



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ERIC GIL DANTAS

A AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL:
UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO A PARTIR DO PERFIL
DOS SEUS DIRETORES (1985 – 2016)

CURITIBA

2019

ERIC GIL DANTAS

A AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL:
UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO A PARTIR DO PERFIL
DOS SEUS DIRETORES (1985 – 2016)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo
Codato

CURITIBA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Dantas, Eric Gil

A autonomia do Banco Central do Brasil : uma proposta de mensuração a partir do perfil do seus diretores (1985 – 2016). / Eric Gil Dantas. – Curitiba, 2019.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

1. Banco central do Brasil – Elites administrativas. 2. Burocracia - Brasil. 3. Burocracia - Autonomia. 4. Brasil – Política econômica. I. Codato, Adriano Nervo, 1965 -. II. Título.

CDD – 332.110981



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **ERIC GIL DANTAS**, intitulada: **A AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO A PARTIR DO PERFIL DOS SEUS DIRETORES (1985 - 2016)**, sob orientação do Prof. Dr. ADRIANO NERVO CODATO, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 30 de Agosto de 2019.

ADRIANO NERVO CODATO
Presidente da Banca Examinadora

MARCO ANTONIO RIBAS CAVALIERI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARANÁ)

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARANÁ)

MARIA RITA GARCIA LOUREIRO DURAND
Avaliador Externo (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP)

BRASILIO JOÃO SALLUM JUNIOR
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Dedico este trabalho aos meus avós, meus pais e minha esposa

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Universidade Federal do Paraná e aos membros do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política desta mesma instituição por me formarem e possibilitarem a conclusão desta pesquisa. Também agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento ao longo do doutorado que me permitiu o ofício da pesquisa nos últimos anos.

Agradeço ao meu orientador, Adriano Nervo Codato, por todo o apoio em forma de debates, conversas, apresentações em congressos, submissões de trabalhos, cafés e um longo etc.. Sem sua orientação e amizade este trabalho e este título de doutor seriam, com certeza, incompletos. Também agradeço ao Professor Renato Perissinotto que, desde o mestrado, foi um segundo orientador para mim e que também me ensinou muito do que sei sobre teoria política. Agradeço ao Professor Marco Cavalieri por me facilitar a vida na transição de economista para cientista político, sem a sua parceria ao menos uma variável desta tese inexistiria. Agradeço também à Professora Maria Rita Loureiro por disponibilizar parte dos seus arquivos para esta pesquisa e por compôr tão gentilmente a minha banca de defesa de tese, assim como o Professor Bráilio Sallum Junior. Agradeço aos tantos amigos e parceiros de pesquisa, os quais aprendi e continuo a aprender todos os dias, a exemplo de Felipe Calabrez, Rodolfo Palazzo Dias, Alessandro Tokumoto, Victor Miranda, Edilson Montrose e Paulo Franz. Agradeço aos membros do Projeto Globalização e Crise na Economia Brasileira (PROGEB), em nome do Professor Nelson Rosas Ribeiro. Também agradeço às contribuições feitas pelos participantes do “I Fórum de Regulação – Banco Central do Brasil: para além da independência”, em nome do seu organizador, Mario Schapiro.

Agradeço à minha esposa, Karolina Mattos Roeder, por todo amor, dedicação, parceria e leituras deste e de tantos outros trabalhos.

Agradeço aos outros componentes de minha família, que me possibilitaram chegar até aqui. Meu pai, João Carlos Dantas, minha mãe, Maria de Fátima Gil Dantas, meus irmãos, Sheldon Miriel Gil Dantas e Yuri Gil Dantas, meu tio, Wellington Gomes Dantas, e meus avós, Manoel e Egiza. A minha falecida tia, a cientista social Maria Francileide Gomes Dantas. A minha nova família, em nome de Jane Andrzejewski e Joel Roeder.

Pode-se admitir facilmente que os empresários que ingressam no sistema estatal, qualquer que seja o seu cargo, não se consideram representantes do mundo de negócios em geral ou menos ainda de suas próprias indústrias ou firmas particulares. Mas mesmo que o desejo de pensar em termos “nacionais” seja muito forte, os empresários que estão no governo ou na administração muito provavelmente não estarão de acordo com uma política que venha a contrariar aquilo que consideram ser o interesse do empresariado, nem muito menos a se tornarem os defensores de tal política, uma vez que, quase por definição, estarão propensos a acreditar que tal política é inimiga do interesse nacional.

Ralph Miliband

RESUMO

A autonomia da burocracia é um problema constante na literatura da Ciência Política. Os trabalhos que tratam do tema foram evoluindo e hoje alguns deles deixaram de tratá-lo como adjetivo para tê-lo como substantivo, ou seja, delimitando-o e buscando formas para mensurá-lo. No entanto, assim como na Economia, a Ciência Política muitas vezes deixa de tratar a autonomia diante de grupos externos ao Estado. Acreditamos que isto decorra tanto de problemas teóricos quanto de mensuração. Os economistas discutem autonomia da burocracia econômica em duas literaturas distintas: (i) sobre independência dos Bancos Centrais e (ii) sobre regulação econômica. Na primeira, os problemas teóricos tratados são: inconsistência temporal da política monetária e os ciclos políticos eleitorais. Na segunda: o oportunismo regulatório e formas de manutenção da credibilidade do governo para elevar os investimentos privados nos setores regulados. Ambos se relacionam ao Poder Executivo. Já os cientistas políticos têm este problema ligado à questão do *principal-agent*, o que limita a questão da autonomia da instituição aos problemas de risco moral e de seleção adversa, tendendo a focar exclusivamente a autonomia diante do Executivo. Já no que se refere à metodologia, há dificuldades técnicas para captar interesses sociais, assim sendo, autores anunciam que devido a estes problemas tratam apenas da relação com o Executivo, com métodos mais consolidados pela literatura. Tendo isto em vista, este trabalho procura preencher este vazio da literatura. Em uma abordagem empírica da Ciência Política e da Sociologia Política, criamos um índice de autonomia da burocracia econômica diante do Sistema Financeiro que foi aplicado ao Banco Central do Brasil (BCB), o qual chamaremos de *Aindex*. As variáveis que compuseram o índice trataram sobre origem profissional, ideologia econômica e porta-giratória dos dirigentes do BCB. Os dados para a formação deste índice foram retirados dos currículos individuais daqueles que compuseram as diretorias do BCB, a partir de documentos protocolados no Senado Federal, plataformas da Bloomberg, jornais especializados em economia, dentre outras fontes. O *Aindex* foi aplicado ao período que vai do governo de José Sarney até o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, abarcando então 31 anos e 89 casos. Os resultados mostraram que as diretorias de *política econômica* têm *baixa autonomia* diante do Sistema Financeiro, enquanto que a de *administração* sustentou um nível de *alta autonomia*. Além disto pudemos ver que o segundo governo FHC apresentou o menor nível de autonomia de todo o período estudado, e foi o único a ser classificado como de *baixa autonomia*, enquanto que o governo Dilma 1 apresentou a maior autonomia da série, sendo, juntamente ao governo Dilma 2, os dois a apresentarem *alta autonomia*. Por fim, identificamos as gestões de Gros e Fraga à frente do BCB como de *baixa autonomia*, ambos financistas e compondo governos de viés econômico liberal economicamente, e Bucchi, Ximenes e Tombini, burocratas e compondo governos de viés econômico heterodoxo, como de *alta autonomia*.

Palavras-chave: Elites Estatais; Independência do Banco Central; Autonomia da Burocracia; Burocracia Econômica; Porta-giratória.

ABSTRACT

The autonomy of the bureaucracy is a constant problem in the Political Science literature. The material concerning this topic has been evolved and nowadays some of them treat it as a substantive instead of an adjective, i.e., investigating news ways to measure it. Very often, however, as in Economics, the Political Science stops treating the autonomy in front of the external groups to the State. We believe that this happens because of both theoretical and measure problems. The economists discuss autonomy of the bureaucracy in two different literatures: (i) over the independence of the Central banks and (ii) over economic regulation. In the former one, the treated theoretical problems are: the temporal unconsciousness of monetary policy and the electoral political cycles. In the latter one: The regulatory opportunism and the ways of maintaining governmental credibility in order to increase the private investments at the regulated sectors. Both of them are related to the Executive Power. The political scientists, in their turn, face the problem related to the principal-agent. The principal-agent limits the institution's autonomy to the problems of moral risks and adverse selection, tending to focus exclusively on autonomy before the Executive Power. Regarding the methodology, previous works focus on the relationship with the Executive Power, leaving out the measurement of social interests due to technical difficulties. This thesis aims to fulfill this empty space in the literature using an empirical approach of Political Science and Political Sociology. We provide an index of autonomy for economic bureaucracy regarding the Financial System that was applied to the Central Bank of Brazil (BCB). In this thesis, refer to this index as the Aindex. The variables included in A-index deal with professional background, economic ideology and revolving door of BCB boards. The empirical data of A-index were collected from individual CVs of former BCB's boards, documents filed in the Federal Senate, Bloomberg platforms, economics journals, and other sources. The Aindex was applied from the José Sarney (1985) government to the impeachment of former President Dilma Rousseff in 2016. This study included 31 years and 89 cases. Our results showed that the economic policy boards have a much lower level of autonomy than the boards of the Financial System, while the administration has sustained a much higher level of autonomy than BCB. In addition, our results showed that the *economic policy* boards have *low autonomy* for the Financial System, while the *administration* has maintained a high level of autonomy. In addition we could see that the second FHC government had the lowest level of autonomy of the entire period studied, and was the only one to be classified as *low autonomy*, while the Dilma 1 government had the highest autonomy of the series, being, along with Dilma 2 administration, both of them having *high autonomy*. Finally, we identified Gros and Fraga's administrations at the head of the BCB as *low autonomous*, both financiers and economically liberal-biased governments, and Bucchi, Ximenes and Tombini, bureaucrats, and heterodox-biased governments, as *high autonomy*.

Keywords: State Elites; Independence of the Central Bank; Bureaucracy Autonomy; Economic Bureaucracy; Revolving door.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Nomeações de diretores do BCB por governo (1985 – 2016) (N = 89).....	75
Tabela 2 - Estatística descritiva do tempo de permanência em dias dos diretores do BCB (1985 – 2016) (N = 89)	76
Tabela 3 - Estatística descritiva dos diretores do Banco Central do Brasil nas três dimensões analisadas (formação no mainstream, origem externa ao Estado e passagem pela portagiratória)	77
Tabela 4 – Instituições classificadas como pertencentes ao mainstream econômico e a quantidade de diretores por instituição (N = 46).....	78
Tabela 5 – <i>Aindexgov</i> por tipo de diretoria entre os anos de 1985 e 2016 (N = 124)	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Problemas teóricos e formas de mensuração das diferentes literaturas acerca da autonomia da burocracia econômica.....	47
Quadro 2 – Modelo de análise proposto para mensurar o grau de autonomia da burocracia econômica diante do setor financeiro.....	67
Quadro 3 – Tipos de diretorias do BCB.....	73
Quadro 4 – Descrição de casos exemplares de diretores do BCB.....	88
Anexo 2 – Quadro 5 – Principais atribuições por diretoria.....	102
Anexo 3 – Quadro 6 – Nome e diretorias dos diretores, data de nomeação e exoneração e ocorrência de mainstream, origem profissional e porta-giratória e pontuação no Aindex (N = 89).....	104
Anexo 5 – Quadro 7 – Período de permanência dos presidentes do BCB para o cálculo do <i>AindexBCB</i>	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aindexdir entre os anos de 1985 e 2016 (N = 81).....	80
Gráfico 2 – Aindexgov entre os anos de 1985 e 2016 (N = 124)	82
Gráfico 3 – AindexBCB entre os anos de 1985 e 2016 (N = 127)	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do BCB.....	72
Anexo 1 – Figura 2 – Síntese das mudanças ocorridas na composição da diretoria.....	101

LISTA DE ABREVIações

ACM	Análise de Correspondência Múltipla
Adm	Administração
BCB	Banco Central do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
Diesp	Diretoria para estudos especiais
Difis	Diretoria de fiscalização
Dinor	Diretoria de normatização
Dior	Diretoria de normas e organização do sistema financeiro
Dipeç	Diretoria de política econômica
Dipom	Diretoria de política monetária
Dirad	Diretoria de administração
Direc	Diretoria de relacionamento institucional e cidadania
Direx	Diretoria de assuntos internacionais
Divex	Diretoria para assuntos da dívida externa
FCEA	Faculdade de Ciências Econômicas e de Administração da Universidade da República
Fed	Federal Reserve
FGV-RJ	Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fisreg	Fiscalização e regulação
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDA	Geometric Data Analysis
ITAM	Instituto Tecnológico Autônomo de México
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Pec	Política econômica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RFI	Regulatory frame work index
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UnB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo 1 – O debate da autonomia da burocracia econômica: a autonomia da burocracia econômica do Estado, independência do Banco Central e autonomia das agências reguladoras	19
1.1 A autonomia da burocracia econômica do Estado: problematizações teóricas e formas de mensuração	21
1.2 A independência do Banco Central: problematizações teóricas e formas de mensuração	32
1.3 A autonomia da burocracia econômica e a literatura sobre agências reguladoras: problemas teóricos e formas de mensuração	40
1.4 Síntese e limites da literatura	45
Capítulo 2 – Mensurando a autonomia política: o índice de autonomia da burocracia econômica	48
2.1 Conexões de carreira: origem social e porta-giratória	50
2.1.1 Origem profissional.....	50
2.1.2 A porta-giratória e a circulação público-privada.....	54
2.2 Ideologia econômica e <i>mainstream</i> econômico	59
2.3 Um modelo de análise: o <i>Aindex</i>	65
Capítulo 3 – Uma análise empírica para os diretores do Banco Central do Brasil na Nova República.....	69
3.1 A metodologia de pesquisa e suas fontes.....	69
3.2 O desenho institucional do BCB e uma proposta de classificação	71
3.3 Os diretores do BCB.....	74
3.4 <i>Aindex</i> : a autonomia dos diretores do BCB diante do Sistema Financeiro entre os governos Sarney e Dilma 2.....	79
3.5 Quatro casos exemplares: da autonomia à heteronomia	85
3.6 Considerações gerais	88
Conclusões	90

Referências	93
Anexo 1 – Figura 2 – Síntese das mudanças ocorridas na composição da Diretoria	101
Anexo 2 – Quadro 5 – Principais atribuições por diretoria.....	102
Anexo 3 – Quadro 6 – Nome e diretorias dos diretores, data de nomeação e exoneração e ocorrência de <i>mainstream</i> , origem profissional e porta-giratória e pontuação no <i>Aindex</i> (N = 89).....	104
Anexo 4 – Tabela 7 – <i>Aindexgov</i> por diretoria e por tipo de diretoria	108
Anexo 5 – Quadro 7 – Período de permanência dos presidentes do BCB para o cálculo do <i>Aindexbcb</i>	109

Introdução

Quando os economistas, geralmente aqueles adeptos à escola novo-clássica, falam da independência do Banco Central, eles estão se referindo a uma autonomia específica, ou de forma mais clara, uma autonomia parcial, a que relaciona o órgão com outras áreas do Estado, leia-se Executivo e Legislativo. Nenhuma obra importante sobre o tema nesta área se preocupa em tratar sobre a outra metade desta autonomia, a que relacionaria o Banco Central com as empresas do setor que ele regula, o financeiro. Isto decorre da concepção teórica destes economistas. Eles olham os “políticos” (os políticos eleitos – governantes e legisladores) como indivíduos que sempre trabalham para se reelegerem e que utilizarão a máquina pública para isto, tendendo sempre a gastar dinheiro público para tal, gerando assim inflação. Estes economistas olham para a independência do Banco Central pensando basicamente em duas questões interligadas: a *inconsistência temporal da política monetária* e os *ciclos políticos eleitorais*. Em síntese, se você retira o poder destes políticos de interferir na “boa” política monetária, o combate à inflação será mais eficiente.

Como disseram Goodhart & Lastra (2018),

an independent central bank – as a specialised technocratic agency – operating without electoral or partisan influences or constraints can do a better job at preserving monetary and financial stability than a political authority that seeks reelection and is thus subject to time inconsistency problems. (p. 55-6)

Esta concepção é reforçada por um senso-comum criado em torno dos banqueiros centrais, que seriam tecnocratas, como afirmado na citação acima, dirigindo uma política econômica objetiva e isenta de interesses. Além disto, tal como argumentou Carvalho (1995, p. 135), estes economistas também acreditam que a instituição Banco Central tem uma função natural, a de estabilidade da moeda, sendo qualquer outra preocupação um desvio a ser combatido.

No entanto, nem o banqueiro central é isento, nem uma instituição deve ser entendida como tendo uma função natural¹. Como bem afirmou Adolph (2013),

Central bankers are the most important political actors still veiled by the myth of bureaucratic impartiality. The myth has many sources, including fawning accounts of central bankers as oracles (Woodward, 2000), but it draws sustenance from economists’ eagerness to treat monetary policy as a purely technical problem with

¹ Taylor (2009), por exemplo, demonstra para o caso do Banco Central do Brasil que o desenvolvimento das instituições não é algo meramente externo, sendo esta uma instituição que se modifica por dentro e a todo momento, ou seja, não é nada estático e/ou natural.

an optimal solution, downplaying or dismissing its distributive consequences. Not least, the myth of neutrality persists because central bankers have every reason to feed it – it is always easier to be considered above politics, whether or not one has a political agenda (Kettl, 1986).

Like legislators, executives, judges, and other bureaucrats, central bankers are political agents with their own interests and plans. As with any question of bureaucratic decision-making, to comprehend monetary policy choices we must know the goals of the central bankers themselves. (Adolph, 2013, p. 10)

Isto torna fundamental o estudo sobre quem decide pela política monetária, pois tal como na citação acima, os dirigentes do Banco Central do Brasil (BCB) também consideram os seus próprios interesses e levam em conta suas percepções de mundo ao decidirem por um tipo ou outro de política econômica.

Apesar do mito da neutralidade da burocracia não ser reproduzido na Ciência Política, na literatura discutida aqui apenas Adolph (2013) trata o banqueiro central como alguém que possa levar os interesses empresariais para dentro do Estado. Formulador de políticas de grande interesse e regulador de instituições financeiras, quando se fala da autonomia² de Bancos Centrais não podemos excluir o conflito de interesses que estes indivíduos sofrem neste contexto. A burocracia econômica não recebe apenas pressões do Executivo para que garanta sua reeleição a partir de gastos públicos, mas também é influenciada pelo mercado (o qual muitas vezes estes indivíduos fizeram e/ou farão parte ao sair do cargo), além de sofrer pressões de seus pares *experts*, pois a burocracia econômica está fortemente ligada ao campo dos economistas (Loureiro, 1997).

Como consequência, os índices de mensuração da independência dos Bancos Centrais (Alesina, 1988; Bade & Parkin, 1988; Cukierman, Web & Neyapti, 1992; Eijffinger & Schaling, 1993) sempre consideram apenas o aspecto da independência diante do Executivo, com variáveis que abarcam apenas um lado da autonomia. Isto gera índices que não poderiam ser tratados como mensuradores da independência dos Bancos Centrais, e sim da independência (ou da autonomia) destas instituições diante do Executivo.

Diante destas questões, esta tese tem por objetivo propôr uma forma de mensuração da outra parte da autonomia dos Bancos Centrais, a autonomia diante do Sistema Financeiro, isto porque, além dos Bancos Centrais geralmente serem reguladores deste setor, as

² Utilizaremos o termo autonomia, pois nenhum órgão público pode ter total independência do Executivo, o responsável por nomeá-lo e demiti-lo. O termo independência só será utilizado quando estivermos dando voz à outro autor que nomeie o problema desta forma.

instituições financeiras são impactadas fortemente pelas decisões de política monetária e por outras decisões do Banco Central. Para isto, são dois os objetivos específicos a serem cumpridos: (i) propôr um novo índice de autonomia para Bancos Centrais, que irá mensurar a autonomia diante do Sistema Financeiro; e (ii) aplicar este modelo para o período pós-redemocratização, a partir do governo Sarney indo até o segundo governo Dilma.

Para cumprir tais objetivos esta tese está estruturada em três capítulos, esta introdução e uma conclusão.

O primeiro capítulo é um balanço bibliográfico sobre como a Economia, a Ciência Política e a Sociologia Política enxergam a questão da autonomia da burocracia econômica. Neste ensaio sistematizamos quais são os problemas teóricos que os autores têm em mente ao tratarem desta autonomia e, como consequência, de que forma ela é mensurada. Neste capítulo dividimos a literatura em três grandes campos: (i) a autonomia da burocracia econômica do Estado, onde tratamos da literatura de autonomia da burocracia econômica produzida por cientistas políticos e sociólogos políticos; (ii) a independência dos Bancos Centrais, onde reunimos os principais trabalhos que tratam e mensuram a independência dos Bancos Centrais; e (iii) as agências reguladoras, onde há tanto economistas quanto cientistas políticos, que problematizam a necessidade de regular certos setores e como que mensuram tal questão. A partir desta exploração enxergamos um déficit na literatura sobre autonomia da burocracia econômica no que tange à problematização e à mensuração da autonomia desta burocracia diante do empresariado, abrindo espaço para, posteriormente, a proposta do nosso modelo.

