Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO NA CRIAÇÃO E REFORMA DO BACEN E DO CMN EM 1964 E 1994: INCERTEZA, COOPERAÇÃO E RESULTADOS LEGISLATIVOS

Ricardo de João Braga

2011

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

RICARDO DE JOÃO BRAGA

O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO NA CRIAÇÃO E REFORMA DO BACEN E DO CMN EM 1964 E 1994: INCERTEZA, COOPERAÇÃO E RESULTADOS LEGISLATIVOS

RIO DE JANEIRO - RJ

2011

Ricardo de João Braga

O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO NA CRIAÇÃO E REFORMA DO BACEN E DO CMN EM 1964 E 1994: INCERTEZA, COOPERAÇÃO E RESULTADOS LEGISLATIVOS

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Área de Concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme M. Santos

RIO DE JANEIRO - RJ

2011

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da tese.

_____ _____

Assinatura Data

Ricardo de João Braga

O PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO NA CRIAÇÃO E REFORMA DO BACEN E DO CMN EM 1964 E 1994: INCERTEZA, COOPERAÇÃO E RESULTADOS LEGISLATIVOS

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Área de Concentração: Ciência Política

Aprovada em: _____

Banca Examinadora:

_____

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme M. Santos

_____

Profª. Drª. Argelina M. Cheibub Figueiredo

_____

Prof. Dr. Marcus Ianoni

_____

Prof. Dr. Paulo C. Du Pin Calmon

_____

Prof. Dr. Renato R. Boschi

À minha esposa Flávia, e aos meus filhos João e Marina. Aos meus pais, Alzira e Francisco, e aos meus avós.

AGRADECIMENTOS

A tese é como uma jornada em boa parte caminhada solitariamente. Contudo, em seus momentos mais importantes ela necessita de um contato para dirimir dúvidas, levantar novas informações, receber a crítica necessária e principalmente ganhar um pouco mais de ânimo. Tive a felicidade de encontrar diversos amigos e colegas que me propiciaram esses momentos.

Agradeço aos professores do IUPERJ, agora IESP-UERJ, pelo curso de altíssima qualidade que nos ofereceram. Engajados, atualizados e instigantes, abriram aos alunos novas perspectivas. Agradeço em especial ao professor Fabiano Santos. O doutorando é um estudioso iniciante dentro de uma pequena bolha, em várias ocasiões é preciso informá-lo que suas micro-preocupações estão de acordo com o mundo além de seus estreitos limites. Na condição de orientador o prof. Fabiano ofereceu ao aluno informações técnicas, cursos de ação adequados e um senso de direção inestimável quando as dúvidas começavam a emaranhar-se e impedir o avanço.

Faço um agradecimento à Câmara dos Deputados em seu aspecto institucional, com especial destaque ao Cefor e ao Cedi. Dentro de todas as dificuldades burocráticas, culturais e organizacionais que hoje conheço, a Câmara promoveu e apoiou em todos os momentos o doutorado interinstitucional em Ciência Política. Ao Cedi também um agradecimento pela disponibilização de várias obras e informações e os parabéns pelo seu importante trabalho de armazenar, tratar e divulgar informações sobre o Poder Legislativo.

Meus colegas de trabalho, em especial da Copos, me alimentaram com ânimo e direcionamentos durante o ano final da tese. Dias, Senna, Rubens e Giovana interessados no andamento. Meu chefe Rildo, se não bastasse a cordialidade com que lidou com minhas necessidades acadêmicas, foi frequentemente interrompido em seus trabalhos pelas minhas visitas para lhe contar algum momento importante do andamento do trabalho. Ele então transitava da condição de chefe para de professor – que tanto lhe cai bem − e me fazia continuar avançando. Roberto, orientador gabaritado, preocupou-se com minha condição emocional no processo todo. Hoje vejo que alguns comentários eu não entendi quando foram feitos, mas foram iluminando e sendo iluminados ao longo do caminho. Ao André um agradecimento tanto pelo ânimo quanto pela leitura atenta do texto em duas ocasiões.

Meus pais sempre fizeram a pergunta certa: “como vai o curso?”, “como vai a tese?” A simplicidade dessas perguntas foi muito significativa para mim, e me ajudou a continuar avançando.

Minha esposa Flávia nunca me recebeu senão com um sorriso no rosto e palavras de apoio. Eu não ousaria agradecê-la, mas sim mais uma vez constatar sua qualidade como pessoa, como esposa, e o valor de nossa união. Nada que fiz desde que a conheci deixou de ser tratado com esse carinho e esse respeito que lhe preenchem. Ao João e à Marina primeiro as desculpas do papai, que muitas vezes dava broncas por estar de mau humor. Em segundo um beijão, porque aquelas carinhas bonitas faziam tudo ficar mais fácil.

RESUMO

Braga, Ricardo de João. O Processo Decisório Legislativo na Criação e Reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994: Incerteza, Cooperação e Resultados Legislativos. Brasil, 2011, 258p. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política. Área de Concentração: Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Esta tese analisa o processo decisório legislativo nos casos da criação e reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994, ocorridos no âmbito de planos exitosos de combate à inflação (PAEG e Plano Real, respectivamente). A definição de um formato institucional para a autoridade monetária é uma escolha dos legisladores em termos da produção da política pública de responsabilidade daqueles órgãos, que em ambos os casos foi importante na busca da estabilidade de preços. A partir da Teoria Política Formal utilizaram-se dados primários e fontes secundárias para construir modelo e hipóteses que consideraram as dimensões de interesse geral (combate à inflação) e de políticas particularistas/distributivistas (crédito rural e representação privada no CMN). Concluiu-se que em ambos os processos a iniciativa do Poder Executivo foi fundamental para o resultado final, contudo, em ambas as situações, mesmo durante o ano de 1964 (período militar), o Legislativo teve papel relevante na definição do formato final de ambas as decisões. No primeiro caso houve uma barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo para aprovação da proposta, que envolveu concessões no sentido de garantir representação privada no CMN e a institucionalização do crédito rural. No segundo caso o uso da Medida Provisória caracterizou uma forma diferente de coordenação entre os poderes, em que a MP atuou para diminuir a incerteza em relação aos resultados do plano e às alterações na composição do CMN e assim permitir a aprovação da matéria. Os resultados da tese, favorecidos pela comparação de dois períodos diversos do sistema político brasileiro, colaboram com a análise das relações Executivo-Legislativo, sobretudo ao valorizar os instrumentos legislativos do Presidente da República e a forma de equacionamento da incerteza nos processos decisórios. Ainda, permite-se um maior conhecimento da realidade legislativa durante o ano de 1964, quando, ao menos para a Reforma Bancária, não se pode falar de solapamento dos poderes e prerrogativas do Congresso Nacional pelo governo militar.

Palavras-chave: Comportamento Legislativo. Relações Executivo-Legislativo. Incerteza. Medidas Provisórias. Bancos Centrais. Conselho Monetário Nacional.

ABSTRACT

Braga, Ricardo de João. Legislative Decision Making Process for Bacen and CMN in 1964 and 1994: Uncertainty, Cooperation and Legislative Outputs. 2011, 258p. Doctoral Dissertation (Doctorate Program in Sociology and Political Science) State University of Rio de Janeiro, 2011.

This thesis analysis two legislative decision making process that created and reformed Bacen and CMN in 1964 and 1994, occasions of successful economic stabilization plans (respectively PAEG and Plano Real). The institutional form of the monetary authority represents a political choice to perform certain public policies, what was important to achieve price stabilization in both cases. A model based on Analytical Theory was build and it used primary data and bibliographical sources to test hypothesis. The model and its hypothesis considered general interests (stabilized prices) and particularistic interests (private representation at the monetary authority and loans to agricultural activities). Results showed that the Executive Branch was important when initiate both legislative process, however, the Legislative Branch was important too, even during the Military Government initiated in april 1964. In the first case Executive and Legislative branches swap support, when Executive Branch conquered a new format to monetary authority and Parliament got private representation in the CMN and the building of the rural credit policy. In the second case, the use of provisional decree (Medida Provisória) made results of stabilization process and CMN reform safer, what could coordinate Executive and Legislative branches in a different way and put the Parliament pro-reform. The thesis´ results are important comparing two periods of Brazilian political system, which improves the knowledge about Executive-Legislative relations. Legislative instruments of Executive Branch and the management of uncertainty are central elements in this comparison. Besides, the thesis increases the knowledge about Brazilian Congress during the first year of Military Government, showing that for Bank Reform Parliament was important and could influence the institutional format of the monetary authority.

Key-words: Legislative Behavior. Executive-Legislative Relations. Uncertainty. Provisional Decree. Central Bank. Monetary Authority.

SUMÁRIO

Introdução 17

Cap. 1 Problema de Pesquisa 22

Introdução 22

1.1 Problema de pesquisa: criação de instituições de política monetária como uma questão política 23

1.2 Teoria Econômica: o lugar da Política na política monetária (ou a falta dele) 28

1.3 Ciclos políticos: a Ciência Política focada na macroeconomia 30

1.4 Relações Política-Burocracia: em busca da influência política sobre a Economia 33

1.5 A literatura sobre os casos: onde está o Processo Decisório? 36

1.6 Inquietações e proposição 51

Conclusão do capítulo 57

Cap. 2 Modelo de Análise e Hipóteses 59

Introdução: 59

2.1 A Economia Neoclássica e o uso do conceito de preferência na Ciência Política 63

2.2 Teoria Política Formal (*analytical theory*) 66

2.3 Regras e processos decisórios legislativos no Brasil 83

2.4 Modelo e Hipóteses 95

2.5 Conclusão 101

Cap. 3 1946-1964: Política e Economia 102

3.1 Introdução 102

3.2 Economia na República de 46 e no governo Castelo Branco 104

3.3 Política na República de 46 e no governo Castelo Branco 131

3.4 Conclusão do capítulo 147

Cap. 4: 1985-1995: Política e Economia 149

4.1 Introdução 149

4.2. Economia 151
4.3 Política 169
4.4 Conclusão do Capítulo 181
Cap. 5 A Reforma Bancária de 64 183
5.1 Introdução 183
5.2 Estudo de caso, fontes e seu tratamento 184
5.3 O Processo Decisório da Reforma Bancária de 1964 188
5.4 Conclusão do capítulo 214
CAP. 6 Mudança na Composição do CMN – 1994-1995 217
6.1 Introdução 217
6.2 Estudo de caso, fontes e seu tratamento 218
6.3 CMN: sobrevivência e alteração institucional 219
6.4 Conclusão 244
Conclusão 245
Referências: 250
Apêndice: 257

LISTA DE TABELAS E DIAGRAMAS

Diagrama 2.1. – Distribuição de pontos ideais de cinco votantes em uma dimensão	70
Tabela 2.1. Preferências dos decisores A, B e C em relação ao financiamento da indústria.	71
Diagrama 2.2: Distribuição de preferências em uma dimensão e indução de apoio pelo poder de iniciativa	90
Tabela 3.A: Eleitores Inscritos, População Total, População Urbana e População Urbana/Total.	132
Tabela 3.B: Índice de Rice para os principais partidos na República de 46.	138
Tabela 3.C: Projetos de Lei Apresentados e Aprovados durante a 4ª e a 5ª Legislaturas Brasileiras. Variação Anual (%)	143
Tabela 3.D: Percentagem de Cadeiras Parlamentares em eleições federais selecionadas	144
Diagrama 5.1: Posições sobre participação privada na autoridade monetária (1947-1962)	202
Tabela 6.1 Atos normativos que mantiveram o CMN em funcionamento após a CF 88	220
Tabela 6.2: Evolução da Composição do CMN – 1964-2010	223
Tabela 6.3: Emendas à MP 542/94 que alteravam o desenho institucional da autoridade monetária	231
Tabela 6.4: Ocorrências decisórias e seu momento na tramitação	234

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Curva de Phillips Keynesiana	32
Gráfico 1.2: Curva de Phillips com Expectativas Racionais	32
Gráfico 2.1. Preferências Orçamentárias dos decisores A, B e C	71
Gráfico 2.2: Duas Dimensões, Preferências Separáveis e Igual Saliência	74
Gráfico 2.3: Duas Dimensões, Preferências Separáveis e Saliências Diferentes	76
Gráfico 2.4: Duas Dimensões e Preferências Não-Separáveis	77
Gráfico 2.5: Modelos de distribuição de probabilidades associados a uma proposta hipotética	81
Gráfico 2.6: Alteração da incerteza em uma dimensão.	83
Gráfico 3.A Evolução PIB per capita Real, Brasil, %	105
Gráfico 3.B: Inflação Anual para o Rio de Janeiro, IPC, %	106
Gráfico 3.C Balança Comercial, Saldo Anual, US$ Milhões	106
Gráfico 3.D. Transações Correntes, Saldo Anual	107
Gráfico 3.E Evolução do PIB Real Per Capita, 1964-1985 (%)	125
Gráfico 3.F Evolução IGP-DI, Anual, Período Militar (%)	125
Gráfico 3. G Dívia Externa Líquida, Período Militar – US$ Milhões	125
Gráfico 3.H: Número de Ministros por período presidencial	146
Gráfico 4.1. Evolução IGP-DI, Anual, Nova República, %	155
Gráfico 4.2 Evolução PIB Per Capita, Nova República, %	155
Gráfico 5.1: Escolha em duas dimensões com saliência diferenciada.	201
Gráfico 5.2 Dois cenários para incerteza: anterior e posterior ao golpe de 64	213
Gráfico 6.1 Números de arts. das MPs e da Lei do Plano Real	229
Gráfico 6.2. Evolução da Selic, do IPCA e dos juros reais durante o processo decisório da Lei do Plano Real.	239
Gráfico 6.3 Duas dimensões e mudanças na incerteza relativa às propostas	241

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Arena	Aliança Renovadora Nacional
Bacen	Banco Central do Brasil, Banco Central da República do Brasil e suas várias denominações nas proposições legislativas brasileiras.
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BC	Bancos Centrais (em geral)
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Cacex	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Cared	Carteira de Redesconto
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CD	Câmara dos Deputados
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CE	Comissão Especial
Ceco	Comissão de Economia
Cedi	Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados
CEF	Caixa Econômica Federal
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CF 88	Constituição Federal de 1988

CIC	Comissão de Indústria e Comércio
CM	Conselho Monetário (denominação presente em várias propostas na República de 46)
CMEF	Comissão Mista de Economia e Finanças
CMN	Conselho Monetário Nacional
CN	Congresso Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Cofin	Comissão de Finanças
COMOC	Comissão Técnica da Moeda e do Crédito
COPOM	Comitê de Política Monetária
DCD	Diário do Congresso Nacional
FED	Federal Reserve System
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
JK	Juscelino Kubitschek
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MF	Ministério da Fazenda
MTR	Movimento Trabalhista Renovador
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo

PCB	Partico Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Libertador
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PP	Partido Popular
PR	Partido Republicano
PRP	Partido de Representação Popular
PRT	Partido Rural Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
SF	Senado Federal

SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
Sumoc	Superintendência da Moeda e do Crédito
TQM	Teoria Quantitativa da Moeda
UDN	União Democrática Nacional
URV	Unidade Real de Valor

Introdução

Esta tese trata do processo decisório legislativo referente ao Banco Central do Brasil (Bacen) e ao Conselho Monetário Nacional (CMN) ocorrido em dois momentos distintos, 1964 e 1994, ambos em contextos de transformações econômicas importantes e construção de planos exitosos de combate à inflação, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o Plano Real, respectivamente. No primeiro caso trata-se da criação do Bacen e do CMN após um período de discussão que se iniciou dentro do Legislativo formalmente ainda em 1947. Já a ocorrência no bojo do Plano Real foi a reforma do CMN por meio de Medida Provisória (MP) com vistas a restringir a composição de seu plenário a apenas 3 membros da equipe econômica.

A criação ou reforma de instituições é entendida como uma opção do legislador com vistas ao atingimento de determinados resultados de política pública. Assim, a forma institucional da autoridade monetária no Brasil (Bacen e CMN) determina em boa medida a política monetária a ser realizada. A criação e reforma institucional[1] da autoridade monetária objeto dos casos aqui analisados significou grande modificação das práticas de política econômica, em que o principal elemento foi a viabilização de planos de combate à inflação– os dois únicos exitosos entre a década de 1950 e a de 1990. Se considerada a trajetória da inflação no Brasil e seus impactos sobre toda a sociedade, constata-se a importância de seu combate e das decisões analisadas nesta tese.

O ponto de partida para a construção do modelo de análise é o suposto de características particularistas e distributivistas por parte do Congresso e a preocupação com o interesse geral por parte do Poder Executivo. Não se trata de afirmar que seja isso o que ocorre necessariamente e a todo momento em relação aos poderes e seus interesses. O Congresso pode ter real interesse na realização de políticas nacionais e por outro lado o Executivo também pode atuar com ênfase sobretudo na produção de políticas particularistas. O que se buscou foi a construção de um modelo que permitisse iluminar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e compreender o sucesso na aprovação de políticas que fossem efetivas na promoção de um interesse geral, no caso o combate à inflação. É de se

[1] É certo que o Brasil possuía uma autoridade monetária antes da criação do Bacen e do CMN em 1964, a qual seria no caso uma conjunção entre a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), o Ministério da Fazenda (MF) e o Banco do Brasil (BB). Esta tese, no entanto, não sofrerá perdas significativas de precisão e comunicação ao denominar o evento de 1964 como “criação” de instituições e o evento de 1994 como “reforma” de instituições, o que se fará durante todo o texto.

considerar que decisões legislativas que implementam políticas de interesse geral não são ocorrências triviais ou comuns, mas sim eventos pouco frequentes e moldados por situações específicas (Arnold, 1990).

A tese constrói-se sobre uma assertiva geral que engloba os dois casos, qual seja, que as preferências do Poder Legislativo, mesmo seus interesses particularistas/distributivistas, foram considerados nas duas decisões legislativas que criaram e reformaram a autoridade monetária em 1964 e 1994. Assim, afastam-se as ideias de que políticas nacionais só podem ser realizadas se o Legislativo abdica de seus poderes (o que é um argumento muitas vezes utilizado em relação às MPs) ou se o Executivo os usurpa (como poderia ser uma interpretação possível para o caso de 1964, mas que é refutada nesta tese). Dito de outra forma, o Legislativo foi ator relevante nos dois casos estudados.

Da hipótese geral derivam duas particulares, uma para cada caso. Para a decisão em 1964 são valorizados na explicação a barganha que se deu entre interesses gerais e particularistas/distributivistas, capazes de viabilizar a aprovação da matéria no Congresso, sobretudo a conquista de representação privada no CMN e a institucionalização do crédito rural. Para o segundo caso, o uso do instituto da Medida Provisória conforma de maneira diferente o processo decisório, não viabilizando uma barganhar, mas reestruturando as possibilidades de escolhas dos legisladores em relação aos interesses gerais. Em ambos os casos discute-se o papel da incerteza nos processos decisórios legislativos, e sobretudo para o segundo caso ele é bastante significativo.

O desenho de pesquisa favorece-se da perspectiva comparativa ensejada pelos estudos legislativos no Brasil. A tese procura beneficiar-se da comparação entre dois períodos distintos do sistema político brasileiro. Entende-se que há um ganho nessa opção, pois a comparação entre duas situações com algumas características similares e outras distintas permite controlar em boa medida a influência das variáveis institucionais no resultado final. O Congresso mais descentralizado da República de 46 e a ausência de mecanismos legislativos como a Medida Provisória naquela quadra permitem entender melhor como se dão as relações de delegação no sistema político após a Constituição Federal de 1988 – CF 88 (Santos, 2003) (Figueiredo e Limongi, 2001). Da mesma forma, a comparação permite um melhor entendimento do papel dos contextos econômico e democrático nas decisões legislativas.

A metodologia utilizada foi o estudo de caso, que se mostra bastante adequada para o entendimento de processos decisórios específicos (Gerring, 2001, 2007) (Yin, 2001). Deve-se considerar que modificações institucionais significativas da autoridade monetária no Brasil (e talvez em tantos outros países) são ocorrências raras, além disso, o processo decisório

legislativo, sobretudo pela sua complexidade em termos do número de atores, procedimentos e extensão no tempo, exige especial atenção aos detalhes, o que adequa-se bem aos propósitos do estudo de caso.

Os resultados alcançados pelo estudo demonstraram que o Legislativo foi relevante na definição do formato institucional final da autoridade monetária. No caso de 1964 as decisões finais respeitaram o processo que se desenvolvia no Congresso desde 1947, pois enquadraram-se em perspectivas e atenderam interesses que vinham se colocando pelo sistema político desde há muito tempo, quando não cabe falar de decisões impostas ou alienígenas ao corpo parlamentar. Já em 1994, as MPs sobre a reforma do CMN inseriram-se numa relação estratégica entre Executivo e Legislativo que consideraram as preferências parlamentares, quando também não se pode falar de abdicação do Congresso em relação ao tema.

A tese se desenvolve em seis capítulos. O primeiro trata do problema de pesquisa, quando se referencia a pesquisa a reflexões na Economia e na Ciência Política. Além disso, apresenta-se também a literatura que trata diretamente dos casos, que é relativamente escassa.

O segundo capítulo apresenta de forma específica o modelo de análise e as hipóteses. A discussão utiliza a perspectiva e as ferramentas da Teoria Política Formal (Hinich e Munger, 1998). A opção por uma abordagem da escolha racional objetiva compreender a relação do decisor com suas possibilidades, definidas pela natureza da matéria e as restrições e incentivos institucionais específicos. Embora haja outras perspectivas possíveis para analisar um processo legislativo (Polsby e Schickler, 2002, apresentam em perspectiva história várias formas de análise da ação legislativa realizadas pela Ciência Política norte-americana), entende-se que é determinante ao resultado final a forma do decisor lidar com a incerteza e os incentivos e constrangimentos que se apresentam a ele.

Especial atenção é dada às relações entre dimensões em um processo decisório e o papel da incerteza. Essa forma de análise permite que se afastem posições inconsistentes sobre análise de processos decisórios, pois decidir é tomar uma posição em um momento e contexto específicos. O tempo surge assim como elemento central da análise ao se considerar tanto o contexto específico do ano de 1964 (quando não cabem análises extemporâneas que avaliam o decisor por influências e informações que ele ainda não sofria ou possuía no momento exato da decisão), quanto a dinâmica da Medida Provisória (o processo de reedições e geração de resultados durante o processo decisório é elemento central no resultado final de sua apreciação). A patronagem e o poder de agenda são conceitos avaliados em relação à perspectiva de preferências e dimensões.

O capítulo 3 trata do contexto econômico e político da República de 46 e do ano de 1964. É enfatizada a dinâmica político-econômica do desenvolvimentismo brasileiro, que promovia o crescimento econômico via intervenção estatal mas negava ao Estado os meios fiscais necessários e assim promovia inflação via emissão monetária. O Congresso, os partidos e suas facções, a coalizão desenvolvimentista, sua crise e as reformas não realizadas definem aquele período democrático e seu ocaso. Quanto ao ano de 1964 em sua quadra pós-golpe, ressalta-se o plano de combate à inflação, que mostra ações e resultados críveis e efetivos, e as diversas modificações institucionais realizadas pelo governo Castelo. Ponto essencial é a argumentação sobre o Congresso, quando se apresentam razões para provar que, para a definição da Reforma Bancária, este é ainda em 1964 um corpo político efetivo, ativo e relevante.

O capítulo 4 mantém a ênfase no contexto econômico e político, mas agora para o período pós-1985. Mostra-se a evolução dos malogrados planos de estabilização desde o Cruzado até Collor e a criação e implementação inicial do Plano Real. Em termos políticos, procura-se demonstrar a evolução partidária e suas preferências em relação às políticas pró-mercado. Ponto importante é a análise das condições institucionais que influenciam o meio político. Assim como já se faz no capítulo 3, procede-se aqui também a comparações entre os períodos no que diz respeito à forma de relação Executivo-Legislativo.

O capítulo 5 é a análise específica da Reforma Bancária de 1964. Inicia-se com uma breve discussão metodológica sobre estudo de caso, as fontes de informações e seu tratamento. A análise mostra como esse tema foi discutido no Congresso brasileiro desde 1947. O modelo de análise faz com que a apresentação das informações baseie-se em dois temas principais: o desenho institucional da autoridade monetária e a institucionalização da política de crédito rural. O desenho institucional da autoridade monetária é, por um lado, a construção do interesse geral ao efetivar uma instituição que seja capaz de coordenar a política monetária no esforço de combate à inflação. Por outro lado, contudo, é também uma instância de representação privada, pleito presente em todo processo legislativo anterior e que acaba por conseguir sucesso na constituição de comissões consultivas do CMN. Entende-se essa representação como a busca pela efetivação de interesses particularistas/distributivistas no âmbito da autoridade monetária. A dimensão da política de crédito rural é outro elemento particularista/distributivista que compõe a decisão final. A conclusão é que o Poder Executivo conseguiu aprovar uma proposta capaz de promover o combate à inflação, mas teve que fazer concessões em relação aos interesses particularistas/distributivistas de representação privada no CMN e institucionalização do crédito rural. Assim, o resultado do processo decisório

legislativo foi de uma barganha entre Executivo e Legislativo e coerência a toda trajetória de discussões legislativas desde 1947.

Um elemento específico ressaltado é o contexto de discussão entre 1962 e março de 1964. Neste período surge e acirra-se uma perspectiva de participação popular na definição da polítia monetária, identificada com o PTB e grupos políticos mais à esquerda. Essa força política é castrada com o golpe de 1964, no entanto o contexto pós-golpe assiste a uma discussão variada intra-direita, que acaba por conformar o resultado final.

O capítulo 6 trata do caso da reforma do CMN em 1994 pelas Medidas Provisórias do Plano Real. É apresentado o trajeto legal do CMN desde a CF 88, características gerais do Plano Real e a tramitação e apreciação específica do desenho da autoridade monetária presente nas proposições legislativas. Argumenta-se que a necessidade de insulamento da autoridade monetária foi elemento central no início do Plano Real, concomitante ao período de apreciação da reforma do CMN. A análise da incerteza referente ao plano econômico e às proposições legislativas é elemento central. Por um lado legisladores com interesses particularistas/distributivistas interessados na composição ampla do CMN teriam que abrir mão desse canal de representação, por outro os resultados gerais do Plano Real transformavam-se em ganho político (e eleitoral) aos seus apoiadores e desincentivo aos seus opositores. Conclui-se que o acerto dos diagnósticos econômicos e o uso politicamento estratégico da MP permitiram um resultado de sucesso na reforma do CMN. Neste caso não houve concessão a interesses particularistas/distributivistas do Legislativo, mas sim uma alteração da avaliação do Congresso sobre os interesses gerais e sua possibilidade de ganhos em relação a eles. Essa negociação configura-se como diferente daquela realizada em 1964, e o uso estratégico da MP foi elemento central neste segundo caso.

A conclusão encerra o trabalho retomando pontos discutidos e avançando na perspectiva comparativa de análise, comparando e contrastando ambos os casos.

Cap. 1 Problema de Pesquisa

Introdução

A criação do Bacen e do CMN em 1964 e a reforma deste conselho trinta anos depois são ocorrências importantes para a política e a economia brasileira da segunda metade do século XX, especialmente no âmbito da política monetária e do controle da inflação. Inicia-se este trabalho definindo-se a reflexão a ser realizada. O problema de pesquisa é situado em relação a algumas linhas de estudos relevantes da Economia e da Ciência Política, e ao final do capítulo é apresentada a proposição central da tese, a ser mais extensamente desenvolvida no capítulo 2.

A linha de estudos dominante na Economia analisa a política monetária sobretudo em seu estágio de implementação, quando valoriza seu papel de regulação do sistema econômico. O posicionamento é em geral contrário a intervenções "políticas", posições sintetizadas nas expressões recorrentes "independência" ou "autonomia"[2]. Por sua vez, a Ciência Política por um lado nutre a reflexão econômica a partir da modelagem de reações e incentivos eleitorais e partidários em relação à política econômica, como os ciclos políticos por exemplo, e por outro avança no entendimento do contexto decisório e das forças atuantes na gestão econômica realizado pelo Estado. Entende-se aqui que a literatura econômica negligencia a problemática política presente na definição do formato institucional – como se a realidade consistisse apenas em desvios de modelos teóricos normativamente ideais –, e a Ciência Política, por sua vez, pouco valorizou até o momento a ação legislativa nos dois processos decisórios abordados nesta tese[3].

A partir da perspectiva dos estudos legislativos, especialmente a perspectiva neo-institucionalista, procura-se aumentar o nível de conhecimento sobre a criação do Bacen e do CMN em 1964 e a alteração na composição do último quando da implantação do Plano Real em 1994. Busca-se compreender como o sistema político brasileiro criou e alterou as

[2] Na perspectiva econômica dominante, soam claros os ecos da "mão invisível" liberal e a necessidade de uma regulação neutra.
[3] Mesmo nos EUA a política monetária é relativamente pouco estudada pela Ciência Política (Chang, 2003, p 3).

instituições de política monetária em dois momentos chave de sua história. Entende-se que em ambas ocasiões a arena legislativa teve papel relevante e ainda não foi devidamente analisada.

A primeira seção deste capítulo apresenta as características e o papel de uma autoridade monetária no sistema político-econômico e a lógica política de sua criação. As seções seguintes sobre bancos centrais, ciclos políticos e relação sistema político-burocracia monetária referem-se a discussões consolidadas na literatura relacionada ao trabalho aqui desenvolvido. Pretende-se contextualizar o problema de pesquisa, reter as informações relevantes e mostrar as limitações e inadequações da literatura para lidar com o tema como pretendido nesta tese. Atenção especial é dada à literatura focada nos casos, – objeto da seção seguinte –, em que surgem os fatos em perspectiva histórica e as interpretações existentes sobre eles. Na última seção, por fim, a inquietação que motiva a tese apresenta suas raízes teóricas e coloca-se como proposta de análise, ancorada na literatura sobre estudos legislativos, sobretudo a neo-institucionalista.

1.1 Problema de pesquisa: criação de instituições de política monetária como uma questão política

Uma política pública deve conter dois elementos básicos: definição de objetivos e escolha de meios. A criação do Banco Central da República do Brasil[4] e do CMN em 1964 e a alteração deste mesmo conselho em 1994 são tanto decisões sobre objetivos em matéria de moeda e crédito quanto definição de um meio para realizá-los, sob uma forma institucional específica.

O problema de pesquisa desta tese é compreender como e por que razão as instituições de política monetária e creditícia foram criadas e reformadas pelo sistema político brasileiro com o propósito de alcançar certos objetivos em matéria de moeda e crédito, o que será feito a partir da análise dos dois casos citados anteriormente. Trata-se de compreender o processo decisório político, inserido dentro da dinâmica próprio do presidencialismo de coalizão brasileiro.

A problemática se estabelece, em primeiro plano, dentro das relações Política-Economia. Em primeiro lugar, decisões econômicas em matéria monetária e creditícia afetam

[4] Nome original do Bacen, depois alterado para Banco Central do Brasil pelo Decreto-Lei nº 278 em 28 de fev. de 1967.

as condições políticas de forma ampla. O desempenho econômico é elemento importante de estabilidade ou instabilidade política e fator crucial no desempenho eleitoral. Por outro lado, decisões sobre criação de instituições como bancos centrais são tomadas, nos casos aqui estudados, com participação relevante do Parlamento (instância política).

Como esta tese analisa a criação do Bacen e do CMN em 1964 e a reforma do último em 1994 é necessário estabelecer o que se entende por autoridade monetária e o que está em jogo nas decisões políticas referentes à sua criação e reforma. Um ponto de partida útil é a perspectiva teórica da Economia.

Uma economia monetária capitalista moderna exige que haja a regulação de algumas atividades. A que mais interessa aqui é a emissão de moeda pelo Estado e sua oferta (crédito) aos agentes econômicos, incluindo o próprio Estado. A emissão de moeda e a administração da política monetária cabem, nas formações institucionais atuais, a uma instituição exclusivamente dedicada a essa função: o banco central − quando a mesma instituição tem também atividades comerciais, fala-se em banco central misto. Na perspectiva econômica, banco central e autoridade monetária são em boa medida sinônimos[5], definidos pelas competências próprias da política monetária[6]. Essa política está baseada na emissão e oferta de moeda e nos instrumentos para fazê-lo (Blinder, 1999) (Blanchard, 2001).

Para emitir moeda o banco central recebe uma delegação legal que confere à sua emissão a "confiança" obrigatória do público ("moeda fiduciária"[7]). A oferta de moeda aos agentes econômicos é feita por três mecanismos típicos e próprios: operações de mercado aberto, de redesconto e depósitos compulsórios. Nas operações de mercado aberto o banco central compra e vende títulos públicos ao mercado com o objetivo de administrar a oferta de moeda. Quando vende títulos ele retira moeda do público, e quando compra, ele oferta moeda que estava em sua propriedade.

[5] É importante referir-se aqui à idéia de autoridade monetária e banco central. Autoridade monetária é aquela instituição estatal que detém poderes sobre a política monetária e creditícia – poderes normativos e executivos. De forma geral esta autoridade monetária é representada pelos bancos centrais, mas em várias situações esta correspondência não é exata, pois as atividades da autoridade monetária podem estar divididas entre várias instituições diferentes ou mesmo não existirem em determinada época ou país. Ainda, é presente na literatura o uso dos conceitos autoridade monetária e também banco central como forma de expressar o controle (ou a necessidade de controle) sobre as políticas supra referidas, existam ou não na situação real a autoridade monetária ou o banco central efetivo.

[6] Simonsen e Cysne (1995) apontam as seguintes funções típicas para um banco central, embora nem todas se configurem como política monetária ou creditícia: "As funções típicas do Banco Central são quatro: i) a de banco emissor de papel-moeda; ii) a de banqueiro do Tesouro Nacional; iii) a de banqueiro dos bancos comerciais; iv) a de depositário das reservas internacionais do país" (Simonsen e Cysne, 1995, p. 29). Por outro lado, geralmente a mesma instituição banco central também possui um número bastante mais elevado de atribuições e prerrogativas, as quais podem não ser fundamentais à gestão macroeconômica mas configuram poder sobre questões de interesses que também mobilizam-se pelo meio político, como regulação bancária, supervisão de capitais estrangeiros e atividades de fomento econômico.

[7] O estágio atual da moeda fiduciária foi antecedido por outros padrões, como a moeda mercadoria, a moeda metal, e o papel moeda com lastro em metal (Galbraith, 1997).

O redesconto é similar, mas tem o objetivo maior de garantir liquidez aos bancos em dificuldade e baseia-se também na negociação de garantias (títulos) dadas pelos bancos; é a operação típica de emprestador de última instância (Simonsen e Cysne, 1995, p. 27). Uma operação de redesconto faz o banco central adquirir direitos da instituição financeira e entregar-lhe moeda (quando realiza o empréstimo), e o contrário quando recebe o pagamento do empréstimo (devolve o direito à instituição financeira e recebe moeda).

O depósito compulsório possui algumas características diferentes: trata-se de administrar o poder dos bancos comerciais "criarem" meios de pagamento (os depósitos à vista)[8]. A partir dos depósitos recebidos, que em algum momento foram moeda manual, o banco pode gerar para correntistas empréstimos com total liquidez, mas que não são moeda manual e sim direitos de outra natureza. A dinâmica desses empréstimos configura o mecanismo "multiplicador"[9], isto é, a partir de um lastro inicial de moeda manual o banco pode realizar empréstimos e "criar" ativos com liquidez total (Blanchard, 2001, p. 83). O depósito compulsório é a obrigação da instituição financeira fazer depósitos no banco central proporcionais a sua própria base de depósitos, o que regula a amplitude da multiplicação de moeda. Como o banco comercial é um intermediador entre detentores de poupança e tomadores de crédito, quanto mais recursos forem imobilizados pelo depósito compulsório, menor é a base para emprestar a novos tomadores de empréstimo.

A oferta de moeda pode impactar a inflação e a atividade econômica, e nisso se concentra uma ampla discussão da Teoria Econômica em torno de conceitos e teorias como neutralidade da moeda e teoria quantitativa da moeda (Mollo, 2004). Como aos bancos centrais são conferidas responsabilidades sobre a inflação e o crescimento[10], ele deve administrar a oferta de moeda para atingi-los. A técnica atual dos bancos centrais opta por

[8] Meios de Pagamento equivalem a: i) papel-moeda (inclusive moeda metálica), também chamado moeda manual ou moeda corrente; ii) depósitos à vista nos bancos, denominados também moeda bancária ou moeda escritural. Por conseqüência, quem pode criar meios de pagamento é o Banco Central, que pode emitir papel-moeda, e os bancos comerciais (Simonsen e Cysne, 1995, p. 19).

[9] Uma das características primordiais do crédito bancário é a criação de meios de pagamento e consequentemente de poder de compra "a partir do nada", baseada apenas na confiança dos depositantes e na prática habitual de se deixar parte dos recursos depositados parados em conta. Um banco que recebe depósitos (que podem ser à vista ou à prazo) garante ao depositante a existência desses recursos para saque, mas a instituição bancária toma esses recursos e os oferece a crédito a outros interessados, também lhes garantindo saldo em conta e possibilidade de saque. Como nem todos depositantes fazem saques integrais de forma rotineira, um depósito inicial pode gerar um volume muito maior de crédito. Um exemplo numérico pode ajudar. Suponha um depósito de R$ 100,00 e também o hábito de saques de 20% de seus depósitos. Assim, o primeiro depositante, chame-se D1, precisa ter disponível em conta apenas R$ 20,00 de papel-moeda para fazer frente a suas necessidades. Dessa forma, o banco pode emprestar R$ 80,00 para outro depositante, D2. Esse, ao necessitar também de apenas 20% de seu depósito em papel-moeda, obriga o banco a manter para ele apenas R$ 16,00 em caixa, liberando R$ 64,00 para novos empréstimos a D3. Esse processo se estende longamente, o que configura o conceito de "multiplicador bancário". A ideia a reter é que um depósito de R$ 100,00 de um correntista gerou empréstimos de R$ 80,00 + R$ 64,00 + ... que dão um valor muito superior ao R$ 100,00 iniciais. Isto é, cria-se poder de compra a partir da confiança nos depósitos bancários e da estabilidade de comportamento dos saques. (Blanchard, 2001, p. 83).

[10] Em algumas propostas na República de 46 aparece solitária a responsabilidade do Bacen com o crescimento da economia. Em outras situações, como para os economistas monetaristas, a preocupação é apenas com inflação. Já o caso concreto do *Federal Reserve System*– FED dos EUA apresenta uma missão dupla: controle da inflação e garantia do pleno emprego.

controlar o nível de juros nominais[11] no curto prazo, já que devido a alterações constantes na demanda por moeda não se encontram relações estáveis e facilmente administráveis entre oferta de moeda (em suas várias definições – M1, M2, etc.[12]) e desempenho de inflação e crescimento econômico (Blinder, 1999, p. 48).

Sob a perspectiva política, o desempenho do banco central é essencial. A avaliação do governo e dos políticos pelos cidadãos e eleitores é em boa medida baseada no desempenho macroeconômico em termos de emprego, renda e consumo, que podem se converter em aprovação ou reprovação política. O ponto importante a ressaltar é o grau de influencia que o desempenho do banco central tem sobre os destinos do chefe do Executivo Federal e dos demais políticos. Para o primeiro a ligação parece simples e direta, pois quanto melhor o ambiente econômico mais proveitoso para ele será. Quanto aos demais, há vários aspectos a ser considerados, como a posição governo-oposição e os níveis de governo, se federal, estadual ou municipal.

A fiscalização e regulamentação de instituições financeiras, embora fundamentais para o funcionamento da economia, assemelham o banco central a outras agências reguladoras. Embora o bom funcionamento do sistema financeiro dependa e ao mesmo tempo influencie o valor e a confiança na moeda, as atividades de fiscalização e regulamentação de instituições financeiras tratam da oferta de moeda e crédito mais pela perspectiva prudencial e legal, e menos pela perspectiva macroeconômica. Quanto ao câmbio, o banco central pode ter ou não a competência de regular e centralizar as operações e também pode atuar ou não sobre a taxa cambial, a depender do regime. Os bancos centrais ainda possuem atividades como controle do sistema de pagamentos, que é relacionado à moeda mas não configura política de oferta de moeda e crédito, e podem também realizar atividades bastante estranhas à instituição e que caberiam mais propriamente a outros órgãos, como políticas de fomento (como foi o caso do Banco Central do Brasil ao cuidar da política de crédito agrícola quando de sua criação).

A perspectiva de boa parte da teoria econômica embasaria a criação de uma autoridade monetária formatada pela pura engenharia institucional, em que todos os instrumentos e incentivos buscariam um objetivo já dado, qual seja, a otimização da eficiência nas relações econômicas. Ortodoxos e heterodoxos, neo-clássicos e pós-keynesianos podem ser unidos sob a égide da busca do melhor desempenho das relações econômicas, seja pela independência do

[11] Juros nominais definem-se em oposição a juros reais. Juros reais são iguais a juros nominais descontada a inflação.
[12] M1, M2, etc. são conceitos de moeda, que se diferenciam pelo grau de liquidez, no caso decrescente. Liquidez refere-se ao grau de velocidade na transformação do direito (posse do ativo) em ativo com poder liberatório. Ex: uma aplicação com prazo de 90 dias para saque só poderá ser usada para honrar um compromisso 90 dias após o depósito inicial; já um depósito à vista é o mais líquido pois tem poder liberatório imediato.

banco central e da política monetária ou pela coordenação desta com a política fiscal (Mollo, 2004).

Contudo, são relevantes preocupações com legitimidade, credibilidade, influência, desvios e controle (Sola, Kugelmas, Whitehead, 2002a). Se a perspectiva econômica aborda o banco central por um critério sobretudo normativo, vale ressaltar que um sistema econômico pode viver num equilíbrio sub-ótimo por muito tempo, e o que seria uma "patologia" se analisado pela perspectiva econômica, pode ser um equilíbrio estável para o sistema político. A opção de um sistema político-econômico conviver com inflação e crescimento instável, como o Brasil em boa parte de sua história, só é compreendida pela literatura econômica como uma patologia, embora em perspectiva política possa ser um arranjo "equilibrado", conforme vai se ver com detalhe no capítulo 3 ao se tratar da República de 46.

Pela ótica política a autoridade monetária é parte do aparato do Estado, e assim compartilha das características a ele inerentes, com destaque para a faculdade de imputar de forma unilateral obrigações aos particulares (Sola, Kugelmas, Whitehead, 2002b, p. 11). Deve-se reconhecer que esse aparato estatal aufere sua legitimidade e autoridade a partir da constituição política da sociedade, que passa pela fundação e o funcionamento dos poderes institucionais. A autoridade monetária está sob o controle dos poderes políticos formais e em algum momento e de alguma forma deve prestar-lhes conta. A discussão de conceitos como autonomia e independência dos bancos centrais ganha clareza nessa perspectiva: bancos centrais são ditos independentes quando são autônomos na escolha de seus objetivos e instrumentos, e se apenas decidem pelos instrumentos, tem-se a autonomia operacional ou a independência de instrumentos (Sá, 2006, p. 212). Assim, a doutrina econômica avança em direção a questões políticas fundamentais: qual seria a legitimidade para um órgão não representativo definir meios e fins para o sistema econômico e consequentemente para a sociedade? Seja independente, autônoma ou mesmo dependente, a autoridade monetária possui vínculos inegáveis com o sistema político.

As atividades próprias da autoridade monetária poderiam, em termos hipotéticos, e a despeito de sua amplitude, complexidade e muitas vezes impopularidade, ser realizadas diretamente pelos poderes políticos tradicionais, mas a realidade mostra que a delegação para um órgão da burocracia é a prática comum. De fato, para vários autores norte-americanos a discussão pertinente é se o Congresso consegue influenciar a implementação da política monetária, no caso implementada pelo Federal Reserve System (FED), e não se o Parlamento deseja ou é capaz de executar diretamente suas atividades (Havrilesky, 1995) (Chang, 2003). Em política monetária, a delegação para a burocracia é aceita como um fato consumado.

Deixada para trás a prescrição normativa da Economia, deve-se considerar a criação ou reforma da autoridade monetária, que são os casos tratados nesta tese, como um resultado (*output*) de um processo decisório político. O que está em jogo neste processo é a consecução de determinadas políticas por meio da criação de uma agência voltada a esta finalidade (Moe, 1995). Por um lado os políticos detêm suas próprias preferências sobre as políticas a serem realizadas e suas concepções sobre a melhor forma de fazê-lo, mas por outro se deparam com regras decisórias próprias a suas atividades e limitações substantivas oriundas do contexto político e econômico.

1.2 Teoria Econômica: o lugar da Política na política monetária (ou a falta dele)

A literatura em Economia é extensa no trato da implementação da política monetária e sua relação com os bancos centrais, e por isso é importante apresentar os desenvolvimentos e limitações desta abordagem em relação aos objetivos analíticos desta tese. Na teoria econômica há duas posições antagônicas que dividem as discussões sobre inflação e papel do BC: a que advoga a neutralidade da moeda e a que a refuta (Mollo, 2004). Em sua essência, a neutralidade da moeda defende que variações monetárias alteram apenas variáveis monetárias (como os preços) e não variáveis reais (como o crescimento econômico). A posição assenta-se na Teoria Quantitativa da Moeda – TQM e na desqualificação analítica do entesouramento (entendido como posse de moeda não voltada ao consumo).

Refutado analiticamente o entesouramento, a TQM afirma que toda variação na quantidade de moeda, se mantida estável sua velocidade de circulação, gera variação nos preços[13]. A base do argumento da TQM está na Lei de Say, para a qual toda renda gerada na produção é direcionada ao consumo desta mesma produção, o que impede a existência de produção não consumida (isto é, acumulação não deliberada de estoques por um lado e entesouramento de moeda por outro). Quanto à decorrência dessa posição em termos de política monetária e banco central, afirma Mollo: "é a aceitação da neutralidade da moeda que

[13] Mollo (2004) apresenta da seguinte forma a TQM. "De forma sumária podemos dizer que a Teoria Quantitativa da Moeda diz que dada a equação de trocas MV = Py, onde M = quantidade de moeda; V = velocidade de circulação da moeda; P = nível geral de preços e y = nível real do produto, como V é considerada estável ou previsível e não há efeito permanente de variações de M sobre y, então todo aumento de M reflete-se proporcionalmente em aumento de P. Ou seja, a inflação é provocada por aumento da quantidade de moeda, e é de responsabilidade do Banco Central já que ele é o responsável pela criação de moeda (M)."

justifica a prioridade de controle dos preços sobre a garantia do crescimento econômico" (Mollo, 2004, p. 328). Nesse sentido, estão alinhados neoclássicos, novos-clássicos e novos-keynesianos, que caracterizam, para Mollo, a ortodoxia econômica.

A depender dos presssupostos admitidos sobre racionalidade, formação de expectativas e capacidade do BC em reconhecer e atuar sobre as variações econômicas, prescreve-se dentro da ortodoxia um BC independente que aja discricionariamente na defesa contra a inflação ou o que cumpra estritamente regras pré-estabelecidas de expansão monetária.

Duas referências básicas para a formação da doutrina ortodoxa são Kydland e Prescott (1977) e Barro e Gordon (1983). Os primeiros apresentam o argumento segundo o qual os formuladores de política geram inflação inesperada (oferta de moeda) para elevar o nível de emprego. Contudo, como os agentes são conhecedores desses incentivos, eles reagem pelo aumento de preços. O resultado é a presença de uma taxa de inflação inadequadamente alta e nenhum ganho no produto devido à reação dos agentes econômicos que preveem e antecipam a ação dos formuladores de política. Barro e Gordon (1983) enfatizam a questão da reputação dos formuladores de política, pois por meio da repetição de suas posições os formuladores de política podem consolidar sua imagem de compromisso com o combate à inflação (Chang, 2003, p. 5) (Jayme Jr e Crocco, 2006).

A heterodoxia monetária, recorrendo a Mollo novamente, não admite a neutralidade da moeda, pois valoriza analiticamente o papel do entesouramento e do crédito. Marxistas e pós-keynesianos representariam o grupo. Vale a transcrição da posição da autora:

> A ideia de moeda não neutra, para os heterodoxos, relaciona-se com o papel que concebem para a moeda e o crédito, bem diferente do atribuído pelos ortodoxos. Enquanto para os ortodoxos a moeda é um véu e a concessão de crédito é uma transferência de fundos poupados para financiar o investimento, com os bancos funcionando como meros intermediários, para os heterodoxos, tanto marxistas quanto pós-keynesianos, a moeda é fundamental na conexão ou coordenação da economia e o crédito rompe a restrição orçamentária e tem um papel ativo, potencializando o crédito. (Mollo, 2004, p. 332)

Para os heterodoxos não cabe a defesa da independência do BC, já que o mais apropriado é a coordenação das políticas monetária e fiscal. Se para os ortodoxos a independência do banco central funciona como uma "âncora institucional" [14] para garantir o

[14] Gustavo Franco, que pode ser considerado alinhado à definição ortodoxa dada acima, tem passagem com ilustrativa ênfase sobre essa lógica de funcionamento das instituições: "(...) as democracias mais antigas desenvolveram instituições de modo a defender a moeda e o fisco de interesses que podem enfraquecê-la e provocar processos inflacionários de consequências sociais e políticas perigosas. Grosso modo, essas instituições se definem em três áreas fundamentais: (i) a competição política pelos recursos públicos no âmbito do processo orçamentário e de definição de prioridades no tocante à despesa pública, de acordo com os limites que a sociedade impõe ao Estado pelo lado da receita; (ii) a separação entre a decisão sobre gasto da disponibilidade de financiamento, o que implica, de um lado, a separação entre assuntos fiscais e assuntos monetários – ou

combate à inflação, para os heterodoxos o importante é a coordenação da política monetária com a fiscal, situação na qual não há independência do banco central. Como apontam Jayme Jr. e Crocco (2006), a posição ortodoxa pressupõe não só a independência do banco central como também uma dominância monetária, isto é, que a política fiscal se submeta à monetária.

Jayme Jr. e Crocco (2006) trazem ainda outras críticas à posição ortodoxa: haveria na literatura poucos resultados empíricos que atestem a relação entre banco central independente e crescimento econômico, sobretudo em países em desenvolvimento, os quais sofrem de restrições de divisas e tem moedas não conversíveis; é criticável a existência de uma taxa natural de desemprego; o mercado de trabalho apresenta imperfeições que impedem o equilíbrio; há outras concepções da inflação que não a restringem apenas ao fenômeno monetário (como aquelas que advogam o conflito distributivo entre capitalistas e trabalhadores sobre o excedente produzido pela sociedade); a definição do conceito de credibilidade utilizado pelos ortodoxos é circular, isto é, a credibilidade deriva dos resultados alcançados mas é condição para o alcance de bons resultados; a definição de credibilidade dos ortodoxos exclui, *a priori*, outras possibilidade que não as ortodoxas, porque seriam imediatamente contestadas pelo mercado e não poderiam mostrar seus resultados; por fim, a credibilidade depende de uma série de fatores, não só econômicos mas também políticos.

Para fins desta tese, o importante a reconhecer é que a literatura econômica, seja ortodoxa ou heterodoxa, não trata do processo decisório que cria as instituições de política monetária, prende-se apenas a uma perspectiva normativa que submete sua criação e forma à necessidade econômica de eficiência. A política, nestes casos, é um problema a ser afastado da implementação, e também que não deveria influenciar o formato da criação institucional porque já haveria um alvo ótimo a ser atingido – e todo desvio seria um problema, uma patologia.

1.3 Ciclos políticos: a Ciência Política focada na macroeconomia

seja, entre o Banco Central e o Tesouro –, e de outro, a separação clara entre receita e financiamento – ou seja, entre recursos fiscais e elevação da dívida pública; e (iii) se tudo o mais falhar, a independência operacional para os gestores da moeda a fim de impedir a tributação do pobre por meio do enfraquecimento da moeda." (Franco, 2000, p. 81)(grifos nossos).

A partir dos anos 1970 a literatura de Ciência Política desenvolveu um campo de reflexão estreitamente ligado à macroeconomia, os ciclos políticos (Keech, 1995). A partir de diversas concepções sobre o funcionamento do sistema econômico, do foco nas ferramentas de política econômica – como a política monetária que interessa a esta tese – e modelando de diversas formas a ação do Executivo e dos partidos, criaram-se alguns modelos teóricos que relacionavam incentivos políticos à gestão da economia.

Essa literatura é em boa medida uma complementação à discussão realizada na seção anterior, pois a teoria dos ciclos políticos continua focada na implementação da política econômica e nos resultados macroeconômicos. O avanço promovido por esta abordagem está no incremento da análise dos agentes políticos, embora se mantenha todo o tempo voltada à ação do Poder Executivo na condução da política econômica.

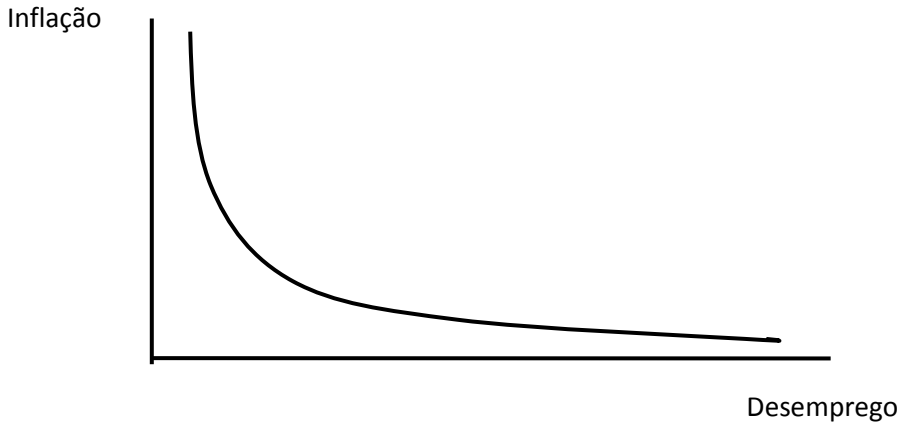
Os modelos de ciclos políticos dividem-se em dois grupos quanto à concepção econômica básica e dois grupos quanto à modelagem política. Quanto à concepção econômica, trata-se da assunção ou não das expectativas racionais. Já o aspecto político refere-se à opção por tratar homogeneamente os formuladores de política ou lhes conferir características de direita ou esquerda (Keech, 1995, caps. 1-4).

A assunção ou não das expectativas racionais implica nas possibilidades de manipulação da economia pelos formuladores de política. A raiz do argumento está na concepção sobre a Curva de Phillips. Em artigo de 1958, A. W. Phillips (apud Keech, 1995, p. 28) apresentou uma correlação estatística entre nível de desemprego e nível de inflação para a Grã-Bretanha indiretamente relacionados, isto é, maiores taxas de inflação seriam acompanhadas por menores taxas de desemprego, e vice-versa. O que se convencionou chamar Curva de Phillips era o *trade-off* entre as duas variáveis. Qualquer par inflação-desemprego prescrito pela teoria poderia ser objeto de escolha política – seria como um "menu de opções" macroeconômicas. Phillips, em sua versão original, estava inserido dentro da tradição keynesiana.

Posteriormente, com o avanço das ideias monetaristas surgiram as expectativas adaptativas, e como outro avanço as expectativas racionais, que acabaram por formatar a visão neoclássica. Com expectativas racionais, seria impossível aos formuladores de política "enganar" os agentes econômicos elevando a oferta monetária no curto prazo, pois os agentes já conheceriam os incentivos e as ações dos formuladores de política. Como apresentado na seção anterior, o único efeito permanente dessa oferta monetária aumentada seria a produção de inflação, já que o sistema econômico funcionaria somente sobre a taxa natural de

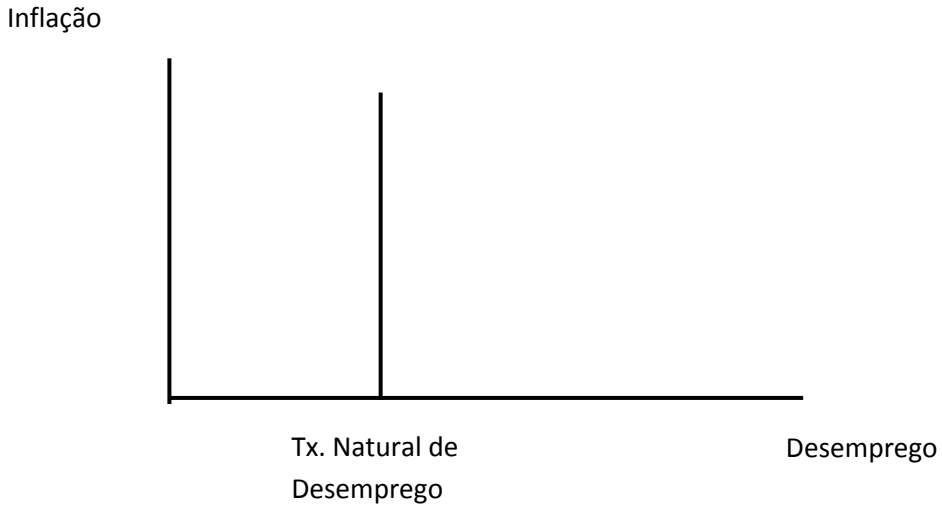
desemprego. Os gráficos 1 e 2 abaixo apresentam as duas curvas de Phillips na acepção keynesiana e sob as expectativas racionais.

Gráfico 1.1: Curva de Phillips Keynesiana



Fonte: Keech (1995)

Gráfico 1.2: Curva de Phillips com Expectativas Racionais



Fonte: Keech (1995)

Em relação à política, alguns modelos tratam o Executivo de forma homogênea. A fim de obter sucesso eleitoral, os governantes sempre buscariam um incremento na atividade econômica nos momentos pré-eleitorais. Esse tentativa de incremento na atividade econômica, que poderia ser viável para os keynesianos, traria consequências negativas, na visão monetarista, com inflação e recessão pós-eleição, ou mesmo apenas inflação imediata

na concepção das expectativas racionais. Devido à centralidade do calendário eleitoral na ação dos formuladores de política, esses são os modelos conhecidos como "ciclo eleitoral".

Quando se faz a distinção entre partidos de esquerda e direita no poder, os modelos concebem diferentes comportamentos na gestão de política econômica. Os partidos de esquerda buscariam maior crescimento econômico, com menor atenção à inflação, e os partidos de direita teriam a tendência contrária. Novamente, para os keynesianos haveria possibilidade de manipulação da economia no sentido desejado pelos partidos políticos, mas para as expectativas racionais os efeitos reais seriam mínimos e no que diz respeito à inflação seriam negativos.

Embora seja uma contribuição teórica importante às reflexões sobre relações Política-Economia, sobretudo por avançarem na análise e modelagem dos agentes políticos no processo de política econômica, os modelos de ciclos político mantêm-se afastados das questões levantadas por esta tese, qual seja, o papel da política na criação e modificação de instituições de política monetária. A preocupação dos ciclos políticos é entender como se influencia a política econômica a partir de instituições já dadas, e não como essa influência pode se realizar por meio da escolha do desenho institucional.

1.4 Relações Política-Burocracia: em busca da influência política sobre a Economia

Como visto, a teoria dos ciclos políticos negligencia a participação do Congresso e foca principalmente as relações entre o Presidente e as políticas fiscal e monetária[15]. Os trabalhos que consideram relevante a atuação do Congresso em relação à política monetária inserem-se na linha de estudos que tratam da interação Congresso-Burocracia, onde a abordagem dominante é aquela que utiliza a relação agente-principal.

Entre aqueles que focam a interação Congresso–política monetária, Kevin Grier (1991) identifica para os EUA uma relação entre as preferências do presidente da Comissão Bancária do Senado (*Senate Banking Comittee*) e taxas de expansão da oferta de moeda. Na

[15] Para alguns trabalhos que não levam em conta a participação do Congresso na determinação dos ciclos políticos, ou que acreditam que ele não influencia a política monetária, ver por exemplo (Pierce, 1978), (Woolley, 1984), (Beck, 1987), (Allen, Bray e Seaks, 1997), (Clark e Hallerberg, 2000).

linha dos ciclos partidários que assumem os postulados da teoria das expectativas racionais, o autor toma como base que a inflação tem diferentes efeitos redistributivos sobre a sociedade.

Morris e Munger (1998) apresentam um "jogo" com múltiplos principais de várias instituições (Senado, Câmara, Poder Executivo e o próprio FED), e concluem que o Congresso tem muita capacidade de influir sobre a burocracia, sendo que naqueles pontos em que tem consenso para derrubar vetos presidenciais, acima de 2/3 dos votos, as decisões nem precisam ser tomadas ou explicitadas pelo Legislativo.

Thomas Havrilesky (1995) apresenta um trabalho que é provavelmente o mais completo e abrangente sobre as relações entre o Congresso e a política monetária nos EUA. De fato, além das relações Legislativo-FED, o autor considera também as influências do Poder Executivo e as do sistema financeiro em relação à autoridade monetária.

Em primeiro lugar, o autor critica a simplicidade dos pressupostos motivacionais dos ciclos eleitorais e partidários para explicar a condução da política monetária nos EUA. Mais importante nas pressões sobre o FED seria o papel de acomodação das políticas distributivas do governo. Tais políticas, ao gerarem impactos nas despesas do governo e na carga tributária, têm efeitos sobre taxas de juros e câmbio. Dessa forma, o autor identifica na pressão dos políticos pela expansão da oferta monetária uma forma de atender grupos de eleitores que são prejudicados pelos efeitos adversos das políticas distributivas, efeitos que se manifestam em inflação, impostos, juros, câmbio e desemprego. Para o autor, as expansões monetárias ocorridas do final dos anos 1960 a meados dos anos 1980 seguiram esta lógica (Havrilesky, 1995, p. 13-14).

Indo à essência do seu modelo, Havrilesky entende que o Congresso, a partir de diagnósticos sobre a situação da economia, cria suas preferências sobre a política monetária e pressiona o FED neste sentido. Este, para se proteger das ameaças do Legislativo, cede aos interesses de curto prazo do Poder Executivo, que lhe garante apoio. O autor vê esta ação da autoridade monetária como uma perda tática de independência no curto prazo para garantir a sobrevivência da instituição no longo prazo.

É importante destacar dois pontos fundamentais que perpassam a bibliografia analisada. O primeiro refere-se à forma de influência do Congresso sobre a política monetária. Para Grier (1991) e também para Havrilesky (1995), o Congresso ameaça o FED com proposições e práticas legislativas de supervisão (*oversight*). O primeiro faz referência também a ameaças de auditorias de gastos do FED, perda da autonomia orçamentária e diminuição de tempo dos mandatos. O segundo cita ameaças à autoridade monetária do FED, a suas competências regulatórias, e ao segredo e à autonomia da política monetária.

O segundo ponto a ser ressaltado é que toda a bibliografia apresentada nesta seção até o momento foca a implementação da política monetária e não as alterações institucionais que esta pode sofrer. Ações que objetivem modificações institucionais entram nas análises como instrumentos de ameaça no processo de influência sobre a implementação de política monetária. De fato, para os EUA a estrutura institucional que rege tal política está estruturada praticamente desde 1951[16], o que pode explicar a ênfase da bibliografia na implementação da política e não em aspectos de mudança institucional.

Diante do quadro traçado, é útil a abordagem apresentada por Woolley e LeLoup (1989). Ao contrário dos outros autores citados, eles não trabalham com ciclos políticos e também não veem as ações do Congresso norte-americano apenas como ameaças ao FED com vistas a alterar a implementação da política monetária. Seu artigo realiza uma pesquisa comparativa entre EUA, Inglaterra, França e Alemanha em que utilizam o comportamento dos parlamentares em relação à política monetária para testar as motivações clássicas apresentadas pela literatura[17]. Concluem, ao final, que apenas a motivação eleitoral não é capaz de explicar o comportamento dos legisladores nesse tema.

Os autores trabalham com duas hipóteses de motivação: a eleitoral e a institucional. A motivação eleitoral seria aquela que liga os legisladores aos seus eleitores e impele os primeiros a acompanharem com atenção o que interessa aos segundos. Já o motivo institucional não se relaciona ao interesse imediato dos eleitores, mas sim aos valores abraçados pelos legisladores sobre o balanço de poder adequado entre os poderes (Woolley e Leloup, 1989, p. 65).

A fim de clarificar a diferença entre as motivações, e testar sua hipótese de dupla motivação para o caso da política monetária, os autores apresentam um modelo de análise com duas componentes. A primeira leva em consideração a natureza das ações empreendidas pelos parlamentares, dividindo-as em ações relacionadas à estrutura (*structure*) e aquelas relacionadas à substância da política monetária (*policy substance*). As palavras dos autores definem o que seria cada um dos grupos de ações:

> Concern for structure involves requiring reports to the legislature and its auditing bureaus, specifying procedures for selection of agency personnel, requiring legislative approval of

[16] Os pontos importantes na trajetória de estruturação institucional do FED foram: sua criação em 1913; a definição sobre a composição de seus membros em 1935 (*Banking Act of 1935*), que estabeleceu a proeminência dos indicados pelo Presidente no FOMC (também criado pelo mesmo ato); a perda de influência do Tesouro no FOMC em 1951 (*Accord of 1951*); o estabelecimento, em 1975, de duas audiências anuais do presidente do FED no Congresso (uma no *House Banking Committee* e outra no *Senate Banking Committee*); e a obrigatoriedade da divulgação das atas de reunião do FOMC em 1993 (Havrilesky, 1995).

[17] Os autores partem das análises de motivação realizadas por Mayhew (1974) Fenno Jr. e Dodd (apud Woolley e LeLoup, 1989).

> agency budgets, determining the composition of central agency decision-making bodies, and setting standards for public participation and public access to records.
> Concern for the substantive content of policy decisions has to do with defining the appropriate policy instrument and its use, defining the appropriate policy target, and trying to affect the degree to which agency officials take account of particular distributive impacts of policy. (Woolley e Leloup, 1989, p. 66)

A segunda componente avalia a relação temporal entre as ações dos parlamentares e os impactos sobre os eleitores das medidas de política monetária. Os autores entendem que a motivação eleitoral fará com que os parlamentares tenham ações temporalmente próximas aos impactos sentidos pelos eleitores. A motivação institucional, por sua vez, segue outra temporalidade que não aquela relacionada ao interesse dos eleitores, mas sim aos julgamentos políticos dos parlamentares.

Como conclusões, os autores afirmam que existiram nos EUA tanto as ações parlamentares de substância de política quanto de estrutura. Ademais, concentraram-se em momentos diferentes: o Congresso procurou influenciar a implementação da política monetária quando os juros estavam altos (principalmente os do mercado imobiliário) e também procurou um novo arranjo institucional que fortalecesse o Legislativo após o episódio do *Watergate*. Para a Inglaterra e França, não há posições conclusivas, pois as ações de estrutura identificadas ocorrem em momentos em que havia preocupação com os juros altos e a alocação de crédito. Para a Alemanha, em vista da independência constitucional de seu Banco Central, não há praticamente nenhuma ação do Congresso.

Grier (1991) e Havrilesky (1995), mas sobretudo Woolley e LeLoup (1989) permitem lançar algumas luzes iniciais sobre o problema desta pesquisa: ações sobre a instituição de política monetária visam influenciar os resultados substantivos das políticas.

Agora é conveniente analisar como a literatura tratou dos casos específicos abordados nesta tese.

1.5 A literatura sobre os casos: onde está o Processo Decisório?

A Reforma Bancária de 1964

A literatura pesquisada sobre a Reforma Bancária de 1964 pode ser dividida em três níveis. O primeiro deles refere-se a obras com foco em questões de economia-política do período ou no Bacen, mas que dão pouquíssima atenção ao processo específico da criação da Lei 4.595/64 (apenas como exemplos, Gouvêa, 1994; Corazza, 1995).

O segundo refere-se a trabalhos com foco distinto da Lei 4.595/64, mas que têm em seu bojo a discussão sobre a criação do Sistema Financeiro Nacional. Destacam-se aqui os trabalhos de Lago (1982) sobre o papel da Sumoc na condução da política econômica de 1945 a 1964, e o de Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (1987) sobre o CMN entre 1964 e 1974. Ambos praticamente silenciam sobre o papel do Congresso na Reforma Bancária de 1964, o que chega a ser curioso para o caso de Vianna, pois o subtítulo de sua obra refere-se ao CMN já em 1964, período no qual ele ainda não existia de fato, senão nas discussões e projetos dentro do Legislativo. As obras são caracterizadas também por limitarem suas reflexões − quando adentram o âmbito decisório político − ao papel desempenhado pelo Poder Executivo e pelo BB.

O terceiro grupo avança no sentido das preocupações desta tese, como os trabalhos de Minella (1988), Santos e Patrício (2002) e Nogueira (1993).

O importante trabalho de Minella (1988) apresenta e analisa a Reforma Bancária de 1964[18] a partir de sua preocupação maior sobre o papel dos banqueiros no sistema político-econômico brasileiro, e é a única referência sólida sobre o processo legislativo referente à Reforma Bancária de 64. Sua abordagem é de cunho marxista e analisa o fenômeno da criação das instituições de política monetária em relação aos interesses de classe engajados na luta pela dominação daquela fração de poder político consubstanciada na autoridade monetária (que tem implicações fundamentais para o desenvolvimento da acumulação capitalista no país). A atividade parlamentar é vista como um reflexo dos interesses da classe à qual o parlamentar estava ligado, e nesse sentido a obra se conforma ao que Polsby e Schickler (2002) definiram como o momento "sociológico" dos estudos legislativos nos EUA, configurado como a linha de estudos que buscava identificar as relações entre as preferências dos representados e representantes e que se estabeleceu antes dos atuais estudos neo-institucionalistas.

Minella considera que os principais partidos políticos da época (PSD, UDN e PTB) continham contradições internas, mas no geral representavam as posições de classe (centro, direita e esquerda) reconhecidas pela literatura. Sua obra, contudo, não valoriza a dinâmica

[18] Minela denomina a ocorrência Reforma Bancária de 65. Aqui, como o foco é o processo decisório dentro do Legislativo, preferiu-se desde o início denominá-la Reforma Bancária de 64, para enfatizar o ano no qual as discussões se finalizaram.

legislativa do Congresso Nacional − como os ritos e práticas legislativos e os incentivos institucionais objeto de preocupação dos estudos legislativos atualmente, derivado das influências da escolha racional e do neo-institucionalismo (Polsby e Schickler (2002).

Coerente com a análise marxista, o autor entende a ação estatal como derivada da luta entre duas correntes políticas distintas, uma articulada ao imperialismo (encabeça por UDN e setores do PSD) e outra a um projeto de capitalismo autônomo (representada pelo PTB) (Minella, 1988, p. 19). Após o golpe de 1964, a definição da Reforma Bancária teria se dado entre os interesses das frações de classe burguesa: industrial, financeira nacional e financeira internacional (1988, p. 66). Tal perspectiva exclui uma abordagem focalizada na política econômica como esta tese pretende realizar, contudo não são perspectivas antagônicas, mas sim complementares.

A crítica ao trabalho de Minella não está no que ele afirma, pois esta tesa corrobora a afirmação de que o golpe de 1964 manteve os interesses do capital e suprimiu as forças trabalhistas e populares na arena política, e o resultado legislativo, por consequência, só poderia atender às forças políticas dominantes no momento. A crítica a ser feita refere-se aos seguintes pontos:

i. consistência do resultado do processo legislativo com sua história. Apesar do acirramento da luta política na República de 46 ter ocorrido principalmente após 1962, o debate sobre o quadro institucional da política monetária é algo que se coloca desde a criação da Sumoc ainda na ditadura de Getúlio Vargas. O processo legislativo iniciado em 1947 antecipa uma série de questões que vão ser definidas apenas no final de 1964, como por exemplo a composição do órgão de cúpula do sistema e a representação de interesses privados, o papel do BB na nova estrutura, a seletividade do crédito e o crédito rural. Em termos legislativos, a tramitação da matéria o demonstra, não se configura a imposição de um projeto alienígena ao Congresso derivado da excepcionalidade do golpe, e é mesmo de se questionar se o Executivo comandado por Castelo Branco possuía uma proposta fechada. O conteúdo da Lei 4595/64 é fiel às propostas apresentadas no Congresso nos 17 anos anteriores;
ii. o processo decisório da Reforma Bancária de 64 é bastante rico mesmo em sua quadra pós-golpe e merece ser explorado. O Poder Executivo não impôs sua posição sobre o Congresso. Para corroborar o ponto podem-se citar as diferentes versões ao projeto aprovadas pela Câmara dos Deputados, pelo

Senado Federal e a imposição de vetos pelo Poder Executivo. Ainda, se já com o Ato Institucional nº 1 o Presidente passou a contar com poderes legislativos especiais, ele não os utilizou na tramitação da Reforma Bancária;

iii. se a análise marxista permite englobar os grupos em luta na Reforma Bancária em duas posições antagônicas (capital versus trabalho) − o que é correto em seus próprios termos −, outra perspectiva permite pensar a discussão sobre o formato institucional do BC e do CMN dentro das diversas propostas de desenvolvimento capitalista brasileiro, quando se pode recorrer aos grupos liberais e desenvolvimentistas (Bielschowsky, 1988) (Santos, 2007) para entender o debate sobre a questão dentro do marco capitalista.

Santos e Patrício (2002), em outra obra que toca o processo legislativo da autoridade monetária no período, analisam a dinâmica da prestação de contas e condução da política monetária do Bacen no período atual sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão. Em uma breve apresentação histórica, ambos não se estendem muito sobre a Reforma Bancária de 1964, mas demarcam uma dinâmica de relação Executivo-Legislativo sobre a questão. Os principais elementos a reter da posição dos autores é a identificação de uma coalizão desenvolvimentista predominante na República de 46 e o embate entre estes desenvolvimentistas e o grupo de economistas da Sumoc sobre o formato do BC, se populista ou clássico. Para os autores, esta luta teria perdurado até Octávio Bulhões ter alcançado proeminência na formulação de política econômica com o golpe de 64, quando conseguiu criar o BC num formato mais próximo de seus planos, embora à custa de algumas concessões aos desenvolvimentistas-populistas.

Dênio Nogueira – economista do grupo do Ministro Octávio Gouveia de Bulhões, representante deste na negociação da Reforma Bancária no Congresso e primeiro Presidente do Bacen−, em longa e valiosa entrevista transformada em livro (Nogueira, 1993), apresenta uma análise que tanto vai além do papel do BB no episódio, quanto lança vida ao debate legislativo[19]. Na Introdução da obra, Marly Motta e Dora Rocha chamam a atenção para os relevantes pontos que o entrevistado permitiu clarificar.

[19] Interessante que Casimiro Ribeiro − funcionário do BB, diretor da CARED, membro do grupo de Octávio Bulhões e companheiro de Nogueira na primeira diretoria do BC − enfatiza sempre a objeção do BB à criação do BC, não indo além em sua análise, como faz Nogueira (ver por exemplo a obra de Lago (1982), com várias passagens exemplares de Casimiro Ribeiro, (p. 203, por exemplo)).

> Se o depoimento detalhado de Denio Nogueira acerca das negociações que conduziram à aprovação da Lei de Reforma Bancária, por um lado, confirma a ativa participação de segmentos econômicos cujos interesses estavam muito vinculados à nova instituição, por outro, coloca em destaque um ator que, embora atuante na formulação de políticas econômicas, tem sido deixado de lado, principalmente no período dos governos militares: o Legislativo. A gestação do Banco Central no Congresso ao longo de quase nove meses tem um duplo sentido: não só relativizar certas interpretações correntes que dão conta do imediato "apagamento" do Legislativo após março de 1964, recuperando seu papel em algumas decisões fundamentais, como o torna, na visão de Denio Nogueira, o principal avalista da independência do Banco Central. (Nogueira, 1993, p. 15-6)

A sistematização de alguns aspectos presentes nas obras citadas sobre a Reforma Bancária de 1964 é útil à análise aqui empreendida.

Lago (1982) e Minella (1988) aproximam-se numa identificação da causa principal que tornou possível a aprovação da Reforma, qual seja, o golpe militar de 1964. Para Lago o Congresso teria sido praticamente suprimido em suas prerrogativas legislativas (Lago, 1982, p. 209):

> Também Bulhões sempre teve disso plena consciência [da oposição no Legislativo], e não é por acaso que tanto a criação da SUMOC em 1945, como a do Banco Central em 1965, são obtidas por imposição de regimes de exceção.

Para Minella, no entanto, o Congresso pós golpe ainda se mantém um corpo ativo, embora desequilibrado em favor da direita:

> A mudança na correlação de forças, estabelecida pelo golpe de Estado, tornou possível que se adotasse a Reforma Bancária com as características já analisadas. A reforma, portanto, não teve solução em si mesma: sua adoção e as linhas ou orientações que exibia, explicava-se no contexto mais amplo dos conflitos e das lutas de classe que desenvolviam-se nesta época no Brasil. (Minella, p. 72).

Ao contrário do que prescreve Lago, esta tese procura demonstrar que tanto o debate continuou existindo após março de 1964 como ainda apresentou uma variabilidade significativa. E esta variação de proposições pode ser vista como abarcando diferentes aspectos e necessidades da política econômica, não havendo uma solução única que representasse "a direita". Ao contrário da análise classista de Minella, esta tese segue uma visão pluralista e valoriza sua relação com a política econômica.

O trabalho bastante reconhecido de Vianna toma o CMN como um caso de relação Estado-Sociedade de cunho "corporativista burocrático-autoritário" (1987). Seu período de análise é de 1964 a 1974, e conclui por entender que o CMN foi, neste período, uma agência de planejamento voltada para viabilizar a acumulação capitalista em novas bases, sob uma ordem política específica, no caso autoritária.

