

As sabatinas do Senado Federal dos postulantes ao cargo de Presidente do Banco

Central: os governos FHC e Lula

Mateus Coelho Martins de Albuquerque¹

José Carlos Martines Belieiro Junior²

Objetos e objetivos

O objetivo deste artigo é analisar as cinco sabatinas realizadas pelo Senado Federal para avaliar os indicados ao cargo de Presidente do Banco Central durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Através desta análise, a pesquisa se pretende a analisar as sabatinas como uma ferramenta de controle do legislativo sobre o executivo, consolidando a participação do poder legislativo sobre as políticas macroeconômicas, fortalecendo os mecanismos democráticos de *accountability*.

Após a Constituição de 1988, no contexto de redemocratização, o Senado passou a ter o dever de sabatar e aprovar os indicados pela Presidência da República ao cargo de Presidente do Banco Central. Este mecanismo está previsto no art. 52 do texto constitucional. A existência das sabatinas revela uma mudança nas dinâmicas entre legislativo e executivo pós-1988, com a criação de ferramentas de consulta e responsabilização na dinâmica democrática, estabelecendo a necessidade de que o legislativo inquiria e chancela a política de metas que será instaurada no país. O governo de Fernando Henrique Cardoso possuiu quatro presidentes do Banco Central, sendo que a indicação destas elites políticas, os economistas, está diretamente vinculada a agenda econômica de estabilização do governo FHC. O primeiro, Pêrsio Arida (1995), um dos idealizadores dos Planos Cruzado e Real, foi um dos economistas inercialistas indicados para a presidência do BC. O segundo, Gustavo Loyola (1995-1997), foi participe na reforma do sistema bancário, com a manutenção do sistema privado (através do Proer) e venda de boa parte dos bancos estaduais (via Proes). O terceiro, Gustavo Franco (1997-1999) foi o mantenedor do câmbio fixo real-dólar. O último, Armínio Fraga (1999-2002), foi escolhido para a tarefa e conter a inflação no segundo mandato de FHC.

Ao contrário de seu antecessor, o governo de Lula da Silva teve apenas um indicado na presidência do Banco Central: o economista goiano Henrique Meirelles, que permaneceu no cargo durante os dois mandatos de Lula na Presidência, sendo inclusive agora é o

recordista de tempo no cargo. Henrique Meirelles na condição de presidente de BC, implementou uma política de corte conservador, preocupada com estabilização econômica num contexto de mudança de governo. Para MORAIS e SAAD-FILHO (2011) o modelo econômico do governo Lula de encaixa na perspectiva do novo-desenvolvimentismo, uma perspectiva híbrida que objetiva a conquista de uma “estabilidade macroeconômica”, o fortalecimento da intervenção do Estado na economia objetivando a entrada de capitais no país. O governo Lula, nessa perspectiva híbrida, não abriu mão da estabilidade, mesmo apontando para políticas sociais desenvolvimentistas. Este recorte temporal foi escolhido pela defesa de que há uma quebra do padrão histórico estabelecido nas presidências do Banco Central até o momento entre os governos FHC e Lula. Seguindo a lógica estudada por RAPOSO (2011), governos com um perfil desenvolvimentista costumam não dar autonomia às suas autoridades monetárias.

Considerando as diferenças e semelhanças entre a gestão econômica de FHC e Lula, cabe a este trabalho discutir em que medida o debate e o controle legislativo contribuem para o sucesso da estabilização econômica, meta comum aos dois governos, mas que possamos classificar um deles sob a titulação de “neoliberal” e outro de “desenvolvimentista”. A dinâmica política das sabatinas reflete as tensões e conflitos próprios do presidencialismo de coalizão. Como se sabe, no presidencialismo de coalizão, os presidentes são obrigados a formar grandes coalizões para governar e a experiência dos governos de FHC e Lula mostrou que esses governos conseguiram governar com estabilidade. Como lembram LIMONGI e FIGUEIREDO (1998), apesar de todos os incentivos dados pelo nosso sistema político para que os atores (legislativos e executivos) ajam de maneira independente, eles não o fazem. Uma das razões levantadas pelos autores é a forte influência do executivo no legislativo com, por exemplo, o primeiro ditando a agenda do segundo. Além disso, pela dificuldade de que o partido que governe o executivo seja maioria absoluta no Congresso, o executivo necessita governar através de coalizões partidárias.

Metodologia

Optamos pela perspectiva dos estudos em neoinstitucionalismo para a composição deste trabalho, por acreditarmos que eles contemplam uma análise comparativa de enfoque

qualitativo e quantitativo que tenha como norte os atores e as instituições políticas. Para HALL e TAYLOR (2003), existem quatro pressupostos básicos relacionados ao neoinstitucionalismo da escolha racional. O primeiro deles é o de que os atores agem para maximizar os seus ganhos em determinada situação. O segundo apresenta a possibilidade de que os aparatos institucionais contribuem para que os atores tomem decisões individuais ao invés de unir esforços para ações coletivas. Em terceiro, o fato de que o ator mede as suas ações calculando como os outros atores também agirão, a fim de não ser prejudicado com uma posição isolada (fator este muito relevante para o caso do Senado). E por último, a ideia de que as próprias instituições são criadas no pressuposto de um “acordo coletivo” que vise a maximização dos interesses individuais dos atores: uma questão originária.

Outra perspectiva que este trabalho absorve é a do neoinstitucionalismo histórico, por considerar que aspectos anteriores, mais relacionados à formação democrática e econômica do Brasil, são importantes influenciadores no processo que culminaria, em 1988, no estabelecimento das sabatinas; e também nos aspectos macroeconômicos do Brasil que legaram à estabilidade o *status* de meta prioritária nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Nesse sentido, o conceito de *path dependence*, onde o passado é norteador das ações presentes, aparece como uma importante perspectiva para se analisar o caso das sabatinas. Os autores reforçam que nesta perspectiva, as instituições não são o único elemento relevante para a análise.

Resultados e Conclusões

O caráter que pôde ser apreendido na pesquisa é o de que o processo das sabatinas, estabelecido após a redemocratização e a Constituição de 1988 representa o fortalecimento do controle do poder legislativo sobre o poder executivo, consolidando o papel político como espaço deliberativo e fiscalizador. As sabatinas configuram uma relação de responsabilidade pública sobre os regimes macroeconômicos e podem ser consideradas como um mecanismo de *accountability*. O fato de nelas encontrarmos embates políticos que se reconfiguram conforme a conjuntura política e o posicionamento dos diferentes partidos nos indicam que estamos diante de um processo que não é somente técnico, mas também político. Logo, esta pesquisa também retorna ao debate sobre o pertencimento das questões econômicas como

uma percepção dos economistas, que vai de encontro com a lógica de que as decisões econômicas são também decisões políticas.

Referências Bibliográficas Sintéticas

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. Economia e Desenvolvimento vol.31 no.4. São Paulo: 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>> Acesso em: 16 de outubro de 2016;

RAPOSO, Rodrigo. Banco Central do Brasil: O Leviatã Ibérico. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2011;

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova nº44. São Paulo: 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt.> Acesso em: 6 de abril de 2017;

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. . As Três Versões do Neoinstitucionalismo. Lua Nova no.58. São Paulo: 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 16 de outubro de 2016.