No segundo capítulo construímos um modelo de análise para calcularmos o nível de autonomia do BCB diante do Sistema Financeiro, o qual chamaremos de *Aindex*. Iniciamos o capítulo a partir da discussão com a literatura que trata de cada uma das três variáveis propostas para compôr este índice: (i) origem profissional; (ii) ideologia econômica; e (iii) porta-giratória. Propomos este índice afirmando que, cada um destes três aspectos impacta na autonomia dos dirigentes do BCB. Diferentemente da maior parte das variáveis que compõem os índices existentes nesta literatura, aqui propusemos apenas variáveis aplicadas aos indivíduos, deixando de lado variáveis institucionais³. No entanto, a somatória da autonomia destes indivíduos será considerada como a autonomia da instituição BCB. Além disto, como nosso interesse é tratar de uma autonomia “societal”, nossas variáveis relacionam

³ Como variável institucional, para além das que iremos expôr no capítulo 1, poderíamos pensar, para o caso do BCB, na regra de quarentena dos diretores.

dirigentes do BCB com o Setor Financeiro. Neste modelo, se o indivíduo vier de dentro do próprio Estado, não for formado no *mainstream* econômico e não tiver saída pela portagiratória, pontuará ao máximo na escala de autonomia, apresentando uma *alta autonomia*, enquanto que, caso tenha feito o oposto, pontuará zero nesta mesma escala, e será classificado como de *baixa autonomia*.

No terceiro e último capítulo aplicaremos o *Aindex* ao universo de diretores do BCB que ocuparam seus cargos entre os anos de 1985, no governo Sarney, até o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016. São 89 diretores divididos em quatro tipos de diretorias distintas: *administração, fiscalização e regulação*, política econômica e *relações institucionais*. Nosso objetivo será demonstrar a diferença do nível de autonomia, a partir do *Aindex*, dos distintos grupos de diretorias, mostrando que há mais autonomia em certos pontos do BCB do que em outros, além da variação desta autonomia ao longo dos governos e das gestões dos presidentes do BCB. Isto será relacionado com outras questões: tipo de política econômica adotada, perfil do banqueiro central e contexto da economia brasileira. No entanto, este trabalho não se propõe a explicar a partir destas questões a variação do *Aindex*, mas dará elementos para que, com isto, haja outras agendas de pesquisa.

Capítulo 1 – O debate da autonomia da burocracia econômica: a autonomia da burocracia econômica do Estado, independência do Banco Central e autonomia das agências reguladoras

O conceito clássico de autonomia do Estado para a Ciência Política pode ser entendido tal como descreveu Theda Skocpol (1985), “States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society. This is what is usually meant by “state autonomy.”” (p. 9). Ou seja, de forma direta, um Estado, ou estendendo a aplicação do conceito, um burocrata é autônomo quando ele persegue as suas próprias preferências e vontades (ou ao menos trabalha para isto, já que existe uma longa cadeia processual entre o querer e o fazer), sem ceder às pressões dos políticos eleitos ou de grupos e classes sociais. Um burocrata econômico autônomo seria aquele que formularia e executaria políticas econômicas a partir de suas próprias convicções intelectuais e morais, sem influência de atores externos – estas ações estando restritas às questões legais e institucionais postas na realidade de cada Estado.

Apesar de iniciarmos este capítulo utilizando o conceito de autonomia do Estado do clássico do neoinstitucionalismo histórico, “*Bringing the State Back In*”, o nosso objetivo aqui não será fazer o debate macro dos conceitos e problematizações do confronto dos neoinstitucionalistas x neomarxistas. Não entraremos na discussão teórica sobre se as grandes transformações são feitas a partir do Estado ou a partir de classes sociais que utilizam o Estado⁴, se é possível ou não haver uma “autonomia relativa do Estado”, no sentido dado por Nicos Poulantzas em “Poder Político e Classes Sociais”, ou sobre o “bonapartismo” descrito por Karl Marx em “O 18 Brumário de Luis Bonaparte”. O objetivo aqui é discutir o que cientistas políticos, sociólogos políticos e economistas têm em mente quando falam especificamente sobre a autonomia da burocracia econômica, ou seja, quais são os problemas teóricos que os levam a tratar do tema e como é o esforço para tentar mensurar a autonomia desta burocracia.

Para isto, visitamos a literatura de três conjuntos distintos de obras. A primeira, a qual tratamos no item 1.1, reúne uma literatura menos coesa. Nela temos obras clássicas que tratam desde o nascimento do Estado burocratizado brasileiro até uma literatura mais moderna, que trata dos Bancos Centrais e burocracias pelo mundo, com diferentes níveis de

⁴ Ou seja, no debate estadocentrismo x sociocentrismo (Ianoni, 2013).

avanços metodológicos e empíricos. Esta literatura aborda problematizações teóricas diversas: insulamento burocrático (Geddes, 1994; Willis, 1995; Nunes, 1997), reformas políticas (Geddes, 1994), capacidade estatal (Evans, 1993, 1995; Willis, 1995; Bersch et al., 2016), anéis burocráticos (Cardoso, 1975), *experts* (Dargent, 2015) e *principal-agent* (Adolph, 2013). Algo que chama a atenção aqui é que a preocupação com mensurações é mais recente, principalmente de publicações do século XXI (Dargent, 2015; Bersch et al., 2016). Diferentemente das outras duas que serão expostas, esta literatura nasce em um contexto onde o debate teórico era o que mais importava em detrimento de questões empíricas. Os que trataram de forma empírica o problema, utilizaram-se de dois métodos de mensuração: análise de variáveis contextuais (Dargent, 2015) e filiação partidária (Bersch et al., 2016).

A segunda literatura que abordaremos será a dos trabalhos que tratam da independência dos Bancos Centrais. Este conjunto de obras é bastante coeso e dominado pelos economistas. Iniciada na década de 1980, os autores chegam à discussão da necessidade da independência dos Bancos Centrais a partir de duas problemáticas, a da *inconsistência temporal da política monetária* e a dos *ciclos políticos eleitorais*⁵. Para estes autores, como a política monetária é neutra e a expansão da base monetária no longo prazo apenas gera inflação, os Bancos Centrais devem ser blindados dos políticos eleitos que, para se reelegerem, tentarão utilizar de políticas fiscais e monetárias expansionistas, gerando assim inflação e prejudicando a credibilidade da política econômica. Esta literatura tem um forte caráter empírico, com modelos consagrados para mensuração da independência de Bancos Centrais em análises comparativas internacionais. Os pesquisadores utilizam-se, do ponto de vista metodológico, de análises das regras institucionais (Bade & Parkin, 1988; Alesina, 1988; Grilli, Masciandro & Tabellini, 1991), análise de rotatividade de dirigentes e questionários respondidos por especialistas (Grilli, Masciandro & Tabellini, 1991).

A terceira e última literatura trata das agências reguladoras. Nascida juntamente com a ascensão das agências reguladoras em países que não os EUA, onde estas agências já existiam no final do século XIX, este objeto de preocupação é tema tanto de economistas quanto de cientistas políticos. A partir da necessidade de regular setores econômicos que sejam monopólios naturais, de fato ou que tenham características próximas a este tipo de mercado, economistas institucionalistas escreveram sobre a questão da regulação econômica. Como disseram Stern & Holder (1999), “the concerns of regulatory governance and the

⁵ Todos os conceitos apresentados telegraficamente na introdução deste capítulo serão explicados e debatidos ao longo deste capítulo.

development of explicit regulatory frameworks primarily relate to the issue of how private investment can be encouraged and sustained. This issue is at the heart of the literature of the last 10–15 years” (p. 37). Os autores discutem regulação preocupando-se em sustentação de níveis de investimentos nos setores regulados, sendo, para os economistas, este o principal ponto teórico: como regular setores da economia possibilitando que os investimentos sejam maiores e a níveis sustentáveis enquanto o “prêmio de risco” seja menor, possibilitando menores preços para os consumidores? Para os cientistas políticos há também a preocupação com a captura regulatória, o que faz com que a mensuração da autonomia para estes pesquisadores também englobe os empresários regulados. Para mensurar a autonomia, esta literatura utiliza-se principalmente de análises das regras institucionais (Gutiérrez, 2003; Gilardi & Maggetti, 2011; Batista, 2011) e de questionários respondidos por especialistas (Stern & Holder, 1999).

Por fim, trataremos das limitações desta literatura e como esta tese se insere neste debate, abrindo espaço para inserirmos o modelo de mensuração da autonomia do Banco Central proposto por nós.

1.1 A autonomia da burocracia econômica do Estado: problematizações teóricas e formas de mensuração

O primeiro conceito que vem à mente de um cientista político brasileiro quando se fala de autonomia da burocracia econômica é o de insulamento burocrático. Edson Nunes, em seu clássico “A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático”, define o fenômeno da seguinte forma:

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (Nunes, 1997, p. 34)

O tema é caro ao Brasil por este ter tido um Estado burocratizado tardiamente. Em um processo de modernização, o insulamento burocrático tornou-se uma necessidade no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945) para acabar com a “irracionalidade”

estatal da República Velha e combater o clientelismo, sendo o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1937, o primeiro exemplo de “ensaio” de insulamento burocrático (Nunes, 1997).

O insulamento passa a ser uma questão fundamental para os estudos de Ciência Política, tendo em vista que o Estado brasileiro seria clientelista e irracional. O insulamento combinado ao universalismo de procedimentos seria a solução para haver um processo de modernização estatal, ou mesmo um *state building* (Nunes, 1997).

Geddes (1994, p. 49) defende o insulamento burocrático de uma possível crítica ao seu teor não-democrático. Segundo a autora, tal isolamento não implicaria em não-respostas às demandas populares, tanto das demandas vindas do processo democrático do voto, quanto por grupos de pressão. A autora diz que a ideia é justamente o contrário, alterar o sistema de custos e benefícios que burocratas teriam para suas tomadas de decisão: reduziria os benefícios de eventuais alocações de recursos de uma determinada agência norteadas pelo ponto de vista partidário, e aumentaria os incentivos para que os objetivos da agência fossem alcançados. Segundo Schneider (1994), em países subdesenvolvidos, tal como o Brasil, as burocracias são ainda mais frágeis, pois há uma alta circulação dos burocratas em diversas agências do Estado, enfraquecendo a institucionalização e o sentimento de pertencimento dos burocratas às suas agências, diminuindo a probabilidade destes indivíduos formularem e aplicarem políticas tendo como interesse a própria agência. No entanto, diferentemente de Geddes, Schneider (1995) nos dará elementos para pensarmos que estes burocratas não são reféns apenas de políticos eleitos (ou políticos empreendedores), mas também de outras classes e grupos sociais, sem a necessária intermediação dos referidos políticos.

Ainda em relação ao insulamento burocrático, Edson Nunes, de forma mais cética, afirmou que:

Entretanto, ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizações políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso. (Nunes, 1997, p. 35)

Estendendo o problema do insulamento à outras questões teóricas, Geddes (1994) afirma que há possibilidade dos políticos darem autonomia (e proteção diante de interesses de outros setores sociais) aos técnicos, principalmente da área econômica, em um contexto

onde estes políticos tenham interesse em reformas políticas importantes. Barbara Geddes explica esta possibilidade utilizando-se da teoria dos jogos e sempre visando a patronagem como um problema a ser contornado por um processo de burocratização do recrutamento dos funcionários públicos, adotando o mérito como critério de admissão e promoção. Segundo a autora, o político tem um grande dilema (*politician's dilemma*).

Politicians who might otherwise consider offering reforms as a strategy for attracting support will not be able to afford the cost in lost political resources as long as they compete with others able to use such resources in the struggle for votes. This is the politician's dilemma. A politician might in some circumstances, however, be willing to give up this resource if everyone else were also willing. (p. 42)

A condição primordial que Geddes levanta para que um partido que esteja no governo abra mão da patronagem é a de que ambos, partidos do governo e partidos da oposição, tenham o mesmo nível de acesso ao recurso da patronagem. Isto aconteceria pois os políticos dos partidos de oposição também teriam interesse de que a economia nacional fosse bem⁶. Assim, chegando a este equilíbrio, ambos poderiam abrir mão da patronagem para possibilitar uma reforma no Estado.

Um exemplo exposto pela autora para o caso brasileiro é a da reforma nos institutos de previdência no governo de Juscelino Kubitschek. Como a reforma prejudicaria apenas o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido que à época concentrava as nomeações para estes institutos, outros políticos apoiaram esta reforma (pois no final os beneficiaria, à exceção do próprio PTB) assim dando uma autonomia aos burocratas que formulariam tal reforma. Nas palavras da autora, “Given the unusual circumstance of the existence of a group of agencies dominated by one particular party, parity in the legislature was not necessary as an inducement to vote to extend the merit system” (p. 116).

Peter Evans (1993, 1995), a partir de uma perspectiva teórica contrária à de Geddes (1994)⁷, discute a autonomia da burocracia preocupando-se com os seus efeitos diante da

⁶ Geddes relaciona reforma a algo necessariamente positivo à economia, e isto é adotado por alguns autores para casos que não a burocratização do Estado. Quando tratarmos aqui sobre reformas não daremos este sentido normativo.

⁷ Evans critica fortemente os “neo-utilitaristas”, campo onde poderíamos incluir o trabalho de Barbara Geddes, discordando que “behavior of states could be conceptualized in terms of the simple aggregation of individual motivations stood firmly in the way of their developing a realistic picture of the state”, e argumentando que “Their [State managers] decisions depend on an institutional context composed of complex, historically emergent patterns of interaction that are embodied in social structures and taken for granted by the individuals that work within them. These patterns have a reality that is prior to “individual interests.” They define the

capacidade estatal para levar uma economia ao seu desenvolvimento econômico, ou seja, a existência de um Estado desenvolvimentista que atuaria ativamente para mudar a situação econômica do país. Para o autor, existem dois tipos ideais de Estado, o desenvolvimentista e o predatório. Enquanto o primeiro tipo de Estado leva uma sociedade ao desenvolvimento econômico, o segundo apenas extrai riquezas às custas desta sociedade para sustentar uma casta estatal. É com esta preocupação que Evans formula o conceito de “*embedded autonomy*”, que pode ser entendido no seguinte trecho do autor.

The kind of coherent, cohesive bureaucracy that is postulated in the Weberian hypothesis must have a certain degree of autonomy vis-à-vis society. The problem is separating the benefits of insulation from the costs of isolation. The whole idea of “joint projects,” which is central to the visions of Gerschenkron, Hirschman, Amsden, and Wade, makes close ties to key social groups fundamental to developmental efficacy. This view also makes intuitive sense. We are, after all, talking about capitalist societies in which neither investment nor production can be implemented without the cooperation of private actors. The idea that states operate most effectively when their connections to society are minimized is no more plausible than the idea that markets operate in isolation from other social ties. Just as in reality markets work only if they are “embedded” in other forms of social relations, it seems likely that states must be “embedded” in order to be effective. (Evans, 1995, p. 41)

Logo, a “autonomia” do Estado, ou da burocracia responsável pela política econômica, deveria ser *embedded* para que fosse mais eficaz. A total autonomia, na visão de Evans, não seria algo positivo, pois ligações externas com a sociedade – no caso com o empresariado que ajudaria na política de desenvolvimento econômico – seria fundamental para que o Estado tivesse boas políticas públicas.

No entanto, também há perigos nesta “inserção”. Apesar de Evans defender que esta conectividade não seja uma captura (Evans, 1995, p. 50), “Embeddedness is necessary for information and implementation, but without autonomy, embeddedness will degenerate into a super-cartel, aimed, like all cartels, at protecting its members from changes in the status quo” (p. 57-8), preocupação esta não apresentada na obra de Barbara Geddes (1997).

Fernando Henrique Cardoso (1975) trata deste problema criando o conceito de “aneis burocráticos”. Segundo o autor,

priorities of competing individual goals and the range of means that will be considered to pursue them” (Evans, 1995, p. 28)

[...] a Burocracia Pública divide-se em facções políticas, no sentido mais amplo (ou seja, que se propõe a fins e implementam medidas para alcançá-los em função de setores de classe e grupos a que se ligam), é preciso pensar o sistema político em termos de “aneis” que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada. Dessa forma, partes das Empresas Públicas, ou melhor, da burocracia dessas empresas e seus dirigentes, podem ser captados pelo sistema de interesses das Empresas Multinacionais. O mesmo pode ocorrer com diversos setores do Estado (ministério, divisões grupos executivos etc.). Inversamente, parte do setor controlado pela Empresa Privada (inclusive seus órgãos de classe, como sindicatos, federações etc.) pode aliar-se com segmentos da burocracia estatal, formando um “anel” de pressão, e assim por diante. (Cardoso, 1975, p. 182-3)

Cardoso tem o mérito de explicitar um problema que acaba sendo diminuído em outros trabalhos, o da relação entre empresários e a burocracia pública, onde esta relação seriam os “aneis burocráticos”. Apesar do limite empírico do trabalho, ele nos é importante por ser o autor que trata mais explicitamente do tema que é o pano de fundo desta tese, a relação entre integrantes do setor financeiro e o BCB.

Luciano Martins (1985), em seu livro “Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64”, trata especificamente da autonomia do Estado aplicado às empresas estatais (governamentais).

A capacidade de autofinanciamento e de endividamento externo, por parte das empresas governamentais mais poderosas, opera no sentido de criar condições objetivas para que elas desenvolvam graus crescentes de autonomia na determinação de suas políticas de investimento e de expansão. Essa autonomia, por sua vez, é reforçada pela lógica de expansão inerente à sua condição também de grande empresa capitalista, condição essa referendada pelo próprio estatuto legal (Decreto 200) que as rege. (Recorde-se, mais uma vez, que nos estamos referindo à “autonomia” do setor produtivo estatal relativamente ao setor Governo e não ao sistema econômico.)

De outro lado, a ausência de um sistema institucionalizado de controles eficientes e a própria inferioridade (em pessoas, recursos, volume de informações, etc.) dos órgãos governamentais intermediários, que deveriam exercer tais controles numa primeira instância, faz com que esse grau de autonomia tenda a aumentar. Até porque tais empresas costumam atuar junto a esses órgãos intermediários constituindo lobbies, como qualquer empresa privada [...] (Martins, 1985, p. 78-9)

Martins chama a atenção para os elementos da autonomia ligados ao financiamento das empresas estatais – se elas puderem se financiar (do ponto de vista orçamentário), aumentariam a sua autonomia. Além disto, a superioridade burocrática destas empresas, na década de 1970, comparadas com o nível técnico do governo, lhes dariam ainda mais autonomia, pois outros setores do Estado teriam dificuldades em se contrapor tecnicamente às suas decisões.

Em artigo que faz uma comparação entre os efeitos que a estrutura institucional teve sobre as políticas públicas no Brasil e na Argentina, nos governos de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) e de Arturo Frondizi (1958 – 1962), respectivamente, Kathryn Sikkink (1993) analisa a capacidade estatal e a autonomia destes dois Estados. Segundo a autora,

Diversos autores han destacado las condiciones que favorecen la capacidad del Estado y su autonomía de acción. Entre las mencionadas con mayor frecuencia se hallan la existencia de un conjunto de funcionarios de carrera relativamente aislados de los intereses socioeconómicos predominante, así como de un aparato burocrático amplio y coherente. Este conjunto de funcionarios o este aparato estatal no se crean de la noche a la mañana ni por decisiones ad hoc; tampoco son el producto de una mera reorganización de las estructuras, sino el fruto de un largo proceso histórico de construcción institucional. (p. 545-6)

Utilizando os exemplos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), no Brasil, e do Banco Industrial de la República Argentina, na Argentina, Sikkink usa uma narrativa do desenvolvimento institucional argumentando que o BNDE conseguiu atingir as características citadas acima de forma muito mais avançada do que o Banco Industrial, ou seja, mais autônomo e com maior capacidade de atingir seus próprios objetivos.

Em mais um trabalho que trata do BNDE, órgão exemplar no caso brasileiro para a autonomia e a capacidade estatal, Eliza Willis (1995) detecta a autonomia da agência da seguinte forma:

Bank independence is gauged by its control over three activities: personnel recruitment, loan allocation, and generation of funds. The recruitment of personnel is a particularly good indicator of the insulation of a government agency, since patronage hiring poses the most significant challenge to this form of independence. Decisions about the recipients and conditions of loans provide a reliable measure of both the autonomy and insulation of a state-owned financial institution. The degree of control a state agency exercises over the sources of its funding generally measures how autonomously it operates from other political actors. (Willis, 1995, p. 630-1)

Willis chama a atenção para o fato de o BNDE ter se tornado autônomo na década de 1950 não apenas pelas preferências presidenciais, mas em grande parte por conta de burocratas inovadores. A preferência presidencial apenas teria influenciado em um destes três fatores (recrutamento, orçamento e geração de fundos) necessários para a autonomia, o da alocação financeira para o banco.

A autora não formaliza esta mensuração em um cálculo numérico, ela se restringe à afirmação de que a presença ou não de cada elemento para a agência estudada geraria um certo grau de autonomia.

A literatura sobre autonomia de órgãos estatais do século XX, principalmente sobre a América Latina, trata especialmente do dilema das nomeações entre técnicos/burocratas e do clientelismo (Martins, 1985; Sikink, 1993; Geddes, 1994; Willis, 1995; Nunes, 1997). No século XXI, para uma boa parte do Estado, e na área econômica no nível federal em especial, isto vira uma não-questão, o problema deixa de ser se o Estado tem pessoas competentes o suficiente para garantir políticas públicas profissionais. O problema da autonomia diante do Executivo continua a ser predominante em relação ao da preocupação com a autonomia diante de grupos sociais. Mas o questionamento agora passa a ser o quanto que o governo interfere na política para conquistar resultados no curto prazo, em detrimento de políticas públicas mais consistentes de longo prazo.

Eduardo Dargent (2015) analisa a autonomia da burocracia econômica (e da área da Saúde) no Peru e na Colômbia a partir da *expertise* dos tecnocratas. Para o autor, conhecimento é poder. Assim sendo, a *expertise* vira um recurso de autonomia dos burocratas.