Do trabalho da autora deve-se reter aqui três elementos. O primeiro diz respeito ao silêncio sobre os partidos e o Congresso no processo decisório que produziu a Lei 4.595/64. Em todo a obra só há duas passagens marginais sobre o Congresso e sua relação com o CMN

ou com a criação do Sistema Financeiro Nacional. Embora o foco da autora seja o funcionamento do CMN, sua gênese é analisada e tem importância na obra, e por isso a baixíssima presença do Parlamento nas análises pode demonstrar um julgamento da autora sobre a falta de importância do Legislativo na configuração da Lei.

O segundo elemento a se reter é a revisão de literatura que a autora faz sobre as agências governamentais e os interesses privados desde 1930 até meados da década de 1970. Sua conclusão é que o Estado brasileiro foi estruturado em agências que realizavam a representação de interesses societais sob uma lógica corporativa. Mais acentuado em períodos autoritários (Estado Novo e pós-64), contudo esteve sempre presente. Essa prevalência corporativa identificada pela autora na literatura e reforçada pelas conclusões de seu trabalho, ajuda a explicar toda a discussão legislativa sobre representação de interesses na autoridade monetária (tanto no CMN quanto no Bacen).

O terceiro elemento refere-se às várias hipóteses apresentadas para explicar porque se teve, com a Lei 4.595/64, a criação de um banco central novo e não a transformação do BB em banco central misto ou puro. Haveria para a autora seis hipóteses que explicam a não transformação do BB em autoridade monetária em 1964:

> 1ª) BB era importante na atividade de fomento e tirá-lo do mercado seria problemático[20].
>
> > Com a dependência das empresas em relação aos créditos concedidos através das carteiras de crédito industrial e agrícola, ficava cada vez mais difícil retirá-lo [o BB] do mercado para dar-lhe uma feição de banco central mais explícita. (Vianna, 1987, p. 102-3)
>
> 2ª) A ideia do BB como banco central misto era mal vista pelo empresariado.
>
> > Como banco comercial, o Banco do Brasil também se fortalecia , ampliando o número de agências[21], multiplicando seus depósitos e aumentando o valor do capital realizado. A concorrência com a rede financeira privada – extremamente pulverizada antes de 64 – atraiu a desconfiança dos banqueiros, que passaram a oferecer resistência a que o banco se transformasse efetivamente em autoridade monetária. (Vianna, 1987, p. 102-3)

É interessante destacar que Minella tem posição contrária às duas hipóteses apresentadas acima. Para ele, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sempre desejou a transformação do BB em banco central. O cerne do argumento é que o grupo industrial paulista tinha bastante mais influência dentro do Banco do Brasil, e a Sumoc,

[20] Essa mesma posição já se encontra no estudo de Sir Otto Niemeyer, de 1931. Citado em Nogueira da Gama, (Brasil, 1963, p. 182).
[21] Entre 1955 e 1965, o número de agências do BB passou de 358 para 625 (Viana, 1987, p. 98)

que ganharia força com sua transformação em banco central, era ligada à burguesia financeira, com destaque para os interesses internacionais (Minella, 1988, p. 59-61).

3ª) Ministro da Fazenda queria meios para controlar o BB.

> Assim, por um lado, o próprio governo – e em especial o Ministro da Fazenda, responsável em última instância pelas contas nacionais – sentia a necessidade de um órgão que fortalecesse seu poder de controle sobre a moeda e o crédito, dado que a SUMOC não se efetivara como tal. (Vianna, 1987, p. 102)

4º) Setor privado queria independência do BC em relação ao governo e ao BB.

> De outra parte, igualmente, a rede bancária privada reclamava da situação vigente onde o "setor privado tinha que dançar conforme a música tocada pelo Banco do Brasil" [entrevista 9], passando a exigir um banco central com autonomia em relação ao próprio aparato governamental (no qual se incluía, naturalmente, o Banco do Brasil). (Vianna, 1987, p. 102)

5ª) O grupo técnico de Bulhões queria um BC independente.

6ª) Bulhões teve apoio do presidente do BB para criar o BC[22].

> Em 1964, quando foi elaborada a Lei de Reforma Bancária, havia consenso sobre a urgência de se criar um banco central – tanto por parte dos técnicos que haviam assumido o controle da política econômica sob o comando de Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, quanto por parte do setor financeiro privado. A resistência vinha da área mais ligada ao Banco do Brasil, que insistia na transformação definitiva deste em autoridade monetária. "O Banco do Brasil não queria o Banco Central porque já se considerava como tal" [entrevista 09]. A ideia de estruturar um novo banco central, porém, estava praticamente consagrada, já que esta era a preferência do Ministro da Fazenda e do próprio presidente do estabelecimento, um banqueiro de São Paulo bastante ligado à equipe de Campos e Bulhões. (Vianna, 1987, p. 102)

Assim, depreende-se da argumentação de Vianna que a criação do BC deu-se sobretudo como vitória contra o BB, e se somar a visão de Minella, contra os trabalhadores que canalizaram suas demandas – de 1962 até o golpe – por meio da defesa do BB.

Dênio Nogueira, de forma diversa, julga que computar ao BB toda resistência à criação do Bacen é algo míope. Para o autor, o BB era contra a criação do Bacen, mas as pressões vinham de grupos mais fortes, como a FIESP. A preocupação seria com a política a ser implantada por um Bacen forte, e não um esforço de preservação da "organização" BB:

> A FIESP não queria o Banco Central. E a prova disso é que depois, no governo Costa e Silva, e mais ainda no governo Geisel, o Banco Central foi totalmente descaracterizado. Tirou-se a força não só do Banco Central, como do ministro da Fazenda. Até que ponto o Banco do Brasil teria, primeiro, interesse, segundo, força para enfraquecer o ministro da Fazenda? Não teria. Isto, na minha opinião, é a comprovação de que a pressão vinha de fora. (Nogueira, 1993, p. 138-41)

[22] Lago (1982, p. 200) corrobora a hipótese ao afirmar que o Presidente do BB, Luiz Moraes Barros, "concordava com a idéia do Ministro da Fazenda, de criar-se um banco central independente da estrutura do Banco do Brasil".

Nogueira complementa que as reações à criação do BC vinham mais do empresariado urbano e menos da classe rural, com exceção talvez do café, e complementa que estes empresários eram acostumados "a viver à custa da expansão monetária" (1993, p. 137-8).

Uma fonte importante de oposição a um Bacen ortodoxo, Nogueira acrescenta, são os banqueiros, que preferiam um órgão frágil como a Sumoc (1993, p. 116). De fato, durante a República de 46 a Carteira de Redesconto foi uma fonte importante de capital para os bancos comerciais pequenos[23], pois ao aplicar juros não punitivos nas operações de redesconto transformava em fonte de recurso o instrumento que deveria ser regulador da política monetária. O fato de Dênio Nogueira só subir os juros do redesconto no início de 1967 (Nogueira, 1993, p. 166), quase dois anos depois de assumir o BC, é um indicativo do quanto demorou para se estruturar a política de combate à inflação e também o fim da subsistência inflacionária dos bancos comerciais em relação ao redesconto. A mudança do instrumento foi qualitativa: de uma fonte de fundos aos bancos para um instrumento de política monetária (capaz de punir os tomadores).

De forma sintética, pode-se dizer que Minella analisa a Reforma Bancária sob a ótica da luta de classes, enquanto Lago e Vianna o fazem apenas sob a ótica do corporativismo consubstanciado no BB. Nogueira, por outro lado, numa visão ao qual esta tese se alinha, analisa o fenômeno de acordo com a dinâmica político-econômica que vê a criação do BC como um quebra relativa num padrão de relações público-privado que se estendia sobre a política de moeda e crédito, e que entende a transformação institucional como parte dessa mudança. Ademais, de Santos e Patrício (2002) vem um melhor delineamento da coalizão política que consubstanciava a dinâmica da política-econômica do período.

Esta visão mais ampla do sistema político-econômico e sua dinâmica de convivência com a inflação é corroborada por vários autores. Abreu (1992c) ressalta que a crônica e permanente inflação nacional seria fruto da arte de "não escolher" (p. 7) recorrente aos políticos brasileiros.

> As dificuldades recorrentes de legitimação da realocação de recursos entre setores e entre classes estimularam a pouca transparência na percepção das conseqüências da política econômica sobre os distintos grupos da sociedade. Proliferaram os mecanismos disfarçados de transferência de recursos: sobrevalorização cambial, controles de estoques e produtos primários, taxas de juros reais negativas. (Abreu, 1992, p. 8)

Lafer (2002), em análise do período JK, mas que pode ser estendida neste aspecto para toda a República de 1946, afiança a posição de Abreu sobre o ponto acima citado. A conciliação entre economia e política privilegiou no período o atingimento de metas de

[23] Lago (1982, p. 160) aponta que o Diretor da CARED em reunião do Conselho da Sumoc (751ª ata) afirma que grandes bancos não tomam redesconto, e os pequenos não podem abrir mão dele para não elevar custo de operações.

crescimento econômico (que traziam ganhos para empresários e trabalhadores) e evitou reformas tributárias que equilibrassem as contas públicas (que gerariam ônus relevantes e identificados para vários grupos). Se o Estado era levado a agir, e não tinha meios suficientes, o déficit público, a emissão e a inflação se impunham. Ao estilo conciliatório caía bem a "solução" inflacionária, pois diluía custos e mascarava responsáveis, enquanto o governo podia continuar suas ações[24]. Esse processo de conciliação mostrou-se possível até 1962, quando a queda no crescimento econômico e a inflação crescente se impuseram de forma bem marcada e alimentaram a crise política que desembocou no movimento de março de 1964.

Leopoldi (2002) também constata o caráter desequilibrado da política econômica da República de 46. Ao Estado impunham-se grandes desafios em termos de desenvolvimento, sobretudo quando este assumiu deliberadamente o projeto industrialista na década de 1950, mas as únicas políticas sobre as quais havia alguma margem de liberdade eram a cambial e a de comércio exterior. Em sua análise sobre o período JK a autora afirma que mesmo a Lei de Tarifas de 1957, provavelmente a maior alteração tributária promovida pelo Congresso democrático entre 1946 e 1964, foi patrocinada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI (2002, 122) e teve sobretudo a perspectiva protecionista, como parte da política industrial, e não como um meio de equilíbrio fiscal para o Estado.

Gustavo Franco (2005) é outro analista filiado a essa forma de entender a dinâmica político-econômica brasileira, para a qual utiliza o termo "inflacionismo". Argumenta Franco que a inflação foi aceita pela maioria dos economistas e políticos ao longo da história brasileira. Teria sido vista como funcional até início dos anos 1960, quando o modelo de desenvolvimento inflacionista entrou em crise, e renovou sua funcionalidade com a indexação após 1964 (a correção monetária que tornava a inflação não desestabilizadora). Tal modelo só entraria em crise definitiva com os choques do petróleo e dos juros nos anos 1970 e a exaustão fiscal experimentada por vários estados ocidentais no período (p. 258-64).

Como demonstram Cysne e Coimbra-Lisboa (2004), o Imposto Inflacionário foi fundamental para as finanças públicas da República de 46, quando atingiu a média de 0,93% do PIB entre 1947 e 1949; 1,91% nos anos cinqüenta; e 4,2% entre 1960 e 1964, com o pico histórico de 5,4% em 1963 – números altamente significativos de *per se* e também se comparado à média anual da carga tributária para o período 1956-1963: 16,9% do PIB[25].

[24] "A inflação foi vista como a alternativa mais viável para financiar o Programa de Metas e Brasília, em virtude da necessidade de se conciliar demandas e apoio do sistema político, o que inviabilizava uma reforma fiscal abrangente" (Lafer, 2002, p. 158).

[25] Fonte: Giambiagi et alli (2005), Apêndice Estatístico. Tabela A1: Brasil Indicadores Macroeconômicos 1945-2003.

Deve ser ressaltado que dos instrumentos de política econômica à disposição do governo, a política fiscal era sempre comprimida pela imutabilidade das receitas tanto na Primeira República (Fritsch, 1992, p. 35) quanto na República de 46 (Lafer, 2002). A margem de manobra estava na gerência das despesas e nas políticas cambial e monetária. Considerada a escalada do desenvolvimentismo a partir do final dos anos 1940 (Bielschowsky, 1988) e o papel central do Estado nessa estratégia, vê-se como era difícil a aceitação de propostas ortodoxas em política monetária e cambial, pois estar-se-ia sacrificando planos de desenvolvimento imediatos a ideais de equilíbrio fundados em outros padrões de desenvolvimento. Na República de 46 abundaram exemplos de decisões politicamente desgastantes entre equilíbrio fiscal e monetário ou desenvolvimentismo estatal, como na falência do plano econômico de duas fases do governo Vargas na década de 50 e o "rompimento" de JK com o FMI para não "sacrificar" seu Programa de Metas.

O governo Castelo viabilizou uma nova institucionalidade em política econômica, bastante mais ortodoxa e equilibrada fiscal e monetariamente, pois re-equacionou o quadro político-econômico ao aumentar as receitas não inflacionárias e a margem de ação da política-econômica (Resende, 1992; Simonsen e Campos, 1979). Essa construção institucional e gerencial realizada pela equipe Campos-Bulhões teve uma vitória temporária e não conseguiu subverter a articulação desenvolvimentista estatal que ressurgiu, expurgada das forças trabalhistas populares, na nova forma autoritária e tecnocrata de promoção do desenvolvimento econômico liderada por Delfim.

Esta quebra temporária no padrão de gestão econômica peculiar à República de 1946 é assumida nesta tese como o pano de fundo das decisões congressuais sobre a Reforma Bancária de 1964. Em outras palavras, o julgamento político parlamentar sobre a gestão da economia brasileira pôde aceitar uma construção ortodoxa naquela específica quadra pós-golpe porque a equipe no poder sinalizava não só como necessárias, mas também viáveis, as opções institucionais apresentadas. A construção institucional lá realizada não se configurava como um salto no escuro, sobretudo por ser afiançada e coerente com o plano econômico geral da equipe Campos-Bulhões.

Este trabalho considera fundamental o papel do golpe de 1964 na realização da Reforma Bancária de 1964, mas procura uma abordagem complementar às anteriores. Embora seja inquestionável o fato de que o movimento militar representou uma alteração na estrutura política brasileira, pois definiu muitas lutas anteriores entre capital e trabalho, capitalismo e socialismo, em benefício de um projeto capitalista industrial de exclusão política popular, acredita-se que a dinâmica político-parlamentar tem mais a oferecer à análise do que o

desenvolvido por exemplo por Minella (1988) (que, justiça seja feita, busca outros objetivos de análise). Também, embora Lago (1982), Vianna (1987) e Nogueira (1993) avancem no sentido de identificar mais pormenorizadamente atores e interesses presentes nas decisões sobre a Reforma Bancária de 1964, é importante dar-se mais atenção ao funcionamento interno do Congresso Nacional e sua relação com o Poder Executivo. Da mesma forma, Santos e Patrício (2002) apresentam linhas gerais do processo de criação do BC a partir das coalizões políticas majoritárias no período, mas se ganharia bastante em avançar na pesquisa dessa ocorrência.

A Reforma do CMN em 1994

A inflação brasileira e o descontrole monetário solidificaram-se ao longo de quase três décadas após o governo Castelo Branco, e o crescimento econômico caiu e se tornou instável já ao final dos anos 1970. O Plano Real, formulado e implementado a partir de 1993, consubstanciou um plano de combate à inflação e a proposta de um novo modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil, distinto da substituição de importações, do protecionismo e da intervenção estatal anteriormente vigentes. Neste amplo leque de ações e propostas, a alteração da composição do CMN é apenas uma parte da construção do Plano. Esta tese, contudo, procura valorizar o processo decisório parlamentar e seu sentido de mudança institucional na área de política monetária.

A bibliografia que analisa a alteração na composição do CMN quando do Plano Real não é extensa. Foram identificados os trabalhos de Sônia R. Filgueiras Lima (2006) e Maria Clara R. M. do Prado (2005). Lima trata do processo de criação da independência do BC no período 1994 a 2002. Já Prado tem como foco o Plano Real. Ambas, contudo, não têm como assunto principal a mudança da composição do Conselho. A partir de Lima, principalmente, pode-se identificar atores e questões envolvidas na alteração da composição do CMN, contextualizados pela discussão da criação da independência da autoridade monetária.

Além da discussão do trabalho de Lima, esta seção apresenta ao final dois aspectos gerais do contexto político-econômico do período entendidos como determinantes para o resultado da implementação do Plano Real e a alteração na composição do CMN, que podem ser depreendidos a partir da literatura que trata das posições programáticas dos principais

partidos do período (PFL e PSDB, principalmente), de relatos sobre a criação do Plano Real (Cardoso, 2006) (Fiuza, 2006) e também da literatura sobre estudos legislativos (Figueiredo e Limongi, 2001).

Assim como se procurou demonstrar que para a República de 1946 existiu uma economia-política que impediu a criação de um banco central ortodoxo antes do golpe militar de 64, o período que antecede o Plano Real assistiu a uma mudança nas preferências da coalizão dominante que permitiu inovações na área monetária. Também, as regras institucionais da relação Executivo-Legislativo permitiam um Poder Executivo mais ativo e capaz de articular a ação no Congresso de forma mais efetiva, favorável aos seus planos.

Lima (2006) analisa a temática da independência/autonomia[26] do Bacen no período 1994 a 2002. A partir da constatação que o Bacen conseguiu com o Plano Real uma independência de fato, mas não de direito, a autora busca identificar as forças políticas no Executivo e no Legislativo que levaram a esse arranjo informal. Para a autora, a proposta de independência foi sempre impulsionada pela equipe econômica formuladora do Plano Real (Lima, p. 64)[27], mas como reconhece a partir de afirmações de Prado (2005, p. 281), as dificuldades já eram relevantes mesmo dentro do Poder Executivo, quando o Presidente Itamar Franco teria mandado suprimir de uma das versões da MP do Real a obrigação do Poder Executivo enviar ao CN uma proposta de independência do Bacen em 60 dias. Mesmo com a passagem de Fernando Henrique Cardoso para a presidência essa tensão teria permanecido, pois o governo não teria trabalhado efetivamente pela implementação da independência – para a autora, os episódios de "empenho" do governo no sentido da independência teriam ocorrido sempre em resposta a problemas no balanço de pagamentos, quando a divulgação da proposta buscava sobretudo apoio internacional imediato (Lima 2006, p. 38-9).

Tanto Lima (2006) quanto Santos e Patrício (2002) tomam algumas mudanças institucionais como marcos do avanço da temática da independência do Bacen: o fim da Conta Movimento em 1986; a proibição pela CF 88 do financiamento do Tesouro pelo Bacen; a criação do COPOM em 1996; a transferência para o Tesouro da administração da dívida externa e dos pareceres ao SF que tratam da autorização de dívida dos entes federados em 2001. Sola, Kugelmas e Whitehead (2002a), por sua vez, acrescentam que as condições de

[26] A autora utiliza os termos como sinônimos, embora como já se definiu acima, não sejam equivalentes (Sá, 2006).
[27] Em entrevista que a autora realizou com Gustavo Franco, o economista expressa que a perspectiva da equipe era que o Brasil precisava de uma ampla re-estruturação institucional da economia, o que se iniciava necessariamente pelos aspectos orçamentários e avançava para as questões de política monetária, em que a independência era um ponto na trajetória, importante mas dependente das ações anteriores (várias das quais empreendidas durante o governo FHC, como a Lei de Responsabilidade Fiscal).

independência do BC surgiram apenas após a estabilização, pelo enfraquecimento dos bancos estaduais e pela própria influência política das eleições "casadas" entre presidente e governadores, o que fez os últimos perderem força em seus pleitos de favorecimentos monetários e creditícios.

Na Presidência de Itamar Franco, momento inicial da formulação e implementação do Plano Real, Lima (2006) – baseada em entrevista com Gustavo Franco − afirma que o objetivo ideal da equipe econômica era extinguir o CMN, mas já se tinha consciência de que isso era impossível. Assim, a primeira tentativa foi compô-lo apenas com Ministro da Fazenda e Presidente do BC. O diagnóstico de Franco, expresso desta vez em obra sua, é claro sobre como se via o CMN em vigor e as atribuições que se esperava que ele assumisse. O CMN teria sido até então uma "câmara setorial da moeda" (numa referência aos acordos entre empresários e sindicatos em prejuízo do consumidor e da competição entre empresas) e acrescenta que "nunca tinha havido tamanha paralisia por parte das autoridades monetárias" (Franco 2000; pp. 256 e 268). Em seu novo formato, o CMN viria a ser:

> (...) um foro de coordenação macroeconômica, de deliberação sobre normas, supervisão bancária e autorizações e de uso de instrumentos financeiros e creditícios para fins fiscais (os contingenciamentos de crédito e limitações às dívidas de entidades públicas). (Franco 2000; pp. 286)

As negociações com a equipe próxima a Itamar (seus assessores mais imediatos, identificados como a república do "pão de queijo") levou, segundo Lima, a algumas alterações: inseriu-se o Ministro do Planejamento no CMN, criou-se a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC) para regulamentar os aspectos do Plano Real submetidos ao CMN, e, mais importante simbolicamente, fez-se constar em várias passagens da MP que as decisões do CMN deveriam seguir as diretrizes do Presidente da República (o que em tese poderia desvirtuar toda estratégia da equipe econômica).

Lima (2006, p. 74-5) reconhece na obra de Prado (2005) uma outra versão para a discussão sobre a composição do CMN, discrepante do relato de Gustavo Franco. Para Prado a equipe econômica teria proposto uma composição ainda ampla do CMN, mas feita sobretudo com membros sob controle da equipe econômica. Seriam: Ministros da Fazenda e Planejamento, Presidente e Diretores do BC, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários e Secretário do Tesouro Nacional. A oposição de Itamar teria vindo não da supressão dos representantes do setor produtivo no Conselho, mas da supremacia da equipe econômica. Lima lembra que Itamar Franco tinha restrições à autonomia do BC, sobretudo pelo risco de

captura[28]. Vale lembrar que o ainda parlamentar Itamar apresentara um Projeto de Lei Complementar em 1989, nº 200, que estabelecia quarentenas para os diretores do Bacen e reservava alguns cargos da instituição para funcionários de carreira.

Lima entende que as versões de Gustavo Franco e Prado (2005) podem ser verdadeiras, sob o argumento de que deve ter havido várias redações preliminares da MP do Real, e que cada uma tenha espelhado momentos diferentes das negociações.

Um momento de inflexão importante na trajetória de independência do BC se deu após a desvalorização cambial de janeiro de 1999. Ao contrário da maior independência na gestão de Franco, os objetivos de política monetária passaram a ser definidos pelo CMN, com a prerrogativa de definir as metas de inflação (p. 102). Até o estabelecimento do regime de metas em 1999 prevalecia a independência, em que o BACEN definia seus objetivos e uso de instrumentos. Com as metas de inflação os objetivos são definidos pelo CMN, e cabe ao Bacen apenas a escolha dos instrumentos para buscar sua realização. Em ambas as situações, contudo, o BC ainda não contava com mandatos nem modificações em seu estatuto de criação. Armínio Fraga, presidente do BC quando da implementação das metas de inflação, afirma que o modelo de autonomia operacional se construiu na prática (Lima, 2006, p. 98-9).

É essencial destacar que em ambos os contextos institucionais, seja autonomia ou independência, a definição da política monetária está circunscrita ao CMN e ao Bacen, o que ressalta a importância da mudança institucional ocorrida no conselho no início do Plano Real. Dada a nova constituição reduzida do CMN, uma posição da equipe econômica sobre a política monetária poderia ser formalmente contestada apenas pelo Presidente da República.

Ao estender-se sobre a posição do Executivo em relação à independência durante o governo FHC, Lima (2006, p. 92-3) identifica várias posições contrárias. Estes pontos de discordância seriam o ministro Serra, no Ministério do Planejamento, o PSDB – que era dividido sobre a questão – e também o PMDB. Em depoimento de José Aníbal à autora, ele complementa, sobre seu próprio partido, que o PSDB nunca discutiu de forma adequada a questão da independência do BC.

Lima afirma que a discussão sobre a independência do Bacen não era abordada pelos atores políticos de forma estanque, mas sim sempre acompanhada das análises e críticas às políticas monetária e cambial implementadas na prática. Essa luta ficou conhecida à época como “monetaristas” versus “desenvolvimentistas”, numa curiosa volta ao debate presente na República de 46.

[28] Captura refere-se à prática dos agentes reguladores seguirem os interesses dos regulados, e não o “interesse público”, prática que visa à conquista de posições e meios de ganho pelos reguladores no setor regulado.

Em relação ao Presidente Fernando Henrique, a autora conclui que este nunca foi um apoiador integral da independência do Bacen, mesmo antes da desvalorização. Se após a queda do Real em janeiro de 1999 ficou fortalecida a posição do presidente em afirmar a necessidade de poder intervir no comando do BC – como foi o caso com a substituição de Gustavo Franco –, para a autora, FHC nunca desejou abrir mão da posição de "garantidor de última instância da autonomia do BCB" (Lima, p. 98). Essa posição alinha-se àquela de Itamar Franco, de disputa entre delegador e delegado na definição da política monetária. Contudo, o que fica ressaltado, principalmente em FHC, é o acordo entre Presidente e equipe econômica de que as decisões deveriam ser "blindadas" dentro do Executivo (p. 101).

Outro elemento de entrave na proposta de autonomia do Bacen, este particularmente caro à abordagem empreendida nesta tese, é que a independência só seria possível com a regulamentação do art. 192 da CF por uma Lei Complementar apenas, a qual deveria englobar uma ampla gama de assuntos, entre eles o contestado tabelamento dos juros em 12% ao ano. O problema logo identificado pelos formuladores do Real (Lima, 2006, p. 64-5 e 69-70[29] e 92) foi a dificuldade dessa regulamentação ampla em uma só lei complementar. Em outros termos, a multidimensionalidade da proposta de regulamentação, obrigatória devido a dispositivos institucionais (constitucionais), fechou uma possibilidade de ação. Interessante que poderia haver, em tese, um apoio amplo à proposta de independência do Bacen, mas sua multidimensionalidade tornava muito mais complexa a decisão e sujeita a pontos de veto estranhos ao tema da independência.

Como se disse acima, a literatura que trata especificamente da alteração da composição do CMN é escassa. Contudo, análises sobre o Plano Real e o funcionamento do Congresso no período permitem destacar alguns elementos. O primeiro refere-se ao esgotamento do modelo econômico de industrialização por substituição de importações e o rearranjo da coalizão política dominante. Como se verá com detalhadamente no capítulo 4, a partir do governo Geisel a inflação elevou-se quase ininterruptamente e o crescimento econômico se tornou instável. O projeto desenvolvimentista dominante, com a crise nos anos 1980, passou a ser questionado e a intensificação dos movimentos de integração financeira e comercial passaram a influenciar a nova agenda político-econômica. Em termos mais específicos, a crise dos anos 1980, com restrições fiscais, cambiais e a moratória da dívida, fechou ao mundo político brasileiro a opção antes utilizada com sucesso. Nesse sentido, a realização do Plano Real é a assunção de um novo projeto econômico (Franco, 2000) e é da mesma forma um realinhamento de forças políticas. O discurso econômico do PFL e a

[29] A autora é explícita ao dizer que esse problema estratégico foi identificado por Gustavo Franco.

movimentação do PSDB, sobretudo com o próprio Fernando Henrique Cardoso, no sentido da defesa das políticas "neo-liberais", é um marco no mundo político, pois cria um novo projeto econômico que impulsiona a coalizão política dominante (Cardoso, 2006) (Fiuza, 2006). Trata-se de uma mudança das preferências da coalizão dominante na esfera econômica.

A mudança dessa coalizão, também é importante ressaltar, dá-se em contexto democrático. Isto é, as preocupações eleitorais e sua influência na dinâmica política são permanentes. Assim, é importante não só considerar que o Plano Real se apresentava como uma mudança de perspectiva de longo prazo para a coalizão política que o apoiou quanto também implicava em ações políticas de curto prazo que necessitavam ser avaliadas cotidianamente pelos tomadores de decisão.

Outro aspecto a ser ressaltado é que a implementação do Plano Real, responsável pela reorganização institucional do CMN, foi feita pela edição de várias MPs. O caso exemplifica muito bem a tese presente nos estudos legislativos brasileiros de que o uso da Medida Provisória altera estrategicamente a relação do Poder Executivo com o Congresso (Figueiredo e Limongi, 2001). Um projeto de lei comum coloca ao legislador a escolha entre um novo quadro a ser criado e o *status quo.* Com a MP, o legislador depara-se não mais com o *status quo*, mas sim com a escolha entre avalizar a política já em implementação ou escolher a reversão do quadro, isto é, uma terceira situação em que efeitos ocorreram durante um período e depois têm de cessar. O Plano Real, mesmo não tendo adotado congelamento de preços e salários (que foram comuns nos planos econômicos anteriores desde o Cruzado), deparou-se com várias críticas (que serão apresentadas na análise das emendas à MP 542/94), inclusive sobre a alteração na composição do CMN. Contudo, os parlamentares que apresentaram essas críticas estavam diante de um fenômeno político que se auto-alimentava positivamente – quanto mais sucesso tinha o plano, mais apoio recebia e mais viável tornava-se. Assim, pode-se dizer que a relação entre Executivo e Legislativo possui elementos estratégicos determinantes no resultado final do processo decisório.

1.6 Inquietações e proposição[30]

[30] Esta seção apoia-se em estudos desenvolvidos na disciplina Tópicos de Política Brasileira – Parlamento e as Relações Executivo-Legislativo, ministrada pelo Prof. Fabiano Santos, e na dissertação de mestrado do autor.

Espera-se ter deixado claro até o momento que as questões econômicas são de extrema importância política e que há várias ligações entre o sistema político e a política econômica, seja em relação à implementação ou às instituições de política monetária e creditícia. Mostra-se inadequada a visão de que os políticos e a política são elementos estranhos à gestão econômica. A política não está ausente da definição da política econômica, e a ideia a ser reconsiderada é que só há boa política econômica quando a Política está afastada. Também não se pode advogar o outro posicionamento extremo, qual seja, de que os políticos influenciam a administração comezinha da economia e que estão todo o tempo a atuar de forma idiossincrática sobre as questões econômicas.

Deve-se entender quando e como o sistema político afeta a condução da política econômica, no caso em estudo a política monetária e creditícia. A partir da constatação de que a constituição do Bacen e do CMN em 1964 e a reforma deste em 1994 foram objeto de decisões legislativas, e que estas modificações institucionais tiveram algum sentido e importância práticos, pode-se recorrer ao corpo de trabalhos de estudos legislativos para discutir o problema de pesquisa. São valorizadas na análise as características de tomada de decisões do sistema político, mais especificamente as relações Executivo-Legislativo e as características próprias do Parlamento em cada período.

O campo dos estudos legislativos, nos EUA, ganhou suas grandes referências teóricas atuais a partir da década de 1970: o neo-institucionalismo e a escolha racional, deslocando a perspectiva mais sociológica das pesquisas sobre o Congresso (Polsby e Schickler, 2002). Trabalho seminal foi o de David Mayhew (1974), o qual apresentou uma interpretação do Congresso dos EUA que valorizava a racionalidade individual do político em busca de seu objetivo de reeleição e a interação do comportamento individual com as regras e estruturas do parlamento.

A literatura que se seguiu à obra de Mayhew (1974) dividiu-se nos EUA em relação à organização e ao comportamento legislativo, e influenciou também a forma como o debate sobre o Legislativo é definido no Brasil. Lá, como aqui, passou-se a aplicar na análise as perspectivas distributivista, partidária e informacional, recorrendo à teoria do agente-principal (Moe, 1984, p. 757)[31] e elementos de teoria política formal (Hinich e Munger, 1998).

[31] A teoria agente-principal é uma abordagem do fenômeno da delegação e está relacionada a controle hierárquico no contexto de assimetria de informação e conflito de interesses (Moe, 1984. p. 757). A teoria está imersa numa concepção da sociedade composta por inúmeros contratos. Segundo ela, uma das partes (o principal) tem um direito/interesse e compra/contrata o serviço da outra (agente) buscando que este último realize as ações conforme ele (principal) deseja. Deve ser ressaltado que esses contratos são de cooperação, pois se o principal não tem opção em relação ao agente contratado (se o agente fosse insubstituível) ou o agente não tem escolha, se é dependente do principal (o qual poderia modificar a qualquer momento e a qualquer modo os termos do contrato, unilateralmente), então se configura outro tipo de relação, a de exploração (Maltzman, 2001; pp. 10-13).

A perspectiva distributivista, como apresenta por Weingast e Marshall (1983), é muito coerente com a obra de Mayhew. Sendo os parlamentares indivíduos com interesses diferentes entre si e constrangidos na busca deles apenas pela regra da maioria (por hipótese não haveria limitações partidárias), a abordagem enfatiza os ganhos mútuos da "troca" entre os parlamentares. Ao contrário de trocas "à vista" ou contratualmente controladas como no mercado econômico, a solução apresentada pelos autores para o "mercado político-parlamentar" assenta-se na estrutura institucional, basicamente o sistema de comissões, que permitiria trocas estáveis mesmo diante dos problemas inerentes às trocas políticas, que seriam a não-simultaneidade e os benefícios não contemporâneos. A solução institucional apresentada pelos autores assenta-se i) no fato das comissões terem monopólio de jurisdição sobre as matérias de sua competência (o que gera poder de veto sobre alternativas menos desejáveis que o *status quo*), ii) em os deputados terem direitos de propriedade sobre as vagas na comissão, iii) em haver regras universais para acesso aos cargos da comissão. Como decorrência dessa abordagem, que protege e valoriza os interesses dos integrantes da comissão em relação ao restante dos parlamentares para sua área temática específica, verificar-se-ia uma oferta superior das políticas públicas de competência da comissão em relação ao ponto ótimo do eleitor mediano da Câmara. Além disso, haveria uma grande estabilidade das políticas, pois mudanças nelas só ocorreriam com alterações na composição da comissão.

A perspectiva partidária, como apresentada por Kiewiet e McCubbins (1993), valoriza menos a dimensão particularista, individual, e dá mais importância ao papel dos partidos. Segundo ela, as comissões atuariam para atingir os interesses do partido majoritário, sendo delegadas dele. Para os autores, o partido teria importante papel de informação e comunicação com o eleitor, servindo de referencial para posições nacionais em política pública. A agremiação partidária teria sido criada e mantida pelos legisladores para resolver este problema de imagem, que é em síntese um problema de ação coletiva na criação de um bem público para os integrantes do grupo (a força comunicativa da sigla). A disciplina partidária seria então uma decorrência necessária, pois quanto mais coerente e disciplinado o partido, mais informativa para o eleitor é a sigla. Para a perspectiva partidária, o provimento de políticas públicas não seria determinado pela intensidade dos interesses dos membros da comissão, mas sim pelos do partido majoritário. Vale dizer que o contraste com a teoria distributivista não se dá apenas no terreno teórico, pois Kiewiet e McCubbins fazem uma reinterpretação da história partidária nos EUA e veem que, após a unificação dos democratas

nos anos 1970 e a diminuição da importância dos conservadores do Sul, o partido pôde impor à House of Representatives (equivalente à Câmara dos Deputados brasileira) políticas e objetivos mais claros e unificados.

A perspectiva informacional (Krehbiel, 1992), opõe-se às duas anteriores em vários pontos. Para esta perspectiva, as comissões são delegadas de toda Câmara, atuando para criar informações úteis e distribuí-las entre todos os legisladores. A especialização encontrada nas comissões não serviria apenas aos seus membros – como seria o caso de ação oportunista na relação de delegação –, mas, pelo contrário, atenderia aos interesses de todo parlamento, que procuraria compor as comissões com indivíduos de preferências diferenciadas e que espelhassem o plenário (*floor*), pois desta forma haveria mais incentivos para distribuir as informações produzidas. Neste modelo, não haveria um provimento excessivo de políticas, mas sim algo coerente com a posição mediana de todos os parlamentares.

Para o Brasil, o debate sobre o comportamento legislativo ganhou consistência no início dos anos 1990, quando passam a predominar abordagens distributivas e partidárias que valorizam as macro-características do sistema político e também as regras internas de funcionamento do Legislativo.

A primeira abordagem utilizada nesta nova fase dos estudos legislativos no Brasil foi a distributivista. Esta se funda em algumas características do sistema político brasileiro como a eleição proporcional em lista aberta para deputados, a candidatura nata e a falta de mecanismos à disposição dos líderes partidários para disciplinar os integrantes da agremiação. Segundo ela, os deputados procurariam apenas conseguir benefícios particularizados para suas clientelas e construir relações personalizadas com seus eleitores (Ames, 2003). Na abordagem distributivista, o papel das emendas parlamentares é bastante enfatizado, pois estas seriam substitutas funcionais brasileiras ao sistema mais descentralizado de definição de políticas e de orçamento encontrado no Congresso dos EUA.

Nelson Rojas de Carvalho (2003), David Samuels (2003), e Amorin Neto e Santos (2003) fazem relativizações importantes na abordagem distributivista. Em primeiro lugar vê-se que dentro do sistema proporcional adotado no Brasil há espaço não só para estratégias que priorizam políticas particularistas e relações pessoais com eleitores, mas encontram-se também parlamentares que atuam mais em questões nacionais, configurando outra atuação legislativa em termos de proposição de emendas orçamentárias, discursos e apresentação de proposições (onde não há foco na questão local, mas sim busca-se o voto de opinião, mais disperso). Um segundo ponto refere-se à relativização da premissa distributivista da busca da reeleição, pois no caso nacional a carreira de deputado não seria prioritária, pelo contrário, os

parlamentares em regra construiriam suas estratégias tentando viabilizar-se para cargos no executivo (em todos os níveis de governo). Por fim, haveria dentro do sistema eleitoral brasileiro a possibilidade do parlamentar "comunicar-se" com o eleitor sobre suas preferências em termos de políticas nacionais, contudo, isto seria feito segundo o alinhamento à coalizão de governo e não pela sigla partidária apenas (neste aspecto a crítica já insere elementos partidários na discussão).

À luz dos desenvolvimentos que relativizaram a abordagem distributivista, poder-se-ia chamar a atenção para ao menos três causas que a colocaram como iniciadora da pesquisa no Brasil. A primeira, e mais óbvia, é que esta era a linha teórica dominante nos EUA então. A segunda diz respeito aos grandes problemas econômicos e sociais que o país suportou sem encontrar soluções na esfera política, como a inflação, a corrupção e as demandas sociais não atendidas. Diante de tais problemas chamava atenção a falta de coordenação política no Parlamento desde a redemocratização até o Plano Real. A terceira diz respeito à interpretação bastante difundida no senso comum que vê os políticos brasileiros como descompromissados com questões nacionais e voltados apenas para questões locais.

A perspectiva partidária no Brasil teve como marco os trabalhos de Figueiredo e Limongi que analisam o funcionamento do Congresso após a CF 88 (2001). O foco dos autores é a estrutura interna do Congresso Nacional Brasileiro, as instituições que dão ordem e estabilidade aos processos decisórios, e sua relação com os poderes legislativos do Presidente da República. Para os autores, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem forte dimensão partidária, conferindo aos líderes poderes para controlar os membros de seus partidos, ordenar a pauta e subjugar as comissões. As prerrogativas legislativas do Presidente da República (em especial o poder de pedir urgência aos seus projetos e a possibilidade de editar Medidas Provisórias, "decretos com força de lei") seriam instrumentos para determinar a agenda e gerar coordenação no Congresso. Com grande poder dos líderes partidários e capacidade do presidente influenciar a agenda do Congresso, tem-se um Parlamento muito previsível e os partidos como unidades fundamentais no seu funcionamento. Quanto ao chefe do Executivo, este não é um antagonista ao Congresso, mas sim o chefe da coalizão de governo, que deve coordená-la e dirigi-la aos seus objetivos.

Vê-se então que as relações Executivo-Legislativo moldam os processos decisórios pela influência que o Executivo tem tanto na organização da pauta do Congresso quanto no conteúdo das propostas.

Esta tese pretende analisar dois casos de decisões legislativas que ocorreram um após o golpe militar de 1964 e outro no período democrático atual. Assim, é importante considerar

as diferenças e similaridades do sistema político e principalmente do Legislativo nas duas quadras históricas. O desenho de pesquisa da tese objetiva explorar a comparação e os contrastes dos casos, por isso a importância do controle das variáveis institucionais.

A partir da comparação entre os períodos democráticos de 1946-64 e pós 1988, Santos (2003) apresenta uma interpretação da relação Executivo-Legislativo que qualifica tanto a idéia de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) quanto a perspectiva partidária apresentada anteriormente. Ambos os períodos democráticos compartilham características institucionais importantes, como presidencialismo, multipartidarismo, bicameralismo e os sistemas eleitoral e federativo. Contudo, as prerrogativas legislativas do Presidente da República sobre matérias em geral e mais especificamente sobre o orçamento são distintas, pois que o Poder Executivo é mais poderoso na quadra atual. Além disso, o Congresso da República de 46 possuía uma estrutura de poder mais descentralizada, ao contrário do momento presente em que muitas prerrogativas são enfeixadas nas mãos dos líderes partidários. Como consequência, há maior disciplina e coesão partidária no momento atual e maior dispersão na República de 46, tendo os partidos políticos no passado facções internas.

Santos (2003) entende que os deputados aceitam atualmente a supremacia dos partidos porque, dadas as restrições a iniciativas individuais nas leis orçamentárias, a barganha com o Executivo (o único provedor de vantagens: patronagem, recursos orçamentários) tem que ser feita em bloco, sob coordenação, a fim de evitar que o Presidente descumpra sua parte no acordo – o que seria a tendência no caso de barganhas individuais entre dois negociantes com poderes bastante assimétricos. Esta supremacia do Executivo, que se iniciou em 1964 e manteve-se a partir de 1988, é aceita pelos parlamentares como uma estratégia em que se preserva por um lado uma mínima integridade às políticas nacionais (delegadas ao Executivo) e se garante por outro mais recursos na busca de vantagens particulares. Nesse sentido, o fortalecimento partidário é uma necessidade estratégica dos parlamentares, um meio racional na busca de seus objetivos.

Tocando agora os casos estudados, vê-se que em 1964, mesmo depois do golpe militar, o Congresso levou nove meses para decidir sobre a proposta de Reforma Bancária. Ainda, as propostas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tinham diferenças entre si, e a versão aprovada pelo Parlamento ao final ainda sofreu vetos do Presidente da República. Se o Congresso fosse irrelevante já naquele 1964, ou se ele se abstivesse de decidir questões de política monetária, certamente a realidade teria sido diferente da constatada. Ainda, uma discussão de quase duas décadas sobre o formato institucional da autoridade monetária não teria sentido se esse mesmo formato não influenciasse a política a ser realizada. Posse de

instrumentos, canais de influência, balanço de poder institucional eram questões importantes em sua definição.

Com o Plano Real, por sua vez, aceitar que o Parlamento teria abdicado de qualquer decisão em matéria de política monetária e creditícia é afiançar que os parlamentares não possuiriam preferência alguma na matéria, ou de outra forma, que não identificariam nenhuma relação entre seus destinos políticos e a condução da economia. Além disso, crer que o Poder Executivo governa o país com Medidas Provisórias incontestadas na arena legislativa é crer que as maiorias legislativas, mesmo quando contrariadas, submetem-se a um mecanismo para o qual têm, de fato, instrumentos para contrarrestar.

Entende-se que as decisões legislativas sobre a Reforma Bancária de 64 e a alteração do CMN em 1994 respeitaram a preferência majoritária dos parlamentares, tenham sido estas expressas por meio de propostas, como em 1964, ou fossem feitas sob uma delegação estratégica ao chefe da coalizão, como em 1994. Essas decisões legislativas, além de obedecerem às preferências majoritárias do Congresso, submeteram-se aos constrangimentos e incentivos derivados das regras decisórias internas ao Parlamento e dos poderes legislativos do Presidente – diferentes em cada caso.

Os dois casos de reforma institucional da autoridade monetária ocorreram devido à iniciativa do Poder Executivo mas isso não implicou em usurpação de poderes do Legislativo ou sua abdicação nos processos decisórios, pelo contrário, ele teve suas preferências respeitadas no resultado final.

Conclusão do capítulo

Este capítulo cotejou os casos tratados nesta tese com a literatura a fim de elaborar o problema de pesquisa e a proposição da tese. Formulada a questão “como o sistema político brasileiro criou e alterou as instituições de política monetária em dois momentos chave de sua história?”, procura-se estabelecer que a criação do BC e do CMN em 1964 e a alteração da composição deste conselho em 1994 foram decisões que seguiram as preferências majoritárias dos parlamentares, e seu processo decisório foi definido pelos constrangimentos e incentivos derivados das regras decisórias internas ao Parlamento e dos poderes legislativos do Presidente da República – diferentes em cada caso. Ao Poder Executivo coube a iniciativa

formal ou informal da proposta, e também a criação de condições que permitiram levar adiante, com sucesso, uma negociação com o Legislativo. O resultado final constitui uma situação de equilíbrio e negociação, e não uma possível usurpação dos poderes do Legislativo ou a abdicação deste poder em relação às matérias apreciadas.

O capítulo seguinte apresenta o modelo teórico que embasa a análise dos casos, em que se trata da definição do que se entende por preferências e o modelo analítico baseado nelas, e também o papel das regras decisórias do Parlamento e dos poderes legislativos do Presidente da República. Formulam-se uma hipótese geral e duas particulares passíveis de teste pelo modelo criado.

Cap. 2 Modelo de Análise e Hipóteses

Introdução:

O capítulo anterior formulou o problema de pesquisa desta tese e apresentou, de forma preliminar, sua proposição central. Afirma-se que o Poder Executivo deteve iniciativa formal ou informal nos dois processos decisórios e foi capaz de realizar uma negociação com o Legislativo de forma a aprovar as mudanças institucionais pretendidas, afastando-se a ideia de usurpação dos poderes do Parlamento ou sua abdicação nos casos citados. A criação do Bacen e do CMN em 1964 e a alteração da composição deste conselho em 1994 foram decisões que seguiram as preferências majoritárias dos parlamentares, e o processo decisório foi influenciado pelos constrangimentos e incentivos derivados das regras internas ao funcionamento do Parlamento e dos poderes legislativos do Presidente da República.

Assumir que as decisões sobre a criação do Bacen e do CMN e a alteração na composição do último são determinadas pelas preferências do legislativo é algo relevante. Da mesma forma, desvender como as regras e procedimentos decisórios influenciaram o resultado é algo pertinente, sobretudo pelos comportamentos estratégicos que tais regras e procedimentos incentivam.

Como se verá adiante neste capítulo e nos próximos, a decisão tomada em 1964 ocorreu durante o governo militar, o que poderia levar a interpretar o Congresso como irrelevante, sem capacidade de manifestar interesses próprios (ver por exemplo Lago, 1982, tratado no cap. 1). Da mesma forma, a alteração na composição do CMN em 1994 ocorreu por meio de MP, instrumento visto por parte da literatura de estudos legislativos como capaz de subordinar o Parlamento aos interesses do Presidente da República. A MP, para alguns, seria uma abdicação do Congresso em relação às suas preferências (ver por exemplo Figueiredo e Limongi, 1997, que criticam a abdicação). Ao dizer que os processos decisórios de 1964 e 1994 respeitaram as preferências do Legislativo está-se refutando tanto a ideia de um Congresso nulo no imediato pós-golpe quanto uma abdicação do Congresso no caso do Plano Real. O quadro que se constrói é de uma relação de influência mútua entre os poderes, com elementos de delegação e movimentos estratégicos de ambas as partes.

Respeitar as preferências de um decisor (ou as preferências majoritárias do colegiado) não quer dizer que a decisão gera a plena saciedade[32]. Diante de situações reais o decisor deve agir a partir dos incentivos e constrangimentos colocados pelas regras e procedimentos que circunscrevem sua decisão, isto é, há restrições externas às suas próprias preferências. Da mesma forma, "bens" complexos como propostas legislativas possuem diversos atributos (adiante serão tratados como dimensões) que moldam de forma variável as preferências, dependendo da importância que o decisor dá a elas e da constatação de sua presença ou não no processo decisório. Resultados que respeitam as preferências parlamentares são aqueles que, dados os agentes, sua interação, as regras decisórias e preferências definidas, o resultado é o melhor possível para os decisores e se está em equilíbrio. Referir-se a equilíbrio quer dizer que, tudo o mais mantido igual (*ceteris paribus*), não há incentivo para que a decisão seja modificada.

Um argumento simples poderia afirmar que as instituições de política monetária foram criadas e transformadas porque as preferências dos parlamentares se alteraram nessa direção. Isso equivale a dizer que até março de 1964 o Congresso tinha preferência majoritária por uma autoridade monetária populista e depois teria preferência por um Bacen independente e ortodoxo. Quanto ao CMN, equivale a dizer que até junho de 1994 o Congresso preferia uma composição ampla e posteriormente passou a desejar uma autoridade monetária independente e ortodoxa. Em resumo, teria havido uma guinada de preferências populistas para preferências ortodoxas dentro do Parlamento, e o Poder Executivo teria apenas aproveitado a ocasião, sem ter qualquer poder de indução ou sem se considerar outras questões pertinentes ao resultado. Não parece acertado fiar-se nessa suposição, já que ela exige tanto uma grande transformação das preferências numa dimensão quanto a ocorrência em momento breve e bem definido no tempo. Adiante serão apresentados diversos indícios para embasar esta refutação.

A fim de tornar a proposição da tese operacionalizável − além de não se apoiar na hipótese da reversão ampla e instantânea das preferências −, tomar-se-á como referência um modelo de análise que visa conjugar duas dimensões de preferência: aquelas por regulação monetária e as particularistas/distributivistas.

Arnold (1990) busca em interessante trabalho explicar um enigma teórico importante em relação ao Congresso dos EUA, qual seja, porque o Congresso ora aprova políticas voltadas a interesses particularistas, ora a interesses gerais. Mais instigante ainda, porque ora

[32] A saciedade é a melhor situação possível para o decisor na ausência de qualquer limitação. Para a microeconomia, a saciedade em termos de uma cesta de bens é aquela em que não há nenhuma combinação possível nas quantidades destes bens que satisfaça tanto ao consumidor. Em termos gráficos não se trata de uma curva, mas de um ponto apenas. (Varian, 2000).

aprova políticas em um sentido e depois reverte a decisão em direção contrária. O grande problema, que remete até ao trabalho de Mayhew (1974), é como um Congresso com fortes incentivos para atender interesses de grupos, derivados do voto personalizado e da baixa disciplina partidária, por vezes realiza políticas públicas que vão contra esses próprios interesses organizados e promovem políticas de interesse geral.

A primeira resposta possível é que os parlamentares aprovam políticas voltadas aos interesses gerais porque essas são suas preferências. Em termos hipotéticos essa é uma possibilidade, embora já se tenha, para os casos pesquisados nesta tese, colocado restrições à resposta nessa direção. Opta-se por trabalhar com um modelo de duas dimensões – regulação monetária e políticas particularistas/distributivistas – e uma hipótese extrema, que assume ser a preferência do Executivo voltada aos interesses gerais (relativos à regulação monetária) e a do Legislativo voltada aos interesses particularistas. Não se trata de afirmar que assim seja, porque os parlamentares podem, em hipótese, ter preferência pela política de regulação monetária escolhida ao final do processo. O ponto a destacar é que vai se desenvolver um modelo capaz de afirmar que, mesmo que os interesses particularistas sejam importantes para os parlamentares, o resultado final dos processos decisórios contemplou satisfatoriamente as preferências destes mesmos parlamentares e assim se caracteriza uma espécie de negociação entre os poderes, uma forma de delegação e influência mútua, e não abdicação ou usurpação dos poderes do Congresso.

Há razões concretas para se imputar ao Legislativo a assunção de preferências particularistas. O Parlamento é uma instância de representação e, no caso do Brasil, conformada pelo sistema eleitoral proporcional, que tem como objetivo valorizar a pluralidade do corpo político nacional (Nicolau, 2004). Além disso, nos períodos analisados o Parlamento brasileiro comportou sempre um multipartidarismo, que variou de moderado a mais extremado (Melo, 2007). Por fim, a produção de políticas particularistas pelo Congresso brasileiro é reconhecida pela literatura, seja como fato ou tendência imanente (Ames, 2004)(Amorim Neto e Santos, 2003). No entanto, para esta tese não é preciso que o Parlamento brasileiro seja particularista, ou que esta seja sua tendência dominante, mas apenas basta assumir que questões particularistas, nos casos aqui estudados, são importantes para o Legislativo.

Tanto na Reforma Bancária de 64 quanto na reconfiguração do CMN em 1994, a decisão legislativa produziu uma nova forma institucional de regulação da política monetária. O objetivo de **criar uma nova política regulatória por meio da alteração institucional** será identificado com as preferências do Poder Executivo, e devido ao **objetivo final de**

estabilizar a moeda (que é um bem público), esta posição será tomada como **"interesses gerais"**. Essa mudança regulatória, por outro lado, implicou alteração em mecanismos de defesa de interesses particularistas/distributivistas. Para fins do modelo desenvolvido, interesses distributivistas foram tomados como interesses particularistas (Santos, 1994) (Ames, 2001), ou melhor, ao Executivo é associada a ideia de busca e manutenção de boa gestão macroeconômica, e aos parlamentares é associado o interesse por políticas que atuam contrariamente a esse objetivo, sobretudo pelo incentivo ao gasto público e despreocupação com a estabilidade fiscal.

É preciso esclarecer que interesses não são preferências. Como se verá adiante, preferências são construtos teóricos que enfeixam todos os interesses tidos como relevantes pelo decisor e apresentam uma série de características que permitem a construção de um conceito de racionalidade. A forma das preferências dos parlamentares depende da interação dos interesses particularistas/distributivistas (uma dimensão) com outros interesses (as outras dimensões), e o nível de otimização das preferências que um dado resultado permite depende de restrições e incentivos externos às preferências, no caso as possibilidades próprias do processo decisório. A decisão final que respeita as preferências parlamentares é uma que otimiza o resultado diante das preferências, e dado o formato delas isso não implica que os interesses particularistas/distributivistas foram atendidos. O que se pode afirmar é que estes interesses compuseram as preferências parlamentares e elas foram otimizadas no processo decisório. Para verificar a proposição principal desta tese é então necessário que se explique como os interesses particularistas/distributivistas compuseram as preferências dos parlamentares e como foram atendidos na decisão final em cada caso.

A referência ao papel das regras decisórias do Poder Legislativo e dos poderes legislativos do Presidente da República é a constatação que as instituições não são neutras para o processo decisório legislativo e por isso permitem comportamentos estratégicos dos atores envolvidos, sobretudo aqueles com poder de influenciar a pauta de votações. Se ao falar de preferências está-se muito próximo à microeconomia, a perspectiva colegiada da decisão legislativa é o ponto que a torna diferente da abordagem usual desta disciplina e valoriza o papel das instituições do processo decisório.

O Teorema de Arrow[33] (Hinich e Munger, 1998, p. 92 e ss) demonstra que não há processo decisório colegiado "neutro", isto é, qualquer sistema de agregação de preferências individuais a fim de se tomar uma decisão coletiva necessita de algum constrangimento

[33] A discussão sobre agregação de preferências está ligada à Economia, especificamente às teorias do bem-estar. Como se disse, a microeconomia trata usualmente de decisões individuais, sejam consumidores ou firmas. A teoria do bem-estar é apenas um ramo das reflexões econômicas.

arbitrário. As condições “ideais” de Arrow que regeriam um processo decisório individual não podem ser replicadas para uma decisão coletiva se esta pretende ser democrática. O necessário constrangimento arbitrário das possibilidades de escolha – a não “neutralidade” das instituições – permite assim o comportamento estratégico dos decisores, pois ele limita as opções de resultado.

A equação de Plott (Hinich e Munger, 1998, 17) sintetiza a estrutura da abordagem e seus componentes básicos:

Resultados = Preferências X Instituições

Resultados são função das preferências dos decisores e das instituições que regulam a decisão. Explique-se: uma decisão, vista como resultado de um processo, depende das preferências dos decisores e dos constrangimentos e incentivos derivados das instituições. Neste sentido é que se afirma que as regras e procedimentos legislativos foram relevantes para o resultado final, pois permitiram ações estratégicas de atores com poderes e habilidade para fazê-lo.

Este capítulo define as variáveis presentes na proposição central da tese e sua forma de relação, mais especificamente o conceito de preferência derivado da Economia Neoclássica, sua agregação em colegiados segundo a abordagem da teoria política formal, sua forma, o papel das regras de funcionamento do Legislativo e dos poderes legislativos do presidente, vistos estes dois últimos como elementos estratégicos presentes no processo decisório. Conjugando as características dos processos decisórios reais presentes em 1964 e em 1994 à discussão teórica anterior, constrói-se a hipótese geral e duas hipóteses particulares que dão concretude à proposição central da tese. Procura-se articular duas dimensões de análise na explicação do processo decisório: regulação da política monetária e políticas particularistas/distributivistas.

Além desta introdução, o capítulo se divide da seguinte forma: a primeira seção trata do conceito de preferências e sua criação a partir da economia neoclássica, a segunda seção trata da teoria política formal e suas possíveis aplicações aos casos, a terceira das regras e processos legislativos no Brasil, a quarta da formalização do modelo e suas hipóteses e finaliza-se na quinta com uma conclusão do capítulo.

2.1 A Economia Neoclássica e o uso do conceito de preferência na Ciência Política

O conceito de preferências deriva da abordagem da Ciência Econômica criada a partir de meados do séc. XIX, a Economia Neoclássica. Em oposição às teorias dos economistas clássicos (Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx, por exemplo), que buscavam basear o valor das mercadorias na quantidade de trabalho despendida na sua produção (Napoleoni, 1978), os trabalhos precursores de Jevons (1983) e Menger (1983) adotavam uma abordagem psicológica do valor, com foco no indivíduo e seu processo decisório[34]. Para tais autores, o valor de uma mercadoria derivava da "utilidade" que se fruía de seu consumo, e a determinação do preço dava-se pela procura (influenciada pela utilidade) e a oferta. Com o trabalho de Vilfredo Pareto (1988) no início do séc. XX, o conceito de utilidade foi desenvolvido de forma a criar a ideia de preferência.

A teoria neoclássica do valor, em princípio, concebia a utilidade como mensurável cardinalmente e independente de outras "utilidades" derivadas do consumo de outras mercadorias, isto é, poderiam ser bem definidas, mensuradas e ainda adicionadas ou subtraídas umas às outras. Segundo essa concepção, a fruição de uma mercadoria poderia gerar um número conhecido de unidades de "utilidade".

O salto analítico fundamental ocorreu ao se comparar níveis de utilidade independente de sua mensuração cardinal. Conjuntos de mercadorias poderiam oferecer ao consumidor mais, menos ou o mesmo nível de utilidade de outros conjuntos. Ao serem ordinais, o importante passava a ser se o indivíduo preferia uma situação a outra ou se era indiferente entre elas. Não era mais necessário utilizar o conceito de utilidade nem de mensurá-la. Surge o conceito de preferência. Conforme afirma Fergusson sobre a nova forma de abordagem das preferências, elas poderiam "ser definidas em uma base behaviorística e psicológica sem fazer uso do conceito de utilidade mensurável" (1992, p. 29).

O conceito de preferência permite a construção de um conceito de racionalidade. Um indivíduo racional seria aquele (Downs, 1999):

i) capaz de ordenar suas preferências segundo maior ou menor satisfação para si;

ii) possuísse preferências completas, ou seja, quaisquer duas alternativas são comparáveis em termos de preferências: xPy (x é preferível a y), yPx (y é preferível a x), ou xIy (x e y são indiferentes, nenhuma alternativa é preferível);

[34] É fundamental à teoria neoclássica a abordagem marginalista, derivada de lei da utilidade marginal decrescente. Tal abordagem valoriza as questões alocativas, ao contrário da concepção clássica do pensamento econômico que tem foco na forma de organização da sociedade para a produção de riqueza. O pensamento clássico foi assim sintomaticamente denominado Economia Política (Caporaso e Levine, 2002). Para os fins aqui pretendidos, contudo, não é relevante entrar nesta interessante discussão.

iii) possuísse preferências transitivas, ou seja, a relação entre três preferências da forma xPyPz (x preferível a y e y preferível a z) permite afirmar que x é não só preferível a y, mas também a z.

A abordagem própria da economia neoclássica permitiu a construção da Ciência Econômica atual e penetrou outras Ciências Sociais. A Ciência Política recebeu esta influência em alguns trabalhos precursores como o de Harold Hotelling em 1929 (apud Green e Shapiro, 1996, p. 1), que fez um paralelo entre a competição por consumidores no mercado e a competição partidária por votos. Schumpeter, em 1942 (1984), estenderia este raciocínio e criaria uma abordagem denominada realista da política ao argumentar que preocupações tradicionais da Ciência Política como participação e bem geral deveriam ser abandonadas. Seu argumento era de que líderes e partidos políticos produziriam políticas públicas assim como empresas produzem suas mercadorias, e a disputa por votos seria similar à disputa por consumidores no mercado (Green e Shapiro, 1996, p. 1-2).

A perspectiva econômica que avançou na Ciência Política a partir de meados do séc. XX foi a da escolha racional. Esta abordagem é a transposição dos pressupostos de racionalidade da ação econômica para os agentes políticos (Caporaso e Levine, 2002). Conforme Green e Shapiro (1996), a escolha racional é uma concepção sobre o comportamento humano que busca analisar a ação política a partir de seus microfundamentos. Trata-se de uma perspectiva dedutiva, que concebe o indivíduo como um decisor que realiza "cálculos" e ações estratégicas a partir de suas preferências, dos constrangimentos e dos incentivos encontrados no processo decisório. A definição de racionalidade baseada em preferências – já adiantada acima – consubstancia a modelagem do indivíduo racional, que é a unidade de análise.

A escolha racional estendeu-se por várias linhas de reflexão como: compreensão de incoerências do processo democrático; exploração de padrões erráticos de formulação de política pública, inflação sistemática, déficit público, expansão do serviço público; reflexões sobre as bases normativas da democracia (já que as maiorias são "quimeras"); análise da dinâmica interna de instituições democráticas, em questões como senioridade, atribuições de comitês, controle das burocracias por políticos eleitos, estrutura e natureza das burocracias (Green e Shapiro, 1994, p. 4). Um dos desenvolvimentos da escolha racional, que será utilizado nesta tese, foi a Teoria Política Formal, objeto da próxima seção.

2.2 Teoria Política Formal (*analytical theory*)

A teoria política formal, conforme apresentada por Hinich e Munger (1998), deriva dos modelos econômicos aplicados à Ciência Política, e seu foco é na relação entre coletividades e processos decisórios, o que faz a partir da análise de preferências distribuídas em modelos espaciais[35]. Interessa a ela como as decisões são tomadas dentro de coletividades, isto é, como as preferências dos indivíduos se manifestam e são agregadas − as regras/instituições de agregação das manifestações individuais. A equação de Plott, já apresentada, estrutura a abordagem (Hinich e Munger, 1998, 17):

Resultados = Preferências X Instituições.

A equação ilumina duas conclusões importantes. Se as preferências mudam, os resultados podem mudar, mesmo se inalteradas as instituições que agregam preferências. Se as instituições mudam, os resultados podem mudar, mesmo se inalteradas as preferências. Daí ter-se dito anteriormente que as instituições não são "neutras", pois influenciam os resultados. Como apresentado, esta tese procura explicar resultados decisórios a partir da conjugação de distribuição de preferências dos decisores, seus formatos, e constrangimentos institucionais ao processo decisório.

Para o senso comum a transformação de preferências (votos/escolhas) em decisões coletivas parece não ser problemática, sobretudo pela "naturalização" do valor e funcionalidade do postulado majoritário (isto é, decisões tomadas por maioria de votos), algo que pode ser referido à idéia abrangente de "vontade geral"[36]. Contudo, o desenvolvimento da teoria política formal mostra como o processo de transformação de preferências individuais em resultados coletivos pode apresentar problemas e depende das instituições que regulam as decisões.

2.2.1 O Teorema da Impossibilidade de Arrow

Todo indivíduo possui preferências sobre alguns assuntos. No caso daqueles eminentemente individuais, o próprio indivíduo analisa suas preferências e decide pelo que lhe for mais conveniente. A agregação de preferências, por outro lado, é pertinente para

[35] A apresentação pode ser feita de forma geométrica mas também algébrica, estendendo-se para além de três dimensões.
[36] Um precursor clássico da ideia de vontade geral foi Rousseau (2005).

questões afeitas a grupos, situações em que o processo de decisão não leva em conta o desejo de um só indivíduo e os resultados afetam a coletividade.

Arrow (Hinich e Munger, 1998, p. 92 e ss) apresentou um modelo de agregação de preferências e testou a possibilidade de aplicação concomitante de regras que o tornassem democrático e funcional. Sua conclusão foi pela impossibilidade de aplicação simultânea de tais características. As características postuladas foram as seguintes:

1) Transitividade: se entre as opções A e B escolhe-se A; se entre B e C escolhe-se B; então entre A e C, A deve ser escolhido.
2) Admissibilidade Universal (*unrestricted domain*): Para qualquer indivíduo e qualquer par de alternativas, qualquer combinação entre elas e com as outras alternativas pode ser escolhida.
3) Unanimidade ou Pareto Otimalidade: se todos os eleitores concordam que A é melhor que B, então o mecanismo de agregação de preferências deve, entre A e B, escolher A.
4) Independência das alternativas irrelevantes: a presença de alternativas irrelevantes não altera o resultado entre as relevantes. Se A é preferido a B, então a presença de C, D e E não deve alterar o resultado final, isto é, A é preferido à B independentemente da posição de C, D e E na ordem de preferências.
5) Não ditatorialidade (*nondictatorship*): ninguém possui sozinho todo o poder de decisão.

O Teorema da Impossibilidade de Arrow demonstra que qualquer sistema de agregação de preferências não possui, ao mesmo tempo, as cinco características citadas. Para não violar as quatro primeiras – importantes em mecanismos de decisão coletiva – a última deve ser necessariamente violada, e neste caso se estará diante de um processo de decisão coletiva em que só um decide, o que é um contra-senso, pois uma decisão coletiva de um homem só não é um processo coletivo ou democrático.

As implicações do teorema são importantes. Em primeiro lugar deve-se admitir que, para impedir a presença de mecanismos autoritários (garantir a presença do item 5), alguma das condições 1 a 4 deve ser violada. Essa violação leva a que a decisão coletiva não siga as mesmas regras da decisão individual, e por isso o processo pode ser manipulado estrategicamente por algum participante que detenha uma posição privilegiada.

No processo legislativo encontram-se várias restrições que exemplificam o Teorema de Arrow, por exemplo:

1) A transitividade pode não existir. Imagine-se um exemplo derivado da análise concreta da Reforma Bancária de 64. Há duas dimensões importantes nas propostas: o controle do crédito e o papel do BB na autoridade monetária (seu *status* no sistema e a proteção de seus servidores). A proposta apresentada até 1962 (em suas várias versões) buscava controlar o crédito e valorizava o BB (como uma concessão negociada). A proposta de 1963 valorizava ainda mais o BB e era fraca no controle do crédito. A proposta de 1964 (proposta do governo pós-golpe) valorizava o controle do crédito e enfraquecia o BB. Pode ser que a proposta de 1963 fosse preferida a de 1962 pela preocupação do colegiado em valorizar o BB. Já com a proposta de 1964, passou-se o foco ao controle do crédito, e neste caso 1964 era preferida a 1963. Contudo, se fosse comparada a proposta de 1964 com a de 1962, pode ser que esta última fosse preferida (como pretendeu fazer Ulysses Guimarães em seu relatório). Neste caso a proposta de 1963 é preferida à de 1962, a de 1964 à de 1963 e a de 1962 à de 1964, e assim sucessivamente.
2) A admissibilidade universal também não é válida, pois tanto há as regras de iniciativa exclusiva quanto os procedimentos de tramitação fazem com que em cada estágio da decisão diversas opções sejam tidas por prejudicadas. A evolução do processo decisório no tempo, conformada pelas regras de tramitação com suas fases definidas, faz com que alternativas passadas não possam ser livremente escolhidas pelo colegiado. No caso atual da Câmara dos Deputados, se uma proposta chega ao Plenário com várias versões produzidas nas comissões, o Plenário deve escolher votar a última versão ou outra das anteriores, e essa escolha ocorre apenas uma vez (o que exclui todas as outras alternativas que não participam da única votação de preferência).
3) O instituto da Medida Provisória (decreto com força de lei) limita as opções do Legislativo. Quando uma MP é editada, não mais existe para o colegiado a opção pelo *status quo*, pois a MP já o alterou. O Legislativo escolhe entre novas opções criadas: aquela em vigor pela MP, e outra que extinguiria os efeitos futuros da MP mas que teria que conviver com os efeitos gerados até o momento de sua rejeição. O caso do Plano Real exemplifica a situação. Sua implementação por MP fez com que os legisladores enfrentassem um

> quadro em mutação. Aqueles deputados que se antepuseram à alteração da composição do CMN, feita no bojo do Plano, defrontaram-se com um quadro cada vez mais negativo às suas pretensões de reversão na medida em que o Plano tinha sucesso como um todo e angariava apoio.

Conclui-se a partir da argumentação acima que não há um mecanismo perfeitamente democrático de agregação de preferências e as restrições estão sempre presentes. Uma das conclusões, detalhada abaixo, é que sem mecanismos de restrição a possibilidade de maiorias cíclicas é grande. Outro ponto, como já dito, é a possibilidade de ações estratégicas que as restrições permitem.

2.2.2. Teorema do Eleitor Mediano

Como tratado no Teorema da Impossibilidade Arrow, é impossível encontrar um sistema de agregação de preferências capaz de ser plenamente democrático. Essa possibilidade não existe para sistemas, mas pode haver para situações mais específicas e restritas de distribuição de preferências.

O Teorema do Eleitor Mediano (Hinich e Munger, 1998, p. 35-ss) formaliza uma situação em que o equilíbrio decisório pode ser alcançado a partir de algumas condições restritas, embora não exija uma condição tão extrema e artificial como o consenso de preferências.

O Teorema diz que a posição mediana em um colegiado vence qualquer outra posição em uma eleição majoritária. Há duas premissas nesse raciocínio: i) que haja uma só dimensão em jogo e todas as opções dos decisores sejam pontos ao longo dessa dimensão; ii) que os decisores tenham preferências de pico único (single-peaked)[37]. O corolário do Teorema diz que o ponto mais próximo do ponto mediano vence em escolhas majoritárias, mas nesse caso é necessário acrescentar mais duas premissas (mais restrições): iii) que o grupo de decisores tenha apenas uma posição mediana; iv) que as preferências dos eleitores sejam simétricas em torno do ponto ideal.

[37] As preferências de pico único são aquelas em que dados dois pontos ao longo de uma dimensão, o mais próximo ao ponto ideal é ao menos tão preferível quanto um mais distante.

Cumpridas as premissas indicadas acima, a posição mais próxima ao ponto ideal do eleitor mediano vence. A estabilidade da decisão estaria garantida – pois atingido o ponto mediano não haveria mudança – e dependeria apenas da disposição das preferências.

Diagrama 2.1. – Distribuição de pontos ideais de cinco votantes em uma dimensão

O Diagrama 2.1. exemplifica o que é uma dimensão e a lógica do Teorema do Eleitor Mediano. As letras A, B, C, D e E representam as posições ideais de cinco votantes sobre a oferta de crédito. Neste caso elas representam o quanto cada decisor considera ideal a ser disponibilizado de crédito pelo autoridade monetária. O conceito de uma dimensão refere-se ao fato de que a decisão baseia-se em apenas um critério, no caso o volume da oferta de crédito. Para A, por exemplo, seu ponto ideal é a oferta de 15 unidades de valor em crédito – nenhum outro resultado lhe deixa tão satisfeito. As preferências de pico único caracterizam uma restrição para o decisor, isto é, tomados dois pontos distantes do seu ponto ideal, o mais próximo é ao menos tão bom quanto o mais distante[38].

O Teorema do Eleitor Mediano afirma que o ponto mediano na dimensão sob análise será sempre o vencedor em uma eleição majoritária. De fato, a posição do decisor C (40) vencerá todas as outras em eleição majoritária, pois é o ponto mediano. Se por exemplo devessem ser votadas as posições B contra C, a última teria o apoio de seu próprio propositor e daqueles à sua direita (D e E). Neste caso, A apoiaria B, mas ambos perderiam a eleição por 3 votos a 2. Se por exemplo a posição de C (40) fosse confrontada com a posição de D, a última teria também o apoio daquele à sua direita (E), pois para E 90 é preferível a 40. Contudo, A, B e C apoiariam a proposta de 40, pois seria mais próxima (ou idêntica, no caso de C) aos seus pontos ideais.

O corolário, ao adicionar mais restrições ao Teorema, define que a posição mais próxima a do eleitor mediano seria a vencedora. Neste caso, a simetria das preferências é quem garante o resultado. A simetria significa que dois pontos equidistantes ao ponto ideal do decisor (necessariamente em lados opostos) lhe fornecem a mesma satisfação, e entre dois

[38] Em preferências não de pico único, existe algum ponto distante do ponto ideal que seja melhor que algum ponto mais próximo do ponto ideal.

pontos não equidistantes, o mais próximo é o preferido por conferir mais satisfação ao decisor.

Contudo, o que aconteceria se as preferências não fossem de pico único? Nesse caso a estabilidade não estaria garantida pela disposição das preferências.

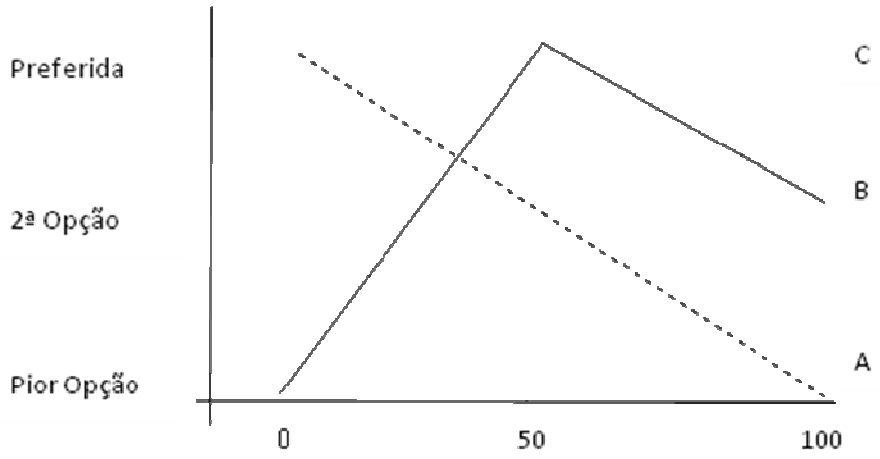
Tabela 2.1. Preferências dos decisores A, B e C em relação ao financiamento da indústria.

Decisor	A	B	C
Preferida	0	50	100
2ª Preferência	50	100	0
Pior opção	100	0	50

Fonte: elaboração do autor, baseado em Hinich e Munger (1998).

O exemplo apresentado na Tabela 2.1. mostra as preferências de três decisores em relação ao crédito para a indústria, o qual visa construir o parque industrial em determinado setor. O decisor A é claramente favorável a um financiamento baixo (zero), pois o país, na sua avaliação, não deve investir na indústria, mas sim na agricultura, que é sua vocação "natural". Quanto maior a oferta de crédito para a indústria (e por consequência menor para a agricultura), pior se está. B, por sua vez, prefere um orçamento intermediário (50), que corresponda às possibilidades de um país em desenvolvimento, e como segunda opção prefere um orçamento alto (100). Como se pode ver no gráfico 2.1., têm-se preferências de pico único nestes dois casos. Para C, contudo, a situação é diferente, pois ele não entende que caiba uma situação de meio termo para o projeto, para ele é "ganhar" ou "perder", deve-se realizar o projeto integralmente (100) ou desistir dele (orçamento zero), sendo a situação de meio termo a pior.

Gráfico 2.1. Preferências Orçamentárias dos decisores A, B e C



Fonte: adaptado de Hinich e Munger (1998, cap. 2).

A falta de preferências de pico único levaria ao problema do Paradoxo de Condorcet: a partir de indivíduos com preferências transitivas criar-se-ia um colegiado com preferências intransitivas, gerando um ciclo interminável de "melhores decisões". O paradoxo de Condorcet gera o caso das maiorias cíclicas, e está englobado nas condições de Arrow. No exemplo em questão a opção 50 vence a de 100 (votos de A e B contra C), contudo, zero vence 50 (votos de A e C contra B) e 100 vence zero (votos de B e C contra A). Contudo, 50 vence 100 e o ciclo continua, numa sequência interminável. A conclusão diz respeito à dificuldade de uma decisão estável mesmo com uma dimensão de escolha, bastando que haja vários grupos com preferências distintas e que parte delas não seja de pico único. As maiorias cíclicas se instalam por não haver regras que limitem a apreciação de proposições e sua ordem. A inserção de mais dimensões, vista em seguida, torna o quadro ainda mais complexo.

2.2.3 Duas Dimensões

A agregação de mais de uma dimensão ao julgamento do decisor significa que suas preferências formam-se a partir de mais de um tema (Hinich e Munger, 1998, p. 50). No caso em questão nesta tese, o projeto de Reforma Bancária na República de 46 e também as alterações do Plano Real podem conter várias dimensões a depender do julgamento efetuado pelos parlamentares, como regulação monetária, combate à inflação, questões distributivas,

questões trabalhistas (relativas aos funcionários envolvidos) e de regulamentação do sistema financeiro.