Expertise is the fundamental source of technocratic autonomy. A scarce resource in Latin America, expertise allows technocrats to advance their policy preferences against the interests of other powerful actors. Diverse works in the social sciences highlight technical expertise as a source of political power. These works show how bureaucracies, state bodies, international organizations, and technocrats use expertise to gain considerable influence over other actors. There are two main reasons in the literature that explain why technical expertise is an effective political resource: (1) the growing legitimacy of technical knowledge in modern societies and (2) the leverage expertise provides to its user. (Dargent, 2015, p. 36)⁸

⁸ Apesar do foco desta tese não ser exclusivamente na *expertise*, ela é fundamental para tratar dos Bancos Centrais. Estas instituições são ocupadas em qualquer lugar do mundo por indivíduos de alto grau de

Eduardo Dargent sustenta que há quatro fatores para mensurar se há ou não autonomia para um determinado grupo de tecnocratas: (i) custos políticos; (ii) *stakeholders* envolvidos; (iii) complexidade do tema discutido; e (iv) o grau de consenso entre os especialistas (Dargent, 2015, p. 6-8). Ou seja, se no contexto analisado⁹ houver: (i) um baixo custo político para os políticos darem autonomia a estes técnicos; (ii) se houver uma grande quantidade de *stakeholders* envolvidos no tema da política pública em discussão; (iii) se o grau de complexidade do tema for tão alto que atores não expertos tenham dificuldades em discutir o tema; e (iv) se houver um alto grau de consenso entre os especialistas sobre a política pública, teremos um contexto de autonomia dos técnicos diante dos políticos eleitos e de outros grupos de interesse referente à uma determinada política pública.

No entanto, Dargent apesar de falar da “*politics of policy*” acaba ignorando que o saber técnico não é algo tão objetivo quanto se parece. Na prática, autores como Dargent e Geddes (1994) assimilam que o contrário da política pública pautada na expertise é a patronagem. Mas uma política pública não pode ser classificada apenas como técnica ou não-técnica. Há política (*politics*) na decisão do *policymaker* de qual das técnicas será utilizada. Ao inserir outros atores de fora do sistema político (a constelação de *stakeholders*), Dargent considera isto apenas no sentido de: quanto mais partes interessadas, consequentemente maior a concorrência e menor a probabilidade de “monopólio” da influência¹⁰, pois todos os *stakeholders* acabariam optando pelo “segundo melhor” (*second best*), ou seja, sabendo que eles não iriam ter o monopólio da intervenção, ao invés de entregarem na mão de uma outra parte interessada, eles aceitariam que técnicos tomassem conta da política pública (permitiriam que houvesse uma terceirização da política pública). Apesar disso, os atores sociais, como veremos, atuam de inúmeras formas, permitindo assim que haja sim influência na decisão da política pública, incluindo a disputa da técnica.

Por exemplo, temos estudos de caso de como se desenvolveram os campos dos economistas pelo mundo. No livro organizado por Montecinos & Markoff (2009), autores mostram que na América Latina a intervenção a partir de financiamentos estadunidenses foram

especialidade acadêmica (Lebaron, 2010), e como veremos isto também é reproduzido no caso brasileiro (Codato et al., 2016).

⁹ Assim como Willis (1995), Dargent (2015) trabalha apenas com variáveis contextuais.

¹⁰ “[...] the fragmentation of powerful actors surrounding a policy sector increases, it becomes more difficult for a single actor to control experts, thereby opening space for autonomy. Diverse powerful stakeholders provide different and contrasting preferences regarding policy options, which balance each other out. Stakeholders act as veto players who prevent competing actors from controlling the policy area.” (Dargent, 2015, p. 48)

fundamentais para a atual configuração deste campo¹¹. Como Pêrsio Arida (2003) afirmou em sua discussão acerca do papel da retórica no debate das ideias econômicas,

[...] a consolidação do programa neoclássico não se deveu ao seu maior sucesso empírico. Nunca existiu na história do pensamento experimento que permitisse deslindar a verdade associada a programas alternativos de pesquisa. A evidência empírica não é invariante aos próprios programas de pesquisa. Tais programas recortam o real e põem sua própria evidência, e o programa neoclássico não é exceção. A história da curva de demanda enquanto construção conceitual narrada por Schultz, é reveladora; organizou-se a evidência e reformulou-se o problema da identificação até que, devidamente depurada, a evidência obtida confirmasse a declividade negativa da curva de demanda prevista pela teoria. A análise, ainda que brevíssima, do surgimento do programa neoclássico mostra que o modelo *hard science* não se aplica à economia porque a evidência é iluminada pelos programas de pesquisa e sua retórica de competição. (Arida, 2003, p. 26)

Podemos refletir, a partir disto, que, diferentemente de outras ciências (que compõe a chamada *hard science*), a Economia, que é um dos dois setores tratados por Dargent (e principal campo para o caso estudado aqui, o da burocracia econômica), não pode ser classificada como “exata”, ou seja, um argumento não pode ser derrubado simplesmente por ser melhor do que o outro, pois há muitas outras questões envolvidas. Na argumentação de Arida, a retórica, e, para nós, a política (*politics*) dentro do campo dos economistas.

Bersch et al. (2016), admitindo as dificuldades para mensurar as influências políticas da sociedade, definem a variável para medir autonomia política da seguinte forma,

In light of this measurement problem, a second-best operationalization of autonomy is used, “political autonomy,” based on the political pressures brought to bear on civil servants, and dialoguing with Geddes’s notion of the need to protect civil servants from politicians and their particularistic demands. To evaluate political influence over bureaucratic tasks, we analyze the politicization of appointees, alongside a measure of the partisan affiliation of nonappointed civil servants within each agency. This is a means of measuring the autonomy of the agency from political pressures. The measure evaluates overall politicization, but does not take into account the particular party affiliations of individual civil servants. (Bersch et al., 2017, p. 172)

Objetivamente são três as variáveis medidas para determinar a “autonomia política”:
(i) proporção de nomeações de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de

¹¹ Por ora nos limitaremos a estes exemplos concretos, pois desenvolveremos o argumento pautado nestes estudos no capítulo 2.

baixo nível preenchidas por membros do partido; (ii) proporção de nomeações DAS de alto nível preenchidas pelos membros do partido; e (iii) proporção de funcionários públicos regulares que são membros do partido (Bersch et al., 2017, p. 169).

No entanto, a simplificação do conceito de autonomia (justificável, pois foi necessária para abarcar empiricamente a grande quantidade de agências que os autores se propuseram a analisar) novamente remete à ideia de que o debate sobre autonomia só existe para analisarmos tal fenômeno diante do Executivo e do Legislativo, e não diante do restante da sociedade.

Outra parte da literatura da Ciência Política¹², principalmente as que se ligam ao *mainstream* da área, discutem a autonomia da burocracia estritamente a partir do problema *principal-agent*. Como explica Melo (1996):

No âmbito de relações hierárquicas, em organizações e burocracias, nas relações do mercado, ou ainda no quadro de instituições políticas, as transações sociais podem ser modeladas como envolvendo agente e principal. No âmbito de organizações e burocracias, o agente representa o empregado contratado pelo principal para realizar uma tarefa pré-especificada. No âmbito do mercado, o fornecedor representa o agente que é contratado para produzir bens e serviços para uma empresa conforme estipulado por um contrato. No âmbito do sistema político, os políticos recebem uma delegação do grupo de “cidadãos-principal” para agir em seu nome. No moderno mundo corporativo, em que há uma separação entre propriedade e controle gerencial, os acionistas representam o principal e os Executivos, os agentes. Em todas essas situações pode-se identificar uma situação *ex-ante* — pré-contrato ou delegação — e uma situação *ex-post* — pós-contrato ou delegação. (p. 71)

Dois são os problemas derivados da relação *principal x agent*, a seleção adversa (*adverse selection*) e o risco moral (*moral hazard*). O primeiro tem a ver com a informação completa que um principal tem para selecionar um agente, pois um presidente da República pode nomear um ministro ou um presidente de Banco Central sem saber exatamente o que ele pensa sobre todos os aspectos da política econômica, e futuramente entrar em embate por uma política específica. Este é um problema *ex-ante* (pré-contrato ou delegação). Já o risco moral é um problema *ex-post* (pós-contrato ou delegação) (Melo, 1996). O risco moral ocorre quando, após a situação contratual (nomeação de um burocrata), o *agent* muda de comportamento. Após serem feitas promessas de que se comportaria de uma determinada forma, dada a

¹² A qual abordaremos no ponto 1.3, com Gilardi & Maggetti (2011) e Batista (2011).

estrutura de incentivos para ele se comportar de outra (podendo se beneficiar disto), ele muda sua postura prejudicando seu *principal*. “Enquanto o conceito de *moral hazard* resulta da não-observabilidade do comportamento do agente numa situação pós-contratual, *adverse selection* resulta da não observabilidade da informação, valores e objetivos que norteiam as decisões do agente” (Melo, 1996, p. 72)¹³.

Mas em uma crítica aos limites formais da teoria do *principal-agent* para pensar os desafios da autonomia dos Bancos Centrais, Chistopher Adolph (2013) adiciona o conceito de “*shadow principals*” à esta equação.

Often, however, bureaucrats respond to pressures or inducements from outside the formal chain of authority. I introduce the term shadow principal to describe patrons who set implicit contracts with bureaucratic agents to implement policies that the shadow principal desires. Although the payoff to the agent could be a literal bribe, for the most part I focus on career inducements. Thus a firm with an interest in a specific policy might offer, perhaps only implicitly, a desirable job in exchange for the implementation of that policy. Alternatively, the shadow principal may be the governing party, acting outside the usual civil service institutions and making it known that future political appointments depend on loyalty to the party's interests. There need not be a single shadow principal in any one policy area; instead, there may be several, all competing to capture the services of bureaucratic agents. (Adolph, 2013, p. 17)

Tendo os *shadow principals* como problema teórico, discutir sobre a autonomia do burocrata se torna algo mais complexo, pois teremos que considerar sempre que há indivíduos que agem nas sombras para tentar influenciar estes burocratas, indivíduos estes que podem representar bancos com ativos bilionários, ou seja, com grandes recursos para criarem tais incentivos aos dirigentes destas instituições. Abordaremos mais profundamente esta questão no próximo capítulo, pois este conceito será importante em nosso modelo de análise.

¹³ Este é um problema comum para a literatura que trata sobre Bancos Centrais. Por exemplo, em discussão sobre os efeitos da crise cambial de 1999, Sola, Garman & Marques (2002) argumentam que a reestruturação do sistema bancário feita entre 1995 e 1997 propiciara a diminuição do risco moral para o BCB.

“O que gera um problema de moral hazard no setor financeiro? Uma das causas é a percepção dos agentes de que o governo agirá como prestamista de última instância se a instituição tiver problemas financeiros. Havendo tal garantia implícita por parte do governo, o que leva a suposição tais como “a instituição é muito grande ou muito importante politicamente para quebrar”, os agentes se vêm incentivados a realizar operações cada vez mais rentáveis e arriscadas”. (p. 164)

1.2 A independência do Banco Central: problematizações teóricas e formas de mensuração

A racionalidade teórica da independência do Banco Central tem origem em um debate importante na Economia, o de regras versus discricção (Eijffinger & Schaling, 1993, p. 50). Defendendo a necessidade do predomínio de regras para a geração de taxas de inflação mais baixas, Barro & Gordon (1983) argumentam que

In a discretionary regime the monetary authority can print more money and create more inflation than people expect. The benefits from this surprise inflation may include expansions of economic activity and reductions in the real value of the government's nominal liabilities. However, because people understand the policymaker's incentives, these types of surprises - and their resulting benefits - cannot arise systematically in equilibrium. People adjust their inflationary expectations in order to eliminate a consistent pattern of surprises. In this case the potential for creating inflation shocks, ex post, means that, in equilibrium, the average rates of inflation and monetary growth - and the corresponding costs of inflation - will be higher than otherwise. Enforced commitments on monetary behavior, as embodied in monetary or price rules, eliminate the potential for ex post surprises. Therefore, the equilibrium rates of inflation and monetary growth can be lowered by shifts from monetary institutions that allow discretion to ones that enforce rules. (Barro & Gordon, 1983, p. 101-102)

Como na visão da escola econômica novo clássica¹⁴ o crescimento na base monetária equivale a inflação no longo prazo, o governo teria incentivos para financiar o aumento do gasto público a partir de “financiamento inflacionário” (o que nos conecta com o segundo problema teórico) e isto deveria ser controlado a partir de uma regra contra a discricionariedade do *policymaker*. A inconsistência temporal desta possível política econômica deve ser eliminada para não gerar mais inflação. Em democracias haveria ainda um pequeno “agravante”, as eleições.

¹⁴ A Escola Novo Clássica tem como seus dois pilares fundamentais as suposições de expectativas racionais e a total flexibilidade de preços e salários no mercado. Como consequência destes pressupostos os mercados atingem sempre o equilíbrio perfeito e a economia chega assim ao seu pleno emprego - isto é, desemprego só existe de forma voluntária. Uma suposição das expectativas racionais a de que os agentes econômicos têm informação completa e pleno conhecimento para suas decisões econômicas - incluindo o que se refere às políticas econômicas do governo. Este é um efeito importante para o nosso estudo, pois esta escola de pensamento entende que, a partir de tudo isto descrito, uma consequência lógica é que as políticas do governo são sempre neutralizadas, a política monetária inclusa. O único impacto que de fato é sentido na economia são os choques não esperados. Os novo-clássicos ganharam força na década de 1970 e têm como uns dos seus principais nomes Robert Lucas Jr., Thomas Sargent, Neil Wallace e Robert Barro, este último sendo um importante autor na literatura sobre independência do Banco Central (Bírol, 2015).

Esta literatura tem uma concepção padrão dos políticos, de que todos eles têm como único objetivo a sua permanência no cargo eletivo. Assim sendo, todo político pautará o seu comportamento (a sua política econômica inclusa) visando a reeleição¹⁵. Baseando-se em estudo de William Nordhaus, Alesina (1988) descreve o comportamento destes políticos em relação à macroeconomia da seguinte forma:

The most influential application of these ideas to macroeconomic policy is the "political business cycle" theory of Nordhaus (1975), which is based upon three assumptions: 1) The policymakers are only "office motivated"; 2) they can manipulate an exploitable Phillips curve; 3) voters are not rational since they do not understand that they are systematically fooled by the politicians. Thus, the policymakers overstimulate the economy before elections and then reduce inflation with a recession at the beginning of the new term of office. Voters reward the incumbent for the pre-electoral expansion without learning from the past that a recession has to follow the expansion. (p. 15)

Este é o segundo problema teórico que pauta os estudos sobre independência dos Bancos Centrais, os ciclos políticos eleitorais (*political business cycles*).

Como vimos, o problema da autonomia da burocracia econômica na Economia deriva principalmente da tese da independência do Banco Central. Esta, por sua vez, tem dois problemas teóricos a serem resolvidos: o da inconsistência temporal da política monetária e dos ciclos políticos eleitorais. O primeiro é a ideia de que no longo prazo, qualquer política monetária expansionista acabará em mais inflação, ou seja, qualquer forma de incentivar o crescimento econômico a partir de aumento de moeda prejudicará a economia. O segundo problema é o de que os políticos, principalmente em períodos eleitorais, optam por uma política monetária expansionista ao invés de uma política restritiva, o que a literatura chama de "ciclos políticos eleitorais". A partir desta ideia, não seria responsável permitir que políticos influenciassem na determinação dos mecanismos de combate à inflação, normalmente atribuídos aos Bancos Centrais – no caso brasileiro, a taxa de juros –, pois eles sempre optariam por uma política expansionista, o que a curto prazo os beneficiaria no aumento de chances de reeleição (Alesina, 1988).

Partindo para a literatura empírica, os autores analisam a independência dos Bancos Centrais tanto do ponto de vista da independência *de jure* quanto *de facto*, utilizando-se de variáveis institucionais formais, mas também adicionando variáveis comportamentais a

¹⁵ Considerando também as especificidades dos políticos "ideológicos". No entanto, mesmo os políticos ideológicos teriam que estar nos cargos para ofertar suas políticas ideológicas.

partir, principalmente, de surveys, e variáveis como a rotatividade dos seus dirigentes. Também há a separação da independência política em relação à independência econômica destes bancos (Grilli, Masciandaro & Tabellini, 1991)¹⁶.

Com o objetivo de descobrir por que há variação entre as taxas de inflação entre os diferentes países, Bade & Parkin (1988) analisam a relação entre políticas monetárias e as legislações que estabelecem e delimitam os poderes dos Bancos Centrais. Para isto, os autores escolheram 20 países “industrializados” (Austrália, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos) para estudar. As principais características examinadas pelos autores foram:

First, the relationship between the policy-making organs of the central bank and those of the government as regards the formation and execution of monetary policy; secondly, the role of government in the appointment of members of the central banks’ policy-making organs; and thirdly, the degree of financial control exercised by the government over the central bank. (p. 3)

Na primeira dimensão estudada, Bade & Parkin (1988) analisaram a relação entre os Bancos Centrais e os governos na formulação da política monetária. Para isto discutiram as leis que regem estas relações em cada um dos países estudados. A título de exemplo, no caso australiano, afirmou-se que o *Reserve Bank* não era o condutor final da política monetária daquele país, e sim o seu *Federal Treasurer*, citando a própria lei que rege o banco. Assim sendo, caso o Banco Central tivesse a última palavra sobre a política monetária, este teria uma maior independência, enquanto que, caso não o tivesse, como na Austrália, este teria um menor nível de independência.

A segunda dimensão diz respeito às nomeações para o alto escalão dos Bancos Centrais. Segundo os autores, esta variável é importante pois mesmo se a primeira condição for verdadeira, o governo ainda poderá exercer um poder determinante nos Bancos Centrais caso este decida nomear e remover dirigentes ao seu bel-prazer. Bade & Parkin (1988) deram, dentre outros, o exemplo da Bélgica, onde a Coroa nomeava o governador por cinco anos e os diretores por seis anos. Para além deste Conselho de Administração, também havia um Conselho de Regência, principal órgão formulador de política monetária do banco, onde seus membros eram nomeados pelos acionistas do Banco. No entanto, o seu principal acionista

¹⁶ “Monetary institutions can be characterized by the political and economic independence of the central bank. Political independence is the capacity to choose the final goal of monetary policy, such as inflation or the level of economic activity. Economic independence is the capacity to choose the instruments with which to pursue these goals” (Grilli, Masciandaro & Tabellini, 1991, p. 366).

era a própria Bélgica, fazendo com que o governo ainda prevalecesse – apesar de não ser absoluto – nas nomeações para os dirigentes do *Bank of Belgium*. Assim sendo, quanto maior o poder de nomeação dos governos, menor seria a independência do referido Banco Central.

Por fim, os autores analisaram a relação orçamentária e de financiamento entre os Bancos Centrais e o governo.

The main reason for examining this dimension of central bank law is that a priori notion, suggested by the theory of bureaucracy, that the more closely the budget of an agency is monitored by the principal, the more closely the agency pursues the objectives of the principal and the less closely it is able to pursue its own objectives. (p. 15)

Segundo Bade & Parkin (1988), dos 20 Bancos Centrais estudados, 11 tinham autonomia orçamentária total do governo, o que fazia com que estes Bancos Centrais aumentassem sua independência diante dos seus governos. O caso com menor independência era o japonês, onde o *Bank of Japan* tinha que obter aprovação do seu governo para o orçamento.

Enquanto as duas primeiras medidas descritas aqui dizem respeito à independência política dos Bancos Centrais, a terceira medida refere-se à independência econômica destas instituições.

Para Alesina (1988), em artigo que também relacionava questões políticas ao desempenho econômico, a independência dos Bancos Centrais poderia ser mensurada a partir de quatro fatores distintos,

The degree of independence of Central Banks is affected by at least four factors: 1) the institutional and formal relationships between the Banks and the executive; for instance, who (and how often) appoints Central Bankers, the presence of government officials in the board of directors of the Banks, and the requirements of government's approval of specific policies; 2) informal relationships and contacts between Central Bankers and members of the executive; 3) budgetary and financial relationships between the Central Bank and the executive; 4) macroeconomic relationships, such as the existence of rules forcing the Central Bank to accommodate fiscal policy. (p. 40)

Com outro enfoque, mas ainda preocupando-se com a mensuração da independência dos Bancos Centrais, Grilli, Masciandaro & Tabellini (1991) relacionaram os incentivos institucionais com o comportamento dos *policymakers*. Os autores, assim como Bade & Parkin (1988) focaram exclusivamente na questão institucional formal, apesar de reconhecer os

limites que esta opção acarretava (p. 366). Os pesquisadores estudaram 18 países, todos eles considerados de economia desenvolvida.

Grilli, Masciandro & Tabellini (1991) separaram os aspectos que mensuram a independência do Banco Central em independência política e econômica da seguinte forma, respectivamente: “(i) the procedure for appointing the members of the central bank governing bodies; (ii) the relationship between these bodies and the government; and (iii) the formal responsibilities of the central bank” (p. 366-7), e “(i) the influence of the government in determining how much to borrow from the central bank; and (ii) the nature of the monetary instruments under the control of the central bank” (p. 368).

Segundo os autores, a independência política seria maior: (i) caso as nomeações não estivessem sob o controle do governo, e sim determinada por representantes do banco; (ii) se seus mandatos fossem longos e por um tempo predeterminado; (iii) se não houvesse participação obrigatória de um representante do governo no conselho; (iv) se a aprovação prévia da política monetária pelo governo não fosse legalmente exigida; (v) se o seu papel na preservação da estabilidade monetária fosse explicitamente declarada na Constituição; e, por fim, (vi) se houvesse diretivas legais explícitas que, em caso de conflito entre o banco e o governo, descrevessem um procedimento transparente sobre como o conflito deveria ser resolvido (p. 367).

Sobre a independência econômica, o Banco Central seria mais independente: (i) se o crédito direto ao governo não fosse automático, mas a uma taxa de juros de mercado, explicitamente declarado como temporário e com um valor limitado; (ii) se tivesse controle da taxa de desconto; (iii) se houvesse instrumentos que facilitem o financiamento de empréstimos do governo aumentando administrativamente a demanda privada por títulos do governo; e (iv) se não tivesse responsabilidade de supervisão bancária (caso compartilhasse esta supervisão com outro órgão ainda seria mais independente do que caso fosse o único supervisor) (p. 370).

Os autores chamaram a atenção para o fato de a independência econômica e política não terem necessariamente uma correlação positiva, justificando a necessidade de analisar ambas as dimensões.

Criticando trabalhos anteriores por tratarem apenas da independência formal dos Bancos Centrais, Cukierman, Web & Neyapti (1992) afirmaram precisar inserir na mensuração da independência dos Bancos Centrais muitos outros fatores menos

estruturados, como acordos informais entre o banco e outras partes do governo, a qualidade do departamento de pesquisa do banco e a “personalidade” do banco (p. 355). O problema ficaria mais explícito ao estender o estudo da independência para países em desenvolvimento, onde o exercício formal das leis possuiria problemas maiores do que em países desenvolvidos. Segundo os autores, os índices que levam em consideração apenas a independência formal tem dois problemas:

First, the laws are incomplete in that they cannot specify explicitly the limits of authority between the central bank and the political authorities under all contingencies. These voids are filled by tradition at best and by power politics at worst. Second, even when the law is quite explicit, actual practice may deviate from it. (Cukierman, Web & Neyapti, 1992, p. 355)

Estudando 72 países (21 “industrializados” e 51 em desenvolvimento¹⁷), os autores pretenderam testar a medição e a relação entre independência e inflação em uma gama muito mais diversa de economias, aumentando o desafio empírico do argumento. Como afirmaram os autores, “The spirit of the law and its application in practice are generally more important than the letter of the law” (p. 355). Para apreender o “espírito das leis” os autores analisaram, além das próprias leis, a frequência real de mudança dos governadores dos Bancos Centrais e as respostas a questionários por parte de especialistas em política monetária, aplicada numa subamostra de 23 países. O objetivo do questionário era testar a diferença entre a independência formal e de fato dos Bancos Centrais.

Para medir a independência legal dos Bancos Centrais Cukierman, Web & Neyapti (1992) dividiram as características destas instituições em quatro diferentes grupos de questões: (i) “the appointment, dismissal, and term of office of the chief executive officer of the bank-usually the governor”; (ii) “the policy formulation cluster, which concerns the resolution of conflicts between the executive branch and the central bank over monetary policy and the participation of the central bank in the budget process”; (iii) The objectives of the central bank; e (iv) “limitations on the ability of the central bank to lend to the public sector; such restrictions limit the volume, maturity, interest rates, and conditions for direct advances and securitized lending from the central bank to the public sector” (p. 356-357).

Os autores utilizaram-se de 16 variáveis para medir estas quatro dimensões legais. Para não se estender neste modelo, que pode ser visto na tabela 1 (p. 358-359) do referido

¹⁷ “Countries classified by the World Bank as low - or middle-income, on the basis of 1985 incomes, are classified as developing; the others are referred to as industrial” (Cukierman, Web & Neyapti, 1992, p. 361).

artigo, daremos apenas um exemplo da primeira questão apresentada, sobre a nomeação do CEO do Banco Central. Cukierman, Web & Neyapti (1992) verificaram qual seria o tempo de mandato de cada banco, dividindo em cinco distintas possibilidades, indo de “mais de 8 anos” a “menos de 4 anos ou a critério do nomeado”. Enquanto a primeira possibilidade (mais de 8 anos) pontuava 1 na codificação do modelo, esta pontuação caía 0,25 a cada nova possibilidade, chegando a zero quando tivesse menos de 4 anos.

Já para a independência real dos Bancos Centrais, os autores trabalharam primeiro com o *turnover* dos governadores dos Bancos Centrais. “This indicator is based on the presumption that, at least above some threshold, more rapid turnover of central bank governors indicates a lower level of independence” (Cukierman, Web & Neyapti, 1992, p. 363). Se os governantes dos Bancos Centrais sobrevivessem mais tempo do que os chefes do Executivo seria um sinal de que este teria independência do governo. Um resultado empírico que chama a atenção aqui é o da diferença entre os países industrializados e os países em desenvolvimento, havendo uma rotatividade maior no último conjunto de países. Esta diferença reforça o argumento dos autores de que indicadores de independência real são mais eficientes para países mais pobres do que para países mais ricos.

Também em relação à independência legal, Cukierman, Web & Neyapti (1992) aplicaram um questionário a uma amostra não aleatória de especialistas em política monetária em vários Bancos Centrais. Muitas questões foram as mesmas feitas para a análise legal, mas com a ideia de sair da legislação para a prática destes bancos. O questionário aplicado foi composto por nove questões, expostas na Tabela 04 (p. 36): (i) “a posse do CEO do Banco Central se sobrepõe à política?”, com quatro possibilidades de respostas¹⁸ para saber a intensidade desta relação; (ii) “limitações aos empréstimos na prática”, sendo menos independente se não houver limitações aos empréstimos ou se o governo puder escolher seus limites com muita facilidade; (iii) “resolução de conflitos”, sendo que quanto mais favorável ao Banco Central estes conflitos forem resolvidos, mais independente seria; (iv) “determinação do orçamento do Banco Central”, sendo que quanto mais autonomia para determinar seu orçamento o Banco Central tivesse, mais independente ele seria; (v) “determinação dos salários de altos funcionários do banco e a alocação de lucros bancários”, sendo que quanto mais estes fosse determinados pelo próprio Banco Central, mais independente o banco seria; (vi) “meta quantitativa de estoque de moeda”, quanto mais existisse e fosse efetivo, mais independente o Banco Central seria; (vii) “metas de taxas de

¹⁸ As perguntas do questionário apresentam de duas a quatro possibilidades de respostas.

juros formais ou informais”, caso existisse pontuaria como independente; (viii) “prioridade real dada à estabilidade de preços”, sendo que quanto mais prioritário fosse mais independente o Banco Central seria; (ix) “funciona como um banco de desenvolvimento, concedendo crédito a taxas de subsídio?”, sendo que quanto menos funcionasse como tal, mais independente seria.

Fazendo a correlação entre os três diferentes tipos de índices (índice legal x taxa de rotatividade; índice legal x baseado em questionário; índice baseado em questionário x taxa de rotatividade) os autores viram que

Only the correlation between the legal independence index and the questionnaire-based index of independence for the industrial countries is even marginally significant, which suggests that the law is a more important determinant of actual independence in the industrial countries. Since the correlation across these indexes is not high, they can be usefully combined to obtain a better measure of overall central bank independence [...] (p. 369)

Por fim, propondo-se pela primeira vez nesta literatura a comparar os índices de independência dos Bancos Centrais (Bade & Parkin, 1988, Alesina, 1988, 1989 e Masciandro & Tabellini, 1991), Eijffinger & Schalling (1993) analisaram criticamente os índices anteriores e propuseram um novo, o qual denominaram *Eijffinger-Schalling index of policy independence*.

Este índice foi composto por três critérios: (i) o banco era a única autoridade política final? Esta autoridade não estava confiada somente ao Banco Central, ou era confiada completamente ao governo?; (ii) não havia funcionário do governo (com ou sem poder de voto) no conselho do banco?; e (iii) mais da metade das nomeações eram feitas pelo conselho independentes do governo? (Eijffinger & Schalling, 1993, p. 64). Quanto mais destas afirmações fossem verdadeiras para cada um dos Bancos Centrais estudados, mais independentes estas instituições seriam.

Estes índices apresentados são os mais consagrados na literatura sobre independência do Banco Central (Cukierman, 1996; Laurens, Arnone & Segalotto, 2009; Mendonça, 2000), e mesmo a literatura dos últimos anos é feita com reproduções ou pequenas adequações destes índices (Laurens, Arnone & Segalotto, 2009).

Para além de críticas internas que possamos fazer aos índices expostos aqui, tal como a crítica da endogeneidade destes índices feita por Mendonça (2000), podemos observar que estes pesquisadores olham para a independência/autonomia destes Bancos Centrais unicamente em relação ao Executivo, excluindo qualquer tipo de variável que poderia captar

a relação entre Bancos Centrais e o setor financeiro. Isto é explicado, como vimos no início deste ponto, pelas questões teóricas que guiam os autores, o da inconsistência temporal da política monetária e dos ciclos políticos eleitorais. Nenhum destes dois problemas envolve a questão da captura regulatória ou qualquer outra questão que abarque regulados e reguladores.

1.3 A autonomia da burocracia econômica e a literatura sobre agências reguladoras: problemas teóricos e formas de mensuração

Outro conjunto de trabalhos que tenta mensurar a autonomia da burocracia é o que trata das agências de regulação, envolvendo não só as agências da área econômica, mas também da área social.

Em artigo clássico sobre o problema da regulação econômica no setor de telecomunicações, Levy & Spiller (1994) trataram do problema da credibilidade e da efetividade da regulação tendo em vista a questão dos investimentos privados nos setores regulados. A criação de restrições à discricção do governo diante das empresas reguladas garantiria investimentos de longo prazo em setores que seriam caracterizados por importantes economias de escala¹⁹ e de escopo²⁰, por ativos altamente específicos e não reimplantáveis (não poderia alocar, caso desejasse ou por incentivos/desincentivos do mercado, estes ativos para a produção de outras mercadorias e serviços que não aquele) e serviços de utilidade pública geralmente com uma ampla gama de usuários (p. 203).

Segundo os autores, a discussão sobre a regulação está organizada em torno dos três mecanismos para restringir ações administrativas arbitrárias: “(a) substantive restraints on the discretion of the regulator that are written into the design of a regulatory system, (b) restraints on changing the regulatory system, and (c) institutions for enforcing both the substantive restraints and restraints on system changes” (p. 220). Os autores chegaram à conclusão de que, para os cinco países (Argentina, Chile, Jamaica, Reino Unido e Filipinas) e diferentes períodos estudados, os sistemas regulatórios destes locais funcionaram e atraíram o investimento privado a taxas razoáveis de retorno apenas quando todos os três mecanismos

¹⁹ “[...] we say that a firm enjoys economies of scale when it can double its output for less than twice the cost” (Pindyck & Rubinfeld, 2018, p. 264).

²⁰ “[...] economies of scope are present when the joint output of a single firm is greater than the output that could be achieved by two different firms each producing a single product (with equivalent production inputs allocated between them). If a firm’s joint output is less than that which could be achieved by separate firms, then its production process involves diseconomies of scope. This possibility could occur if the production of one product somehow conflicted with the production of the second” (Pindyck & Rubinfeld, 2018, p. 268).

estavam em vigor (p. 220-221). Para os autores, tanto variáveis exógenas (instituições do Legislativo e do Executivo, instituições judiciais, conflitos sociais, normas sociais e capacidade administrativa), quanto endógenas (o formato da regulação) impactariam diretamente no investimento econômico das empresas reguladas.

Stern & Holder (1999) em outro importante artigo trataram da performance dos sistemas regulatórios da indústria de infraestrutura nos países asiáticos em desenvolvimento. Os autores argumentaram que as características do setor – já expostas acima – fazem com que os preços dos serviços regulados – que sempre são alguns dos mais importantes para as famílias e empresas – seja um preço “político”. Como este setor é geralmente monopolista e de economia de escala, os ofertantes seriam geralmente monopólios ou oligopólios e seus preços afetariam diretamente a renda disponível das famílias e os custos de produção da indústria (como, por exemplo, a energia). Segundo os autores, estas características poderiam dar aos governos um poderoso incentivo para se comportarem estrategicamente em relação a investidores privados em tais setores (p. 35), o que reforçaria a necessidade da autonomia destas agências em relação ao poder Executivo para que os políticos não cometessem oportunismo regulatório.

Stern & Holder (1999) exemplificam a necessidade de criação da regulação econômica a partir do processo de privatização das economias asiáticas em desenvolvimento, novamente enfocando a questão da autonomia diante do Executivo.

The accompanying highly politicised system of regulation applied to many state-owned utilities is not appropriate when private sector investment is introduced. It clearly violates the requirements of effective regulatory governance set out in Section 2.1 above. In order to signal that the utilities being privatised (or to which private capital is being attracted) will not be subject to arbitrary political interference that will undermine their commercial viability, the establishment of a credible independent regulatory agency has become a standard feature of the privatisation process in Europe (particularly in Central and Eastern Europe), in Latin America and, increasingly, in Asia. This provides the signal by which private investors, particularly foreign investors, are reassured that they can expect to earn a reasonable real rate of return. (p. 37)

Stern & Holder (1999) também enumeraram outras funções da regulação econômica: (i) precificação, (ii) investimentos/custo do serviço, (iii) manutenção da qualidade do serviço e (iv) garantia da taxa de retorno dos empresários.

Sobre qual tipo de autonomia é importante, os autores afirmaram o seguinte: “The main aspect of independence that is usually emphasised is independence from government, although independence also encompasses independence from the regulated companies and from populist consumer pressures” (p. 37). Os autores expuseram fatores que poderiam nos dizer qual é o grau desta independência: (i) a extensão de tais poderes; (ii) quão claramente eles seriam definidos na lei reguladora; e (iii) as obrigações do governo de publicar e justificar o uso de tais poderes (p. 37). Mais à frente, quando discutem um modelo de análise para captar a qualidade da regulação, Stern & Holder (1999) explanaram mais sobre a autonomia dos reguladores, no entanto, deixando claro que a sua preocupação era a autonomia em relação ao governo:

Autonomy from political intervention (which will be easier to achieve if there is a clear statement of regulators’ objectives) will help to ensure that regulators are free to carry out their functions in the way they consider best satisfies their stated objectives, and their performance should be judged solely on this basis. Autonomy will be promoted if regulatory bodies have secure sources of funding, and if senior officers are protected from unfair dismissal by politicians and do not themselves stand to benefit from the political process. Autonomy, and consequently the reduced likelihood of regulatory decisions being politically motivated, should certainly enhance the predictability of regulated industries, as well as promoting accountability and transparency (as regulators alone will be answerable for their decisions). Autonomy is most secure with an independent regulator operating under a primary law which, among other things, (a) sets out key powers and duties, and (b) establishes its financial security. (p. 43)

Na pesquisa feita pelos autores, houve uma aplicação de questionários respondidos por especialistas em diversos países sobre a qualidade regulatória nos países asiáticos em desenvolvimento. Na parte sobre autonomia, a melhor prática era descrita como “There is a separate regulator with arrangements for appointment and financing which appear to guarantee autonomy of action”, enquanto que a pior como “There is no separately identifiable regulatory function, or it is performed mainly or solely by a senior political official.” (p. 45).

Ainda seguindo a mesma linha, Gutiérrez (2003) publicou artigo onde construía um índice que media como a governança regulatória em telecomunicações evoluiu para uma amostra de 25 países na região da América Latina para o período 1980–2001. Seu *regulatory frame work index* (RFI) foi composto por três principais variáveis: (i) o escopo do mandato legal que cria a instituição reguladora; (ii) a separação das atividades regulatórias das

atividades operacionais de diferentes entidades; e (iii) certas características principais que um órgão regulador deve ter (p. 229); este último aspecto englobando a autonomia/independência dos órgãos. Segundo Gutiérrez,

By autonomy and/or independence, I mean those mechanisms that allow the regulatory body to be free from undue political intervention, whether from industry or the government (ITU 1993). To what extent one can define undue interference by interest groups is perhaps arguable. Tenenbaum (1996: p. 32) states that “what people really mean by an independent regulator entity is a government entity that does not have to get the approval of the prime minister or other high-level political authorities to raise (or lower) tariffs”, but this definition may be too restrictive. I operationalize this aspect by using the following two factors: (1) financial and budgetary independence and (2) no free removal of commissioners. (p. 231)

Podemos observar que, apesar do autor reconhecer que a autonomia deva ser considerada não apenas em relação ao governo, mas também em relação ao setor regulado, as medidas objetivas elencadas capturaram apenas aspectos da autonomia diante do Executivo, deixando de fora a apreensão da influência empresarial dos setores regulados.

Quando nos deslocamos para autores da área da Ciência Política e Administração Pública já conseguimos encontrar em alguns trabalhos uma problematização maior – mas ainda minoritária – sobre a autonomia diante da indústria a qual os “reguladores regulam”. O principal conceito que abarca este fenômeno é o de “captura”. Como bem definiu Mitnick (2011),

The basic defining specification of capture is that it refers to cases in which a regulated industry is able to control decisions made about that industry by regulators and/or performances by regulators related to the industry. In other words, the industry “captures” regulatory decision making and/or performance so that what regulators decide and/or perform is what industry prefers they decide and/or perform. In short, industry is able to use regulation to steer benefits to itself over other potential targets of those benefits. (p. 35)

Este conceito guia a preocupação de alguns pesquisadores para adicionar à autonomia a relação entre regulados e reguladores.

Gilardi & Maggetti (2011), em texto que sintetiza os métodos e achados de ambos os autores para mensurar a autonomia dos dirigentes de agências reguladoras (Gilardi, 2008; Maggetti, 2007, 2009), em análises transnacionais, conceituaram autonomia da seguinte forma,

Our conceptualization of autonomy points out the extent to which preferences and consequent organizational activity are mostly endogenously formed or, conversely, externally affected. The underlying assumption is that these (relative) levels, situated on a continuum between the two extremes, may vary significantly among agencies. They are shaped by statutory provisions but are not fully determined by them. Accordingly, we distinguish between the formal and the de facto independence of regulators. (p. 202)

Inspirados nos autores que propuseram medidas para mensurar a independência do Banco Central, os mesmos discutidos na seção anterior, Gilardi & Maggetti (2011) separaram a independência formal da independência *de facto*, tal como a literatura referida. Eles expuseram um modelo com 28 variáveis, que iam desde variáveis institucionais formais à variáveis de influências externas dos reguladores. A começar pela independência formal, o primeiro conjunto de variáveis tratou do “Presidente e Conselho de Administração”: (i) mandato; (ii) procedimento de nomeação; (iii) procedimento de demissão; (iv) renovação da nomeação; e (v) compatibilidade com outros cargos; e (vi) requisitos formais de independência. O segundo conjunto tratou da relação com políticos eleitos: (i) independência formalmente declarada; (ii) obrigações formais; e (iii) reviravolta de decisões. O terceiro tratou das finanças e organização: (i) fonte orçamentária; (ii) organização interna das agências; e (iii) controle de recursos humanos. Fechando a parte que se preocupou com a independência formal, tivemos as competências regulatórias: (i) elaboração de regras; (ii) monitoramento; e (iii) sancionamento. No que se refere à independência *de facto*, os autores trataram de dois conjuntos de variáveis, sendo o primeiro referente à relação dos reguladores com os políticos: (i) frequência de porta giratória; (ii) frequência de contatos; (iii) influência no orçamento; (iv) influência na organização interna; (v) partidarismo nas nomeações; (vi) vulnerabilidade política; e (vii) influência externa na regulação. Por fim, com os regulados: (i) frequência de porta giratória; (ii) frequência de contatos; (iii) adequação do orçamento; (iv) adequação da organização interna; (v) atividade profissional do presidente/membros do conselho; e (vi) influência externa na regulação.

Como pode ser visto a partir destas variáveis, Gilardi & Maggetti (2011) também tiveram como objetivo a mensuração das agências não só dos políticos eleitos, mas também dos regulados, o que chamaram de a “segunda força”.

It is important to add that the level of agencies’ de facto independence should be conceived not only with reference to elected politicians, but also with respect to representatives of the sectors targeted by regulation, which constitute the “second force” in regulation (Thatcher 2005), and which also have both incentives and

resources to mold the regulatory action of agencies, as argued most forcefully by the “capture theory” of regulation (Stigler 1971). (Gilardi & Maggetti, 2011, p. 204)

Já Mariana Batista (2011), criou um modelo para o caso brasileiro que tentou mensurar, unicamente, a influência de políticos – a autora deixou claro que não trataria sobre possíveis influências de grupos de pressão – sobre as agências reguladoras, especificamente após a delegação dada à agência, um problema de *principal-agent* – “questiona-se: em quais condições o Poder Executivo interfere nas agências regulatórias após o seu estabelecimento formal como órgãos independentes?” (p. 215). Batista (2011) definiu independência como “a capacidade de determinado ator, neste caso a agência regulatória, tomar decisões sem considerar as preferências e sem a interferência de um segundo ator, neste caso o Poder Executivo” (p. 216).

A autora criou um “índice de independência formal” com 10 variáveis e o confrontou com um segundo índice, o de interferência política, composto por três variáveis. O achado interessante de Batista, e que trabalhos que nós apresentamos aqui já expuseram para os seus casos, é que a autonomia formal e a *de facto* não andaram necessariamente juntas, muitas vezes ocorrendo, inclusive, o contrário, como é o caso brasileiro. As agências que apresentaram maior índice de autonomia formal foram as que tiveram o menor índice de autonomia *de facto*.

Tendo tudo isto em vista podemos perceber que mesmo a literatura sobre agências reguladoras não têm a problematização e a mensuração da autonomia diante do setor regulado como a maior das preocupações, e sim como uma questão pontual. Pudemos ver que a origem da literatura sobre o tema é econômica, mais preocupada em evitar um oportunismo regulatório do Executivo para garantir menores preços das mercadorias e serviços ofertados e maior nível de investimentos do que garantir a não interferência de empresários no processo regulatório.