Deve-se distinguir aqui as idéias de dimensão e preferência. Dimensão refere-se aos temas relevantes para o decisor ao formar sua preferência. Como exemplificado, a Reforma Bancária de 64 pode ter se apresentado para um parlamentar como relevante na dimensão regulação monetária e também na dimensão das políticas particularistas/distributivistas. As preferências, por sua vez, englobam todas as possíveis combinações de políticas de cada uma das dimensões[39]. Cada uma dessas combinações de políticas pode ser ordenada como preferível, indiferente ou preferida a outra combinação, e, como será visto nos gráficos abaixo, a relação entre essas inúmeras combinações gera a forma das preferências. As preferências são um compósito entre as várias dimensões que compõem a avaliação do decisor.

O ponto importante a destacar é que se há duas dimensões ou mais, e o parlamentar toma uma só decisão, ele está agregando em seu único julgamento todas as dimensões. Assim, sua decisão é a melhor possível para atender todas as dimensões consideradas conjuntamente, dadas as restrições. Isto não quer dizer que necessariamente todas as dimensões serão atendidas na decisão final, mas sim que todas foram consideradas na avaliação e a decisão final foi aquela que trouxe o melhor resultado conjunto.

Um exemplo algébrico pode ajudar:

$P(p)=f(X,Y,Z)$

O exemplo diz que preferência P é função do nível de X, Y e Z. Contudo, dada a forma de relação de X, Y e Z para compor o resultado final, pode ser que o maior valor possível de P seja atingido quando uma das variáveis tem valor zero. Assim, pode-se afirmar que nas preferências todas as dimensões foram consideradas (e aqui dimensão tem o sentido de variável), mas o resultado final definiu-se com uma variável com valor igual a zero.

Para o modelo de análise aqui desenvolvido, tomar-se-ão duas dimensões para compor as preferências parlamentares: regulação monetária e políticas particularistas/distributivistas. A escolha destas duas dimensões não implica que os modelos abaixo apresentados não possam funcionar com dimensões de outra natureza, pelo contrário, a lógica de interação de quaisquer dimensões é a mesma. Nos exemplos gráficos tratados abaixo, pode-se entender duas dimensões como dispositivos de ambas as políticas (regulação monetária e

[39] Para a microeconomia um dos pressupostos sobre preferências é que elas são completas, isto é, é possível comparar quaisquer duas cestas de bens. Equivale a dizer que as preferências englobam quaisquer possibilidades de combinação entre as políticas citadas, ao menos para a reflexão do decisor (Varian, 2000, p. 37).

particularistas/distributivistas) em um projeto apenas ou mesmo dois projetos distintos que são avaliados conjuntamente pelo decisor.

Para se tratar de duas dimensões ou mais, dois conceitos são importantes. A separabilidade das preferências e sua saliência.

- Separabilidade refere-se à possibilidade ou não de influência mútua entre as dimensões. Dimensões separáveis implicam em julgamentos independentes para cada uma das questões em jogo. Um decisor pode avaliar a política de regulação monetária e a política particularista/distributiva de uma proposta de forma independente. Vale dizer que essa independência sofre influências tanto do processo decisório formal quanto da própria natureza da matéria. No caso da forma, pode ser impossível ao decisor desdobrar o projeto em proposições separadas para votar uma e outra de acordo com suas preferências independentes. Quanto à natureza da matéria em votação, pode ser impossível tratar as políticas como independentes, pois pode haver correlações necessárias. Os aspectos distributivistas, por exemplo, se forem excessivos, podem impedir que a autoridade monetária exerça uma regulação adequada do setor monetário, pois o excesso de políticas distributivistas pode exigir financiamento público inflacionário.

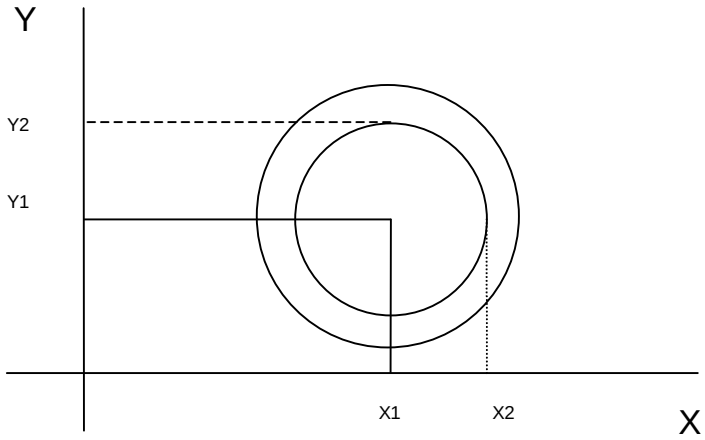
Caso as dimensões sejam não-separáveis, o decisor decide seu posicionamento a partir da mútua influência entre as dimensões em jogo. Seguindo com o exemplo anterior, pode não existir decisão consistente/possível caso o decisor desejasse muita política distributivista e muita regulação monetária.

- Saliência refere-se à importância relativa entre duas dimensões. Saliências iguais implicam que variações iguais em cada uma das dimensões consideradas produzem no decisor efeitos de igual magnitude.

Os modelos gráficos abaixo exemplificam melhor os conceitos.

O primeiro modelo de duas dimensões apresenta as preferências separáveis e com igual saliência.

Gráfico 2.2: Duas Dimensões, Preferências Separáveis e Igual Saliência



Fonte: adaptado de Hinich e Munger (1998, chap. 3).

O gráfico 2.2 apresenta duas dimensões, X e Y, referentes a regulação monetária e políticas particularistas/distributivistas. O deslocamento a partir do ponto zero (o cruzamento dos eixos) para cima ou para a direita implica que se está aumentando o volume das políticas representadas em cada eixo.

O ponto ideal para o eleitor seria o definido pelos pontos X1 e Y1 no centro dos círculos. A separabilidade das preferências define-se pela possibilidade de que o decisor escolha o nível desejado da política X e da política Y de forma independente. É certo que o ponto ótimo dá-se pela escolha de ambas as dimensões no nível ótimo, e nesse sentido ele depende das duas decisões. A separabilidade das preferências está no fato, contudo, de que independentemente da decisão feita numa dimensão, a melhor opção na outra dimensão é o nível ótimo original. A separabilidade faz com que a decisão em uma dimensão não condicione a outra.

As curvas de indiferença na forma de círculos demonstram também que as políticas apresentam para o eleitor a mesma saliência, isto é, a mesma importância relativa. A primeira curva de indiferença a partir do ponto ideal (o centro dos círculos) é atingida pelo deslocamento para X1Y2 ou X2Y1[40]. Para se atingir esses pontos excêntricos, X deve se manter fixo em X1 e Y variar até Y2, ou Y se manter fixo em Y1 e X variar até X2. As variações tanto de X quanto de Y, nestes casos, são iguais, e isto caracteriza que as políticas possuem a mesma saliência para o indivíduo.

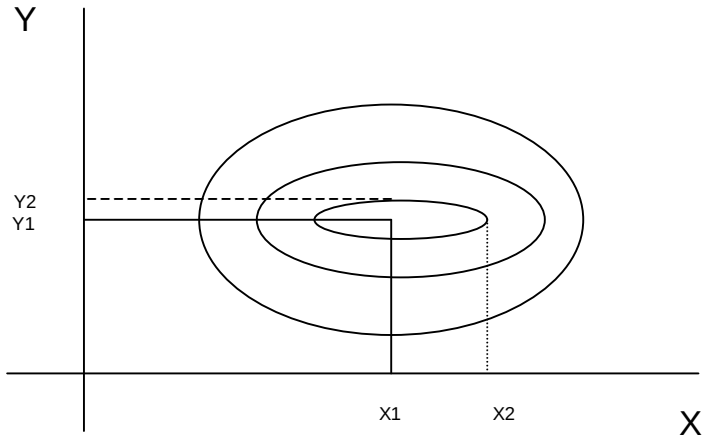
Um exemplo possível seria um Estado com um superávit fiscal bastante alto que permitisse aos parlamentares escolherem de forma independente entre o grau de ortodoxia da regulação monetária e o volume de políticas particularistas/distributivistas. Devido à grande

[40] O ponto ideal é o centro dos círculos. Quanto mais interno o círculo, mais preferida a opção.

folga fiscal, os gastos com políticas particularistas/distributivistas poderiam crescer sem prejudicar a ação ortodoxa da autoridade monetária (sem exigir que ela passasse a financiar inflacionariamente o Estado).

O segundo modelo de duas dimensões apresenta as preferências separáveis e com saliência diferenciada.

Gráfico 2.3: Duas Dimensões, Preferências Separáveis e Saliências Diferentes



Fonte: adaptado de Hinich e Munger (1998, chap. 3).

No gráfico 2.3, X e Y representam novamente a política de regulação monetária e políticas particularistas/distributivistas. Para o eleitor o ponto ideal é definido por X1Y1, o centro das elipses, e estas são horizontais. Novamente a separabilidade das preferências assenta-se no fato de que é possível escolher o nível ótimo em uma dimensão independentemente da decisão feita na outra dimensão.

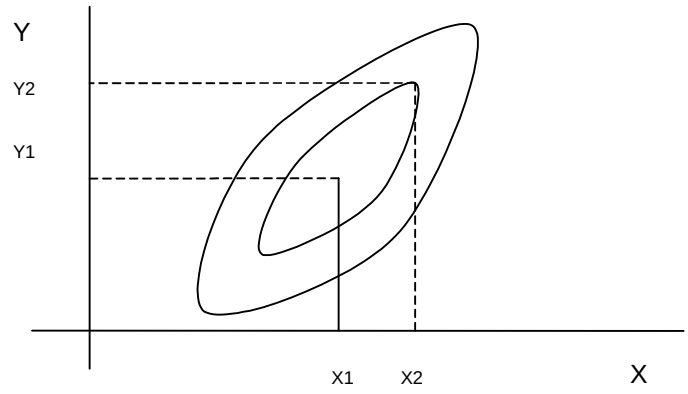
A forma elíptica, por sua vez, demonstra que os projetos apresentam diferentes saliências. No caso apresentado, onde as elipses são achatadas na vertical, o eleitor confere maior importância para a política Y. De fato, ao sair do ponto ideal X1Y1 para a primeira curva de indiferença, o decisor precisa movimentar-se para X1Y2 ou X2Y1. Comparando as variações Y2–Y1 e X2–X1, vê-se que a variação de X é maior para se atingir a mesma curva de indiferença. Neste caso, pode-se afirmar que a dimensão Y (as políticas distributivistas/particularistas por exemplo) é bem mais importante para o decisor, pois pequenas variações nelas são iguais a variações maiores em X. No caso de elipses achatadas na horizontal, a conclusão é inversa: X tem maior saliência que Y.

No modelo de política de regulação monetária e políticas particularistas/distributivistas com preferências separáveis, pode-se imaginar do decisor

valorizar muito mais a política particularista/distributivista e crer que suas decisões nessa dimensão não afetam o controle da inflação praticado pela política de regulação monetária. Esse é um raciocínio interessante pois desnuda a lógica do carona (*free rider*) (Olson, 1999). No entendimento do carona, seria possível auferir ganhos individuais em suas políticas particularistas/distributivistas e não sofrer perdas na dimensão coletiva (no caso o controle da inflação).

O terceiro caso importante é o de preferências não-separáveis.

Gráfico 2.4: Duas Dimensões e Preferências Não-Separáveis



Fonte: adaptado de Hinich e Munger (1998, chap. 3).

As curvas de indiferença na forma de elipse inclinada demonstram que as dimensões são não-separáveis. No caso do gráfico 2.4, as elipses são positivamente inclinadas e demonstram que as dimensões são positivamente complementares. A complementaridade positiva define-se pelo seguinte: o ponto ideal é definido por X1Y1. Contudo, ao se elevar o nível de Y para Y2, se for mantido o nível de X em X1, será atingida uma curva de indiferença mais externa. No caso da elevação do nível de Y para Y2, é mais interessante para o decisor escolher o nível de X em X2, pois dessa forma ele atingirá a curva de indiferença mais interna, o que é melhor[41]. Em suma, na complementaridade positiva a elevação do nível em uma dimensão além do ótimo necessita que se eleve o nível na outra (também além do ótimo original) para se atingir uma posição mais favorável. No caso de complementaridade negativa (substituição) o raciocínio é inverso, e as elipses negativamente inclinadas: a elevação do nível em uma dimensão exige que se diminua o nível na outra para se atingir uma curva de indiferença mais interna. Em linguagem da microeconomia, trata-se aqui de bens complementares e substitutos (Varian, 2000).

[41] Curvas de indiferença internas são preferíveis às externas.

O modelo que trata de regulação monetária e políticas particularistas/distributivistas deve ser tratado aqui com mais cuidado, diferenciando-se o que o decisor deseja e os fenômenos reais que derivam de sua escolha. Regulação monetária, identificada com controle da inflação, e políticas particularistas/distributivistas podem moldar-se no desejo do decisor como positivamente complementares. O "sonho" de todo formulador de política seria manter a inflação sob controle e expandir seus gastos públicos nas políticas que achasse mais adequadas e eleitoralmente lucrativas. O pacote dos sonhos implica também em crescimento econômico robusto. Outra coisa diferente, contudo, é a realidade dos fenômenos.

Como se apresentou num exemplo acima, um Estado que possuísse uma folga fiscal grande poderia permitir aos decisores escolher regulação monetária rigorosa e políticas particularistas/distributivistas abundantes. Contudo, tornada essa decisão recorrente, a folga fiscal desapareceria. Entendida a inflação como relacionada à emissão monetária excessiva, em geral derivada do desequilíbrio fiscal do Estado, então a opção por regulação monetária estrita e abundante gasto público é insustentável. Embora fosse o desejo do decisor, ela não pode se concretizar na prática. Desconsiderado o discurso político quimérico, a racionalidade exigiria que gasto público e regulação monetária rigorosa fossem avaliados como bens substitutos. Esse raciocínio desnuda o recorrente uso pelos economistas daquele adjetivo que consideram pejorativo, qual seja, populista, que indica a prática de um discurso popular mas tecnicamente insustentável.

Os parlamentares podem tentar compatibilizar ambos os objetivos ao nível do discurso, o que, como se verá, foi comum no Brasil da República de 46 (e infelizmente ainda é). Pode também haver um conflito entre decisores distintos, cada um com ênfase em uma das políticas, como por exemplo uma disputa "Executivo estabilizador" versus "Legislativo gastador". Para fins do modelo analítico aqui adotado, e que será mais bem desenvolvido abaixo, o que importa é que essa é uma tensão básica e elemento central da análise.

2.2.4 Paradoxo da Não-Separabilidade

O Paradoxo da Não-Separabilidade (Hinich e Munger, 1998, p. 59) refere-se a uma aparente contradição na decisão do votante. Tome-se por exemplo o gráfico 2.4 acima. Em princípio o decisor tem como ponto ótimo o nível X1Y1 para ambas as dimensões. Contudo,

diante de uma decisão sobre X que lhe define no ponto X2, não é mais possível para o decisor atingir seu ponto ideal inicial. Se ele mantiver sua decisão em escolher Y no nível Y1 (o que faria no caso de preferências separáveis), ele se movimentará para um ponto mais distante de seu ponto ideal do que se ele alterasse sua escolha para Y2. De fato, o par X2Y1 está numa curva de indiferença externa àquela atingida pela combinação X2Y2. O paradoxo está em que o decisor pode, diante das condições (no caso a escolha de X fora de seu ponto ideal), votar contra seu nível original ideal de Y.

Com não separabilidade de preferências, o eleitor pode votar contra o seu ponto ideal inicial. O paradoxo se explica a partir da constatação que o indivíduo faz escolhas condicionais. Isto é, apesar dele possuir um par ideal de pontos na situação inicial, ele pode escolher pontos diferentes daqueles conforme vai se dando o processo decisório.

A não separabilidade de preferências é uma característica presente no processo de escolhas, e a importância do paradoxo da não separabilidade reside principalmente na condicionalidade das votações, e no conseqüente poder de agenda (tratado abaixo), e no controle sobre o "pacote" de dimensões votado num único projeto[42]. Na vida real da política vários projetos estão intimamente ligados, gerando no decisor preferências não separáveis.

Deve-se estender sobre alguns pontos ligados ao paradoxo da não-separabilidade. O primeiro deles diz respeito a que as votações são condicionadas não apenas por resultados de votações anteriores, mas também por expectativas de resultados futuros. Neste caso o decisor pode traçar cenários prospectivos, distribuir probabilidades entre eles de acordo com suas expectativas e votar projetos no presente, o que complexifica o quadro decisório.

Outro ponto é que a função de preferências do indivíduo é consistente e imutável, mesmo diante do paradoxo (Hinich e Munger, 1998, 61). Dada a escolha inicial para uma dimensão (um projeto), o indivíduo busca maximizar seu ganho (refletido pela ordem das curvas de indiferença, onde as mais internas são preferíveis às mais externas), o que, condicionado pela escolha inicial, consiste em atingir a curva de indiferença mais interior possível, não importando mais os pontos ideais iniciais. O decisor, baseado no mesmo conjunto de curvas de indiferença, toma uma decisão que parece incoerente com sua posição inicial, mas está sempre coerente com suas curvas de indiferença, que não se alteraram ao longo do processo decisório. As preferências não se modificaram e continuam sendo

[42] Pode-se entender uma proposta "pacote" como a Lei de Reforma Bancária de 64 e também o Plano Real, em que havia várias dimensões dentro de um só projeto e os parlamentares tinham pouca liberdade para votá-los em partes ou projetos separados. O parlamentar pode ser colocado na posição de aprovar ou rejeitar algo que lhe convenha porque outra parte do projeto não lhe é conveniente.

respeitadas, o que mudou é o leque de possibilidades; dado que a decisão já foi tomada em uma dimensão, modificou-se a ordem de preferências na outra dimensão.

2.2.5 Incerteza

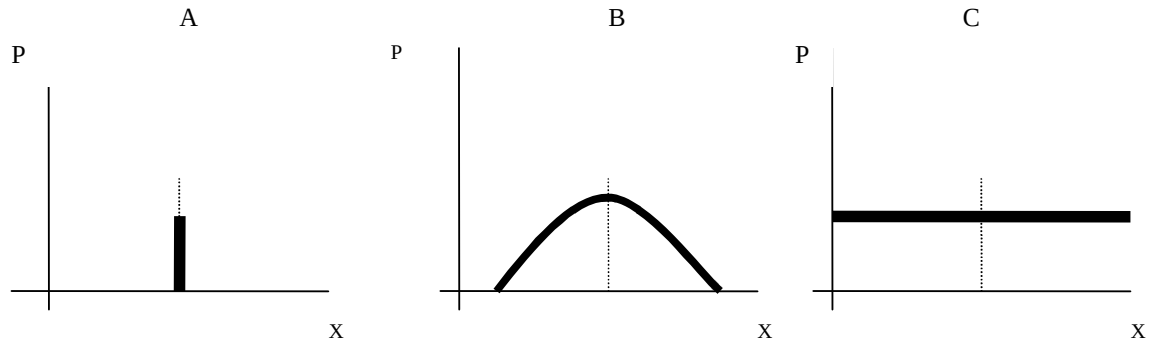
O modelo que agrega incerteza à decisão leva em conta a expectativa do decisor sobre o resultado efetivo de sua escolha, qual a consequência efetiva da política escolhida (Hinich e Munger, 1998, p. 117 e ss) [43]. Essa agregação de incerteza nas decisões é importante pois o decisor pode estar preocupado com os resultados efetivos da proposta, o que não está garantido *a priori* no texto da norma a ser votada. De fato, boa parte do esforço legislativo na apreciação de propostas se dá a fim de analisar e alterar o texto no sentido de causar certos efeitos pretendidos e desejados e evitar os inconvenientes. Krehbiel (1992) dá uma contribuição nesse sentido pois afirma que a estrutura e o funcionamento do legislativo norte-americano buscam lidar com o problema informacional, isto é, tornar mais conhecido, e assim controlável, o teor das propostas em discussão, diminuindo a incerteza associada aos resultados de políticas.

Na teoria política formal, os modelos de incerteza fazem o decisor "distribuir" o resultado efetivo de sua escolha ao longo de um intervalo de possibilidades, e a cada uma delas agregar uma probabilidade de realização[44]. Até agora, sem a inserção da incerteza na análise, o modelo apresentava a posição da proposta como um ponto no espaço, identificando a proposta aos seus efeitos. A agregação de incerteza ao modelo, feita por meio de distribuição de probabilidades, vê um intervalo possível para a concretização dos resultados. Os três gráficos abaixo demonstram situações diferentes entre uma proposta e seus resultados possíveis.

[43] Hinich e Munger (1998, chap. 6) desenvolvem seu argumento no caso da incerteza do eleitor sobre o real comportamento de candidatos após a eleição. Aqui se desenvolve para uma situação similar, a expectativa do parlamentar sobre os efeitos da política por eles escolhida. Alguns poderiam objetar que os parlamentares estão preocupados apenas com sua tomada de posição (position taking), mas aqui se segue com a posição de Arnold (1990) que concebe os parlamentares como interessados também nos efeitos das políticas. Krehbiel (1992) também desenvolve toda uma teoria de funcionamento do legislativo a partir da preocupação dos decisores com o resultado da política escolhida.

[44] Outra denominação mais própria à Economia preferiria chamar de risco, e não incerteza, o processo de distribuição de probabilidades a eventos. Contudo, para seguir a denominação dos autores (Hinich e Munger, 1998), mantêm-se a denominação incerteza.

Gráfico 2.5: Modelos de distribuição de probabilidades associados a uma proposta hipotética



P = Probabilidade da Política ocorrer realmente
----- = Promessa de Política
▬ = Probabilidade da Política ocorrer na realidade
X = Determinada Política

Fonte: adaptado de Hinich e Munger (1998, chap. 6).

O gráfico 2.5.A apresenta a situação em que a proposta é vista como perfeitamente crível, isto é, não há diferença entre o projeto (sua "promessa") e seus efeitos.

O gráfico 2.5.B apresenta uma situação em que a possibilidade de concretização da proposta é vista como moderada. Apesar da proposta se apresentar como um ponto apenas, a curva em linha cheia demonstra que o decisor considera um intervalo de possibilidades, e quanto mais alta a curva em linha cheia em relação a P, maior a probabilidade daquele resultado de política ocorrer na prática.

O gráfico 2.5.C, por fim, demonstra uma situação na qual, apesar da proposta estar em apenas um ponto, o decisor não acredita no resultado, e a linha grossa demonstra que todo resultado possui a mesma probabilidade de ocorrer caso a proposta seja aprovada.

O ponto a ressaltar sobre esses modelos de incerteza é que não importa apenas a posição que a proposta aparenta possuir, mas também é importante a confiança do decisor nelas. Poderia ser argumentado, em relação ao Teorema do Eleitor Mediano por exemplo, que mesmo se a proposta se apresentar numa posição idêntica ao ponto mediano, os decisores vão também levar em conta sua factibilidade, demonstrada pela distribuição de probabilidades relacionada a sua realização. Pode ocorrer, caso a distribuição seja muito dispersa, que o eleitor não prefira a proposta postada mais próxima à posição mediana, pois a distribuição de probabilidades dispersa faz com que tanto o ponto ótimo quanto pontos distantes dele sejam prováveis. Pode ocorrer que uma proposta próxima à posição mediana, mas com baixa

probabilidade, seja batida por uma mais distante do ponto ideal mas com alta probabilidade de ocorrência naquele ponto.

Esta tese explorará a dimensão da incerteza nos processos decisórios. Em relação à Reforma Bancária de 64, o que se viu com a ascensão de Campos e Bulhões ao controle da economia foi uma crível proposta de equilíbrio orçamentário e combate à inflação, numa reversão ao quadro anterior. Em 1963, por exemplo, o déficit orçamentário era expressivo, e as políticas particularistas/distributivistas, antes do golpe, eram promessas potenciais que poderiam ser cumpridas ou não, a depender das condições financeiras do Estado. Na lei bancária aprovada em 1964 constava tanto a formalização da participação do setor privado na autoridade monetária por meio das comissões consultivas, quanto a institucionalização do crédito rural, ambos pleitos de longa data presentes no Congresso. Qual a relação dessas ocorrências com a incerteza? Pode-se aventar a hipótese de que o Congresso realizou uma barganha entre diversas políticas particularistas/distributivistas – oriundas do regime anterior − com baixa probabilidade de realização, por alguns ganhos certos nas políticas do regime militar. Trocou-se um rol de políticas com alta incerteza, pouco institucionalizadas, dependentes do orçamento e do financiamento inflacionário, por algumas com maior probabilidade de realização.

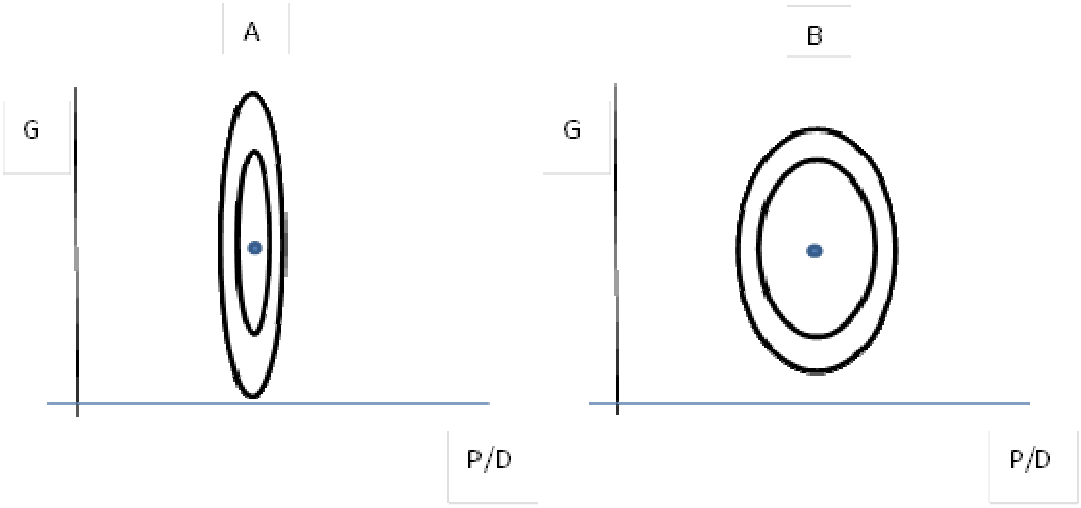
Outro ponto a ser ressaltado, que será aplicado à análise da reforma do CMN em 1994, é que a mudança no nível de incerteza de uma proposta faz com que mude a avaliação do decisor em relação a ela. Assume-se que a composição plural do CMN funcionava como um *locus* de influência e promoção de interesses particularistas/distributivistas (Franco 2000; pp. 256 e 268). Em geral, a barganha entre interesses particularistas/distributivistas e gerais apresenta perdas certas para os parlamentares ao se abrir mão dos primeiros, e ganhos incertos ao apoiar os segundos. Uma proposta legislativa de estabilização econômica corta de imediato as políticas particularistas/distributivistas e dá início (quando isso ocorre) a um processo que pode levar a ganhos gerais (o que ainda se complica pela dificuldade para o parlamentar individual associar sua imagem a esses ganhos e assim atingir o eleitor). Com a implementação do Plano Real, a possibilidade de ganhos gerais, difusos, tornou-se concreta. Assim, os parlamentares depararam-se com uma situação pouco frequente: comparar perdas concretas em interesses particularistas/distributivistas com ganhos também concretos e certos em políticas de interesse geral. O resultado é conhecido, e manteve os interesses gerais em prejuízo da composição plural do CMN.

Imagine-se uma proposta que vise a produção de bens públicos (interesses gerais), como o combate à inflação. Se a proposta é pouco crível, se há uma grande dispersão da

probabilidade referida àquela proposta, o decisor dá um grande desconto a qualquer proposição neste sentido. Se ela se torna mais crível, a posição da proposta se torna mais relevante, e variações nas propostas críveis são mais valorizadas. Em termos gráficos seria levar à consideração do decisor duas situações distintas, a do gráfico 2.5 A e a do gráfico 2.5 C por exemplo. Variações de uma proposta com a distribuição de probabilidades do gráfico 2.5 A são valorizadas pelo decisor. Já no caso do gráfico 2.5 C, pode-se dizer que a mesma variação nas propostas é indiferente, pois o decisor entende que qualquer ocorrência tem a mesma probabilidade de ocorrer na prática.

Se for considerada uma análise em duas dimensões, aquela dimensão da proposta que apresentar uma diminuição da incerteza, isto é, uma distribuição de probabilidades que caminhe da situação C, no gráfico 2.5, para B ou mesmo para A, terá elevada sua saliência. O gráfico 2.6 demonstra a situação de alta incerteza na dimensão dos interesses gerais (eixo y no gráfico 2.6 A) e de menor incerteza nesta mesma dimensão (gráfico 2.6 B)[45].

Gráfico 2.6: Alteração da incerteza em uma dimensão.



Fonte: elaboração do autor.

2.3 Regras e processos decisórios legislativos no Brasil

[45] Vale dizer que o gráfico apresentado refere-se à diminuição da incerteza na dimensão de menor saliência (eixo y). Poderia ser o contrário, a diminuição da incerteza na dimensão que já possuísse maior saliência. Neste segundo caso, mantidos os eixos dos gráficos 2.6, as elipses seriam achatadas na horizontal em A, e mais achatadas ainda em B.

Introdução

O processo decisório do Legislativo está imerso em uma estrutura política maior, que conforma o sistema político nacional (*polis*). Podem ser destacadas neste sentido as regras que definem a escolha dos governantes e dos representantes do povo e a estrutura política do país dada pela divisão de poderes e os níveis de governo. O sistema político da República de 46 e o atual são semelhantes ao apresentarem características gerais que são difusoras do poder. Veja-se: sistema federalista, presidencialista, legislativo bicameral e de eleições proporcionais de lista aberta para os cargos de deputado e vereador. Os processos decisórios formais relacionados a este sistema político, que ocorrem nas casas legislativas, sofrem influência dessas instituições, mas não são apenas um reflexo delas. Pelo contrário, o que a literatura de estudos legislativos demonstrou nos últimos anos (Figueiredo e Limongi, 2001) (Palermo, 2000) (Santos, 1997) (Amorim Neto e Santos, 1997) (Santos, 2003) é que a partir dos anos 1990 as características gerais do sistema político passaram a ser analisadas de forma conjugada aos elementos procedimentais do legislativo, pois estes importam para a definição dos resultados.

Como já referido, as características gerais do sistema político brasileiro mantiveram-se praticamente inalteradas na República de 46 e no regime da CF 88, uma estrutura institucional difusora do poder. O procedimento legislativo, por outro lado, mostrou-se como descentralizado na democracia de 1946 e posteriormente centralizado. Neste movimento de centralização ganham destaque os poderes legislativos do Presidente da República e dos líderes partidários, magnificados na quadra constitucional atual (Santos, 2003, 2007) (Figueiredo e Limongi, 2001).

As características derivadas do presidencialismo, dos sistemas eleitoral e partidário, somados ao federalismo, ensejaram a interpretação que o Legislativo federal traria problemas de governabilidade ao Executivo. Por um lado a representação proporcional de lista aberta geraria o voto personalizado, que implica em baixa disciplina e coesão partidária, particularismo nas políticas e paralisia decisória em questões de interesse geral (Santos, 1997). Por outro, o multipartidarismo torna improvável que o partido do Presidente da República obtenha maioria legislativa, e nesse caso a fragmentação do sistema colocaria obstáculos à constituição de uma sólida base parlamentar de apoio. Tal interpretação ganha ainda mais força quando se compara o sistema presidencialista ao parlamentarista. Seguindo a análise comparativa de Tsebelis (1997 e 2009), nos sistemas parlamentaristas o governo

comandaria a agenda, e no presidencialista ela seria comandada pelo Legislativo. O presidente brasileiro, caso seja aceito esse diagnóstico, seria um refém impotente da estrutura institucional, autoridade fictícia a quem é negada governabilidade devido ao particularismo e indisciplina partidária imperantes no Legislativo.

Parte da literatura analisou ambos os períodos democráticos brasileiros a partir do diagnóstico que prevê a baixa governabilidade. A República de 46 assistiu a todo um período de baixa disciplina partidária e dificuldades na aprovação da agenda presidencial (Abreu é uma boa referência para os fracassos da agenda de reformas econômicas estabilizadoras tentada na República de 46(1992a)). O ocaso democrático foi visto por analistas como derivado em boa medida do antagonismo entre Congresso conservador e Executivo modernizador, mas também mais especificamente como derivado de uma instituição legislativa que por sua distribuição de preferências e de direitos parlamentares ensejou um quadro de paralisia decisória (Santos, 1986, 2003).

O início da década de 1990, assolado por crise econômica e política, e também momento do início dos estudos legislativos dentro do quadro neo-institucionalista ainda hoje prevalecente, seguiu a linha das perspectivas negativas em referência à governabilidade, ressaltando a indisciplina legislativa, a prevalência de interesses particularistas e os inúmeros pontos de veto às iniciativas governamentais (Ames, 2003).

No entanto, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001 e 2008) apresentaram uma interpretação que refutava, para o período pós CF 88, a esperada indisciplina partidária. Medições mostraram que o grau de disciplina partidária no Brasil era superior ao dos EUA e próximo das democracias parlamentaristas européias. A explicação teórica aventada residia no poder de agenda do Presidente da República e dos líderes partidários. Ainda, o diagnóstico aproximava o sistema presidencialista brasileiro atual ao padrão de coalizões esperado para o parlamentarismo. De fato, não haveria muito a separar o presidencialismo multipartidário brasileiro – com presidente da República forte e Congresso centralizado – dos regimes parlamentaristas multipartidários, pois ambos funcionariam a partir da formação de coalizões de governo, em que a divisão de pastas ministeriais é o elemento principal de coesão parlamentar.

Os autores não se debruçam sobre a República de 46, mas esta nova perspectiva permitiu também que se avançasse em sua análise e se explicitasse as causas que levavam à indisciplina partidária no período, pois não só as características gerais do sistema político importavam, mas também, como dito, as regras internas do Parlamento (Santos, 1994 e 1997) (Amorim Neto e Santos, 1997).

Os trabalhos tomados como referência para o entendimento da dinâmica legislativa brasileira em seus dois períodos democráticos são aqueles de Santos (1994, 1997, 2003, 2007), Figueiredo e Limongi (2001) e Amorim Neto e Santos (1997). Tais trabalhos alinham-se ao neo-institucionalismo, corrente teórica identificada com o trabalho seminal de Mayhew para os EUA (1974). Os pressupostos básicos dessa análise são o individualismo metodológico, a assunção da racionalidade e o primado das preferências, e a valorização das instituições para os contextos de tomada de decisão (Mayhew, 1974) (Green e Shapiro, 1996) (Shepsle, Weingast, 1994) (Alexander et. al., 1987). Neste sentido, a literatura preocupa-se fundamentalmente com a lógica que preside o processo decisório, os incentivos e constrangimentos presentes, e exclui questões mais afeitas ao que se poderia chamar de Sociologia Política, isto é, a relação entre políticos e suas bases sociais, representação e ideologia (Polsby e Schickler, 2002).

A seguir são definidos e apresentados os conceitos de Processo Legislativo, Patronagem e Poder de Agenda. Em seguida, a partir dessas características, define-se a lógica de funcionamento legislativo predominante na República de 46 e na democracia brasileira atual.

Processo Legislativo

Olivetti (2009) apresenta o conceito de "processo legislativo" em comparação ao de "procedimento legislativo". O primeiro abrange o segundo e consiste em todas as ocorrências relacionadas à produção de leis, o "fenômeno dinâmico da realidade social" (Olivetti, 2009, p. 996). O segundo, por sua vez, refere-se a uma sequência de atos preordenados e definidos pelo Direito (*iter legis*). O processo legislativo inicia-se com a demanda da lei e termina com a formação ou rejeição da lei, e assim ocorre antes, durante e depois do *iter legis.*

Um processo decisório formalizado, como é o caso daquele específico ao Legislativo, (seu "procedimento legislativo", nos termos de Olivetti (2009)), só existe na realidade das regras e ações. Seria difícil imaginar um processo de decisão coletiva que não determinasse ao menos quem pode atuar, quando pode fazê-lo, o que pode ser proposto e como se define o sucesso ou rejeição de uma proposta. De fato, se vistos em suas manifestações históricas e em seus traços gerais (Olivetti refere-se aos processos legislativos inglês, francês, alemão e

italiano (2009)), constata-se que os elementos definidores do procedimento legislativo referem-se a quem pode propor, o que pode ser proposto, quais as etapas e ações que configuram a aprovação de uma proposta e a forma de validação (implementação) da decisão tomada.

Retomadas as ideias de Arrow, constata-se como o processo legislativo em sua realidade concreta é a escolha necessária de algumas restrições ao processo decisório, e por isso sua forma específica traz determinados efeitos que não podem ser descartados da análise.

Patronagem: criação do governo

Tanto a literatura especializada quanto o folclore político tomam como essencial às relações Executivo-Legislativo no Brasil a concessão de cargos públicos aos políticos do Legislativo (Abranches, 1988). O Executivo, detentor dos cargos, distribuiria as pastas ministeriais e tantos outros cargos a políticos em busca de seu apoio, o qual se consubstanciaria na base de sustentação parlamentar do governo.

Santos (1997) concebe os legisladores brasileiros como *office seekers*, isto é, buscam maximizar seu acesso a cargos públicos. A razão para isso reside na conformação multipartidária do sistema político. Em situações de bipartidarismo, a prevalência de um partido no Legislativo é garantia de influência sobre as políticas, dado o controle que o partido detem no processo legislativo. No caso do multipartidarismo, não há uma correlação necessária entre o número de cadeiras do partido no Parlamento e o nível de influência na determinação do processo legislativo. Isso ocorre porque as coalizões montadas são multipartidárias e podem depender da posição de pequenos partidos ou mesmo facções partidárias que se colocam na posição mediana do plenário. Num exemplo hipotético pode-se imaginar um grande partido de direita refém de um pequeno partido de centro para a montagem de uma coalizão de centro-direita. Este grande partido de direita por um lado não pode romper a coalizão numa união com a esquerda porque iria contra suas diretrizes programáticas, e por outro lado depende do pequeno partido de centro para conseguir as vitórias legislativas, situação na qual este pequeno partido de centro terá um poder de barganha desproporcional ao seu número de cadeiras dentro da coalizão[46]. Neste caso, o

[46] A ascensão dos liberais na atual legislatura inglesa, colocando-se entre os mais numerosos partidos trabalhista e conservador, pode ser um caso concreto do hipotético pequeno e poderoso partido de centro.

grande partido de direita, ao contar com pastas ministeriais, terá poder mais garantido sobre as políticas de competência desses órgãos.

Amorim Neto e Santos (1997) acrescentam que o grau de coesão dos partidos em relação ao governo vai depender do nível de patronagem recebido (quanto mais influência sobre o orçamento maior a disciplina e apoio de um partido ao governo) e do tempo restante de duração do mandato (quanto mais próximo do final do mandato menor a capacidade do governo em manter disciplinada sua base de apoio). A racionalidade leva o parlamentar a comparar a patronagem recebida até o final do mandato ao ganho potencial em participar de nova coalizão no governo futuro.

Além da baixa influência no processo legislativo derivado das coalizões multipartidárias, Souza (1990) aponta – para a República de 46 – que o poder sobre as políticas públicas está concentrado no Poder Executivo, e que na falta de prerrogativas substanciais ao Legislativo para criá-las e alterá-las, deter cargos é a única forma dos partidos conquistarem e manterem seu poder e influência. Tal concentração de poderes no Executivo deriva, para Souza, da construção do Estado brasileiro, que no período ditatorial de Vargas expandiu sobremaneira o aparelho de estado a partir do Executivo, com órgãos que contavam com poder sobre a regulação econômica e os direitos sociais. Esta estrutura concentrada de poder permaneceu durante a República de 46 e, indo além do escopo da autora, pode-se afirmar que permanece para o período militar e a democracia que o segue.

Como se apontou anteriormente, a forma de articulação do presidencialismo com o Legislativo no Brasil, na quadra atual, aproxima-o da ideia comum sobre o parlamentarismo, em que a distribuição de pastas ministeriais é responsável pela montagem do governo. Nesse sentido, vários trabalhos apresentam as configurações ministeriais na República de 46 e no período atual e corroboram a afirmação de que o presidencialismo brasileiro apoia-se na montagem de ministérios (Amorim Neto, 1991) (Santos, 2008). Seguindo essa literatura pode-se afirmar que o presidente no Brasil atua de forma similar a um primeiro-ministro em sistemas parlamentaristas multipartidários, e assim foi na República de 46 e ainda é no período democrático atual[47].

A patronagem gera então um apoio negociado. De um lado o parlamentar (o partido) recebe postos no Executivo, e por outro apoia a agenda do governo.

A chamada patronagem não deve ser vista como uma "compra" de apoio no Legislativo. De fato, está em jogo a constituição da figura do governo. O Executivo não

[47] Para Figueiredo e Limongi, a similaridade entre o presidencialismo brasileiro e o parlamentarismo é aplicável para o período atual, com Presidente da República com fortes poderes legislativos e Legislativo centralizado (2001).

barganha apoio no Congresso, mas sim constitui uma entidade maior composta por membros do Executivo e Legislativo, que passam a se identificar e ser responsabilizados pelas ações e políticas do Estado.

Poder de Agenda: apoio induzido

Um processo legislativo hipotético, caracterizado como extremamente descentralizado, poderia ser modelado como um em que apenas os deputados têm poder de apresentar projetos, as lideranças partidárias e o Executivo seriam impossibilitados de pedir urgência, e o presidente da assembleia teria apenas a autoridade de iniciar os procedimentos de votação, contabilizar os votos e proclamar o resultado (Santos, 1997). Neste caso se instaurariam maiorias cíclicas que trariam instabilidade aos resultados, dando concretude ao cenário da impossibilidade de Arrow. Tal sistema decisório não se enquadra em manifestações concretas como a brasileira, mas serve de base comparativa para avaliar os procedimentos legislativos dos dois períodos sob análise.

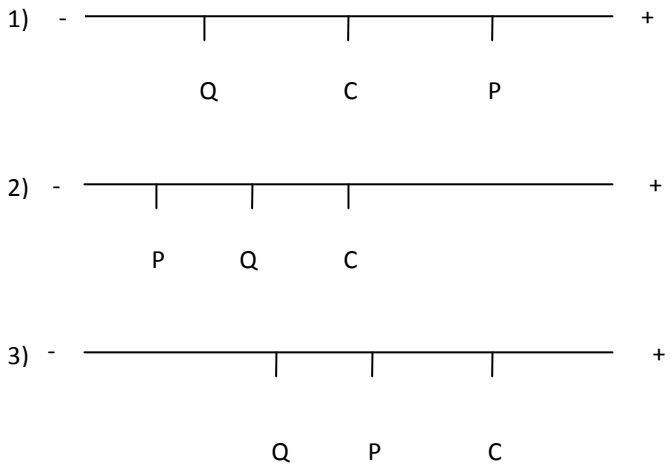
Como visto, o processo legislativo não se define sem identificar quem pode propor, o que pode ser proposto, quais as etapas e ações que configuram a aprovação de uma proposta e a forma de validação (implementação) da decisão tomada. Assim, se o processo pretende ser operacional, as restrições a que Arrow faz alusão entram em cena.

O Poder de Agenda, segundo Figueiredo e Limongi, é “a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso” e “quando o serão” (2001, p. 23). Assim, o poder de agenda comunica-se com a faculdade de alguns atores do processo legislativo apresentarem matérias e acionarem mecanismos, como a urgência, que permitem sua apreciação prioritária. Quanto mais importante o rol de prerrogativas como iniciativa exclusiva e pedidos de urgência, e quanto menos agentes possuam essas prerrogativas, mais centralizado o processo decisório.

Poder de Agenda: Controle do Conteúdo da Proposta

A iniciativa exclusiva de uma matéria permite que o agente "manipule" as preferências do colegiado, dentro de certos parâmetros, e o induza à cooperação. O diagrama abaixo (extraído de Santos, 1997) permite clarificar o ponto.

Diagrama 2.2: Distribuição de preferências em uma dimensão e indução de apoio pelo poder de Iniciativa



P = preferência do Presidente da República

C = preferência majoritária da Câmara dos Deputados

Q = status quo

A situação 1) é aquela em que o Presidente possui uma preferência mais extremada pela política em tela[48] que o grupo majoritário na Câmara dos Deputados, e ambos desejam mais da política do que o nível de *status quo*. Como é o presidente que detêm a iniciativa exclusiva na matéria, ele pode fazer uma proposta que esteja entre o seu ponto ideal e aquele da Câmara dos Deputados, porque os deputados vão apoiar a proposta presidencial até o ponto em que esta seja ao menos tão atraente quanto o *status quo*[49]. Se o presidente não tivesse iniciativa exclusiva, os parlamentares poderiam apresentar uma proposta em seu próprio ponto ideal ou mesmo uma que estivesse entre seu ponto ideal e o *status quo*. Em ambos os casos o presidente perderia, e isso só não ocorre por ele ter iniciativa exclusiva na matéria.

No caso 2), o Presidente e a Câmara dos Deputados colocam-se em posições opostas em relação ao *status quo*, o Executivo quer menos da política e o Legislativo mais. Nesse

[48] Um bom exemplo de política para o caso de iniciativa exclusiva é o orçamento no pós CF 88, quando apenas o Presidente pode apresentar a proposta e as emendas apresentadas pelos parlamentares são bastante limitadas, praticamente não desconfigurando a proposta inicial. Em outras palavras, o orçamento coloca-se ao Congresso quase como "aprovar ou rejeitar", situação que permite o jogo estratégico apresentado no diagrama.

[49] Neste caso supõe-se a decisão feita em uma só dimensão e preferências de pico-único e simétricas em relação ao ponto ótimo.

caso, como o presidente detém a iniciativa, ele não apresenta nenhuma proposta e mantém o *status quo*. Caso os parlamentares pudessem apresentar propostas, eles levariam a política para um ponto próximo ao seu ideal, e mais distante ainda do ponto ideal do Presidente. Ao deter a iniciativa, o Presidente não apresenta proposta, mantém o *status quo*, e evita incorrer em perdas maiores.

Na situação 3), tanto o Presidente quanto a Câmara dos Deputados desejam mais da política do que o nível de *status quo*, sendo o órgão legislativo ainda mais desejoso que o Presidente. Devido à iniciativa exclusiva, o Executivo pode apresentar uma proposta mais próxima ao seu ponto ideal. Na avaliação dos deputados é melhor acatar essa proposta do que permanecer com o *status quo*, pois a posição presidencial está mais próxima do ponto ótimo do Legislativo.

O diagrama permite afirmar dois pontos importantes:

1) O detentor de iniciativa consegue induzir a cooperação, pois é racional para o colegiado, ao se deparar com as opções, escolher aquela que mais se aproxima do seu ponto ideal e portanto de acordo com a proposta do Executivo. A indução da cooperação dá-se pelo posicionamento estratégico do detentor da iniciativa que conta com a reação racional dos demais decisores.
2) Embora haja espaço para a indução da cooperação, as preferências do colegiado não podem ser desconsideradas. Não se pode propor nada que seja menos atraente que o *status quo*, pois o Legislativo tem sempre ao menos a prerrogativa de rejeitar matérias. Este ponto permite falar-se em delegação, quando o Legislativo permite ao Executivo iniciativa exclusiva em uma matéria, mas não em abdicação. A delegação respeita os interesses do Legislativo, a abdicação os desconsidera.

O diagrama apresentado acima possui apenas uma dimensão, mas conforme apresentado nas seções anteriores sobre decisões em duas dimensões e o paradoxo da não-separabilidade das preferências, vê-se que há ainda mais espaço para a apresentação de propostas legislativas que trabalhem estrategicamente as preferências do parlamentares.

Tanto em 1964 quanto em 1994, conforme será visto nos capítulos sobre os casos, as proposições legislativas apreciadas pelo Parlamento criaram importantes avanços regulatórios nas políticas de moeda e crédito, contudo fizeram parte das propostas aspectos distributivos importantes. Se identificados os interesses particularistas/distributivistas do Congresso com os aspectos distributivos das propostas, e a regulação monetária da economia com os interesses

gerais, vê-se que o governo agiu estrategicamente em ambos os casos, e que se o Legislativo assentiu na aprovação do novo quadro regulatório, ele também tomou uma decisão racional se considerados os aspectos distributivos/particularistas relacionados.

Poder de Agenda: Controle do Momento da Apreciação

Deter a iniciativa conforma o conteúdo da proposta. O controle do momento da votação, no entanto, gera outros efeitos. Acelerar a votação de uma matéria, levando-a diretamente para as instâncias finais (no caso brasileiro o Plenário), é tanto um mecanismo para abreviar o tempo de espera (que pode ser um elemento importante ao processo político), quanto uma forma de suprimir instâncias institucionais que poderiam trazer reveses ao projeto.

O pedido de urgência, no caso brasileiro, vence possíveis resistências que minorias contrárias colocariam à tramitação caso estas estivessem postadas em pontos de veto. Pode-se imaginar o exemplo de uma comissão que tenha preferências extremadas e dissonantes do Plenário e "engavete" ou atrase excessivamente um projeto sob sua competência. O uso de um mecanismo como a urgência permite romper as resistências ao retirar do fluxo da tramitação os pontos de veto.

MPs: conteúdo e momento

As Medidas Provisórias são um caso especial pois possuem características que geram efeitos tanto no que diz respeito ao conteúdo das preferências quanto ao momento de votação.

Uma Medida Provisória tem vigência imediata a partir de sua edição. Nesse caso, a situação real regulamentada pela medida transforma-se imediatamente, e o *status quo* anterior à MP não mais existe. Ao Legislativo cabe avaliar a aprovação da Medida Provisória ou sua rejeição após ter gerado efeitos. Figueiredo e Limongi mostram a lógica da MP sobre as preferências e seu impacto no processo legislativo (2001, p. 25-6): em uma matéria hipotética, o *status quo* é a melhor opção para o Legislativo; em segundo lugar vem a Medida Provisória

proposta; e como pior opção a rejeição da MP depois de ter sido editada. Ao se tratar de Medida Provisória, que tem efeitos imediatos, o *status quo* não é mais uma opção para o Legislativo. Assim ele aprova a MP, já que rejeitá-la seria pior. Caso a proposta tivesse sido inicialmente submetida ao Congresso como projeto de lei, e não como MP, o *status quo* ainda estaria preservado e seria racionalmente a opção do Legislativo.

Ainda, devido à exiguidade nos seus prazos de avaliação e à possibilidade de reedição pelo Executivo[50], cabe ao Legislativo a tarefa de viabilizar a votação e o quorum para rejeitar a matéria. Sem a ajuda do governo, e correndo contra o tempo, organizar a ação coletiva dentro do Parlamento torna-se tarefa não trivial, algo que favorece ao Executivo que edita as MPs.

República de 46 e CF 88

Para Santos (1997, 2003) e Figueiredo e Limongi (2001) os dois períodos democráticos vivenciados pelo Brasil assistiram a relações Executivo-Legislativo em que a montagem do governo entre os partidos da base era ação fundamental. Em ambas as ocasiões o Poder Executivo utilizou-se da montagem do ministério para construir sua base de apoio parlamentar. A forma de uso da distribuição de cargos, contudo, variou, e a presença de importante poder de agenda para o Presidente e os líderes partidários na quadra pós CF 88 faz também distinção entre ambos os períodos.

Na quadra atual o poder de agenda do Presidente e dos líderes partidários (consubstanciados no uso de MPs e nos pedidos de urgência tanto do Executivo como das lideranças) soma-se ao recurso da distribuição de cargos e conseguem assim uma base de apoio parlamentar bastante disciplinada e baseada em partidos. Já na República de 46, disponível apenas a distribuição de cargos, a base de apoio parlamentar era menos disciplinada e havia a presença de facções dentro dos partidos.

Segundo Figueiredo e Limongi, o Legislativo é uma instituição caracterizada pela igualdade entre os parlamentares e pela vigência do princípio majoritário. Contudo, os recursos e direitos parlamentares distribuem-se de maneira desigual, e tem por princípio a determinação partidária (2001, p. 28). Somando-se os poderes legislativos do presidente (as

[50] Essa análise baseia-se na forma de apreciação de MPs anterior à EC 32/2001. Para nossos fins a análise é adequada, pois é a regra aplicável ao caso analisado nesta tese, as MPs do Plano Real editadas em 1994 e 1995.

iniciativas exclusivas para determinadas matérias – em especial o orçamento –, o uso de MPs e os pedidos de urgência) à capacidade dos líderes definirem a pauta (pela ação do colégio de líderes e também pelos pedidos de urgência), o Executivo acaba por ser, na quadra atual, o principal autor de propostas transformadas em lei (85%[51]) e consegue ver sua agenda aprovada com bastante celeridade (78%[52] das suas propostas no período 1989-1998 são aprovadas, sendo 71%[53] no decorrer do mandado de quem as apresentou e 69%[54] no mesmo ano da apresentação). Importante a destacar é que a alta disciplina partidária (89,9%[55]) faz com que o governo busque apoio apenas no grupo de partidos da coalizão. De fato, tanto a base de apoio quanto a oposição apresentam alta disciplina partidária e colocam-se em geral em posições contrárias.

Sem poder de agenda relevante, o governo na República de 46 deparava-se com um Congresso mais apto a controlar a própria pauta. Então, por exemplo, o Executivo não detinha a faculdade de pedir urgência para seus projetos, não possuía iniciativa exclusiva em matéria orçamentária e também não era previsto o uso de decretos com força de lei. Nesse caso as leis aprovadas dividiam-se de forma mais igualitária entre Executivo e Legislativo (apenas 43%[56] das leis aprovadas eram de iniciativa do Executivo) e o Executivo tinha dificuldades em ver sua agenda aprovada (de 1951 a 1964, 52% das propostas do Executivo foram aprovadas, sendo apenas 29% no decorrer do mandato de quem as apresentou[57]).

O menor controle sobre a pauta e a maior descentralização do processo decisório, sobretudo a capacidade do Legislativo fazer política alocativa independentemente (podia-se fazer leis orçamentárias de interesse dos parlamentares (Santos, 1994)), gerava menor disciplina partidária, e isso fazia com que o Executivo procurasse apoio não só nos partidos da base de apoio como também na oposição. Essa situação criava as facções, tanto nos partidos de oposição (quando alguns parlamentares apoiavam o governo) quanto na situação, pois a concessão de benesses aos grupos de oposição desagradava e desestimulava os apoiadores do governo. De fato, a incerteza do governo quanto à disciplina de sua base (a disciplina para os maiores partidos variou entre 74,56% e 82,50% para o período 1951-1962[58]) o levava a procurar apoio na oposição de forma a aumentar sua chance de sucesso nas votações. Contudo, essa ação redundava em maior chance da própria base aumentar sua indisciplina. A

[51] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 49. Excluídas as de iniciativa do Judiciário.
[52] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 102
[53] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 102
[54] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 103
[55] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 111-2. Disciplina partidária refere-se à porcentagem média de votos do partido que seguiram a posição de seus líderes.
[56] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 49
[57] Fonte: Figueiredo e Limongi, 2001 p. 102
[58] Fonte: Santos, 2003, p. 81

dinâmica então se alimentava de forma perversa ao Executivo: indisciplina gera busca de apoio na oposição, e benesses à oposição eleva indisciplina da base (Santos, 1997).

Como já se adiantou anteriormente, os parlamentares brasileiros são vistos como *office seekers,* e a diferença de disciplina partidária nos dois períodos não deriva de objetivos diferentes dos parlamentares, mas sim de diferentes estratégias. Na República de 46 os parlamentares tinham chances de ver suas demandas particularistas atendidas dentro do próprio processo legislativo, como por meio das leis orçamentárias estilo *pork barrel* (Santos, 1994). Já no pós CF 88, a forma de acesso aos benefícios distributivos dá-se pela intermediação partidária, da qual depende a conquista de cargos, liberação de emendas, etc. Assim, a menor importância do particularismo nas leis aprovadas no Congresso na quadra atual ocorre devido a uma estratégia de delegar as políticas macro ao Executivo e conseguir assim o atendimento dos pleitos particulares via partido (Santos, 2001 e 2003), e não necessariamente porque os parlamentares tenham colocado como objetivo precípuo a defesa de temas nacionais.

Seja no poder de realizar políticas alocativas na República de 46, seja na negociação partidária com o Executivo na quadra atual, pode-se afirmar que políticas particularistas interessam aos parlamentares brasileiros em ambos os períodos demcráticos. Para um deputado de qualquer dos períodos há, em princípio, o incentivo a buscá-las. Se na República de 46 elas poderiam ser alcançadas pela ação individual no Parlamento (Santos, 1994), no período atual Figueiredo e Limongi (2001) salientam que os líderes partidários − amparados em suas prerrogativas legislativas − desempenham o papel de impedir a ação dos caronas (*free rider*) que podem malograr políticas nacionais. Durante a República de 46 as políticas nacionais necessitavam de amplo apoio legislativo e tinham sucesso quando eram populares (como no projeto desenvolvimentista de JK (Lafer, 2002))[59]. Na ordem constitucional atual elas são levadas a cabo com o uso de instrumentos legislativos que permitem induzir a cooperação (os Planos Verão, Collor e Real foram implementados por meio de MPs (Figueiredo e Limongi, 2001)).

2.4 Modelo e Hipóteses

[59] As diversas tentativas fracassadas de estabilização são exemplares na dificuldade do Congresso da República de 46 apoiar políticas nacionais impopulares (Abreu, 1992a).

Esta tese afirma que o Executivo teve iniciativa nas propostas aprovadas em 1964 e 1994-1995, mas também que as preferências dos parlamentares foram respeitadas. Ainda os processos decisórios foram influenciados pelas regras e procedimentos do processo legislativo e também pelos poderes legislativos do Presidente da República.

Poder-se-ia afirmar que as instituições de política monetária foram criadas e transformadas porque as preferências dos parlamentares se alteraram nessa direção. Isso equivale a dizer que até março de 1964 o Congresso tinha preferência majoritária por uma autoridade monetária populista, e depois teria advogado um BC independente e ortodoxo. Quanto ao CMN, equivale a dizer que até junho de 1994 o Congresso preferia uma composição ampla e posteriormente passou a desejar uma autoridade monetária independente e ortodoxa. Em resumo, teria havido uma guinada de preferências populistas para preferências ortodoxas em dois momentos bem específicos. Esse raciocínio pode ser verdadeiro e leva a resultados consistentes com a proposição acima. Contudo, não parece acertado fiar-se nessa suposição, já que ela exige a primazia de uma dimensão sobre as demais, uma grande transformação das preferências, e que essa mudança tenha ocorrido em um momento breve e bem definido no tempo. Indícios concretos apontam para outra direção, sobretudo a importância de elementos particularistas/distributivistas nos processos decisórios, e a análise deve considerá-los.

Para Wanderley Guilherme dos Santos (1986) o golpe de 1964 teve como componentes o antagonismo criado entre o sistema político com características conservadoras e a sociedade que se modernizava. Ele chama a atenção, contudo, para o fato de que esse antagonismo social não explicaria o momento específico do golpe nem sua conformação, e em seu estudo busca as causas explicativas no sistema partidário e seu funcionamento. Aqui se segue raciocínio similar: preferências por autoridades monetárias ortodoxas poderiam estar se formando ao longo do tempo, sobretudo diante das crises presentes no pré-64 e no pré-Plano Real, contudo, isso não explica o momento exato nem mesmo a forma que os processos decisórios e seus resultados assumiram.

Nesta tese a explicação basear-se-á na conjunção de uma proposta bem construída em termos de elementos de interesses particularias/distributivistas e interesses gerais, e no uso estratégico de instrumentos legislativos como a MP – esta para o caso do Plano Real. Tem-se assim um modelo de duas dimensões – regulação monetária/interesses gerais e políticas particularistas/distributivistas – e as possibilidades de sua manipulação derivadas das regras e procedimentos legislativos.

Como se viu, decisões em uma dimensão podem ser manipuladas por um agente hábil que detenha inciativa e controle do processo legislativo. Ainda, quanto mais decisões entram em cena, o jogo estratégico ganha em possibilidades e também realismo. O formato das preferências (relacionado à separabilidade e à saliência) é manipulado pela introdução ou exclusão de dimensões. Respeitar as preferências de um decisor não quer dizer que este atinge necessariamente a saciedade em cada dimensão. O decisor deve agir dentro dos incentivos e constrangimentos colocados pelas regras e procedimentos e tomar a melhor decisão possível a partir de suas preferências. Na prática a otimização é restrita.

Os interesses particularistas/distributivistas são tomados como interesses importantes para os parlamentares brasileiros. A literatura que trata da República de 46 é afirmativa quanto a isso (Santos, 1994, 1997) (Amorim Neto e Santos, 1997). Já a literatura sobre o pós CF 88 debate os meios para que esse interesse particularista seja alcançado, seja individualmente pelos parlamentares em um Congresso descentralizado (Ames, 2001), ou por meio de partidos disciplinados que barganham com o Executivo seus interesses de forma organizada num Legislativo centralizado (Figueiredo e Limongi, 2001) (Santos, 2003).

O trabalho de Arnold (1990) divide as políticas em trâmite no Congresso dos EUA em três tipos: políticas de interesse geral, de interesse de grupos organizados e de interesse geograficamente relevante. Segundo o autor, a maioria da literatura toma os parlamentares como voltados apenas à reeleição e submetidos a fraco controle partidário. Neste contexto a distribuição de benefícios concentrados é uma estratégia que rende frutos eleitorais. Como consequência, haveria uma série de problemas na produção de políticas públicas, como a prevalência do particularismo, o déficit público, a expansão do Estado e o consequente baixo desempenho da economia. O diagnóstico pessimista aplicado ao Congresso é contestado, contudo, a partir dos conceitos de preferência potencial e de líder de coalizão.

Preferências potenciais seriam similares a interesses latentes que poderiam ser despertados diante de estímulos adequados. Líderes de coalizão seriam agentes capazes de conduzir e influenciar os processos decisórios, sejam parlamentares, o próprio Presidente, políticos concorrentes (*challengers*) ou mesmo indivíduos fora do sistema político formal. O parlamentar, ao tomar cada decisão, consideraria as preferências potenciais a que poderia se expor, sobretudo no cenário de um adversário explorar sua atuação contra ela na próxima eleição.

Para Arnold, políticas de interesse geral podem ser produzidas, e muitas vezes o são, às expensas de interesses de grupos organizados ou geograficamente relevantes. A explicação residiria no fato de que algumas políticas são encaminhadas habilmente pelos líderes de

coalizão, que tanto conseguem apresentá-las de modo a valorizar preferências potenciais importantes, como escolhem procedimentos legislativos capazes de facilitar a identificação (rastreabilidade – *traceability*) entre essas preferências potenciais e o comportamento e decisões do parlamentar. Se é desejado derrotar um interesse particularista para garantir um benefício geral, por exemplo, o melhor é apresentar essa política como uma ação responsável (talvez orçamentariamente responsável) e facilitar o processo legislativo por meio de votações não rastreáveis (sem manifestação individual de voto), de forma a não identificar os parlamentares que votaram contra os interesses particularistas.

Para fins do modelo aqui desenvolvido, vai se identificar políticas de interesse geral ao Executivo e políticas particularistas/distributivistas ao Legislativo. Com isso não se afirma que os parlamentares não possam valorizar políticas de interesse geral, está-se apenas assumindo um pressuposto analítico. O que se pretende é criar um modelo com um pressuposto extremo, de forma que a prova da tese seja mais convincente. O modelo desenvolvido prescreve que mesmo que os interesses particularistas/distributivistas sejam centrais aos parlamentares, a decisão final nos dois processos decisórios estudados atendeu às preferências dos parlamentares − inclusive considerando os interesses particularistas/distributivistas – e atingiu satisfatoriamente também o interesse geral por meio da criação de condições para a estabilização monetária.

Está-se até o momento utilizando a expressão "interesses particularistas/distributivistas". Conforme se depreende do uso da expressão por Arnold (1990) e Figueiredo e Limongi (2001), os interesses particularistas seriam um gênero que agrega diferentes políticas públicas, com o denominador comum de se oporem às políticas de caráter geral. Particularista remete à já tratada lógica de funcionamento descentralizado dos parlamentos, baseados em parlamentares de voto personalizado a baixa disciplina partidária. O termo distributivista funciona aqui no modelo como uma espécie específica do gênero particularista. Os capítulos seguintes demonstrarão que elementos distributivistas estiveram presentes na Reforma Bancária de 64 e na alteração da composição do CMN em 1994. Assim, o termo distributivista dá concretude ao que a teoria chama de particularista, o que é importante na medida em que permite o teste do modelo. Elementos distributivistas são, nos casos, os interesses particularistas.

Tanto na Reforma Bancária de 64 quanto na reconfiguração do CMN em 1994, a decisão legislativa produziu uma nova forma institucional de regulação monetária. O objetivo de criar uma nova política regulatória, por meio da alteração institucional, será identificado com os interesses gerais, porque o objetivo final foi o combate à inflação, exemplo conspícuo

de interesse geral. Essa mudança regulatória, por outro lado, implicou alteração em mecanismos de defesa de interesses distributivistas, como a representação de interesses privados dentro do CMN e a institucionalização da política de crédito rural, que atendiam a interesses de grupos organizados, especificamente empresários agrícolas, industriais e financeiros.

A hipótese geral derivada dessa argumentação é a seguinte:

1) nos dois casos estudados os parlamentares não abdicaram de seus interesses particularistas/distributivistas. Estes compuseram suas preferências e estas foram consideradas ao final do processo decisório.

Os interesses particularistas/distributivistas conformam as preferências dos parlamentares, e assume-se aqui que eles são, em princípio, centrais nessa conformação. A hipótese geral não implica, contudo, que interesses particularistas/distributivistas foram os grandes vencedores nos processos decisórios estudados. Pelo contrário, o desafio é explicar como estes interesses particularistas estavam presentes nas preferências dos parlamentares e mesmo assim, paradoxalmente, conseguiu-se aprovar um novo marco institucional para a política monetária que combateu a inflação e, principalmente, limitou a possibilidade de políticas distributivas pelo governo, seja praticada diretamente pela autoridade monetária seja por ela financiada.

As hipóteses particulares para cada caso são as seguintes:

1.A) O Congresso Nacional que votou a Reforma Bancária de 1964 conseguiu canalizar seus interesses particularistas/distributivistas por meio de negociação pontual com o Executivo, seja pela constituição das comissões consultivas com representantes privados no âmbito do CMN, seja por meio da institucionalização do crédito rural dentro da mesma lei.

1.B) O Poder Executivo em 1994 utilizou estrategicamente o instituto da MP para reestruturar o CMN. A MP funcionou como uma proposta legislativa que induziu o CN a considerar mais importante a manutenção da estabilidade monetária do que a garantia de interesses particularistas/distributivistas, o que se deu pela capacidade da MP gerar efeitos positivos logo após a edição e por ter sido apresentada ao CN como um pacote que deveria ter algumas partes centrais preservadas para garantir o combate à inflação.

Dizer na hipótese geral que os interesses particularistas/distributivistas foram considerados tem então dois sentidos distintos, um para cada caso. Para a Reforma Bancária

de 1964 equivale a dizer que alguns mecanismos distributivistas fizeram parte do pacote legislativo aprovado. Retomada a ideia de dimensões, equivale a dizer que o Executivo montou uma proposta legislativa (um "pacote") que se compunha nas duas dimensões de tal forma que tanto atendia ao pleito distributivista/particularista quanto à necessidade de regulação do sistema monetário. Essa conformação de preferências permitiu que o resultado final atendesse aos parlamentares e também ao Executivo, garantindo elementos distributivistas e não desfigurando o propósito de reformar as instituições monetárias com vistas a combater a inflação.

Já a reconfiguração do CMN em 1994 foi possível porque as preferências particularistas/distributivistas tiveram sua saliência diminuída diante da regulação monetária, sobretudo pela diminuição da incerteza associada aos resultados desta última. De forma geral, os interesses particularistas são concentrados e geram ganhos políticos mais facilmente apropriados pelos seus patrocinadores, já as políticas de efeito desconcentrado como o equilíbrio macroeconômico geram ganhos difusos e menos perceptíveis, e por isso dificilmente apropriados pelos patrocinadores (Mayhew, 1974) (Arnold, 1990). Assim, se o parlamentar tiver de decidir entre a manutenção de benefícios concentrados e muito prováveis ou seu abandono a fim de construir benefícios difusos e pouco prováveis, racionalmente escolherá a primeira opção. O que a MP do Plano Real fez foi tornar os benefícios difusos cada vez maiores e certos, na medida em que o plano obtinha sucesso crescente, e cada vez mais custosa a defesa de benefícios distributivistas como aqueles presentes no CMN. Como a política cambial e monetária era o coração do Plano Real nos anos de 1994 e 1995, alterar essas condições era por o plano a perder, pelo menos ao nível do discurso e do embate parlamentar.

A característica inerente à MP de gerar efeitos após a edição foi habilmente utilizada pela equipe formuladora do Plano Real, e isto não apenas no campo econômico, mas sobretudo político, por tornar de difícil reversão as medidas contrárias a interesses particularistas/distributivistas. Se num momento inicial as preferências dos parlamentares podiam apresentar alta saliência para política distributivista/particularista, especificamente aquela propiciada pelo CMN em seu colegiado expandido, com o sucesso imediato do Real cresceu relativamente a saliência da outra dimensão, qual seja, a regulação monetária e o combate à inflação[60].

[60] Um exercício hipotético interessante é imaginar se um político daria seu apoio público a um plano de estabilização um dia antes de seu lançamento, sobretudo se ele propagandeasse cortes de políticas distributivistas. Não parece convincente que a maioria absoluta do Legislativo embarcaria nessa "aventura", pela grande incerteza associada aos ganhos gerais.

2.5 Conclusão

Este capítulo apresentou os principais conceitos analíticos envolvidos na proposição principal desta tese e por fim a formulou de forma mais específica, como uma hipótese geral e duas particulares. Assumiu-se que os interesses particularistas/distributivistas constituem uma dimensão das preferências dos parlamentares e que em ambos os processos legislativos estes interesses foram avaliados pelos parlamentares, seja tendo sido atendidos em 1964, seja tendo perdido importância relativa em 1994. A hipótese assume que o Poder Executivo, que deteve a iniciativa formal ou informal nos dois processos, realizou uma barganha com o Legislativo e respeitou a posição dos parlamentares, sendo inadequado aplicar as ideias de usurpação de poderes ou abdicação por parte do Congresso.

O capítulo 3 apresenta as características econômicas e políticas do período 1946-1964. A insuficiência fiscal do Estado e seu financiamento inflacionário pelas autoridades monetárias é uma constante no período, e a gestão econômica de Campos e Bulhões pós-março de 1964 é uma tentativa ampla e exitosa de rearranjo de práticas e instituições econômicas. Define-se de forma inequívoca uma quebra com o padrão de gestão econômica anterior e consequentemente com a forma de canalização e atendimento dos interesses particularistas/distributivistas por meio do Estado. Busca-se apresentar a problemática da inflação e sua relação com a autoridade monetária do período, constituída por MF, BB e Sumoc.

No aspecto político apresentam-se as principais características do período, em que são ressaltadas a forma da coalizão governamental sob a qual se operou desde 1946, com precedência de PSD e PTB e o império das facções partidárias, e também as características específicas do Legislativo no imediato pós-golpe. Pretende-se demonstrar que o Parlamento em 1964 ainda possuía papel significativo na definição das políticas públicas e consequentemente sobre a Reforma Bancária lá aprovada.

Cap. 3 1946-1964: Política e Economia

3.1 Introdução

Nos capítulos anteriores apresentou-se o problema de pesquisa e a proposição básica da tese, qual seja: a criação do BC e do CMN em 1964 e a alteração da composição deste conselho em 1994 foram decisões que seguiram as preferências majoritárias dos parlamentares, e seu processo decisório foi definido pelos constrangimentos e incentivos derivados das regras decisórias internas ao Parlamento e dos poderes legislativos do Presidente da República – diferentes em cada caso. Este capítulo trata de características políticas e econômicas do período 1946-1964 consideradas pertinentes na análise (o que se vai replicar para o período 1988-1995 no capítulo 4). Seu objetivo é dar consistência empírica às variáveis do modelo explicativo construídas nos capítulos 1 e 2.

Sobre as preferências dos parlamentares, estas se consubstanciaram no processo político-econômico típico da República de 46, o desenvolvimentismo. O capítulo apresenta seus elementos mais importantes, quais sejam, o Estado como promotor do desenvolvimento econômico, sobretudo pela industrialização, e a flexibilidade dos partidos políticos em se alinharem a essa agenda, algo facilitado pela dinâmica de descentralização tanto entre os poderes quanto dentro do Congresso.

Um elemento específico daquela quadra histórica é a relativa autarquia experimentada pela economia brasileira se comparado ao período pós 1980. A menor exposição da economia brasileira ao fluxo de capitais internacionais, e também a menor dependência do governo em relação a esses capitais, sobretudo privados, para financiar a dívida pública e também o Balanço de Pagamentos, permitia alguma negligência com o equilíbrio monetário-financeiro da economia. Essa possibilidade tornava factível aos políticos gestores do país optar por situações de outra forma insustentáveis, como o financiamento inflacionário das despesas públicas *pari passu* ao grande envolvimento do Estado na promoção do crescimento.

Em relação ao golpe militar de 1964, que finalizou o período democrático da República de 46 e instituiu um novo regime, ressalta-se o contexto anterior de radicalização política, tanto no espectro político-ideológico quanto na dinâmica legislativa de

enfrentamento e comprometimento extremado com as posições assumidas. Esse contexto de radicalização é importante para explicar as especificidades da tramitação da Reforma Bancária entre 1962 e o momento do golpe. Sobre o período pós-março de 64, enfatiza-se o papel ainda relevante do Congresso nas decisões tomadas durante este ano, uma tentativa de manter a análise referenciada ao contexto político efetivo do período e não se perder em análises extemporâneas, mal guiadas pelo uso de generalizações impróprias sobre o período militar.

O capítulo é dividido em duas grandes seções, Economia e Política.

A economia brasileira do período é marcada pelo avanço da industrialização dentro de um modelo de desenvolvimento com participação estatal e de capitais privados nacionais e estrangeiros. Dissonante a esse desenvolvimento acelerado do lado real da economia, os aspectos monetários e financeiros ainda encontravam-se em estágio de desenvolvimento anterior, em que eram escassas as fontes de financiamento ao desenvolvimento e a inflação era uma decorrência lógica e problema recorrente[61]. Destaca-se também no período a relativa autarquia das economias, que conferia certa liberdade ao Estado na condução dos assuntos econômico-financeiros.

A seção sobre a economia do período 1946-1964 apoia a inferência de que as preferências majoritárias no mundo político alinhavam-se ao desenvolvimentismo, isto é, enfatizavam o crescimento econômico e tinham dificuldade em assimilar a agenda da estabilidade monetária pelo que ela exigia de sacrifício ao crescimento no curto prazo. A possibilidade de maior controle estatal sobre a economia deriva do contexto de relativa autarquia sob a qual viviam as economias nos pós-guerra, quando o vetor do crescimento econômico era o mercado interno e os fluxos financeiros internacionais eram menores e majoritariamente oriundos de fontes governamentais.

A exposição divide-se segundo os períodos presidenciais, o que é feito após uma introdução panorâmica que enfatiza a evolução do crescimento e da inflação no período. Ao longo da apresentação é dado destaque ao formato institucional da autoridade monetária, quando se trata especificamente da articulação entre Sumoc, BB e MF – na República de 46 –, e posteriormente a relação entre CMN, Bacen e BB com a Reforma Bancária de 64. Procura-se demonstrar que ora estas instituições estão coordenadas – devido à hegemonia de uma política voltada ao crescimento ou então ao equilíbrio monetário –, ora descoordenadas –

[61] A ênfase no descompasso entre o lado real da economia e sua base financeira no Brasil de 1946 a 1964 deve-se aos comentários do Prof. Eduardo Raposo a artigo apresentado no 7º encontro da ABCP em Recife, em agosto de 2010, a quem agradecemos agora publicamente.

quando as propostas de crescimento e combate à inflação estão em equilíbrio de forças e manifestam-se de forma concomitante e antagônica por BB, MF e SUMOC .

Em termos políticos, o período 1946-1964 é de avanço democrático, presidencialista, federalista, multipartidário, populista e enfrenta, em seu final, uma crise que o inviabilizou, ocasião em que se iniciou o governo militar no país. Procura-se discutir neste capítulo a relação Executivo-Legislativo e a ação partidária – marcada por coligações e facções −, o que consubstancia no período uma dinâmica de desenvolvimentismo e populismo favorável à não realização das mudanças na área monetária. Será dada especial ênfase também ao imediato pós-golpe, na busca de demonstrar que o Congresso Nacional no período Castelo Branco ainda era ativo e relevante no contexto político decisório.

Marca o período democrático a ausência de um poder suficientemente forte – e necessariamente centralizado – que conseguisse conduzir uma agenda diante de um Congresso hostil, como por exemplo na realização da reforma bancária. Em termos de divisão de poder, o período teve um nível de descentralização sem par em qualquer regime político brasileiro pós-1937. Em comparação ao Executivo, o Legislativo mostrou-se relativamente forte. Contudo, dentro do próprio Legislativo a descentralização também atuava, por meio da valorização das comissões e do pouco poder conferido aos líderes partidários, que assistiam a seus partidos atuarem como facções dentro do Parlamento. Poder descentralizado, contudo, não equivale a não decisões, mas sim a uma forma específica de articulação da ação coletiva, já que a agenda desenvolvimentista recebeu apoio fundamental na década de 1950, como será visto abaixo.

A seção sobre política divide-se nas seguintes subseções: participação política, sistema partidário, coligações e governabilidade, dinâmica Executivo-Legislativo, a radicalização de preferências após 1962 e Congresso pós-golpe.