1.4 Síntese e limites da literatura

Discutimos neste capítulo três diferentes campos da literatura que trataram a partir de áreas e teorias distintas o problema da autonomia da burocracia econômica. O primeiro campo é mais geral e engloba diferentes perspectivas sobre a autonomia da burocracia econômica. Este campo nasce no Brasil e na América Latina, a partir da discussão sobre a burocratização dos seus Estados, em meados do século XX. Como ainda eram Estados com frágeis burocracias, ainda dominadas pelo clientelismo e agências com poucos *experts*, a

preocupação dos autores foi discutir o quanto havia de autonomia para os burocratas, principalmente em agências tidas como de excelência (como o DASP e o BNDE), tendo em vista que dar autonomia para uma burocracia profissionalizada seria bom para que o Estado tivesse como resultados políticas públicas melhores. Resolvida esta questão, a literatura do século XXI tratou de outros problemas, principalmente de como a autonomia da burocracia econômica permitiria que as políticas tivessem mais coerência na política pública de logo prazo. A preocupação metodológica também avançou, fazendo com que houvessem trabalhos com mensurações da autonomia destes burocratas. Como esta é uma literatura menos coesa do que as outras duas que tratamos, há formas de mensuração mais diversas.

Já a literatura da independência do Banco Central, como pudemos ver, é coesa e tem basicamente duas questões teóricas que fazem com que os economistas pensem no assunto, o da inconsistência temporal da política monetária e dos ciclos políticos eleitorais. Sendo apenas estes dois problemas a guiar os economistas desta escola, na prática, tanto faz se os Bancos Centrais são ou não capturados pelo mercado financeiro, tendo em vista que em nenhuma das publicações importantes sobre o tema sequer o problema é tangenciado. Nesta literatura há índices consagrados, e de forma mais recente os autores tentam apenas aperfeiçoar algumas variáveis e/ou aplicá-los em países que os trabalhos originais não abarcaram (Laurens, Arnone & Segalotto, 2009). Tanto este como o terceiro grupo de referências utilizaram como formas de mensuração a análise institucional (regras e normas dos bancos e agências), este com o objetivo de encontrar o nível de independência *de jure*, e questionários respondidos por especialistas e nível de rotatividade dos seus dirigentes para calcular a independência *de facto*.

O terceiro grupo de referências trata das agências reguladoras e se preocupa principalmente em como evitar o oportunismo regulatório do Executivo diante de empresas que investiram valores altos em capital fixo e que teriam dificuldades em mover seu capital para outro setor caso o regulador as prejudicasse financeiramente. Além disto, ainda se tangencia o problema da captura regulatória, apesar de isto aparecer em menor frequência nas preocupações dos autores que tratam do tema.

Abaixo, no Quadro 1, sintetizamos as problematizações teóricas e formas de mensuração abordadas neste capítulo.

Quadro 1 – Problemas teóricos e formas de mensuração das diferentes literaturas acerca da autonomia da burocracia econômica

Área	Problemas teóricos	Formas de mensuração
Autonomia da burocracia econômica do Estado	Risco moral; seleção adversa; <i>shadow principals</i> ; insulamento burocrático; reformas políticas; capacidade estatal; aneis burocráticos; expertise da burocracia	Regras institucionais; questionários respondidos por especialistas; análise de variáveis contextuais; filiação partidária; análise de carreira
Independência do Banco Central	Inconsistência temporal da política monetária; ciclos políticos eleitorais	Regras institucionais; questionários respondidos por especialistas; rotatividade dos dirigentes dos Bancos Centrais
Agências reguladoras	Oportunismo regulatório; captura regulatória	Regras institucionais; questionários respondidos por especialistas; rotatividade dos reguladores

Fonte: Elaboração do autor

Existe, entre estes estudiosos, uma ausência na preocupação em analisar a fundo e medir o nível de autonomia da burocracia econômica diante de outros grupos externos ao próprio Estado. Apesar disto ser anunciado como algo importante por alguns autores neste capítulo, na prática o esforço é praticamente nulo para se chegar à esta mensuração. Como para os economistas da segunda e terceira corrente da literatura, onde há a maior preocupação em medir a autonomia da burocracia econômica, não há questões teóricas que os levem à preocupação com este tipo de autonomia, pouco se avançando nesta direção.

Desta literatura tomaremos como inspiração principalmente Adolph (2013) e o seu conceito de *shadow principals*, que será abordado de forma mais detalhada no próximo capítulo.

Capítulo 2 – Mensurando a autonomia política: o índice de autonomia da burocracia econômica

Como bem pontuou Ralph Miliband (1972), no clássico “O Estado na Sociedade Capitalista”,

Pode-se admitir facilmente que os empresários que ingressam no sistema estatal, qualquer que seja o seu cargo, não se consideram representantes do mundo de negócios em geral ou menos ainda de suas próprias indústrias ou firmas particulares. Mas mesmo que o desejo de pensar em termos “nacionais” seja muito forte, os empresários que estão no governo ou na administração muito provavelmente não estarão de acordo com uma política que venha a contrariar aquilo que consideram ser o interesse do empresariado, nem muito menos a se tornarem os defensores de tal política, uma vez que, quase por definição, estarão propensos a acreditar que tal política é inimiga do interesse nacional. (p. 78)

A citação de Miliband trata do Estado capitalista de forma geral. No entanto, nos é muito valiosa para o objeto de análise o qual esta tese se debruça, o dos indivíduos que ocuparam diretorias no BCB. Isto não ocorre apenas no Estado brasileiro. Em grande parte do mundo, a equipe que compõe os altos escalões dos Bancos Centrais é formada por vários “homens do mercado” (Lebaron, 2000): indivíduos que saem de suas empresas (grandes bancos, consultorias, gestoras de recursos, financiadoras, etc.) para ocuparem por um determinado período de tempo um espaço na alta burocracia econômica do Estado, onde poderão decidir por qual política econômica adotar. Muitas vezes chamados de “tecnocratas”, estes indivíduos não se despem de seus preconceitos, interesses, ideologias e planos de vida para assumirem estes cargos. Apesar de terem grande conhecimento técnico, nem sempre este é o único critério utilizado para optar por uma taxa de juros maior ou menor ou por um aumento ou redução de um tributo.

Neste capítulo, formularemos um modelo de análise utilizando três variáveis das oito que comporiam o que Adolph (2013) chamou, a partir de um levantamento da literatura, de tipos de recompensas para a burocracia. No nosso caso uma recompensa é “material” e duas são “imateriais”: (i) socialização (que trataremos a partir da origem profissional dos dirigentes); (ii) “preocupações de carreira” (que chamaremos de porta-giratória); e (iii) preferências de políticas econômicas (ideologia econômica, ou o que chamamos de pertencimento ao *mainstream* econômico). Segundo Adolph, ainda haveria as seguintes recompensas: rendas, subornos e benefícios; poder político; motivações de dever social; dever tecnocrático de fazer a coisa certa; e ética democrática (2013, p. 11). No entanto, acreditamos que os três escolhidos são os mais importantes para definir o comportamento

de um banqueiro central e problematizar, a partir disto, a autonomia desta burocracia. Adolph (2013) também não optou por abordar em sua pesquisa todos aqueles incentivos, escolhendo trabalhar, além das nossas mesmas recomenpensas, com o incentivo tecnocrático.

Existem outras variáveis que poderiam nos ajudar a medir a autonomia, tanto do Executivo e do Legislativo quanto do restante da sociedade, no entanto nos limitamos às três aqui apresentadas. A título de exemplo, uma delas seria a de indicação para a nomeação dos diretores, a que ajudaria a reforçar o argumento, mas que não temos os dados necessários. Em sua pesquisa, Olivieri (2007) mostrou que os indivíduos que centralizavam as indicações para estas nomeações estão fora do Estado, apesar de muitos deles terem sido em algum momento ministros ou terem ocupado outros tipos de cargos de nomeação na burocracia econômica de diversos governos. No entanto, políticos profissionais – com ou sem mandatos – não tiveram influência alguma nas suas indicações. Para o caso estudado por Olivieri, que se preocupa com a década de 1980 e 1990, são, no BCB, nomes que circulam entre mercado, Estado e academia: André Lara Resende, Pedro Malan, Armínio Fraga, Bresser-Pereira, dentre outros. Os dois únicos políticos profissionais que aparecem na rede social montada pela pesquisadora foram Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Fernando Collor, ambos com pouca relevância no sociograma²¹.

Este capítulo se dividirá em três itens, onde desenvolveremos os argumentos que nos levaram à conclusão de que cada variável que compõe esse modelo é importante e nos diz algo sobre a autonomia do BCB. O primeiro tratará das conexões de carreira de burocratas econômicos (Schneider, 1995), o que envolve – nas palavras de Adolph – as preocupações de carreira e a socialização, ou na nossa própria linguagem, a origem profissional e a portagiratória. Mostraremos como a origem profissional impacta no que o indivíduo pensa e como a porta-giratória é uma variável importante na equação para explicar o comportamento de dirigentes da burocracia econômica (Schneider, 1995; Adolph, 2013). O segundo tratará da ideologia econômica, onde discutiremos os elementos que compõem o campo dos economistas e suas lutas políticas no Brasil e em outros locais do continente americano. Demonstraremos como o campo dos economistas envolve disputas que não são exclusivamente em torno de questões teóricas, além de não haver nenhum tipo de consenso na história deste campo (Loureiro, 1997; Montecinos & Markoff, 2009). Além disto,

²¹ FHC tem a especificidade de ter sido uma importante conexão entre o mercado e o Estado, principalmente a partir do Plano Real.

apresentaremos a variável que escolhemos para traduzir o predomínio de um tipo de ideologia econômica, utilizando o conceito de *mainstream* econômico (Codato et al., 2016). Por fim, iremos expôr o nosso modelo de análise com as três variáveis discutidas neste capítulo, mostrando como operacionalizaremos estes conceitos para chegar até um índice que significará o quanto de autonomia o BCB tem diante do setor financeiro em determinado governo e em determinadas diretorias.

2.1 Conexões de carreira: origem social e porta-giratória

Quando falamos de conexão de carreira, estamos nos referindo às origens e aos destinos profissionais dos indivíduos. O termo foi pego emprestado do trabalho de Schneider (1995). O autor o utilizou para tratar da origem dos burocratas de várias áreas do Estado, instituição de ensino superior de formação e local profissional de destino após a permanência na burocracia do Estado.

Apesar deste termo e o de *shadow principals* virem de pesquisadores filiados à teoria da escolha racional (Schneider, 1995; Adolph, 2013), como o próprio Schneider afirma, esta metodologia é importante e não teria nenhuma contradição com outras escolas do pensamento, como o neomarxismo e o neoinstitucionalismo (Schneider, 1995, p. 13). Concordando com o autor, apresentaremos estudos que orbitam em torno deste problema de estudiosos filiados às teorias de Pierre Bourdieu, Karl Marx e da Teoria da Escolha Racional. O critério da escolha da literatura é a de optar por estudos que tratam da relação entre origem e destino profissional e socialização.

2.1.1 Origem profissional

Göhlmann & Vaubel (2007) escreveram artigo em que testam a hipótese segundo a qual as preferências dos banqueiros centrais no que se refere à inflação, dependem da formação educacional e do *background* profissional dos indivíduos, em um painel de dados que abarca os países da Zona do Euro além de mais outros 11 países desde o ano de 1973 até 2003. Foram analisados 391 casos de ocupantes de cargos nos Bancos Centrais destes países. Segundo os próprios autores,

Education and occupational career affect the inflation performance of central bankers because they convey knowledge about the causes and effects of inflation. In addition, professional experience may generate personal loyalties to special interest groups: a profession or industry, a party, a bureaucracy, an income group etc. (Göhlmann & Vaubel, 2007, p. 926)

Os autores também descobriram que os atributos da formação educacional tinham um efeito menor do que o da origem profissional, ou seja, de onde vieram – o setor de atividade ocupacional – importa mais do que onde estudaram. Esta preponderância da questão profissional à educacional é o motivo pelo qual em nosso índice haverá pesos distintos entre as variáveis de formação e de carreira. Além de *background* educacional e profissional, Göhlmann & Vaubel (2007) também consideraram variáveis institucionais, como se o Banco Central é independente e qual o tipo de taxa de câmbio que ela adota (se flexível ou não).

Em trabalho que vai na mesma linha, Farvaque, Hammadour & Stanek (2009) analisaram os comitês de política monetária de Bancos Centrais de nove países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), totalizando 175 banqueiros centrais, com o objetivo de encontrar a relação entre seu perfil e a performance no combate à inflação. Os autores encontram uma correlação negativa entre a presença de acadêmicos, economistas do setor privado e membros do Banco Central e a taxa de inflação, argumentando que o perfil destes indivíduos é de mais aversos à inflação, enquanto que a presença de indivíduos de outros setores do governo foi correlacionada com taxas de inflação mais altas, tendo em vista que este perfil se preocupa mais com o desemprego em detrimento de baixas taxas de inflação.

Já Frédéric Lebaron (2010), igualmente a partir de uma análise sobre dirigentes de Bancos Centrais, afirma que “the behaviours of central banks are at least partially explained by the features of their committee members, the kind of social assets they have accumulated and the dispositions that come with these assets.” (p. 298). Como em outros trabalhos de Lebaron (2008; 2010), o fator biográfico, suas origens profissionais e os locais de estudo destes indivíduos explicam seus comportamentos como *policymakers*.

Em trabalho mais recente, Lebaron & Dogan (2018) avançam neste estudo e afirmam que os Bancos Centrais são lugares politizados, no sentido de que são espaços onde há conflitos de interesses e de ideias. Utilizando-se de prosopografia e de Geometric Data Analysis (GDA), análise sociológica do discurso e casos biográficos exemplares, os autores analisam os indivíduos que compõem o conselho de governo do Banco Central Europeu (BCE) comparando-o com outros Bancos Centrais no mundo. Em relação ao que nos interessa, Lebaron e Dogan (2018) chegaram à conclusão de que há um viés social nestes indivíduos.

Our study also shows that biographies do matter for monetary decisions provided that one has a multidimensional and complex conception of trajectories (and not only nationality, as journalists may often implicitly state). Diverging conceptions of monetary policy, statistically relate to differences in educational and social trajectories, especially the connection to the financial bureaucracy *versus* a strong embeddedness in the academia (Lebaron & Dogan, 2018, p. 158).

Também em uma linha bourdesiana e fortemente influenciada pelos escritos de Lebaron, Klüger (2018) mostrou, utilizando-se do exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que o perfil (origem e *background* educacional – que enfocaremos melhor no item 1.2) importam para o tipo de política que este banco de desenvolvimento formulava e aplicava. Analisando 48 biografias de ex-presidentes, vice-presidentes e diretores do BNDES, Klüger (2018) aplicou um mix de duas metodologias, a de Análise de Redes Sociais (ARS) e a de Análise de Correspondência Múltipla (ACM), para demonstrar como, em períodos diferentes da política econômica do BNDES, os perfis biográficos dos indivíduos que o dirigiam eram distintos, sendo parte explicativa das próprias mudanças da política econômica adotada pelo BNDES.

No marxismo podemos citar o estudo de Miliband (1972) sobre o Estado capitalista em sociedades de economia avançada. Em um debate sobre se o Estado é necessariamente capitalista, Miliband argumenta que o fato dos dirigentes estatais e dos burocratas, ambos responsáveis pela formulação e execução das políticas estatais, virem da burguesia (na verdade da burguesia ou das classes médias, classe esta identificadas com a burguesia), isso fazia com que esses indivíduos pensassem e agissem – mesmo que inconscientemente – de acordo com a estrutura mental de um empresário. Assim sendo, a origem e a socialização dessa elite estatal dentro de uma classe social específica, afetaria diretamente as escolhas que um dado burocrata toma em sua ação no Estado, fazendo com que beneficiasse a burguesia de forma explícita. Ou ao menos, não a prejudicasse com políticas econômicas anti-empresariais e anti-propriedade privada (Miliband, 1972, p. 96; p. 155).

A partir da teoria da escolha racional, Adolph (2013) chama a atenção para os efeitos da socialização nas preferências dos burocratas ao sustentar que

An agent who leaves the coal industry to become a regulator may bring along stronger convictions about the limits of government intervention and a finer sensitivity to the costs of regulation than an environmental scientist in the same regulatory agency. I call the process by which career backgrounds shape policy ideas career socialization. (p. 16)

Este mecanismo funciona com a formação das preferências destes indivíduos²², ou seja, onde os burocratas se socializam é determinante para a formação da sua estrutura de preferências. No entanto, como Schneider (1995) bem pontuou, nesta perspectiva teórica podemos pensar não só a formação das preferências a partir do passado, mas também a partir do futuro destes agentes, o que trataremos no item 1.2.

A maior parte da teorização sobre preferências burocráticas é dedutiva e trabalha com versões mais ou menos sofisticadas da lei de Miles, segundo a qual a posição dos servidores a respeito de uma questão em particular depende de onde eles estão sentados. A minha abordagem alternativa para as carreiras tem uma visão mais realista, de prazo mais longo: a posição dos servidores depende de onde eles estavam e para onde estão indo. (p. 10-11)

O perfil dos dirigentes de Bancos Centrais importa a ponto de isto ser motivo de conflito entre governo e Senado no caso norte-americano, como argumenta Kelly Chang (2003). Chang mostra que as nomeações do Fed servem para que o governo lute pelo tipo de política monetária que a instituição seguirá, se uma política monetária mais conservadora (*hawkish* – termo utilizado para quem é mais averso à inflação) ou se mais flexível (*dovish* – termo utilizado para quem tem mais propensão à inflação) – tentando nomear pessoas com perfil mais antiinflacionário ou menos antiinflacionário e pró-crescimento do produto e emprego. A autora trata deste problema a partir do conflito entre o Executivo e o Senado Federal dos EUA. Para ela, cada Casa legislativa tem um certo nível de influência no tipo de política monetária adotada pelo *Federal Reserve* (Fed), esta influência sendo exercida a partir de qual nomeação será feita para o Fed.

The appointment process model is a spatial bargaining game between the president and the Senate. The game begins when a member of the FOMC leaves. The president moves first with his choice of appointee, after which the Senate can veto the choice. Once they agree on an appointee, the appointment is made, a new policy outcome is realized (the resulting FOMC median), and payoffs are distributed to the president and Senate based on the new outcome. If they fail to agree on an appointee, the president and Senate have to put up with the median of the eleven-member FOMC – the reversion point. (Chang, 2003, p. 25-26)

No trabalho de Chang (2003) podemos verificar que diferentes atores (Executivo x Legislativo) entram em conflito pela nomeação de *polymakers* com perfis distintos (*hawkish* x

²² Notem que, tal como chamamos a atenção anteriormente, esta problematização teórica feita a partir dos interesses dos burocratas pode ter origem em todas as referidas escolas do pensamento político, não sendo contraditório – como fica claro nesta citação – o diálogo entre teoria da escolha racional e neomarxismo, por exemplo.

dovish), com o objetivo de beneficiar-se da política econômica. Ou seja, os próprios políticos eleitos (aqui representados pelos dois poderes) conseguem enxergar que há tipos diferentes de políticas – no caso para o Fed – possíveis de serem adotadas.

2.1.2 A porta-giratória e a circulação público-privada

A porta-giratória (*revolving door*) é um tema fundamental a ser levado em consideração quando tratamos de órgãos do governo que interessam diretamente o empresariado, tal como agências reguladoras e Bancos Centrais, como expusemos no primeiro capítulo. O BCB, além de definir um dos principais componentes do lucro dos bancos, a taxa básica de juros da economia, também regula o Sistema Financeiro Nacional – sendo que o setor financeiro é uma grande fonte do recrutamento dos dirigentes não só do Banco Central brasileiro, como de qualquer outro Banco Central no mundo.

Em seu estudo sobre a conexão de carreira da alta burocracia do Brasil, EUA, México e Japão, Schneider afirma que

[...] quanto menos as empresas afetarem as carreiras dos burocratas, maior será a oportunidade dos burocratas de desenvolverem e seguirem as preferências de centralização estatal e, portanto, maior será o potencial para a autonomia burocrática. (Schneider, 1995, p. 9)

Voltando à discussão já feita anteriormente, Peter Evans defende que conexões externas são importantes para a burocracia. O autor argumenta que

A autonomia e a coerência corporativas, como o insulamento, certamente estão na tradição weberiana. A ênfase na "inserção" enquanto complemento necessário à autonomia não apenas contradiz a noção de que a insulação é a característica mais importante da capacidade, como também deriva de uma perspectiva weberiana. A inserção representa uma solução diferente à carência de capacidade. A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema. (Evans, 1993)

Apesar disto, achamos que seja razoável raciocinarmos, tal como faz Adolph (2013), que estes indivíduos pensem em agradar futuros patrões, os “*shadow principals*” (referidos no capítulo anterior), ou nas palavras do autor, “I argue that patrons, or “shadow principals” in the financial sector and partisan governments, shape the beliefs and career incentives of bureaucratic agents otherwise legally insulated from outside pressure” (Adolph, 2013, p. 1). É importante frisar aqui que a porta-giratória não é “corrupção”. Entendemos – tal como este autor – como incentivos de carreira.

Rauch & Evans (2000) apontam para um problema importante ao dizer que a diferença salarial entre burocratas e funcionários de altos escalões da iniciativa privada pode gerar incentivos ao suborno e também a não achar um problema a demissão do cargo público (pois, após esta demissão, estariam aptos a serem contratados por salários mais altos na iniciativa privada). Novamente, queremos frisar que não tem a ver com a corrupção em si, mas quando um indivíduo vai para o governo ganhar um menor salário por determinado tempo, este se cacifa para voltar ao mercado e ganhar altos salários, o que fará com que não queira, como abordamos no parágrafo anterior, desagradar possíveis futuros patrões.