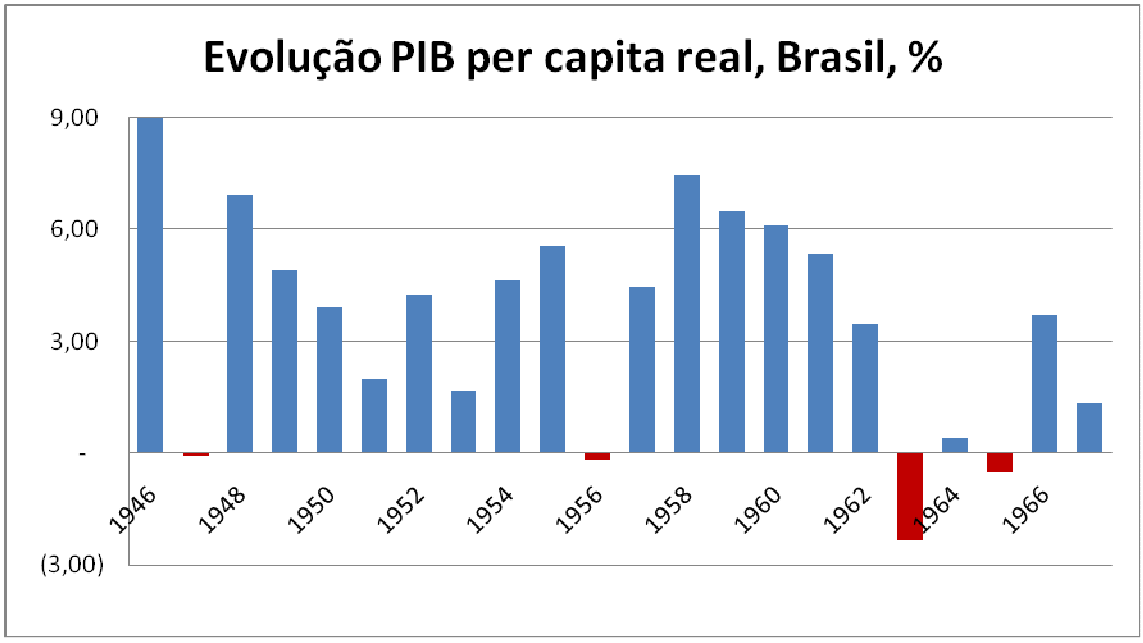
3.2 Economia na República de 46 e no governo Castelo Branco

Crescimento e inflação, características marcantes do Brasil do período, geram apoio ou oposição política, e o formato institucional da formulação de política monetária é elemento determinante do desempenho econômico.

A economia da República de 46 é marcada pela marcha da industrialização, do desenvolvimento econômico, pelas crises, sobretudo cambiais, e pela persistência da inflação (Abreu, 1992a)[62]. Como afirma Furtado, após a crise de 1929 o centro dinâmico da economia transferiu-se para o mercado interno, sobretudo pela industrialização por substituição de importações (2007). A intervenção estatal, pela ação direta e o planejamento, também mostraram-se num crescendo. O início dos anos 1960, contudo, diferenciou-se pela crise mais profunda e mais extensa, que atuou como ingrediente para o golpe de 64.

Em termos gerais, o PIB apresentou bom desempenho, mesmo se considerado o grande crescimento populacional do período[63]. O PIB per capita real, como pode ser visto no Gráfico 3.A, cresceu mais de 3% ao ano em média, com um período de marcada crise entre 1963 e 1965. Sem lugar à dúvida, o elemento impulsor desse crescimento foi a indústria, que avançou praticamente em todo o período mas que teve seus momentos de destaque no segundo governo Getúlio Vargas, com a criação de ícones da história industrial brasileira como Petrobrás e Eletrobrás, e o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, o mais consistente e amplo esforço de planejamento estatal feito até então.

Gráfico 3.A



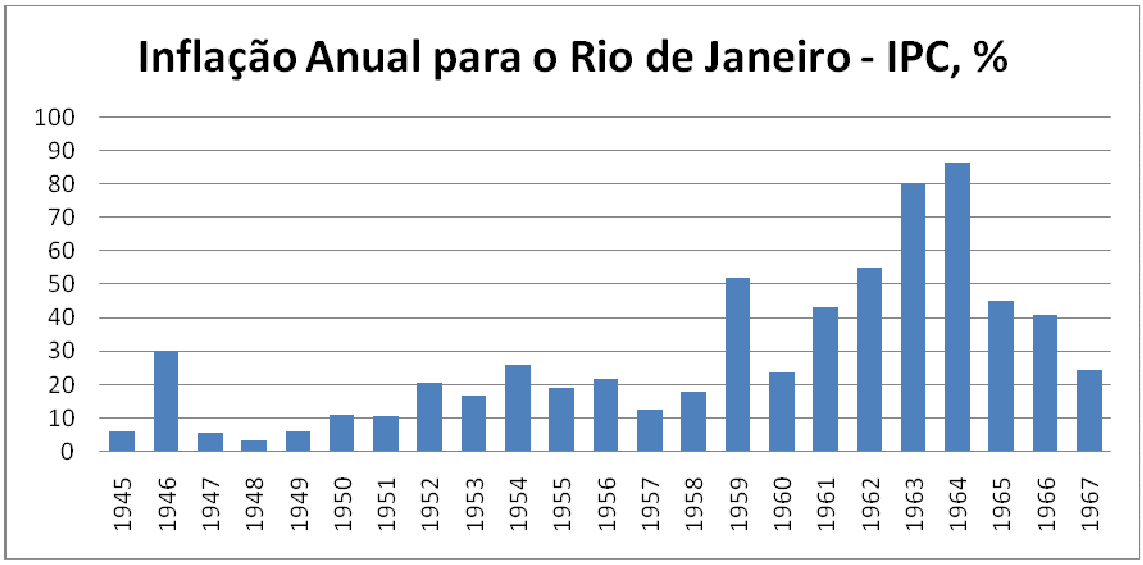
Fonte: IPEADATA. Elaboração do autor.

[62] Uma referência fundamental para o acompanhamento da política econômica dos primeiros cem anos de República é a obra organizada por Marcelo de Paiva Abreu (1992a). Vale enfatizar a perspectiva do compêndio na política econômica, isto é, as dificuldades e dilemas da ação do Estado no controle da economia do período.

[63] O crescimento populacional entre 1940 e 1970 foi de 2,34% ao ano, no mínimo. Fonte: IBGE.

A inflação, se medida pelo índice de preços ao consumidor para o Rio de Janeiro, apresentou uma tendência crescente, com seu ápice no período 1962-1964[64]. Essa trajetória é consistente com o crescimento do déficit público e também com a inexistência de planos bem sucedidos de estabilização monetária, o que iria ocorrer apenas após 1964 com o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG.

Gráfico 3.B



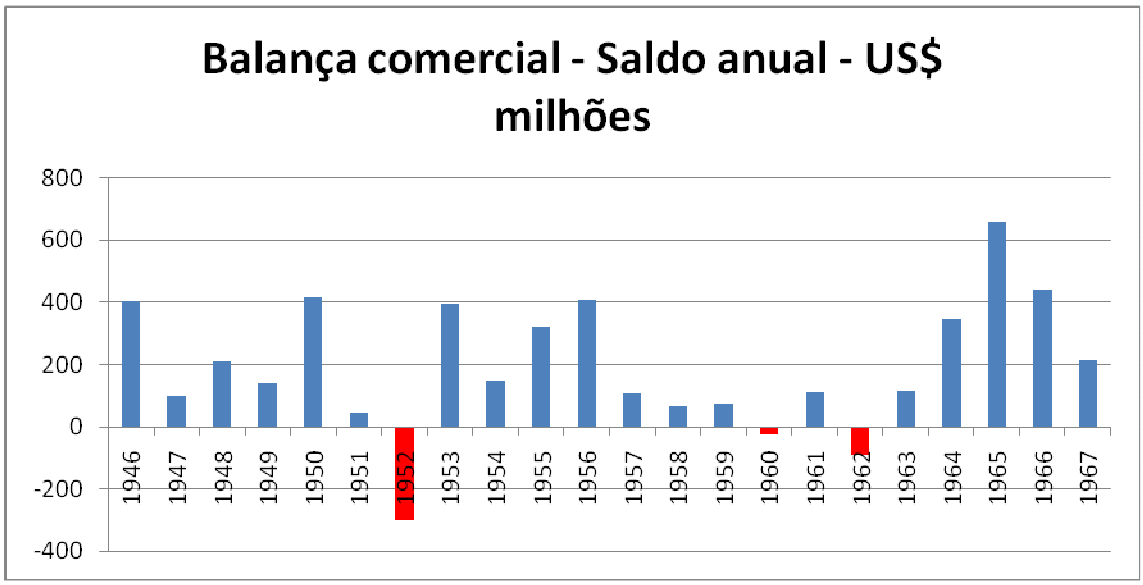
Fonte: IPEADATA. Elaboração do autor.

O Balanço de Pagamentos deparou-se com várias crises no período. Como se pode ver no Gráfico 1.C, em muitos anos o Brasil teve superávits comerciais inexpressivos ou mesmo déficits, e as transações correntes foram cronicamente negativas[65]. Considerado o esforço brasileiro de industrialização, de alta demanda por importações, vê-se o quanto o Brasil ficou sujeito às restrições externas em sua dinâmica econômica, tanto mais se considerados que no período as instituições oficiais eram praticamente a única fonte de financiamentos (FMI, Banco Mundial, Eximbank).

Gráfico 3.C

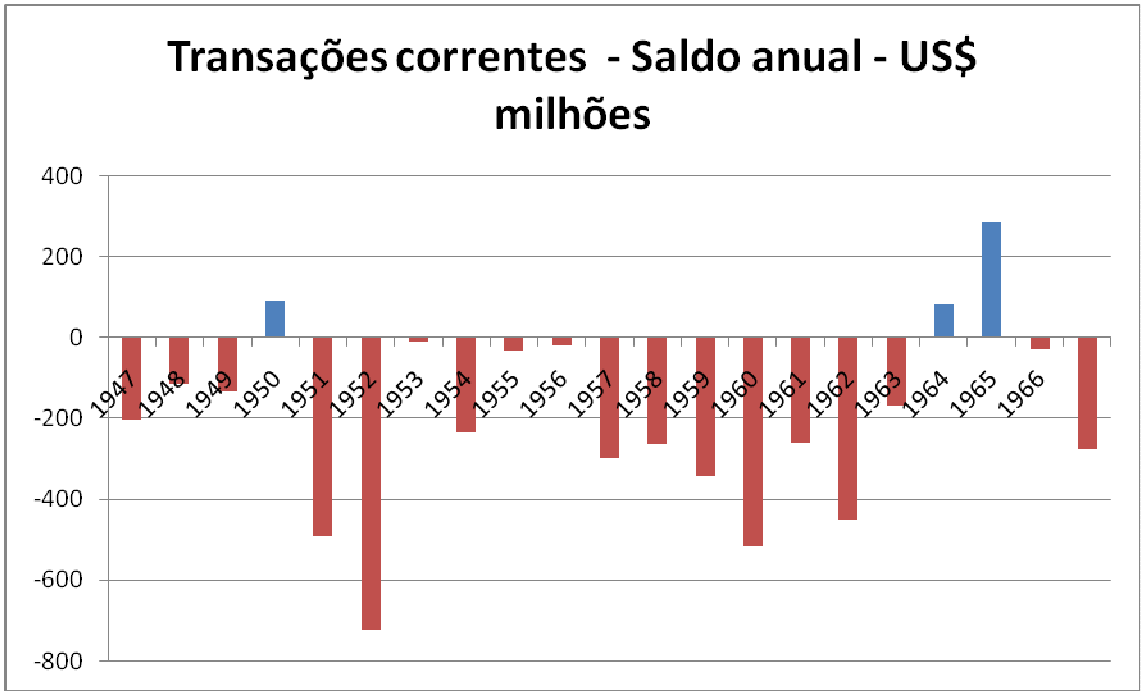
[64] O levantamento sistemático de índices macroeconômicos foi, em todo mundo, iniciado após a 2ª Guerra Mundial. No Brasil esse esforço iniciou-se com a Fundação Getúlio Vargas. Aqui utiliza-se o índice de Preços ao Consumidor no Rio de Janeiro porque espelha o fenômeno da inflação crescente ao consumidor em todo o país e porque não há, para o período, um índice nacional.

[65] O Balanço de Pagamentos é igual a conta corrente mais conta de capitais. As transações correntes são compostas pela Balança Comercial (exportação menos importações de bens) mais o saldo de serviços (fretes, seguros, turismo, juros) e as transferências unilaterais (doações, transferências de trabalhadores imigrantes a suas famílias). A conta de capitais refere-se a investimentos e empréstimos externos.



Fonte: Banco Central do Brasil – série 2302. Elaboração do autor.

Gráfico 3.D



Fonte: Banco Central do Brasil – série 2301. Elaboração do autor.

Dutra

O período Dutra é tido, na perspectiva econômica, como um interregno liberal, o que se deve a sua inicial postura livre no setor externo e sua ênfase no combate à inflação.

Segundo Bielschowsky (1988, p. 364), no início deste governo até o Partido Comunista Brasileiro (PCB) compartilhava "energicamente" a idéia prioritária do combate à inflação.

A gestão econômica de Dutra iniciou-se sob perspectivas favoráveis, sobretudo pela acumulação de reservas cambiais durante a Segunda Guerra Mundial. Essa novidade positiva incentivou os gestores de política econômica a flexibilizar os controles cambiais e de comércio exterior anteriormente vigentes, sem contudo alterar a taxa de câmbio em vigor desde 1939, que se mostrava valorizada devido à maior inflação nacional em relação a dos EUA e demais países centrais. Já em 1947, entretanto, os saldos comerciais reverteram a situação anterior, e o país passou a ter dificuldades com o Balanço de Pagamentos. Como resposta, o Brasil adotou o sistema de licenciamento de importações, um controle administrativo feito pelo governo para autorizar os negócios internacionais.

Três aspectos devem ser ressaltados nessa estratégia de licenciamento de importações. O primeiro diz respeito à opção por um controle administrativo do que poderia e não poderia ser objeto de importação. Outra opção seria a desvalorização cambial, isto é, o encarecimento das importações, a qual, se feita segundo as forças de mercado, depreciaria a moeda nacional até o ponto de deixar o sistema em equilíbrio. A opção da desvalorização foi descartada até 1953[66] devido ao temor de que isso ocasionaria a perda de receita cambial nas exportações de café[67] e também ao receio que alimentasse a inflação[68].

O segundo aspecto diz respeito ao incentivo à industrialização. Segundo Vianna, já em 1949 (1992a, p. 114) pôde-se constatar que o licenciamento de importações passou a ser deliberadamente um instrumento de incentivo à industrialização[69]. Se no início seria apenas uma forma de combater a crise cambial, logo ele passou a ser reconhecido e utilizado como um mecanismo de incentivo à indústria nacional, e isso por gerar três efeitos: 1. subsídio em relação a bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados; 2. protecionismo, através das limitações à importação; 3. aumento da lucratividade, pela variação dos preços relativos em favor da produção para o mercado doméstico e não para as exportações.

[66] Apenas a Lei do Mercado Livre e a Instrução 70 da Sumoc, ambas de 1953, alteraram a política cambial, criando leilões de câmbio que traziam, implícita, uma desvalorização cambial.
[67] A idéia subjacente seria que, ao desvalorizar a moeda nacional, os exportadores de café iriam receber, em moeda nacional, um montante superior de recursos. Diante disso, os importadores internacionais poderiam forçar uma queda do preço em dólares, alegando que a receita dos cafeicultores em moeda nacional (a que lhes seria pertinente para a manutenção dos negócios) estaria garantida. O resultado seria uma entrada menor de dólares, justamente o receio das autoridades. Essa idéia seria acrescida de outra, de que a queda dos preços do café não levaria a um crescimento na mesma proporção das vendas (a conhecida inelasticidade-preço dos produtos primários exportados). Essas idéias prevaleceram por bom tempo, sendo questionadas apenas nos anos 1960.
[68] Para Eugênio Gudin, por exemplo, a desvalorização só poderia trazer resultados cambiais positivos se a inflação estivesse sob controle (Bielschowsky,1988. p. 362).
[69] Bielschowsky, coincidentemente, vê o amadurecimento da ideologia desenvolvimentista no período 1948 a 1952.

O terceiro aspecto diz respeito ao protecionismo. A opção pelo licenciamento de importações garantiu um mecanismo efetivo de defesa à indústria nacional. Se parte da discussão inicial da industrialização no Brasil deu-se na crítica ao livre cambismo e necessidade de proteção à indústria nacional (Bielschowsky, 1988, especialmente Introdução-Cap.2, Parte I, Cap. 3), com a imposição do licenciamento essa discussão estava sepultada. De fato, as tarifas alfandegárias sofreram um longo processo de perda de eficácia, já que foram estabelecidas em 1934 por valores específicos[70], e viram sua margem de proteção efetiva cair de 35% em 1934, para 10,2% em 1947 e 3,2% em 1957 (Bielschowsky, 1988, p. 308-9). De fato, a principal alteração na legislação tributária na República de 46 deu-se com a Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, conhecida como Lei de Tarifas, fruto de um debate mais amplo sobre a reestruturação cambial no Brasil.

Em termos do combate à inflação, o período Dutra é dividido em duas fases. A primeira refere-se aos ministros da Fazenda Gastão Vidigal e Correa e Castro, que procuraram conduzir uma política de austeridade, a fim de debelar a inflação diagnostica como derivada dos déficits orçamentários do Estado, os quais tinham sido comuns com Getúlio Vargas. Em junho de 1949, contudo, ocorre a saída de Correa e Castro do ministério, e com isso passa-se a uma política de maior liberalidade na política econômica com Guilherme da Silveira. Fundamental apontar que Silveira era anteriormente o presidente do BB e havia conduzido uma política mais liberal de crédito mesmo nos anos de 1947 e 1948, em antagonismo à política fiscal restritiva dirigida pelo MF (Vianna, 1992a, p. 116). De fato, Silveira já havia tido problemas com Gastão Vidigal, por discordâncias em relação à condução da política anti-inflacionária e venda de cambiais (Lago, 1982, p. 32).

O antagonismo entre Correa e Castro e Guilherme da Silveira é um dos episódios de conflito derivados do precário sistema de coordenação na política econômica brasileira. Desde 1945 o BB dividia as funções de banco central com a SUMOC. Criada esta ainda no período ditatorial de Vargas, sob inspiração de Octávio Gouvêa de Bulhões, essa instituição tinha duas dimensões principais. A primeira era a normativa. No alto da hierarquia da Superintendência estava o "Conselho da SUMOC". Dele faziam parte o Ministro da Fazenda, como presidente, o Presidente do BB, como vice-presidente, o diretor da Carteira de Câmbio, o diretor da Carteira de Redesconto, e o da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, todos do BB, e, por fim, o Diretor Executivo da Sumoc. Esse órgão normativo superior deveria

[70] Impostos são calculados usualmente por valores específicos, isto é, R$/unidade do produto, ou *ad valorem*, proporcionais ao preço (alíquotas percentuais).

permitir a coordenação de ações entre a área fiscal do governo (representada pelo Ministro da Fazenda), e a área monetária, ligada ao BB e à Sumoc.

A segunda dimensão era a executiva: para desempenhar efetivamente suas atribuições em termos de política monetária e creditícia, a Superintendência precisaria controlar os meios de emissão e oferta de moeda. Contudo, essas atribuições executivas poderiam ser contratas pelo Ministro da Fazenda junto ao BB, que o tornaria o agente financeiro da Sumoc, como era permitido no Decreto-Lei. À exceção de um breve período de fortalecimento da Superintendência na gestão de Eugênio Gudin no MF (no governo Café Filho), o BB foi o senhor da execução das políticas da Sumoc, valendo ressaltar a permanência das Carteiras de Redesconto – CARED e de Mobilização Bancária - CAMOB na estrutura do BB.

A anteposição de Correa e Castro a Guilherme da Silveira tornava explícito o posicionamento do Ministro da Fazenda em prol da contenção de gastos e a resistência do BB em controlar seus financiamentos para coordenar ações e combater a inflação. De fato, desde a sua criação em 1945 até o final do governo Dutra, a Sumoc era um simples apêndice do BB, funcionando em suas dependências, com seu pessoal e administrada por um Diretor Executivo que era funcionário antigo do banco. Essa anteposição entre o Ministro da Fazenda, com pretensões de austeridade e poder sobre a área fiscal, e o presidente do BB, com preocupações com o crédito às indústrias e ao setor bancário, em choque com a política de austeridade, iria ocorrer também entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet no segundo governo Getúlio Vargas, entre Eugênio Gudin e José Maria Whitaker[71] no governo Café Filho e entre Lucas Lopes e Sebastião Paes de Almeida no governo Kubitschek.

O governo Dutra termina com déficit público e inflação em ascensão, sob administração econômica, como dito, de Guilherme da Silveira.

Segundo governo Vargas

O segundo governo de Getúlio Vargas iniciou-se com propósito de desenvolvimento econômico − processo que se daria em parceria com os EUA−, e para isso planejou-se uma

[71] Gudin dirigiu o Ministério da Fazenda de Café Filho com Clemente Mariani na presidência do BB. Mariani, indicado pelo próprio Gudin, contudo, teria de ceder sua posição devido a um acordo de Café Filho com o governo de São Paulo para modificar a política de contenção de crédito, que seria algo a ser realizado por Whitaker, banqueiro paulista. Com a discordância de Gudin sobre a possível mudança na condução da política econômica, demitiu-se e Whitaker acabou por assumir o MF.

estratégia de duas fases: primeiro a consecução de uma necessária estabilização monetária e cambial, dentro das prioridades ortodoxas, a ser conduzida pelo Ministro da Fazenda Horácio Lafer[72], e depois a realização de projetos de desenvolvimento econômico.

No período Dutra o Brasil ressentiu-se do pouco apoio que recebeu dos norte-americanos. Esperava-se receber muito em vista do apoio ao esforço de guerra, mas as atenções e os capitais dos EUA afluíram apenas para a Europa com o Plano Marshall. Vargas apostou numa reversão de movimentos, influenciado pelo "ponto IV" de Truman[73]. Vislumbrou-se uma possibilidade de apoio internacional efetivo ao desenvolvimento brasileiro, e em torno disso criou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas (já sob o espectro da Guerra da Coréia, que fez os EUA procurarem apoio internacional mais avidamente), a qual iria propor projetos de desenvolvimento econômico com financiamento norte-americano, sobretudo do Eximbank.

O plano de duas fases de Vargas, contudo, desfigurou-se diante das dificuldades enfrentadas. Vianna aponta três razões principais:

> (1) a presença de Ricardo Jafet – indicado por Ademar de Barros que apoiou Vargas na campanha eleitoral – na presidência do Banco do Brasil, o que deixava a execução da política de crédito fora do controle da área do Ministério da Fazenda; (2) a impossibilidade de alterar o sistema tributário para o exercício de 1951 e, de qualquer modo, as imensas dificuldades políticas para aprovar no Congresso Nacional qualquer majoração de impostos; (3) conter as despesas do governo (ainda mais no contexto do orçamento proposto e aprovado ainda no final do governo Dutra). (Vianna, 1992a, p. 129)

Sem conseguir debelar a inflação, o Brasil entra em 1953 com vários problemas econômicos, e o principal deles é o acúmulo de atrasados comerciais (US$ 600 milhões). Há também a mudança de perspectiva de ajuda norte-americana, com a derrota dos democratas para o republicano Gen. Eisenhower e sua mudança de prioridades no setor externo. O conflito entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet, que evoluíra até a crise aberta[74], culminou pela saída de Jafet do governo no início do ano. Contudo, embora a política econômica passasse a ser integralmente coordenada por Horácio Lafer, ele também deixa o ministério em meados do ano, no âmbito de uma ampla reforma ministerial, para dar espaço a Osvaldo Aranha em um aceno de Getúlio à UDN.

---

[72] Bielschowsky afirma que Horácio Lafer era partidário do modelo de desenvolvimento em associação com capitais estrangeiros (1988, p. 123) e que havia criticado bastante o irrealismo orçamentário no governo Dutra (p. 371-2).

[73] O ponto IV de Truman foi uma das diretrizes de sua política externa para o seu segundo mandato, iniciado em 1949. Ele propugnava: "tornar o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões mais pobres do mundo" (Vianna e Vilella, 2005a, p. 43).

[74] Skidmore (1976, p. 150) afirma que "O primeiro Ministro da Fazenda de Vargas, Horácio Láfer, fora prejudicado em seus esforços para formular um programa coerente de estabilização. Havia tentado limitar a expansão de crédito, mas se viu em antagonismo com o presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, que insistia numa política de crédito fácil. Deixando o Ministério da Fazenda em junho de 1953, Láfer queixava-se de que, muitas vezes, nem sequer havia sido informado das medidas do Banco do Brasil com relação ao crédito".

Osvaldo Aranha mantém a perspectiva de busca da estabilização, tanto mais porque esta não tinha sido alcançada anteriormente. Aranha baseou sua estratégia numa mudança cambial profunda. De fato, já no início de 1953 foi aprovada a Lei do Mercado Livre, (Lei 1.807/53)[75], que alterava as regras de câmbio, mas que foi aprofundada pela Instrução 70 da Sumoc após a posse do novo ministro. Com essas mudanças extinguiu-se o controle administrativo das importações ao substituí-lo por leilões cambiais. Grosso modo, os exportadores passariam a vender ao governo as divisas recebidas dentro de algumas faixas de preço e estas mesmas divisas seriam leiloadas pelo governo dentro de faixas de preços diferenciadas pelo caráter essencial ou supérfluo dos bens a serem importados. O resultado dessas mudanças foi uma desvalorização cambial implícita, que tanto favoreceu exportadores quanto encareceu importações, mas, tão fundamental quanto, passou a ser grande fonte de recursos para o governo, que comprava divisas por preços estabelecidos administrativamente e as vendia a preço de mercado (a diferença era computada pelo governo na conta Ágio e Bonificações, que representou importante fonte de recursos públicos desde a sua criação até sua extinção com Jânio Quadros).

Devido aos problemas com o comércio internacional de café, àos gastos que pressionaram o déficit público, e ao aumento do salário mínimo em 100% em 1954, o plano de estabilização de Osvaldo Aranha também não atingiu os objetivos desejados.

Em termos do pensamento econômico brasileiro e seus atores, Bielschwosky (1988) diz que o período Vargas foi um momento importante de definição de posições e de conquistas dos desenvolvimentistas, após um período de menor espaço para a estratégia industrializante no período Dutra. Para o autor houve três grandes grupos "ideológicos" constituindo-se desde os anos 1930. O grande grupo dos desenvolvimentistas dividia-se em três sub-grupos, e todos compartilhavam a idéia de apoio integral ao projeto de desenvolvimento econômico via industrialização. O grupo desenvolvimentista privado se aglutinou em torno do pioneiro Roberto Simonsen, que construiu uma rede de representação e estudos do setor industrial, a qual perdurou e mesmo cresceu após a morte do líder em 1948, especialmente a Confederação Nacional da Indústria. Sua característica diferenciadora era a primazia que buscava conceder aos investimentos privados, com o Estado livre para atuar onde o capital privado não tivesse interesse mas fosse importante para o desenvolvimento nacional.

[75] Interessante ressaltar que Vianna (1992a, p. 132) diz que a Lei 1.807/53 era uma das mais liberais da América Latina em relação à remessa de lucros, o que "desautoriza" a interpretação da "virada nacionalista" de Vargas.

O grupo desenvolvimentista nacionalista teria seus primeiros integrantes vindos dos órgãos e entidades de coordenação econômica do primeiro governo Vargas. Seu projeto era eminentemente nacionalista e estatista, principalmente em referência aos projetos de infra-estrutura econômica e o setor mineral, e teria como grande expoente, a partir dos anos 50, o economista Celso Furtado.

Já o terceiro grupo desenvolvimentista era o não-nacionalista, representado por técnicos com destacada participação no setor estatal mas que aceitavam e mesmo contavam com a participação estrangeira no desenvolvimento nacional em setores estruturantes. Roberto Campos e Lucas Lopes eram figuras líderes nesse grupo.

Na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) estavam presentes elementos dos dois últimos grupos, ainda num momento em que as diferenças e demarcações entre eles não estavam bem claras.

Além dos desenvolvimentistas existiriam também os neoliberais, que conferiam primazia à estabilidade monetária e cambial e que, embora não fossem contrários à industrialização, não aceitavam colocar a estabilidade em risco diante de planos de industrialização via estado. Suas principais referências eram Eugênio Gudin e Octávio Gouvêa de Bulhões, e seus núcleos de pensamento e ação eram a Fundação Getúlio Vargas, principalmente a partir de 1953, o Conselho Nacional de Economia e a Sumoc.

O último grupo seriam os socialistas, em que a análise econômica não era aprofundada (submissa ao grande projeto de revolução socialista e a necessária identificação das “etapas” do desenvolvimento capitalista), mas que teria importante papel ao enriquecer o debate com as preocupações sociais que iriam aflorar a partir do início dos anos 60. Seus representantes eram Caio Prado Jr. e Nelson Werneck Sodré, entre outros.

Em termos da industrialização via Estado e seus mecanismos administrativos e financeiros, o segundo governo Vargas foi um marco. A Assessoria Econômica do Presidente foi dominada pelos desenvolvimentistas nacionalistas, e nela foram formulados os principais projetos político-econômicos do governo, como a criação da Petrobrás, da Eletrobrás e do Banco do Nordeste. O BNDE, então criado para dar suporte aos projetos formulados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, aglutinava desenvolvimentistas nacionalistas e não-nacionalistas, e trabalhava com o Plano de Reaparelhamento Econômico e o Fundo de Reaparelhamento Econômico (Lei 1.474, de novembro de 51), que eram a contrapartida brasileira aos empréstimos a serem feitos pelo Eximbank. Importante ressaltar que o Fundo de Reaparelhamento, assim como a Lei Aduaneira de 1957, foram as únicas alterações tributária

de monta na República de 46, e mostram como questões tributárias somente eram aprovadas no Congresso se estivessem em acordo ao "projeto" desenvolvimentista[76].

Se o governo Vargas era importante para o desenvolvimentismo, os neoliberais, que iriam consolidar a criação do Bacen em 1964, estavam no Conselho Nacional de Economia e também na Sumoc, a qual experimentava no período um avanço nos seus meios administrativos. A Sumoc nunca deixou de se submeter ao BB, sobretudo pelo poder desproporcional que o banco tinha em seu conselho e pela impossibilidade prática de fiscalizá-lo (decisão tomada no próprio Conselho da Sumoc)[77]. Contudo, a área executiva da Sumoc, que no período Dutra era inexistente, por totalmente dependente que era do BB, transforma-se com a posse de Walther Moreira Salles e posteriormente José Soares Maciel Filho como diretores-executivos da Superintendência, quando se criou o Setor Econômico e a Inspetoria Geral de Bancos[78].

Pode-se afirmar sobre a Sumoc que seu Conselho, com a presença do Ministro da Fazenda e do Presidente do BB, consolidava-se como *locus* de coordenação (mesmo que precária) entre as políticas monetária e fiscal, e que sua área executiva evoluiu na década de 1950. Contudo, isso nunca foi suficiente para conferir efetividade ao órgão e extinguir as pretensões liberais de criar um banco central independente.

Café Filho

Café Filho assume o poder após o suicídio de Getúlio Vargas e representa uma aparente vitória das oposições. Na política monetária protagoniza uma mudança profunda embora efêmera. Como já referido, assume o MF Eugenio Gudin, que indica para presidente do BB Clemente Mariani e para diretor-executivo da Sumoc Octávio Gouvêa de Bulhões. A corrente neoliberal tem então, com Gudin e Bulhões, a proeminência na ação econômica e deixa bem claro seu projeto de ação.

> Ao assumir a pasta da Fazenda, no dia 25 de agosto de 1954, logo após o suicídio de Getúlio Vargas, Eugenio Gudin declara haver recebido "trágica herança, em matéria econômica e financeira", e aponta então quatro graves problemas principais, que se dispõe a remediar: a "desastrada política" de preços altos do café no exterior, a também "desastrada" duplicação

[76] Lafer (2002) aponta também a aprovação de alguns fundos setoriais para dar suporte financeiro ao Programa de Metas.
[77] Lago (1982, p. 88-9) aponta que, durante o governo Getúlio, Ricardo Jafet conseguiu que fiscalizações ao BB devessem ser previamente aprovadas no Conselho da Sumoc, ao contrário do que se aplicava a outras instituições.
[78] Segundo Lago (1982, p. 75), em 1953 a SUMOC teria a estrutura que perduraria até 1965.

> do salário mínimo, a expansão imoderada do crédito e assistência financeira aos bancos comerciais, e o financiamento dos déficits nas contas financeiras da União mediante emissão de papel-moeda. (Lago, 1982, p. 116)

Constatado que a prioridade absoluta da equipe foi o ataque à instabilidade monetária, é importante neste momento apresentar, seguindo as lições da obra de Bielschowsky (1988), o porquê da ênfase dos neoliberais no ataque à inflação.

Embora haja múltiplas variáveis importantes na análise da inflação, e portanto fonte para discordâncias variadas, o pensamento econômico no período pode ser definido na anteposição entre "monetaristas" e "estruturalistas". Os monetaristas seriam aqueles que colocariam a necessidade de estabilidade monetária em primeiro plano, e que veriam no fenômeno inflacionário uma questão principalmente monetária. De fato, a denominação de "monetaristas" conforme utilizada no debate brasileiro de então é fruto da perspectiva "estruturalista", pois agrega no rótulo de monetaristas aqueles que para a teoria econômica clássica poderiam ser vistos tanto como monetaristas em senso estrito quanto alguns keynesianos. De fato, para Bielschowsky o próprio Gudin poderia ser identificado como um keynesiano no sentido clássico – embora para os estruturalistas Gudin fosse um "neoliberal".

De toda forma, o diagnóstico "monetarista" da inflação partia da idéia de que o Brasil vivia uma situação de pleno-emprego, até mesmo uma situação de "arqui-hiper-emprego" (nas palavras de Gudin). O problema dessa mão-de-obra seria antes sua baixíssima produtividade do que sua desocupação, porque atuante numa agricultura de subsistência. Assim, o fenômeno inflacionário seria causado pelos déficits públicos, que ao serem financiados pela autoridade monetária levariam ao aumento de preços por um mecanismo de pressão sobre a demanda e fornecimento à economia de meios de pagamento em excesso. Para Gudin e seus seguidores, o problema do Balanço de Pagamentos era efeito da inflação, porque a alta crônica dos preços internos levaria a que a taxa de câmbio real se valorizasse e desestimulasse exportações e incentivasse importações[79]. Atacar o câmbio com desvalorizações, diante de inflação descontrolada, seria atitude inadequada porque iria apenas estimular ainda mais a inflação.

Os "estruturalistas"[80], por seu turno, entenderiam a alta de preços como derivada da estrutura produtiva da economia, e não um fenômeno eminentemente monetário. A teoria estruturalista da inflação seria um subproduto direto da teoria do desenvolvimento periférico.

---

[79] A taxa de câmbio nominal era fixa. Diante da inflação relativa entre o Brasil e o exterior, isto é, o crescimento dos preços internos maior que dos preços externos, a taxa de câmbio real se valorizava.

[80] Os "estruturalistas" tinham como seu principal expoente Celso Furtado, e a robustez analítica de suas posições foram conseguidas com o aporte das teorias da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), onde Furtado foi colaborador de primeira hora.

> De acordo com o argumento [da inflação estruturalista], as exportações de bens primários, assim como a oferta de alimentos e de serviços de infra-estrutura, são relativamente estagnadas, quando comparadas aos novos setores urbano-industriais. As exportações não se expandem em velocidade suficiente porque sua demanda internacional cresce lentamente; a oferta de alimentos é rígida por causa das condições "pré-capitalistas" de propriedade da terra; e os serviços de utilidade pública são insuficientes por causa da inadequação no sistema tributário.
> Tais desproporções resultam em inflação, o que introduz o dilema político da escolha entre uma situação de crescimento rápido mas desequilibrado e uma situação de relativa estagnação em que as forças do crescimento são obstruídas pelas deficiências estruturais do sistema econômico. (...) o desenvolvimento econômico com transformações estruturais é a única solução possível de longo prazo para a inflação. (Bielschowsky, 1988, p. 28)

O pensamento estruturalista embora não fosse favorável ou prescrevesse o "uso" da inflação, e também reconhecesse as distorções causadas por ela, fornecia o claro e conveniente argumento aos políticos que havia uma concreta opção entre "crescer ou estabilizar a moeda". Para os neoliberais, por outro lado, a inflação desestruturaria o sistema econômico de tal forma que não seria possível crescer com sua presença, isto é, não haveria dilema e nem opção de escolha. Para os estruturalistas, políticas monetárias para contenção da inflação somente causariam recessão e manteriam latente e intacto o potencial inflacionário, que se efetivaria sempre que a economia retomasse a expansão.

Gudin e sua equipe tentaram avançar com seu plano de austeridade no governo Café Filho, e no período tomaram a decisão inédita de fortalecer a Sumoc diante do BB, por meio do recolhimento de depósitos compulsórios em caixa própria da Superintendência. No período conseguiu-se iniciar um programa consistente de contenção de crédito, que levou a várias falências e corridas aos bancos. Contudo, o combate à inflação acaba por ser abortado com a saída de Clemente Mariani e Gudin de seus cargos e a posse de José Maria Whitaker, banqueiro paulista declarado defensor da expansão do crédito e da extinção do "confisco cambial[81]" . Logo em seguida à posse de Whitaker, demite-se também Bulhões.

Há duas interpretações para a mudança na equipe econômica. A primeira, de Lago (1982), afirma que devido à austeridade praticada por Gudin, e a consequente crise de bancos paulistas, Café Filho teria aceito trocar a direção do BB para resgatar os paulistas. Neste caso, se teria construído uma potencial descordenação na equipe econômica, com Gudin (MF) e BB em posições antagônicas sobre o combate à inflação. Outra versão, de Pinho Neto (1992, p. 157), aponta que Clemente Mariani teria saído do BB para acomodar um indicado de Jânio Quadros. Isto seria parte de uma barganha entre Café Filho e o governador de São Paulo, para

[81] Devido à proeminência do café na pauta de exportações brasileiras, este era desfavorecido nas taxas cambiais, ao ser enquadrado sempre em taxas de câmbio mais valorizadas (menos cruzeiros por dólar de exportação). Outros produtos, de menor competitividade internacional, auferiam um câmbio mais desvalorizado (isto é, mais cruzeiros por dólar exportado), e a diferença entre as situações era tratada pelos cafeicultores como "confisco cambial".

que o Jânio apoiasse o candidato de Café Filho à presidência[82]. Gudin saiu do cargo por se sentir desautorizado pelo Presidente, que lhe demitira o presidente do BB. Além disso, somaram-se às pressões pela saída do ministro os cafeicultores, em oposição ao "confisco cambial".

De toda forma, Whitaker assumiu o MF com foco no problema cambial, e junto com o superintendente do BNDE, Roberto Campos, traçaram um plano de reforma no sentido de unificação de taxas e fim do confisco cambial. Devido à profundidade da proposta de reforma, Café Filho consultou os candidatos mais votados na eleição presidencial. Diante de respostas insatisfatórias, resolveu mandar a proposta ao Congresso Nacional, o que na prática significava "sepultar a reforma cambial" (Pinho Neto, 1992, p. 162). Com esse desfecho, o ministro exonerou-se e com ele toda "representação paulista" do ministério. A complexa estrutura cambial permaneceu.

Vê-se também que mais um analista enxerga no Congresso um defensor do *status quo* da política econômica na República de 46. Para Pinho Neto (1992), Gudin pretendia o equilíbrio interno, e Whitaker lutou pelo externo. Ambos planos ortodoxos, ambos em acordo com o FMI, não tiveram sucesso.

Kubitschek

O governo de Juscelino Kubitschek foi marcado, na economia, pelo Programa de Metas, uma ousada tentativa de planejamento e industrialização adepta do desenvolvimento em parceria com o capital estrangeiro. O Plano era a estrutura da gestão econômica de JK, baseado na subordinação de todos os instrumentos e demais objetivos ao desenvolvimento econômico.

A opção pelo planejamento da ação pública e privada na economia era o coroamento de várias outras iniciativas tentadas anteriormente, como o Plano Salte e a missão Abbink no governo Dutra e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no segundo governo Getúlio. Seus objetivos principais eram a expansão da infra-estrutura produtiva (portos, estradas, ferrovias, energia), do fornecimento de matérias-primas (cimento, aço, álcalis, celulose, borracha, alumínio, metais não-ferrosos, etc.), a constituição da indústria de bens de consumo durável

[82] Faria parte da barganha também a cessão do Ministério de Viação e Obras Públicas a indicado por Jânio Quadros.

(automóveis e eletrodomésticos), o fortalecimento do setor de alimentos (produção de trigo, construção de silos e armazéns, matadouros, mecanização da agricultura e produção de fertilizantes). Havia também uma meta de melhoria de educação, na formação de pessoal técnico, e a meta independente da construção de Brasília. Para Lafer (1997, 2002), o Programa de Metas foi bastante bem sucedido em seus resultados. Para o mesmo autor, a decisão de planejar foi uma resposta às necessidades do populismo, e atendia a postura de conciliação das elites (ao utilizar os mecanismos de incentivos econômicos).

O Plano foi dirigido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico − amplo fórum ministerial – e executado por uma série de agências governamentais em paralelo à administração pública tradicional, como os Grupos Executivos (que atuavam junto ao setor privado), o BNDE (junto ao setor público), o Conselho de Política Aduaneira, a Cacex do BB e a Sumoc. A distinção desses órgãos e entidades estava na sua alta capacitação técnica, diferenciada da média da administração preexistente (Lafer, 1997, p. 38-40).

Em termos de política econômica, o período foi marcado pelas pressões sobre o Balanço de Pagamentos e o recrudescimento da inflação no final do período. A aceleração da industrialização, altamente dependente de importações, a qual não foi acompanhada por uma expansão adequada das exportações, fez com que o Brasil tivesse problemas de divisas. De fato, o Brasil era altamente dependente das exportações de café, correspondentes de 55% a 70% do total das exportações brasileiras durante o Programa de Metas (Villela, 2005, p. 53). De fato, após uma estabilização em preços razoáveis entre 1955 e 1957, a expansão da oferta e a queda dos preços reduziram a receita cambial do produto em mais de US$ 150 milhões em 1958, e as exportações brasileiras tiveram seu ponto mais baixo na década (US$ 688 milhões).

O outro componente do problema, os déficits públicos, alimentavam a inflação de forma direta. É conveniente que se explicite o mecanismo de relação entre o déficit público e a inflação vigente durante todo o período da República de 46.

O déficit público é caracterizado por um excesso de despesas do governo frente às suas receitas. O financiamento desse déficit pode ser feito por meio de expansão da dívida pública, mediante empréstimos tomados ao setor privado, ou com emissão de moeda. Devido à insuficiência do mercado de capitais brasileiro (manietado por normas limitadoras como a Lei da Usura[83], que impunha ao sistema financeiro um teto de 12% aos juros anuais) e pela própria imaturidade da economia brasileira, era impossível ao governo se financiar por meio da venda de títulos ou empréstimos bancários. A outra alternativa era o financiamento junto às autoridades monetárias, no caso o BB, com emissão de moeda.

[83] Decreto Federal nº 22.626/33.

O mecanismo de emissão é a essência da personalidade do BB como autoridade monetária, e a dependência do governo a essa fonte de financiamento uma característica fundamental da dinâmica político-econômica brasileira no período. A Carteira de Redesconto (Cared) funcionava dentro da estrutura do BB, mas tinha contabilidade própria. Diante da necessidade de recursos para empréstimo ao Tesouro, o BB recorria à Cared e lhe dava em garantia títulos (públicos[84] e privados). A Cared, por sua vez, pedia empréstimo ao Tesouro, o responsável pela emissão. Havia uma limitação dos empréstimos da Cared junto ao Tesouro em 25% das reservas de ouro e divisas do Brasil, contudo, sempre que o limite era atingido, o Congresso Nacional aprovava a "encampação" da dívida do BB junto à Cared e desta junto ao Tesouro, o que consistia em cancelá-las e permitir que o processo de empréstimo se reiniciasse a partir do zero. Assim, o resultado era que o BB podia recorrer à Cared sempre que precisasse de recursos e essa não tinha limite de empréstimo junto ao Tesouro.

Quanto à dinâmica político-econômica do país, o ponto em questão é que teoricamente o sistema poderia ter controles, bastaria que o Congresso Nacional não aprovasse a encampação. Contudo, esta nunca foi a opção. De fato, a inflação supria de recursos um governo que era levado a muitas atividades mas não conseguia aumentos de receita junto ao Congresso. Como afirmam Orenstein e Sochaczewski (1992, p. 181), o financiamento do Programa de Metas tinha uma estrutura precária, baseado em emissão monetária, nos lucros das empresas e na tributação nominal e diferencial (p. 181). Como se disse, as duas modificações tributárias relevantes na República de 46 realizaram-se com fins específicos voltados à industrialização, o Fundo de Reaparelhamento em 1951 e a Lei Aduaneira de 1957[85]. Fundamental destacar então a idéia de "imposto inflacionário", que se dá quando o governo coloca em circulação mais papel moeda, o qual retira poder aquisitivo do estoque de moeda em poder do público. Em suma, o Estado era levado a gastar, não conseguia receber os recursos por meio de um processo explícito de decisão no mundo político e então tinha de agir sub-repticiamente pelo processo inflacionário, diluindo a responsabilidade pelo problema inflacionário entre todos os responsáveis pela gestão econômica e o sistema político do país.

Cysne e Coimbra-Lisboa (2004) demonstram que o Imposto Inflacionário foi fundamental para as finanças públicas da República de 46, quando atingiu a média de 0,93% do PIB entre 1947 e 1949, 1,91% nos anos cinqüenta, e 4,2% entre 1960 e 1964, com o pico histórico de 5,4% em 1963

[84] Orenstein e Sochaczewski (1992, p. 186) não dizem que títulos públicos eram dados em garantia, mas títulos privados. Lago (1982, p. 44-5) afirma que eram títulos públicos. De toda forma, mesmo na situação apresentada pelos primeiros, o banco poderia se creditar e financiar o governo, e resolver a questão de sua solvência com o mecanismo de "encampação".
[85] Para o Programa de Metas foram criados uma série de fundos específicos. Cf. Lafer (2002, p. 90-1).

Lucas Lopes substituiu na Fazenda o Ministro José Maria Alkmin em junho de 1958. Junto de Roberto Campos, presidente do BNDE, apresentou o Plano de Estabilização Monetária (apresentado ao Congresso Nacional em 27 de outubro daquele ano), que seria uma resposta a ambos os problemas tratados acima, a inflação e o câmbio. Novamente o Ministro da Fazenda tenta implementar sua política econômica austera e depara-se com o antagonismo do presidente do BB, Sebastião Paes de Almeida, mais preocupado em manter o financiamento à indústria[86]. No seu Plano havia a diretriz de controle do BB por meio de um "orçamento limite e taxas mensais de expansão dos empréstimos e depósitos dos bancos comerciais" (Orenstein e Sochaczewski, 1992, p. 191-2).

A estratégia de Lucas Lopes o levava diretamente ao Fundo Monetário Internacional – FMI, pois acenava com estabilização monetária e precisava de recursos do Fundo para fazer frente aos compromissos internacionais. Como resultado de sua tentativa de estabilização, que colocaria em risco a implementação do Programa de Metas, Kubitschek opta por um "rompimento[87]" com o FMI, que lhe permitiria finalizar seu governo sem prejudicar sua estratégia desenvolvimentista. Assim como com Dutra e Café Filho, a opção de continuar financiando a indústria e os bancos leva o presidente do BB ao posto de Ministro da Fazenda, em oposição às pretensões de austeridade de seu antecessor.

Embora a visão estruturalista entendesse ser inescapável a presença de inflação no quadro de desenvolvimento industrial acelerado do país, e políticos como Vargas e Kubitschek tenham optado – quando confrontados com opções conflitantes – por mais gastos públicos e consequente descontrole da inflação, a alta generalizada e crônica dos preços não era uma ocorrência neutra do ponto de vista político e econômico[88]. Embora o dilema possa

[86] Skidmore (1976, p. 219) afirma sobre a anteposição de Lucas Lopes a Sebastião Paes de Almeida: "As tentativas de limitação ao crédito industrial levantaram protestos entre os empresários de São Paulo que reagiram afirmando que o crédito para o setor público estava visivelmente mais disponível que para o setor privado. O Presidente do Banco do Brasil, Sebastião Paes de Almeida, mostrou-se favorável a essas queixas. Em dezembro de 1958, a recusa de Paes de Almeida em cortar o crédito às indústrias tornou clara a incapacidade do Ministro da Fazenda para tornar efetivo um programa antiinflacionário. A situação era semelhante à do desentendimento entre Ricardo Jafet e Horácio Lafer em 1952-53: um Ministro da Fazenda inclinado à estabilização, mas um Presidente do Banco do Brasil que não recusaria à indústria o capital de giro essencial que esta não poderia obter em nenhuma outra parte."

[87] Tecnicamente não houve um rompimento formal, mas apenas uma suspensão das negociações em curso.

[88] Vale apresentar o longo trecho de Bielschowsky sobre a inflação para os estruturalistas. "A maioria dos desenvolvimentistas repelia as políticas de estabilização, acreditando que elas obstruíam o desenvolvimento econômico em curso, visto como uma transformação histórica fundamental. O estruturalismo oferecia, então, uma boa arma analítica para a luta contra as políticas de estabilização. De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isto deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado."(1988, p. 25)
"... o desenvolvimento econômico com transformações estruturais é a única solução possível de longo prazo para a inflação."
"Essa tese não pode ser entendida como uma proposta inflacionária. Os estruturalistas não discordavam de seus opositores quanto aos danos potenciais da inflação. Seus pontos eram, primeiro, o de que a inflação era inevitável, apesar de não ser um

ter se apresentado para muitos como “crescer ou estabilizar a moeda”, seria ingenuidade achar que era possível incorrer em déficits e aumentar a inflação sem arcar com custos. Em termos políticos a inflação gera perda de poder aquisitivo a todos aqueles que possuem rendas fixas em valores nominais, mais destacadamente assalariados e agentes com contratos sem indexação. Em termos econômicos, embora as correntes ideológicas presentes no período possam discutir em que medida as distorções eram presentes, seria quase impossível não dar razão à lista apresentada por Mário Henrique Simonsen, importante membro da equipe econômica que governou o Brasil no pós 1964.

> Até 1964 a inflação brasileira gerou todas as distorções classicamente apontadas nos livros-texto como decorrentes da alta crônica de preços, tais como: a) a instabilidade e a desordem salarial, pela heterogeneidade das taxas de reajuste; b) o desinteresse nos investimentos em serviços de utilidade pública, os quais costumam ser remunerados a partir dos custos históricos de instalação; c) o desincentivo às exportações e o déficit no balanço de pagamentos, como resultado do atraso sistemático das taxas de câmbio em relação aos preços internos; d) o desinteresse do público pelos títulos de renda fixa, em geral, e pelos do Governo, em particular, dada a insuficiência da taxa de juros diante da perda de poder aquisitivo da moeda; e) o desinteresse pela aquisição de imóveis para aluguéis sujeitos a congelamentos ou semicongelamentos; f) a atrofia da oferta de crédito a longo prazo, em geral, e de hipotecas, em particular, como conseqüência de uma taxa real negativa de juros; g) a ilusão de lucro nas empresas, devido ao cálculo das depreciações pelos custos históricos e devido à absorção de ganhos nominais na reposição do capital de giro; h) a injustiça do sistema tributário que passa a tributar ganhos ilusórios; i) o prêmio aos maus contribuintes que se atrasam nos impostos para pagá-los em moeda desvalorizada. (Simonsen e Campos, 1979, p. 116)

Após a saída de Lucas Lopes em meados de 1958, a condução da economia não tem outras preocupações além da continuidade do Programa de Metas. A inflação dá um salto neste ano e cai em 1960 nos níveis de início do governo Kubitschek.

Jânio Quadros-João Goulart

O governo Jânio Quadros inicia-se, na economia, com Clemente Mariani no Ministério da Fazenda e Octávio Bulhões na Sumoc. Novamente opta-se por uma estratégia de estabilização inicial, com as metas de ação traçadas por Bulhões, sob delegação de Mariani (Lago, 1982, p. 172). Cortam-se subsídios públicos a produtos básicos como trigo e petróleo, desvaloriza-se e simplifica-se o câmbio por meio da Instrução 204 da Sumoc – que extingue a sistemática de leilões cambiais, importante fonte de recursos públicos –, e são negociados

---

apoio ao desenvolvimento econômico; e, segundo, que as políticas de estabilização obstruem o desenvolvimento econômico e são em verdade inócuas, já que a elevação de preços tendia a reaparecer.” (1988, p. 29)

com sucesso empréstimos internacionais para acudir aos problemas do Balanço de Pagamentos.

Para Abreu, não há indícios de que o programa de austeridade houvesse sido abandonado até o momento da renúncia do presidente. E complementa que o período parlamentarista foi de indefinição política, "com consequências paralisantes do ponto de vista da tomada de decisões no terreno econômico" (1992b, p. 200).

O primeiro gabinete parlamentarista colocou no Ministério da Fazenda Moreira Salles, que continuou até o final do gabinete Brochado da Rocha. Diante de planos genéricos para o controle e reforma da economia, acabou-se perdendo o controle da gestão macroeconômica e das contas públicas e a inflação deteriorou-se no final de 1962. De se ressaltar que Brochado da Rocha tentou conseguir delegação legislativa para aprovar leis em vários temas, inclusive reforma tributária, mas não obteve sucesso (Abreu, 1992b, p. 204-5).

No contexto da retomada dos poderes de Goulart por meio do plebiscito, é criado o Plano Trienal, sob a coordenação do desenvolvimentista nacionalista Celso Furtado. O plano buscava tanto estabilizar a economia, afligida por deterioração externa e inflação, quanto promover o crescimento, na linha das teses estruturalistas. Apresentado em dezembro de 1962, os primeiros indícios de abandono do plano dão-se em abril do ano seguinte. Sobre o debate "monetaristas" versus "estruturalistas", é pertinente explicitar a dificuldade de se conciliar os objetivos almejados de crescimento e estabilização, pois como ressaltam Bielschowsky (1988) e Abreu (1992b, p. 206), havia no Plano Trienal importantes elementos de controle monetário, na linha ortodoxa: "correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado". Lago (1982, p. 181-2) apresenta relevante informação: que a parte monetária do Plano teria sido elaborada por Casimiro Ribeiro, integrante da Sumoc e do grupo de Gudin e Bulhões.

Bielschowsky (1988, 481) afirma que houve no período um consenso entre as autoridades governamentais sobre o problema do déficit público e o consequente descontrole dos meios de pagamento. Jânio, o gabinete parlamentarista e Jango – em 1963 – tentaram aplicar políticas de austeridade que foram abandonadas, o que caracteriza a economia-política do período: tentativas frustradas de austeridade.

Esse conturbado período da história nacional é marcado, para Bielschowsky (1988) pela crise do desenvolvimentismo. Nesta quadra também ressurge o tema do nacionalismo, "após um declínio provisório ocorrido a partir do final da campanha do petróleo, em 1952" (p. 472), as questões sociais ganham mais força e apresentam-se dentro do extenso rol das

reformas de base. Ressalta ainda o autor que este novo quadro teve influência do pensamento socialista, fortalecido no período.

O ano de 1963 foi marcado pela maior desaceleração econômica do pós-guerra. Suas razões variam desde o esgotamento do processo de industrialização avançado ao extremo no Programa de Metas a um efeito recessivo aplicado à economia pelo Plano Trienal (Abreu, 1992b, p. 208-9).

Entre as reformas de base estava a Reforma Bancária, em que os projetos em discussão variavam desde a manutenção do *status quo*, sobretudo patrocinadas pelo BB – como por exemplo a gestão do Ministro da Fazenda Ney Galvão em 1963 – até aquelas de criação de um banco central independente, num processo de fortalecimento da Sumoc. Como se constata pelas várias proposições de reestruturação do sistema bancário brasileiro (emendas e projetos), há uma permanente situação de disputa política em relação à questão.

Entende-se neste trabalho, junto com Dênio Nogueira (1993), Ary Minella (1988) e Gustavo Franco (2005), que há uma razão maior para a manutenção por quase vinte anos de um processo de baixa coordenação de políticas econômicas, de estabilidade institucional e inflação. A economia-política brasileira adotava por modelo a busca do desenvolvimento econômico baseado no Estado, em articulação com um sistema político incapaz, ou desinteressado, em resolver o conflito entre fins almejados e meios disponíveis. Abreu (1992c) demarca bem a questão, ao afirmar que nossas elites são avessas a decisões entre objetivos econômicos contraditórios, e praticantes da acomodação inflacionária de conflitos associados à distribuição de recursos escassos. As ocorrências de 1964 permitirão lançar luz sobre o sistema político uma vez que demarca uma quebra no equilíbrio de forças políticas e também a construção de uma nova institucionalidade em política econômica capaz de gerar outra economia-política.

Governo Castelo Branco

Introdução: Período Militar

Após o rompimento da ordem democrática em março de 1964, o regime que se implantou imprimiu uma verdadeira revolução institucional e de práticas à economia brasileira. No período Castelo Branco realizaram-se reformas nos sistemas bancário, financeiro, tributário, orçamentário e nos direitos trabalhistas. Todas essas alterações proporcionaram um maior número de instrumentos para a gestão econômica e mais recursos fiscais para financiar uma grande expansão do Estado.

Em termos de crescimento do PIB, o período é caracterizado por uma crise entre 1964 e 1967, e depois por uma retomada em altos níveis que se mantém até 1980, num processo de aprofundamento da industrialização. A queda de desempenho já se fez sentir em 1981, com a crise do "modelo" de desenvolvimento, em que são patentes a restrição fiscal do Estado e a drástica piora na solvência internacional. Alguns ainda consideram como parte inexorável da crise o esgotamento do processo de protecionismo industrial (Franco, 2005).

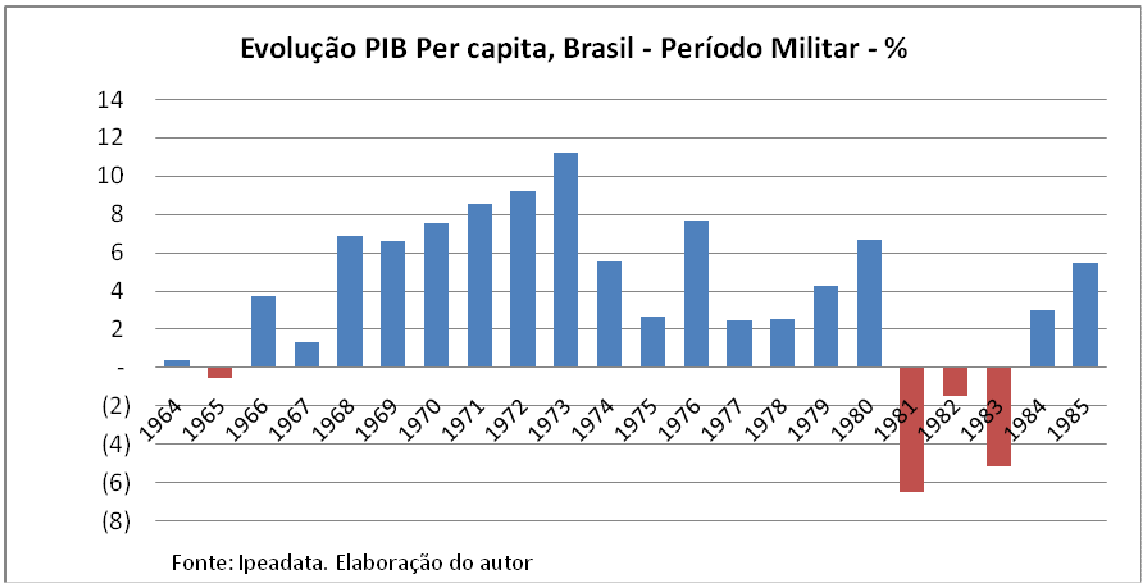
Em relação à inflação[89], o período inicial do governo Castelo procedeu a uma reordenação em matéria monetária que gerou o fenômeno conhecido à época como "inflação reprimida". Após esse processo de ajuste que perdurou até 1967/1968, a inflação comportou-se de forma adequada até 1973, quando em seguida entrou numa escalada ascendente, motivada em boa parte pelo fenômeno da indexação – o recrudescimento do aspecto inercial da inflação –e pelas inconsistências fiscais.

Nas relações econômicas internacionais, o período é marcado pela expansão das exportações e importações brasileiras e os esforços de produção nacional de matérias primas, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) no governo Geisel. Também é fundamental o processo intensivo de endividamento externo, que foi parte integrante da crise das finanças públicas e do balanço de pagamentos pela elevação dos juros internacionais em 1974 e início da década de 1980.

O período militar lega à Nova República um quadro de inflação crescente, crescimento instável e uma industrialização bastante avançada. Os gráficos abaixo apresentam a evolução das variáveis sumariadas nesta Introdução.

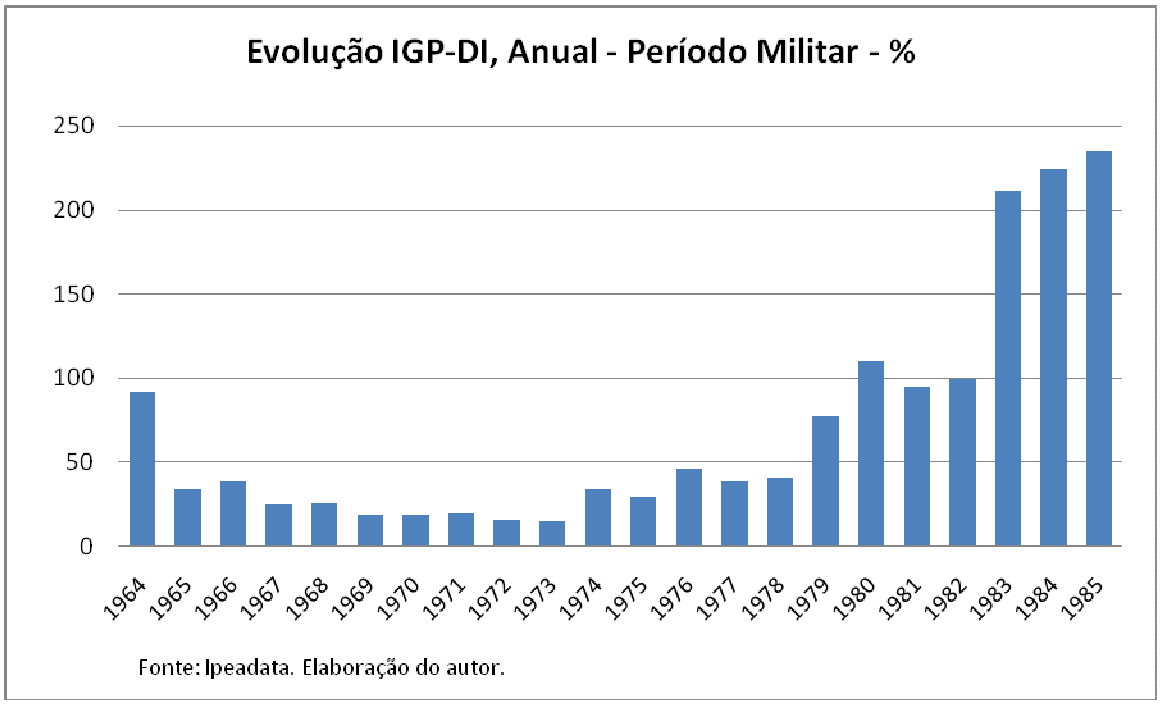
Gráfico 3.E Evolução do PIB Real Per Capita, 1964-1985 (%)

[89] Nesta seção opta-se por apresentar a inflação segundo o IGP-DI, um índice mais abrangente que o utilizado para o período da República de 46.



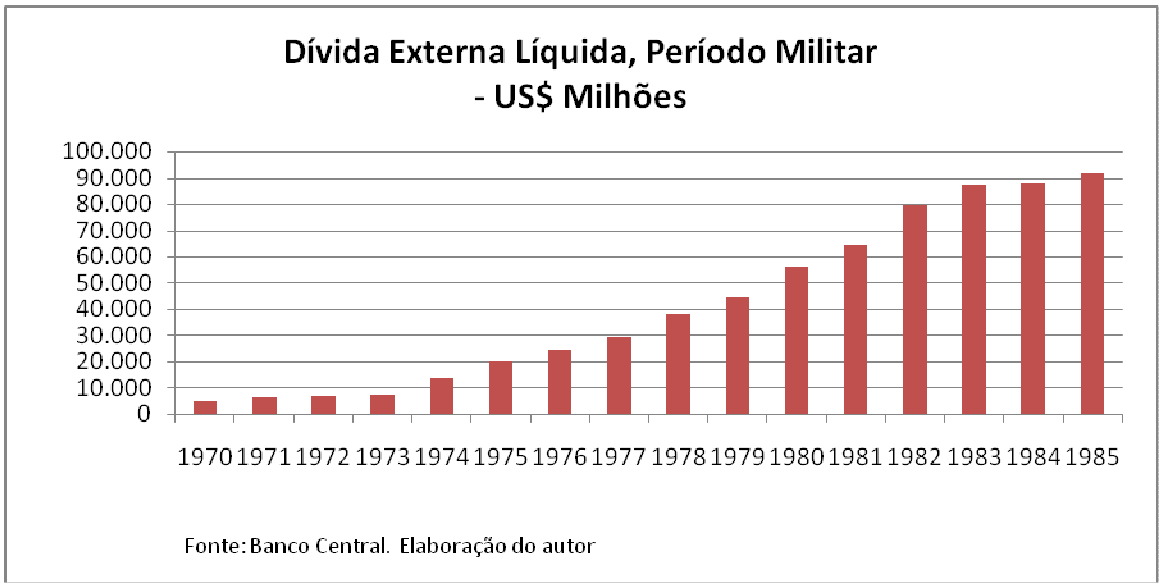
Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

Gráfico 3.F Evolução IGP-DI, Anual, Período Militar (%)



Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

Gráfico 3. G Dívia Externa Líquida, Período Militar – US$ Milhões



Fonte: Banco Central. Elaboração do autor.

Governo Castelo Branco

O governo Castelo recebeu, na área econômica, uma situação de crise em termos de inflação, crescimento e contas internacionais. Como apresentado anteriormente, a inflação era crescente e baseada num governo que incorria em altos déficits financiados por emissão de moeda, o que se agravou num crescente no governo Jango – como apontam Cysne e Coimbra-Lisboa (2004), o imposto inflacionário representou 5,4% do PIB em 1963. Em termos de crescimento não se conseguiu estruturar uma alternativa que desse continuidade ao ciclo ascendente do Programa de Metas, e na área externa a situação vinha mal pela necessidade de divisas para fazer frente a importações e compromissos financeiros, o que se agravara com o rompimento de JK com o FMI e o descumprimento dos acordos firmados no governo Jânio Quadros.

A equipe econômica, liderada por Octávio Bulhões na Fazenda e Roberto Campos no Planejamento, iniciou uma ação ampla que pode ser apresentada em duas partes: a gestão econômica e a reestruturação institucional do Estado.

Na gestão, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi o eixo estruturador. Buscou-se, no nível do discurso, a conciliação entre estabilidade monetária e crescimento. Essa conciliação, impossível nos governos anteriores, acabou por avançar no sentido da

estabilização, a qual pôde ser tentada com maior liberdade pelo contexto político autoritário que se estava iniciando, pois diante do fracasso do crescimento, que se ia mostrar logo, não haveria as pressões políticas populares recorrentes antes do golpe militar.

O PAEG apresentava metas anuais para a inflação, que seriam buscadas pela redução do déficit público e pelo seu financiamento adequado, controles dos meios de pagamento (pela contenção do crédito) e política salarial controlada. O plano advogava o que se chamou combate "gradualista" da inflação, pois se assumia que havia alguns reajustamentos necessários, voltados tanto para tornar funcional novamente o sistema de preços quanto para garantir mais receita pública. O reajustamento daqueles preços antes tabelados e defasados foi chamado de "inflação corretiva".

Bulhões e Campos conseguiram desde o início uma reordenação orçamentária, inclusive para o próprio ano de 1964[90], a fim de diminuir os déficits orçamentários. Segundo Lara Resende (1992, p. 218), o déficit público passou de 4,2% do PIB em 1963, para 3,2% em 1964 e em 1966 era 1,1%. Quanto ao seu financiamento, em 1960 era feito integralmente pela emissão de papel-moeda, em 1965 55% era financiado pela venda de títulos da dívida e em 1966 "o déficit foi totalmente financiado pelos empréstimos junto ao público"[91]. O instituto da correção monetária, que viria a tornar-se famosíssimo, surgiu neste contexto, primeiro para corrigir os débitos fiscais que anteriormente se aproveitavam da defasagem inflacionária, e depois para tornar os títulos públicos atrativos ao público (com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN)).

O outro componente da "austeridade" seria o controle do crédito. Neste aspecto o plano oscilou bastante, e não conseguiu impor uma política permanente de contenção. Dênio Nogueira (1993, p. 164-5) chama a atenção para os grandes problemas com o financiamento do café, e Lara Resende (1992) analisa as defasagens temporais da política para mostrar que a contenção do crédito teve efeitos temporalmente restritos no combate à inflação. Para Resende, houve apenas um aperto na liquidez no último trimestre de 1964, quando caíram os meios de pagamento e os empréstimos ao setor privado. Contudo, o ano de 1965 foi de liquidez folgada, com expansão nas duas variáveis citadas, e a explicação foi o grande acúmulo de reservas internacionais devido ao bom desempenho das exportações e a entrada substancial de financiamentos e investimentos estrangeiros no país. Novamente há um aperto de liquidez a partir do segundo trimestre de 1966. Contudo, é importante destacar, enquanto os empréstimos totais ao setor privado caíram, os empréstimos do BB ao setor privado

[90] Vale lembrar que Gudin, em 54, não conseguiu tal reajustamento orçamentário para o ano em curso.
[91] Simonsen e Campos (1979, p. 83) apresentam um dado similar: em 1963, 85,7% da cobertura do déficit público eram empréstimos das autoridades monetárias; em 1966, 13,6%.

expandiram-se. Vê-se, nesse momento, mesmo na coesa equipe de Campos e Bulhões, um descompasso entre as políticas do Bacen e do BB, numa lembrança das descoordenações do período pré-64.

Embora Bulhões (1990) e Dênio Nogueira (1993) apresentem posição contrária[92], Lara Resende, baseado na análise das defasagens temporais da política econômica, mostra que o PAEG conseguiu controlar a inflação sobretudo pela limitação dos aumentos salariais. Pela fórmula adotada no plano, os salários seriam recompostos anualmente para o nível médio dos últimos 24 meses, ao que se acresceria o ganho de produtividade do trabalho e a metade da inflação prevista para os doze meses seguintes. Esta fórmula achatava os salários na medida que os recompunha apenas para o nível médio anterior – enquanto no período democrático a discussão era sobre a recomposição pelo pico – e pela previsão subestimada da inflação futura. Esta fórmula foi adotada para o serviço público federal em 1965 e se recomendava também para os governos estaduais e municipais. Em 1966 foi estendida compulsoriamente aos dissídios do setor privado (Resende, 1992, p. 216-7). O achatamento dos salários foi reconhecido pelos próprios autores da fórmula (Simonsen e Campos, 1979) e pela efetiva mudança da fórmula de cálculo ocorrida em 1968, a qual passou a fazer compensações quando a previsão da inflação futura mostrava-se incorreta.

A evolução do nível real do salário mínimo é exemplificativa do arrocho:

> O nível de salário mínimo real estabelecido pelo reajuste, portanto, também era reduzido: em fevereiro de 1964, o índice de salário mínimo real era 126; em março de 1965, por ocasião do primeiro reajuste pela fórmula, este índice baixou para 103; em março de 1966 foi reduzido para 91 e em março de 1967, sofreu nova redução para 83. (Lara Resende, 1992, p. 217)

Lara Resende, em interessante reflexão, desqualifica a idéia de que o PAEG tenha sido um plano estritamente ortodoxo de combate à inflação. Vale ressaltar que Bulhões e Campos eram experientes formuladores de política econômica e, embora fossem alinhados a tendências liberais – principalmente Bulhões –, não formularam uma estratégia simples de combate à inflação. Em primeiro lugar destaque-se a aceitação – não ortodoxa – da inflação corretiva e a estratégia de combate gradual. Além disso, como aponta Resende, num plano ortodoxo os mecanismos de mercado agem para deprimir toda atividade econômica e com ela os preços e salários. No PAEG, ao contrário, buscou-se de alguma forma não imprimir grandes custos ao crescimento e as pressões depreciativas vieram por mecanismos administrativos e sobretudo sobre os salários (1992, p. 229).

[92] Dênio Nogueira (1993, p. 168-9) diz que o grande componente para a estabilização monetária no Governo Castelo foi a política fiscal e o financiamento adequado do déficit público. Já Bulhões (1990) apenas diz que era contrário a elevações exageradas de salários.

Complementarmente, o autor questiona o porquê de políticas fiscal e monetária restritivas – que eram regressivas pois geravam desemprego e atingiam mais as pequenas e médias empresas – se já se tinha a compressão dos salários. Sua resposta aponta a necessidade de apoio e financiamento internacional, só conseguido com demonstrações inequívocas de ortodoxia.

No plano das transformações institucionais o período foi um marco. Muitas das inovações realizadas na época, no sentido da criação de um capitalismo moderno no Brasil, perduram até hoje. Mário Henrique Simonsen valoriza esse conjunto de inovações ao chamá-lo de "A Imaginação Reformista" (Simonsen e Campos, 1979). Uma das diretrizes fundamentais da reforma foi adaptar o Brasil à realidade inflacionária, pois antes o sistema legal funcionava na crença ilusória da estabilidade de preços.

Uma das primeiras inovações já foi referida, a criação da correção monetária. Idealizada por José Luís Bulhões Pedreira (advogado tributarista, que também foi autor da Lei das Sociedades Anônimas (Bulhões, 1990, p. 165)), objetivava primeiro corrigir os débitos tributários, depois estendeu-se para os títulos públicos, para torná-los atrativos diante da inflação persistente, e em seguida foi aplicada para inúmeros outros tipos de contratos e mesmo contabilidade de empresas. O que na época foi saudado como uma criação genuinamente brasileira capaz de neutralizar as distorções geradas pela inflação e permitir a boa condução da economia, acabou por se tornar um elemento basilar da inflação alta e crônica que o Brasil experimentou nas duas décadas seguintes. De fato, a correção monetária num contexto de queda da inflação (como ressalta Bulhões (1990)) não traz maiores problemas, apenas facilita a recomposição das parcelas de renda entre os atores econômicos sem lutas e negociações. Contudo, num contexto de inflação crescente, como o que se viu quase ininterruptamente de 1974 a 1994, a correção monetária alimenta e sustenta o processo inflacionário, o que torna muito menos efetivos os mecanismos tradicionais de controle da demanda para conter o aumento de preços.

A presença da correção monetária é um elemento institucional fundamental para demarcar a diferença do fenômeno inflacionário no pré e pós 1964. No primeiro período o Brasil conviveu com inflações mais baixas em magnitude, mas com grandes distorções e lutas abertas fomentadas pelo conflito distributivo. No período da correção monetária, o repasse automático para preços e salários fez o processo inflacionário acelerar-se muito e mascarar uma série de conflitos distributivos, e principalmente colocou como um enigma difícil de decifrar a situação das contas públicas e seu papel sobre a inflação (Franco, 2005). Estas questões serão mais bem tratadas no próximo capítulo.

Outra alteração institucional foi a Reforma Bancária, caso desta tese. Logo após a posse de Bulhões, Dênio Nogueira foi incumbido de negociar a reforma no Congresso em nome do Governo (Nogueira, 1993). Nogueira era antigo e experiente integrante do grupo Gudin e Bulhões, e negociou durante o ano de 1964 a criação do Bacen no Congresso Nacional. O processo decisório referente a esta reforma será mais bem discutido no capítulo cinco, e o que deve ser agora ressaltado é que se instituiu um novo sistema bancário e financeiro no país. Houve a substituição do Conselho da Sumoc pelo CMN, e se os objetivos de coordenação entre as áreas fiscal e monetária permaneciam os mesmos, passaram a integrar a arena decisória formal representantes do setor privado, sobretudo pela participação nas comissões consultivas do CMN. O Banco Central criado teve *status* de independência, pois sua diretoria de quatro membros seria escolhida entre seis indicados pelo Presidente da República para o CMN e todos contariam com mandatos não coincidentes de 6 anos.

Ainda no setor financeiro procederam-se a mudanças consubstanciadas na Lei das Sociedades Anônimas, nas Sociedades de Crédito e no Mercado de Capitais (Lei 4.728/65) e a Criação do Sistema Financeiro da Habitação (Lei 4.380/64), todas com vistas a tornar mais eficientes os mecanismos de alocação de poupança e crédito. De fato, antes de 1964 vigorava a limitação dos juros a 12% (Decreto Federal nº 22.626/33), o que limitava a estruturação e desenvolvimento do mercado financeiro.

Em relação às finanças públicas, procedeu-se a importantes mudanças tributárias pela extinção de impostos sem finalidade econômica e causadores de distorções graves (como os impostos em cascata), por um novo rearranjo federativo que impediu a guerra fiscal e centralizou recursos na União com dispositivos de repasse automático (Fundos de Participação de Estados e Municípios)[93]. Essas mudanças tributárias se consubstanciaram na Constituição Federal de 1967. Ainda, criou-se novo marco legal para a administração pública (Decreto-Lei 200/67).