A porta-giratória é uma variável fundamental para pensarmos a autonomia da burocracia. A partir da concepção de estrutura de incentivos de carreira e a relação com os *shadow principals* expostas no modelo de Adolph, o autor argumenta que

Only in models lacking shadow principals is it possible to imagine that agents’ legal independence from the government guarantees bureaucratic autonomy. By creating a back channel to the personal fortunes of agents, shadow principals and career rewards short-circuit legal autonomy. Autonomy degenerates into capture, or with multiple shadow principals, competitive capture. Because the shadow principals may include party organizations, it is not clear a priori whether career incentives favor private or public principals; that will depend on the agent’s preferences and the shadow principals’ capacities, as we see in Chapter 2. For now, the important point is that true agent autonomy may be much rarer than usually assumed. (Adolph, 2013, p. 17)

Adolph nos dá exemplos concretos de *shadow principals* conseguindo políticas públicas favoráveis a eles e, posteriormente, empregando indivíduos que foram importantes para garantir tais políticas. Alguns casos descritos pelo autor são: (i) Frank Newman, que esteve no Tesouro americano entre os anos de 1993 e 1995, vindo do *Bank of America* e indo posteriormente para o Bankers Trust, e que foi importante para bloquear a regulação sobre derivativos; (ii) Robert Rubin, que também esteve no Tesouro entre os anos 1993 e 1999,

vindo do *Goldman Sachs* e indo para o *Citibank*, sendo responsável enquanto burocrata pela desregulamentação do setor financeiro; e, dando exemplos em outras áreas que não a econômica, (iii) Dick Cheney, que saiu da Defesa para a *Halliburton*, garantindo contratos desta empresa com o Estado (Adolph, 2013, p. 34).

Outra evidência empírica da força da porta-giratória elencada por Adolph (2013) é a de que os governadores do Fed, exemplo de Banco Central autônomo (Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991), ficaram em média, entre os anos de 1950 e 2000, apenas 5,2 anos na cadeira, enquanto poderiam passar até 14 anos, muitos deles indo para o setor privado (p. 37-8). Isto nos permitiria supor que estes indivíduos estariam “ansiosos” para voltarem ao seu local de origem, recebendo altos rendimentos privados.

O autor ainda chama a atenção para a junção das duas variáveis que compõem a estrutura de carreira do burocrata, pois a socialização ajuda a não deixar recentimentos em possíveis decisões que agradem os *shadow principals*, “because they have been socialized to associate the course of action favored by their shadow principals with the public interest” (p. 20). Assim sendo, há uma forte relação entre socialização e percepção de interesse público.

Miliband também aborda a influência de carreiras futuras como parâmetro para as decisões dos burocratas.

Não se deve esquecer que as oportunidades atualmente oferecidas pelo empresariado aos membros das elites administrativas ajudarão em muitos casos a definir as atitudes dessas elites diante das solicitações do empresariado. Tais oportunidades, aliás, são oferecidas apenas àquelas pessoas que demonstraram, enquanto estava no governo, ter uma compreensão adequada das necessidades e dos objetivos da empresa capitalista. (Miliband, 1972, p. 157)

Para além da própria recompensa do burocrata, Miliband cita a pressão feita pelo empresariado sobre os políticos, ou seja, para além da cooptação que pode ser feita a partir de benefícios de carreiras futuras na iniciativa privada, os burocratas também evitariam o confronto com o empresariado para não desagradar os políticos que os nomearam para estes altos cargos. Logo, os burocratas devem pensar duas vezes antes de tomar qualquer decisão contrária aos interesses privados (Miliband, 1972, p. 157-158).

Outros autores também abordam o fenômeno da porta-giratória. Cornaggia, Cornaggia & Xia (2016) mostram os efeitos de analistas de agências de rating diante de saídas para empregos mais lucrativos, sendo estes nas próprias empresas que os analistas classificavam. O resultado, segundo os autores, é que estes analistas inflam as notas de

classificação de risco das empresas que os empregarão na sequência. Como eles mesmos resumem,

We identify a revolving door effect by comparing through event time ratings produced by transitioning analysts with benchmark ratings in a difference-in-differences framework. We find evidence that transitioning analysts award inflated ratings to their future employers, prior to switching jobs. In the full sample, the difference between the ratings awarded by transitioning analysts and their benchmarks changes by an average of 0.18 to 0.23 notches (significant at 5%) in the period preceding transitions, controlling for a number of fixed effects. The magnitude of this average effect is comparable to the 0.19 notch competitive effect on ratings found by Becker and Milbourn (2011). However, this revolving door effect is neither uniform nor random. Not only are our results concentrated in the financial services sector, the revolving door effect also appears strongest when analysts transition to the most lucrative positions (to managerial positions, large financial institutions, and prestigious investment banks). Given that financial institutions' funding costs, reserve requirements, and counterparty collateral requirements rely on their credit ratings, these results suggest a potentially material economic impact. (Cornaggia, Comaggia & Xia, 2016, p. 3)

Já Blanes i Vidal, Draca & Fons-Rosen (2012), que consideram a “porta-giratória” como sendo “the movement of federal public employees into the lobbying industry” (p. 3.731), afirmam que “56 percent of the revenue generated by private lobbying firms between 1998 and 2008 can be attributed to individuals with some type of federal government experience” (p. 3.731). No artigo, os autores avaliam em que medida os ex-funcionários do governo convertem seus contatos políticos em dinheiro de *lobby*. Para isto, eles estudam como este dinheiro depende do poder dos políticos do Congresso para quem eles já trabalharam (p. 3.732). Os autores encontram, então, que

We regard the above findings as evidence that connections to powerful, serving politicians are key determinants of the revenue that lobbyists generate. Consistent with this interpretation, we also find that the political power of the exiting politician is a good predictor of the drop in revenue suffered by the connected lobbyist. Lobbyists connected to exiting senators who served in the Finance and Appropriations Committees and to representatives who served in the Ways and Means Committee suffer a substantial drop in revenue when the connected politician leaves office. Lobbyists connected to congressmen in neither of these powerful committees are statistically unaffected by their exits. (p. 3732)

No mesmo sentido, mas agora do ponto de vista do aumento das ações da empresa, Luechinger & Moser (2014) afirmam que as empresas tanto que recebem quanto fornecem indivíduos à porta-giratória, têm valorização no mercado acionário.

Do firms profit from the political appointment of one of its members? Do firms profit from hiring a former political appointee? These two questions lie at the heart of this paper. We address these questions by estimating stock price reactions to announcements of appointments and hirings. Given that stock prices reflect expected future profits and news affecting these expectations is immediately priced in, these stock price reactions reflect the value of political connections associated with the revolving door. Thus, positive stock market reactions are consistent with the view that conflicts of interest indeed matter. (Luechinger & Moser, 2014, p. 94)

Um trabalho será fundamental para nós, o de Maillet, González-Bustamante & Olivares (2016). Os autores conceituam de forma objetiva o que seria a porta-giratória, como poderá ser visto na citação abaixo, possibilitando assim a mensuração do fenômeno em nosso modelo.

Así, en resumen, la variable dependiente presenta dos mediciones. Primero, se mide la circulación público-privada, considerando como caso positivo el individuo que durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó algún cargo privado. Segundo, se mide si el individuo usó o no la puerta giratoria. El uso de la puerta giratoria corresponde al caso de un individuo que durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó algún cargo en el sector privado, en la misma área donde se desempeñó en el sector público. Por lo tanto, cualquier caso de puerta giratoria es también un caso de circulación público-privada. Finalmente, el levantamiento de esta información permite considerar las trayectorias públicas, es decir, aquellos individuos que antes y después del ejercicio del cargo público se desempeñan solamente en el Estado. (Maillet, González-Bustamante & Olivares, 2016, p. 11)

A partir disto, podemos diferenciar dois conceitos úteis ao nosso trabalho: o de porta-giratória e o de circulação público-privada. Para o caso da porta-giratória classificamos o formato clássico, o burocrata-lobista, indo e voltando do regulador para a indústria regulada. Já a circulação público-privada, um conceito mais aberto, que não trata apenas do setor regulado, mas de todo o mundo privado, o que também é importante para apreendermos a influência de “futuros patrões” para os burocratas que estudamos.

Maillet, González-Bustamante & Olivares (2016) construíram um banco de dados com 386 casos de cargos públicos de ministros, subsecretários e superintendentes, composto

por 299 diferentes indivíduos, para os governos de Ricardo Lagos (2000 – 2006), Michelle Bachelet (2006 – 2010) e Sebastián Piñera (2010 – 2014). Os autores verificaram, a partir de uma regressão logística destes dados, que ser homem, economista ou advogado e ter como origem profissional o setor privado aumentam a probabilidade de ocorrência de circulação público-privada, enquanto que nível educacional mais elevado e ter entrado pela porta-giratória aumentam a probabilidade de ocorrência de saída pela porta-giratória. Para além disto, os autores mostraram que a ocorrência de porta-giratória é mais comum na área econômica (51,2%), se comparada às áreas denominadas pelos autores de: social (20%), específica (17,4%) e produtiva (37,8%) (p. 18).

Podemos concluir que o fenómeno da porta-giratória é fundamental para se pensar as carreiras dos burocratas, em especial dos burocratas da área econômica (Adolph, 2013; Maillet, González-Bustamante & Olivares, 2016). Os indivíduos que assumem altos cargos nesta área precisam pensar não só nas cadeiras que estão sentados agora, mas também onde sentarão no futuro (Schneider, 1995).

2.2 Ideologia econômica e *mainstream* econômico

Peter Hall, na introdução do seu livro “*Political Power of Economic Ideas*”, diferencia a literatura que relaciona ideias econômicas e política econômica em três grandes blocos: (i) a abordagem centrada no economista; (ii) a centrada no Estado; e (iii) a centrada nas coalizões (Hall, 1989). Apesar das três décadas que nos separa do contexto em que o autor fez esta divisão da bibliografia, a literatura ainda pode, hoje, se encaixar neste molde. Apesar da nossa discussão aqui parecer focar apenas na primeira abordagem, cremos que ela é inseparável da terceira abordagem, a qual adiciona elementos sociais mais amplos na análise do desenvolvimento do campo dos economistas e da formulação e implementação da política econômica.

Como Peter Gourevitch (1984) mostra para o caso da ascensão das ideias keynesianas nos EUA, Reino Unido, Suécia, França e Alemanha, as coalizões sociais são fundamentais para que ideias econômicas cheguem a serem praticadas como políticas econômicas pelos Estados. As ideias não operam em um vazio, de forma meritocrática – quanto mais convincente, mais chances de ser uma política pública –, e sim a partir de grupos sociais que pressionam para que elas sejam efetivadas, com base em alianças fundadas em interesses materiais dos setores em que atuam (agricultura, trabalhadores, exportadores, industriais, etc.). Mas as ideias econômicas são compradas pelo seu convencimento, tal como aconteceu na Inglaterra e na Alemanha, quando dirigentes da Social-democracia alemã e do trabalhismo

inglês não se convenceram do “estímulo à demanda” do keynesianismo²³, tal como exemplificou Gourevitch,

Snowden, like Hilferding, did not believe in the demand-stimulus arguments; he was operating a market economy, with orthodox rules. MacDonald seems to have been heavily influenced by "good elite opinion," which excluded Keynes and Lloyd George. Thus the top party leadership was socialized into the British "orthodoxy". (1984, p. 121)

Como já dissemos, alguns estudos importantes sobre autonomia e tecnocracia esquecem de um elemento central (Geddes, 1994; Dargent, 2015): a luta dentro do campo do conhecimento ligado à determinada tecnocracia.

Não existe apenas um conhecimento verdadeiro, um conhecimento onde nos possibilitaria falar sobre um “nível de tecnocracia” sem levar em consideração os diferentes tipos de ideologia econômica. O campo dos economistas é o melhor exemplo possível para isto (Heredia, 2015; Klüger, 2017; Loureiro, 1997; Montecinos & Markoff, 2009), pois como veremos, este campo não se forma através de consensos, e sim de conflitos.

Para o caso brasileiro, Maria Rita Loureiro (1997) demonstrou que o desenvolvimento do campo dos economistas se deu a partir de inúmeras disputas. A autora mostra que este campo no Brasil começou a se desenvolver na primeira metade do século XX, ainda a partir de órgãos do governo de um Estado que começava a se burocratizar. Apenas na década de 1970 o Brasil começou a formar seus quadros de economistas e tecnocratas econômicos em universidades. Com a internacionalização da Economia e sua chegada ao Brasil (uma uniformização da metodologia e práticas teóricas no *mainstream* da área, uma americanização da Economia), este fenômeno

[...] inaugura novos canais de acesso aos postos de direção governamental na área econômica. Se no passado, a maioria dos ministros da Fazenda provinha de partidos políticos ou do meio empresarial e, quando tinham títulos universitários, eram engenheiros ou advogados, hoje em dia, como se verá, tal maioria é formada de economistas, muitos diplomados no exterior.” (p. 78)

Com o crescimento – principalmente a partir do regime ditatorial-militar – da participação dos economistas no governo, dois perfis tornaram-se predominantes no país,

²³ “Snowden, like Hilferding, did not believe in the demand-stimulus arguments; he was operating a market economy, with orthodox rules. MacDonald seems to have been heavily influenced by "good elite opinion," which excluded Keynes and Lloyd George. Thus the top party leadership was socialized into the British "orthodoxy".” (Gourevitch, 1984, p. 121)

segundo a autora: (i) o *funcionário-economista*, diplomados em Economia que ingressam no Estado via concurso, desempenhando aí sua atividade principal e que em geral permanecem em escalões médios do governo ao longo de sua carreira; e (ii) o *economista-dirigente*, que tem a sua a carreira de “acadêmico recrutado no meio universitário, especialmente São Paulo e Rio. São, em geral, professores brilhantes (alguns ainda bem jovens), que se fizeram conhecer no meio empresarial através de consultoria” (Loureiro, 1997, p. 87).

A tendência do desenvolvimento do campo dos economistas no Brasil serve como padrão para a América Latina, tal como é exposto no livro “*Economists in the Americas*” organizado por Verónica Montecinos e John Markoff (2009). Em nosso continente, o histórico padrão é o seguinte: (i) o país praticamente não tinha uma profissão de economista desenvolvida até meados do século XX; (ii) seu desenvolvimento ocorreu a partir de uma interação entre a demanda do Estado por especialistas no tema e o crescimento do campo acadêmico de Economia; (iii) isto se deu em grande parte com o financiamento de agências estadunidenses e a influência da Ciência Econômica daquele país. “In several countries, US professors have played a major role teaching students, advising on curricular reforms, recommending students to US programs, influencing the distribution of scholarships, and setting up research programs” (Montecinos et al., 2009, p. 28).

Neste livro, onde diversos autores tratam de sete casos nas Américas, podemos enxergar a mesma importância dos EUA para a Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México e em menor medida para o Uruguai.

No caso argentino, Biglaiser (2009) argumenta que “neoliberal economists have dominated top policy-making positions previously held by lawyers and even military officials during authoritarian regimes” (p. 64), e isto ocorreu posteriormente à disputa entre os neoliberais e os estruturalistas pelo *mainstream* da Economia no país. O autor apresenta três argumentos sobre como o neoliberalismo venceu o estruturalismo no país e tornou-se o *mainstream*. (i) agências governamentais e fundos privados estadunidenses financiaram acordos entre a *University of Chicago* e a *Universidad Nacional de Cuyo* para que estudantes de Economia recebessem formação de pós-graduação e imersão na filosofia do livre mercado e depois retornassem ao país para que formassem mais profissionais com este pensamento. Já entre a década de 1950 e 1970 estes mesmos órgãos financiaram estudantes argentinos em várias outras universidades estadunidenses voltadas à propagação do livre mercado, também levando professores que seguissem o neoliberalismo do Chile e dos EUA para lecionarem na Argentina; (ii) alguns economistas teriam se convencido de que o neoliberalismo é a

melhor opção a partir das falhas do keynesianismo e o fracasso de políticas baseadas no estruturalismo cepalino; e (iii) grupos empresariais locais patrocinaram institutos educacionais privados que favorecem idéias orientadas para o mercado. A força destes economistas é tamanha que o autor chama a atenção para o fato de que nem o governo de Néstor Kirchner ter deixado de lado os economistas treinados nos EUA, apesar de sua retórica “radical” contra estes.

Já o Chile é um caso exemplar de adesão ao modelo estadunidense de Ciência Econômica e atuação profissional baseado nos preceitos deste país. Sendo até a década de 1970 um grande centro do desenvolvimentismo e do estruturalismo – em grande parte por conta da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) ter como sede a cidade de Santiago,

When Pinochet seized power in 1973, not only did the pivot of economics shift radically in favor of CEPAL’s critics but CEPAL itself was threatened with expulsion (Rosenthal 2004, p. 177). With Pinochet’s fundamentalist embrace of market reforms Chile abandoned third-worldism to court international financiers and foreign investors who celebrated the undoing of heterodox economics. Unilateral, rapid trade liberalization was seen as a catalyst for a form of internationalism based on an outward-oriented market economy. (MONTECINOS, 2009, p. 149)

O Chile foi o país latino-americano onde houve maior investimento dos fundos privados e agências governamentais dos EUA para financiar o estudo da teoria econômica neoclássica. Não encontrando receptividade na *Universidad de Chile*, este investimento foi direcionado à *Pontificia Universidad Católica de Chile*, instituição que abrigou o nascimento dos que ficaram conhecidos como *Chicago Boys*. Financiados para estudarem na *University of Chicago*, estes economistas voltam ao Chile para propagar o livre mercado no campo dos economistas chileno. Também houve financiamento para que professores da *University of Chicago* fossem dar aulas na *Universidad Católica de Chile*. A partir do governo ditatorial de Pinochet, isto também se converteu em nomeações para os altos cargos do governo, mostrando a forte associação entre o campo dos economistas e o tipo de *policymaker* de um determinado país.

O México também é um exemplo de americanização do campo dos economistas e consequente tradução disto no perfil dos altos cargos do Estado (Babb, 2009, p. 227). Neste país, o *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM) foi criado para rivalizar com o pensamento de esquerda que era comumente encontrado na *Universidad Nacional Autónoma de*

México (UNAM). Alvo de investimentos privados nacionais e estrangeiros para fazer com que seu ensino fosse parecido com o de Economia das universidades dos EUA, o ITAM é desde sua fundação um celeiro de economistas liberais que após algumas décadas passou a ser fonte de recrutamento do Estado. Seus alunos eram encorajados e muitas vezes financiados para fazerem seus estudos de pós-graduação nos EUA.

A autora argumenta que dificuldades na dívida pública fizeram com que o governo mexicano passasse a priorizar os economistas com treinamento no exterior (principalmente nos EUA), como forma de se comunicar e atender às demandas dos detentores da dívida pública mexicana. Mas foi no governo de Miguel De la Madrid (1982–88) que este perfil de economista nos altos cargos foi definitivamente adotado, principalmente por conta de mais problemas externos – a queda do preço do petróleo e a desvalorização do peso mexicano (Babb, 2009, p. 242). Com isto, Babb (2009) demonstra como economistas treinados nos EUA são mais palatáveis para o “mercado”.

Na Colômbia, Enciso (2009) minimiza os conflitos dentro do campo dos economistas entre ortodoxos e heterodoxos, apesar de classificar o campo em dois períodos distintos – um primeiro que vai de 1950 a 1970 dominado pelos cepalinos e um posterior pelos neoclássicos. O autor defende que há um consenso desde então dos tecnocratas colombianos, com base principalmente no grande predomínio da teoria neoclássica no campo, que reduz o conflito na formulação da política econômica neste país – um padrão diferente do encontrado para o resto do continente.

Por fim, em relação ao Uruguai, Garcé (2009) argumenta que ao longo do século XX os intelectuais uruguaios tiveram grandes dificuldades de se relacionar com o poder, seja em períodos ditatoriais ou democráticos. A Faculdade de Ciências Econômicas e de Administração da Universidade da República (FCEA) passaram muito tempo formando apenas indivíduos que na prática eram contadores. Apesar de isto ter sido comum na América Latina, no Uruguai isto se estendeu até meados da segunda metade do século XX. Além do mais, no Uruguai os casos de economistas que foram estudar fora do país é exceção (padrão distinto ao dos outros países), apesar de a FCEA ter tentado enviar vários dos seus pesquisadores para trabalharem como assistentes de pesquisa na Itália, Bélgica, França e Alemanha (Garcé, 2009, p. 279). Em síntese, com um grande abismo entre intelectuais e políticos, o campo dos economistas no Uruguai acabou por influenciar menos a formulação da política econômica do país.

Outra autora que trata do caso argentino é Mariana Heredia (2015) em seu livro “*Cuando los Economistas Alcanzaran el Poder*”. A partir de uma análise histórica e de entrevistas com importantes economistas do país, Heredia conclui que a ascensão dos economistas tem profunda relação com o problema inflacionário na Argentina. Heredia vai no mesmo caminho dos autores anteriores, mostrando que a “americanização” e o “privatismo” dos economistas argentinos se deu junto com a criação de universidades privadas, centros de pesquisa e *think tanks* voltados ao liberalismo.

Como pudemos ver, são vários os fatores que levam diferentes tipos de economistas, com diferentes visões de mundo, às posições de poder. Estes fatores vão desde o financiamento de órgãos estrangeiros (Montecinos & Markoff, 2009) até o fato de uma determinada política econômica calcada numa teoria específica ter dado resultados positivos ou não (Gourevitch, 1984).

Para o caso do BCB nos chama a atenção o predomínio de apenas uma corrente teórica, como veremos em Codato et al. (2016), mesmo tendo em vista que o campo dos economistas e a formulação de políticas econômicas são construídos em meio a tantas disputas materiais e ideológicas.