Por fim, no âmbito trabalhista e salarial, o período é marcado pelas fórmulas de reajuste que tanto se prestaram ao controle da inflação quanto se encaixavam na lógica política autoritária. Como observa Simonsen em um texto contemporâneo ao regime militar (1979), a fórmula salarial criava um mecanismo econômico eficiente em substituição a negociações e aumentos salariais de natureza política. Ainda, se criou no período o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o qual consistia num fundo capitalizado por juros e

[93] "A reforma tributária do governo Castelo Branco teve como ponto de partida a Emenda Constitucional nº 18, de 12 de dezembro de 1965. Foram criados, entre outros, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), que substituiu o Imposto de Vendas e Consignações, e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que tomou o lugar do Imposto de Consumo. A emenda determinou ainda a transferência de 20% do Imposto de Renda e do IPI para os estados e municípios." (Nogueira, 1993, p. 170, Nota de Rodapé nº 21).

depósitos mensais do empregador em nome do empregado, que substituía o regime de estabilidade no emprego vigente até o início dos anos 1960[94].

Se o quadro político-econômico no pré-64 era de insatisfação com o desempenho econômico e consenso sobre a necessidade de reformas (embora sem definição sobre qual reforma a ser realizada), é fato que os militares deram respostas ao quadro anterior, tanto por realizar uma reestruturação institucional quanto por gerar condições para um novo ciclo de crescimento econômico. Estas ações inovadoras, é certo, beneficiaram-se do novo contexto político, mas isso é objeto de discussão na próxima seção.

3.3 Política na República de 46 e no governo Castelo Branco

Introdução

A democracia da República de 1946 teve como características políticas formais o presidencialismo, o federalismo, e o sistema multipartidário que atuava dentro de um Legislativo federal bicameral. Conforme aponta Almeida (2007), o autoritarismo sob a batuta de Vargas extinguiu "a federação e as instituições democráticas e representativas" (p. 22), e coube ao governo federal e às burocracias centrais a mediação e arbitragem das disputas e negociações políticas. A retomada democrática buscou fortalecer a participação política e a representação por meio do fortalecimento do Legislativo. De se destacar que pela primeira vez o Brasil experimentou um período democrático com uma organização político-partidária efetivamente nacional.

Esta seção sobre política apresenta informações sobre a expansão populacional e eleitoral do país, dados eleitorais e algumas características dos principais partidos, além de uma interpretação sobre a dinâmica Executivo-Legislativo. Dá-se ênfase a dois aspectos de importância específica a esta tese: a relação delegativa entre Congresso e Poder Executivo e as características da coalizão desenvolvimentista predominante no período. Não serão discutidas as causas e acontecimentos do golpe militar de 1964, apenas assume-se que o ocaso

[94] Os trabalhadores com mais de dez anos de emprego eram impedidos de serem demitidos, e se o fossem, pela falência da empresa, deveriam receber grandes indenizações.

do sistema democrático em 1964 funciona como o principal mote interpretativo para a dinâmica partidária do período. Por fim, apresentam-se quatro argumentos que buscam demonstrar como o Congresso no imediato pós-golpe ainda era ativo e relevante no contexto político decisório.

Participação política

Na República de 46 a população, a urbanização e principalmente o voto cresceram de forma significativa. Conforme dados do IBGE apresentados na tabela 3.A, o número de eleitores inscritos cresceu 160,69% na comparação entre 1947 e 1962[95] (embora um grande salto tenha se dado já em entre 1945 e 1947[96]). Quanto à população, seu aumento também é expressivo no período (70,22% entre 1940 e 1960), mas deve ser ressaltada sobretudo a evolução da urbanização (que se medida pela relação entre população urbana e total, passou de 31,24% em 1940 para 44,60% em 1960), a qual representa uma alteração qualitativa na sociedade.

Tabela 3.A: Eleitores Inscritos, População Total, População Urbana e População Urbana/Total.

	Eleitores Inscritos	**População Total**	**População Urbana**	**Pop. Urbana/Total %**
1940		41.236.315	12.880.182	31,24
1945	1.466.700			
1947	7.120.532			
1950	11.455.149	51.944.397	18.782.891	36,16
1954	15.104.604			
1958	13.780.244			
1960	15.543.332	70.191.370	31.303.034	44,60

[95] Conforme o IBGE, os eleitores inscritos em 1945 correspondem às eleições para os cargos do Executivo Federal, do Senado e Câmara Federal reguladas na forma do art. 136, 1ª parte, do Decreto-Lei n.° 7.586, de 28-05-1945, combinada com a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, de 08-09-1945.

[96] 1947 - Eleições para os cargos do Senado e Câmara Federal, Executivo Estadual, Assembléias Legislativas, Executivo e Câmara Municipal.

1962	18.562.857			
1966	22.387.251			
1970		93.139.037	52.084.984	55,92
Crescimento 1962/1947 %	160,69			
Crescimento 1940/1960 %		70,22	143,03	
Crescimento 1940/1970 %		125,87	304,38	

Fonte: IBGE. Elaboração do autor.

Santos (2003, p. 62) enfatiza a expansão da *polis* (eleitores e elegíveis) em relação ao *demos* (a sociedade mais ampla) no período 1945-1962, pois "para cada ponto percentual de crescimento da população o eleitorado aumentou em 2,4 pontos percentuais"[97]. Tal aumento do eleitorado, que já era significativo na comparação entre 1945 e 1930, reflete a abertura do acesso ao sistema político eleitoral e também o aumento da urbanização e alfabetização (a participação de analfabetos na população maior de 15 anos caiu de 54,50% em 1940 para 39,50 em 1960[98]).

Como necessário qualificativo da análise, Santos também aponta o nível da "taxa de alienação eleitoral", definida, num país de voto obrigatório como o Brasil, como a soma do não comparecimento e dos votos brancos e nulos (2003, p. 68), que variou no período entre 17,1% e 46% (pp. 69 a 71). A conclusão é, contudo, otimista: "tendo em vista os temores contemporâneos relativos à insatisfação e alheamento do eleitorado em relação aos sistemas partidário-eleitorais, seria, talvez, mais apropriado afirmar que a sociedade política brasileira é satisfatoriamente participativa" (p. 68).

O aumento da população eleitora na República de 46 demonstra o avanço deste aspecto da democracia, o direito ao voto. Se comparado ao período ditatorial de Vargas ou à República entre 1889 e 1937, pode-se afirmar que o voto popular passou a contar no cenário político, independentemente de quaisquer críticas que possam ser feitas aos sistemas eleitorais e partidários do período.

[97] O autor utiliza dados interpolados, mas segue as referências sumarizadas na tabela apresentada na tese.
[98] Fonte: IBGE.

Sistema Partidário

Em termos partidários, a República de 46 atuou sob um multipartidarismo que, pela primeira vez, apresentava agremiações de âmbito nacional[99]. Souza (1990), entretanto, aponta que o país não contou com partidos que representassem de forma adequada a estrutura social, e as raízes do problema estariam na tradição autoritária brasileira, que construiria os partidos a partir das estruturas estatais. O populismo, concebido como uma relação pessoal e direta entre o líder político e as massas se dá neste contexto de representação política frágil.

Fleischer (2007) divide os partidos do período em grandes, médios e pequenos, com uma subclassificação para os pequenos ideológicos. Os três grandes eram o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN). Os médios seriam o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido Social Progressista (PSP). Quanto aos pequenos, Fleischer identifica doze agremiações, sendo que apenas oito obtiveram representação no Congresso em 1963: Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido de Representação Popular (PRP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano (PR), Partido Libertador (PL), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Social Trabalhista (PST), Partido Rural Trabalhista (PRT) e Movimento Trabalhista Renovador (MTR)[100].

O PSD era majoritário em 1946, tendo eleito o general Dutra para presidência e 52,8% dos deputados para a Câmara federal. Posteriormente o partido ainda elegeria o Presidente Juscelino Kubitschek em 1955, mas veria sua liderança no Congresso diminuir paulatinamente, atingindo 28,8% das cadeiras da Câmara dos Deputados em 1962 (número pouco superior aos 28,4% do PTB naquele pleito) (Santos, 2003, p. 75). O PSD fora formado como herdeiro do espólio varguista, aglutinando os caciques locais alçados ao poder por Vargas no Estado Novo. Sua base de apoio era sobretudo rural, a qual seria atingida negativamente pelo processo de urbanização.

O PTB era o braço urbano do legado varguista, criado para arregimentar a população das cidades e os trabalhadores organizados nos sindicatos ligados ao Ministério do Trabalho (Fleischer, 2007, p. 305). Em termos ideológicos o partido posicionava-se mais à esquerda. A legenda foi vitoriosa para a presidência com Vargas em 1950 e elegeu João Goulart para vice-

[99] É certo que nos anos 1930 o Integralismo e o Partido Comunista possuíam expressão nacional, mas o período e sua prática política não se enquadram como "democráticos".
[100] A classificação dos pequenos não é tão simples devido às fusões e cisões ocorridas no período e a própria importância de fato, mas não de direito, do PCB após sua cassação em 1947.

presidente duas vezes, em 1955 e 1960. O PTB e o PSD constituíram o núcleo central das coalizões de governo durante a República de 1946. Tal aproximação dava-se em boa medida pela origem varguista e pelo apoio ao desenvolvimentismo. A ruptura da coalizão nos anos 1960, suas razões e consequências, estão no centro das reflexões sobre o golpe militar de 1964.

A UDN organizou-se desde seu princípio como oposição a Vargas e seu grupo (Benevides, 1981). Suas origens remontam ainda aos anos 1930, quando se organizou como União Democrática Brasileira para disputar as eleições, não ocorridas, de 1938. Ela aglutinava a oposição rural e urbana a Vargas. Entre 1945 e 1962 sua participação na Câmara dos Deputados caiu de 26,9% para 22,2% (Santos, 2003, p. 75), tendo perdido para o PTB o posto de segundo maior partido no Senado Federal em 1955 e na Câmara em 1963. O partido se destacou pela retórica liberal e pelo golpismo. Contudo, em vários momentos compôs governos – como exemplo mais ilustrativo o governo Vargas em 1951 – e apoiou com alguma constância projetos industrializantes e desenvolvimentistas, como no governo JK e na criação da Petrobrás no governo Getúlio. A UDN esteve em primeiro plano na coalizão presidencial apenas nos breves governos de Café Filho (1954-1955) e Jânio Quadros (1961).

O PDC ligava-se ao pensamento católico, mas contava com lideranças leigas como os professores universitários. Ligou-se a Jânio Quadros no governo de São Paulo e também na presidência. Segundo Fleischer, “no início da década de 1960, o PDC já contava com outros profissionais liberais, empresários mais modernos e alas operárias, estudantis e universitárias”. Ainda, “no final do período [democrático], estava dividido em alas distintas, de esquerda, centro e direita, que tomariam rumos diferentes após a extinção dos partidos em 1966” (2007, p 306). Elegeu vários governadores e chegou a ser o quinto partido no Congresso Nacional.

O PSP era considerado um “veículo político pessoal de Adhemar de Barros”, interventor varguista e governador eleito de São Paulo por duas vezes (Fleischer, 2007, p. 306). Era considerado um partido populista de direita e muitas vezes atuava como legenda de conveniência para políticos dissidentes do PSD.

Como partidos ideológicos de esquerda Fleischer considera o PCB, cassado em 1947 e cindido em 1958 (com a criação do PCdoB), e o PSB (que não conseguiu crescer com o espaço deixado pelo PCB cassado), e de direita o PRP, herdeiro do integralismo.

Um capítulo fundamental do sistema partidário do período é sua organização em facções, isto é, sub-grupos partidários que atuavam de forma distinta dentro do Parlamento,

inclusive em relação ao governo. As consequências desse arranjo em facções serão analisadas na subseção seguinte.

Coligações e governabilidade

O modelo substitutivo de importações, estatal e industrializante, acompanhado de avanços nos direitos sociais e políticos promovidos a partir do Estado, consubstanciou o eixo central da política brasileira na República de 1946. "Populismo" e "desenvolvimentismo" (Bielschowsky, 1988) são conceitos que balizam a dinâmica político-eleitoral brasileira no período. Tal padrão, ligado em primeiro plano a Getúlio Vargas e posteriormente a Juscelino Kubitschek, é a base de sustentação da coalizão política dominante. A necessidade de alinhamento dos políticos ao "imperativo" do desenvolvimento era intensa, sobretudo o desenvolvimento urbano baseado na industrialização, a ponto de a própria UDN – que seria a opositora principal do legado varguista – muitas vezes se ver em posições contraditórias[101], como quando apoiou o controle estatal do Petróleo e o desenvolvimento industrial promovido pelo Programa de Metas.

O ocaso da democracia brasileira em abril de 1964 é provavelmente o mote interpretativo principal da dinâmica político-partidária da República de 46. Santos (1986, p. 18-20) afirma que haveria um modelo clássico de interpretação da política brasileira para o período − expresso de forma clara por Celso Furtado – em que as massas urbanas desorganizadas, sob a liderança de políticos populistas, entram em conflito com a antiga estrutura que controlava o país desde há muito. O Executivo é visto como ligado ao eleitorado urbano, e é modernizador, e o Congresso, complementarmente, é conservador e apoiado em base rural. O conflito que se estabeleceria leva ao funcionamento inadequado do sistema político é dá oportunidade para a intervenção das Forças Armadas. Por consequência, a evolução da coalizão PSD-PTB (que representariam o antigo e o novo, o rural e o urbano) seria a chave interpretativa para a dinâmica do sistema, uma aliança que teria permitido avanços econômicos e sociais, mas que teria se encontrado em um impasse no início dos anos 1960.

[101] Benevides (1981), em obra central sobre a UDN, demonstra como o liberalismo do partido fracassava no campo econômico quando se via obrigado a apoiar a industrialização estatal, e no campo político por meio da sua pregação golpista – que recorrentemente diagnosticava o eleitorado como "incapaz". Sintomático da encruzilhada programática que a realidade política e econômica da República de 46 colocava ao partido liberal e anti-varguista é o subtítulo da obra: *A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965).*

Santos, entretanto, discorda desta hipótese[102], por considerá-la simplista, sobretudo em dois aspectos: i) PSD e PTB sozinhos não foram suficientes para governar o Brasil até João Goulart, sempre necessitando de outros apoios e ii) não foi apenas o racha dessa coalizão que gerou o acaso da democracia parlamentar brasileira em 1964, mas sobretudo a incapacidade do sistema em criar qualquer outra coalizão governante viável. Como já foi dito, não se trata de discutir neste trabalho as causas do golpe militar, e nesta seção busca-se apresentar a dinâmica de atuação das coalizões parlamentares do período.

Para Santos (1986, p. 86), uma coalizão hipotética que contasse com 100% dos votos do PSD e do PTB teria conseguido maioria absoluta na Câmara dos Deputados nas eleições de 1950, 1954, 1958 e 1962. Caso essa coalizão operasse com apenas 80% dos votos de um dos partidos, ou mesmo de ambos, a maioria absoluta não ocorreria na maioria dos casos ou ocorreria com apenas uma pequena margem de segurança (p. 86). Na prática, ao analisar 319 votações nominais do período Kubitschek, que corresponde à quase totalidade das votações relevantes, e definindo uma coalizão quando os partidos direcionam a maioria de seus votos no mesmo sentido, Santos comprova que em 43,3% das votações os quatro maiores partidos formaram uma coalizão (PSD, PTB, PSP e UDN). Se forem tomadas as votações em que o PSD contou com o apoio de ao menos dois dos outros partidos citados, essa coalizão responderá por 81,2% das votações nominais (Santos, 1986, p. 89-90). Sua conclusão é a seguinte:

> Pode-se portanto afirmar que a capacidade operacional do sistema parlamentar dependia da habilidade em negociar das elites dos principais partidos brasileiros e do grau de liberdade de que dispunha o partido de centro – o PSD – para substituir pelo menos um membro de uma coalizão tripartidária e ainda assim permanecer operacional. (Santos, 1986, p. 89)

Para o período Goulart, Santos (1986, p. 92-108) toma 18 votações nominais como representativas das clivagens políticas do período (estas cobriam: emendas constitucionais, reforma agrária, capital estrangeiro e parlamentarismo). As conclusões para o período são de que os partidos tenderam para um padrão menos consensual e mais conflituoso do que no governo JK, e a disciplina partidária dos maiores partidos variou bem mais, à exceção do PTB, à medida que se mudava a área temática. PSD, UDN e PR por exemplo apoiaram maciçamente a emenda do parlamentarismo mas se partiram ao meio na segunda votação do plebiscito. No tema da reforma agrária, os partidos de esquerda foram coesos no seu apoio. PSD e UDN, também coesos, foram contra, e PDC e PSP sofreram cisões significativas.

[102] Souza (1990) de certa forma também discorda desta interpretação por entender que o sistema partidário estaria se direcionando para a esquerda, com o crescimento do PTB, em acordo com a necessidade de representação das forças urbanas e trabalhadoras.

Quanto ao capital estrangeiro, PSD e UDN, sob a maciça propaganda nacionalista, partiram-se ao meio.

Diante da maior instabilidade das coalizões, o padrão encontrado no período Kubitschek não se reproduziu no período Goulart, que atuou com uma base de apoio muito mais instável e menos operacionalizável:

> A grande coalizão dos quatro partidos perdeu sua relevância e duas das coalizões de maiorias simples que ocorreram durante o governo Kubitschek (PSD/PTB; UDN/PTB) simplesmente não se formaram durante o governo Goulart. (Santos, 1986, p. 102).

Fabiano Santos (2007) complementa o quadro de baixa coesão e disciplina partidária ao apresentar os seguintes cálculos do índice de Rice[103] para todas as legislaturas completas do período:

Tabela 3.B: Índice de Rice para os principais partidos na República de 46.

Partido/Legislatura	1946-1950	1951-1954	1955-1958	1959-1962
PSD	66,6	56,7	56,3	63,1
PTB	55,7	56,6	56,4	70,5
UDN	51,9	50,1	51,5	51,3

Fonte: Santos (2007, p. 46)

O que as informações sobre o comportamento parlamentar deixam claro é o padrão de facções sob o qual funcionava o parlamento brasileiro no período. Isto é, os resultados legislativos não eram atingidos, em geral, pela grande disciplina de uma base partidária unida que excluía seus adversários – vê-se que os índices de Rice situam-se majoritariamente entre 50 e 60. Pelo contrário, favoráveis e contrários angariavam votos em todos os partidos, que apresentavam, tanto na situação quanto na oposição, uma disciplina partidária baixa. Como se viu no capítulo 2, este padrão difere do atual momento do Legislativo brasileiro, em que predomina a alta disciplina partidária e a exclusão dos partidos fora da base de apoio ao governo.

Demonstrado então o padrão de comportamento parlamentar baseado em facções, deve-se esclarecer o conteúdo e a proposta dessas coalizões.

Santos (1986, p. 111) considera que as duas questões distributivas básicas da sociedade brasileira no período eram o direito de voto ao analfabeto (democracia política) e a reforma agrária (democracia econômica). Estas, contudo, nunca ganharam destaque no

[103] Santos (1986, p. 185-6) apresenta o índice de Rice: "O índice de coesão de Rice é calculado da seguinte forma: percentagem real de membros dos partidos votando a favor ou contra uma proposta menos 50%, dividido por 50%. Quando todos os membros votam da mesma forma o índice de coesão será 1 [(100% -50%)/50%]. Quando o partido estiver dividido por igual, o valor do índice será zero [(50%-50%)/50%]."

Congresso até o governo Goulart, o que configura áreas de não decisão e uma forma de cooperação entre o Presidente e o Congresso Nacional.

Descartada essa agenda “de base”, no entanto, havia uma agenda de modernização e desenvolvimento econômico compartilhada pelos Presidentes e o Congresso Nacional que pode ser definida pelo desenvolvimentismo (Bielschowski, 1988). Durante a década de 1950 o Congresso brasileiro apoiou de forma decisiva essa agenda, que pode ser vista na criação da Petrobrás, do BNDE e do Programa de Metas.

Esta dinâmica político-econômica também mostra sua dominância nas questões orçamentárias. As únicas ocasiões em que o Executivo Federal conseguiu mais recursos orçamentários foram para a criação e provimento de fundos para o BNDE no segundo governo Vargas e para implementar o Programa de Metas, com a criação de fundos setoriais e a lei de tarifas de 1957 no governo JK (Lafer, 2002). Pedidos de mais recursos orçamentários para fazer frente a necessidades de ajustes e combate à inflação, pelo contrário, nunca foram atentidos, como por exemplo os pedidos malogrados do Ministro Gudin, no governo Café Filho.

A agenda compartilhada pelos desenvolvimentistas, que chegava mesmo a englobar a própria UDN em algumas ocasiões, limitava sua ação à promoção da industrialização por meio do Estado, seja diretamente ou por meio de estímulos específicos aos parceiros privados. O foco estava no desenvolvimento econômico imediato com bônus políticos rapidamente apropriáveis e a colocação em segundo plano de uma reforma financeira e fiscal (Lafer, 2002) que propiciasse condições creditícias sustentáveis para o desenvolvimento econômico. Entre a criação de condições gerais ao desenvolvimento em estilo liberal e o intervencionismo controlado pelo Estado, mais visível e imediato, a opção da coalizão desenvolvimentista era a segunda.

Como muito bem exposto por Bielschwoski (1988), a ênfase no desenvolvimento industrial e a negligência financeira avançam também por discussões teóricas sobre o funcionamento da economia, em que se antepõem desenvolvimentistas e monetaristas. Com a vantagem da avaliação em perspectiva, pode-se dizer que ambos os lados da disputa tiveram erros e acertos em suas análises, prescrições e políticas, pois o Brasil realmente deu saltos de desenvolvimento mas engendrou problemas sociais e econômicos de difícil resolução. Não havia certamente uma opção fácil e completamentamente acertada a ser tomada.

Dinâmica Executivo-Legislativo

Conforme apresentado anteriormente, a agenda desenvolvimentista implementada no Brasil da República de 46 baseava-se na intervenção estatal para o fomento das atividades produtivas sem um desenvolvimento similar nas instituições de política fiscal e monetária. A criação das instituições de política monetária em 1964 – ponto que interessa a este capítulo – pode ser vista como o atendimento de uma necessidade manifesta por algumas autoridades econômicas que almejavam combater a inflação e permitir um crescimento econômico monetariamente mais equilibrado. Para esta perspectiva "monetarista" havia a necessidade de um setor financeiro reestruturado para permitir uma nova dinâmica de crescimento econômico.

É assumido que até o golpe de 1964 a coligação majoritária tinha como preferência a manutenção da lógica desenvolvimentista, o *status quo*, mesmo diante dos desequilíbrios enfrentados pelo sistema econômico (em que é exemplar a realização do Programa de Metas ainda frente aos problemas inflacionários e de desequilíbrio externo). Vale destacar hipoteticamente, contudo, que estas preferências poderiam ter sido estrategicamente manipuladas se houvesse instrumentos legislativos disponíveis ao Executivo e ele assumisse esse propósito. Assim, é importante esclarecer a forma da relação Executivo-Legislativo no regime instaurado em 1946 a fim de entender porque a criação do Bacen e do CMN foi realizada em 1964 e não antes.

O Legislativo moldado pela Constituição de 1946 é o de maior força frente ao Poder Executivo desde a década de 1930 até o momento atual. A possibilidade do Executivo editar decretos com força de lei, por exemplo, não existiu. Da mesma forma, o Legislativo possuía uma série de prerrogativas que permitiram influenciar decisivamente a alocação do orçamento (Santos, 2007). O pêndulo da divisão de poderes no Brasil, que oscila historicamente entre centralização e descentralização (Almeida, 2007), pendeu para a descentralização, com maior equilíbrio entre os poderes. Complementarmente, houve também descentralização dentro do próprio Legislativo.

Santos explica a descentralização a partir das relações de delegação que se estabeleceram com a Constituinte de 1946: "a Constituinte de 1946 optou por um modelo prudencial de delegação para o Executivo e para os líderes partidários" (Santos, 2007, p. 54).

Segundo o autor (Santos, 2007, p. 49), as forças políticas presentes no regime iniciado em 1946 dividiam-se – dentro de um espectro esquerda-direita – da seguinte forma:

i) Partido Comunista: "de postura mais radicalizada" à esquerda;

ii) Nacional Desenvolvimentistas: não revolucionários mas que apoiavam o desenvolvimento com participação estatal e a concessão de direitos políticos e reforma agrária;

iii) Desenvolvimentistas Liberais: também apoiadores do desenvolvimento econômico via setor público, mas cautelosos em relação à extensão dos direitos sociais, políticos e reforma no campo, e apoiadores da cooperação com o capital estrangeiro; e

iv) Liberais Conservadores: à direita, que combatiam a intervenção do estado na economia, o avanço dos direitos sociais e trabalhistas e as reformas no campo. Também eram favoráveis à colaboração com o capital estrangeiro.

À exceção do Partido Comunista, todos os outros grupos concentravam-se apenas relativamente no PTB, PSD e UDN – respectivamente–, já que a lógica das facções dava guarida em cada partido a alas de posições minoritárias e divergentes.

Na Assembleia Constituinte de 1946 esta distribuição de preferências teve à sua frente duas questões importantes: a crível volta de Vargas ao poder por mecanismos democráticos e a preeminência de uma agenda de reformas (agrária, do capital estrangeiro, trabalhista, etc.). Decorre então da distribuição de preferências, da perspectiva de volta de Vargas e da agenda potencial de reformas, que o Congresso reserva-se para si um importante papel decisório, expresso tanto na limitação de poderes legislativos do Presidente quanto no controle do Congresso sobre a política alocativa (orçamentária). Ademais, a própria fragmentação dos grupos dentro dos partidos fez com que a alocação de poderes aos líderes partidários fosse diminuída, e a valorização da descentralização do poder dentro do Parlamento (como a importância das comissões e das emendas individuais em Plenário) uma regra (Santos, 2007).

A Reforma Bancária, assim como toda a agenda de reformas de base, depara-se assim com um Congresso descentralizado, em que o Poder Executivo não conta com poderes institucionais para controlar o processo decisório. Em outras palavras, o poder de agenda não está com o Presidente, mas é sim descentralizado entre diversos atores políticos. Se se faz o contraste com o período atual (a ser visto no capítulo seguinte) ressalta-se a especificidade dessa divisão de poderes descentralizada entre Legislativo e Executivo e dentro do próprio Congresso.

A Radicalização de preferências após 1962

Como já adiantado no capítulo 2, a intensidade de preferências também explica porque a criação do Bacen e do CMN deu-se apenas após o golpe de 1964. A radicalização de preferências torna concessões em relação ao ponto ótimo de cada política bastante custosas ao decisor, o que desestimula barganhas que exijam concessões no tema radicalizado. Ainda, se é considerado um contexto de paralisia decisória já em andamento, em que a decisão e a implementação de políticas mostram-se mais improváveis, o decisor passa a valorizar ainda mais seu posicionamento na matéria. O foco do decisor passa a ser apenas sua posição, um *position taking* extremo (Mayhew, 1974). Neste caso, o destravamento da negociação é dificultado, pois uma concessão no posicionamento tem um grande custo imediato, e o bônus advindo da implementação da política – que ocorre com um lapso temporal –, sofre um desconto pela grande probabilidade de não ocorrer na prática.

Santos (1986) interpreta o quadro partidário da República de 46 a partir de esquema analítico de Sartori (*apud* Santos, 1986), que ele critica e desenvolve. Neste modelo, a radicalização das posições políticas é elemento constitutivo. Para Santos, o sistema partidário da República de 46 iniciou-se como um pluralismo moderado e, a partir de 1960, transformou-se em pluralismo polarizado.

O modelo de Sartori, segundo Santos (1986, p. 26-30), baseia-se no número de partidos, em sua força relativa e posição ideológica. As características do sistema pluralista polarizado seriam as seguintes:

i. presença de partidos anti-sistema;
ii. presença de oposições bilaterais incompatíveis entre si;
iii. centro do espectro político ocupado. Contudo, ocorre fenômeno de "fuga do centro", "que transporta o sistema do estilo de política moderada para o de política extremista" (p. 27);
iv. presença de oposições irresponsáveis;
v. escalada de promessas (política de *outbidding*), feitas para desestabilizar o centro. Resultado é "excesso de demanda de políticas relativamente à possível oferta das mesmas" (p. 28).

Santos (1986) critica o modelo baseado em dois pontos principais. Em primeiro lugar a radicalização não precisa estar ligada a princípios, pois é a estrutura do conflito (posição no

espectro ideológico, distribuição de recursos, empenho em garantir posição) que a gera. O segundo é a valorização da distribuição de recursos, pois só pode haver conflito se os atores políticos em disputa possuem recursos (votos, cadeiras, influência, etc.).

Ao analisar o caso brasileiro no pré-64, Santos (1986) identifica alguns elementos que sustentam sua tese de evolução para o pluralismo polarizado. O primeiro deles é a diminuição da capacidade decisória do Congresso.

Tabela 3.C: Projetos de Lei Apresentados e Aprovados durante a 4ª e a 5ª Legislaturas Brasileiras. Variação Anual (%)

	Apresentados	Aprovados
1960	- 19%	-24%
1961	7%	27%
1962	- 8%	-16%
1963	44%	-21%
1964	- 47%	130%
1965	4%	20%
1966	-22%	-19%

Fonte: Santos (1986)

Vê-se na tabela 3.C acima que nos anos de 1960 a 1962 tanto a apresentação de projetos quanto a aprovação são diretamente relacionados, aumento de um implica aumento de outro, e queda de um, queda de outro. O ano de 1963, no entanto, caracterizou uma ruptura, com mais projetos apresentados e menos aprovados. Em 1964, após o destravamento do quadro pelo golpe militar, houve um movimento de compensação, isto é, menos apresentação de projetos com aumento da aprovação. O padrão de variações na mesma direção volta a ocorrer em 1965 e 1965. Santos (1986) vê então no período 1963-1964 o bloqueio do processo decisório e seu posterior destravamento, e 1963 caracteriza também a política de escalada de promessas, com maior apresentação de projetos com menor probabilidade de aprovação.

O autor corrobora sua posição pelo fato de que 1963 foi, entre 1960 e 1965, aquele em que o Legislativo apresentou seu maior número de propostas e o Executivo o menor (p. 49). O Executivo não radicalizou nas promessas, já o Legislativo, em que todas as vozes se faziam presentes, assistiu à “escalada de promessas”, oriundas de todos os grupos políticos.

Quanto aos recursos políticos, expressos em número de cadeiras parlamentares no governo federal, Santos (1986, p. 79) (tabela 3.D) apresenta um quadro no qual as participações no continuum direita-esquerda evoluem de uma concentração na direita e no centro para um quadro mais igualitariamente distribuído.

Tabela 3.D: Percentagem de Cadeiras Parlamentares em eleições federais selecionadas

	1946	1950	1954	1958	1962
Esquerda	36	52	59	75	121
Centro-esquerda	4	26	34	32	44
Centro-direita	158	123	133	132	122
Direita	84	88	85	76	101
Total	282	289	311	315	388

Fonte: Santos (1986, p. 77)

É muito interessante a conclusão do autor, ressaltando a lógica de alinhamento do sistema partidário:

> É plausível, então, afirmar que o processo de fragmentação por que passou o sistema parlamentar brasileiro não foi aleatório, mas, ao contrário, significou um movimento de distanciamento da votação concentrada em um ou dois partidos para uma distribuição de forças mais equilibradas entre partidos de convicções definidas. O sistema não presenciou um afrouxamento dos laços políticos; ao contrário, ocorreu uma polarização. (Santos, 1986, p. 77) (grifos no original).

Pode-se concluir esta subseção então afirmando que houve após as eleições de 1962 uma mudança qualitativa dentro do Congresso brasileiro, em que se combinaram expansão do número de propostas legislativas, baixa capacidade decisória e distribuição de recursos políticos equilibrada no espectro ideológico. O que o trabalho do prof. Wanderley Guilherme dos Santos (1986) demonstra é como o clima de radicalização presente nos meios sociais e políticos gerais refletiu-se dentro do Congresso em variáveis bem específicas, aquelas inerentes ao processo decisório.

Um Congresso ainda ativo: abril a dezembro de 1964

Para esta tese é fundamental demonstrar que o período de abril a dezembro de 1964 não teve um Congresso apático e completamente submetido ao Poder Executivo como podem fazer crer certas interpretações resumidas do golpe militar[104]. Se assim fosse, a tese aqui defendida não se sustentaria, pois todo e qualquer resultado Legislativo deveria ser explicado como uma consequência imediata e perfeita dos desígnios do Presidente Castelo Branco e seus ministros. Vale ressaltar, contudo, que não se trata de reconsiderar a natureza do golpe militar, nem de negar suas consequências negativas para o desenvolvimento do sistema político nacional, mas sim de procurar interpretar uma ocorrência em seu contexto específico. Recorrendo a um exemplo extremo, pode-se afirmar que a Reforma Bancária de 64 ocorreu em uma situação muito distinta daquela que se faria presente após o AI-5, o fechamento do Congresso e a ação da linha dura militar contra os movimentos oposicionistas. Tomar como iguais o Congresso de abril a dezembro de 1964 e aquele que viria a se configurar posteriormente é inadequado, e fazê-lo é interpretar erroneamente o processo decisório referente à Reforma Bancária de 64.

O Ato Institucional nº 1 – AI-1 foi a mudança institucional marcante para o Legislativo no ano de 1964. Dentre suas disposições constavam: prazo de 30 dias para aprovação de emendas constitucionais propostas pelo Poder Executivo (com quorum de maioria absoluta, e não mais dois terços); liberdade de iniciativa ao Executivo para qualquer lei, o que antes era vedado; criação da aprovação por decurso de prazo para Decretos-Lei do Executivo (Pessanha, 1995, p. 289). Embora o AI-1 configure um avanço do Executivo sobre as prerrogativas do Legislativo, há ao menos cinco elementos que sustentam a visão de que o Congresso no imediato pós-golpe ainda mantinha-se como uma unidade relevante em termos de influência no processo político como um todo e na Reforma Bancária mais especificamente.

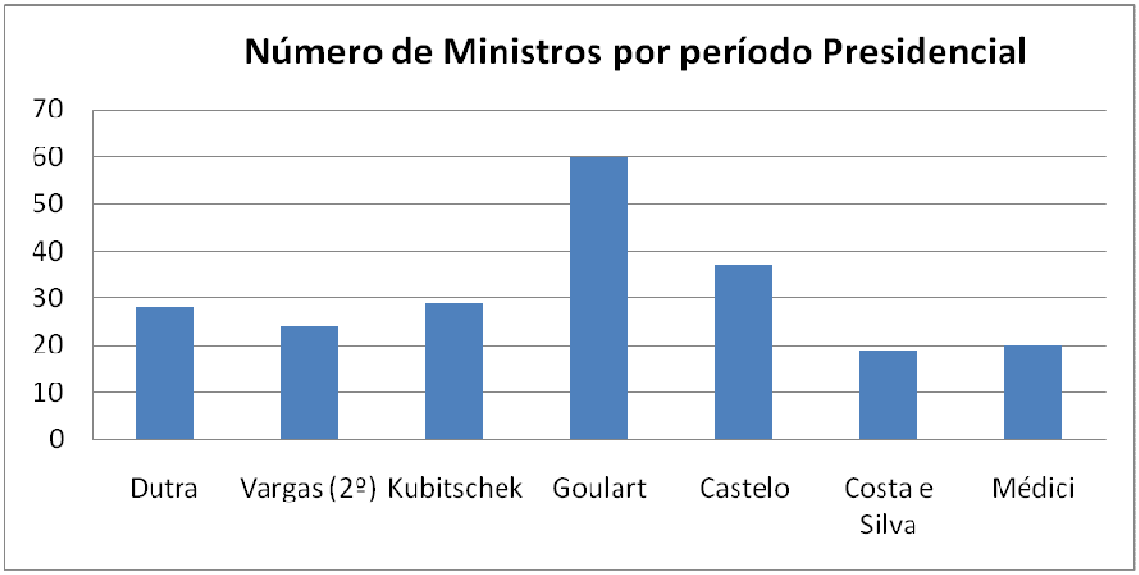
O primeiro elemento é a perspectiva para os políticos, naquele momento, que o golpe militar deveria ser apenas temporário, assim como as intervenções anteriores ocorridas na República de 1946. De fato, a tese central de Skidmore (1976) sobre a atuação dos militares, desde antes de 1930 até o golpe de 1964, é que eles atuavam como árbitros últimos das disputas políticas dos civis, tomando o poder em momentos de crise e devolvendo-o às elites civis posteriormente. Nesse sentido, é reconhecido também que Castelo Branco não assumiu o

[104] É ilustrativo que em sua página eletrônica institucional a Câmara dos Deputados traz como periodização da 4ª República o interregno 18/09/1946 a 15/03/1967, o que demonstra que, ao ver desta casa legislativa, o período Castelo Branco não significou uma ruptura profunda em seu funcionamento (cf. http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/historia/historia/a4republica.html).

comando militar com um projeto de manutenção do poder de longo prazo, como ocorreu de fato pela ascensão da "linha-dura" (Vianna, 1987, p. 104-5). Pelo contrário, Castelo apresentava-se mais como um governo temporário, e como aponta Gaspari (2002), se não fosse sua morte em acidente aéreo logo após deixar o poder, trabalharia imediatamente para a superação do governo militar.

Um segundo elemento importante é a manutenção, durante o governo Castelo, da política de indicações ministeriais como busca de apoio no Congresso. Santos (1986, p. 117 e 123) aponta que as indicações ministeriais no período Castelo continuaram altas (37), pouco superior ao período democrático anterior − com exceção do número extremamente alto do governo Goulart (60) −, e bastante superior aos presidentes militares que o sucederam (Costa e Silva, 19, e Médici, 20). A rotatividade dos ministérios e as indicações colocam o governo Castelo dentro do padrão dos governos democráticos anteriores, e não dos governos militares que o sucederam.

Gráfico 3.H: Número de Ministros por período presidencial



Fonte: Santos (1986, p. 117 e 123). Elaboração do autor.

Outro elemento é a própria trajetória dos Atos Institucionais. Se o número 1 ocorreu em abril de 1964 e provocou algumas cassações de parlamentares, é de se considerar que o advento do nº 2 (27 de outubro de 1965) que extinguiu os partidos, e o 5 (13 de dezembro de 1968) que efetivamente fechou o Congresso, são progressões da castração de direitos políticos. Se o Executivo já tivesse se imposto integralmente sobre o Congresso com o AI-1, não haveria necessidade dos atos seguintes, pelo menos no que diz respeito ao aspecto Legislativo.

O quarto elemento diz respeito ao AI-1 em seu aspecto partidário, mais especificamente à própria Reforma Bancária. Como aponta Gláucio Dillon Soares, os mais atingidos pelas cassações de mandato com o AI-1 foram os deputados da Frente Parlamentar Nacionalista: “dos quarenta atingidos em 11 de abril de 1964, vinte e um pertenciam à Frente e onze lhe eram próximos. Somente onze não tinham relação com esse grupo nacionalista” (apud Minella, p. 77). Depreende-se que as cassações não abateram o Congresso como um todo, mas enfraqueceram o grupo de esquerda e esvaziaram a polarização direita-esquerda que se construíra no cenário pré-golpe. No imediato pós-golpe, não cabe falar em solapamento do Congresso, mas sim em novo equilíbrio de forças alinhado à tendência de direita dos golpistas.

O perfil dos cassados é crucial, pois para Minella eram eles quem encabeçavam a demanda popular dentro da Reforma Bancária. Como será visto adiante na análise da Reforma Bancária de 64, contudo, é patente na negociação do projeto no Congresso que havia outras questões em discussão, e não apenas a participação popular na autoridade monetária. Isso leva ao quinto ponto.

Os parlamentares de centro-direita conduziram uma discussão e criaram uma legislação em alguma medida dissonante aos interesses da equipe econômica. Um exemplo central é a visão do negociador do governo − Dênio Nogueira (1993, p. 124-7) −, que era pessoalmente contrário à criação do CMN, embora o Ministro Bulhões a aceitasse.

3.4 Conclusão do capítulo

Este capítulo apresentou a dinâmica político-econômica da República de 1946 e do governo Castelo Branco. Procurou-se demonstrar que prevaleceu no período uma coalizão desenvolvimentista que privilegiou o desenvolvimento econômico via Estado, sobretudo industrial, em detrimento de um rearranjo macroeconômico no setor financeiro que atacasse os problemas de inflação e financiamento do setor público. Estes desequilíbrios eram contornados de tempo a tempo com ajudas financeiras internacionais para o Balanço de Pagamentos e tentativas rápidas de equilíbrio monetário, mas não se alcançava um equilíbrio duradouro. Ao contrário da economia pós anos 1980, a relativa autarquia experimentada pelo

Brasil à época permitia uma margem de manobra maior dos governos em relação aos ajustes macroeconômicos.

A coalizão dominante expressava-se parlamentarmente numa aliança que tinha como centro PSD e PTB mas aglutinava, a depender da necessidade de votos e da matéria, outros partidos, inclusive a própria UDN. A dinâmica parlamentar consubstanciava de fato um padrão de facções, isto é, os resultados legislativos não eram atingidos em geral pela grande disciplina de uma base unida que excluía seus adversários. Pelo contrário, as posições favoráveis e contrárias contavam com votos de todos os partidos, que apresentavam, tanto na situação quanto na oposição, uma disciplina partidária baixa. A evolução do quadro partidário conformou, nos anos 1960, um cenário de radicalização de posições dentro do Parlamento, com um relativo equilíbrio de forças entre esquerda, direita e centro, que gerou uma paralisia decisória, tanto mais aguda quando o contexto político alimentava a discussão sobre as reformas de base, situação que desafiava radicalmente o *status quo*. Assim, o golpe militar configurou-se como a vitória de um projeto político desenvolvimentista de direita, que excluía do quadro político as forças de esquerda mais extremadas. Quanto ao Legislativo, o ano de 1964 assistiu a cassações que reconfiguraram as forças políticas nele atuantes, mas ainda se manteve ativo e relevante para a definição de matérias em tramitação.

Em relação à proposição desta tese, apresentou-se a evolução das preferências da coalizão dominante no Legislativo, alinhada ao desenvolvimentismo, e sua reconfiguração pró-direita no pós-64. Com o golpe também se amainou o quadro de radicalização de posições. Pôde-se constatar que o Poder Executivo não contava, na etapa democrática, com instrumentos legislativos capazes de influenciar o processo decisório do Parlamento a ponto de aprovar o projeto do Bacen – mesmo que o Executivo tivesse tal disposição – e no pós-golpe, embora houvesse os instrumentos legislativos à disposição do Executivo, conferidos pelo AI-1, estes não foram utilizados nesta matéria específica.

O capítulo 4 a seguir apresenta o quadro econômico e político do período 1985 a 1995. Como variáveis explicativas da reestruturação do CMN com o Plano Real serão ressaltados o novo alinhamento de preferências da coalizão dominante, com ênfase no PFL e no PSDB, mais afeitos ao liberalismo, e também à posse pelo Executivo de instrumentos legislativos, ausentes na República de 1946, que permitiram um maior controle de agenda e do processo decisório dentro do Poder Legislativo.

Cap. 4: 1985-1995: Política e Economia

4.1 Introdução

De forma similar ao capítulo 3, aqui trata-se de apresentar as principais características econômicas e políticas do Brasil no período 1985-1995, com alguma atenção aos elementos antecedentes.

Em termos econômicos enfatiza-se a prevalência da inflação e traça-se sua relação com a própria crise do modelo de desenvolvimento nacional que acaba por levar a uma nova agenda econômica em início dos anos 1990, a qual abandonou o modelo de substituição de importações e apoiou outro pró-mercado e menos intervencionista. Como se fez no capítulo anterior procura-se demarcar a evolução institucional da autoridade monetária. Nos anos 1980 e início dos 1990 parece prevalecer um arranjo de forças políticas e econômicas que impede a unidade da equipe econômica, veta arranjos fiscais e solapa os controles estabelecidos pelos planos de estabilização. Não é o caso de mapear todo esse quadro, pois não é objetivo desta tese. Contudo, valoriza-se o CMN como uma esfera de representação de interesses que é parte desse quadro maior de forças políticas e econômicas que impedem os ajustes para se combater a inflação. Nesse sentido, o Plano Real é a consubstanciação de uma alternativa que uniu soluções técnicas viáveis para conter a inflação com o necessário apoio político. Como apontam Sola, Kugelmas e Whitehead (2002a), novas condições políticas e econômicas foram construídas de forma concomitante sob o Plano Real, em processo de mútua influência.

O capítulo busca mapear as relações entre CMN, Bacen, MF e outras instituições econômicas, como se fez também no capítulo anterior com os atores da República de 46. É importante para esta tese o arranjo institucional que controla a política monetária no país, pois é sobre esse que incide a ação dos parlamentares objeto de análise neste trabalho.

A política do período é marcada pelo signo do novo, da instabilidade e da crise. Embora os militares tenham iniciado o processo de transição para a democracia com uma aura de controle e planejamento, com a abertura “lenta, segura e gradual”, o processo que se seguiu assistiu ao surgimento de novas forças (como as reconfigurações do quadro partidário), a problemas políticos de origem pessoal (como a morte de Tancredo Neves e em alguma

medida a inabilidade de Collor de Mello que levou-lhe à renúncia) e também à sobrevivência exitosa da direita pró-regime militar nos governos democráticos.

O ponto específico que toca a esta tese é a conformação do processo decisório legislativo que permitiu a reestruturação do CMN com vistas a tornar a autoridade monetária independente[105], o que se deu pela presença exclusiva de membros da equipe econômica no órgão. Por um lado, a problemática econômica e seu diagnóstico ortodoxo[106] prescreviam um Bacen independente, mas por outro a política limitava institucionalmente essa ação, pois a alteração do estatuto legal do Bacen exigia a difícil regulamentação do art. 192 da CF. Ainda, ao se reestruturar o CMN, colocava-se ao meio político o sacrifício de uma esfera de realização de política clientelística em benefício de um bem comum, o combate à inflação. O funcionamento racionalizado do Congresso Brasileiro, ensejado pela distribuição de poderes legislativos aos líderes partidários e ao Presidente da República, e o próprio acerto técnico do Plano Real permitiram que se criasse um contexto decisório favorável à reformulação do CMN.

O capítulo divide-se em duas grandes seções, Economia e Política. A primeira subdivide-se em uma Introdução, uma subseção de antecedentes, outra de política econômica que engloba os planos econômicos desde o Cruzado até Collor e, posteriormente trata-se, em outra subseção, da natureza e funcionamento da autoridade monetária antes do Plano Real. Finaliza-se com a discussão sobre a natureza da inflação e a apresentação da implementação do Plano Real.

A seção sobre Política inicia-se com uma Introdução, depois segue uma breve subseção sobre a participação política e passa-se ao sistema partidário, às relações Executivo-Legislativo e por fim uma discussão sobre as preferências partidárias por reformas pró-mercado.

Por fim, o capítulo encerra-se com uma Conclusão.

---

[105] A noção de autoridade monetária independente aqui não fecha o foco apenas sobre o Bacen, mas sim sobre todo o sistema que é composto também pelo CMN. Talvez fosse mais apropriado falar em "insulamento da autoridade monetária". Não obstante, principalmente sob a gestão Gustavo Franco, o que se viu foi um Bacen que escolhia objetivos e meios, configurando a independência (Lima (2006) corrobora o ponto). Dessa forma, opta-se pela expressão independência tendo em mente, para o caso específico, este qualificativo.

[106] Ortodoxia e heterodoxia são tratadas aqui seguindo a distinção de Mollo (2004), com ênfase no papel da Teoria Quantitativa da Moeda nos diagnósticos econômicos e nas prescrições de independência para o BC ou coordenação da autoridade monetária com as autoridades fiscais. Mais adiante o ponto será mais bem delineado. Para boa parte da reflexão econômica sobre a inflação no Brasil, contudo, heterodoxia enfatiza o elemento inercial da inflação e a necessidade de ações não-tradicionais em política econômica (como congelamento de preços ou o uso de um super-indexador, como foi a URV) (Pio, 2001). Se tomado esse grupo "heterodoxo", como por exemplo os acadêmicos da PUC-RJ (Francisco Lopes, André Lara Resende e Pérsio Arida), sua posição sobre o BC prescreve a independência.

4.2. Economia

Antecedentes: De Costa e Silva a Figueiredo

A partir de Costa e Silva a economia brasileira deixa o processo de estabilização implementado por Campos e Bulhões e passa a crescer aceleradamente, o famoso "Milagre". Este consistiu na expansão geral da atividade econômica "puxada" pelo crescimento da indústria em níveis altíssimos (até 17% ao ano em 1973[107]), motivada pelo crescimento do setor estatal (criação de empresas estatais e elevação dos seus investimentos[108]) e por inúmeros subsídios e incentivos à indústria em geral.

É importante destacar a troca da equipe econômica com a entrada de Costa e Silva, que substituiu os estabilizadores Bulhões e Campos por Delfim Netto que enfatizava sobretudo o crescimento imediato. A nova equipe econômica beneficiou-se da reordenação das instituições e da gestão executada no Governo Castelo, do novo rol de instrumentos de política econômica criados e a folga tributária significativa. A carga tributária, que em 1963 era de 16,1% do PIB, passa em 1970 para 26%[109] e permite uma explosão de incentivos tributários e creditícios (ao turismo, à exportação, ao reflorestamento, a projetos no Norte e Nordeste, à compra de ações, etc.). Além disso, há um novo mercado financeiro em funcionamento, capaz de estimular a produção e o consumo, e os instrumentos clássicos de política monetária estão em funcionamento: operações de mercado aberto, redesconto e compulsório.

Em relação à inflação, o novo diagnóstico apontava convenientemente os custos como vilões, em especial os financeiros, e a melhor saída seria a expansão da atividade para diminuir a capacidade ociosa. Contudo, em 1972-1973 surgem relevantes pressões nos preços, fruto da grande expansão da economia e das políticas fiscal, monetária e creditícia expansivas. Durante toda a gestão Delfim a estratégia foi o controle administrativo, realizado pelo Conselho Interministerial de Preços[110] (Lago, 1992, p. 247); as pressões, contudo, passariam

[107] Giambiagi et al. (2005) Anexo Estatístico. Tabela A3.
[108] Lago (1992, p. 244) afirma que o investimento das estatais cresceu 20% ao ano entre 1967 e 1973. Segundo o mesmo autor, foram criadas, entre 1968 e 1974, 231 novas empresas públicas: 175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e 2 na agricultura (p. 268).
[109] Giambiagi et al. (2005) Anexo Estatístico. Tabela A1.
[110] Criado pelo Decreto-Lei 63.196, em 29 de agosto de 1968.

ao governo Geisel. Quanto aos juros, durante todo o período foram utilizados controles administrativos sobre as taxas de captação e empréstimo, a fim de garantir boas condições financeiras ao setor produtivo.

Sobre o Bacen e o CMN é importante destacar a mudança no seu *status*. Se no governo Castelo tinha-se a perspectiva de independência, sobretudo conferida pelos mandatos, com Costa e Silva a situação se altera de fato, na medida em que a primeira diretoria do Bacen é levada a demitir-se para ser nomeada outra ao gosto da nova equipe econômica (Nogueira, 1993). Essa mudança de fato é tornada *de jure* com o AI-5 e novas modificações legais promovidas na gestão de Mário Henrique Simonsen na Fazenda durante o governo Geisel, quando se extinguiram por lei os mandatos[111]. De fato, estava em andamento uma nova determinação à política monetária, e a equipe de Delfim passou a administrar a oferta de moeda com foco nas necessidades do crescimento – como já se disse, as possíveis pressões sobre os preços eram suprimidas por controles administrativos diretos.

Quanto à forma de coordenação entre as autoridades fiscal e monetária, nota-se o alinhamento entre ambas no sentido da promoção do crescimento, em contraste com a posição anterior, também coordenada, da equipe de Bulhões na busca de estabilização. Sob a gestão de Delfim Netto, todo poderoso à frente do MF e do CMN, tem-se uma coordenação de todos os órgãos do governo em busca do crescimento econômico (Vianna, 1987).

Em 1974, início do governo Geisel, há uma mudança profunda do contexto internacional, com a crise do petróleo e uma primeira elevação nos juros internacionais. O II PND tenta manter o Brasil na rota do crescimento por meio de um ousado plano de investimento estatal nos setores de bens de produção, em que o objetivo era reorientar a oferta interna para fazer frente às dificuldades derivadas do "choque do petróleo". Este plano, embora sofra críticas econômicas sobre sua inadequação num contexto de crise internacional, é sem dúvida parte do dilema de Geisel que tentava enfraquecer a "linha dura" militar rumo à distensão e não podia colocar o Brasil em recessão econômica após a exuberância do "Milagre" (Carneiro, 1992) (Marenco, 2007).

Sob o aspecto institucional, há importantes alterações na área econômica no governo Geisel. No topo da hierarquia cria-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), o qual tinha como presidente o próprio Presidente da República. Não se tratava de um órgão colegiado de fato, pois em sua estrutura decisória os ministros membros eram apenas assessores com papel consultivo. Outras transformações em órgãos estatais foram realizadas, sobretudo a mudança da composição de diversos conselhos setoriais, em que perderam espaço

[111] Lei 6.045/74.

os representantes do setor privado. Para Codato (1997), o movimento de reforma de Geisel foi a busca de fortalecimento da autonomia do Estado, como uma resposta ao padrão de colonização desse mesmo Estado pela burguesia ocorrida sob Delfim anteriormente (e que voltaria a ocorrer depois).

Quanto à gestão da economia, o objetivo foi o crescimento, baseado em substancial endividamento externo. Quanto à inflação, mesmo diante do agravamento das pressões, ela não foi atacada na gestão Simonsen com a constância necessária. Para Carneiro (1992), até 1975 tentou-se o controle inflacionário, mas devido à derrota do governo na eleição parlamentar de 1974, optou-se pelo crescimento. A partir de então houve surtos de curta duração de combate à inflação, e na prática uma maior tolerância a ela. Este cenário foi marcado pelo antagonismo entre o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, mais preocupado com a estabilidade, e o Secretário de Planejamento, e responsável pelo II PND, João Paulo dos Reis Veloso.

Devido à própria participação do Presidente da República nas decisões superiores da área econômica, ocorre um "arbitramento" da competição intra-burocrática entre os interesses conflitantes das duas pastas (Codato, 1997, p. 135). Como no período o CMN e o Bacen estavam subordinados ao MF, e cuidavam apenas dos assuntos financeiros e monetários, vê-se que não houve uma "descoordenação" interna à equipe econômica entre as áreas fiscal e monetária. A arbitragem da posição do governo no CDE permitiria o "enquadramento" de todas as áreas à opção escolhida, a qual era, segundo Carneiro (1992, p. 306), a da SEPLAN. O resultado do período foi a implementação do II PND, uma evolução oscilante do crescimento do PIB (mas mantida em médias altas), a inflação crescente e pressão sobre as contas públicas.

O governo Figueiredo inicia-se com Simonsen na SEPLAN, mas já em agosto de 1979 Delfim o substituiu no comando da economia. O ministro do "Milagre" promove uma reversão da reforma institucional de Geisel, pois novamente abre-se espaço para o fortalecimento do CMN e a participação de setores privados nas arenas decisórias importantes (Codato, p. 313-9).

Em termos de gestão econômica, Delfim tenta até outubro de 1980 colocar o país na rota do crescimento, com um rol de expedientes heterodoxos (como prefixação de preços e câmbio, controle nos juros e desvalorização cambial) (Carneiro, 1992, p. 309). Contudo, após essa data o país enfrenta uma crise internacional que de forma inédita restringe os financiamentos internacionais disponíveis. Devido ao segundo choque do petróleo e à subida dos juros internacionais, o Brasil teve de fazer um esforço de geração de superávits

comerciais, e de 1981 a 1983 o PIB per capita decresce, fruto das tentativas de ajuste macroeconômico que aliavam recessão à necessidade de conter importações e estimular exportações. Depois de muito tempo, em 1982 o Brasil precisou recorrer à ajuda do FMI. Houve várias renegociações devidas ao não cumprimento de condicionalidades e a natural subordinação de decisões em política econômica ao acordado com o Fundo. Ainda, no bojo das discussões técnicas com o FMI discutiu-se o conceito de déficit operacional[112], o que era uma inovação em relação ao controle de déficits públicos.

Em relação à inflação, apesar de tentativas de contenção fiscal, ela foi crescente no período, em que há dois momentos críticos: a passagem da faixa de 50% para 100% ao ano em 1979, devido à política de preços realistas e aumento da frequência dos reajustes salariais, e o ano de 1983, com a subida para o patamar de 200%, com o destacado papel da maxidesvalorização cambial de fevereiro. Devido à resistência da inflação à recessão e ao desemprego, o debate sobre suas causas ganhou corpo, e nele havia demarcadas quatro posições de análise e ação distintas:

> (1) "Pacto Social", proposto por economistas do PMDB e da Unicamp; (2) o "Choque Ortodoxo", defendido, sobretudo, por alguns economistas da FGV; (3) o "Choque Heterodoxo" de Francisco Lopes, da PUC-Rio; e (4) a "Reforma Monetária" de André Lara Resende e Pérsio Arida, ambos também da PUC-Rio. (Castro, 2005a, p. 119)

As propostas dos economistas da PUC-Rio mostraram-se muito mais atrativas em termos políticos, por serem distributivamente neutras e de implementação sem políticas recessivas. Sua valorização da inércia inflacionária e as medidas preconizadas para combatê-la, como os congelamentos ou uma reforma monetária, trouxeram-lhe a denominação de heterodoxas, em contraste com as políticas tradicionais, ortodoxas, de foco na demanda[113]. As ideias de Lopes, Arida e Resende influenciariam todos os planos desde o Cruzado até o Real.

Lopes falava em "choque heterodoxo" e Arida e Resende em moeda indexada. Ambos partiam do diagnóstico que o processo inflacionário era sobretudo inercial, ademais, supunham o conflito distributivo resolvido. A idéia do choque heterodoxo era o congelamento de preços, salários e câmbio, e o fim de todos os mecanismos de indexação; depois agregou-se a idéia de um novo padrão monetário. A idéia de moeda indexada era criar um indexador geral para toda economia, que teria a conversão voluntária de todos os preços a ele.

---

[112] O conceito de déficit precisa de ajustamentos em situações de alta inflação como à época. O déficit nominal engloba todas as despesas do governo. Já o déficit operacional retira delas a correção monetária da dívida pública, pois esta é resultado da inflação, e não causa.

[113] Como se apresentou em nota anterior (nº 106), esta heterodoxia de Francisco Lopes, Pérsio Arida e Lara Resende preconiza ainda um BC independente. A definição de Mollo (2004) é, para os fins desta tese, mais adequada, ao tratar como heterodoxo aqueles que não prescrevem independência do BC.

Governo Civil

Introdução

A gestão econômica a partir de 1985, até a estabilização com o Plano Real, é uma sucessão de tentativas de controle inflacionário. A inflação medida pelo IGP-DI no ano de 1985, último do período militar, atinge a cifra recorde de 243% e mobiliza todas as iniciativas de política econômica (Modiano, 1992), mesmo assim a trajetória é ascendente até 1994 (cf. gráfico 4.1). No primeiro plano estava a inflação, que saltava de patamar em patamar em seu caminho para a hiperinflação, assentada na generalizada indexação. O pano de fundo era a crise do modelo de desenvolvimento brasileiro, com crise fiscal do estado e perda de dinamismo privado (Franco, 2000, 2005) (Giambiagi, Além, 2000) (Giambiagi et. alli, 2005).

O crescimento, por sua vez, oscila ao sabor dos planos econômicos, ora constrangido pelas medidas de austeridade, ora impulsionado pela liberação dos controles de preços nos estertores dos fracassados planos. Na média, o crescimento no período foi baixo (cf. gráfico 4.2).

Gráfico 4.1.

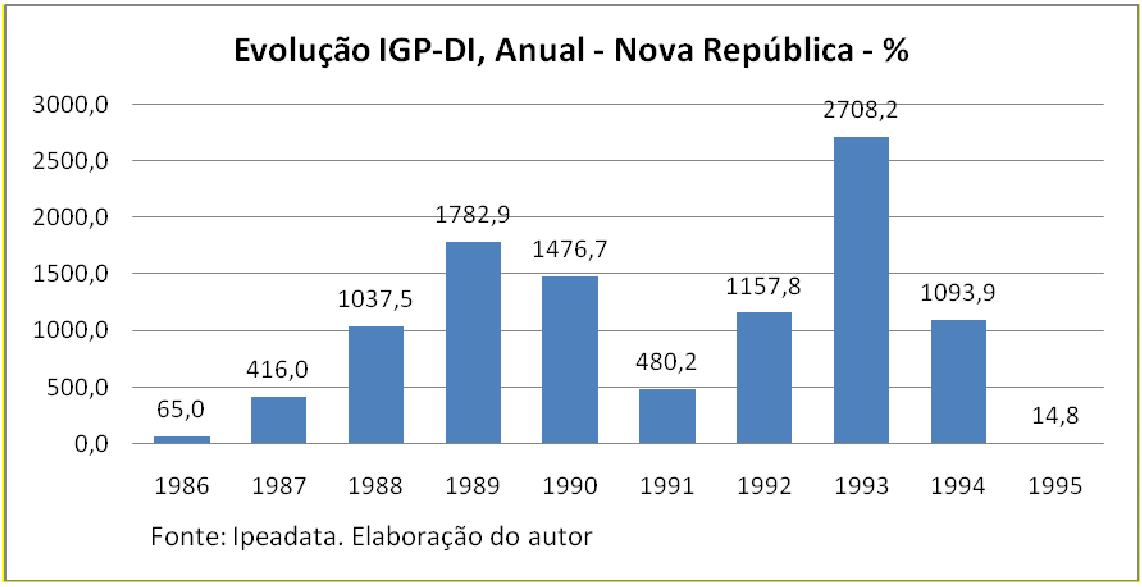
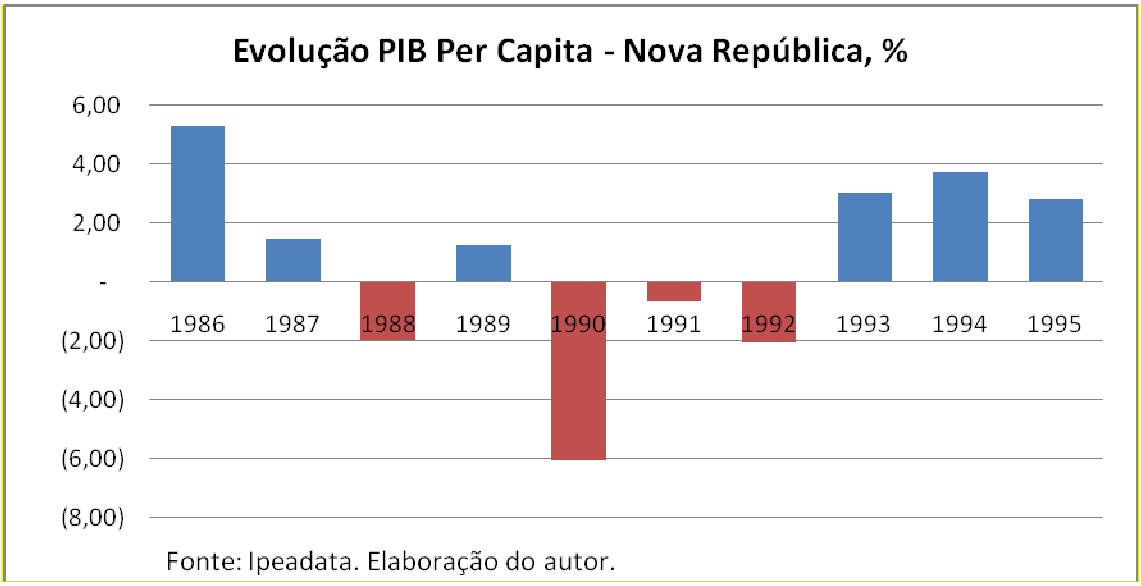


Gráfico 4.2



Do Cruzado a Collor

A longa sucessão de tentativas de estabilização monetária deve ser apresentada: Planos Cruzado 1 (1986), Cruzado 2 (1987), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Collor 2 (1991). Todos os planos tentados no período contaram com elementos "heterodoxos", mais especificamente alguma forma de intervenção direta para debelar a inércia inflacionária. Foram abundantes os congelamentos e as pré-fixações de preços (salários, câmbio, contratos de todos os tipos, etc.) assim como as trocas de padrão monetário (as mudanças na denominação da moeda ou o simples corte de zeros). Também faziam parte do pacote, em geral, medidas de austeridade fiscal, mas estas bem mais difíceis de se implementar. Segundo Gustavo Franco (2005), citando Ricardo Henriques (apud Franco, 2005),

> Tivemos, nesses anos loucos, oito programas de estabilização econômica, 15 políticas salariais, 54 alterações de sistemas de controles de preços, 18 mudanças de política cambial, 21 propostas de renegociação da dívida externa, 11 índices oficiais de inflação, cinco congelamentos de preços e salários e 18 determinações presidenciais para cortes drásticos nos gastos públicos. Junte-se a isso cinco mudanças de padrão monetário a partir de 1986 (...). (Franco, 2005, p. 270).

O Plano Cruzado, anunciado em 28 de fevereiro de 1986, pelo entusiasmo popular e atos de civismo que promoveu, foi talvez o mais marcante deles. Prescreveu amplo congelamento de preços e salários, e em sua preparação teria sido planejada uma adequada

economia fiscal, contudo esta não ocorreu de fato (Modiano, 1992, p. 354-60). O início do plano foi marcado pela queda da inflação, mas logo adiante ela tornou a impor-se.

Para Modiano (1992, 361-3), o crescimento substancial da demanda logo no início do plano era uma preocupação, mas devido a razões políticas não se pôde fazer nenhum ajuste devido a inconvenientes para a eleição de novembro seguinte. O autor destaca a necessidade de ter-se aumentado desde o princípio os juros para conter a demanda, o que não ocorreu. Em julho, o "Cruzadinho" apresentou-se como um tímido pacote fiscal, e a situação do congelamento sustentou-se até as eleições.

O Cruzado II, apresentado após as eleições, tinha como objetivo aumentar a arrecadação do governo em 4% do PIB, por meio da elevação de alguns preços públicos (gasolina, energia elétrica, telefone e tarifas postais) e de impostos indiretos (sobre automóveis, cigarros e bebidas). A evolução do Cruzado II é um bom exemplo da forma de gestão da economia no período. Em primeiro lugar fazia parte da previsão do plano expurgar do IPC os aumentos de preços gerados pelo próprio plano, a fim de não "disparar" o "gatilho salarial". Como isso não foi aceito politicamente, modificou-se a lei salarial para limitar o "gatilho" a um aumento de 20%, e o resíduo (a inflação acumulada superior a 20%) seria acumulada para novo disparo. A indexação voltou no câmbio, nos contratos financeiros e nos depósitos bancários, e praticamente todos os controles de preços foram liberados em fevereiro de 1987. Até mesmo um pacto social entre governo, empresários e trabalhadores foi tentado para conter a inflação, mas fracassaram as negociações. Além disso, com a aceleração dos reajustes salariais, a economia tornar-se-ia mais indexada do que antes. Somou-se ao quadro a moratória dos juros da dívida externa, decretada também em fevereiro. Todas essas intervenções descoordenadas geraram um quadro de desorganização na economia, que vale a pena descrever.

> As vendas caíram em consequência da queda do salário real, da elevação das taxas de juros e do aumento da incerteza. O desaquecimento da economia tinha, no entanto, também raízes do lado da oferta. Foram impostos novos limites à importações de matérias-primas essenciais e produtos intermediários, devido à escassez de reservas cambiais, e os mercados domésticos encontravam-se desorganizados pelo descongelamento de preços abrupto e sem indicações, seja de uma nova política de reajustes, seja de um novo congelamento. (Modiano, 1992, p. 365).

Esta é a crônica do primeiro fracasso dos planos de estabilização em período democrático, o qual ainda carregou a pecha de "estelionato eleitoral". Com algumas variações, o cenário se repetiu nos planos seguintes, quando se vê como toda a economia e os instrumentos de política econômica passavam a funcionar de acordo com o plano de estabilização, e seu fracasso trazia as mais funestas perspectivas. A ação privada tornava-se

cada vez mais desorganizada e maiores eram os desafios à capacidade imaginativa e operacional dos formuladores de política no governo.

O Plano Bresser veio em junho de 1987. Trouxe novas regras salariais que diminuíram a efetividade da indexação, praticou um congelamento temporário de alguns preços (após aumento dos preços públicos), desvalorizou o cruzado e manteve as minidesvalorizações. Tinha-se como objetivo praticar política monetária ativa (com juros reais positivos para inibir especulação) e fazer uma grande economia fiscal. Contudo, se o plano era diminuir o déficit público do ano de 6,7% do PIB para 3,5%, isso não foi atingido, pois o corte de gastos e o aumento de tarifas públicos ficaram bastante aquém. Castro (2005a, p. 130) coloca como uma das causas da saída do Ministro Bresser a "resistência à proposta de reforma tributária" proposta no plano.

Importante destacar o compromisso do plano de, para o ano seguinte, tornar o Bacen independente na condução da política monetária, proibir emissões para financiar o Tesouro, unificar todos os orçamentos do governo e obrigar a orçamentação prévia de todas as despesas (Modiano, 1992, p. 368). Vários desses objetivos foram estabelecidos na CF 88.

O Plano Bresser praticamente não funcionou, pois já em dezembro o Ministro pedia exoneração diante da aceleração dos preços, da impossibilidade de se fazer uma economia fiscal, da perda de controle sobre instrumentos de implementação do plano e da própria limitação a algumas ações como a citada tentativa de reforma tributária.

No ano de 1988, com Maílson da Nóbrega no Ministério da Fazenda, a política econômica seguiu o então intitulado "feijão-com-arroz", isto é, a não realização de congelamentos de preços ou outros choques, mas sim uma tentativa de contenção gradual da taxa de inflação. Relevante no ano foi a retomada dos pagamentos internacionais, com o final da moratória, e também a aceleração da inflação, que bateu recordes mensais no segundo semestre do ano. Diante do crescimento das taxas de inflação, no início de 1989 lançou-se o Plano Verão.

O Plano Verão criou o "cruzado novo", nova unidade monetária nacional, e tinha propostas ortodoxas ("como redução de despesas de custeio, reforma administrativa para reduzir custos, limitações a emissões de títulos pelo governo e medidas de restrição ao crédito") e heterodoxos ("congelamentos de preços e salários") (Castro, 2005a, p. 131). Castro afirma que, devido a ser ano eleitoral, e ao descrédito do governo, o ajuste fiscal não foi realizado. Nos estertores do plano, que havia extinto todas as formas de indexação em seu início, a inflação se acelerou a níveis recordes, pois não havia mecanismo de coordenação de expectativas e cada agente utilizava o índice e a frequência de reajuste de sua conveniência.

O Plano Collor foi anunciado no dia de posse do novo presidente, 15 de março de 1990. Seu elemento de congelamento de preços não foi relevante, pois desobedecido. O plano ficou marcado por suas propostas de reforma do Estado (nas áreas fiscal e administrativa), de liberalização da economia, de abertura internacional, e pelo confisco da poupança ("sequestro de liquidez").

> No que tange às medidas fiscais, o Plano Collor I promoveu um aumento da arrecadação, através da criação de novos tributos, aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Obrigações Financeiras (IOF) e outros: redução de prazos de recolhimento; suspensão de benefícios e incentivos fiscais não garantidos pela Constituição, além de uma série de medidas de combate à sonegação. Promoveu-se, ainda, uma redução do número de ministérios (de 23 para 12 – incluindo a agregação das pastas da Fazenda e do Planejamento, no Ministério da Economia, que passou a ser comandado pela ministra Zélia Cardoso de Mello), extinção de uma série de autarquias, fundações e uma campanha para demissão de funcionários. Implementou-se ainda um regime de câmbio flutuante. (Castro, 2005b, p. 146).

Com a ineficácia do plano, a inflação voltou ao longo do ano, e já em fevereiro de 1991 lançou-se o Plano Collor II, sob o comando agora de Marcílio Marques Moreira. O plano insistia na racionalização de gastos da administração pública, no corte de despesas e na modernização da economia. Sua principal inovação foi a extinção dos mecanismos de indexação existentes e sua substituição pela Taxa Referencial (TR), a qual não mais baseava sua variação nos movimentos da inflação passada, mas sim na inflação futura. A idéia era que se o governo fosse bem sucedido em combater seus excessos de despesa, as expectativas de inflação futura cairiam, num círculo virtuoso de combate à alta dos preços. Como se sabe, o governo Collor sofreu uma crise política que liquidou qualquer possibilidade de sucesso de políticas que precisassem de credibilidade.

No governo Itamar Franco novamente dividiu-se a gestão da Economia em Ministérios do Planejamento e da Fazenda, sendo que este teve, de final de 1992 a 1994, seis ministros: Gustavo Krause, Paulo Haddad, Elizeu Resende, Fernando Henrique Cardoso, Rubens Ricupero e Ciro Gomes. A mudança da trajetória de duas décadas de inflação deu-se nesse momento, com a estruturação do Plano Real pela equipe de Fernando Henrique Cardoso.

Sobre a relação entre as instituições de política econômica, é importante demarcar alguns elementos. Se na República de 46 BB e MF disputavam a decisão da política econômica em algumas ocasiões e serviam como arenas para interesses antagônicos, a partir do gestão de Costa e Silva o quadro assume outra feição. Em alguns momentos toda a administração submetia-se ao controle do Ministro da Fazenda, como com Delfim Netto entre 1967 e 1974 (Vianna, 1987). Outras vezes a equipe econômica submeteu-se ao arbitramento do próprio Presidente da República e as disputas internas ficaram contidas, como com Geisel (Codato, 1997). Depois a equipe econômica esteve em disputa com outras esferas da

administração ou mesmo com rachas internos, como no plano Cruzado e no princípio do governo Itamar até a posse de Fernando Henrique Cardoso no MF (Pio, 2001).

Para o que toca a esta tese, pode-se afirmar que o fracasso dos planos de estabilização deve-se à prevalência de uma dinâmica político-econômica que não permitia a implementação das medidas necessárias, além de erros técnicos derivados do entendimento inadequado do fenômeno inflacionário (Pio, 2001) (Franco, 2005). O descontrole inflacionário contém elementos de inércia inflacionária e desequilíbrios fiscais, mas é a existência de canais de representação de interesses que permite sucesso a demandas e gera os déficits (demandas por mais gasto público ou veto a cortes, reajustes de tarifas públicas, extinção parcial ou integral dos congelamentos). Neste sentido, é importante enfatizar que o CMN voltou a ser uma esfera privilegiada de representação de interesses a partir do governo Figueiredo (Codato, 1997), e em sua composição estiveram presentes desde então diversos ministros e representantes do setor privado. Vê-se que é dupla a possibilidade de influência dos membros externos à equipe econômica sobre a autoridade monetária, seja por meio dos ministérios que representam indiretamente os interesses da sociedade, seja pela representação direta. Sintomático é que parte da literatura sobre o sucesso de planos de estabilização no Brasil e em outros países toque na questão do insulamento burocrático, entendido como capacidade das autoridades econômicas formularem e implementarem os planos econômicos sem ingerência externa capaz de descaracterizar os objetivos do plano (Pio, 2001) (Sola, Kugelmas, Whitehead, 2002).

Vale dizer que ainda em 07 de abril de 1993, pouco antes da posse de Fernando Henrique Cardoso[114] no MF, foi sancionada a Lei 8.646 que indicava 20 membros para o CMN. Entre eles estavam os Ministros da Fazenda e Planejamento, além do Presidente do Banco Central. Contudo, havia diversos outros ministros (Agricultura; Indústria e Comércio; Trabalho; Previdência Social), presidentes de bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste), presidentes de autarquias (CVM), um representante das classes trabalhadoras e seis membros nomeados pelo Presidente da República. Estes seis membros indicados, que atuaram até a mudança da composição do conselho em 1º de julho de 1994, eram representantes do setor empresarial, quais sejam: Arthur Sendas (varejo), Alcides Tápias (bancos, à época presidente da

[114] Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 19 de maio de 1993.

Febraban), Carlos Rocca (mercado de capitais); Paulo Guilherme Aguiar Cunha (setor químico); Pedro de Camargo Neto (agricultura); Roberto Rodrigues[115] (agricultura).

Sobre a representação de interesses no CMN e a impossibilidade de se conduzir uma política econômica estabilizadora, que exigisse disciplina fiscal e monetária, Gustavo Franco tem um posição sintética e ilustrativa. Em sua opinião, até a alteração de sua composição com o Plano Real, o CMN era uma "câmara setorial da moeda" (numa referência aos acordos entre empresários e sindicatos em prejuízo do consumidor e da competição) e acrescenta que "nunca tinha havido tamanha paralisia por parte das autoridades monetárias" (Franco 2000; pp. 256 e 268). Já em seu novo formato restrito, o CMN viria a ser:

> (...) um foro de coordenação macroeconômica, de deliberação sobre normas, supervisão bancária e autorizações e de uso de instrumentos financeiros e creditícios para fins fiscais (os contingenciamentos de crédito e limitações às dívidas de entidades públicas) (Franco 2000; pp. 286).

Autoridade monetária no contexto pré-Real

Bancos centrais são ditos independentes quando são autônomos na escolha de seus objetivos e instrumentos, e se apenas decidem pelos instrumentos, tem-se a autonomia operacional ou a independência de instrumentos (Sá, 2007, p. 212). O Brasil conheceu momentos em que estava em jogo a independência, como na gestão de Gustavo Franco (Lima, 2006), e outros de autonomia operacional, como com as metas de inflação, embora não se tenha realizado *de jure* modificações no *status* do Bacen.