Codato et al. (2016), além de tratarem da origem profissional dos diretores do BCB, também inovaram na classificação do *background* educacional. Enquanto outros trabalhos apenas apontavam as instituições nas quais estes indivíduos se formavam, Codato et al. (2016) classificaram a formação dos diretores do BCB entre os que se intitularam em instituições que compõem o *mainstream* ou as que não o compõem.

Os autores baseiam-se no conceito de *mainstream* formulado por Dequech (2007), ao afirmar que “mainstream economics is that which is taught in the most prestigious universities and colleges, gets published in the most prestigious journals, receives funds from the most important research foundations, and wins the most prestigious awards” (p. 281). A partir disto, os autores conseguem chegar à mensuração objetiva da influência do *mainstream* nos diretores do BCB, pois o conceito permite a classificação institucional das entidades de ensino que compõe o *mainstream*.

Como afirmam os autores,

[...] there are the educational institutions in which the intellectual training is in accordance with the economic mainstream. Considering a few globally prestigious institutions, we observe a basic core of courses that are quintessentially neoclassical. For the period during which the majority of central bankers went to

graduate school to earn PhDs abroad - the 1980s and 1990s - there was undeniably great homogeneity in the basic core of the neoclassical education, as reported by Hansen (1991, p. 1062-1063).¹³ In addition to this core, within this first type, the disciplines and the research programs that follow the basic core of formation are based either on the same neoclassical paradigm or on what has been termed above as the mainstream. In Brazil, the schools that follow this pattern and trained analyzed directors were Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-RJ) and Getúlio Vargas Foundation in Rio de Janeiro (FGV-RJ). (Codato et. al, 2016, p. 706)

Como será visto à frente, esta também é a realidade para o nosso universo de análise, que além do período estudado pelos autores também abarca os governos de Sarney, Collor, Itamar e Dilma 2.

2.3 Um modelo de análise: o *Aindex*

A partir da discussão com a literatura apresentada derivamos as variáveis que formarão nosso modelo de análise. São as três dimensões às quais temos que olhar para pensarmos em uma forma de mensuração da autonomia destes burocratas diante do Sistema Financeiro: a sua socialização, as suas preocupações de carreira e as suas preferências de políticas econômicas.

A primeira variável, que faz parte da dimensão socialização, é a de origem profissional. Pudemos ver neste capítulo que a origem dos indivíduos, onde eles se socializaram e quais os interesses que eles carregam, impactam no seu comportamento dentro da burocracia do Estado. Estudiosos de diversas correntes chegam a esta mesma conclusão, a partir de métodos e pressupostos distintos. Aceitando esta conclusão, acreditamos que a socialização é fundamental para pensarmos a autonomia deste indivíduo. Optamos por defini-la como variável a partir da origem profissional, onde este indivíduo trabalhava antes de assumir uma diretoria no BCB. Estes indivíduos têm origens diversas, como o mercado financeiro, academia e o sistema estatal. Para virar uma variável *dummy*, classificamos como o indivíduo vindo de “dentro” ou de “fora” do Estado. Caso o diretor tenha vindo de um lugar interno ao Estado, nós o classificaremos como “dentro” e ele pontuará no índice de autonomia, ou seja, “dentro” o caracterizará como mais autônomo do que os que vieram de “fora”. “Dentro” pontua, “fora” não pontua.

A segunda dimensão é a de preocupações de carreira. Vimos neste capítulo que indivíduos que ocupam cargos no Estado se preocupam com a sua vida posterior ao cargo. O principal conceito para pensarmos isto, é o de porta-giratória. Entendemos que este

conceito é primordial para o caso dos Bancos Centrais. Apesar deste não ser unicamente uma agência reguladora, apesar de no caso brasileiro também ter funções regulatórias, a carreira futura de diretores dos Bancos Centrais é, com certeza, impactada com os planos que cada um destes diretores tem para as suas vidas. Se eles ainda terão que trabalhar ao sair do Banco necessariamente não poderão desagradar seus futuros empregadores ou clientes (no caso das consultorias e gestoras de fundos). Tendo isto em vista, optamos por classificar os indivíduos como praticantes ou não da porta-giratória, acontecendo quando o diretor, após deixar sua diretoria assumir, dentro de cinco anos, um cargo no mercado financeiro. Quando este indivíduo não tiver utilizado a porta-giratória, pontuará no índice de autonomia, quando se utiliza, não pontuará. Ou seja, se não tiver feito porta-giratória, será mais autônomo do que se tiver feito.

A última dimensão é referente à ideologia econômica dos ocupantes de diretorias do BCB. Nós a chamaremos de preferências de política econômica. Como vimos, não há consenso dentro do campo dos economistas no que se refere à qual política econômica o Estado deva adotar. As políticas econômicas são frutos de confrontos e interesses políticos. Os Bancos Centrais apresentam indivíduos conservadores (Adolph, 2013), no sentido dado por Rogoff (1985), indivíduos com uma preferência mais forte por combate à inflação do que pela manutenção do emprego. Esta preferência é mais acentuada no sistema financeiro, tal como demonstra Adolph (2013), ao relacionar a maior socialização no mercado com um maior nível de conservadorismo na política monetária entre os banqueiros centrais. Adolph argumenta que os veteranos do setor financeiro servem como indivíduos mais conservadores do que os de origem burocrática, e isto não é explicado apenas pela sua socialização, mas também porque estes ex-banqueiros se interessam por empregos no setor financeiro, setor este que também demanda políticas monetárias conservadoras por parte do Bancos Centrais (2013, p. 28). Por isto entendemos que o conceito de formado no *mainstream* econômico pode capturar a possibilidade de os diretores do BCB estarem mais alinhados às preferências de política econômica do Sistema Financeiro. Para isto, classificamos os diretores do BCB em formados em instituições do *mainstream* econômico ou não. Caso este indivíduo não seja formado no *mainstream* econômico, pontuará no índice de autonomia, pois ele será menos propenso a estar alinhado ideologicamente ou teoricamente com o Sistema Financeiro, enquanto se tiver se formado no *mainstream* não pontuará, fazendo com que apresente menos autonomia neste índice.

Expomos resumidamente o modelo de análise no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2 – Modelo de análise proposto para mensurar o grau de autonomia da burocracia econômica diante do setor financeiro

Dimensão	Descrição	Variável	Contagem da variável	Relação com a autonomia
Socialização	Onde o burocrata foi socializado é parte explicativa do seu comportamento dentro de uma instituição	Origem profissional	Dentro = 1 Fora = 0	Sendo socializado em empresas do sistema financeiro, terá menos autonomia diante delas
Preocupações de carreira	Onde o burocrata quer chegar profissionalmente importa explicar para o seu comportamento presente	Porta-giratória	Não = 1 Sim = 0	Se o indivíduo passa pela porta-giratória perde autonomia diante do setor financeiro
Preferências de políticas econômicas	O que o burocrata pensa sobre a (melhor) política econômica, e a prevalência deste pensamento em relação a outras ideologias rivais, é importante para caracterizar a sua visão de mundo	<i>Mainstream</i> econômico	Não-mainstream = 1 mainstream = 0	Ser do <i>mainstream</i> econômico significa ter um pensamento de política econômica “conservador”, próximo do sistema financeiro

Fonte: Elaboração do autor

Em síntese, se o diretor vier de fora, tiver passado pela porta-giratória e tiver se formado no *mainstream* econômico diremos que este indivíduo tem menor autonomia diante do Sistema Financeiro, pois será mais propenso a ser influenciado por empresários (ou *shadow principals*) do Sistema Financeiro do que aqueles diretores que vieram do próprio Estado, não passaram pela porta-giratória e também não se formaram no *mainstream* econômico.

Para transformar estes atributos em um indicador, decodificamos cada indivíduo segundo a presença ou não destas características. Como foi possível verificar a partir da literatura apresentada, a variável “porta-giratória” é a mais convincente para tratarmos de autonomia da burocracia dentre as três apresentadas. Por isso demos um peso maior para essa variável, multiplicando-a por dois. As outras duas variáveis, “origem profissional” e “*mainstream* econômico”, também são fundamentais para pensar em qualquer burocracia econômica. No entanto, esta relação é menos forte do que a da porta-giratória.

A equação para o cálculo da autonomia individual de cada diretor terá então a seguinte forma:

$$Aindex_i = \frac{(O_i + M_i + 2P_i)}{4},$$

onde O_i representa a origem profissional, M_i o *mainstream* econômico e P_i a porta-giratória. A divisão por quatro foi feita para que a sua variação seja entre 0 e 1, o que deixaria mais autoexplicativo do que se fosse entre 0 e 4 (a somatória dos três atributos, sendo P_i multiplicado por dois). Quanto mais próximo de 1, maior a autonomia diante do sistema financeiro, quanto mais próximo de 0, menor a sua autonomia.

Enquanto que o cálculo por governo, por presidente do BCB ou por diretoria será feito da seguinte forma,

$$Aindex_a = \frac{\sum_{i=1}^n (Aindex_i \times t_i)}{\sum_{i=1}^n t_i}$$

onde t_i é a proporção do tempo em que o diretor permaneceu no cargo em relação ao tempo total do mandato do governo, da presidência do BCB ou do tempo total da existência da diretoria em questão, e a podendo ser governo (*gov*), presidência do BCB (*bcb*) ou diretoria (*dir*). Optamos pela ponderação (t_i) para que indivíduos que tenham sido nomeados, mas que tenham permanecido por pouco tempo no cargo não distorçam o resultado final, pois como veremos na Tabela 2 do Capítulo 3, o desvio padrão do universo é bastante alto.

Classificamos o *Aindex* em três diferentes níveis: (i) *baixa autonomia*, que vai de um índice de 0 até 0,33; (ii) *média autonomia*, de 0,34 a 0,66; e (iii) *alta autonomia*, de 0,67 até 1. Esta divisão é decorrente de uma divisão simples do limite máximo, de 1, por três.

Capítulo 3 – Uma análise empírica para os diretores do Banco Central do Brasil na Nova República

Neste terceiro e último capítulo aplicaremos o modelo apresentado no Capítulo 2, o *Aindex*, para os casos dos indivíduos que assumiram as diretorias do BCB nos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ou seja, entre os anos de 1985 e 2016, abarcando seis presidentes, nove governos e 89 ocupantes de diretorias. A opção pelo período inicial do estudo se deveu à disponibilidade das informações, pois antes da Constituição de 1988 não havia o protocolo de currículos no Senado Federal, procedimento que explicaremos mais à frente. Já o término do período no segundo governo Dilma tem como justificativa a utilização da variável porta-giratória. Quanto menor for o período de vida pós-diretoria, menor será a eficiência da aplicação do conceito da porta-giratória.

O primeiro item deste capítulo tratará sobre a metodologia utilizada neste trabalho para chegarmos até a formação do índice de autonomia, o banco de dados construído para esta pesquisa e as nossas fontes. No segundo ponto abordaremos o desenho institucional do BCB para que expliquemos os critérios para as classificações de tipos de diretorias utilizadas em nossas demonstrações de dados. No ponto três descreveremos o universo de análise e mostraremos estatísticas descritivas gerais derivadas do nosso banco de dados e acerca das classificações feitas a partir do nosso modelo para o *Aindex*. No ponto quatro aplicaremos e analisaremos o *Aindex* no universo proposto. No quinto ponto iremos falar de quatro casos exemplares de diretores que pontuaram desde o índice de autonomia 0, nada autônomo, até o nível 1, máximo de autonomia diante do sistema financeiro. Por fim, fechamos o capítulo com algumas considerações gerais acerca do que foi tratado nos pontos anteriores.

É importante lembrar aqui que o objetivo desta tese é propôr um índice e aplicá-lo, não englobando a tentativa de explicar a partir de acontecimentos da economia brasileira e do debate da teoria econômica e da teoria política quais são os motivos pelos quais o índice variou. No entanto, iremos recorrer à explicações contextuais para apontarmos possíveis hipóteses de explicação para as principais variações do *Aindex* no período analisado.

3.1 A metodologia de pesquisa e suas fontes

Apesar do amplo debate bibliográfico com diversas áreas e teorias feito até aqui, esta tese é inspirada especificamente na metodologia dos estudos de elites (Miliband, 1972; Mills,

1981; Codato & Perissinotto, 2011). E como um estudo de elites optamos por utilizar-se de um método consagrado entre os pesquisadores da área, chamado de prosopografia.

Podemos definir a prosopografia de forma direta e objetiva como uma “biografia coletiva” (Stone, 2011). Aplicada à teoria das elites, é uma biografia coletiva de um determinado grupo da elite, neste caso de uma elite estatal – indivíduos que ocuparam cargos do alto escalão do BCB. Isto nos permite encontrar padrões de perfis destes indivíduos: se em uma determinada elite há mais indivíduos vindos de uma classe (ou grupo) social ou de outra, se o nível de expertise destes indivíduos é mais alto ou mais baixo, se há preponderância de uma região de nascimento ou de outra, se há mais homens do que mulheres. Aqui o método prosopográfico casa muito bem com o objetivo de criar um índice de autonomia para uma burocracia, pois diferentemente dos outros índices das diferentes literaturas debatidas aqui, nós propomos um índice baseado unicamente em características individuais dos ocupantes do cargo da instituição em discussão, deixando de lado as variáveis institucionais.

A prosopografia do universo analisado foi sistematizada em um banco de dados produzido no programa de planilhas Excel. Neste banco de dados adicionamos as variáveis: nome do diretor, governo de nomeação, presidente do BCB quando nomeado, diretoria que ocupou, tipo de diretoria, data de nomeação, data de exoneração, data de nascimento, local de nascimento, cursos e instituições de sua formação no ensino superior (graduação e pós-graduação), instituições onde trabalhou anteriormente à sua nomeação, tipo de setor origem, instituições onde trabalhou posteriormente à sua exoneração, formação no *mainstream* econômico, origem profissional, circulação público-privada e porta-giratória.

A principal fonte de informações foi a dos currículos destes diretores publicados pelo Senado Federal²⁴. Quando não encontrado o currículo no Senado Federal, foram coletadas informações no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV), Plataforma Lattes, Plataforma Bloomberg, Wikipédia, LinkedIn, nos jornais Folha de São Paulo, O Globo, Valor Econômico, Infomoney e sites pessoais dos ex-diretores ou de empresas onde eles trabalharam. Para diretores nomeados antes da obrigatoriedade da sabatina no Senado contamos com a ajuda da pesquisadora Maria Rita

²⁴ Desde a Constituição de 1988 a sabatina no Senado Federal é obrigatória para quem for indicado para o cargo de diretor do BCB (artigo 52 da Constituição Federal de 1988).

Loureiro, que disponibilizou currículos coletados à época da preparação do seu livro “Os Economistas no Governo”²⁵.

3.2 O desenho institucional do BCB e uma proposta de classificação

Criado em 31 de dezembro de 1964, o Banco Central do Brasil já teve vários formatos institucionais²⁶. No primeiro desenho do BCB havia um presidente e três membros diretores, com o acréscimo de mais um em 1967, outro em 1974, mais um em 1980, com a subtração de um em 1982 e, por fim, o acréscimo de três em 1985, quando chegou ao formato atual de um presidente e oito diretores. Mas só a partir de 1969 as diretorias passaram a ser identificadas por áreas de atuação – sendo até aquele momento diretorias “genéricas”. A classificação por áreas durou de 1969 até 1975²⁷, quando as diretorias passaram a ter denominação específica, como é até hoje (Brasil, 2017).

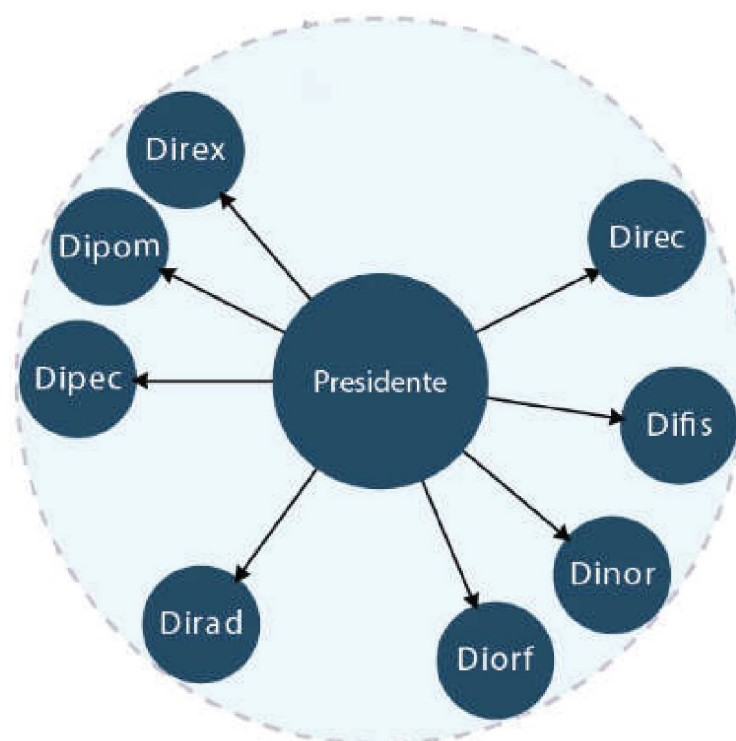
De março de 1985, início do período estudado por nós, até 2016, houve renomeações, fusões e extinções de diretorias, sendo o atual organograma este exposto na Figura 01. Este organograma também apresenta a configuração predominante dos 21 anos estudados nesta tese.

²⁵ Gostaríamos de agradecer a gentileza de Maria Rita Loureiro em nos disponibilizar seu material.

²⁶ Não apresentaremos aqui a história do BCB, havendo uma série de referências que já tratam o tema de forma satisfatória (Lago, 1983; Novelli, 2002; Raposo, 2011), além de este não ser o objetivo desta tese.

²⁷ Nos Anexo 1 apresentamos a síntese de mudanças ocorridas na composição das diretorias do BCB, desenho este feito pelo próprio Banco.

Figura 1 – Organograma do BCB



Fonte: (BRASIL, 2018)

Legenda: Dipec: Diretoria de política econômica; Dipom: Diretoria de política monetária; Direx: Diretoria de assuntos internacionais; Difis: Diretoria de fiscalização; Dinor: Diretoria de normatização; Dior: Diretoria de normas e organização do sistema financeiro; Dirad: Diretoria de administração; Direc: Diretoria de relacionamento institucional e cidadania²⁸.

Este último desenho do BCB também nos serviu como norteador da classificação apresentada no Quadro 3, onde agrupamos o conjunto de diretorias do Banco em quatro: (i) *política econômica*, (ii) *fiscalização e regulação*, (iii) *administração*, e (iv) *relações institucionais*.

As diretorias têm importâncias distintas no BCB. Olivieri (2007) e Codato et al. (2016) diferenciaram as diretorias entre as responsáveis diretamente pelas decisões de política econômica e as que não são de política econômica, o que Olivieri chamou de “diretorias de políticas monetárias e cambial” e “diretorias de fiscalização, normatização e administração” e Codato et al. chamaram de “diretoria de política econômica” e as que não são.

Diferentemente dos autores acima, optamos por desagregar os tipos de diretorias em mais outros dois conjuntos, sendo que um deles não aparecerá nos nossos gráficos do item

²⁸ No Anexo 2 apresentaremos as principais funções de cada diretoria.

3.4, o de *relações institucionais*. Optamos por separar *fiscalização e regulação* da de *administração*. Isto ocorreu por dois motivos, um indutivo e outro dedutivo: (i) para nosso trabalho, regulação e fiscalização são peças fundamentais para falarmos sobre a autonomia do BCB, pois envolvem claramente o problema da captura regulatória, assim sendo, para nós faz sentido tratarmos administração e fiscalização e regulação como duas coisas diferentes; e (ii) o perfil dos indivíduos que ocupam tais diretorias são distintos – enquanto os ocupantes das diretorias de *administração* e de *política econômica* são dois perfis claros e opostos, os ocupantes da *fiscalização e regulação* apresentam um perfil intermediário entre aqueles dois. Já a diretoria de *relações institucionais*, que envolve unicamente a “Diretoria de relacionamento institucional e cidadania” ficou separada do restante por envolver funções institucionais de propaganda de educação financeira e de informações da instituição para um público externo. A priori poderíamos achar que esta diretoria poderia ser englobada junto à de *administração*, no entanto, seu perfil é distinto – tanto institucionalmente quanto no que se refere aos seus ocupantes. Quase todos os seus ocupantes (à exceção de Luiz Edson Feltrim) tinham doutorado em Economia em prestigiosas universidades²⁹, mas suas origens profissionais poderiam ser tanto de bancos, quanto de órgãos internacionais ou da academia, sendo apenas um que era burocrata do BCB. Ou seja, é um órgão de especialistas em pesquisa econômica, não importando onde se tornaram especialistas no tema, se na universidade, mercado ou em órgãos estatais. Como a função desta diretoria não era nem administrativa, nem de fiscalização e regulação e nem tinha papel na política econômica, optamos por deixá-la de fora destas três.

Expusemos e sintetizamos no Quadro 03, o conjunto de diretorias do BCB que foram classificadas como de *política econômica*, de *fiscalização e regulação*, de *administração* e de *relações institucionais*. As siglas utilizadas para as diretorias não têm efeito nos dados desta tese, pois para os resultados dividimos apenas nos tipos de diretorias, ou seja, nós não utilizamos as diretorias individualmente para nenhuma demonstração estatística ou para aplicar o *Aindex*.

Quadro 3 – Tipos de diretorias do BCB

Tipo de diretoria	Siglas das diretorias	Nome dos órgãos
Política econômica (pec)	(1) Dipec; (2) Dipom; (3) Divex; (4) Direx	(1) Diretoria de política econômica; (2) área de política monetária; (3) diretoria da área bancária; (4) diretoria da dívida pública; (5)

²⁹ Berkeley, Princeton, Illinois e Oxford.