Há duas posições antagônicas na teoria econômica que baseiam as discussões sobre inflação e papel do BC: a que advoga a neutralidade da moeda e a que a refuta (Mollo, 2004). Em sua essência, a neutralidade da moeda estabelece que variações monetárias alteram apenas variáveis monetárias (como os preços) e não variáveis reais (como o crescimento econômico). O fundamento da discussão está na Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), defendida por autores que não valorizam analiticamente o entesouramento de moeda. A TQM afirma que toda variação na quantidade de moeda, se mantida estável sua velocidade de circulação, gera variação nos preços[116]. A não-importância analítica do entesouramento baseia-se por sua vez

[115] Roberto Rodrigues atuou até 22 de setembro de 1993, quando terminou seu mandato. Não há registro de substituição nos arquivos do BC, o que pode denotar a estratégia de esvaziamento do CMN adotado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

[116] Mollo (2004) apresenta da seguinte forma a TQM. "De forma sumária podemos dizer que a Teoria Quantitativa da Moeda diz que dada a equação de trocas MV = Py, onde M = quantidade de moeda; V = velocidade de circulação da moeda; P =

na Ley de Say, a qual entende que toda renda gerada na produção é direcionada ao consumo desta mesma produção, o que impede a possibilidade de produção não vendida. Em resumo, "é a aceitação da neutralidade da moeda que justifica a prioridade de controle dos preços sobre a garantia do crescimento econômico" (Mollo, 2004, p. 328). Nesse sentido, estão alinhados neoclássicos, novos-clássicos e novos-keynesianos, que caracterizam para Mollo a ortodoxia econômica.

A depender dos presssupostos admitidos sobre racionalidade, formação de expectativas e capacidade do BC em reconhecer e atuar sobre as variações econômicas, prescreve-se dentro da ortodoxia a ação de um BC independente que aja discricionariamente ou o cumprimento estrito de regras pré-estabelecidas.

A heterodoxia monetária, na definição de Mollo (2004), por sua vez não admite a neutralidade da moeda e valoriza analiticamente o papel do entesouramento e do crédito. Para a autora, marxistas e pós-keynesianos representam o grupo. Vale a transcrição da clara posição da autora:

> A ideia de moeda não neutra, para os heterodoxos, relaciona-se com o papel que concebem para a moeda e o crédito, bem diferente do atribuído pelos ortodoxos. Enquanto para os ortodoxos a moeda é um véu e a concessão de crédito é uma transferência de fundos poupados para financiar o investimento, com os bancos funcionando como meros intermediários, para os heterodoxos, tanto marxistas quanto pós-keynesianos, a moeda é fundamental na conexão ou coordenação da economia e o crédito rompe a restrição orçamentária e tem um papel ativo, potencializando o crédito. (Mollo, 2004, p. 332)

Quanto aos bancos centrais, para os heterodoxos decorre que não se deve advogar sua independência, já que o mais apropriado é a coordenação das políticas monetária e fiscal. Para os ortodoxos, contudo, a independência do banco central com o objetivo de manter a estabilidade monetária funciona como uma "âncora institucional" para garantir o combate à inflação. Para estes últimos, o sistema político gera pressões fiscais e monetárias criadoras de déficits públicos (Sá, 2007), e por isso trata-se, com a independência, de criar mesmo uma "descoordenação" entre autoridades fiscal e monetária sempre que a primeira insistir em políticas inflacionárias. Veja-se que a definição de heterodoxia citada em seções anteriores (cf. NRs 106 e 113), focada apenas na ênfase da inércia inflacionária, está, na classificação de Mollo, enquadrada dentro da ortodoxia monetária.

No âmbito do debate brasileiro em política econômica, pode-se entender que nos anos 1980 o país estava ainda num processo de estruturação das instituições de política econômica. Mais do que identificar alinhamentos a tal ou qual teoria econômica, as instituições

---

nível geral de preços e y = nível real do produto, como V é considerada estável ou previsível e não há efeito permanente de variações de M sobre y, então todo aumento de M reflete-se proporcionalmente em aumento de P. Ou seja, a inflação é provocada por aumento da quantidade de moeda, e é de responsabilidade do Banco Central já que ele é o responsável pela criação de moeda (M)."

mostravam uma precariedade expressa no baixo grau de controle que qualquer *policy maker* poderia ter sobre a formulação e execução da política econômica brasileira. Por exemplo, foram abundantes as possibilidades do Estado financiar-se inflacionariamente e também o desconhecimento das contas públicas.

Apenas em 1986 extinguiu-se a "conta movimento", a qual dava caráter de autoridade monetária também ao BB. A "conta movimento", criada conjuntamente com o Bacen em 1965, consistia num crédito ilimitado do BB junto ao Bacen, o que permitia ao primeiro larga margem de atuação à revelia dos controles de política monetária aplicados com eficácia às outras instituições bancárias[117]. Tal conta, que canalizou recursos para fomento e outras funções ao longo de vinte anos de funcionamento, era uma instância atípica e que sofria baixo controle das autoridades. Ainda em 1986-87 criam-se a Secretaria do Tesouro e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). No mesmo período, a administração da dívida pública foi retirada do Bacen.

No Congresso, desde início dos anos 1980 com a abertura democrática (Santos e Patrício, 2003, p. 184-91), aumentou-se o papel de fiscalização do Legislativo sobre a autoridade monetária, e em 1987 a emissão de títulos públicos passou a ser condicionada à prévia autorização do Congresso Nacional. Com a Constituição Federal de 1988 proibiu-se ao Bacen financiar direta ou indiretamente o Tesouro, ao passo que lhe foi atribuída a competência exclusiva de emissão de moeda. Também, se subordinou a nomeação da diretoria do Banco à aprovação do Senado Federal e ordenou-se a extinção, não realizada, do CMN em 180 dias após a promulgação da carta magna.

Nas últimas décadas vê-se que por um lado há clara tendência de conferir maior independência à autoridade monetária conjuntamente com aumento do controle pelo Legislativo, mas por outro constata-se o nível primário em que estava o ordenamento monetário nacional nos anos 1980, pois expedientes de financiamento do Tesouro pelas

[117] Veja a esclarecedora passagem sobre a conta movimento. "Assim, como por ocasião da criação da SUMOC em 1945, a Lei 4595 estabelece que 'a execução de encargos de serviços de competência do Banco Central poderá ser contratada com o Banco do Brasil, por determinação do Conselho Monetário Nacional', atribuindo novamente ao Banco do Brasil, senão os amplos poderes de que dispunha como agente financeiro integral a SUMOC, pelo menos um espaço através do qual poderá continuar a manter com o Banco Central uma relação de poder. A brecha foi utilizada com o seguinte mecanismo: ao firmar-se o contrato de prestação de serviços entre o Banco do Brasil e Banco Central foi prevista a criação de uma 'Conta de Movimento' para registrar os fluxos transitórios de fundos entre as duas instituições, ficando estabelecido que o saldo desta conta seria encerrado semanalmente e a instituição que tivesse posição devedora pagaria juros de 1% ao ano sobre o débito líquido. A partir desse momento, conta Casimiro Ribeiro: 'por algum tempo, pareceu que a Conta de Movimento crescia apenas em função de um 'float' originado pelo trânsito de recursos através da ampla rede de agências do Banco do Brasil, que cobre todo o território nacional. Com o passar do tempo começou a chamar a atenção de alguns observadores mais argutos o fato de que o Banco do Brasil jamais solicitava redesconto ao Banco Central. Entretanto, a variedade e amplitude dos recursos recebidos privilegiadamente pelo Banco do Brasil ajudaram a desviar, por algum tempo, a atenção do crescimento da Conta de Movimento. Decorridos, porém, poucos anos da instituição dessa conta, seu saldo já assumia vulto apreciável e crescente, cuja proporção em relação ao valor da base monetária chegou a atingir 52% em 31.12.70'." (Nogueira, p. 202-203).

autoridades monetárias perduraram desde o início do Estado brasileiro até então, e mesmo o conhecimento das contas e ações do governo em matéria fiscal e monetária era muitas vezes impossível.

Plano Real

A natureza da inflação

É preciso constatar a variedade do debate sobre as causas da inflação no Brasil a partir dos anos 1970. Na discussão ganharam destaque os mecanismos inerciais e considerou-se também as influências das estruturas de mercado (os mecanismos de *mark-up*), além dos mecanismos tradicionais dos déficits públicos e da inflação de custos. Se o debate acadêmico estava aberto, e não é objetivo desta tese pacificá-lo[118], pode-se considerar aqui que as próprias tentativas de estabilização foram de certa forma árbitras desta disputa teórica, conferindo-se ao Plano Real e seu diagnóstico o prestígio de vitória − verbalizada de forma abundante e clara por um de seus formuladores de primeira hora, Gustavo Franco.

Segundo Franco (2005), por volta de 1993 o Brasil havia conseguido avançar bastante no referente à compreensão dos mecanismos de indexação e coordenação de preços, que eram a parte central das questões de inércia inflacionária, mas sobre as reais causas da inflação a compreensão ainda era inadequada, pois faltava explicitar a inconsistência orçamentária do governo e a produção de déficits públicos. Ao contrário da inflação no pré-64, em que era mais simples constatar a presença de déficits e seu financiamento inflacionário por meio da emissão de moeda, agora com a indexação e o grande número de instrumentos do governo na área fiscal e financeira era mais difícil o correto diagnóstico do problema.

Diante do debate e da experiência brasileiros, Franco (2005) apresenta o que poderia ser reconhecido como o diagnóstico ortodoxo da questão inflacionária para o Brasil. Para o autor, o debate sobre a inércia inflacionária (que é em boa medida o estudo dos mecanismos de coordenação das ações no mercado, sobretudo a dinâmica do conflito distributivo)

[118] Sobre o debate entre ortodoxos e heterodoxos sobre a natureza da moeda, da inflação e independência do Banco Central, ver Mollo (2004).

iluminou apenas parte do problema da inflação, pois que seu fundamento só foi esclarecido pela experiência do Plano Real. Com ele pôde-se constatar que o problema no Brasil era, como advoga a sabedoria convencional, orçamentário: é o excesso de gastos públicos em relação às receitas, e a consequente falta de disciplina monetária, que leva à inflação. No caso brasileiro o "quebra-cabeças" permaneceu tanto tempo não resolvido tanto pelo interesse de vários grupos políticos e ideológicos em não se comprometerem com o equilíbrio orçamentário (compromisso que implicaria a negação do papel do Estado como indutor do crescimento por meio do gasto público) quanto por algumas incompreensões empíricas e teóricas do fenômeno.

Devido ao longo histórico de inflação e indexação, ambas apresentavam funcionalidades dentro do orçamento ao servir para equilibrar receitas e despesas ao nível do "imposto inflacionário". De fato, a inflação fazia com que as receitas reais caíssem, porque havia uma um intervalo temporal entre fato gerador e recolhimento e a indexação não era perfeita (o conhecido "efeito Tanzzi"). Por outro lado, contudo, as despesas autorizadas no orçamento tinham uma indexação muito mais precária, o que permitia o controle na "boca do caixa", em que os atrasos na liberação dos recursos para efetivação do gasto faziam diminuir muito seu valor real. Assim, sempre havia um nível de inflação que equilibrava receita e despesa públicas ao nível do imposto inflacionário[119]. Para Franco, o que ficara aparente aos analistas eram os mecanismos inerciais (a indexação e o conflito distributivo), e a causa fundamental permanecia escondida sob um equilíbrio frágil e instável no orçamento[120]. De fato, os conflitos sobre direcionamento de recursos públicos numa sociedade tem como fórum privilegiado de discussão e decisão o orçamento, mas no caso brasileiro a resolução do conflito, o equilíbrio entre receitas e despesas, utilizava necessariamente a inflação.

Antecedentes do Plano Real[121]

[119] É por isso que no Brasil o "déficit operacional" (aquele que não considera as despesas com correção monetária) nunca apresentou números que justificassem a inflação crescente e a hiperinflação. Pelo contrário, devido à própria inflação era possível equilibrar o orçamento público dentro de um déficit operacional razoável, sobretudo pela supressão cada vez maior do valor das despesas reais. Vale apontar que com a queda brusca da inflação desapareceu o mecanismo de ajuste na "boca do caixa" e assim os problemas fiscais cresceram e ficaram aparentes, não só para a União como principalmente para Estados e Municípios.

[120] Fruto da disputa por recursos no orçamento, e como resposta aos mecanismos de equilíbrio por meio da inflação, abundaram as vinculações, os contingenciamentos e os superfaturamentos de pleitos.

[121] Esta seção e a próxima baseiam-se na dissertação de mestrado do autor (Braga, 2006).

No início da década de noventa o financiamento estrangeiro voltava à economia brasileira. Os países "subdesenvolvidos", principalmente os então chamados "países emergentes", tornam-se atrativos para os capitais oriundo dos países centrais, interesse ausente depois da crise do México e sua moratória no início dos anos 1980. Tal movimento, via de regra, era acompanhado pela liberalização das contas de capitais, facilitando a movimentação dos recursos entre os países, e contava com grande presença de capitais de curto prazo[122]. Na esfera oficial operava o Plano Brady, anunciado em março de 1989, com o objetivo de reestruturar a dívida soberana de 32 países, mediante troca de títulos da dívida e a imposição de abatimentos de encargos (Castro, 2005b, p. 145).

Se por um lado havia a oferta de capital/divisas para os países ditos "emergentes", por outro havia o avanço das idéias de reformas pró-mercado, consubstanciadas naquilo que se denominou Consenso de Washington[123]. Este "consenso" preconizava, como mecanismo para gerar o desenvolvimento econômico, reformas pró-mercado, como privatização, liberalização comercial e financeira e diminuição do estado (Bresser-Pereira; 2003)(Filgueiras, 2000). No Brasil, esse ideário começou a ser implantado no governo Collor, com o início da abertura comercial e o aumento no ritmo das privatizações, mas tomou força com o governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995 (Filgueiras, 2000; pp. 84 a 116) (Giambiagi e Além, 2000; cap. 13).

A disponibilidade de capitais internacionais elevou o volume das reservas brasileiras. Estas partiram de um nível médio de US$ 9,4 bilhões nos anos de 1989 a 1991 e atingiram US$ 32,2 bilhões em dezembro de 1993 e US$ 38,8 bilhões em dezembro de 1994[124]. Esse aumento do nível das reservas representa uma elevação da relação reservas/importação anual (importações acumuladas em 12 meses) muito grande, passando de um patamar de 50% no início do período para mais de 100% em 1993 e 1994, o que seria uma condição fundamental para a formulação e implementação do Plano Real. Esse aumento de reservas deu-se, sobretudo, durante o ano de 1992, ainda sob o governo Collor. Quanto ao plano Brady, o Brasil conseguiu finalizar sua negociação apenas em 1994, baseado numa estratégia particular de compra direta de títulos (a serem dados em garantia), sem intermediação do FMI (Fiuza, 2006).

---

[122] Blustein (2002; principalmente cap. 2) diz que em 1995 havia cerca de 1000 fundos mútuos que investiam em países emergentes, inclusive fundos que tinham por clientes a classe média dos países centrais (p. 55).

[123] Williamsom, 2003. Neste texto, uma palestra a ser proferida na FAAP, São Paulo, em 25 de agosto de 2003, Williamsom diz que seu entendimento do Consenso de Washington são dez reformas, quais sejam: disciplina fiscal; mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados.

[124] Valor total no conceito de liquidez. Fonte: Banco Central do Brasil. Série: 3546.

Para a equipe econômica reunida em torno de Fernando Henrique Cardoso, ainda Ministro da Fazenda, o plano de estabilização porventura produzido só teria sentido, e possibilidade de sucesso, se articulado a uma nova forma de inserção da economia nacional no mundo e um novo padrão de desenvolvimento (Fiúza, 2006).

Implementação do Plano Real

Durante o governo do Presidente Itamar Franco, o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso foi o artífice de um plano de estabilização inovador, que abandonava as idéias de congelamento de preços ou sua prefixação (Bacha, 1998; p. 15)[125].

O núcleo técnico formulador da proposta era um grupo de economistas oriundos da PUC do Rio de Janeiro, com experiência de governo e em anteriores planos de estabilização fracassados[126]. Foi importante o insulamento desta equipe técnica dentro do governo, o grau de liberdade que possuiu para implementar o plano e também o compartilhamento de idéias comuns entre seus membros.

O plano elaborado passaria por três fases. Nas palavras de Edmar Bacha:

> O primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário. O segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia. O terceiro estabelecia a conversão dessa unidade de conta na nova moeda do país, a uma taxa de paridade semi-fixa com o dólar. (Bacha, 1998; p. 18).

A primeira dessas fases foi consubstanciada no Fundo Social de Emergência que, aprovado por emenda constitucional (emenda de Revisão n° 1, de 1° de março de 1994), liberava cerca de 20% do orçamento federal das vinculações impostas, o que permitia uma folga para o governo cortar despesas e redirecionar os recursos para outros gastos, como por exemplo o pagamento de juros da dívida pública. A lógica era de que o estado brasileiro estava “equilibrado” fiscalmente com a alta inflação, e sua queda exigia um novo patamar de despesas compatível. Para os elaboradores do plano, era necessário dar uma prova de

[125] Esse trabalho de Edmar L. Bacha (1998) é bastante rico em termos teórico, factual e interpretativo sobre os dilemas do plano, devido ao fato do autor ter sido um dos formuladores do Plano Real. Boa parte dessa seção baseia-se neste artigo.
[126] A equipe formuladora do plano era, basicamente: Edmar Bacha, Pedro Malan, Pérsio Arida, André Lara Resende e Gustavo Franco. Posteriormente juntaram-se ao grupo José Serra, Francisco Lopes e José Roberto Mendonça de Barros (Lopes, 2003; pp. 37 e 39. NR 4 e 7)(Franco, 2000; p. 269).

austeridade fiscal *ex ante*, demonstrando que o governo federal não precisava dos ganhos financeiros da inflação[127].

Ponto importante no diagnóstico do plano era que o governo experimentava um alto déficit nominal decorrente sobretudo da inflação, pois o conceito de déficit nominal engloba o pagamento de juros sob a forma de correção monetária (Giambiagi e Além, 2000; pp. 70-72). Se o resultado operacional estivesse equilibrado, isto é, se os gastos "reais" e o pagamento de juros "reais" "coubessem" dentro das receitas, acabar com o déficit nominal era uma questão monetária apenas; a própria queda da inflação extinguiria o déficit nominal (Bacha, 1998; p. 15).

A segunda fase, a introdução da unidade de conta estável, ocorreu em 1° de março de 1994, com a Unidade Real de Valor (URV) (Medida Provisória n° 434, depois Lei n° 8.880, de 1994). Essa seria um indexador geral da economia, balizador para todos os preços, sendo reajustada diariamente pelo Banco Central conforme a variação de três índices de preços: IGP-M, IPCA e IPC (Filgueiras, 2000; p. 104). O objetivo era que a URV servisse como um período de transição entre a moeda velha, com inflação, e a nova, que ainda seria criada. Esperava-se que os preços relativos da economia se alinhassem voluntariamente em termos de URV, sem transmitir pressões inflacionárias para a moeda nova. De fato, num período de alta inflação com indexação, era comum que os contratos apresentassem diferentes indexadores e períodos de reajuste, por isso era importante que houvesse uma padronização, para que na implantação da moeda nova não houvesse preços desalinhados que precisassem de reajustes.

Buscou-se também que a maioria dos contratos migrassem voluntariamente para a sistemática da URV, a qual não permitiria reajustes inferiores a um ano. Não obstante, o governo teve de criar regras especiais para a conversão de salários, aluguéis residenciais e mensalidades escolares, pois eram preços relativos muito importantes econômica e politicamente.

Finalmente, em 1° de julho de 1994 o governo começou a emitir URV, batizada como Real. Num primeiro momento instituiu-se a paridade da URV-Real com o dólar norte-americano. O valor de R$ 1,00/US$ 1,00 era, no entanto, um teto. O Banco Central comprometia-se a vender dólar se a cotação tentasse ultrapassar esse valor, mas não havia, contudo, um piso. E foi essa queda da paridade que realmente ocorreu. Segundo interpretação de Gustavo Franco, era natural que isso ocorresse, pois a economia iria se monetizar após o fim da inflação alta (Franco, 2000; p. 56-7).

[127] Vale destacar que, para os formuladores do plano, o descontrole orçamentário era visto como causa básica da inflação no Brasil (Bacha, 1998; p. 13).

Conforme assinalou Bacha (1998, p. 11-18), o Plano não contou em seu início com o apoio do FMI, que desejava políticas fiscal e monetária mais restritivas. No entanto, para os formuladores do plano, essas políticas foram sempre passivas durante o regime de inflação, e poderiam tornar-se mais rígidas apenas com o final da inflação crônica.

Desdobramentos do Real

Sucesso junto ao eleitorado desde o início, a gestão econômica do primeiro governo Fernando Henrique se viu presa da âncora cambial. Por um lado a manutenção dos juros em patamares altos era necessária para atrair os capitais estrangeiros e manter o câmbio "semi-fixo", por outro isso afetava negativamente a atividade econômica e elevava a dívida pública. A raiz do problema seria na verdade os déficits públicos ainda presentes, pois até 1998 o superávit primário brasileiro era irrelevante ou não ocorria. Teve-se em termos de crescimento um período instável, abalado por crises internacionais como a da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998, e um controle adequado da inflação.

Com a crise cambial em janeiro de 1999, o governo foi forçado a abandonar a política de câmbio "semi-fixo", quando se adotaram o câmbio flutuante, a política de metas de inflação e o governo passou a realizar superávits primários. Este novo padrão de política econômica conseguiu manter o controle dos preços, o país melhorou sua inserção internacional e elevou o nível de crescimento econômico. Mesmo com a mudança de governo em 2003 não houve maiores oscilações no padrão e o "tripé" da política econômica foi mantido.

4.3 Política

Introdução

A sociedade brasileira avançou da ditadura militar para a democracia num longo processo de várias acomodações. Como aponta Marenco (2007), o Brasil experimentou um dos mais longos processos de transição rumo à democracia. O avanço começou em 1974, com as primeiras iniciativas de Geisel, e só se consolidou, para Marenco (2007), com a vitória de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 1994 e 2002 respectivamente, pois ambos eram opositores ao regime militar e, no caso do segundo, um membro da esquerda.

Para Marenco (2007), a transição realizou-se pela aproximação dos *brandos* do sistema com os *moderados* da oposição. Essa trajetória comportou uma extensa conciliação e foi possível devido a um contexto econômico em alguma medida favorável (principalmente nos anos 1970), à ausência de uma oposição radical (em boa medida suprimida pelos governos Costa e Silva e Médici), a um nível anterior de repressão moderado (que se fosse mais profundo e extenso poderia gerar oposições mais intransigentes) e à contenção, pelos próprios militares, de seus radicais ("linha-dura"). Um dos instrumentos principais do mecanismo de transição foi a manipulação das regras eleitorais para favorecer os apoiadores do regime, algo que ganhou importância após a vitória expressiva do MDB nas eleições de 1974 e que teve efeitos até a vitória do Colégio Eleitoral sobre as Diretas no final do governo Figueiredo[128].

Essa transição longa, que comportou boa dose de conciliação, acabou por reabilitar a direita autoritária, que sobreviveu seja pela migração de políticos para novas legendas, seja pela participação de partidos oriundos do PDS nos governos seguintes (Mainwaring, Meneguello e Power (2000) enfatizam o ponto).

O período democrático assistiu a um governo inusitado de José Sarney, que assumiu sem controle abrangente da situação devido ao falecimento do presidente eleito Tancredo Neves e ao papel preponderante do PMDB liderado por Ulisses Guimarães. Em seguida, na esteira de uma crise de largas proporções, que avançava pela economia e também desestabilizava os partidos políticos principais, o país teve uma disputa eleitoral que polarizou esquerda e direita e elegeu Fernando Collor de Melo, político de direita sem destaque nos grandes partidos conservadores e que governou com sérios problemas de apoio e articulação no Congresso. Os problemas desse governo evoluíram até a instauração do processo de *impeachment* que levou à renúncia do Presidente e o posterior governo Itamar Franco, em que sua principal realização, feita pelas mãos de seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique

[128] A emenda das Diretas poderia ter sido vitoriosa se as regras para a aprovação de emendas à constituição não tivesse sido alterada pelos militares no período Geisel exigindo quorum de dois terços.

Cardoso, foi o combate à inflação que assombrava o país há duas décadas. Como consequência do plano exitoso, Fernado Henrique Cardoso alcança a presidência e, com um governo de oito anos, instaura uma fase mais estável tanto da política quanto da economia nacionais.

Pode-se dizer que o período de 1985 a 1994 conheceu um percurso de instabilidade, principalmente se comparado à evolução política e ao padrão de implementação de políticas públicas e de gestão da economia vivenciadas posteriormente. É um período de reposicionamento de forças políticas e remodelagem da relação estado-economia.

As elites políticas no comando da transição democrática defrontavam-se com desafios econômicos, sociais e políticos, e a Constituição Federal de 1988 foi a tentativa de resposta a todos esses problemas. Nesta CF, vale destacar para esta tese a continuidade (desde o período militar) de alguns mecanismos que garantiram um papel legislativo relevante ao Presidente da República, como a possibilidade de edição de Medidas Provisórias e iniciativa exclusiva no orçamento, e também a constituição de uma economia com forte participação e intervenção estatal, ponto este que logo entrou em discussão com os governos Collor e FHC.

Participação Política

O regime militar manteve eleições para alguns cargos políticos ao longo de sua trajetória, não obstante, a participação política foi incrementada com a democratização. O direito de voto ao analfabeto e aos cidadãos de 16 a 18 anos consubstanciado na CF 88 foi um marco. Num país com grande número de analfabetos (eram 20,07% da população de quinze anos ou mais em 1991[129]), a República mostrou-se limitada ao vedar a esse contingente o direito básico de votar, algo revertido apenas 99 anos após sua instauração.

A participação do eleitorado em relação ao total da população adulta chegou a nível bastante alto, cerca de 80% em 1989[130]. Isto é, pode-se falar que após a CF 88 a extensão da *polis* em relação ao *demos* caracterizava uma sociedade, no tocante ao direito de voto, efetivamente democrática. Ainda, a urbanização no período era bastante alta (75,6% da

[129] Fonte: IBGE.
[130] Fonte, Marenco, 2007, p. 84.

população estava nas cidades em 1991[131]), o que caracteriza uma dinâmica política diferenciada em relação à República de 46.

Sistema Partidário

Os partidos políticos brasileiros são vistos, em geral, como fracos na função representativa (Souza, 1990) (Melo, 2007) (Meneguello, 1998). Se tomados como representantes de clivagens sociais, na verdade os partidos estão em queda em todo o mundo. Para o Brasil a ideia de fraqueza se estabelece se são tomados como referência os partidos de massa clássicos, tibieza da representação advinda da limitada autonomia dos atores sociais e carência de condições, para os partidos, de organização e funcionamento. No entanto, como aponta Meneguello (1998), após 1985 abriu-se para os partidos a possibilidade de ingressar no governo em toda sua extensão, e isso permite uma abordagem dos partidos que valoriza sua participação no governo, situação que permite outro diagnóstico dos partidos no sistema político brasileiro.

O sistema multipartidário brasileiro atual iniciou-se em 1979, derivado de uma estratégia dos militares em que o componente de curto prazo era estimular a separação das forças oposicionistas com vistas a garantir o controle do governo sobre as eleições no futuro próximo. Para Melo (2007, p. 270) é de se destacar a pouca continuidade que o sistema partidário brasileiro apresentou entre seus dois períodos democráticos. Para o autor, cada regime político experimentado pelo Brasil acabou por constituir um novo sistema partidário, em prejuízo da representação e da identificação do eleitorado com as agremiações.

A configuração do atual sistema partidário brasileiro em seu início, 1979, deu-se com um grande partido de direita, situacionista, o Partido Democrático Social - PDS, que substituiu a Arena, dois partidos trabalhistas com alguma ligação com o período pré-64, Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, um novo partido de esquerda que acabou por dominar esse espectro político, o Partido dos Trabalhadores - PT, e a manutenção de um partido de centro, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, que de início manteve boa parte do espólio do anterior MDB. A dominância do PDS e do PMDB, as duas forças advindas do período militar, foi

[131] Fonte: IBGE.

logo atacada ainda na década de 1980, algo primeiro sentido pelo partido de direita e logo depois pelos peemedebistas.

O PDS iniciou o governo Figueiredo como o principal partido nacional. O primeiro grande impacto negativo foi a eleição de 1982, em que o PMDB elegeu governadores para os estados de SP, MG e RJ. Não obstante, a dominância do PDS ainda continuou nos estados mais pobres. O segundo momento de baixa nestas forças foi a criação da Frente Liberal e posteriormente do Partido da Frente Liberal – PFL. Esse racha que criou o PFL relacionou-se ao mesmo tempo à forma de escolha do próximo presidente por colégio eleitoral, ao apoio ao candidato de oposição ao regime e ainda a uma estratégia de sobrevivência política do grupo dissidente.

O PFL constituiu-se dentro da Aliança Democrática, grupo composto por dissidentes do PDS e por membros do PMDB que apoiavam a candidatura de Tancredo Neves para presidência. Segundo alguns membros do PFL, tratou-se de um esforço para promoção da democracia, pois Paulo Maluf, o candidato do regime, prometera inúmeros benefícios aos seus apoiadores (Cantanhêde, 2001), mas o caminho escolhido foi a viabilização de um candidato contestador do regime. Sendo inegável que o racha do PDS e o apoio dos dissidentes foi fundamental para a vitória de Tancredo Neves, é claro também que essa estratégia garantiu tanto a dominância do espectro político conservador para o PFL quanto a permanência de anteriores apoiadores do regime autoritário nos governos democráticos.

Com a vitória ao seu lado no Colégio Eleitoral, o PFL desbancou o PDS da condição de maior partido de direita do Brasil e passou a dominar o espectro político conservador (Mainwaring, Meneguello, Power, 2000). De fato, em 1982 o PDS conquistou 49,1% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Já em 1986, primeira eleição disputada pelo PFL, esta agremiação conseguiu 23,8% das cadeiras enquanto o PDS caía para 6,6% [132].

O PFL compôs tanto o governo de Sarney (político oriundo do partido), quanto os de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Em todos os governos detiveram posições de destaque em ministérios e ainda obtiveram a Vice-Presidência da República de 1995 a 2002. Nas eleições legislativas de 1990 e 1994 o partido teve por volta de 17% das cadeiras da Câmara[133].

O PMDB iniciou-se no sistema multipartidário brasileiro com aspectos de frente, pois foi principalmente dele que saíram os integrantes dos outros três partidos de oposição citados, e também membros para o efêmero Partido Popular − PP. Não obstante as defecções iniciais,

[132] Fonte: Mainwaring, Meneguello, Power, 2000, p. 48.
[133] Fonte: Mainwaring, Meneguello, Power, 2000, p. 48.

a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e também a força eleitoral angariada com o Plano Cruzado em 1986 permitiram um período de dominância do partido. De fato, em 1982 e 1986 o partido alcançou 41,8% e 53,4% das cadeiras na Câmara dos Deputados, tendo este número caído com as defecções ao final do governo Sarney e também nas eleições de 1990, quando foi de 21,5%[134]. O partido foi dominante no governo Sarney, esteve fora dos ministérios no governo Collor e voltou ao governo com Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Um ponto importante da trajetória das forças de centro é a criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 1988, como defecção do PMDB, que teve como causa o descontentamento com posições do partido na Assembleia Constituinte. Durante o governo Collor o PSDB manteve-se fora da coalizão e advogou posições de esquerda, em boa medida próximas às do PT (Figueiredo e Limongi, 2001). Contudo, apoiou o governo Itamar e com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso tanto conquistou um local de destaque na política nacional quanto se movimentou no espectro partidário para uma posição de centro (Melo, 2007).

O PMDB que ingressou na campanha sucessória de Sarney e que malogrou de forma chocante acabou por se tornar um partido de pouca coesão, algo que inclusive tolheu-lhe possibilidades de alcançar o cargo de Presidente da República posteriormente. É sintomático que o PMDB detenha um dos mais baixos índices de coesão, sendo uma das bancadas menos disciplinadas no Congresso (Figueiredo e Limongi, 2001).

Cabe destacar ainda quanto à trajetória dos outros partidos citados que o PTB avançou rapidamente para a direita do espectro partidário, tendo feito aliança já com Collor ao final de seu governo e posteriormente com Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Quanto ao PDT e ao PT, após uma eleição apertada no primeiro turno contra Collor, o segundo assumiu força crescente e relegou o partido de Leonel Brizola ao segundo plano na esquerda partidária.

A partir do trabalho de Ranulfo Melo (2007) pode-se trazer mais dois aspectos à análise do sistema partidário brasileiro. O primeiro refere-se ao grande número de partidos com representação no Congresso, 19 em 1990[135], algo que se deve entre outras coisas à liberal legislação sobre a criação de partidos no Brasil. Quanto ao número efetivo de partidos, este chegou a 8,7 em 1990, valor bastante superior ao registrado na República de 46. Para o autor, o sistema partidário brasileiro tem as seguintes fases: um bipartidarismo de fato em 1982,

[134] Fonte: Ranulfo Melo, 2007, p. 279.
[135] Em 2006 foi algo superior, 21. Contudo, nossa análise política está se restringindo ao ano de 1995 e assim valoriza apenas o período até as eleições de 1994.

multipartidarismo em 1986, acirramento do multipartidarismo em 1990, e uma posterior estabilização do quadro a partir de 1994.

O outro aspecto trazido pela obra do autor é a grande migração de parlamentares entre partidos, fruto do personalismo do sistema político. Essa migração acaba por diferenciar o sistema partidário eleitoral do sistema partidário parlamentar, em prejuízo da identificação do eleitor com os partidos e a própria função de representação. Se agregam-se as informações de Mainwaring, Meneguello e Power (2000), vê-se ainda que esta migração partidária é mais presente na direita.

Não obstante a fragilidade dos partidos brasileiros, com baixo enraizamento social e pouca longevidade institucional, há alguns indícios e características que os tornam importantes no sistema político brasileiro. Como aponta Ranulfo Melo (2007), as campanhas presidenciais vem se dando sobre estruturas partidárias e não movimentos personalistas, o que tem estruturado os partidos. Ainda, conforme apontam Figueiredo e Limongi (2001), a perspectiva partidária conforma o funcionamento do Congresso quanto à distribuição de recursos e gera bancadas disciplinadas em sua ação congressual.

Dinâmica Executivo-Legislativo: Governabilidade e Apoio

Esta tese assenta-se na comparação de comportamentos parlamentares em dois momentos distintos da democracia nacional. Como já se viu, o governo da República de 46 detinha o recurso da patronagem[136]. Diante de uma agenda política que gerou fortes antagonismos no Congresso e uma estrutura política que ensejava o impasse pelo equilíbrio de forças, o Brasil deparou-se com uma crise de governabilidade. Como apontam Figueiredo e Limongi (2001), o formato institucional criado com a CF 88 para lidar com as necessidades de governabilidade da nova democracia considerou o problema e procurou debelá-lo. A continuidade de alguns instrumentos legislativos e prerrogativas ao Executivo oriundas do período militar, como o decreto com força de lei e a iniciativa sobre as leis orçamentárias, ensejou uma forma de articulação Executivo-Legislativo a que Santos (2003) chama de Parlamento racionalizado, em oposição àquele do período 46-64 que era faccionalizado e com

[136] A patronagem é vista muitas vezes em perspectiva pejorativa, como se a divisão de cargos de natureza política não devesse seguir critérios políticos. Em outras palavras, dividir cargos para conseguir apoio político para aprovar agendas legislativas não é expediente raro e menos ainda ilegítimo.

problemas de governabilidade. O governo pós CF 88 conta não só com a patronagem mas também poder de agenda.

O presidencialismo de coalizão brasileiro, que se deparou com desafios e crises no alvorecer da democracia pós-militares (Abranches, 1988), não relegou o país a crises intermináveis como se previa. Pelo contrário, o poder de agenda do Presidente da República e dos líderes partidários combinado à divisão de pastas ministeriais pelos partidos fez com que o Brasil criasse governos funcionais. Na medida em que se tem um Executivo forte e um legislativo centralizado, seu funcionamento é similar aos regimes parlamentaristas (Figueiredo e Limongi, 2001).

Segundo Figueiredo e Limongi, o Legislativo é uma instituição caracterizada pela igualdade entre os parlamentares e pela vigência do princípio majoritário. Contudo, os recursos e direitos parlamentares distribuem-se de maneira desigual, e tem por princípio a determinação partidária (2001, p. 28). Somando-se os poderes legislativos do presidente (as iniciativas exclusivas para determinadas matérias – em especial o orçamento –, o uso de MPs e os pedidos de urgência) à capacidade dos líderes definirem a pauta (pela ação do colégio de líderes na definição da pauta e também pelos pedidos de urgência), o Executivo acaba por ser, na quadra atual, o principal autor de propostas transformadas em lei (85%[137]) e consegue ver sua agenda aprovada com bastante celeridade (78%[138] das suas propostas no período 1989-1998 são aprovadas, sendo 71%[139] no decorrer do mandado de quem as apresentou e 69%[140] no mesmo ano da apresentação). Importante a destacar é que a alta disciplina partidária (89,9%[141]) faz com que o governo busque apoio apenas no grupo de partidos da coalizão. De fato, tanto a base de apoio quanto a oposição apresentam alta disciplina partidária e colocam-se em geral em posições contrárias.

Como já se adiantou anteriormente, os parlamentares brasileiros são vistos como *office seekers,* e a diferença de disciplina partidária nos dois períodos democráticos não deriva de objetivos diferentes dos parlamentares, mas sim de diferentes estratégias. Na República de 46 os parlamentares tinham chances de ver suas demandas particularistas atendidas dentro do processo legislativo − que era mais descentralizado − , como também por meio das leis orçamentárias tipo *pork barrel*, pois não havia restrições incontornáveis aos pleitos individuais (Santos, 1994). Já no pós CF 88, a forma de acesso aos benefícios distributivos

[137] Figueiredo e Limongi, 2001 p. 49. Excluídas as de iniciativa do Judiciário.
[138] Figueiredo e Limongi, 2001 p. 102
[139] Figueiredo e Limongi, 2001 p. 102
[140] Figueiredo e Limongi, 2001 p. 103
[141] Figueiredo e Limongi, 2001 p. 111-2. Disciplina partidária refere-se à porcentagem média de votos do partido que seguiram a posição de seus líderes.

dá-se pela intermediação partidária, da qual depende a conquista de cargos, liberação de emendas, etc. Assim, a menor importância do particularismo nas leis aprovadas no Congresso na quadra atual ocorre devido a uma estratégia de delegar as políticas gerais ao Executivo e conseguir assim o atendimento dos pleitos particulares via partido (Santos, 2001 e 2003), e não necessariamente porque os parlamentares tenham se colocado como objetivo precípuo a defesa de temas nacionais.

Seja no poder de realizar políticas alocativas na República de 46, seja na negociação partidária com o Executivo na quadra atual, pode-se afirmar que políticas particularistas interessam aos parlamentares brasileiros em ambos os períodos democráticos. Para um deputado de qualquer dos períodos há, em princípio, o incentivo a buscá-las. Se na República de 46 elas poderiam ser alcançadas pela ação individual no Parlamento (Santos, 1994), no período atual Figueiredo e Limongi (2001) salientam que os líderes partidários − amparados em suas prerrogativas legislativas − desempenham o papel de impedir a ação dos caronas (*free rider*) que podem malograr políticas nacionais. A capacidade de angariar apoio no Legislativo é agora mais factível para o Executivo, por deter mecanismos institucionais que favorecem essa estratégia.

Durante a República de 46 as políticas nacionais necessitavam de amplo apoio legislativo e tinham sucesso quando eram populares (como no projeto desenvolvimentista de JK (Lafer, 2002))[142]. Na ordem constitucional atual elas são levadas a cabo com o uso de instrumentos legislativos que permitem induzir a cooperação, pois o Executivo tem maior controle da pauta de votações do Congresso e o instituto da MP pode alterar as possibilidades de escolha dos parlamentares sobre determinada matéria. Como se verá com detalhe no cap. 6, o processo decisório que diminuiu a composição do CMN foi definido por ações tomadas estrategicamente pelo Poder Executivo, às quais o Legislativo reagiu de forma racional e cooperativa.

Preferências pelo "Mercado"

Como apontado no cap. 2, uma das possibilidades para a aprovação da alteração da composição do CMN em 1994 seria uma mudança profunda o suficiente nas preferências do

[142] As diversas tentativas fracassadas de estabilização são exemplares na dificuldade do Congresso da República de 46 apoiar políticas nacionais impopulares (Abreu, 1992a).

Parlamento para alterar o eleitor mediano do Congresso nesse sentido. Como se objetou, há uma série de indícios que tornam essa possibilidade pouco provável, e por agora basta apontar que a mudança nas preferências teria de ter ocorrido em algum momento específico antes da MP do Plano Real e após a Lei 8.646, de abril de 1993, que manteve a composição plural do CMN.

Por outro lado, uma observação panorâmica da história brasileira dificilmente poderia deixar de notar uma inflexão concreta da posição das elites dirigentes sobre a relação estado-economia entre os anos 1980 e 1990. Mesmo sabendo que as mudanças ocorrem na forma de processos, pode-se ter como marcos simbólicos da virada em direção ao liberalismo o antagonismo entre a CF 88, por um lado, e as agendas reformistas dos presidentes Collor e Fernando Henrique Cardoso, por outro. Assim, é de se questionar onde estavam as forças e apoios políticos para essa virada no direcionamento da relação estado-economia no Brasil.

Toma-se por pressuposto que os partidos de esquerda brasileiros, durante as décadas de 1980 e 1990, nunca passaram a apoiar a agenda liberal pró-mercado. Pelo contrário, para esse espectro político o que parece estar em jogo, e distante das preocupações desta tese, é se havia um projeto político socialista e se este sobreviveu à queda do muro de Berlim. Dessa forma, a atenção volta-se aos demais partidos do espectro político, em especial o PFL, presente nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, e o próprio PSDB, partido do presidente mais bem sucedido na construção de reformas pró-mercado.

Mainwaring, Meneguello e Power (2000) são uma referência nesta seção para a construção da trajetória das preferências pró-mercado nos partidos conservadores e no PSDB. A obra permite afirmar que houve um avanço das ideias econômicas liberais nos partidos de centro e direita desde meados da década de 1980 até o início dos anos 1990. Contudo, há também dois alertas que mostram como os partidos não foram o carro chefe dessas mudanças pró-mercado. A primeira refere-se aos agentes das reformas: “Os agentes da agenda neoliberal têm sido alguns interesses empresariais, tecnocratas do alto escalão, e os presidentes Collor e Cardoso.” (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000, p. 96). O segundo refere-se a que os interesses empresariais mais identificados com o neoliberalismo (p. 97-8) procuraram estabelecer-se em canais diretos com os parlamentares individualmente, espalhando sua influência entre vários partidos. Isto é, os partidos não dominaram o proscênio das reformas[143]

[143] Sobre o papel caudatário dos partidos na defesa da agenda liberal, veja-se a interessante passagem: “Desde o período Collor, as identidades partidárias conservadoras tornaram-se determinadas menos pela dicotomia autoritário/democrático e mais por uma clivagem estatista/neoliberal. Nos primeiros meses desse governo, os partidos conservadores aderiram à moda neoliberal na medida em que o presidente introduzia uma variedade de reformas. Com o fracasso das políticas econômicas, e como o presidente defrontou-se com uma crescente crise devida às acusações de corrupção, os partidos conservadores fracassaram novamente na proclamação do neoliberalismo. Apesar de os partidos conservadores não terem sido as figuras

e não tiveram primazia na sua representação, embora tenham se beneficiado delas em alguns casos, como PSDB e PFL.

Como visto na seção anterior, as máquinas partidárias no Parlamento estabelecem-se dentro de uma relação Executivo-Legislativo em que há cooperação entre os poderes a partir da constituição da coalizão de governo, e a iniciativa do Presidente da República é muitas vezes a força propulsora das mudanças. Para as reformas econômicas, como ressaltam Figueiredo e Limongi (2001), essa dinâmica de interação é central e promove a aprovação da agenda do governo.

Mainwaring, Meneguello e Power (2000) apontam que os partidos conservadores até a década de 1980 foram associados à defesa do regime militar, e por isso eram identificados com o atraso, e as esquerdas, por sua vez, com a democracia, a reforma e a modernidade. Contudo, com a ascensão das ideias econômicas liberais pelo mundo, e os ousados programas de reformas pró-mercado de Collor e FHC, os termos da comparação inverteram-se. Os partidos de direita passaram a se identificar com o ideário liberal econômico, colocando-se como modernizadores, e nesta interpretação a esquerda era quem tomava a posição do atraso.

A passagem dos autores apresenta a ênfase ideológica dos partidos conservadores no pólo econômico:

> Nos anos 90, o âmbito mais importante que define a agenda conservadora tem sido o papel de estados e mercados. Os conservadores, em geral, sustentam posições econômicas pró-mercado, são mais abertos ao capital estrangeiro e mais favoráveis ao enxugamento do Estado. Eles fizeram oposição a muitas medidas estatistas da Constituição de 1988, apoiaram a agenda neoliberal do presidente Fernando Collor (1990-1992) e conferiram o mais consistente apoio às reformas econômicas do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-presente). Apesar de as diferenças econômicas entre os conservadores e os outros partidos terem diminuído nos anos 90, é o predomínio do crescimento econômico sobre a distribuição que os diferencia dos partidos de centro e de esquerda, além da defesa da reforma do Estado e do enxugamento estatal, a redução dos gastos públicos e a privatização. (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000, p. 34).

Para o PFL especificamente, Cantanhêde (2001) pontua que o ideário econômico liberal da sigla começou a se destacar apenas na Assembleia Nacional Constituinte, e que antes o termo liberal na sigla partidária tinha, na interpretação de seus membros, a conotação precípua de liberalismo político, em anteposição ao regime autoritário anterior. De fato, o liberalismo econômico não foi objeto de primeira hora para o partido. Em texto de 1987, publicado pelo Instituto Tancredo Neves, ligado ao PFL, Paulo Haddad (1987) faz uma proposta de ideologia econômica para o partido de viés bastante interventor e regulador, em

---

principais responsáveis pela introdução das políticas neoliberais no Brasil, eles sustentaram amplamente as agendas de Collor e de Fernando Henrique Cardoso." (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000, p. 96).

que a manutenção do parque produtivo estatal em várias áreas é apoiada e justificada (áreas posteriormente privatizadas por Fernando Henrique Cardoso).

Mainwaring, Meneguello e Power (2000, p. 36) informam que entre 1987 e 1997 aumentou o percentual de parlamentares que se auto-definiam como liberais no campo econômico, passando de 39,8% do total para 56,0%. Em relação às siglas específicas, chama atenção o PFL, que passou de 62,4% para 70,0%, o PSDB[144] de 30,6% para 62,5% e o próprio conjunto de partidos não conservadores, que passou de 25,3% para 40,2%. Ainda mais, os parlamentares do PFL, PSDB e PTB, que compunham a aliança eleitoral de FHC em 1994, se auto-avaliaram crescentemente à direita em 3 momentos do tempo: 1990, 1993 e 1997. Isto é, a agenda neoliberal passava a ser vitoriosa no governo e se apresentava também favorável na comunicação com o eleitorado.

Quanto ao PSDB, este apoiou as reformas pró-mercado de FHC mas foi estatista na Assembleia Nacional Constituinte (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000, p. 93-4). O sucesso eleitoral de Fernando Henrique Cardoso e sua agenda econômica liberal parecem ser os elementos centrais na conversão do partido a esta agenda de direita. Nas eleições de 1989, Mário Covas, embora tivesse apoio de economistas liberais como Gustavo Franco, não se apresentou como um reformista em direção ao livre mercado (Fiuza, 2006). Quatro anos depois, quando começou a construção de seu plano econômico liberal, FHC talvez representasse uma aposta menor do partido, baseada apenas em uma ala partidária e não seu núcleo ou posição majoritária[145]. Contudo, seu sucesso eleitoral, ligado de forma direta a sua agenda de reformas, realizou a conversão do partido para uma posição de centro-direita. Vale ressaltar que em 1994 22,7% dos eleitos pelo PSDB para a Câmara dos Deputados eram originários de partidos de direita, e em 1998 essa proporção subia para 42,4% (Marenco, 2007, p. 96). Ainda, como foi dito acima, entre 1987 e 1997 a percentagem de membros do PSDB que se identificava com o liberalismo econômico passou de 30,6% para 62,5%.

Um último ponto importante a trazer da obra de Mainwaring, Meneguello e Power (2000, p. 94-5) refere-se ao antagonismo entre discurso e prática dos partidos conservadores. Embora o discurso liberal tenha ganho força e mesmo gerado iniciativas importantes como a criação e o crescimento – efêmero − do Partido Liberal na segunda metade da década de 1980, há uma tensão básica entre pregar a primazia do mercado e as práticas enraizadas na cultura política nacional, como o clientelismo. Os autores apontam que alguns membros da

[144] Para 1987 é considerado o "proto-PSDB", isto é, agregaram-se as posições dos parlamentares que iriam fundar em 1988 o PSDB.
[145] Vale ressaltar a oposição permanente de José Serra, importante membro do PSDB, a muitas das propostas e ações de Fernando Henrique Cardoso durante sua presidência.

Aliança Renovadora Nacional (Arena) assumiam ideias econômicas liberais, mas nunca o partido se opôs ao crescimento do Estado que acabava por lhe privilegiar com mais oportunidades de clientelismo. O PFL, herdeiro dessa tradição, também ficava em posição incoerente, pois ligado a práticas clientelísticas, sobretudo em estados mais pobres, em que a sigla era dominante[146]. Para os autores, essa é mais uma das razões que impediu que os partidos conservadores encabeçassem o movimento pelas reformas liberais de mercado.

Para esta tese, por outro lado, o argumento de Mainwaring, Meneguello e Power (2000) se estende para o caso concreto da troca entre a agenda liberal de estabilização econômica (de interesse geral) e a perda de uma esfera de política clientelística, ao excluir do plenário do CMN os representantes do setor privado. O caso de 1994 tratado nesta tese é uma manifestação do dilema colocado aos liberais conservadores: defender a agenda liberal ao criar uma autoridade monetária independente por um lado, e, por outro, ter de abrir mão de interesses particularistas-clientelistas no CMN.

4.4 Conclusão do Capítulo

Este capítulo apresentou as principais características econômicas e políticas do período 1985-1994. Procurou-se apresentar o fenômeno da inflação em sua importância para a política econômica, os diversos diagnósticos de sua natureza e tentativas de enfrentamento. O Plano Real, como visto, é a conjunção de um diagnóstico acertado e uma estratégia de ação bem implementada nos aspectos político e econômico.

Politicamente procurou-se ressaltar as características da relação Executivo-Legislativo que permitiram o encaminhamento da agenda governamental com sucesso junto ao Legislativo, mesmo em assuntos bastante complexos e sensíveis como planos econômicos. Constata-se que o Brasil que deixou para trás o regime autoritário teve de lidar com uma série de desafios, e como apontam Sola, Kugelmas e Whitehead (2002), política e economia foram estruturadas de forma concomitante sob o Plano Real e o governo Fernando Henrique Cardoso. A partir de alguns elementos institucionais que permitiam o encaminhamento da agenda governamental, criaram-se novas soluções para o problema antigo da inflação, e a construção institucional de uma economia de mercado apoiava-se em oportunidades que iam

[146] Vale novamente a lembrança do trabalho de Benevides sobre a UDN (1981), que trata das não resolvidas ambiguidades do liberalismo brasileiro.

sendo criadas no contexto político e nos sucessos que se ia conquistando ao encaminhar o Plano Real.

O próximo capítulo trata da Reforma Bancária de 1964, a análise específica do primeiro caso desta tese. Procura-se reconhecer no processo decisório, identificado em sua evolução histórica, as ocorrências que permitem a identificação do argumento teórico e das hipóteses aventadas para explicá-lo. Preliminarmente expõem-se aspectos metodológicos do estudo de caso, que é o método utilizado nesta tese.

Cap. 5 A Reforma Bancária de 64

5.1 Introdução

Este capítulo trata da criação do BC e do CMN em 1964, no âmbito da Reforma Bancária de 1964. Como se afirmou no capítulo 2, o Poder Executivo deteve iniciativa nas proposições que geraram a Lei 4.595/64 e foi capaz de realizar uma negociação com o Legislativo de forma a aprovar as mudanças institucionais pretendidas. A participação do Legislativo – ao longo da tramitação e no resultado final – afasta a ideia de usurpação dos poderes do Parlamento pelo Executivo ou sua abdicação na aprovação destas leis.

Afirmou-se de forma específica que nos dois casos estudados os parlamentares não abdicaram de seus interesses particularistas/distributivistas, mas sim que estes compuseram suas preferências e estas foram atendidas ao final do processo decisório. O Congresso Nacional que votou a Reforma Bancária de 1964 conseguiu canalizar seus interesses particularistas/distributivistas por meio de negociação pontual com o governo, seja pela constituição das comissões consultivas com representantes privados no âmbito do CMN, seja por meio da institucionalização do crédito rural dentro da mesma lei.

O capítulo inicia com uma discussão metodológica sobre estudo de caso e descreve as fontes de pesquisa e seu tratamento. Um estudo de caso é algo que permite generalização de proposições a conjuntos mais amplos, seja a proposições teóricas ou a uma classe específica de fenômenos (Yin, 2001) (Gerring, 2001) (Gerring, 2007). O principal objetivo da seção é esclarecer essa possibilidade de generalização e definir os casos aqui estudados.

Em seguida passa-se a uma narrativa do processo decisório da Reforma Bancária de 1964 dentro do Legislativo, processo que se inicia em 1947. O percurso é definido pela tramitação dos PLs 104/50 e 15/63. Embora haja no período outros projetos que tratem de bancos e crédito, foram estes dois o leito principal de discussão no período para onde confluíram as manifestações dos principais atores legislativos. Ainda, foi o PL 15/63 aquele ao final aprovado e criador de um novo *status quo* monetário em 1964. Serão objeto de destaque na apresentação o desenho institucional da autoridade monetária e o crédito agrícola insertos nas proposições. Na criação de uma nova autoridade monetária − por um lado com prerrogativas adequadas para implementar a estabilidade econômica (isto é, a promoção do

interesse geral), e por outro moldada por duas concessões particularistas/distributivistas −, busca-se testar o modelo de análise criado nesta tese ao avaliar o papel da representação privada no CMN e a institucionalização do crédito rural como resultado de equilíbrio entre interesses gerais e particularistas.

Por fim, o capítulo encerra-se com uma conclusão.

5.2 Estudo de caso, fontes e seu tratamento

5.2.1 Caso: de quê? para quê?

O estudo de caso, segundo Yin (2001) e Gerring (2001; 2007), é uma estratégia de pesquisa importante. Se em algum momento seu *status* pode ter sido de inferioridade, a melhor compreensão de suas características – como a utilidade para análise de "mecanismos causais" – e também problemas surgidos com outras estratégias (atinentes às regressões estatísticas, por exemplo) o colocaram em pé de igualdade com as pesquisas baseadas em amostras extensas (*large-N*). Para os autores, o estudo de caso possui pela sua natureza certas aptidões, como por exemplo o viés exploratório, a capacidade de valorizar analiticamente os detalhes de um fenômeno e gerar hipóteses. Ganha mais importância o estudo de caso quando há poucas ocorrências (casos) passíveis de estudo ou mesmo a variabilidade do fenômeno estudado é baixa ou rara.

Embora haja solidez na posição dos autores capaz de suscitar um debate sobre desenhos de pesquisa mais ou menos efetivos ou sobre os limites epistemológicos de cada um deles, o ensinamento mais importante a extrair das obras é sobre o uso consciente dos desenhos, o entendimento de seus limites e possibilidades e a aplicação razoável.

Uma característica central do estudo de caso relaciona-se especificamente a capacidade de generalização de resultados. Para Yin um estudo de caso não representa uma amostra, e por isso não é generalizável para populações (não é possível uma generalização "estatística" (2001, p. 29)). Contudo, o estudo de caso, assim como os experimentos, é generalizável a proposições teóricas, o que constitui uma generalização "analítica". Gerring (2001, p. 216) aponta que o estudo de caso tem que se relacionar com ocorrências (casos)

além de suas fronteiras (além do próprio caso), o que tanto é importante para definir "de quê" é o caso quanto para permitir sua extrapolação para conjuntos mais amplos. Nesse sentido, não há um estudo de caso *tout court*, porque há sempre em perspectiva um número maior de casos (2001, p. 13).

Gerring é assim mais amplo que Yin, ou ao menos mais explícito na possibilidade de extrapolação. De fato, generalizar um achado para uma proposição teórica permite que o passo seguinte seja a busca de relação entre esta proposição teórica e uma classe de fenômenos, o que é uma interpretação possível da posição acima referida de Yin (2001). Um ponto importante acrescentado por Gerring (2007, p. 20), é que o caso sempre possui um viés que o particulariza, e nesse sentido ele não é totalmente representativo da população. Esse particularismo, contudo, qualifica o caso como extremo, comum, raro, etc., o que implica em suas extensões teóricas.

A generalização dos casos estudados para proposições teóricas ou para uma classe de fenômenos exige a definição da natureza do caso, ou "de quê é o caso". A criação do Bacen e do CMN em 1964 pode ser tratada como um caso de criação de instituições, ou pode também ser um caso de processo decisório legislativo em geral, ou mesmo um caso específico de processo decisório legislativo num contexto de ruptura democrática. O estudo aprofundado do fenômeno, que é o estudo de caso, alimenta reflexões em todos estes sentidos. Não obstante, a definição do caso e sua possível extrapolação deriva do enquadramento gerado pelo desenho de pesquisa, e ao se ter definido anteriormente a proposição central da tese e as hipóteses derivadas (cf. cap. 2), o caso aqui estudado define-se como um processo decisório legislativo específico, em que se conjugam elementos de interesse geral (representados pelo Executivo) e de interesses específicos (representados pelo Legislativo).

Como o particularismo é uma característica afeita ao Parlamento (cf. cap. 2), a classe de fenômenos a que o caso aqui em tela se relaciona deveria ser uma grande quantidade de decisões particularistas, como aquelas ao estilo "*pork barrel*" ou mesmo ações de baixo impacto efetivo como aquelas de conteúdo honorífico (Amorim Neto e Santos, 2003) (Ricci, 2003). Por outro lado, decisões que dessem solução satisfatória a questões de interesse geral seriam ocorrências raras. Em termos teóricos, trata-se do enigma (*puzzle*) elaborado por Arnold (1990) que busca explicar como um Congresso particularista (no caso por ele estudado o dos EUA) cria políticas de interesse geral.

Nesse sentido, vale novamente enfatizar que o modelo construído no capítulo 2 entende que a criação e reforma de instituições de política monetária nos dois casos tratados nesta tese foi uma ação de interesse geral promovida de forma principal pelo Executivo. No

passo seguinte assume que a participação do Congresso seria avaliada pela forma como foram equacionados os interesses distributivistas/particularistas que são imputados pelo modelo ao Legislativo. Deve ser também novamente esclarecido que não se trata de afiançar o desinteresse do Congresso por políticas de interesse geral, mas sim de considerar que iniciativas particularistas/distributivistas são defendidas por atores presentes no Parlamento e que o modelo de análise baseia-se nessa dicotomia. Tanto o Congresso pode ser particularista quanto não sê-lo, e pode até mesmo ter ocorrido que o Parlamento (ou parcela considerável dele) tivesse em ambos os casos como preferência a construção de instituições de política monetária que atendessem ao interesse geral.

O que está sim sendo afirmado é que se construiu um modelo e uma forma de teste nos quais a participação do Congresso foi hipotetizada como relevante no aspecto particularista, não havendo usurpação ou abdicação do poder do Parlamento na definição das políticas em tela. Como se verá adiante, a forma como foram equacionados os interesses distributivistas/particularistas presentes na discussão demonstra que o modelo tem sustentação empírica, que as ações particularistas/distributivistas foram patrocinadas pelo Parlamento e que o resultado final não caracterizou usurpação dos poderes do Parlamento ou sua abdicação. De forma conclusiva, pode-se afirmar que não é preciso excluir o Legislativo para se ter políticas públicas de interesse geral.

Uma última observação refere-se à adequação do estudo de caso à análise de processos decisórios. Segundo Gerring (2007), "When studying decisional behavior, case study research may offer insight into the intentions, the reasoning capabilities, and the information-processing procedures of the actors involved in a given setting." (Gerring, 2007, p. 45)[147]. Vê-se que a assertiva de Gerring sobre a utilidade do estudo de caso enquadra-se ao que é pretendido nesta tese, o estudo de um processo decisório, as intenções e as capacidades de processamento de informação e avaliação.

5.2.2 Fontes e Tratamento

O conhecimento dos casos derivou em parte de literatura já existente, mas esta é rara. Para a Reforma Bancária de 1964 vale destacar como relevantes os trabalhos de Minella

[147] O trecho correspondente em tradução livre é: "No estudo de comportamento decisório, o estudo de caso pode oferecer indicações quanto às intenções, à capacidade de análise e aos processos de análise de informação dos atores envolvidos em um contexto específico."

(1988) e Nogueira (1993). O primeiro é um trabalho apurado de análise sociológica sobre a representação de interesses do setor financeiro no Brasil, sendo o episódio da criação do Bacen e do CMN em 1964 apenas uma parte da pesquisa do autor. O texto de Nogueira, por sua vez, é uma longa entrevista, que devido à atuação do autor no processo e ao viés memorialístico da obra está mais próxima de ser uma fonte primária do que analítica sobre o caso.

As fontes primárias utilizadas na pesquisa foram projetos de lei, pareceres, substitutivos, emendas e vetos apresentados, desde 1947 até 1964, no processo de tramitação dos PLs 104/50 e 15/63 . Houve várias outras proposições e variados discursos sobre a matéria, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Contudo, limitou-se a análise aos PLs especificamente referidos devido à sua centralidade no processo decisório: nele atuaram os principais atores do legislativo, foi sobre eles que o Poder Executivo voltou seu interesse e esforços e também foi o PL 15/63 aprovado e criador da Lei 4.595/64. Vale destacar que ambos os PLs constituíram na prática um processo apenas, pois o 15/63 deu continuidade e substituiu nos trâmites legislativos o 104/50, que tramitava desde 1947 (o Apêndice traz a lista de fontes consultadas).

É de se fazer uma consideração importante sobre o foco na Câmara dos Deputados. Devido à tramitação dos PLs 104/50 e 15/63 ter se dado quase exclusivamente na Câmara dos Deputados, pouca atenção foi dada ao fenômeno no âmbito do Senado Federal. Se a pesquisa houvesse se estendido para conhecer cursos alternativos à Reforma Bancária, teria sido relevante o conhecimento das manifestações no Senado Federal e mesmo discursos e outras proposições no âmbito da Câmara dos Deputados. Contudo, a análise dos PLs citados permite a identificação de uma grande continuidade em diversos temas desde a década de 1940 até o desfecho em 1964, e a participação do Senado Federal na aprovação da matéria demonstrou que sua posição era bastante similar àquela da Câmara. De fato, os principais temas tratados, como a representação de interesses privados no órgão normativo de cúpula da autoridade monetária[148], a relação do BACEN com o BB e a institucionalização do crédito rural foram muito pouco alterados pela ação do Senado Federal, o que demonstra posições similares quanto a temas centrais. Ainda, a própria necessidade de criação de uma autoridade com

[148] A expressão “órgão normativo de cúpula da autoridade monetária” equivale ao que ao final foi denominado Conselho Monetário Nacional. Contudo, tal órgão recebeu outras designações ao longo da tramitação desde 1947, e por isso prefere-se evitar ambiguidades e utilizar CMN apenas para quando se tratar especificamente de proposta assim denominada ou o órgão aprovado em 1964. A designação Conselho Monetário Nacional surgiu formalmente nas propostas legislativas com Nogueira da Gama em 1958. Curiosamente também é Nogueira da Gama que traz pela primeira vez o termo “pleno emprego” aos documentos legislativos em análise e uma crítica clara ao desenvolvimento regional desigual.

meios e prerrogativas para combater a inflação foi aprovada pela Câmara e não sofreu mudança no Senado Federal.

O Diário do Congresso Nacional e também publicações próprias da Câmara dos Deputados (Brasil, sem data) e do Senado Federal (Brasil, 1963) foram o repositório dos quase 18 anos de atividade legislativa em torno da Reforma Bancária, no que vale um destaque ao serviço valioso de guarda, sistematização e disponibilizações de informações por parte dessas instituições[149].

A forma de tratamento das informações seguiu as prescrições da narrativa analítica (Bates et al., 1998), isto é, a apresentação da evolução do processo decisório será concomitante à análise das variáveis centrais ao modelo. A oscilação entre generalização e detalhamento da narrativa obedecerá às necessidades do modelo analítico, com maior ênfase àqueles elementos que impactem a variável incerteza e aqueles que demonstrem a relação entre interesses gerais e particularistas/distributivistas.

5.3 O Processo Decisório da Reforma Bancária de 1964[150]

A ação legislativa relevante para o estudo da Reforma Bancária de 1964 foi aquela que se deu ao longo da tramitação dos projetos 104/50 e 15/63. Tratam-se de duas propostas iniciadas pelo Poder Executivo e que se sucederam ao longo do processo legislativo.

Pode-se dizer que o debate sobre o PL 104/50 conquistou suas linhas gerais ainda na legislatura 1946-1950 e prosseguiu sem grandes novidades até 1962. Neste período foram prevalentes as posições de Daniel Faraco (PSD/RS) e Herbert Levy (UDN/SP), e se posto em termos partidários, PSD e UDN. A participação do PTB, com destaque apenas ao dep. Nogueira da Gama (PTB-MG) no final do governo JK, não traz novidades importantes. O tema da Reforma Bancária pareceu navegar em águas plácidas até início dos anos 1960, sem

[149] Especificamente ao anteprojeto Corrêa e Castro, apresentado em 1947 e que posteriormente recebeu o número 104/50, a obra encontrada na Câmara dos Deputados (Brasil, sem data) foi a única fonte descoberta de informações sobre tal ocorrência, não tendo sido reconhecida outra que permitisse alcançar o material. As proposições desta legislatura parecem de fato terem sido negligenciadas em várias análises, mas mostraram-se ricas e úteis, sobretudo por ser o ponto inicial de posições e debates que se estenderam até 1964.

[150] Alguns achados empíricos sobre a tramitação da Reforma Bancária de 1964 e uma interpretação complementar à apresentada nesta tese foram apresentados no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política realizado em Recife de 4 a 7 de agosto de 2010, na área temática Política e Economia, sob o título Criação da Autoridade Monetária em 1964: Executivo, Legislativo, interesses e regras legislativas. Agradecemos os comentários dos profs. Eduardo Raposo, Marcos Ianoni e Ary Minella sobre o tema.

possibilidades concretas de aprovação e sem impacto além dos círculos profissionais e políticos especializados.

A partir de 1962, contudo, o tema foi levado ao turbilhão de conflitos políticos característico do governo João Goulart, quando então o PTB passou a sustentar proposições mais agudas, sobretudo no sentido de colocar a perspectiva de esquerda na discussão. O que a posição do PTB acrescentou ao debate foi a preocupação com a participação dos trabalhadores na discussão da política monetária e uma defesa mais forte dos interesses do BB, sobretudo de viés corporativista.

Nesta seção a análise da Reforma Bancária será dividida em duas dimensões básicas: uma temporal e outra temática. Temporalmente dividir-se-ão as seções entre os PLs 104/50 − que tramitou de 1947 a 1962 − e 15/63 – de 1963 a 1964. Tematicamente será feita análise por um lado do desenho institucional da autoridade monetária e por outro do crédito agrícola.

5.3.1 PL 104/50: propostas clássicas e inviáveis

O PL 104/50 foi apresentado como anteprojeto à Câmara dos Deputados pelo Ministro da Fazenda Correa e Castro ainda em 1947[151], e tramitou até 1962. Em relação a ele manifestaram-se os principais debatedores da questão, como Daniel Faraco, Herbert Levy, Horácio Lafer (PSD-SP), Nogueira da Gama e Salvador Lossaco (PTB-SP). Posteriormente, em 1963, foi o PL 15/63, também de autoria do Poder Executivo, que se tornou o foco das atenções, sendo por fim transformado na Lei 4.595/64.

Os Votos, Emendas, Pareceres e Substitutivos mais relevantes apresentados ao anteprojeto Correa e Castro são os seguintes (Brasil, sem data; Brasil, 1963):

- Comissão de Indústria e Comércio (CIC), relator dep. Daniel Faraco, em 1947;
- CIC, voto em separado do dep. Herbert Levy, 1947;
- CIC, Substitutivo da Comissão, 1948;
- Comissão de Finanças (Cofin), Substitutivo do relator dep. Horácio Lafer, 1948;

[151] O projeto ganhou numeração apenas em 1950, embora houvesse tramitado desde 1947. No sistema eletrônico de controle de tramitação da Câmara dos Deputados as informações sobre a proposição estão imprecisas e incompletas. A possibilidade de pesquisa, para a qual somos publicamente gratos, deve-se ao trabalho do Cedi, que tanto localizou e nos ofereceu obras de referência sobre a Reforma Bancária quanto disponibiliza o acervo digital de Diários do Congresso Nacional.

- Comissão de Economia (Ceco) (nova denominação para a CIC), relator dep. Aliomar Baleeiro, 1950;
- Comissão Mista de Economia e Finanças (CMEF), relatores deps. Daniel Faraco e Herbert Levy, anos 1952 (1º Substitutivo), 1954 (2º Subtitutivo);
- Emendas aos Substitutivos da CMEF, ano 1953 (emendas ao 1º Substitutivo), 1954 (emendas ao 2º Substitutivo);
- Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), relator dep. Nogueira da Gama, 1958;
- Comissão Especial (CE), relator dep. Daniel Faraco, 1962;
- Emendas ao Substitutivo da CE, deps. Salvador Lossaco (PTB-SP) e Sérgio Magalhães (PTB-GB), 1962.

No texto abaixo utilizam-se duas formas de citação. Quando se trata de trecho de lei ou projeto de lei, indicam-se os dispositivos em tela, como artigo (art.), etc. Quando se trata de parecer, faz-se a citação da obra que compilou o documento.

5.3.1.1 Desenho Institucional da Autoridade Monetária

O controle monetário é variável central na análise da Reforma Bancária. A prevalência e crescimento da inflação ao longo da República de 46 mostram a importância do tema no âmbito das políticas públicas. Como discutido em capítulos anteriores, o desenho institucional da autoridade monetária implica em suas condições de atuação e objetivos em matéria de controle da inflação, isto é, a forma institucional influencia a política substantiva.

A dinâmica das relações política-economia na República de 46 levava o governo à produção de déficits públicos e seu financiamento inflacionário por meio da ação do BB, que era parte integrante da autoridade monetária, inclusive sempre em vantagem e precedência sobre a SUMOC e muitas vezes sobre o próprio MF e suas políticas contracionistas (cf. cap. 3). A relação entre BB e autoridade monetária é parte fundamental da política de controle inflacionário, e a independência e força dos propostos CMN e Bacen diante de pressões por gasto e financiamento inflacionário é variável que conforma o problema. O argumento básico é que a forma institucional influencia o conteúdo da política.

A exposição seguinte atém-se às disposições relacionadas aos aspectos do controle monetário, o que pode ser visto nos seguintes elementos:

- grau de força conferido às autoridades monetárias, principalmente em relação ao BB;
- composição das diretorias do Bacen;
- composição do órgão normativo de cúpula do sistema.

A categorização foi feita principalmente em torno de posições que funcionaram como referências teóricas e práticas para o debate realizado ao longo do período: trata-se do anteprojeto Correa e Castro e depois das posições de Daniel Faraco, Horácio Lafer e Herbert Levy. Se as propostas de Correa e Castro e Horácio Lafer deram-se em um momento específico da tramitação, as de Faraco e Levy estenderam-se por todo o período. O pessedista mostrou-se bastante estável desde 1948 a 1962 – sobretudo na preocupação com o controle inflacionário. Já o udenista foi algo oscilante. Na década de 1940 advogou uma posição radical favorável à representação de interesses privados na autoridade monetária. Na década seguinte modificou seu foco para uma defesa extremada do crédito rural, a defesa de políticas particularistas/distributivistas.

Anteprojeto Correa e Castro[152]

Em que pese o rótulo de liberais ao governo Dutra e a seu Ministro Correa e Castro (Bielschowsky, 1988), o anteprojeto de reforma bancária de sua autoria era certamente ambíguo se pretendesse enquadrar-se num modelo liberal, pois a proposição era sim um amplo e ousado projeto de desenvolvimento econômico assentado em relevante intervenção estatal nos mercados. Não se limitava às instituições bancárias, pois se aprofundava e estendia-se em várias direções, como as políticas de moeda e câmbio, de desenvolvimento industrial e agrícola e de comércio exterior. A ambiguidade liberal fica mais clara ao constatar-se, por um lado, um forte compromisso com uma política de moeda sadia assentada

[152] É algo obscura a tramitação formal do projeto Corrêa e Castro na Câmara dos Deputados, principalmente entre 1947 e 1950. A fonte mais confiável é a obra "A Reforma Bancária na Legislatura 1946-1950", editada pela CD (Brasil, sem data), compilação de vários documentos referentes a esse processo. A partir desses documentos e do arquivo de proposições do órgão constatou-se que o Projeto Correa e Castro foi apresentado como "anteprojeto" em junho de 1947 e foi apreciado por Comissões e pelo Plenário até novembro de 1950. Em termos formais, recebeu a numeração 104-50, mas, de forma incoerente, os arquivos apontam ter esse projeto sido apresentado e arquivado na mesma data, 12 de abril de 1950, o que não corresponde nem à apresentação ou ao arquivamento efetivo. Talvez esse problema de arquivo e identificação tenha dificultado a apreciação da matéria por outros pesquisadores e sua valorização. O conhecimento da obra supra-citada deve-se ao valoroso trabalho do Cedi.

no padrão-ouro-divisas e, por outro, a proposta de um estado interventor, que criaria e administraria empresas e também chegaria a direcionar diretamente recursos privados.

O anteprojeto Correa e Castro estendia-se por 113 artigos (Brasil, sem data). Criava o Banco Central, como autarquia do governo federal, o Conselho Monetário, para atuar hierarquicamente como nível mais elevado do sistema financeiro, e cinco bancos semi-estatais controlados pelo governo − mas abertos à participação privada − que financiariam atividades e setores específicos da economia: Banco Hipotecário do Brasil, Banco Rural do Brasil, Banco Industrial do Brasil, Banco de Investimentos do Brasil e Banco de Exportação e Importação do Brasil. Ainda, alterava substancialmente a estrutura do Banco do Brasil, o qual abriria mão de suas carteiras especializadas em benefício dos bancos semi-estatais citados. O projeto ainda extinguia alguns órgãos e entidades públicas, remodelaria as Caixas Econômicas e redirecionaria os recursos dos institutos de previdência e das companhias de seguro e capitalização (mesmo as privadas), a serem todos coordenados pelo Estado.

As disposições monetárias e creditícias seriam as regras de emissão (com lastro ouro e monopólio para o Banco Central), a regulamentação do crédito − com o fim de manter o poder aquisitivo da moeda e também a sua adequada distribuição por todo o território nacional −, e a estruturação de um mercado de títulos públicos voltados a financiar o governo e seus bancos semi-estatais. Um dos pontos altos da ortodoxia monetária de Correa e Castro é a proposta de criação do Fundo de Resgate do Papel-Moeda, o qual seria o recebedor de dividendos de propriedade do Tesouro e que os utilizaria para fortalecer a moeda nacional, seja pela compra de ouro e divisas, ou mesmo pela queima de papel-moeda em circulação. A possibilidade de queima de papel-moeda chega às raias tanto da utopia quanto da ingenuidade: utopia do pensamento econômico ortodoxo e ingenuidade política diante das inúmeras pressões por mais gastos públicos.

O anteprojeto Correa e Castro merece destaque por dois aspectos. Em primeiro lugar pela linha de continuidade que marcou: seus principais debatedores − Daniel Faraco, Herbert Levy e Horácio Lafer − apresentaram desde logo posicionamentos que pautaram o debate até o desfecho final da reforma. Em segundo lugar, é uma ocorrência muito pouco explorada pela literatura, seja o anteprojeto Correa e Castro ou os pareceres já apresentados na Legislatura 1946-50 pelos deputados listados.

Para o Ministro Correa e Castro o órgão de cúpula do sistema financeiro seria o Conselho Monetário, composto pelo Ministro da Fazenda (Presidente do colegiado), pelo Presidente, Vice-Presidente e Diretores do Banco Central, Presidentes dos Bancos Semi-Estatais criados e pelo Presidente do BB (art. 18). Vê-se que, assim como o Conselho da

SUMOC, trata-se de um colegiado apenas de autoridades governamentais. O BACEN seria de natureza autárquica − integralmente estatal − e sua diretoria seria composta por Presidente, Vice-Presidente e mais quatro diretores todos indicados pelo Presidente da República e com mandatos. Apenas o Presidente seria submetido ao Senado, tanto para posse quanto exoneração. Quanto ao BB, ele seria muito esvaziado, pois os bancos semi-estatais tomariam boa parte de suas atividades comerciais e o BACEN suas atividades de autoridade monetária (implicando a perda da CARED e da CAMOB).

Parecer de Horácio Lafer e a Cofin:

A posição de Horácio Lafer, que era apoiada de forma praticamente irrestrita pela Cofin na legislatura 1946-1950, preocupava-se precipuamente com o financiamento do desenvolvimento econômico no país, sobretudo o industrial[153]. Vale lembrar que o autor atuaria posteriormente como Ministro da Fazenda do governo Vargas quando da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Para Lafer, o Bacen teria um presidente e mais seis diretores, todos escolhidos pelo Presidente da República, mas ao Senado Federal seria submetido apenas o indicado à presidência. Este deveria ter "notória capacidade e experiência em assuntos financeiros" (art. 44). Quanto aos diretores, exige-se de três deles experiência mínima de cinco anos em atividades agrícola, comercial e industrial, respectivamente. Estes três deverão ser escolhidos e indicados pelo Presidente da República. Já os outros três diretores deveriam ser escolhidos pelo Presidente da República a partir de uma lista de seis nomes, indicados por estabelecimentos bancários privados (o que é uma novidade). Os mandatos seriam de cinco anos podendo ser renovados.

Quanto ao Conselho Monetário, para Lafer seria constituído pelo Ministro da Fazenda (como presidente), presidente e diretores do BC, presidentes dos bancos em que a União fosse

[153] Bielschowsky (1988) diz que o principal debate econômico do empresariado brasileiro na República de 46 era a questão creditícia, acima da preocupação inflacionário. "Entre todos os debates econômicos no período 1945/64, nenhum foi tão frequente como a discussão sobre política creditícia. (...) a primeira reivindicação do empresariado brasileiro: ampliação do crédito. Variou apenas a intensidade da campanha por crédito, acirrando-se em conjunturas de políticas contracionistas, como as de 1947/48, 1955 e 1958/59. Os empresários aceitavam, em verdade, a proposta genérica de conter a inflação. Defendiam, porém, a estabilização monetária, propondo que a política anti-inflacionária fosse essencialmente dirigida contra três fatores: déficits públicos, elevações salariais e escassez de gêneros alimentícios. Afirmavam e reafirmavam que a restrição creditícia só cabia num sentido relativo, atingindo apenas os setores especulativos, de modo a não faltar o capital de giro necessário à expansão da produção. O argumento do 'crédito seletivo' foi uma constante nos discursos e reivindicações dos empresários sobre a questão inflacionária e nos pronunciamentos dos ministros da Fazenda e autoridades governamentais da área monetária." Bielschowsky (1988, p. 117-8).

a maior acionista, e “um dos presidentes das Bolsas Oficiais de Valores escolhido em uma lista de 3 (três) nomes indicados pelas mesmas Bolsas”. Nesta composição, posteriormente a Comissão de Finanças apenas insere no CM, além dos propostos por Lafer, “um dos diretores do Conselho Superior das Caixas Econômicas, mediante designação do Presidente da República” (Art. 53). Vê-se, dessa forma, a importância da representação de interesses privados na autoridade monetária, o que é feito por Lafer por meio da representação primeiro na diretoria do BC e depois no CM.

Parecer de Daniel Faraco e CIC:

O parecer da CIC mantinha a indicação dos membros do BACEN pelo Presidente da República, mas exigia também um diretor com experiência na área agrícola – no que é similar ao Parecer de Daniel Faraco. Quanto ao CM, que o Relator Faraco não cria, a CIC teria posição similar à proposta de Correa e Castro, com o acréscimo de duas pessoas de “reconhecida competência em assuntos econômicos financeiros de livre escolha do Presidente da República” (art. 48). Para a CIC, o presidente do BACEN seria demissível *ad nutum* e os diretores exerceriam mandatos de 3 anos. Vê-se que tanto Faraco quanto a CIC antepõem-se a Lafer quanto ao espaço para a representação de interesses privados, que é bastante diminuída. Também, a ênfase na viabilização do crédito para o desenvolvimento industrial é diminuída, com maiores preocupações com o equilíbrio monetário, sobretudo na posição de Faraco. Vale lembrar que o deputado gaúcho foi identificado como próximo ao grupo de Bulhões e Gudin (Minella, 1988), e no governo Castello assumiu o Ministério da Indústria e Comércio, compondo a equipe ministerial que promoveu os esforços de estabilização.

Em 1962, em seu parecer à Comissão Especial, Faraco irá assumir uma representação mais enxuta do CMN e sugerirá a criação de comissões consultivas, com participação privada, no âmbito do CMN. Em sua visão isso permitiria que o governo ainda mantivesse independência para lidar com suas responsabilidades na política econômica mas também pudesse contar com a participação do setor privado nas discussões quando isso fosse relevante.

Herbert Levy (Voto em Separado na CIC):

Levy coloca-se numa posição distinta à da CIC, da qual faz parte na legislatura 1946-1950, e da Cofin. Em seu voto em separado (de 1947) Levy não cria o CM e propõe que o Bacen seja composto por capital público e privado. Para ele, diante da necessidade de independência em relação ao governo que um banco central deveria possuir, seria inadequada "sua orientação [do projeto Correa e Castro] no sentido de fazer do Banco Central um órgão oficial pura e simplesmente" (Brasil, sem data, p. 84). Para o autor, o BACEN deveria ter Presidente e Vice indicados pelo Presidente da República (com mandato de seis anos), um diretor executivo escolhido pelos bancos acionistas e outro escolhido pelo BB (com mandatos de quatro anos). Haveria ainda mais 10 diretores administrativos, um indicado pelo MF, um pelo BB, quatro pelos bancos privados acionistas, um pelos bancos estrangeiros, e três pelas entidades de classe da lavoura, do comércio e da indústria. No entanto, não deixa claras as atribuições desses diretores administrativos.

Levy é o mais radical na defesa da representação dos bancos privados na autoridade monetária, e ao mesmo tempo também o maior defensor do BB, o que torna sua posição de certa forma ambígua. Por um lado propõe uma inovação marcante − pela entrada dos bancos privados na composição do BACEN – e por outro faz uma clara defesa do *status quo*, quando luta pela defesa do BB. Talvez valha lembrar a biografia de Levy, que atuou também como dirigente de bancos privados em sua carreira profissional.

Posteriormente, entre 1952 e 1954, quando passa a compor a Cofin, Levy encabeça uma política de defesa radical do crédito agrícola, que seria incoerente com a manutenção do controle monetário.

Conclusões:

A representação privada nas autoridades monetárias é uma discussão permanente, que tinha apoiadores e opositores. O que perde força nos Substitutivos é a constituição de um BACEN com capital privado − embora ainda esteja presente em emendas apresentadas em 1962, como por exemplo a de Othon Mader (UDN-PR) e Pedro Aleixo (UDN-MG), que seguem proposta do III Congresso Nacional dos Bancos.

Sobre a representação privada, a posição de Faraco é bastante consistente, pois para ele a autoridade monetária, seja apenas o BACEN ou também um órgão de cúpula, deveria ser sempre formada apenas por representantes do governo. A mudança fundamental se dá em seu Substitutivo da Comissão Especial em 1962, quando Faraco admite dentro do CM uma comissão consultiva com representantes privados, com poder de pedir esclarecimentos e fazer sugestões, mas sem poder deliberativo. Vê-se nesse ponto surgir o formato final do CMN em 1964, com um conselho de cúpula apenas estatal e comissões consultivas com participação privada.

A partir de 1962 é que começa − com a emenda Substitutiva de Salvador Lossaco e Mário Gomes (PSD-PR) na Comissão Especial, por exemplo − a se propor a representação de trabalhadores no órgão normativo do sistema financeiro. O Conselho Nacional de Moeda e Crédito – órgão de cúpula criado pelos autores – teria 14 membros, entre ministros, presidentes de bancos públicos e representantes do setor privado, sendo um deles oriundo da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito.

Quanto aos diretores do BACEN, em praticamente todas as proposições fala-se em mandatos, seja para toda diretoria ou parte dela. Isto é, a concepção de um banco central ortodoxo, clássico, tem aí atendida uma de suas características centrais, a existência de mandatos e assim independência ao órgão.

Quanto ao BB, a preocupação com a manutenção de seu papel, força e influência na arena financeira e pública é também permanente no debate, desde 1947. O teor das proposições vai da defesa dos direitos e prerrogativas dos funcionários do BB até a manutenção de condições privilegiadas em suas carteiras comerciais e na execução de atividades de autoridade monetária. Uma discussão importante, por exemplo, seria a criação ou não de bancos especializados em crédito agrícola e industrial. É recorrente a crítica e o temor do esvaziamento das carteiras do BB voltadas a estas áreas. Também, em praticamente todas as proposições consta a autorização para a autoridade monetária contratar a execução de seus serviços − como o recolhimento dos depósitos compulsórios − ao BB ou qualquer outro banco público (o que recairia certamente sobre o BB). Vale lembrar que o controle dos compulsórios foi objeto de luta entre a Sumoc e o BB na gestão de Gudin no governo Café Filho e era um dos principais pontos para se definir uma política monetária efetiva. A posição recorrente nas proposições era dar as competências ao Bacen a ser criado mas permitir que o serviço fosse executado pelo BB, isto é, o conflito de forças permaneceria presente.

É interessante, contudo, que pouco se problematiza nas proposições o financiamento do BB aos entes públicos. Embora esta fosse uma atividade central do banco, e vital para as

finanças públicas, em praticamente todas as proposições foram regulados e limitados os empréstimos dos bancos públicos, e do banco central em particular, à União, aos Estados e aos Municípios. Simplesmente era colocada a vedação, sem problematização das condições fiscais do Estado para prescindir do mecanismo de financiamento via emissão. Não deixa de ser curioso, pois esta prática permaneceu em funcionamento com a Conta-Movimento e outros expedientes que seriam extintos apenas nas décadas de 80 e 90. O financiamento ao governo parece mais uma questão não problematizada no Parlamento, já que o principal interessado nesse financiamento dos entes públicos era o próprio Poder Executivo. Para os parlamentares, mostravam-se objetivos importantes e problematizados a manutenção do crédito ao setor privado ou o combate à inflação.

É também relevante notar que, nas proposições de 1947 até 1958 (até o parecer do dep. Nogueira da Gama), não se cogita transformar o BB em um banco central misto, isto é, banco comercial e também regulador do sistema financeiro. Essa ideia vem a se consubstanciar formalmente apenas em 1962, em emendas apresentadas por Salvador Lossaco, Mário Gomes, Sérgio Magalhães, Campos Vergal (PSD-SP), Nelson Omegna (PTB-SP), Celso Brant (PR-MG), Ary Pitombo (PTB-AL) e outros.

A hipótese da coalizão populista a barrar qualquer proposta de alteração do *status quo* se aplica adequadamente a esse período, já que todos os projetos enfatizavam a criação de um banco central clássico, onde constava de forma explícita ou implícita a vedação de financiamento ao governo (embora houvesse preocupação, em algumas proposições, com a garantia de financiamento aos setores produtivos). Se for lembrado que a década de 1950 é de avanço do modelo de desenvolvimento industrial com participação substancial do estado (Bielschowsky, 1988) (Lafer, 2002), vê-se o quanto era improvável a aprovação dessa proposta. Entre estabilizar e crescer, a experiência histórica mostrou que tanto Vargas quanto Kubitschek optaram pela segunda opção (cf. cap. 3). Essa economia-política do período também ajuda a explicar porque a única ação identificável do Executivo quanto à matéria deu-se em 1947, quando da proposição do anteprojeto Correa e Castro, já que nos anos seguintes, até 1962[154] mais especificamente, não houve iniciativa deste poder na matéria.

Tomada a perspectiva sociológica (Minella, 1988) para analisar a tramitação do PL 104/50, poder-se-ia afirmar que a posição "popular", mais radical à esquerda, surge no debate da Reforma Bancária apenas em 1962, com as propostas efetivas de inserção de representantes dos trabalhadores no Conselho Monetário e manutenção do status do BB ao

[154] Com o parlamentarismo, o gabinente engajou-se novamente em discussões sobre a matéria, como o caso das ações do Grupo de Trabalho de Miguel Calmon (em que já atuou Dênio Nogueira, por exemplo) (Nogueira, 1993, 14-110-1).

transformá-lo em banco central misto – Lossaco e Mário Gomes, inclusive, propõem que BNDE e outros bancos de desenvolvimento a serem criados pelo Estado deveriam ser coligados ao BB. Anteriormente a esta data, as perspectivas em luta parecem ser aquelas voltadas ao equilíbrio monetário, mais representadas por Faraco, e as voltadas mais ao crédito às atividades produtivas, presentes em Horácio Lafer e Herbert Levy.

Enfocando aspectos institucionais e do processo decisório, é de se destacar o seguinte:

- até 1962 a atuação formal do Poder Executivo deu-se apenas na apresentação do anteprojeto em 1947. Até então a reforma da autoridade monetária mostra-se como um tema fora da agenda do governo;

- há no Legislativo um *status quo* bem estabelecido que rechaça qualquer alteração nas instituições de política monetária e que funciona sob o mecanismo do financiamento inflacionário do déficit público. Por isso a falta de progresso na tramitação da reforma bancária;

- os elementos básicos da Lei 4.595/64 podem ser antevistos em sua quase totalidade nas discussões travadas até 1962, ou mesmo na legislatura 1946-1950, o que está nas propostas de representação privada na autoridade monetária, na criação do CMN, nos mandatos para a diretoria do Bacen, na transformação da SUMOC em Bacen e na questão não resolvida do papel subterrâneo do BB como financiador do governo.

5.3.1.2 Crédito Rural

O crédito rural já estava presente na discussão da Reforma Bancária desde o anteprojeto Correa e Castro por meio da criação do Banco Rural do Brasil. Este teria o objetivo de fomentar a produção agrícola, principalmente por meio de cooperativas e associações rurais, além de promover a criação de empresas de armazéns gerais.

Embora Faraco não fosse pessoalmente favorável à criação de bancos estatais − por entender que se deveria estimular a atividade privada e também que o problema do Brasil era falta de capital e não falta de organizações – a CIC cogitou da criação imediata do Banco Rural. Herbert Levy, da mesma forma também deu prioridade à criação de um Banco Rural desde suas primeiras manifestações na CIC. A Cofin, na legislatura 1946-1950, foi a mais enfática na criação de um Banco Rural semi-estatal. Enquanto para Correa e Castro este banco contaria com capital de cem milhões de cruzeiros, similar aos outros bancos semi-estatais a

serem criados, para a Cofin os aportes seriam de Cr$ 200 milhões anuais até se atingir o capital de Cr$ 3,0 bilhões.

O discurso dos apoiadores do Banco Rural semi-estatal é bastante homogêneo, no que se enfatiza o papel da agricultura na economia brasileira e a necessidade de financiamentos para sua sustentação. Esse financiamento deveria ser espraiado por todo o território nacional, assim como a própria prática da agricultura, e os prazos e condições deveriam ser coerentes com as necessidades da atividade.

Na Legislatura 1951-1954 a Ceco (sucessora da CIC) e a Cofin resolveram unir esforços e atuar num Substitutivo único para a Reforma Bancária. Desta iniciativa surgiram dois Substitutivos, o primeiro de 1952 e o segundo de 1954. Embora tenha havido a iniciativa de ação conjunta, Faraco e Levy foram designados relatores (pela Ceco e Cofin, respectivamente) e disputaram posições em vários temas, dentre eles o crédito agrícola, e o esforço de união mostrou-se improdutivo porque os dois principais contendores mostravam posições divergentes e inconciliáveis.

No primeiro Substitutivo da CMEF (de 1952) é criado o Banco Rural e Hipotecário estatal. Embora Levy e Faraco devessem ser os relatores desse Substitutivo, os registros do Diário do Congresso Nacional mostram que assinou como relator apenas Levy, e que Faraco reservou-se o direito de, na Ceco, ir contra a proposta nos dispositivos específicos do crédito agrícola. Neste primeiro Substitutivo a Carteira de Crédito Agrícola do Banco Rural e Hipotecário deveria contar com Cr$ 280 milhões.

Já no segundo Substitutivo (em 1954), em princípio a proposta do banco rural estatal é acatada, e conta com capital de Cr$ 5 bilhões. Posteriormente esta parte da proposição é destacada e cria-se um projeto específico para o banco rural estatal, de autoria de Herbert Levy. Assim, na versão final do segundo Substitutivo não constam dispositivos sobre crédito agrícola. Daniel Faraco foi um dos patrocinadores desse destaque, pois apresentou já ao primeiro Substitutivo 69 emendas e uma delas, a de nº 69, pedia o destaque da criação do banco rural estatal para constituir proposição em separado.

Após o destaque do projeto de crédito agrícola, Levy (com apoiamento de diversos parlamentares) apresenta emendas ao segundo Substitutivo e volta à carga ao propor a reinclusão do projeto de crédito agrícola no PL 104/50, mas agora com capital de Cr$ 15 bilhões. O Banco Rural da emenda teria como fonte de recursos os ágios cambiais da Instrução 70 da Sumoc. Vale lembrar que a Instrução 70 era a norma promotora do “confisco cambial” que prejudicava os agricultores exportadores (cf. cap. 3) e que o momento de

apresentação da emenda (assinada em 17 de novembro de 1954) era o meio da gestão de Eugênio Gudin na Fazenda, tido como o grande responsável pelo confisco cambial[155].

O episódio da proposta de crédito agrícola dentro da CMEF é emblemático para o tema. Posteriormente, em 1959, Nogueira da Gama irá referir-se ao Substitutivo da Comissão Mista como "Substitutivo Daniel Faraco", o que leva a concluir que a disputa de posições entre os deps. do PSD e da UDN conferiram a vitória, naquela quadra, ao projeto de Faraco.

A questão do crédito agrícola ganhará força novamente no Parecer Nogueira da Gama, em 1959. A opção do dep. (arts. 44 a 52 do Substitutivo) foi pela criação do Conselho Nacional de Administração dos Empréstimos Rurais, que atuaria sob as normais gerais pertinentes à moeda e ao crédito que fossem fixadas pelo CMN, e seu objetivo seria o desenvolvimento das atividades agropecuárias. O Conselho estimularia a criação de bancos que atendessem ao crédito rural, já que os criados sob essa regulamentação fariam jus a empréstimos públicos do dobro do capital realizado a fim de aplicá-los também na agricultura (a fonte seria o Fundo de Modernização e Recuperação da Lavoura Nacional, Decreto 35.702, 23 de junho de 1954, art. 8º). Haveria ainda a criação de Conselhos Regionais de Administração dos Empréstimos Rurais nos Estados e Territórios. Em seu parecer na Comissão Especial em 1962, Faraco preferiu não criar o Conselho Nacional de Empréstimos Rurais e passou logo à criação do Banco Rural do Brasil, o que demonstra um recuo do parlamentar em relação a posições anteriores.

5.3.1.3 Dimensões e Incerteza

Esta seção que trata do PL 104/50 recebeu o subtítulo "propostas clássicas e inviáveis". Os elementos clássicos estariam na criação de um BC com mandatos e com vedações ao financiamento do Tesouro Nacional, a retirada ao BB de suas prerrogativas referentes à emissão (sobretudo a extinção do controle do BB sobre a carteira de redesconto – CARED e de mobilização bancária - CAMOB) e ao controle dos depósitos compulsórios, e mesmo o enfraquecimento do BB em suas carteiras comerciais. O objetivo claro era o combate à inflação, identificada via de regra como oriunda de financiamento ao Tesouro feito por emissões.

[155] Gudin seria substituído em abril seguinte por José Maria Whitaker, conhecido como opositor ao confisco cambial (cf. cap. 3).

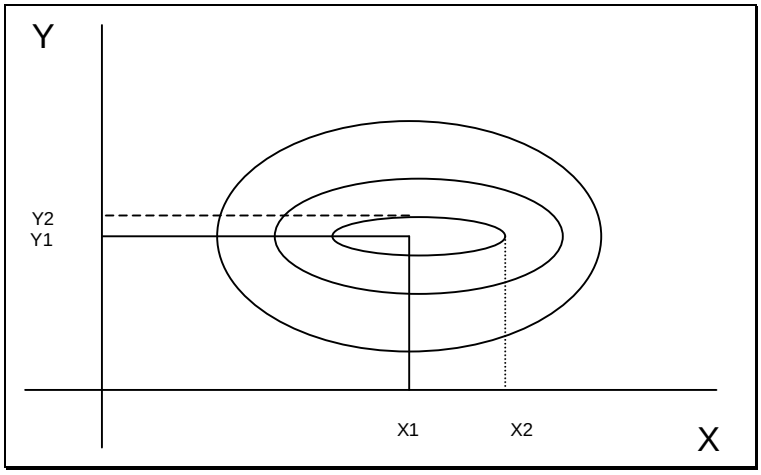
A inviabilidade derivava da própria economia-política do período, em que o Estado era instado a agir mas não recebia as condições fiscais para fazê-lo (cf. cap. 3). Elementos dessa inviabilidade, dessa incoerência, ficavam claros nas propostas legislativas, especificamente nos elementos denominados distributivistas/particularistas referidos no cap. 2, quais sejam, a necessidade de financiamento, pelo Estado, de atividades produtivas – com destaque à questão agrícola – e a presença de representantes privados na autoridade monetária.

Como fica demonstrado nas posições de Daniel Faraco, o problema econômico daquela quadra era a falta de capital, e não organizações para distribuí-lo. A verdadeira intenção dos parlamentares ao criar instituições de financiamento era canalizar financiamento público, sobretudo lastreado em emissão via Carteira de Redesconto, para algumas atividades selecionadas.

Dessa forma, as duas dimensões em jogo − combate à inflação e questões distributivistas/particularistas − parecem não encontrar uma solução conjunta adequada. Como se apontou no cap. 2, esta situação mostra-se como aquela em que o discurso aponta uma linha de ação mas a avaliação concreta demonstra não ser possível executá-la. Como seria possível garantir gastos públicos e combater a inflação?

A dimensão mais valiosa para os propositores seria a dos interesses distributivistas/particularistas (exceção feita a Daniel Faraco, quem mais demonstrou estar comprometido com a estabilidade de preços). Na realidade da política econômica, gastos públicos descontrolados, emissão e controle monetário são uma opção incoerente e insustentável. Se a maioria dos parlamentares apoiarem e promoverem interesses distributivistas/particularistas em detrimento do equilíbrio monetária, está-se diante da situação do “carona” (*free rider*), em que o bem comum sofrerá prejuízo de monta na medida em que todos os indivíduos promovam seus ganhos individuais em primeiro plano. O gráfico 5.1 abaixo demonstra a saliência diferenciada das duas dimensões em jogo, sendo que a mais saliente é a Y (no caso, para a maioria dos parlamentares, a distributivista/particularista), isto é, os parlamentares abrem mão de uma grande variação na dimensão X para garantir pequenas variações na dimensão Y.

Gráfico 5.1: Escolha em duas dimensões com saliência diferenciada.



Outro aspecto refere-se à incerteza associada às propostas de políticas. Há incerteza em dois momentos relacionados às proposições, o primeiro referente à sua aprovação (o resultado do processo legislativo formal) e o segundo aos efeitos advindos da aprovação da matéria (relativo à implementação da política).

Como se afirmou anteriormente, trocar uma posição conhecida no presente por outra incerta no futuro implica em um "desconto" nos possíveis ganhos advindos da mudança, já que ela é incerta. Se a inflação é um problema, e era de fato, uma mudança que sacrificasse interesses particularistas/distributivistas no esforço de realização do combate à inflação era no mínimo pouco atraente aos parlamentares. Outro aspecto é que, na medida em que o pacote de propostas mostra-se pouco viável, as posições no processo legislativo radicalizam-se e avançam para a tomada de posição (*position taking*), o que acaba por tornar ainda menos provável a aprovação da matéria.

Se forem consideradas as propostas de representação de interesses privados na autoridade monetária, vê-se que há uma grande dispersão de posições. O diagrama abaixo representa quatro posições emblemáticas:

Diagrama 5.1: Posições sobre participação privada na autoridade monetária (1947-1962)

Capital Privado no Bacen	Participação privada no CMN com direito a voto no Plenário	Participação privada no CMN sem direito a voto no Plenário (comissão consultivas)	Nenhuma representação privada

Fonte: Elaboração do autor

Essa variedade de posições demonstra como, no período, a perspectiva de aprovação da matéria estava distante, e os atores teriam atuado mais com a perspectiva de tomar posição do que efetivamente construir uma posição de acordo viável. Vale ressaltar que as posições extremas colocaram-se logo na primeira legislatura (1946-1950), e a que a alternativa mediana da participação privada sem direito a voto no Plenário (as comissões consultivas) surgiu apenas 15 anos depois (em 1962).

Da mesma forma, a proposta de financiamento à política agrícola pareceu enveredar por uma escalada de promessas[156] em que a viabilidade foi sendo trocada por uma estratégia de tomada de posição que se radicalizou. Um exemplo claro é a dotação de recursos para a carteira agrícola. No anteprojeto Correa e Castro, em 1947, esta contaria com capital de cem milhões de cruzeiros, similar aos outros bancos semi-estatais a serem criados. Em 1950, a Cofin sugeriu aportes anuais de Cr$ 200 milhões até se atingir o capital total de Cr$ 3,0 bilhões. Já em 1954 houve duas propostas, patrocinadas por Herbert Levy, uma de Cr$ 5 bilhões no corpo do 2º Substitutivo, e outra, posterior, de Cr$ 15 bilhões como emenda (já que a proposta de banco rural estatal havia sido separada para compor projeto em separado). Vê-se que em sete anos o aumento do capital proposto foi de 150 vezes, o que demonstra a inviabilidade de se aprovar na prática uma proposta nesse sentido.

Pode-se entender que os propositores da representação privada na autoridade monetária assim como os proponentes do financiamento agrícola avaliavam como incerta a aprovação. A incerteza sobre a aprovação da matéria acaba por alimentar o processo com mais elementos de inviabilidade, o que intensifica a tendência. Nesse sentido, a incerteza não é apenas um elemento estático, que faz os atores "descontarem" a posição futura ao calcular sua proposta de ação, ela é também um elemento dinâmico, que alimenta o processo e o transforma, fazendo aumentar ainda mais a incerteza e a perspectiva de inviabilidade.

Como será visto mais adiante, a solução encontrada para a aprovação da Lei 4.595/64 baseou-se tanto em propostas em posições medianas (a representação privada em nível intermediário no CMN e a institucionalização do crédito agrícola sem definição de valores), quanto numa ação do Executivo que modificou o quadro de incerteza. Tanto as propostas em si tornaram-se mais palatáveis aos atores parlamentares ao se postarem em posições medianas, quanto a postura do Executivo na promoção da mudança institucional e do combate à inflação tornou a política pública mais crível. O quadro que se conbustanciou tornou a cooperação possível.

[156] Santos (1986) utiliza a ideia de escalada de promessas para explicar o comportamento legislativo entre 1962 e o golpe de 1964. A ideia aqui utilizada é similar, sobretudo no que respeita à não preocupação com a viabilizaçaõ de sua aprovação ou de sua implementação.

5.3.2 PL 15/63: populismo pré-golpe e decisão de direita após a ruptura democrática

No final de 1962, diante do interesse do Poder Executivo em participar das discussões da Reforma Bancária, a Comissão Especial que analisa o Projeto de Lei 104/50 resolve abrir nova discussão. O PL 104/50 é abandonado e a discussão passa então ao novo projeto enviado pelo Poder Executivo no ano seguinte, o PL 15/63.

5.3.2.1 Desenho Institucional da Autoridade Monetária

Ao contrário do Projeto de Lei 104/50, que tramitou durante quase quinze anos, o Projeto 15/63 será aprovado em aproximadamente um ano e meio. A ênfase do projeto é na criação do CMN, e pela primeira vez abandona-se a denominação Banco Central para o órgão executivo da autoridade monetária, insistindo na denominação Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, já em vigor.

Em sua versão original, o PL 15/63 transforma a SUMOC em autarquia, sem alterar-lhe a denominação, mas lhe concede as atribuições necessárias a ser de fato um banco central, como a competência para emissão de moeda e execução dos serviços de meio circulante. Ainda, extingue a CARED e a CAMOB no BB e passa à superintendência essas atribuições. A SUMOC seria administrada por um diretor-executivo, indicado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, e de 3 a 6 diretores, indicados e demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República. Neste projeto, o BB tem diminuído seu papel como autoridade monetária, valendo ressaltar que na Mensagem Presidencial (nº 52/63, de 22 de março de 63) o Presidente João Goulart afirma que “houve-se por bem afastar, por inconveniente, a solução do Banco Central misto” (cf. Apêndice, PL 15/63 Enviado pelo Executivo).

Em relação ao CMN, ele seria composto pelos Ministro da Fazenda, como Presidente, Diretor-Executivo da SUMOC, Presidentes do BB e BNDE, “Ministro de Estado Extraordinário a quem seja confiada a direção do Serviço Nacional de Planejamento” (art.

9º)[157], e mais três membros com mandato fixo, escolhidos pelo Presidente entre pessoas com notória capacidade e aprovados pelo Senado Federal. Neste caso, não há relação entre estes membros com mandato fixo e os diretores da SUMOC. O projeto determina que o CMN convocará representantes das classes produtoras, tanto empregados quanto empregadores, mas atuarão apenas em caráter consultivo. Vê-se que na sua forma original o PL 15/63 não garante direito de voto à representação privada, nem assento permanente na instituição. Devido a algumas discrepâncias entre o projeto original e posições de Santiago Dantas, então no Ministério da Fazenda, o processo sofre algumas alterações pelo Poder Executivo depois de enviado[158].

Ao final de 1963 é aprovado pela Comissão Especial o Parecer do dep. José Maria Alkmin (PSD-MG) sobre o PL 15/63. Sua posição é pela criação do CMN, ao qual propõe o acréscimo do Ministro da Indústria e Comércio (vale destacar que mantém a forma de consulta a empregadores e empregados). Em relação ao BB, contudo, o deputado pessedista promove uma grande alteração ao transformá-lo na prática em banco central misto. Em que pese a existência da SUMOC em seu Substitutivo, ela é muito enfraquecida, suas prerrogativas são bastante diminuídas e sua direção seria feita por apenas um membro indicado pelo Presidente e aprovado pelo Senado Federal, mas demissível *ad nutum*. Caberia ao BB nessa configuração o recebimento dos depósitos compulsórios (questão antiga e que visava manter o *status* de autoridade monetária do banco), a execução dos serviços do meio circulante, o recebimento dos depósitos voluntários, a realização de empréstimos bancários e o redesconto, a colocação de empréstimos internos e externos do governo, entre outras. Vale ressaltar que, no Substitutivo Alkmin, BNDE, Bancos da Amazônia e Nordeste, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Caixa Econômica Federal e outros seriam instituições coligadas ao BB, que lhes proveria os fundos necessários à preservação da liquidez e realização dos seus objetivos estabelecidos em lei.

Fica claro no Substitutivo o uso do financiamento inflacionário para atividades de fomento, algo demonstrado pela prerrogativa de emissor concedido ao BB e sua obrigação de garantir recursos a todo o sistema financeiro estatal a ele coligado. O Substitutivo Alkmin aproxima-se bastante das posições defendidas pelo PTB desde 1962, principalmente na defesa

[157] O Ministério do Planejamento estava nesse período em seus primeiros momentos. Posteriormente viria a se consolidar como órgão tradicional do Poder Executivo.

[158] Identificou-se a informação de que o projeto original teria sido alterado pelo Poder Executivo, pois fora mandado ao Congresso sem a aprovação do Ministro Santiago Dantas. Contudo, não se conseguiu identificar especificamente as alterações, e por isso não são analisadas no texto. Apenas faz-se referência à proposta original, antes das alterações. De toda forma, o passo seguinte da tramitação, qual seja, o Parecer do Dep. José Maria Alkmin, já leva em conta as alterações feitas pelo Poder Executivo e manifesta sua própria posição sobre o projeto como um todo.

do BB e dos trabalhadores, que era mais extremada inclusive do que a versão original do projeto apresentada por João Goulart.

O Parecer do dep. Alkmin, aprovado pela comissão ainda em dezembro de 1963, não sofre alteração até o advento do golpe de 64. Logo após, em 12 de abril de 64, contudo, a Comissão de Constituição e Justiça, por meio do dep. Aliomar Baleeiro, manifesta-se pela inconstitucionalidade do PL 15/63 no referente às emissões, ao afirmar que estas só podem ocorrer com autorização do Poder Legislativo, algo não atendido tanto pelo projeto quanto pelo substitutivo Alkmin. Sugere que o vício pode ser sanado por emendas e que se deve consultar o Poder Executivo sobre o interesse em fazê-lo.

Durante os meses de abril e maio o PL 15/63 recebe 39 emendas em discussão única, sendo a de nº 1, do dep. Pedro Aleixo (UDN-MG) (então Líder do Governo na Câmara), um Substitutivo que representava a "posição do governo" sobre a matéria. As manifestações presentes na tramitação seguinte são recorrentes em reconhecer na emenda nº 1 a posição do governo, como faz, por exemplo, Ulysses Guimarães (PSD/SP), o relator da matéria na Câmara dos Deputados. Dênio Nogueira (1993) não é explícito em reconhecer a proposta de Pedro Aleixo como fiel ao governo, mas sim afirma que foi apresentada com credibilidade pelo líder do governo (Nogueira, 1993, p. 141). Sobre essa relação entre a posição de Pedro Aleixo e a do governo, vale dizer que há muita compatibilidade, manifesta na forma do CMN com comissões consultivas e a proposta para o crédito rural, mas há uma exceção importante, qual seja, a Comissão Consultiva de Comércio Exterior, que embora proposta pelo parlamentar foi objeto de veto presidencial ao final do processo.

Na emenda Pedro Aleixo, de maio de 64, transforma-se a SUMOC em banco central, sem alterar-lhe a denominação, no que é similar ao PL 15/63 em sua versão original. Quanto ao CMN, ela mantém como membros os ministros da Fazenda, Indústria e Comércio e Planejamento, o diretor-superintende da SUMOC, os três indicados com mandato fixo e presidentes de banco do Parecer Alkmin (BB e BNDE). Quanto aos membros com mandato escolhidos pelo Presidente, eles permanecem no CMN, mas agora ainda lhes são atribuídos cargos na Diretoria da SUMOC com mandato de 5 anos para os dois órgãos. Esta configuração é a que vai vigorar, com algumas alterações, na Lei 4.595/64, quando se estabelecerá que quatro dos seis membros indicados ao CMN serão também membros do conselho do Bacen, numa direção colegiada.

Sobre a representação de empregados e empregadores, a emenda Pedro Aleixo a altera. O espaço dos trabalhadores é suprimido, e o dos empregadores ganhará estabilidade por meio de comissões consultivas integrantes do CMN. Estas seriam quatro, atuariam sem

direito a voto e teriam governo e empregadores em sua composição. Na proposta do líder do governo seriam as seguintes comissões: Bancária, de Mercado de Capitais, de Crédito Rural e de Comércio Exterior.

O passo seguinte da tramitação na Câmara dos Deputados, 29 de julho de 64, foi o Parecer da Comissão Especial, de autoria do dep. Ulysses Guimarães. Este parecer foi tido por Dênio Nogueira (1993) como uma aglutinação exitosa da proposta do governo com as posições parlamentares, sobretudo pela forma de lidar com as pressões do BB. Vale enfatizar que a posição do BB era, nas vésperas do golpe militar[159], a força dominante sobre o processo decisório do PL 15/63, e questão central para as preocupações do PTB.

A principal alteração feita por Ulysses referiu-se à composição do CMN, em que rejeitou a proposta de Pedro Aleixo que vinculava os membros com mandato ao exercício da funções na SUMOC. No Parecer Ulysses Guimarães, além das autoridades presentes no Parecer Alkmin, volta a presença de um conselheiro indicado pelo Presidente e aprovado pelo Senado Federal, contudo, neste caso não teria mandato e seria ligado a uma das seguintes atividades: instituições financeiras privadas, indústria, comércio ou agropecuária. Vê-se que a tentativa do governo de dar mais espaço à SUMOC no CMN não teve sucesso no Parecer Ulysses, e, pelo contrário, agora havia explicitamente um representante privado com direito a voto no CMN. Quanto às comissões consultivas, elas são acatadas da forma como propostas por Pedro Aleixo. Quanto à SUMOC especificamente, ela seria composta por uma diretoria de 5 membros com mandatos de 5 anos, indicados pelo Presidente e aprovados pelo Senado Federal. O Parecer e o Substitutivo da Comissão Especial foram aprovados pela CCJ da CD em 1º de setembro e pelo Plenário em meados do mesmo mês. Em seguida, foram enviados ao Senado Federal – lá o relator foi o Sen. Men de Sá (PL/RS) (Nogueira, 1993, p. 113).

No Senado Federal foram aprovadas 42 emendas pontuais ao Substitutivo Ulysses Guimarães, as quais foram encaminhadas para a CD ao final de novembro. Estas emendas foram em sua maioria acolhidas pela CD e formataram a versão final aprovada pelo Parlamento. Entre estas constam várias alterações importantes, como aquelas promovidas pelas emendas nºs 3, 14, 16, 17, 20, 25 e 42. A primeira delas refere-se a uma regra explícita para as emissões, mais especificamente uma delegação ao Executivo com valores definidos em lei. As restantes dão nova forma ao CMN e substituem o termo SUMOC por Banco

[159] Há uma discussão sobre a prevalência do BB nas discussões sobre a criação do Bacen. De um lado parte da literatura, como Lago (1982, p. 200)− que se apóia sobretudo na avaliação de Casimiro Ribeiro (membro da equipe de Bulhões) – entende que o BB tinha papel proeminente na discussão mesmo após o golpe militar. Por outro, Nogueira (1993), embora reconheça alguma importância ao papel do BB, não a coloca como ponto central da discussão. Esta tese alinha-se à posição de Nogueira (cf. cap. 2) para o período pós golpe, embora reconheça que o Parecer Alkmin (no final de 1963) era bastante enfático na defesa dos interesses do BB.

Central da República do Brasil – que seria de fato o nome mais adequado à estrutura que já estava moldada a ser um banco central.

Entre as alterações no CMN estão a supressão do direito a voto para os Ministros da Indústria e Comércio e Planejamento, que teriam apenas direito de voz, e a presença de seis membros com mandato no CMN, dos quais quatro seriam escolhidos diretores do Bacen e os outros dois diretores das carteiras de câmbio e comércio exterior do BB. Ainda, cria-se mais uma comissão consultiva, a de crédito industrial. Nesta nova configuração, o BACEN passaria a ter um peso enorme dentro do CMN, pois contaria com 4 membros num total de 9 com direito a voto. Mais significativo ainda em relação à independência da autoridade monetária era que os membros com mandato seriam majoritários no CMN (6 em 9).

Acatadas as emendas, o projeto é sancionado em 31 de dezembro do mesmo ano após sofrer vetos parciais. Afora alguns ajustes técnicos, os vetos restabelecem o direito a voto dos Ministros da Indústria e Comércio e Planejamento no CMN, extinguem a Comissão Consultiva do Comércio Exterior e não vinculam os diretores das carteiras de câmbio e comércio exterior do BB aos seis membros escolhidos para o CMN.

5.3.2.2 Crédito Rural

O PL 15/63, em sua versão original, trata do crédito rural ao criar a Comissão Nacional de Crédito Rural, que seria o órgão normativo superior da política. A execução ficaria por conta das instituições de crédito estatais (BB, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, BNDE, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste). O parecer Alkmin segue no geral os mesmos dispositivos, ambas as proposições sem adentrar em propostas de criação de bancos específicos para o setor ou mesmo garantir em lei capital para seu funcionamento.

A temática volta à tona em 1964, na emenda nº 1 de Pedro Aleixo, com nova proposta. Pelo art. 51 da emenda (ao final art. 53 da redação final do Congresso), o Poder Executivo ficava obrigado a enviar ao Congresso proposta de institucionalização do crédito rural, a qual deveria ser sugerida pelo CMN sob assessoramento da Comissão Consultiva do Crédito Rural. Tal redação não seria alterada durante toda a tramitação no ano de 1964, demonstrando um acordo estável entre Executivo e Congresso sobre esta questão. Conforme esclarece Nogueira (1993), o que se garantiu no Legislativo foi o compromisso de regulamentação do crédito agrícola, o que corrresponde à sua institucionalização.

Dênio Nogueira, negociador do PL 15/63 pelo governo após abril de 1964, apresenta uma versão do processo de negociações. Em primeiro lugar ele é explícito ao afirmar que a negociação do crédito rural foi feita com o dep. Herbert Levy, que teria colocado a aprovação do crédito rural como condição indispensável para aprovar-se o projeto (1993, p. 128-9). Posteriormente, o Poder Executivo enviaria ao Congresso uma proposta de crédito rural bem aceita por Bulhões, Castelo Branco e a própria Câmara dos Deputados, mas que enfrentaria problemas no Senado Federal. Segundo Nogueira, o Sen. Daniel Krieger (UDN/RS), líder do governo naquela casa, teria lutado para excluir a correção monetária no financiamento à agricultura, sendo exitoso em sua proposta e mesmo tendo conseguido derrubar o veto presidencial à questão.

Pela proposta de crédito rural aprovada posteriormente, o BC seria o órgão de controle do sistema nacional de crédito rural, e a "Carteira de Redesconto, que passou ao Banco Central, receberia recursos que repassaria aos bancos para eles poderem fazer o crédito rural, desde que nas condições que o Banco Central determinasse" (Nogueira, 1993, p. 128-9). Segundo Nogueira, que fora presidente do BC no período, encarregar sua instituição de ações de fomento seria, em sua visão, uma forma do Executivo controlar os riscos e passivos orçamentários, e não uma garantia de gasto ou descontrole monetário (1993, p. 133-6).

Vê-se que a proposta para o crédito agrícola encaminhada na emenda do Dep. Pedro Aleixo foi mínima, sem conteúdo substantivo. Tratou-se de um acordo, de um compromisso entre Congresso e Executivo para garantir a efetivação da proposta. Em suas memórias Nogueira é enfático na valorização do dever cumprido, no cumprimento do acordo fechado com o Congresso (1993, p. 128-30). A "política de crédito rural" negociada dentro da Reforma Bancária foi acima de tudo um compromisso entre as forças políticas para a efetivação da política. Se não se tinha no momento inicial uma proposta substantiva, o que se tinha era o acordo para sua efetivação futura.

Dois elementos são importantes a destacar nessa estratégia: em primeiro lugar trata-se de uma negociação baseada fundamentalmente em credibilidade (especialmente do governo, que teria de cumprir sua parte posteriormente após o Congresso ceder, no momento inicial, com a aprovação da Reforma Bancária); em segundo lugar trata-se, da parte do Legislativo, de uma ação estratégica que objetiva aproveitar uma oportunidade. A credibilidade tanto da equipe econômica e quanto da negociação com o Congresso naquele momento inicial do governo Castelo configurou o processo de negociação da Reforma Bancária como uma oportunidade efetiva (e que poderia não se repetir no futuro próximo) para negociar a institucionalização do crédito rural. Vale ser dito, como se mostrou no cap. 3, que o governo

Castelo foi um período de realização de diversas mudanças institucionais, em certo sentido uma resposta às propostas de reformas apresentadas e não realizadas no início dos anos 1960.

5.3.2.3 Dimensões e Incerteza

Feita a apresentação dos principais aspectos da tramitação do PL 15-63 até sua sanção, vale destacar os seguintes pontos:

i. já em sua proposta original, ainda no governo João Goulart, havia o plano de transformar a SUMOC em um banco central de fato, concedendo-lhe as prerrogativas para o exercício efetivo de sua função. Como consequência, o BB se veria enfraquecido como autoridade monetária;

ii. o Parecer Alkmin é a única tentativa de monta de transformar o BB em um banco central misto, ao lhe garantir muitas prerrogativas de autoridade monetária e manter-lhe as atribuições na área comercial. A posição de Alkmin é um movimento de continuidade e aprofundamento da dinâmica econômica e da relação do BB com a autoridade monetária própria à República de 46 – que gerava descontrole fiscal e financiamento inflacionário. Embora fosse uma manutenção do *status quo*, destoava de todas as propostas anteriores (e também posteriores);

iii. com o golpe de 64, o governo manifesta sua posição na CD com o Substitutivo Pedro Aleixo, em que demonstra sua preferência em termos de composição do CMN e representação de interesses privados nas comissões consultivas, e seu acordo sobre a política de crédito agrícola. Nesta posição está garantida força substancial aos membros do futuro Bacen no CMN, a possibilidade de representação privada apenas consultiva e limitada aos empregadores, e um compromisso de efetivação de políticas distributivas/particularistas consubstanciadas na política agrícola;

iv. o Parecer Ulysses Guimarães preserva a negociação do crédito agrícola mas se afasta da posição do governo no que respeita à força do Bacen no CMN e à representação privada, quando enfraquece a autarquia executiva e dá mais espaço aos empresários no CMN;

v. as emendas do Senado Federal retomam em parte a posição do Substitutivo Pedro Aleixo, ao fortalecer o Bacen no CMN. Contudo, como demonstram os vetos, não o fazem da forma idealizada pelo governo. As emendas limitam os papéis dos Ministros da Indústria e Comércio e Planejamento ao lhes garantir assento mas não voto no Conselho, e ainda vinculam as vagas de diretor das carteiras de câmbio e comércio exterior do BB às vagas no CMN. Ambas emendas do Senado foram objeto de vetos não derrubados pelo Congresso.

O que se vê é que embora o golpe de 64 tenha castrado a participação popular no debate político − o que no caso da Reforma Bancária se manifestava pela proposta de participação dos trabalhadores no órgão normativo da autoridade monetária − há vários elementos de continuidade entre a forma original do PL 15/63, proposto pelo governo João Goulart, e o aprovado já no regime militar, como por exemplo a opção por um Bacen independente e capaz de se sobrepor ao BB.

Da mesma forma, a tramitação do PL 15/63 após abril de 64 demonstra que o governo não impôs de forma absoluta sua vontade ao Parlamento, tanto por não ter utilizado de recursos que já lhe seriam disponíveis pelo AI-1, quanto pela própria forma que as propostas adquiriram nas manifestações dos deps. Pedro Aleixo e Ulysses Guimarães, nas emendas do Senado Federal e por fim nos vetos. A discrepância entre as posições citadas demonstra que havia um debate e uma efetiva luta de projetos para a Reforma Bancária. A dinâmica da tramitação da Reforma Bancária mostra-se mais de negociação entre Executivo e Legislativo do que imposição do primeiro sobre o segundo, sendo a representação privada e a política de crédito rural elementos importantes.

Dênio Nogueira tem uma posição interessante sobre a tramitação da proposta de Reforma Bancária. Ao mesmo tempo em que aceita o fato de que o golpe militar alterou a disposição do Congresso em aprovar a matéria, afirma também que não houve imposição ao Parlamento. Essa forma de entender o processo decisório coaduna-se com a proposta nesta tese: a mudança de disposição do Congresso assenta-se em novas avaliações dos parlamentares sobre a situação, mas as prerrogativas de exceção não foram utilizadas para usurpar competências do Congresso. A passagem abaixo é esclarecedora:

> Entrevistadores: Diante disso, vou inverter a pergunta feita há pouco: se o regime não tivesse mudado, se não tivesse havido uma certa pressão do próprio Executivo sobre o andamento do projeto no Congresso, teria saído a reforma bancária?
> Dênio Nogueira: Eu não discordaria de que a situação especial existente em 64 tivesse tido uma influência ponderável no andamento da lei do Banco Central. Não há dúvida de que no Congresso devem ter percebido que subitamente foi apresentado um substitutivo a um projeto

> que estava em regime de urgência. Esse substitutivo foi subscrito pelo líder do governo na Câmara, o deputado Pedro Aleixo, como se fosse de sua autoria. Evidentemente, o substitutivo assinado por uma pessoa como Pedro Aleixo, que tinha um grande nome no Congresso como líder do governo, teve um peso significante. Mas ainda assim o substitutivo não foi discutido nas bases daquele regime de urgência, em que, se dentro de noventa dias um projeto não for vetado, está automaticamente aprovado. Teve andamento regular no Congresso, com muitos debates nas várias comissões por onde passou e também no plenário. Tanto que deve ter sido assinado pelo Pedro Aleixo em fins de abril, meados de maio, e a data da lei de criação do Banco Central é 31 de dezembro de 1964. A discussão no Congresso durou mais de seis meses. (Nogueira, 1993, p. 141)

Como está a relação entre controle inflacionário e políticas distributivistas/particularistas no processo decisório pós-golpe? Em primeiro lugar o que se vê na proposta aprovada é que houve uma compatibilização dos interesses particularistas/distributivistas e os gerais. Os gerais estão garantidos na formatação de uma autoridade monetária indepentende, sobretudo pela presença de um número significativo de membros com mandato (6 membros com mandato num total de 11). Os particularistas/distributivistas estão presentes na aprovação de um acordo sobre o crédito rural e a garantia de representação privada no CMN. Ambos os ganhos nas políticas particularistas/distributivistas não foram extremos, mas caracterizaram uma alteração no *status quo* no sentido pretendido pelo Legislativo, o que é um avanço.

O golpe militar de 1964 alterou a composição do Congresso Nacional com o AI-1 e as cassações que promoveu logo no início de abril. Essas alterações suprimiram sobretudo os interesses pela representação de trabalhadores na autoridade monetária e a defesa do BB, como aquelas manifestas no Parecer Alkmin. Contudo, o processo decisório ainda comportou uma série de posições e negociações, configuradas dentro do processo decisório formatado pela representação de centro e direita ainda presentes no Congresso. Os termos dessa negociação ocorrida em 1964, sobretudo com a criação de uma autoridade monetária independente, tem correspondência principalmente com o debate anterior a 1962. A diferença entre as duas situações, que culminou em não decisão na República de 46 e aprovação em 1964, baseou-se sobretudo na mudança na forma de tratamento da incerteza.

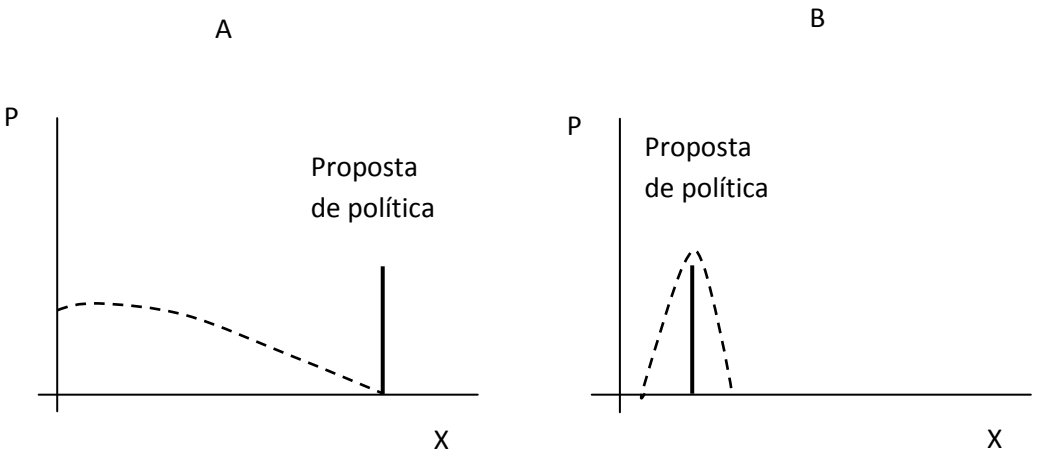
O elemento principal nessa mudança foi a diminuição do risco inerente às decisões, particularmente à aprovação e efetivação de políticas particularistas/distributivistas. O elemento novo no contexto decisório é a credibilidade que a proposta conseguiu no Congresso e sua possibilidade de implementação. Embora não tenham sido ousadas, os avanços nas políticas particularistas/distributivistas dão-se no sentido pretendido pelo Legislativo e se apresentam com credibilidade.

A representação de interesses privados no CMN avançou da condição de consultas esporádicas (na proposta original do PL 15/63 com Goulart e também no Substitutivo Alkmin) para a institucionalização de comissões consultivas (na proposta do governo, com Pedro Aleixo). Uma tentativa mais ousada foi tentada − inserir um representante dos setores empresariais por Ulysses Guimarães − mas não frutificou. Da mesma forma, a discussão do crédito rural, que vinha sem definição, e em algum momento tinha conhecido uma escalada de promessas e tomadas de posições sem credibilidade, assentou-se também numa proposta mínima do governo, que garantia a aprovação da matéria e seu desenho em momento posterior.

O que é central às duas posições particularistas/distributivistas é que os termos do debate foram colocados e afiançados pelo governo, e que, embora pouco ousadas, garantiam uma alteração do *status quo* no sentido pretendido pelo Legislativo desde o início das discussões em 1947. A aprovação pode ser explicada pela maior credibilidade do governo na proposta de alteração institucional e também na execução da política, já que uma tônica importante do governo Castelo era promover mudanças e reformas que não haviam sido exitosas no período anterior. Nesse sentido, o Congresso ficava diante de uma oportunidade concreta de mudança e garantia de efetivação de suas propostas.

Em termos da política de crédito rural, vale dizer que no contexto de desequilíbrio orçamentário e descontrole inflacionário da República de 46 (principalmente no início dos anos 1960), poderia haver muitos canais para que os interesses privados forçassem o Estado a realizar gastos. Contudo, o controle do processo era incerto e a probabilidade de ocorrência baixa, pelo próprio contexto de desequilíbrio orçamentário e desorganização das decisões (quanto à desorganização, lembrar das disputas entre BB e MF, por exemplo). Na nova situação pós golpe (apresentada no cap. 3), de equilíbrio fiscal e política econômica mais consistente, propostas de políticas aprovadas tornavam-se mais críveis. Em outras palavras, o contexto pós-golpe demonstrou que a oportunidade de mudança e os resultados alcançados seriam críveis.

Gráfico 5.2 Dois cenários para incerteza: anterior e posterior ao golpe de 64



Fonte: elaboração do autor

O gráfico 5.2 apresenta as duas situações relativas à incerteza relacionadas ao processo decisório na República de 46 (5.3 A) e no pós-golpe de 64 (5.3 B). No eixo y está representada a probabilidade de ocorrência efetiva de uma proposta de política. No eixo x representa-se a proposta de política, que quanto mais longe da interseção x-y maior é a alteração do *status quo.*

Na República de 46 (5.2 A) as propostas eram extremas na alteração do *status quo,* o que se pode ver pela distância da linha vertical (Proposta de política) da interseção dos eixos x e y. Da mesma forma, a probabilidade de sucesso dessas propostas era baixa – representada pela linha tracejada –, já que estavam associadas a uma baixa credibilidade de aprovação e implementação (no limite com chance zero de ocorrência). No pós-golpe (5.2 B) as propostas eram mais tímidas em relação à alteração do *status quo,* demonstrado pela maior proximidade das propostas em relação à interseção dos eixos x-y. Por outro lado, a probabilidade de ocorrência era bastante superior, associadas que estavam as propostas a uma posição de acordo do governo quanto ao processo decisório e também a um cenário de política econômica com maior estabilidade e credibilidade.

5.4 Conclusão do capítulo

Este capítulo apresentou e analisou a tramitação dos PLs 104/50 e 15/63 desde 1947 a 1964, o que consubstanciou a tramitação e aprovação da Reforma Bancária de 64, a Lei nº

4.595/64. Deu-se ênfase a dois componentes da proposta, o desenho institucional da autoridade monetária e o crédito rural.

A argumentação procurou demonstrar que coube ao Executivo iniciativa importante no processo decisório, sobretudo para a configuração do resultado final. A proposta aprovada conformou-se como uma aglutinação de dois objetivos, o atendimento ao interesse geral de combater a inflação e os interesses particularistas/distributivistas de garantir representação ao setor privado no CMN e institucionalizar a política de crédito rural.

Pode-se constatar que há uma continuidade importante na proposta, no que toca ao caráter clássico do Bacen, com mandatos e independência, e também às políticas distributivistas/particularistas citadas. Nesse aspecto, não cabe falar em usurpação dos poderes do Legislativo na apreciação da proposta. O golpe militar teve influência decisiva no afastamento dos interesses parlamentares identificados com a esquerda, sobretudo a representação de trabalhadores no CMN e a força corporativa do BB dentro da autoridade monetária. Por outro lado, o debate manteve-se aberto dentro das questões mais afeitas à direita e que foram, efetivamente, presentes na maioria do tempo. De fato, a discussão mais relacionada à esquerda aflorou durante o governo João Goulart, e sua supressão posterior ao golpe não caracteriza um esvaziamento do processo decisório, mas sim o expurgo de uma das linhas de discussão.

Se o golpe de 64, com o regime não democrático que instituiu, traz a ideia de supressão do exercício das práticas democráticas, isso não cabe ao processo decisório da Reforma Bancária de 64. Para o efetivo desenho da autoridade monetária, e para o atendimento de interesses distributivistas/particularistas que se canalizam pelo Parlamento, a participação do Legislativo foi relevante, não cabendo falar em usurpação dos poderes parlamentares: tanto o resultado final deriva fortemente do debate anterior quanto o Executivo não utilizou suas prerrogativas legislativas de exceção criadas pelo AI-1. O que se viu foi a construção de um novo cenário de negociação e também de implementação de políticas públicas que tornou mais crível tanto a aprovação da matéria quanto a efetivação das propostas em debate. Analisou-se essa alteração a partir de instrumentos advindos da teoria política formal, sobretudo a análise da incerteza.

O contexto pré e pós-golpe apresentaram perspectivas diferentes para o trato da incerteza no âmbito legislativo. Enquanto na República de 46 não se via perspectiva viável para a aprovação de reformas que intentassem quebrar a dinâmica de financiamento inflacionário do Estado, com o governo Castelo institui-se um contexto não só de realização de reformas mas também de controle fiscal. Assim, antes de abril de 1964 prevaleceram

posições extremadas, uma escalada de promessas (Santos, 1986) que visava mais a prática da tomada de posição do que a constituição de uma alternativa legislativa viável. Por outro lado, o contexto pós-golpe mostra-se como uma oportunidade, e por isso avanços na direção pretendida, mesmo se mais tímidos do que as posições radicais, são valorizados e tornam-se viáveis.

O próximo capítulo tratará do processo decisório relativo à alteração da composição do CMN em 1994. Da mesma forma a iniciativa do Executivo e o tratamento da incerteza serão centrais na análise, contudo de forma diferente ao aqui tratado. A grande diferença assentará no papel que as prerrogativas legislativas do Executivo desempenharão na forma de gerência da incerteza e na indução do apoio parlamentar.

CAP. 6 Mudança na Composição do CMN – 1994-1995

6.1 Introdução

Este capítulo trata da alteração na composição do CMN realizada em 1994 no âmbito do Plano Real. Como se afirmou no cap. 2, o Poder Executivo deteve iniciativa na apresentação da proposta de mudança (no caso a MP 542/94) e conseguiu aprovar um novo desenho institucional para a autoridade monetária. A análise aqui empreendida valoriza o uso estratégico do instituto da MP, que foi capaz de induzir a cooperação do Legislativo ao Executivo, não cabendo falar em usurpação dos poderes legislativos do Congresso ou mesmo abdicação deste em benefício do Presidente da República. A MP apresentou-se como um pacote legislativo que induziu o CN a considerar mais importante a manutenção da estabilidade monetária do que a garantia de interesses particularistas/distributivistas, o que se deu pela capacidade da MP gerar efeitos positivos logo após a edição e por ter sido apresentada ao CN como um pacote com componentes que deveriam ser necessariamente preservados.

Boschi e Diniz (2000), ao analisar a representação de interesses empresariais em sua relação com a representação política, mostram que a crise do modelo de substituição de importações se fez acompanhar de alterações significativas em seu arranjo corporativista nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, de forma a colocar o Legislativo em situação de destaque mas também algo paradoxal. Por um lado os canais de representação de interesses corporativistas foram desarticulados pelas reformas institucionais dos governos citados, o que, junto com a democratização ocorrida após 1985, fortaleceu o Legislativo como locus de representação dos interesses empresariais (o que se processou pela presença de representantes nos cargos políticos e também pela forte atuação dos lobbies empresariais no Congresso). Por outro lado, contudo, esse Legislativo em destaque interagia com um Executivo que tanto buscava uma nova reconfiguração para o projeto de desenvolvimento econômico brasileiro (agora voltado a uma nova ordem fiscal mais equilibrada) quanto atuava de forma centralizada, em que as MPs são instrumentos dessa forma de relação assimétrica entre os poderes.

Esse novo papel do Legislativo, por um lado destacando-se pelo exercício da democracia, mas por outro tendendo a ser o lado fraco na produção de um novo projeto de desenvolvimento (processo conduzido pelo Executivo), aplica-se adequadamente ao caso da reforma do CMN em 1994 e permite entendê-lo em seu contorno geral. Por um lado permite compreender a importância e o papel do Legislativo naquele processo específico, já que o Parlamento mostra-se como relevante para a legitimidade da medida e como representante das diversas visões presentes na sociedade, mas por outro lado atua num processo legislativo que tanto é conduzido quanto acaba por fortalecer o Executivo na formulação da política monetária, em detrimento de maior representatividade, descentralização política e controle social que uma composição ampla poderia conferir ao CMN.

O Plenário do CMN, antes do Plano Real, era composto por vinte membros – formação derivada da Lei nº 8.646/93. Destes, seis eram representantes do setor privado, um das classes trabalhadores e o restante do governo. Esta composição ampla configura uma estrutura de influência sobre as decisões tomadas no conselho que ia bastante além dos interesses próprios da equipe econômica. Nesse sentido, a diminuição da composição do CMN para apenas três membros com o Plano Real (Ministros da Fazenda e Planejamento e Presidente do Banco Central) é um movimento no sentido de dar independência à autoridade monetária. A formação clássica de um BC independente foi conseguida de forma mediata, por meio da reconfiguração da autoridade normativa superior que insulava as decisões em política monetária.

Este capítulo inicia-se com uma pequena seção sobre estudo de caso, fontes e seu tratamento, depois passa à evolução das proposições que trataram da alteração do CMN desde a CF 88, com destaque para a MP 542/94 e suas reedições. A principal variável analisada é a administração da incerteza inerente às propostas legislativas, em especial aquela associada à criação de um plano de combate à inflação com ganhos gerais e a supressão de mecanismos de representação de interesses distributivistas/particularistas no CMN. Por fim, o capítulo finaliza com uma conclusão.

6.2 Estudo de caso, fontes e seu tratamento

Como já se discutiu no cap. 5, o estudo de caso é uma estratégia adequada para se pesquisar fenômenos como processos decisórios, o que se aplica a esta tese. Pela sua natureza, permite a valorização dos detalhes, a perspectiva exploratória e a criação de hipóteses.

O caso de que se trata nesta tese é de processo legislativo em uma perspectiva específica, qual seja, de composição de interesses gerais e particularistas/distributivistas no âmbito de um só processo decisório. Devido à existência de um aporte significativo de estudos sobre processo legislativo, esta tese também testa algumas hipóteses derivada desta literatura. Seguindo as obras de Gerring (2001, 2007) e Yin (2001), usa-se o caso para testar e generalizar proposições para perspectivas teóricas, e não para populações (o que seria o caso de "generalizações estatísticas").

As informações e dados sobre o processo decisório próprio ao CMN após 1988 vieram de algumas fontes secundárias, como as obras de Lima (2006), Prado (2005) e Fiúza (2006), e sobretudo do levantamento de fontes primárias. Destacam-se nestas fontes primárias aquelas de legislação, como o site da Presidência da República, e as próprias do processo legislativo, como os diários do Congresso Nacional, as informações sobre atividade legislativa no site do Senado Federal e aquelas providas pelo CEDI da Câmara dos Deputados[160] (para as fontes primárias, cf. Apêndice).

A análise dessas informações segue a narrativa analítica (Bates, 1998), quando se apresentam as principais características do fenômeno e se dá destaque para aqueles detalhes que tocam especificamente as variáveis valorizadas na análise, como por exemplo o trato da incerteza no processo decisório.

6.3 CMN: sobrevivência e alteração institucional

Configuração do CMN Pré-Plano Real

O CMN foi criado em 1964, com a Lei nº 4.595. Com a Constituição Federal de 1988, o art. 25 do ADCT preconizou que fossem revogados em 180 dias todos "os dispositivos

[160] Newton Ferreira da Silva Marques, servidor de carreira do Banco Central, ainda no âmbito da pesquisa do mestrado (2003-2006), ofereceu informações importantes sobre o BC e o CMN em entrevistas não estruturadas.

legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional", entre os quais se enquadrava o CMN.

Embora o mandamento fosse direto, o CMN manteve-se em funcionamento por meio da aprovação de diversas MPs que se sucederam ao longo dos anos. Estas prorrogações de funcionamento abarcaram o próprio CMN, o Conselho Nacional do Comércio Exterior - CNCE, o Conselho Interministerial de Preços - CIP e o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP.

Tabela 6.1 Atos normativos que mantiveram o CMN em funcionamento após a CF 88

Data	Ato	Conteúdo	Comentários
31/03/1989	MP 45/89	Prorrogava até 30 de abril o funcionamento do CMN, do CNCE, do CNSP e do CIP.	
03/05/1989	MP 53/89	Reedição da MP 45/89, com prorrogação do funcionamento dos órgãos até 30 de outubro de 1989.	
31/05/1989	Lei 7.770/89	Aprova a MP 53/89.	
24/10/1989	MP 100/89	Prorroga o prazo da Lei 7.770/89 até a promulgação da Lei Complementar que regula o art. 192 da CF.	**MP não foi aprovada nos termos originais.**
24/11/1989	Lei 7.892/89	Prorroga o prazo da Lei 7.770/89 até 31 de maio de 1990.	**Congresso manteve CMN em funcionamento mas não concedeu prazo até promulgação da Lei Complementar que regularia o art. 192, como queria o Executivo originalmente.**
30/05/1990	MP 188/90	Prorroga até 31 de dezembro de	

		1990 o funcionamento do CMN e do CNSP. Altera a composição do CMN.	
28/06/1990	Lei 8.056/90	Aprova a MP 188/90.	
10/12/1990	MP 277/90	Prorroga o prazo de funcionamento do CMN e do CNSP até 30 de junho de 1991. Altera a composição do CNSP.	
20/12/1990	Lei 8.127/90	Aprova a MP 277/90.	
29/06/1991	Lei 8.201/91	Prorroga o prazo de funcionamento do CMN e do CNSP até 31 de dezembro de 1991.	**Originada do PL-1261/1991, do Poder Executivo, apresentado em 14/06/1991.**
30/12/1991	Lei 8.392/91	Prorroga o prazo de funcionamento do CMN e do CNSP até a promulgação da Lei Complementar que regula o art. 192 da CF.	**Originada do PL-2181/1991, do Poder Executivo, apresentado em 05/11/1991.**
30/06/1994	MP 542/94	Prorroga o prazo de funcionamento do CMN e do CNSP até a promulgação da Lei Complementar que regula o art. 192 da CF.	**Apenas mantém dispositivos anteriores.**
20/06/1995	Lei 9.069/95 (Lei do Plano Real)	Aprova a MP 542/94 no tocante à prorrogação de funcionamento do CMN e do CNSP.	

Fonte: www.planalto.gov.br; www.camara.gov.br. Elaboração do autor.

A evolução dos atos normativos que propiciaram o funcionamento do CMN a despeito do art. 25 do ADCT – sintetizada na tabela 6.1 – possui elementos importantes.

Em primeiro lugar o mandamento constitucional não foi atendido. Se a intenção dos constituintes era extinguir o CMN isso de fato não ocorreu. É certo que o próprio art. 25 do

ADCT mantinha em aberto a possibilidade de funcionamento dos órgãos ali tratados, caso se fizesse – como efetivamente se fez – uma nova regulação da matéria por lei. Neste sentido, se considerada a trajetória toda do CMN desde 1964, o ponto destoante é a posição da Assembléia Constituinte ao preconizar sua extinção. As regulações seguintes, que deram continuidade à existência do CMN são a manutenção do *status quo*.

Um segundo elemento importante é que toda a iniciativa de manutenção do Conselho em funcionamento foi do Poder Executivo. Por várias vezes utilizou-se do instituto da Medida Provisória, mas houve também apresentação de projetos de lei, como aqueles que produziram as leis 8.201/91, de junho de 1991, e 8.392/91, de dezembro do mesmo ano. A necessária celeridade sempre foi atendida pelo Congresso, seja com as MPs, seja com os projetos de lei, pois mesmo no caso da primeira lei citada anteriormente decorreram apenas 16 dias entre a apresentação do projeto e sua transformação em lei, e no segundo caso menos de dois meses. Vale lembrar que esses episódios de uso de projetos de lei ocorreram no governo Collor, quando a relação do Executivo com o Congresso encontrava problemas principalmente na oposição do PMDB (Figueiredo e Limongi, 2001).

O terceiro elemento a destacar é que ao final do governo Sarney o Executivo tentou manter em funcionamento o CMN (MP 100/89) até a promulgação da Lei Complementar que regulasse o art. 192 da CF, o que seria um arranjo mais perene para a questão. O Congresso no entanto rejeitou tal proposta e aprovou uma solução provisória, concedendo até o final de 1991 sucessivas aprovações temporárias. O arranjo mais estável, vinculado à regulação do art. 192 da CF, só viria ao final de 1991, com a Lei 8.392/91.

O que se vê é que a manutenção do CMN não foi contestada, a não ser pela Assembleia Constituinte, e que o Executivo, mesmo quando teve de atuar por meio de projetos de lei, conseguiu apoio congressual. Vale dizer que a imposição de prazos para o funcionamento do conselho fazia com que o Congresso tivesse uma vantagem estratégica importante nas mãos caso decidisse utilizá-la, pois bastava não aprovar a matéria no prazo estabelecido para que o CMN deixasse de funcionar. Negar aprovação a uma matéria é mais fácil do que aprovar uma matéria, pois enquanto a aprovação exige apresentação de quorum e vitória da posição pela aprovação, não aprovar pode ser feito de várias formas, desde a não inclusão na pauta, até a não apresentação de quorum ou falta de apoio na votação. Embora a não votação não funcionasse com as MPs, que podiam ser reeditadas, a aprovação célere dos PLs no governo Collor mostra que o Legislativo não utilizou dessa vantagem estratégica para negar aprovação às matérias, o que poderia ser relativamente fácil caso o interesse fosse extinguir o CMN.

Se a posição da Assembleia Constituinte foi o ponto destoante à trajetória do CMN, quando propôs sua extinção, o que se vê é que o Congresso ordinário andou sempre em união ao interesse do Executivo, quando ambos apoiaram a sobrevivência do órgão. A mudança significativa que iria ocorrer seria referente à composição, especificamente com a MP 542/94.

Tabela 6.2: Evolução da Composição do CMN – 1964-2010

Membro	64	69	72	73	74	77	79	80	81	85	86	87	89	90	92	93	94	95	10
M. Fazenda	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
M. Planejamento	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Banco Central	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
M. Ind. e Com.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
BNDES	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Banco do Brasil	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Membros Nomeados	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
M. Agricultura		■	■	■				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
M. Interior		■	■	■				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
CEF			■	■				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
BNH			■	■	■	■	■	■	■	■	■								
CVM						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
IRB							■	■	■	■	■	■	■	■					
CACEX - BB							■	■	■	■	■	■	■	■					
BASA									■	■	■	■	■	■	■	■	■		
BNB									■	■	■	■	■	■	■	■	■		
M. Des. Urbano										■	■	■	■						
M. Trabalho											■	■	■	■	■	■	■		
Trabalhadores												■	■	■	■	■			
M. Infra Estrutura														■	■				
M. Previdência Social																■	■		

Fonte: Banco Central, Secretaria do Conselho Monetário Nacional. "Histórico da composição do Conselho Monetário Nacional (CMN)"
Obs: MF e MP estavam unidos no Ministério da Economia no governo Collor; MIC: extinto no governo Collor.

As áreas achuradas representam o período de atuação do membro.

O Plenário do CMN foi composto em sua origem apenas por autoridades do Executivo ou membros indicados livremente pelo Presidente da República. O CMN, segundo aprovado em 1964, era composto por Ministro da Fazenda, Presidente do BB, Presidente do BNDE, Ministro do Planejamento, Ministro da Indústria e do Comércio e 6 membros nomeados, que deveriam ser "brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômicos-financeiros" (Lei 4.595/64, art. 6, inciso IV). Destes membros indicados, 4 seriam diretores do BC e os outros dois não teriam tarefas executivas no governo.

Em sua proposta enviada ao Executivo, o Legislativo dispôs que estes dois membros nomeados seriam um deles Diretor da Carteira de Câmbio do BB, e o outro Diretor da Carteira de Comércio Exterior também do BB. Em sua manifestação o Presidente da República houve por bem vetar essa vinculação de nomeados ao BB, por tratar-se de órgãos subordinados aos diretores do BC que já teriam assento no CMN. Ademais, o veto acrescenta que essa possibilidade de desvinculação de nomeado a cargo executivo daria a oportunidade do governo escolher pessoas de notória capacidade e que poderiam contribuir para as funções do CMN.

Nesta configuração inicial, a representação privada, de direito, ficaria apenas para as comissões consultivas, já que os indicados pelo Presidente em parte assumiriam funções executivas no BACEN e, mais importante, o Presidente faria uma escolha aberta, sem indicações ou listas formais. Nas comissões consultivas, pelo contrário, algumas entidades empresariais teriam assento cativo, garantidos em lei.

Há uma crítica potencial a ser feita sobre a representação privada no CMN, qual seja, que as autoridades do governo podem estar representando interesses outros que não os de suas pastas governamentais, em outras palavras, autoridades do governo poderiam estar representando interesses privados no CMN. Esse é um julgamento sensível e complexo, e que também enseja o contra-argumento que mesmo um integrante do setor privado poderia estar atuando no CMN em prol dos interesses gerais da nação e não em benefício específico de seu setor, como muitas vezes é argumentado inclusive nas propostas de legislação.

A despeito da crítica do parágrafo anterior, vale apoiar-se no caso formalmente mais claro e explícito de definir representação privada quando pessoas ligadas formalmente ao setor privado tem assento no CMN, o que se faz por cargos assim reservados (como nas comissões consultivas) ou mesmo pela indicação de listas ao Presidente da República (como foi o formato de muitas iniciativas na República de 46 (cf. cap. 5)).

Os membros nomeados sofreram uma alteração importante no ano de 1974, com a Lei 6.045/74. Até então o presidente nomeava os membros para comporem o CMN e este órgão, posteriormente, escolhia quem seria integrante da diretoria do BACEN[161]. Com esta lei, o número de membros nomeados passou a três, e foi desvinculada essa indicação à atuação no BACEN. Os membros do BACEN passaram a participar das reuniões do CMN sem direito a voto, e também perderam a prerrogativa dos mandatos. Vale dizer que desde a posse de Delfim no Ministério da Fazenda no governo Costa e Silva os mandatos e a independência perderam significado real (Nogueira, 1993) (Vianna, 1987).

Para esta tese, há um ponto importante do argumento a ser exposto. Para a configuração de 1964 entendeu-se que embora houvesse indicação de seis membros para compor o CMN, e somente após essa indicação 4 deles passariam a ser autoridades executivas (no âmbito do BACEN), a representação privada no CMN dar-se-ia por meio das comissões consultivas. Por outro lado, analisa-se o caso de 1994 sob o argumento de que o importante para "insular" a autoridade monetária era apenas o plenário, em que teriam assento só os três representantes da equipe econômica, não importando as comissões consultivas. Há uma incoerência potencial a ser explicada, pois em 1994 ainda sobreviveram no CMN as comissões consultivas, as quais seriam as representantes privadas em 1964 mas não em 1994, ainda, os membros indicados ao plenário do CMN seriam representantes privados em 1994 mas não em 1964.

Formalmente o Plenário do CMN foi objeto de representação de interesses privados apenas com o representante das classes trabalhadoras, inserido na composição do CMN em 1987, por meio do Decreto 94.303, de 1º de maio. Todos os outros membros sempre foram indicados sob a "republicana" restrição de tratar-se de brasileiros de reputação ilibada e notória capacidade nos assuntos correlatos à área. Assim, o aspecto formal não ajuda a explicar porque se afirma na tese que a representação de interesses privados deu-se pelas comissões consultivas em 1964 e pelo Plenário posteriormente.

A perspectiva histórica, contudo, explica a transformação. O governo Castelo Branco foi marcado pela estratégia de reformas e ajustes, sobretudo o combate à inflação. O CMN de então contava com ao menos 6 membros definitivamente engajados nessa política: os Ministros da Fazenda e do Planejamento, e os 4 membros do BACEN. Posteriormente o CMN tem um período de auge na promoção do crescimento econômico, sob a gestão de Delfim

[161] A nomeação de 6 membros com indicação de 4 para compor o BACEN, presente na Lei 4.595/64, foi alterada marginalmente em 1967, pela Lei 5.362, que passava a indicar 7 membros para o CMN e 5 para compor o BACEN. Em ambas seguia-se a mesma lógica de indicar-se primeiramente os membros para compor o CMN e este órgão, posteriormente, escolher quem deveria ser diretor do BACEN.

Neto nos governos Costa e Silva e Médici (cf. cap. 3), e depois sofre um recuo importante no governo Geisel, com a proeminência de outro conselho, o CDE (Vianna, 1987) (Codato, 1997).

Em termos temporais pode-se ver então que ao primeiro período de reformas e ajustes sucedeu-se outro de crescimento econômico acelarado, com o CMN coordenando as políticas econômicas. Com Geisel há um refluxo nessa ação privada dentro do governo. Contudo, com o governo Figueiredo há a volta de Delfim Neto ao governo e o fortalecimento das práticas de representação de interesses (Codato, 1997). Como se vê na tabela 6.2, Ministérios da Agricultura e Interior, e também a CEF, perdem cadeiras no CMN no período Geisel, mas com o governo Figueiredo, voltam estes ministérios a compor o conselho e ainda acrescentam-se IRB, CACEX, BASA e BNB. Especificamente quanto aos membros indicados para o CMN, o Decreto 85.776, de 26 de fevereiro de 1981 (governo Figueiredo), aumenta o número de membros indicados, que passa a 9, com mandatos de 1 a 5 anos.

A par dessa dinâmica de interiorização dos interesses privados no Estado, é interessante citar quem foram alguns desses membros indicados, pela importância que têm no setor empresarial brasileiro: Olavo Egydio Setúbal (mandato entre 1974 e 1975) (bancos); Abílio dos Santos Diniz (1979-1989) (varejo); Ângelo Calmon de Sá (1979-1986) (bancos); Luiz Eulálio de Bueno Vidigal Filho (1979-1986) (industrial); Amador Aguiar (1984-1986) (bancos); João Carlos Paes Mendonça (1984-1986) (varejo); Arthur Sendas (1989-1994) (varejo), Alcides Tápias (1991-1994) (bancos, à época do mandato presidente da Febraban), Carlos Rocca (1991-1994) (mercado de capitais); Paulo Guilherme Aguiar Cunha (1991-1994) (setor químico); Pedro de Camargo Neto (1993-1994) (agricultura); Roberto Rodrigues[162] (1991-1993) (agricultura).

Segundo Franco, o CMN anterior ao Plano Real era uma “câmara setorial da moeda” (numa referência aos acordos entre empresários e sindicatos em prejuízo do consumidor e da competição) (Franco, 2000, p. 256).

Outro esclarecimento importante em relação ao argumento desta tese refere-se ao posicionamento do Executivo em relação à composição do CMN. Como se pode ver pela tabela 6.2, as categorias de representantes e seu número foram praticamente crescentes ao longo do tempo. Quando se afirma que o Poder Executivo representou o interesse geral em 1994 ao buscar combater a inflação, está-se falando de um Poder Executivo específico num momento específico, qual seja, aquele do final do governo Itamar Franco e do governo

[162] Roberto Rodrigues atuou até 22 de setembro de 1993, quando terminou seu mandato. Não há registro de substituição nos arquivos do BC, o que pode denotar a estratégia de esvaziamento do CMN adotado pelo já então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

Fernando Henrique Cardoso. Desde a posse de Delfim Neto no Ministério da Fazenda em 1967 até FHC em 1993, o Brasil não assistiu a um Poder Executivo que se empenhasse firmemente na defesa de transformações institucionais na autoridade monetária com vistas ao combate à inflação. Como já foi dito (cf. cap. 4), houve algumas propostas de banco central independente como no Plano Bresser, mas elas nunca foram transformadas em fato.

Como se pode ver pela tabela 6.1, embora o Poder Executivo tenha conduzido o processo de apoio ao CMN com tranquilidade desde a CF 88, ele nunca se mobilizou para reestruturar o órgão até o advento do Plano Real. Poder-se-ia dizer que o governo não o fez porque não tinha o objetivo real de combater a inflação.

Assim, para esta tese está caracterizado que o CMN do governo Castelo era um empenhado no combate à inflação. Além disso, as comissões consultivas deram-se como uma concessão do governo, que anteriormente tinha o Conselho da Sumoc apenas com representantes estatais, e a própria constituição das comissões consultivas era uma novidade institucional.

A partir do governo Castelo, o CMN transformou-se num órgão componente da estratégia de crescimento, em que a representação de interesses privados foi crescente – com a exceção do governo Geisel – e coerente com a forma de expansão do capitalismo nacional, de articulação do Estado com os capitalistas (Vianna, 1987). Assim, a representação privada se valoriza nas comissões consultivas durante o governo Castelo mas com a mudança da forma de atuação e objetivos do CMN é mesmo no plenário que acabam tendo assento e importância a representação de interesses privados.

A constituição de um núcleo de política econômica insulado na implementação do Plano Real é tanto uma estratégia de defesa em relação aos interesses privados quanto em relação aos demais ministros, comprometidos institucionalmente com as políticas de suas pastas e demandadores de recursos, em outras palavras, a equipe econômica contra os "ministros gastadores".

A seção seguinte discutirá a mudança realizada no CMN com o Plano Real, em que o objetivo em destaque foi, para além da sobrevivência do CMN, que não foi contestada, a prevalência dos objetivos da equipe econômica, que se tornou a única presente no plenário do conselho.

Plano Real

Características Gerais

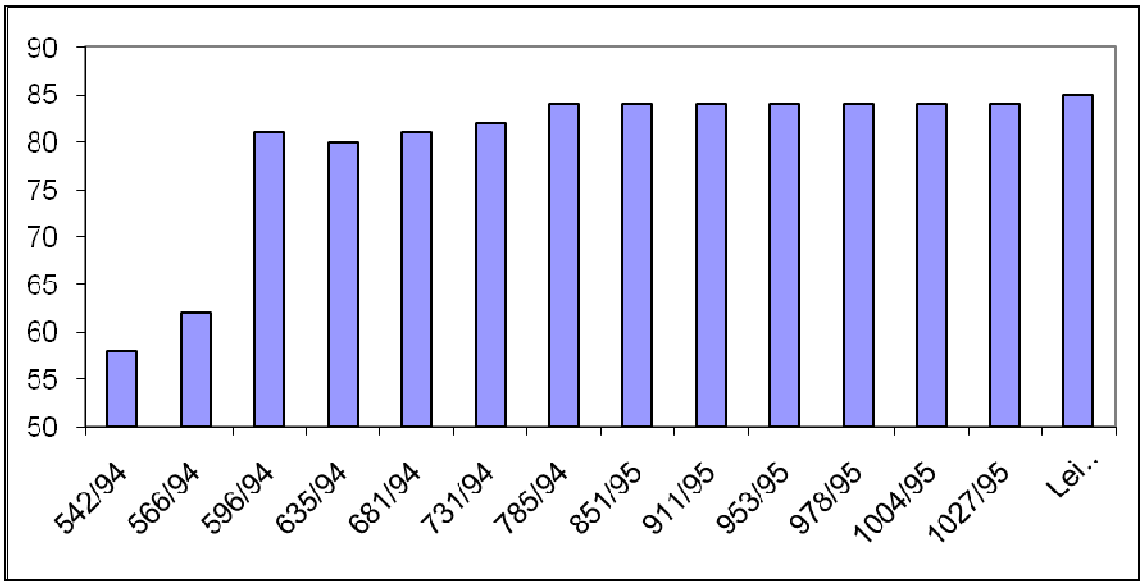
O Plano Real construiu-se sobre três proposições legislativas principais: a PEC 179/93, que se transformou na Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (que criava o Fundo Social de Emergência); a Medida Provisória 434/94, depois Lei n° 8.880, de 1994 (que criava a URV); e a MP 542/94, posteriormente Lei 9.069 (Lei do Plano Real), de 1995.

Embora na concepção dos formuladores do Plano Real e na sua implementação as três proposições atuem conjuntamente para o resultado final da estabilização econômica, juntamente com outras medidas ainda posteriores, o foco de análise recairá sobre a MP 542/94, pois é ela quem reestrutura a autoridade monetária no Brasil no período.

A MP 542/94 sofreu doze reedições até ser transformada em Lei em 29 de junho de 1995. Diversos temas foram tratados por ela: regras para o sistema monetário (quando se criou o real e limitou-se sua emissão); nova configuração da autoridade monetária (com a recomposição do CMN e de suas comissões consultivas); as regras de conversão para o real (questão dos preços e contratos); correção monetária; amortização da dívida federal (com um programa de conversão de ativos para abater a dívida); além de disposições especiais e transitórias que iam desde regras e regulamentos para operações financeiras até funcionamento de casas de câmbio e drogarias.

Ao longo das reedições e posterior conversão em lei das normas do Plano Real, mantiveram-se as linhas mestras. Como se vê no gráfico 6.2, houve um salto no número de dispositivos entre a segunda e a terceira reedições, quando se passou de 62 para 81 artigos. Contudo, o salto deveu-se praticamente à inclusão de 18 artigos que tratavam de questões tributárias. Após esta mudança não se assistiu a nenhuma outra reformulação de monta até a conversão das MPs em Lei. As regras básicas sobre reajustes, correção monetária e emissão seguiram as propostas iniciais.

Gráfico 6.1 Números de arts. das MPs e da Lei do Plano Real



Fonte: Legislação Federal, www.planalto.gov.br. Elaboração do autor.

Desenho Institucional da Autoridade Monetária

A transcrição da exposição de motivos da MP 542/94 no tocante à autoridade monetária, embora longa, é um marco inicial emblemático, pois coloca de forma clara a maioria dos pontos a serem analisados nesta seção, como a proposta de insulamento da equipe econômica e o deslocamento do debate com a sociedade para as comissões consultivas, além de fazer um paralelo caro a essa tese, qual seja, de que a proposta institucional para a autoridade monetária em 1994 é a mesma daquela efetivada em 1964:

> A desejável autonomia da Autoridade Monetária, tanto no que se refere às pressões políticas como àquelas provindas do sistema financeiro, impõe uma mudança na composição do Conselho Monetário Nacional, buscando recuperar a orientação original da Lei 4.595 e adaptar-se a padrões adotados internacionalmente, acolhidos aspectos peculiares da realidade brasileira.
> Sucessivas mudanças na composição do CMN o tornaram um foro onde a autonomia da Autoridade Monetária fica em xeque. A inclusão de representantes do setor privado distorce o caráter de instituição pública do Conselho, pois envolve partes interessadas em decisões onde deve prevalecer exclusivamente o interesse público e o compromisso com a estabilidade da moeda.
> A ampliação da representação governamental, por outro lado, tem distorcido o trabalho do CMN, tornando-o sensível a pressões advindas de outros integrantes do processo de decisão pública, nem sempre sintonizados com a função precípua da Autoridade Monetária, de defender a estabilidade da moeda.
> Por isso, defini-se uma nova composição do CMN, integrado pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, e presidente do Banco Central. Com isso, assegura-se a compatibilidade das ações do Conselho com o objetivo de priorizar a gestão monetária e proteger o REAL das pressões políticas e econômicas que possam por em risco a estabilidade do padrão monetário.
> (...)

> A fim de manter um foro onde outros setores do governo federal e de representantes da sociedade possam fazer-se ouvir junto ao CMN, a Medida Provisória prevê a constituição de sete grupos Consultivos (...).(Mensagem do Poder Executivo 187/1994, cf. Apêndice).

A autoridade monetária constituída pela MP 542/94, e que se manteve praticamente sem alteração até a promulgação da Lei 9.069 um ano após a edição da MP inicial, optou pela manutenção em funcionamento do CMN, constituiu seu Plenário com apenas três membros, que representavam apenas a equipe econômica, Ministérios da Fazenda e do Planejamento[163] e Presidente do Banco Central, e criou as seguintes comissões consultivas: I - de Normas e Organização do Sistema Financeiro; II - de Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros; III - de Crédito Rural; IV - de Crédito Industrial; V - de Endividamento Público; VI - de Política Monetária e Cambial; VII - de Processos Administrativos. Além disso, criou-se para a regulamentação específica do Plano Real a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, composta apenas por membros do segundo escalão do governo oriundos da área econômica. Ao longo do processo de tramitação, a única alteração significativa neste desenho deu-se pela extinção da Comissão de Processos Administrativos e a criação da Comissão de Crédito Habitacional e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana.

Foram apresentadas 217 emendas de deputados e senadores à MP 542/94. Praticamente todos os assuntos tratados na MP foram objeto de emendas, como os limites de emissão, regras para aluguéis, conversão de moeda e contratos, correção monetária, financiamentos habitacionais, fundo de amortização da dívida federal, reajustes de preços e tarifas, comércio de medicamentos, corretoras de câmbio, normas de defesa da concorrência e do CADE, salário mínimo, salário do funcionalismo, reajustes de salários. Uma recorrência interessante, inclusive em paralelo com o caso de 1964, é a preocupação dos parlamentares com a questão agrícola, já que das emendas apresentadas, 14 delas tratam diretamente do crédito rural, da garantia de preços ou conversão de contratos para o setor.

Quanto ao desenho da nova autoridade monetária, todos os seus elementos foram objeto de emendas no Congresso Nacional, tanto a própria existência do CMN quanto sua composição Plenária e de Comissões. Além disso, também houve aquelas que objetivaram dar mais poderes ao Congresso Nacional na apreciação das programações monetárias.

A Tabela 6.3 traz uma síntese das emendas que alteravam o desenho institucional da autoridade monetária proposto pela MP 542/94.

[163] De fato, em princípio tratava-se do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, o qual posteriormente passou a ser Ministro do Planejamento e Orçamento.

Tabela 6.3: Emendas à MP 542/94 que alteravam o desenho institucional da autoridade monetária

Emendas	Autor	Partido/UF	Conteúdo
2, 3, 5	Marcelino Romano Machado (dep.)	PPR/SP	Contesta delegação ao Executivo para determinar emissão de moeda.
8	Luiz Salomão (dep.)	PDT/RJ	Submete ao Legislativo autorizações para limite de emissão.
10	Marcelino Romano Machado (dep.)	PPR/SP	Estabelece critérios e competências para o CN analisar as programações monetárias trimestrais.
13	José Abrão (dep.)	PSDB/SP	Torna mais frequente a submissão de relatórios e demonstrativos da emissão do Real ao Congresso.
14	Wilson Martins (sen.)	PMDB/MT	Estabelece quarentenas aos diretores egressos do BACEN.
15	Francisco Dornelles (dep.)	PFL/RJ	Mantém composição anterior do CMN.
16	Wilson Martins (sen.)	PMDB/MT	Mantém composição anterior do CMN.
17	João Faustino (dep.)	PSDB/RN	Objetiva extinguir o CMN*.
18	Victor Faccioni (dep.)	PDS/RS	Insere no CMN três representantes da sociedade civil indicados pelo CN, com mandatos de 2 anos.
19	Francisco Dornelles (dep.)	PFL/RJ	Insere no CMN Presidente da CVM, do IRB, do BB, do BNDES, e três membros indicados pelo Presidente da República.

20	Chico Vigilante (dep.)	PT/DF	Insere no CMN Ministros da Agricultura e da Indústria e Comércio.
21	Francisco Dornelles (dep.)	PFL/RJ	Define composição da diretoria do BC e estabelece mandatos de 6 anos.
22	Marcelino Romano Machado (dep.)	PPR/SP	Insere no CMN os Ministros da Agricultura e Indústria e Comércio e dois membros indicados pelo Presidente da República com mandatos de 2 anos.
23	Valdir Colatto (dep.)	PMDB/SC	Insere no CMN o Ministro da Agricultura.
24	Luiz Salomão (dep.)	PDT/RJ	Mantém composição anterior do CMN
26	Chico Vigilante (dep.)	PT/DF	Dá nova composição à Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, incluindo representante de trabalhadores e empresários, presidentes do BB, CEF, BNE, BASA e BNDE.
27	Marcelino Romano Machado (dep.)	PPR/SP	Dá nova composição à Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, incluindo presidentes do BB e da CEF.
28, 29	Marcelino Romano Machado (dep.)	PPR/SP	Altera atribuições da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito.
30	Marcelino Romano Machado (dep.)	PPR/SP	Altera forma de criação das Comissões Consultivas, exigindo lei específica.
31	Luis Roberto Ponte (dep.)	PMDB/RS	Cria Comissão Consultiva de Crédito Imobiliário.

162	Luiz Salomão (dep.)	PDT/RJ	Objetiva extinguir o CMN*
163	Chico Vigilante (dep.)	PT/DF	Objetiva extinguir o CMN*
212	Francisco Dornelles (dep.)	PFL/RJ	Dá estabilidade nos cargos, até 31/12/94, aos diretores do BACEN.

Fonte: Emendas à MP 542/94. Elaboração do autor.
Obs: * Há várias manifestações pela extinção do CMN que, de fato, apenas suprimem as novas regras estabelecidas pela MP 542/94. Na prática faria prevalecer o CMN no formato dado pela legislação anterior.

Como se pode ver, todos os elementos constitutivos do novo desenho da autoridade monetária foram contestados pelas 26 emendas apresentadas:

- procurou-se extinguir o CMN, embora na prática as emendas apresentadas não alcançariam esse resultado mesmo se aprovadas (cf. obs. na tabela 6.3). A argumentação para a extinção baseava-se tanto na inconstitucionalidade da MP 542/94, inapta para alterar a Lei 4.595/64 que teria *status* de Lei Complementar, quanto na defesa de prerrogativas do CN, como era o desejo e objetivo do nunca efetivado art. 25 do ADCT.

- o Plenário do CMN também recebeu várias propostas de alteração em sua composição. Todas, sem exceção, objetivavam aumentar o número de membros presentes, seja pela inclusão de novas autoridades governamentais, seja pela indicação de membros da sociedade (os tradicionais representantes com "reputação ilibada e notória capacidade" na área), que poderiam ou não ter mandatos fixos. As razões apontadas para tais mudanças seriam a necessidade de fiscalização das ações do Estado, a busca de maior representação no conselho e a necessidade de articulação com outros ministérios importantes da área econômica. Em alguns casos busca-se manter a composição anterior do CMN. Os Ministérios escolhidos para integrar o CMN são o da Agricultura e o da Indústria e Comércio.

- quanto às comissões consultivas, em um caso pede-se outra forma de composição, quando se argumenta a necessidade de resguardar as competências das comissões antes em vigor, e em alguns caso altera-se a composição da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito.

- algumas propostas ainda vão no sentido clássico de garantir mandatos e quarentena para os integrantes do BACEN, de forma a gerar independência.

- um ponto que inova em relação à matéria da MP 542/94 é a criação de poderes efetivos ao Congresso na apreciação das Programações Monetárias. Pela MP 542/94 o envio da programação ao Legislativo seria apenas informativo. Pela emenda 10 o Congresso passaria a ter poderes para rejeitar a proposta, o que acabou se efetivando na Lei 9.069/95.

Entende-se que a realização ou não de mudança na proposta do Executivo, e o momento e forma de realizá-lo, são elementos importantes para se entender a forma de relação entre os poderes. Nesse caso, haveria três possibilidades:

- não alteração (manutenção das propostas do Executivo),
- mudança por meio de reedições das MPs,
- alteração por ação formal do Congresso.

A tabela 6.4 apresenta uma síntese dessas informações no referente ao desenho da autoridade monetária.

Tabela 6.4: Ocorrências decisórias e seu momento na tramitação

Condição	**Ocorrência**
Não alterado	Manutenção do CMN. Composição do CMN com 3 membros.
Alterado nas reedições:	Prerrogativas do Congresso em relação às Programações Monetárias. Insulamento do Plenário do CMN em relação às suas comissões consultivas.
Alterado por ação Congressual:	Criação da Comissão Consultiva de Crédito Habitacional, e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana.

Fonte: Legislação Federal, www.planalto.gov.br. Elaboração do autor.

A sobrevivência do CMN não sofreu contestação além das emendas, e manteve-se incólume durante toda a tramitação da matéria. Da mesma forma, o Plenário do Conselho seguiu com a nova composição de 3 membros, à revelia dos interesses de inserção de novos membros do governo ou da sociedade.

O aumento das prerrogativas do Congresso para apreciação das programações monetárias, preconizada pela emenda nº 10, veio a se consubstanciar na MP 681 de 27 de outubro de 1994, que foi a quarta reedição da medida original. Nesta reedição o Congresso Nacional adquiriu a prerrogativa de rejeitar a programação monetária, embora houvesse um prazo que devesse respeitar para fazê-lo (do contrário considerava-se aprovada a proposta) e ainda a rejeição devesse ser na totalidade da matéria (*in totum*), vedada a introdução de qualquer alteração.

A única alteração ocorrida entre a última reedição da MP 542/94 (que foi a 1.027/95) e a Lei 9.069/95 foi a criação da Comissão Consultiva de Crédito Habitacional, e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana.

Vale dizer que as comissões consultivas sofreram um movimento duplo. Por um lado o Congresso conseguiu inserir na Lei a Comissão Consultiva de Crédito Habitacional, e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana, o que configura um avanço em seus interesses. Contudo, no sentido contrário, desde a primeira reedição da MP 542/94 (com a MP 566/94) o Executivo conseguiu tornar o Plenário do CMN mais independente destas mesmas comissões consultivas, pois na MP inicial o regimento do CMN deveria regular "a audiência das Comissões Consultivas, pelo Conselho Monetário Nacional, no trato das matérias atinentes às finalidades específicas das referidas comissões" (art. 11). Com a MP 566/94, tal garantia de voz às comissões foi perdida, e a regulamentação do funcionamento delas ficaria ao arbítrio do Plenário do CMN.

Vale dizer que em audiência no Congresso Nacional, ainda em 11 de julho de 1994, Alcides Tápias, na condição de presidente da Febraban, e como ex-membro do plenário do CMN, afirmava entender correta a nova forma de composição do Plenário do conselho. Contudo, alertava para a necessidade das comissões consultivas serem efetivas em seu papel de repercutir as preocupações da sociedade, o que passava pela criação do seu regimento:

> Nós entendemos que as comissões consultivas, que estão sendo anunciadas na própria Medida Provisória, devem ser a caixa de ressonância da sociedade, das próprias associações e entidades que representam parcelas importantes da economia, de modo a que seja o fórum adequado para discussão dos seus problemas e das medidas que o Governo pretenda implementar.
> É importante que se faça um bom regimento interno dessas comissões consultivas, de modo que a representatividade que a sociedade possa ter na participação nessas comissões possa ensejar uma contribuição muito importante para o Conselho Monetário. (Diário do Congresso Nacional, 07/07/95, p. 12300)

Isto é, a própria expectativa da Febraban não foi atendida no referente à regulamentação das comissões consultivas.

Dimensões e Incerteza

Vista a trajetória das proposições legislativas sobre o CMN desde a CF 88 e também o processo decisório da Lei do Plano Real, cabe agora voltar à hipótese explicativa sustentata por esta tese.

Para alguns autores o Plano Real teria sido aprovado devido à vitória do Ministro da Fazenda sobre o restante do corpo político nacional (Pio, 2001), em que o primeiro saíra vitorioso ao utilizar uma estratégia de ameaças: ou teria aprovado seu plano ou deixaria o cargo. Em sua obra, o próprio Fernando Henrique Cardoso dá elementos a essa interpretação quando apresenta por exemplo suas negociações com os outros ministros ainda sob a presidência de Itamar Franco (Cardoso, 2006).

A parte da literatura sobre estudos legislativos que entende o uso da MP como uma delegação do Legislativo ao Executivo, por outro lado, deixa de explorar aspectos do processo decisório que se mostram importantes no caso da alteração do CMN aqui analisado. Planos econômicos, devido à sua alta complexidade técnica, impopularidade e alto risco, poderiam levar a uma interpretação que sustentasse uma delegação plena, irrestrita, um afastamento racional dos legisladores em relação à matéria. Há posições na literatura, contudo, como Huber e Shipan, que demonstram que matérias de mesmo conteúdo sofrem ou não delegação, e que essa variação de resultados legislativos depende de várias outras condições e não apenas do conteúdo da matéria (2002)[164]. Além disso, como mostra a história político-econômica do Brasil no pré Plano Real, o Executivo encontrou problemas de aprovação de alguns planos, seja com o Plano Bresser (cf. cap. 4), seja com o Plano Verão (Abreu, 1992a). Vale dizer que se o contexto de crise e a complexidade técnica dos planos gerassem uma delegação plena, várias propostas, inclusive a independência do Bacen, poderiam ter sido apresentadas (mas não o foram). Entende-se aqui, desta forma, que não há uma delegação plena e irrestrita no caso da apreciação da MP 542/94, como o provam as emendas sobre o tema e as manifestações parlamentares na Comissão Mista. Assim, o processo decisório tem mais a apresentar e a ser analisado, uma explicação mais aprofundada das razões para o sucesso da MP e a aprovação da alteração da composição do CMN.

Esta tese coloca a seguinte questão sobre a aprovação da proposta do Executivo referente ao CMN: por que parlamentares com interesses particularistas/distributivistas aceitariam perdas nessa dimensão em troca de ganhos gerais? No caso aqui tratado, as perdas particularistas/distributivistas seriam a estrutura de representação presente no CMN que seria desarticulada e os ganhos gerais seriam a estabilidade dos preços.

A lógica da anteposição benefícios particularistas/distributivistas *versus* benefícios gerais é algo poderosa, inclinando-se via de regra pela vitória dos particularistas. Desde a lógica da ação coletiva (Olson, 1999) até estudos sobre a ação parlamentar (Mayhew, 1974)

[164] Os autores tratam de delegação dos órgãos do legislativo para órgãos da burocracia, mas o argumento é bastante interessante e pode ser estendido para as relações Executivo-Legislativo. Os autores colocam como condicionantes da delegação a forma de relação entre os poderes, a possibilidade de accountability e a ação da Justiça na solução de conflitos.

(Ames, 2003) embasam o argumento da vitória dos interesses particularistas. Estes seriam tão caros aos parlamentares por serem mais facilmente apropriáveis pelos patrocinadores e mais certos, enquanto os benefícios gerais seriam mais dificilmente apropriáveis e incertos (como por exemplo a análise das fases entre aprovação da matéria e realização do resultado efetivo como apresentado por Arnold (1990)).

Contudo, essa anteposição interesses particularistas versus interesses gerais toma por resolvidas algumas mediações no processo decisório, e essa tese tem explorado e problematizado duas delas, quais sejam, a forma de equacionamento da incerteza presente no processo decisório e o uso de instrumentos legislativos que alteram a forma de articulação Executivo-Legislativo, como a MP.

Como se afirmou no cap. 2, o Poder Executivo deteve iniciativa na apresentação da proposição que alterou a composição do CMN e conseguiu aprovar um novo desenho institucional para a autoridade monetária. O uso do instituto da MP induziu a cooperação entre Legislativo e Executivo, não cabendo falar em usurpação dos poderes legislativos do Congresso ou mesmo abdicação deste em benefício do Presidente da República. O Poder Executivo, em 1994, utilizou estrategicamente o instituto da MP para reestruturar o CMN, pois esta induziu o CN a considerar mais importante a manutenção da estabilidade monetária do que a garantia de interesses particularistas/distributivistas, o que se deu pela capacidade da MP gerar efeitos positivos logo após sua edição e por ter sido apresentada ao CN como um pacote, o qual para ter sucesso deveria ser preservado – senão em sua totalidade, pelo menos em vários aspectos centrais, entre eles o insulamento da autoridade monetária.

Ao longo da tese pôde-se constatar que o CMN teve um importante papel de representação de interesses particularistas/distributivistas, e que além disso sua estrutura original, ou ao menos parte dela, foi defendida no Congresso por parlamentares tanto da oposição quanto do governo quando da edição da MP 542/94. Não obstante, a proposta do Executivo manteve-se incólume e mesmo uma concessão inicial às comissões consultivas pôde ser retirada logo quando da primeira reedição da MP 542/94. Na última reedição da MP (MP 1.027/95) houve apenas duas emendas que ainda insistiam em alterar a composição do CMN, uma do dep. Marcelo Déda (PT/SE), que incluía os Ministros da Agricultura e Indústria e Comércio no conselho, e outra do dep. Valdir Colatto (PMDB/SC), que inseria o Ministro da Agricultura.

A lógica do carona (Olson, 1999) permite afirmar que há incentivos para que o indivíduo busque seus ganhos individuais na medida em que os ganhos gerais estão sendo defendidos por outros e mesmo já estão garantidos. Explorar o CMN para benefícios

particularistas/distributivistas (conseguindo ganhos) se compara com os prejuízos da deterioração do bem público, quando alguns o exploram e todos perdem[165]. Nesse sentido, haveria um incentivo potencial para que os deputados continuassem a buscar um ganho particular ao defender a inclusão de novos membros no CMN, sem se preocupar com o resultado da ação coletiva consubstanciado na promoção do controle inflacionário. Contudo, o que se viu é que a composição do CMN foi preservada dessas tentações e o número bastante menor de emendas sobre a questão ao longo da tramitação demonstra esse desincentivo. Esta tese advoga que o uso da MP e o sucesso da política por ela produzida geraram tal efeito.

Por que os parlamentares teriam incentivo a preservar o Plano Real, especificamente quanto à nova composição do CMN? O argumento é o seguinte: o sucesso político do Plano Real gerou ganhos para aqueles que o apoiassem, e também tornava mais custoso para a oposição atacá-lo; o elemento complementar é que o Plano Real contou, para seu sucesso naquela conjuntura específica do segundo semestre de 1994, com uma política monetária ativa (juros reais positivos), que estava subordinada ao CMN reformado. Abaixo serão detalhados os passos e elementos do argumento.

Quanto ao ganho político, é patente que o sucesso eleitoral do candidato Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 2006) dependeu do sucesso de seu plano econômico. Ainda, esse sucesso repercutiu na eleição de bancadas robustas para o PSDB, partido do presidente, e para o PFL, seu principal apoiador. Por outro lado, o candidato Lula, que mostrava-se favorito ainda no primeiro semestre de 1994, viu suas chances reduzidas a ponto de perder o pleito já no primeiro turno em outubro. O não compromisso com o Plano Real naquela época teria sido politicamente tão prejudicial ao PT que esta posição foi explorada por seus adversários ainda nos pleitos presidenciais de 2002 e 2006.

Se o sucesso eleitoral do Plano Real era tão importante politicamente no segundo semestre de 1994 a ponto de incentivar a construção de uma base de apoio e seu engajamento efetivo em sua defesa, além de rechaçar os ataques da oposição, um dos elementos centrais desse sucesso, naquele momento, era a política monetária ativa.

Como já se viu anteriormente, o Plano Real foi construído em três etapas. A primeira delas, com o Plano de Ação Imediata e o Fundo Social de Emergência, tratou de criar maior equilíbrio orçamentário, algo viabilizado ao final de 1993 e início de 1994. Durante o

[165] Poder-se-ia argumentar que a inflação no Brasil morreu por exaustão, isto é, na medida em que seus níveis se elevaram, ela teria deixado de ser funcional, não teria sido possível a alguns grupos explorá-la dentro de uma relação custo/benefício favorável. A lógica da exploração do bem público, por si só, é um argumento contrário à essa idéia, porque os ganhos com a exploração da inflação teriam que ser muito baixos para valer a pena para o grupo dominante abrir mão deles em benefício de um ganho geral. “Não há crise que se suicide”.

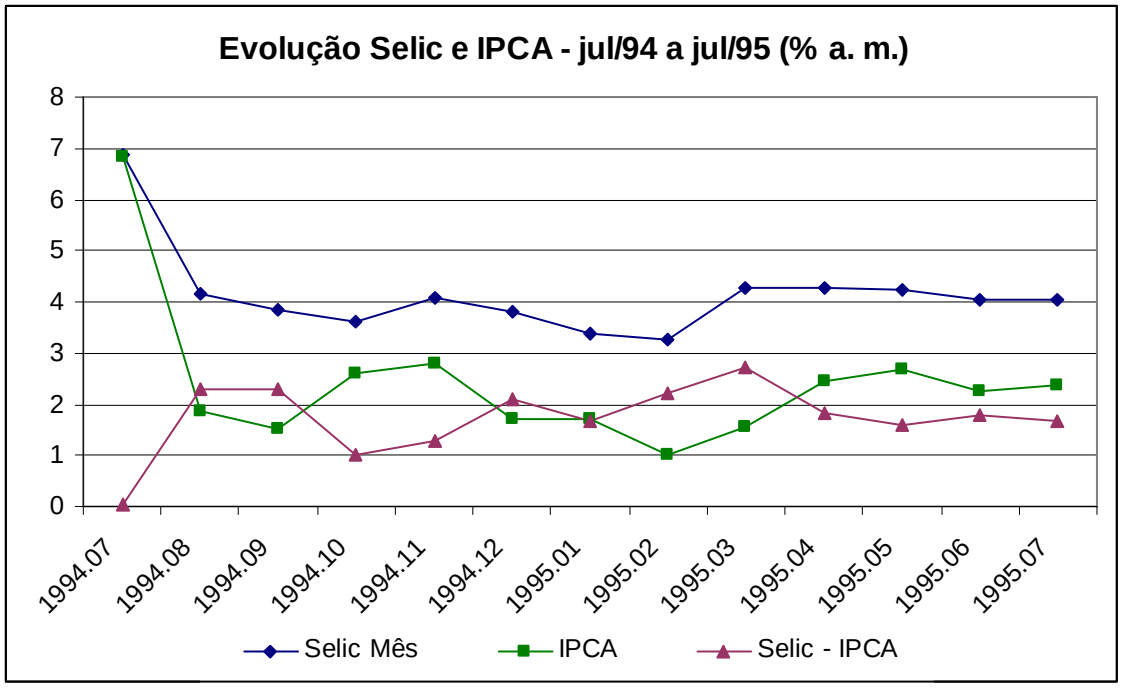
primeiro semestre de 1994 a segunda etapa alinhou os preços, salários e tarifas da economia a um indexador geral que foi a URV, como forma de neutralizar a inércia inflacionária. A terceira etapa, que viria com a MP 542/94, seria a emissão do Real.

Este terceiro momento, no qual se desenvolve o processo decisório sobre o desenho institucional da autoridade monetária, foi marcado pela política monetária ativa, isto é, aplicação de juros reais positivos pelo governo. O temor, derivado da experiência do Plano Cruzado (cf. cap. 4), seria que a estabilidade econômica elevaria a demanda – fruto da extinção do imposto inflacionário e da criação de perspectivas positivas para a economia – e com isso pressionasse a inflação. Desde o Plano Bresser essa constatação já impelia a equipe econômica a planejar política monetária ativa para os momentos iniciais de planos de estabilização, o que foi realizado também no Plano Real. Ademais, fazia parte da estratégia inicial do Plano Real a valorização cambial e o estímulo às importações como forma de combater os preços oligopolísticos (Franco, 2000). Vale dizer que os juros reais positivos atraíam capitais estrangeiros para o Brasil e com isso favoreciam a valorização do Real. O simples fato da alteração da composição do CMN ter ocorrido na terceira fase do plano, e não antes, demonstra a importância da política monetária ativa naquele momento e a necessidade de insulamento da autoridade monetária.

O gráfico 6.2 abaixo apresenta os juros da Selic (praticado no overnight[166]), o IPCA e a diferença entre eles, que é uma medida dos juros reais praticado no Brasil. Os juros reais durante o período de decisão sobre a Lei do Plano Real (de julho de 1994 a junho de 1995) oscilou praticamente de 1% a 2,7% ao mês (à exceção de julho de 1994 quando foi próximo de zero), o que em termos anualizados significa 12,6% a 37,7% respectivamente.

Gráfico 6.2. Evolução da Selic, do IPCA e dos juros reais durante o processo decisório da Lei do Plano Real.

[166] O overnight corresponde às operações diárias que o os bancos fazem com o governo.



Fonte: IPEADATA. Elaboração do autor.

A aplicação dos juros reais nessa magnitude, e outras decisões afeitas ao CMN no período (como o limite de emissão e a paridade cambial) trariam certamente pressões sobre seus membros. O crédito é preocupação dos agentes econômicos, e como se viu anteriormente, a preocupação com o crédito agrícola era tema central no Plano Real, espelhado tanto nas emendas apresentadas quanto no fato de ser tema de audiência específica da Comissão Mista encarregada de apreciar a MP 542/94 logo após sua edição[167]. Vale dizer ainda que a apreciação cambial (ocorrida logo no início do Plano) é ruim para a agricultura brasileira na medida em que remunera menos o setor em moeda nacional, e o setor agrícola brasileiro era fortemente dependente das vendas externas.

A política monetária ativa, garantida pelo CMN reformado, era assim peça central ao sucesso do Plano Real, e por isso deveria ser preservada das pressões que surgiam da própria dinâmica do plano.

Os parlamentares que abriram mão de proteger seus interesses particularistas/distributivistas no CMN teriam então sido pressionados pelo Executivo? Argumenta-se aqui algo diferente.

Em 1964 a aprovação de uma autoridade monetária ortodoxa pode ter contado com o apoio do Congresso, mas o que se viu é que houve uma negociação que agraciou os

[167] Essa audiência, que ocorreu logo em 11 de julho de 1994, contou com a participação de autoridades dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura, do BB, do BNE, da CONTAG e da CNA (cf. Apêndice).

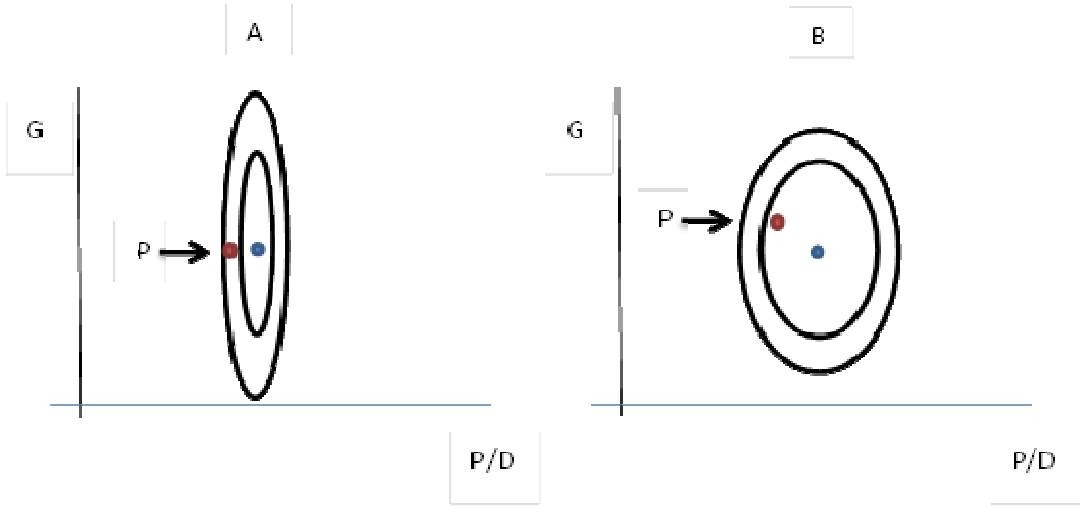
parlamentares com dois temas caros a eles, quais sejam, a institucionalização do crédito rural e a representação privada nas comissões consultivas.

Agora em 1994 não houve uma barganha entre temas distintos. Executivo e Legislativo não trocaram apoio baseados numa barganha de políticas (*logrolling*). Pelo contrário, a lógica de ação da MP criou um novo cenário capaz de fazer a avaliação parlamentar sobre ganhos e perdas relativos aos intersses particularistas/distributivistas ser reavaliada em benefício da aprovação da matéria. Aos parlamentares não se tratava de perder no CMN para ganhar em outra política diferente (como crédito rural, etc.), mas sim perder os interesses particularistas/distributivistas no CMN e ganhar pelas próprias políticas do conselho reformado em favor da estabilização monetária. O resultado final mostraria ser vantajoso apoiar a mudança do *status quo.*[168]

Se considerado o argumento do parágrafo acima em termos de preferências, equivale a dizer que as preferências parlamentares continuaram avaliando positivamente o atendimento de seus interesses particularistas/distributivistas, o que mudou é que a maior certeza em relação aos ganhos nas políticas gerais diminuiu o desconto que os parlamentares dão em relação a uma proposta neste sentido. O gráfico 6.3 exemplifica a mudança:

Gráfico 6.3 Duas dimensões e mudanças na incerteza relativa às propostas

[168] Um paralelo interessante refere-se à estratégia parlamentar adotada por JK em seu governo. Como afirma Lafer (2002), JK teria comprometido todo seu governo com uma política de industrialização, o que obrigaria o Congresso a apoiá-la sob pena de inviabilizar todo o governo. Da mesma forma, poderia ser argumentado que o governo Fernando Henrique Cardoso teria apoiado todo seu governo numa política de estabilização, de forma a obrigar o Congresso a apoiá-lo. Há duas considerações a serem feitas, no entanto, e que esta tese pode ajudar a esclarecer. O primeiro ponto é que o Congresso que apoiou JK mostrou-se um congresso com preferências voltadas necessariamente ao desenvolvimento econômico. Já o congresso que apoiou FHC não era necessariamente comprometido em primeiro plano com a estabilização monetária. Esta tese inclusive prescinde da necessidade do Congresso Nacional em 1994-1995 ter como preferência principal o combate à inflação. O segundo ponto é que os poderes legislativos do Executivo, no caso a MP em 1994-1995 induz a uma nova forma de coordenação entre os poderes e apoio às propostas do Executivo. Um ponto útil a ser considerado é que o contexto de crise econômica do governo Collor não levou a um apoio contínuo e irrestrito, principalmente depois dos meses iniciais, do Congresso em defesa de políticas estabilizadoras. Em outras palavras, não basta haver uma crise e um plano para que o Legislativo o apoie, há mais questões envolvidas.



Fonte: elaboração do autor

O gráfico 6.3 traz propostas de interesses gerais no eixo y e de interesses particularistas/distributivas no eixo x. Quanto mais distante da interseção x-y, mais extremas são as propostas na dimensão sinalizada. As elipses são curvas de indiferença (cf. cap. 2) e sua forma, verticais em ambos os casos, apresentam exemplos de preferências separadas mas com saliência que valoriza mais os interesses particularistas/distributivistas. O gráfico 6.3−A mostra uma situação em que a saliência em favor dos interesses particularistas/distributivistas é maior do que no gráfico 6.3−B. Isto é, para se atingir uma curva de indiferença mais externa, uma proposta precisa se distanciar menos do ponto ideal (o centro das elipses) no gráfico A (se for um movimento na horizontal), porque o decisor valoriza muito as propostas distributivistas/particularistas. As elipses menos alongadas no gráfico 6.3−B mostram que a relação interesses gerais/interesses particularistas/distributivistas avançou no sentido da valorização dos interesses gerais. A diminuição no alongamento, isto é, a valorização dos interesses gerais, é resultado da maior viabilidade de propostas nessa dimensão. Elas se tornaram mais críveis e por isso o menor desconto que os decisores aplicam em relação a ela.

Assim, o argumento desta tese é que a diminuição na incerteza em relação aos interesses gerais apresenta aos decisores uma nova estrutura de preferências, mas de forma alguma desconsidera os interesses particularistas/distributivistas. O que ocorre é que as preferências na dimensão interesses gerais são mais valorizadas. Pela construção dos gráficos 6.3-A e B, vê-se que uma proposta (P) na situação B que implica maior avanço nos interesses gerais e supressão de interesses particularistas/distributivistas pode ser aceita mais facilmente que na situação A.

O uso do instituto da Medida Provisória permitiu que o Plano Real entrasse em vigor imediatamente. Assim, ganhos gerais de combate à inflação – que poderiam ser incertos se dependentes de ações mais mediatas – tornaram-se concretos e mais certos. Os termos da troca entre interesses particularistas/distributivistas e interesses gerais modificou-se pela certeza dos ganhos gerais. De forma quase prosaica pode-se dizer que os parlamentares abriram mão de interesses particularistas/distributivistas não por promessas de ganho, mas por ganhos efetivos que foram carreados para suas carreiras políticas ao apoiarem o Plano Real. Para aqueles políticos na oposição, ao contrário, tornava-se mais custoso colocar-se contra um plano de sucesso.

O mecanismo da MP, conforme afirmam Figueiredo e Limongi (2001), atua para coordenar a ação dos parlamentares. A coordenação ocorre pela construção de novas condições para o processo decisório (como demonstrado nos parágrafos acima), pelo controle da tramitação que impede ações individuais efetivas, e pela proteção (pelo anonimato) àqueles parlamentares que teriam perdas políticas se necessitassem mostrar apoio efetivo à proposição. No caso aqui analisado, a entrada imediata em vigor da MP 542/94 fez com que a estrutura de ganhos e perdas derivados da proposição se tornasse mais favorável à aprovação. O acerto técnico do plano, apoiado no instituto da MP, fez com que se criasse um circuito positivo que se auto-alimentava de sucesso econômico e apoio político.

Por fim, dois aspectos referentes à forma de tramitação das MPs − que podiam ser reeditadas com alterações[169] − também ajudam a explicar o sucesso de sua aprovação no caso específico do Plano Real:

- em princípio o governo não precisaria trabalhar para conseguir aprovar a MP no Congresso, mas ao utilizar a reedição, deveria conseguir apenas que a MP não fosse derrotada em Plenário, o que é algo mais fácil. Isso dava tempo ao governo para que os resultados do plano econômico se tornassem mais vultosos e concretos e assim atraísse mais apoio político.
- A lógica de proceder a alterações durante as reedições (já que a MP não precisava ser reeditada de forma idêntica, mas poderia comportar alterações) também fazia com que o Executivo pudesse barganhar apoios por meio de questões isoladas, sem precisar ceder em questões centrais, e na medida em que oposições se tornassem mais frágeis, ele poderia ainda avançar em suas pretensões. O avanço do Congresso nas reedições ao conseguir maior controle

[169] Deve ser ressaltado que a reedição com alterações torna o processo legislativo fragmentado e de baixa transparência, o que dificulta do controle social.

sobre as programações monetárias, que poderiam ser rejeitadas, e o avanço do Executivo ao diminuir ainda mais o papel das comissões consultivas, são exemplos dessa forma fragmentada de processo decisório.

6.4 Conclusão

Este capítulo apresentou o processo decisório referente ao CMN no pós CF 88, o qual culminou com a alteração drástica de sua composição em julho de 1994 com a edição da MP do Real. Demonstrou-se que o uso da MP e o acerto técnico do plano econômico alteraram a estrutura de ganhos e perdas derivados da proposição e tornou mais fácil sua aprovação. A variável central ao argumento é a incerteza. Em geral ganhos particularistas são mais certos e apropriáveis pelos seus patrocinadores, enquanto ganhos gerais são mais incertos e menos apropriáveis. Contudo, na medida em que os ganhos gerais derivados do Plano Real mostraram-se cada vez mais concretos, tornou-se mais atrativo para os políticos apoiarem o plano ou mais custoso não apoiá-lo.

A reconfiguração da autoridade monetária em 1994 tem similaridade com aquela ocorrida em 1964, pois ambas tiveram participação importante do Executivo e o Legislativo atuou no processo. Contudo, enquanto no caso mais antigo a composição do resultado final deveu-se a uma negociação entre interesses particularistas/distributivistas e interesses gerais, no caso mais atual o que se viu foi uma reconfiguração da estrutura de ganhos entre as duas dimensões e que tornou mais favorável a aprovação dos interesses gerais. Nesse segundo caso não cabe se falar em barganha entre posições, mas sim numa reconfiguração do cenário que torna mais atrativo para o parlamentar apoiar a iniciativa que suporta interesses gerais.

O próximo capítulo é a conclusão da tese, em que se retoma o objetivo da pesquisa, suas hipóteses e achados e avança-se sobre questões complementares abarcadas pelo trabalho.

Conclusão

O desenho de pesquisa desta tese é a comparação de dois estudos de caso. A primeira e necessária qualificação que se deve fazer é então "de quê" são os casos. Como aponta Gerring (2001; 2007), não existe estudo de caso *tout court*, porque a análise só é possível ao se proceder a comparações, sejam explícitas ou não. E nessa escolha de qual comparação realizar define-se o caso, pois é o pano de fundo que dá sentido aos achados do trabalho. Assim, um fenômeno estudado pode ser caso de inúmeras outras ocorrências empíricas ou postulações teóricas, e é o desenho de pesquisa – opção feita pelo pesquisador – que o define.

Nesta tese optou-se por tomar os casos como de decisões legislativas no Congresso brasileiro, referentes à criação e reforma de autoridade monetária, que englobavam interesses gerais e particularistas/distributivistas. Este era o compromisso da tese.

Como se demonstrou nos capítulos anteriores, trata-se de dois casos historicamente importantes para a configuração institucional do estado brasileiro contemporâneo e também da sua gestão econômica. Nesse sentido, são casos fundamentais para se compreender a realidade atual da política econômica brasileira. CMN e Bacen ainda mantêm sua existência, e a conformação atual da política monetária deriva sobremaneira das decisões tomadas em 1994 e 1995.

O desenho de pesquisa desenvolveu-se sobre uma perspectiva comparativa, mas até o momento, no entanto, não se procedeu a uma síntese dos achados que enfatizasse elementos de similaridade e contraste entre os casos.

Estudos legislativos brasileiros já valorizaram a comparação entre os dois períodos democráticos experimentados pelo país (Santos, 2003), e aqui se seguiu o mesmo caminho. A comparação ganha sentido pois ambos os períodos compartilharam de algumas características centrais. Tanto a República de 46 como o período pós CF 88 estruturaram-se sobre sistemas federalista e presidencialista, legislativo federal bicameral, sistema proporcional de lista aberta para escolha dos deputados federais e multipartidarismo (cf. caps. 3 e 4). Por outro lado, a diferenciá-los está, no que diz respeito ao comportamento legislativo, a menor força do chefe do Poder Executivo no primeiro período. Na quadra atual o Presidente da República detém maior controle sobre as iniciativas orçamentárias, pode editar decretos com força de lei e possui prerrogativa para pedir urgência aos projetos de sua autoria.

Da forma que se construiu a argumentação da tese, as características constantes nos dois períodos seriam variáveis controladas, e resultados diferentes não poderiam ser creditados a variáveis constantes. Seguindo a literatura de estudos legislativos, o que se mostrou como elemento central a explicar a diferença entre ambos os processos decisórios foram os poderes legislativos do Presidente da República. Para o caso de 1964, na ausência (e não uso) de poderes legislativos por parte do chefe do Poder Executivo, houve uma troca de apoios entre interesses distintos patrocinados por cada poder (*logrolling*). Já em 1994-1995, o instituto da MP foi responsável pela aprovação da alteração no CMN pois ensejou a cooperação entre os poderes de uma forma diferente, não baseada em troca de apoios, mas sim numa alteração na valorização dos interesses gerais.

A tese baseou-se num modelo de análise que assumiu o Legislativo como promotor de interesses particularistas/distributivistas em ambos os processos decisórios e o Executivo como promotor dos interesses gerais, no caso a estabilidade monetária. A hipótese geral e suas duas hipóteses particulares foram testadas e mostraram-se exitosas. O resultado final dos processos decisórios respeitou as preferências do Legislativo. No caso de 1964 o formato final da autoridade monetária respeitou os interesses particularistas/distributivistas dos parlamentares em duas dimensões específicas: a representação privada no CMN e a institucionalização do crédito rural. No caso da alteração do CMN em 1994, o processo decisório apresentou características distintas, no qual o instituto da MP permitiu que se alterasse a situação de incerteza em relação às propostas de mudança no CMN, identificada no caso como a promoção do interesse geral. Neste segundo caso não houve uma barganha entre políticas como presente em 1964, mas sim a própria modificação do leque de escolhas dos legisladores em relação aos interesses gerais e particularistas/distributivistas – induziu-se a escolha no sentido pretendido pelo Executivo.

A possibilidade de controlar elementos como o presidencialismo, o sistema eleitoral, o multipartidarismo e a forma federativa permitiu valorizar na análise a presença da MP e seu mecanismo de alteração do leque de escolhas dos parlamentares. Devido ao seu poder de gerar efeitos imediatamente, modificando o *status quo*, as MPs podem induzir a cooperação entre Executivo e Legislativo para o período pós CF 88. Esta assertiva afasta a ideia de que as MPs são abdicações do Congresso, pois estas sim configuram uma forma de relação em que os dois poderes negociam posições e possuem margem de autonomia.

Considerada a posição de Arnold (1990), pôde-se demonstrar que também no caso brasileiro há situações nas quais o Congresso – mesmo que tenha prerrogativas, e mesmo que considere seus interesses particularistas/distributivistas – pode aprovar importantes políticas

de interesse geral, sendo no caso de 1994 com prejuízo dos seus próprios interesses particularistas.

Procurou-se ao longo do texto deixar claro que o modelo "imputa" aos parlamentares a preocupação e defesa de interesses particularistas/distributivistas e ao Executivo os interesses gerais. Com isso, não se quer dizer que a realidade brasileira é de um Congresso sempre preocupado com os interesses particularistas e negligente com os interesses gerais, ou um Executivo sempre preocupado com os interesses gerais. O que se pretendeu foi radicalizar uma posição que, contestada como foi pelos achados e interpretação da tese, permite ao analista ter mais segurança em afirmar a posição defendida. Em outras palavras, se o pensamento vulgar ou mesmo acadêmico dominante fosse de que o Legislativo é particularista, esta tese permite contestar esta posição de forma consistente, pela forma com que se construiu o modelo e se testou com sucesso a hipótese contrária[170].

O resultado do modelo testado na tese permite também uma reflexão sobre as relações Política-Economia, seja na prática, seja na análise acadêmica.

A gestão econômica anti-inflacionária do Plano Real, alimentada pelo pensamento econômico ortodoxo, ajudou a consolidar a ideia de que a política monetária deve ser "insulada" das influências políticas, pois estas seriam geradoras de problemas, principalmente o excesso de gastos e o financiamento inflacionário. Contudo, o q ue se viu é que a influência política existe, e a crítica aportada pela tese é que a política faz sim parte das determinações da política econômica e não se coloca como necessariamente negativa.

O que se ilumina com a tese é que pode haver relações entre a política e as instituições econômicas ou a gestão cotidiana. Aqui não se procedeu ao levantamento de possíveis ações políticas para influenciar a gestão cotidiana da política monetária, mas se conseguiu deixar claro que o desenho institucional da autoridade monetária é objeto de interesse político, e que esse desenho é escolhido a fim de influenciar a política substantiva a ser realizada.

É inafastável da política econômica sua construção institucional pela política, e também deve-se considerar o caráter democrático das sociedades, que exige que todos os poderes públicos submetam-se ao sistema político eletivo. O "insulamento burocrático" pleno choca-se com a *accountability*, que é elemento constituinte da democracia (Dahl, 2001).

Em termos acadêmicos, vê-se que a relação Ciência Política-Economia tem já consolidada várias perspectivas de análise (cf. cap. 2). Contudo, deve-se privilegiar a análise

[170] Estes achados empíricos fortalecem a crítica à perspectiva distributivista do Congresso brasileiro, como por exemplo as ideias de Ames (2003).

da construção de instituições, pois elas estruturam comportamentos de agentes burocráticos por meio de incentivos e controles. Para os EUA, a literatura de Ciência Política sobre política monetária mostra-se um pouco escassa nesse sentido, talvez devido ao amadurecimento e estabilidade institucional das instituições daquele país. Lá a literatura encontrada preocupa-se mais com outras formas de influência dos parlamentares e do Poder Executivo sobre o funcionamento do FED, que goza de boa dose de independência. Como se viu, manifestações diretas da comissões temáticas do Legislativo sobre o rumo da política de juros e também a indicação dos membros do FED são as variáveis mais focadas pela literatura (Havrilesky, 1995, é o melhor exemplo).

No caso brasileiro, a literatura sobre relações política-política monetária é escassa de maneira geral, e esta tese aporta conhecimento e força à perspectiva de análise das instituições. Tal abordagem é coerente com a história político-econômica do país, que assistiu a momentos de reordenamento da economia nacional acompanhados de mudanças políticas e institucionais significativas (como o PAEG e o Plano Real). A tese também associa-se de forma adequada à perspectiva analítica dos estudos legislativos atuais. Dentro da escolha racional, vê-se que para os decisores públicos é coerente enfatizar ações sobre estruturas a fim de controlar comportamentos de agentes.

A tese também permitiu discutir dois momentos qualitativamente diferentes da sociedade e da economia brasileira em relação à gestão de sua economia. O primeiro período analisado caracterizava-se por uma maior autarquia econômica, em que os políticos e os gestores de política econômica detinham maior controle sobre o cenário analisado. Naquele primeiro período foi possível acelerar o desenvolvimento econômico e administrar permanentes desequilíbrios entre o setor real da economia, o quadro fiscal e a política monetária. Inflação e desenvolvimento andaram juntos por quase duas décadas. A reforma institucional empreendida em 1964 era parte de um plano maior de reformas que buscava atacar o desequilíbrio entre o setor real da economia e as instituições financeiras nacionais – pois havia um subdesenvolvimento dos bancos e do crédito brasileiro em relação às necessidades da indústria e da agricultura. Para uma economia autárquica, os desafios econômicos são diferentes do que em um contexto aberto e integrado internacionalmente.

Em 1994 aprofundava-se a abertura comercial e financeira. As reformas empreendidas pelo país buscavam inseri-lo no sistema econômico globalizado, para isso necessitando de instituições monetárias efetivas no controle da inflação e que garantissem segurança aos investidores estrangeiros. Em termos políticos, se a República de 46 não conseguiu superar seus desafios econômicos e sociais dentro de sua estrutura política – em que os desafios

concretizaram-se nas malogradas reformas de base – e se viu diante da ruptura do regime para então assim superar seus desafios econômicos, o Plano Real enfrentava o difícil quadro de construir novas instituições de política econômica e concomitantemente salvaguardar uma democracia ainda incipiente. A quebra da economia política da República de 46 necessitou da ascensão de um projeto econômico inserido na política por elementos estranhos ao sistema, no caso os militares de 1964 e sua tecnocracia. Já em 1994 o desafio foi criar um plano econômico a partir do sistema em vigor e que obtinha apoio político dentro deste mesmo sistema. A democracia antecedeu, acompanhou e apoiou o Plano Real.

Por fim, a análise da Reforma Bancária de 1964 permite trazer elementos para a caracterização mais acurada da vida legislativa no início do período militar. A valorização dos detalhes referentes ao processo decisório permitiu compreender melhor a realidade legislativa daquele período, em que houve uma real participação do Congresso na formatação institucional da autoridade monetária. Houve a modificação do equilíbrio esquerda-direita no tema da política monetária com o golpe e o AI 1, mas pode-se afirmar que para o Congresso há dois períodos militares distintos, um relativo ao governo Castelo Branco e outro posterior. No primeiro o Congresso ainda preservou dose significativa de poder e influência, como se viu na tramitação da reforma bancária. Como afirma Gaspari (2002), há uma ruptura entre Castelo Branco e Costa e Silva, e, ao menos para a política monetária e sua apreciação legislativa, não cabe falar em um Congresso apático e inoperante no primeiro período. A decisão legislativa tomada em 1964 foi coerente com todo o processo de discussão havido desde 1947 dentro daquele poder, e mesmo no pós golpe houve relevante discussão, inclusive com posições contrárias ao governo, como demonstram mais claramente o Parecer de Ulisses Guimarães, as emendas do Senado Federal e os vetos do Presidente da República.

Assim, pode-se concluir que a tese demonstrou a utilidade de se estudar profundamente casos importantes de processos decisórios no Legislativo, o que tanto permite clarificar melhor ideias e conceitos aplicados à análise das relações Executivo-Legislativo (em especial o caso brasileiro), quanto para realizar o resgate de informações históricas pouco conhecidas sobre o Poder Legislativo.

Referências:

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. 1988. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, pp. 5 a 34.
ABREU, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
ABREU, M. P. 1992b. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
ABREU, M. P. Introdução. 1992c. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, 4 ed. Rio de Janeiro, Campus.
ALEXANDER, J. C; GIESEN, B.; MÜNCH, R.; SMELSER, N. J. (ed.) 1987. The Micro-Macro Link. Berkeley. University of California Press.
ALLEN, Stuart D.; BRAY, Jeremy; SEAKS, Terry G. 1997. A multinominal logit analysis of the influence of policy variables and board experience on FOMC voting behavior. Public Choice 92: 27-39.
ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. 2007. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. in MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2003), "O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros". Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, pp. 661-697.
ARNOLD, R. D. 1990. The Logic of Congressional Action. Yale University Press.
BACHA, Edmar L. 1998. O Plano Real: uma avaliação. In MERCADANTE, Aloizio (org.). O Brasil pós-Real. Campinas. Instituto de Economia.
BARRO, R.; GORDON, D. A positive theory of monetary police in a natural rate model. Journal of Political Economy, 9. Ago. 1983.
BATES, Robert H. et. alli. Analitic Narratives. Princeton University Press. 1998.
BECK, Nathaniel. 1987. Elections and the Fed: Is there a Political Monetary Cycle? American Journal of Political Science, Vol. 31, n. 1 (Feb). 184-216.
BENEVIDES, Maria Victoria. A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro, 1945-1965. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981. 297p.
BIELSCHOWSKY, Ricardo. 1988. Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. RJ, IPEA/INPES (Série PNPE, 19).
BLANCHARD, Olivier J. 2001. Macroeconomia: teoria e política econômica. tradução da 2ª ed. original de Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus.
BLINDER, Alan S. 1999. Bancos Centrais: teoria e prática; tradução de Maria Abramo Caldeira Brant. São Paulo: Ed. 34.
BLUSTEIN, Paul. 2002. Vexame: Os Bastidores do FMI na Crise que Abalou o Sistema Financeiro Mundial. 2ª ed. Rio de Janeiro, São Paulo. Editora Record.
BOSCHI, Renato e DINIZ, Eli. 2000. Globalização, herança corporativa e a representação de interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano. Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

BRAGA, Ricardo de João. 2006. A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal frente à Política de Câmbio Administrado (Janeiro de 1995 a Janeiro de 1999). Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado em Ciência Política.
BRASIL. Câmara dos Deputados. s.d. A Reforma Bancária na Legislatura 1946-1950. Brasília.
BRASIL, Senado Federal. 1963. Reforma bancária, publicações, estudos, projetos, discursos, teses, leis, decretos, mensagens, entrevistas, relatórios, pronunciamentos sobre bancos e reforma bancária. Brasília, Senado Federal, 2v.
BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 2003. O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira. In Revista de Economia Política, vol. 23, n° 3 (91), julho-setembro/2003. pp. 03-34.
CANTANHÊDE, Eliane. O PFL São Paulo : Publifolha, 2001, 97 p.
CAPORASO, James A.; LEVINE, David P. 2002. Theories of political economy. Cambridge University Press.
CARDOSO, Fernando Henrique. 2006. A arte da política: a história que vivi. Coordenação Editorial, Ricardo A. Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
CARNEIRO, D. D. 1992. Crise e Esperança: 1974-1980. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, 4 ed. Rio de Janeiro, Campus.
CARVALHO, Nelson Rojas. (2003). E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo. Rio de Janeiro: Revan
CASTRO, Lavínia Barros de. 2005a. Esperança, Frustração e Aprendizado: a História da Nova República (1985-1989). in GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (org). Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
CASTRO, Lavínia Barros de. 2005b. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). in GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (org). Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
CHANG, Kelly H. 2003. Appointing Central Bankers: The Politics of Monetary Policy in the United States and the European Monetary Union. Cambridge, Cambridge University Press.
CLARK, William Roberts; HALLERBERG, Mark. 2000. Mobile Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy. The American Political Science Review, Vol. 94 n. 2. Jun. 323-346.
CODATO, Adriano Nervo, 1997. Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64. Teses e Pesquisas. Hucitec, Anpocs, Editora UFPR.
CORAZZA, Gentil. 1995. A Interdependência dos Bancos Centrais em Relação ao Governo e aos Bancos Privados. Tese de Doutoramento. Unicamp.
CYSNE, Rubens Penha; COIMBRA-LISBOA, Paulo C. 2004. Imposto Inflacionário e Transferências Inflacionárias no Brasil: 1947-2003. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 4 (96), outubro-dezembro.
DAHL, Robert A. Sobre a Demcracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2009 (reimpressão).
DOWNS, A. 1999. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: Edusp.
FERGUSON, C.E. 1992. Microeconomia. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1997), O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. Novos Estudos CEBRAP, nº 47, pp. 127-154.
FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. 2001. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: FGV. 2ª ed.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. 2008. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: FGV.
FILGUEIRAS, Luiz. 2000. História do Plano Real. Fundamentos, impactos e contradições. Boitempo Editorial. 2ª ed. ampliada.
FIUZA, Guilherme. 2006. 3000 dias no bunker: um plano na cabeça e um país na mão. Rio de Janeiro: Record, 2006. 2ª ed.
FLEISCHER, David. Os partidos políticos. in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2ª ed., revisada e ampliada, 2007.
FRANCO, Gustavo H. B. 2000. O Desafio Brasileiro – Ensaios sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda. 2ª ed. São Paulo. Editora 34.
FRANCO, Gustavo H. B. 2005. Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil. in GIAMBIAGI, F. et. alli. (org.) Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro, Elsevier, 9ª reimpressão.
FRITSCH, Winston. Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930. (1992) in ABREU, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
GALBRAITH, John Kenneth. 1997. Moeda: de onde veio, para onde foi. São Paulo: Pioneira.
GASPARI, Elio. 2002. A ditadura envergonhada. São Paulo : Companhia das Letras.
GERRING, John. 2001. Social Science Methodology: A Criterial Framework. Cambridge University Press.
GERRING, John. 2007. Case Study Research: Principles and Practices. Cambridge University Press.
GIAMBIAGI, Fábio et. alli (org.). Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. 2000. Finanças Públicas. 2ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier.
GREEN, D. P. e SHAPIRO, I. 1996. Pathologies of Rational Choice Theory: A critique of applications in Political Science. New Haven and London: Yale University Press.
GRIER, Kevin. 1991. Congressional Influence on US monetary policy: an empirical test. Journal of Monetary Economics, 28. 201-220.
GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. 1994. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil: Poder e Lógica de Ação. Tese de Doutoramento. Unicamp.
HADDAD, Paulo Roberto. 1987. O PFL à procura de uma identidade ideológica: qual o liberalismo econômico? Brasilia: Instituto Tancredo Neves, 24 p.
HAVRILESKY, Thomas 1995. The Pressures on Amercican Monetary Policy. Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Press. 2. ed.
HINICH, Melvin J. e MUNGER, Michael C. 1998. Analytical Politics. Cambridge University Press.
HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge University Press. 2002.
JAYME Jr., Frederico G.; CROCCO, Marco Aurélio. Independência do Banco Central: incompatibilidade entre Teoria e Prática. 2006. in AVRITZER, Leonardo; ANASTAZIA, Fátima (org.) 2006. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.
JEVONS, W. S. A Teoria da Economia Política. Coleção os Economistas. Abril Cultural. 1983.
KEECH, William R. 1995. Economic politics: the costs of democracy. Cambridge University Press.

KIEWIET, R. e McCUBBINS, M. (1993), The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process. Chicago, The University of Chicago Press.
KREHBIEL, K. 1992. Information and Legislative Organization. University of Michigan Press.
KYDLAND, F; PRESCOTT, E. 1977. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. Journal of Political Economy. 85: 473-92.
LAFER, Celso. 1997. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). in LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Editora Perspectiva. Coleção Debates. 5ª edição. 1ª reimpressão.
LAFER, Celso. 2002. JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV. Tradução de Maria V. M. Benevides.
LAGO, Pedro Aranha Correa do. 1982. A Sumoc como embrião do Banco Central: sua Influência na Condução da Política Econômica, 1945-1965. Tese de Mestrado. PUC/RJ. 1982.
LAGO, Luiz Aranha Correa do. 1992. A Retomada do Crescimento e as Distorções do "Milagre": 1967-1973. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
LEOPOLDI, Maria Antonieta. 2002. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In GOMES, Angela de (org.). O Brasil de JK. Rio de Janeiro, FGV. 2ª ed.
LIMA, Sônia Rabello Filgueiras. 2006. A autonomia do Banco Central do Brasil: as tensões que obstruíram a sua formalização no governo FHC. Dissertação de Mestrado. UnB.
MALTZMAM, F. 2001. Competing Principals: Comittees, Parties, and the Organization of Congress. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
MAYHEW, D. R. 1974. Congress: The Electoral Connection. New Haven, Yale University Press.
MAINWARING, Scott; MENEGUELLO Rachel; POWER, Timothy. Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases; tradução de Valéria Carvalho Power. São Paulo: Paz e Terra, 2000.107 p. : il.
MELO, Carlos Ranulfo. 2007. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. in MELO, Carlos Ranulfo, e SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG.
MENEGUELLO, Rachel. 1998. Partidos e governos no Brasil contemporâneo, 1985-1997. Rio de Janeiro Paz e Terra, 205 p.
MENGER, K. Princípios de Economia Política. Coleção os Economistas. Abril Cultural. 1983.
MINELLA, Ary Cesar. 1988. Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil. RJ: Espaço e Tempo. SP: ANPOCS. Tradução: Paulo Fróes. Tradução de: Los banqueros y su organizacion de classe en Brasil.
MODIANO, Eduardo. 1992. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
MOE, Terry M. 1995. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. in Williamson, Oliver E. Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. New York, Oxford: Oxford University Press, 1995.
MOE, Terry M. 1984. The New Economics of Organization. American Journal of Political Science, Vol. 28, N° 4. (Nov. 1984), 739-777.
MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. 2004. *Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a Questão da Neutralidade da Moeda*. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 3 (95), julho-setembro.

MORRIS, Irwin; MUNGER, Michael. 1998. First branch, or root? The Congress, the President, and the Federal Reserve. Public Choice 96: 363-380.
NAPOLEONI, Claudio. 1978. Smith, Ricardo, Marx. Tradução de Jose Fernandes Dias. Rio de Janeiro: Graal, 239 p.
NICOLAU, Jairo. 2004. Sistemas Eleitorais. Rio de Janeiro: FGV.
NOGUEIRA, Dênio, 1993. Depoimento. Programa de História Oral do CPDOC/FGV. História do Banco Central. Banco Central do Brasil.
OLIVETTI, Nino. 2009. Processo Legislativo (Verbete). in BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. Brasília: UnB. 2 Vol.
OLSON, Mancur. 1999. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo, Edusp, 201 p.
ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, A. C. 1992. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
PALERMO, Vicente. 2000. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Dados. Revista de Ciências Sociais. V 43, n° 3. Rio de Janeiro.
PARETO, V. Manual de Economia Política. Coleção os Economistas. Nova Cultural. 1988. 2 Vol.
PESSANHA, Charles. 1995. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil: 1964-1992. in VILLAS BOAS, Gláucia; GONÇALVES, Marco Antonio (org.). O Brasil na Virada do Século: o debate dos cientistas sociais; RJ: Relume-Dumará.
PIERCE, James. 1978. The myth of congressional supervision of monetaray policy. Journal of Monetary Economics 4, 363-370.
PINHO NETO, D. M. 1992. O Interregno Café Filho: 1954-1955. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
PIO, Carlos. 2001. A Construção Política da Economia de Mercado no Brasil: Estabilização e Abertura Comercial (1985-1995). Tese de Doutorado. IUPERJ. RJ.
POLSBY N. W. e SCHICKLER, E. 2002. Landmarks in the study of Congress since 1945. Annual Review of Political Science 5: 333-367.
PRADO, Maria Clara R. M. 2005. A Real História do Real: uma radiografia da moeda que mudou o Brasil. Rio de Janeiro: Record.
RESENDE, A. L. 1992. Estabilização e Reforma: 1964-1967. in ABREU, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro, Campus. 4ª ed.
RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados [online]. 2003, vol.46, n.4, pp. 699-734. ISSN 0011-5258.
ROUSSEAU, Jean-Jacques. 2005. Do contrato social: ou princípios do direito político. Texto Integral. São Paulo : Martin Claret, 128 p.
SÁ, William Ricardo de. 2006. Autonomia/Independência dos Bancos Centrais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTAZIA, Fátima (org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.
SAMUELS, David. 2003. Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil. New York, Cambridge University Press.
SANTOS, Fabiano. 2003. O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.
SANTOS, Fabiano. A República de 46. 2007. in MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG.

SANTOS, Fabiano, 2001. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária, Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, nº 2, pp. 303-343.
SANTOS, Fabiano, PATRÍCIO, Inês. 2002. Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 17, n° 49. Junho.
SANTOS, Fabiano. 1997. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Dados, v. 40, n. 3. Rio de Janeiro.
SANTOS, Fabiano. 2008. O Poder Legislativo no Mundo Contemporâneo: Presidencialismo de Coalizão e Poderes de Agenda do Executivo. Apresentação em Seminário. Brasília: Senado Federal.
SANTOS, Fabiano. 1994. Teoria de Decisões Legislativas: Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: IUPERJ.
SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 2003. O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte : Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 1986. Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise. São Paulo: Vértice.
SCHUMPETER, Joseph Alois. 1984. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 534p.
SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. 1994. Positive Theories of Congressional Institutions. Legislative Studies Quarterly 19(2), May, 149-179.
SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto Oliveira. 1979. A Nova Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora. 3ª ed.
SIMONSEN, Mário Henrique e CYSNE, Rubens Penha. 1995. Macroeconomia, 2 ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Atlas S.A. e Fundação Getúlio Vargas.
SKIDMORE, Thomas E. 1976. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco. Rio de Janeiro: Paz e Terra S.A, 5ª ed.
SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence (org.). 2002a. Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: Editora FGV.
SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. Introdução. 2002b. in SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence (org.). 2002a. Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: Editora FGV.
SOUZA, Maria do Carmo C. 1990. Estado e Partidos Políticos no Brasil: 1930-1964. São Paulo: Alfa-Ômega. 3ª ed.
TSEBELIS, G. 1997. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 34, p. 89-117.
TSEBELIS, G. 2009. Atores com Poder de Veto. Rio de Janeiro: FGV.
VARIAN, Hal R. 2000. Microeconomia: princípios básicos. Tradução da 5ª ed. americana. Ricardo Inojosa, Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus.
VIANNA, M. L. T. W. 1987. A Administração do Milagre. O Conselho Monetário Nacional (1964-1974). Petrópolis: Vozes.
VIANNA, S. B. 1992. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. in Abreu, M. P. (org.) 1992a. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro: Campus. 4ª ed.
VIANNA, S. B. e VILLELA, A. 2005. Cap. 1. O Pós-Guerra (1945-1955). in Giambiagi, F. et. alli. (org.) Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004. Rio de Janeiro, Elsevier, 9ª reimpressão.

VILELLA, A. 2005. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise não Resolvida (1956-1963). in Giambiagi, F. et. alli. (org.) Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro, Elsevier, 9ª reimpressão.
WEINGAST, B. e MARSHALL, W. 1983. The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? Journal of Political Economy, vol. 96.
WILLIAMSOM, John. 2003. Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina. Palestra a ser apresentada à FAAP, em São Paulo, 25 de agosto de 2003. Acesso em 29/08/2004:
www.iie.com/publications/papers/williamson0803.pdf
WOOLLEY, John T. 1984. Monetary politics. Cambridge. Cambridge University Press.
WOOLLEY, John T ; LELOUP, Lance T. 1989. The Adequacy of the Electoral Motive in Explaining Legislative Attention to Monetary Policy: A Comparative Study. Comparative Politics, Vol. 22, n. 1. (Oct.), pp. 63-82.
YIN, Robert K. 2001. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman. 2ª ed.

Apêndice:

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO

Reforma Bancária de 1964:

Material Primário – Compilações:

1. BRASIL. Câmara dos Deputados. s.d. A Reforma Bancária na Legislatura 1946-1950. Brasília.
2. BRASIL, Senado Federal. 1963. Reforma bancária, publicações, estudos, projetos, discursos, teses, leis, decretos, mensagens, entrevistas, relatórios, pronunciamentos sobre bancos e reforma bancária. Brasília, Senado Federal, 2v.

Ambas as obras trazem a transcrição das proposições (projetos, pareceres e emendas) relacionadas ao PL 104/50 e PL 15/63. Para o período posterior à publicação da obra do Senado Federal, isto é, toda a discussão ocorrida ao final de 1963 e ao longo de 1964, recorreu-se diretamente ao Diário do Congresso Nacional (DCD).

Material Primário – Diário do Congresso Nacional (DCD):

1. PL 15/63 enviado pelo Executivo. DCD Seção 1. 1963. Abril, Sábado, 06. P. 1256 a 1260.
2. PL 15/63 Parecer Comissão Especial em Dezembro de 1963. DCD Seção 1. 1964. Janeiro, Quinta-feira, 23. P. 266 a 271.
3. Emendas do Plenário – Câmara dos Deputados. DCD Seção 1. 1964. Maio, Quinta-Feira, 21. P. 3353 a 3364.
4. CCJ – Abril de 1964. DCD Seção 1. 1964. Abril, Quinta-Feira, 09. P. 2185 a 2195.
5. Parecer Comissão Especial e CCJ ao PL 15/63 – B – Câmara dos Deputados. Setembro de 1964. DCD Seção 1. Suplemento ao nº 162. 1964. Setembro, Sexta-Feira, 04. P. 01 a 39.
6. Parecer da Comissão Especial (1964). DCD Seção 1. 1964. Agosto, Sábado, 29. P. 7147 a 7151.
7. Votação 2º Substitutivo – Câmara dos Deputados. DCD Seção 1. Suplemento. Setembro, Quinta-feira, 17. P. 18 a 29.

8. Redação Final – Câmara dos Deputados (PL 15/63-C). DCD Seção 1. 1964. Setembro. Quarta-feira, 23. P. 8029 a 8042.
9. Emendas do Senado. DCD Seção 1. 1964. Novembro, Terça-feira, 24. P. 10961 a 10970.
10. Discussão Emendas do Senado Federal. DCD Seção 1. 1964. Dezembro, Terça Feira, 01. P. 11346 a 11352.
11. Redação Final – Vai à Sanção (PL 15/63-E). DCD Seção 1. 1964. Dezembro, Quinta-Feira, 10, p. 11390 a 11395.
12. Veto Presidencial. DCD Seção 1. 1965. Março, Sexta-feira, 12. P. 738 e 739.
13. Lei 4595/64. Redação Original. http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/1980-a-1960#content

Reforma do CMN em 1994 :

Material primário – Proposições e Documentos Legislativos:

1. Mensagem do Poder Executivo 187/1994, que encaminhou ao Congresso a MP 542/94.
2. Medidas Provisórias 43/89; 45/89; 53/89; 100/89; 188/90; 277/90; 542/94; 566/94; 596/94; 635/94; 681/94; 731/94; 785/94; 851/95; 911/95; 953/95; 978/95; 1004/95; 1027/95.
3. Leis 7.770/89; 7892/89; 8.056/90; 8.127/90; 8.201/91; 8.392/91, que trataram da manutenção em funcionamento do CMN após a CF 88.
4. Emendas às MP 542/94 (primeira edição) e 1027/95 (última reedição da MP) – DCD, 1995. Junho, 28, Quarta-Feira. P. 3344 a 3525.
5. Lei do Plano Real, 9069/95.
6. Audiência da Comissão Especial encarregada de tratar da MP 542/94: (Diário do Congresso Nacional, 07/07/95).