		<p>diretoria de dívida pública e mercado aberto;</p> <p>(6) diretoria para assuntos da dívida externa;</p> <p>(7) área externa; (8) diretoria da área externa;</p> <p>(9) assuntos internacionais; (10) diretoria de assuntos internacionais; (11) diretoria de assuntos internacionais e de gestão de riscos corporativos; (12) assuntos internacionais e de gestão de riscos corporativos</p>
Fiscalização e regulação (fisreg)	(1) Difis; (2) dinor; (3) diorf	<p>(1) Área de fiscalização; (2) diretoria de fiscalização; (3) diretoria de mercado de capitais; (4) diretoria de normas e organização do sistema financeiro; (5) diretoria de normas e organização do sistema financeiro; (6) diretoria de regulação</p>
Administração (adm)	(1) Dirad	(1) Diretoria de administração
Relações institucionais (ri)	(1) Diesp; (2) Direc	<p>(1) Diretoria para estudos especiais; Diretoria de estudos especiais; Diretoria de assuntos especiais; Diretoria de relacionamento institucional e cidadania; Diretoria de Relacionamento Institucional, Cidadania e Supervisão de Conduta</p>

Fonte: Elaboração do autor

3.3 Os diretores do BCB

O total de indivíduos que compõe nosso universo é de 89 diretores. A nossa contabilidade foi feita considerando as nomeações de pessoas que passaram ao menos 30 dias no cargo³⁰. Como consideramos as nomeações, há diretores que se repetem (como Alexandre Tombini, Afonso Bevilacqua e Mario Mesquita) em diferentes diretorias.

Quem mais nomeou novos diretores relativamente ao tempo de permanência no poder foi Sarney, 3,8 diretores por ano, o que teve a ver com a circulação de novas elites estatais pós-ditadura, e quem menos nomeou foi Dilma 2, com uma média de 1,2 nomeação de novo diretor por ano até o *impeachment*.

³⁰ O objetivo aqui é desconsiderar as nomeações de pessoas que “tapavam buraco”, interinos informais, como acontece constantemente no BCB. São os casos de diretores que têm que assumir simultaneamente outra diretoria por ocasião da saída de uma pessoa do cargo e que permanecem alguns dias até que seja nomeado o novo diretor.

Tabela 1 – Nomeações de diretores do BCB por governo (1985 – 2016) (N = 89)

Governo	número de diretores
Sarney	19
Collor	9
Itamar	10
Fhc 1	7
Fhc 2	11
Lula 1	15
Lula 2	11
Dilma 1	5
Dilma 2	2
Total	89

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Há uma considerável diferença no que se refere ao tempo de permanência dos diretores do BCB se comparado aos secretários de outros ministérios da área econômica brasileira, como Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. Para os dados disponibilizados pelo Observatório de Elites Políticas e Sociais, no período entre os anos de 1995 e 2016 (período diferente do referido na Tabela 2), a média de permanência dos secretários do Ministério da Fazenda foi de 760 dias, com a mediana de 476 dias e um desvio-padrão de 649. Para o Ministério do Planejamento a média foi de 858 dias, com mediana de 717 dias e um desvio-padrão de 611. Por fim, o BCB (para o período de 1995 a 2016) apresentou uma média de 979 dias, com mediana de 914 e desvio-padrão de 717. Apesar de não ser objetivo desta tese testar tal questão, podemos considerar o BCB uma instituição com um alto nível de estabilidade. Como o período pré-FHC é marcado por uma maior rotatividade de diretores do BCB, principalmente por conta do governo Sarney, a média de dias de permanência na diretoria do Banco, ao considerar o período de 1985 a 2016, cai para 843,7.

Tabela 2 - Estatística descritiva do tempo de permanência em dias dos diretores do BCB (1985 – 2016) (N = 89)

Média	843,69
mediana	637,5
desvio padrão	715,65

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Como podemos ver na Tabela 3, primeiramente sobre a origem interna e externa ao governo temos que o percentual é muito próximo a um “meio-a-meio”, sendo 51,7% de diretores com origem externa e 49,3% de origem interna ao Estado. Aqui é importante demonstrarmos as consequências das nossas opções metodológicas. Primeiramente o que é ser de fora, na prática? Dos 46 de origem externa ao governo, 30 diretores vieram do mercado, aí inclusos bancos, consultorias, corretoras, gestoras de fundos e seguradoras. Os outros 16 diretores vieram da academia, sendo 10 da PUC-Rio, 3 da USP, 2 da FGV-RJ e 1 da UFRJ³¹.

Segundo, quem são os indivíduos “internos”, vindos do Banco Central e de outras partes do Estado de forma mais ampla? Dos 42 indivíduos que tiveram origem interna ao Estado, 8 vieram de outras partes do Estado ou de órgãos internacionais multilaterais, sendo as seguintes instituições: Secretaria de Planejamento (SEPLAN); BNDES; Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Secretaria Municipal de Fazenda de Belo Horizonte; Fundo Monetário Internacional (FMI); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e Banco Mundial. Apesar desta opção metodológica³² aumentar a quantidade de pessoas “internas”, acreditamos que o argumento de interesses externos ao Estado se fortalece se considerarmos apenas os indivíduos que circulam nos meios externos ao aparelho estatal, mesmo sendo estendido aos órgãos multilaterais, como FMI, PNUD e Banco Mundial – instituições estas ligadas aos Estados nacionais.

Em relação à porta-giratória, temos que 67% dos diretores saíram por ela, um número bastante expressivo. Das 54 pessoas que saíram pela porta-giratória, 32 tiveram origem em instituições que não bancos, corretoras e consultorias financeiras (que são os tipos de empresas que na carreira posterior classificaríamos como caso afirmativo de porta-giratória),

³¹ Que foi o caso de Antonio Cláudio Leonardo Pereira Sochaczewski, nomeado ainda no governo Collor. Cabe chamar a atenção para o fato de, apesar de ser professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), um centro pós-keynesiano importante, seu doutorado foi feito na LSE, uma instituição do *mainstream* econômico.

³² Considerar se o indivíduo é tem origem no Estado, e não apenas na burocracia do BCB.

o que deixa claro como os diretores ganham capital para sair de universidades, governos e outras instituições para trabalharem em bancos ou abrirem seus próprios negócios ligados ao setor financeiro, acentuando assim a importância da questão da porta-giratória no debate sobre autonomia do Banco Central.

Um outro número que pode nos ajudar a entender o fenômeno da porta-giratória é o de circulação público-privada, que deixamos de fora do modelo, mas que é importante expressar aqui a diferença entre este fenômeno e o da porta-giratória. Do total de 89 diretores, 61 deles fizeram circulação público-privada, sete a mais do que a porta-giratória. São ex-diretores que ao saírem do BCB não foram para o mercado financeiro, mas se empregaram em outros setores do mundo privado. A maioria deles (quatro) tiveram origem nas diretorias de *fiscalização e regulação* e foram para outras empresas de consultoria (empresarial e/ou contábil).

Abaixo, na Tabela 3, sintetizamos a estatística descritiva da ocorrência de formação no *mainstream*, origem externa ao Estado e de porta-giratória. Temos 89 casos no total, no entanto, tivemos 8 *missings* para a porta-giratória, fazendo com que na Tabela 3 esta variável especificamente totalize 81 casos.

Tabela 3 - Estatística descritiva dos diretores do Banco Central do Brasil nas três dimensões analisadas (formação no *mainstream*, origem externa ao Estado e passagem pela porta-giratória)

	sim	não	total
<i>mainstream</i>	46 (52%)	43 (48%)	89
origem externa	46 (51,7%)	43 (49,3%)	89
porta-giratória	54 (67%)	27 (33%)	81

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Na Tabela 4 apresentamos as instituições educacionais que classificamos como fazendo parte do *mainstream* e as que não fazem parte do *mainstream*. Diferentemente da Tabela 3, o universo de diretores é de 46 indivíduos, por dois motivos: (i) só estamos considerando os que foram classificados como formados em Economia, pois esta é uma pré-condição para classificarmos como formado no *mainstream* econômico, assim sendo, quem se formou em outros cursos não foi considerado na tabela; e (ii) eliminamos as repetições, ou seja, cada indivíduo aqui só conta uma vez, para não inflar determinadas instituições.

Podemos ver que apesar da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro (FGV-RJ) ser a instituição que mais concentrou diretores formados no *mainstream*, 66% dos indivíduos do *mainstream* se formaram em instituições estadunidenses, e a totalidade de instituições estrangeiras foram em regiões anglo-saxãs (além dos EUA, Inglaterra e Canadá), locais importantes para o desenvolvimento do *mainstream* econômico. É importante frisar que a nossa classificação só abarca a instituição de ensino do grau mais alto de formação destes economistas, por isto a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) aparece “subrepresentada”, pois a tendência é que façam a graduação e mestrado nesta instituição e, posteriormente, um doutorado no exterior, sendo assim, a instituição classificada na Tabela 4 será a estrangeira.

Dos 14 indivíduos que se formaram em instituições classificadas como não-*mainstream*, nove (64%) têm nível de pós-graduação em Economia, enquanto que os outros quatro possuem apenas graduação na área de Economia. Por outro lado, apenas um formado no *mainstream* não tinha formação a nível de pós-graduação.

Tabela 4 – Instituições classificadas como pertencentes ao *mainstream* econômico e a quantidade de diretores por instituição (N = 46)

<i>instituição mainstream</i>	N diretores	<i>instituição não mainstream</i>	N diretores
FGV-RJ	7	USP	2
<i>Berkeley</i>	6	Unicamp	2
<i>Harvard</i>	4	UFRJ	2
<i>Princeton</i>	3	<i>New School</i>	1
<i>MIT</i>	3	<i>Sorbonne</i>	1
<i>Illinois</i>	2	PUC-MG	1
<i>George Washington</i>	1	UERJ	1
<i>LSE</i>	1	PUC-SP	1
<i>Oxford</i>	1	UnB	1
<i>Pensilvania</i>	1	Total	14
<i>Stanford</i>	1		
<i>Western Ontario</i>	1		
PUC-Rio	1		
Total	32		

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Como pôde ser visto, o universo é heterogêneo, com uma divisão equilibrada entre diretores que vieram de dentro (48,3%) e de fora do Estado (51,7%), que não se formaram no *mainstream* (48%) e os que se formaram (52%), mas com uma ocorrência maior do fenômeno da porta-giratória (67%). No entanto, esses atributos são distribuídos de formas distintas quando consideramos tipos diferentes de diretorias e de governos, como poderemos ver na aplicação do *Aindex*, a seguir.

3.4 *Aindex*: a autonomia dos diretores do BCB diante do Sistema Financeiro entre os governos Sarney e Dilma 2

Aplicamos o modelo de análise descrito no capítulo anterior calculando o *Aindex* para o universo de diretores do BCB. No entanto, o N para o cálculo deste índice caiu de 89 para 80, pois apenas pudemos considerar os indivíduos os quais obtivemos as informações completas para podermos fazer as classificações nas três dimensões: origem profissional, porta-giratória e formação educacional no *mainstream*. Quando não conseguimos coletar todas estas informações ou não pudemos aplicar o índice (pois o indiv ainda não havia saído de sua diretoria³³), oito casos – ou 9% do universo –, os descartamos. O *missing* e a impossibilidade de aplicação do índice³⁴ foram distribuídos por diferentes tipos de diretorias e governos: 4 de *fiscalização e regulação*; 2 de *administração*; e 2 de *política econômica*; 1 em Sarney; 2 em Collor; 1 em Itamar; 1 no primeiro FHC; 2 no segundo FHC; e 1 no primeiro Dilma.

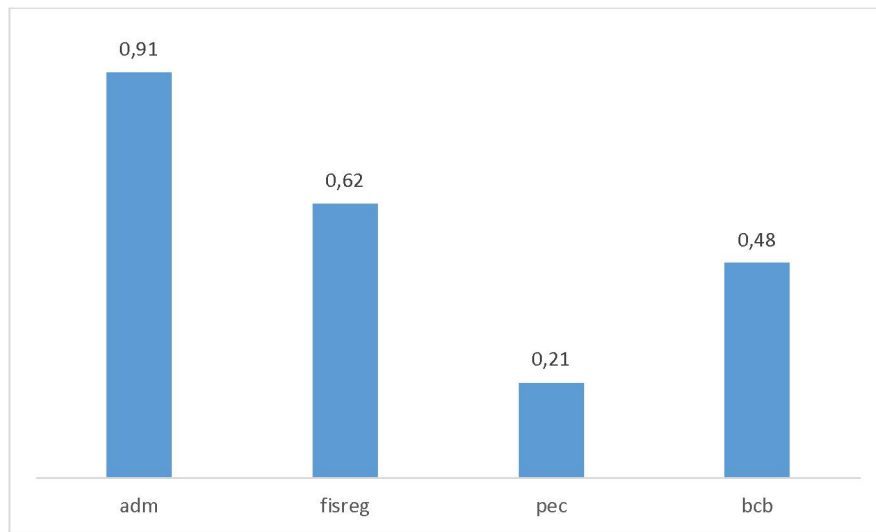
Como podemos observar no Gráfico 1³⁵, há uma importante diferenciação entre os graus de autonomia mensurados pelo *Aindex* quando analisamos por tipos de diretorias, o *Aindex_{dir}*. Enquanto a média do BCB é de 0,48, uma *média autonomia*, a de *administração* apresenta uma *alta autonomia*, chegando a 0,91, enquanto *fiscalização e regulação* apresenta uma *média autonomia*, de 0,62, e *política econômica* uma *alta autonomia*, com um *Aindex* de 0,21.

³³ O caso de Sidnei Correa Marques

³⁴ Foram os casos de Lycio de Faria, Antonio Cláudio Leonardo Pereira Sochaczewski, Emílio Garófalo Filho, Edson Bastos Sabino, Paolo Enrico Maria Zagen, Edison Bernardes dos Santos e Luiz Carlos Alvarez.

³⁵ Para este gráfico eliminamos a diretoria de *relações institucionais* (mas ela está contida no total do BCB) por entendermos que não se encaixa nem em uma função administrativa e nem em uma função de política econômica ou fiscalização e regulação.

Gráfico 1 – *Aindex_{dir}* entre os anos de 1985 e 2016 (N = 81)



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Legendas: adm: Administração; fisreg: Fiscalização e regulação; pec: Política econômica; bcb: Banco Central do Brasil

Como vimos, a *administração* é a que apresenta o maior nível de autonomia diante do Sistema Financeiro. Como esta diretoria é caracterizada por um perfil de indivíduos que vêm da própria burocracia do BCB, sequer são formados em Economia (a maioria é formada em Administração, sendo apenas um formado em Economia) e não saírem pela porta-giratória, temos um nível de autonomia maior.

Já as diretorias de *fiscalização e regulação* apresentam um nível de autonomia próximo ao da média do BCB, como poderá ser visto na Tabela 5. Há diferenciações internas entre as diretorias que compõe essa área³⁶. A diretoria de fiscalização tem um perfil mais autônomo, pois a maior parte dos diretores é de burocratas do Banco, formados em Contabilidade, mas com 40% destes diretores saindo pela porta-giratória. Metade dos diretores que ocuparam diretorias de regulação e normatização (Dinor e Diorf) veio de dentro do Estado, e a outra metade de fora, a mesma proporção de formados e não formados no *mainstream*. Mas a maioria saiu pela porta-giratória, fazendo com que o nível de autonomia caísse.

Por fim, as diretorias de *política econômica* são caracterizadas por uma *baixa autonomia* diante do Sistema Financeiro. Como estas diretorias são compostas majoritariamente por indivíduos que vieram de fora do Banco, principalmente de instituições financeiras e de universidades (a maioria da PUC-Rio), são formados em universidades do *mainstream*

³⁶ Apresentaremos estes valores no Anexo 4, onde o *Aindex* está detalhado por diretoria.

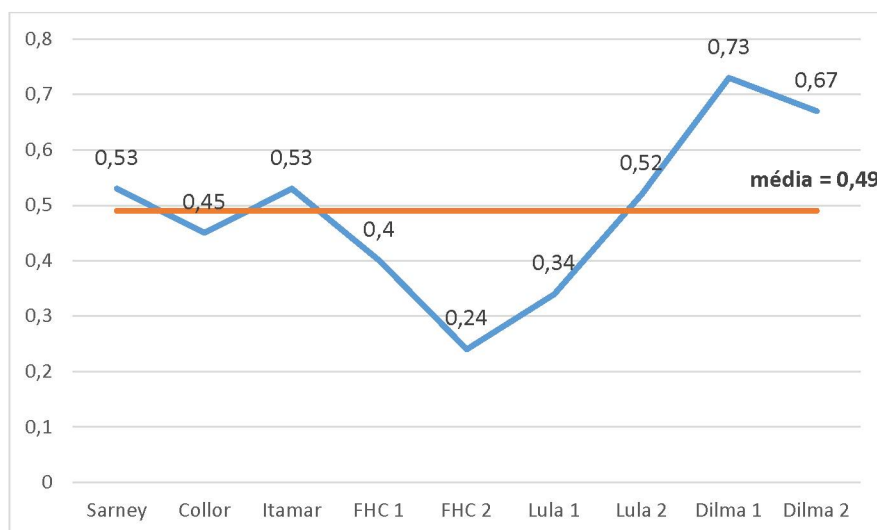
econômico, principalmente nos EUA e no Brasil, e voltam para o mercado financeiro, seu nível de autonomia diminui.

Estes resultados por tipos de diretoria fazem sentido se relacionarmos isto aos achados de Olivieri (2007) e Codato et al. (2016) com o conceito de *shadow principals* (Adolph, 2013), pois quanto maior a importância da diretoria mais as instituições que podem se colocar como *shadow principals* terão incentivos para tal, impactando assim negativamente o índice de autonomia do BCB.

A segunda forma de exposição do *Aindex* é a sua variação por governo, o *Aindex_{gov}*. Podemos enxergar que houve mudanças muito consideráveis no que se refere à autonomia do BCB diante do Sistema Financeiro – onde o índice apresenta um desvio padrão de 0,154. O *Aindex_{gov}* oscila pouco entre os governos pré-FHC. FHC 2 é o primeiro e único governo a apresentar uma *baixa autonomia*, com 0,24. Neste governo há uma forte presença dos “homens de mercado” nos seus altos escalões, assim como o início do governo Lula, ambos caracterizados por serem liberais economicamente (Sallum Jr. & Goulart, 2016; Calabrez, 2018). O *Aindex_{gov}* começa a subir em Lula 2 (0,52), ultrapassando a média da série histórica e atingindo seu auge em Dilma 1, primeiro governo de nossa série a atingir o que consideramos ser uma *alta autonomia*. Este governo é classificado como interventor economicamente (Bastos, 2012), o que pode explicar a mudança do perfil no BCB, impactando positivamente o índice. A queda do *Aindex_{gov}* em Dilma 2 ocorreu por conta da nomeação de Tony Volpon para a Direx. Volpon veio do mercado, formou-se no *mainstream* econômico e ao sair foi trabalhar de volta no mercado financeiro, pontuando zero em autonomia, e impactando negativamente no nível de autonomia do governo Dilma ³⁷. Esta queda no *Aindex* coincide com a mudança na política econômica do segundo governo Dilma, quando ela implementa algumas políticas econômicas consideradas liberais (Carvalho, 2018). Mas é importante frisar que o governo Dilma 2 ainda é classificado como sendo de *alta autonomia*.

³⁷ Frisamos aqui que este movimento não se deu apenas no BCB. Em trabalho recente sobre os diretores e presidentes do BNDES, Perissinotto et al. (2018) observaram que a rede social de relações profissionais destes indivíduos no governo Dilma era extremamente estatal, enquanto que no governo de FHC era muito ligada ao “mercado”.

Gráfico 2 – $Aindex_{gov}$ entre os anos de 1985 e 2016 (N = 124)³⁸



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Na Tabela 5 expusemos qual foi a variação do $Aindex_{gov}$ por tipo de diretoria, com o objetivo de detalhar melhor a série histórica para o leitor. Temos que o conjunto de diretorias *fiscalização e regulação* variou muito mais do que a *administração* e as diretorias de *política econômica*, tal como podemos verificar a partir dos valores de desvio padrão. Podemos concluir que, enquanto as diretorias de *administração* e de *política econômica* são mais estáveis, no que se refere ao nível de autonomia – a primeira com *alta autonomia* enquanto que a segunda *baixa autonomia* –, as diretorias de *fiscalização e regulação* oscilam ao longo dos governos, ora com *baixa autonomia* (Collor) ora com *alta autonomia* (Dilma 2).

O $Aindex_{gov}$ das diretorias de *fiscalização e regulação* apresentou uma variação maior por conta da mudança de perfil de diretores que as ocuparam. Enquanto em Collor (0,21), na maior parte do tempo (78% do período), estas diretorias foram ocupadas por Gustavo Loyola ($Aindex_{gov} = 0,25$), na Difis, e Nelson Carvalho ($Aindex_{gov} = 0,5$), na Dinor, o primeiro um burocrata formado no *mainstream* e saído pela porta-giratória, e o segundo um contador que veio da CVM mas que saiu pela porta-giratória. No sentido oposto, em Dilma 2, tivemos um doutor em Economia pela *Sorbonne*, com cargos em altos escalões do governo e que não saiu pela porta-giratória, Luiz Awazu Pereira da Silva, na Dinor, e um burocrata

³⁸ O N desta tabela é de 124, superior ao universo, pois separamos o período de permanência dos diretores em quantos governos ele serviu. Por exemplo, se o indivíduo serviu FHC 1 e 2, ele será contabilizado duas vezes. O mesmo foi feito para a aplicação do $Aindex$ para presidências do BCB, apresentado no Gráfico 3.

do BCB, doutor em Administração que não saiu pela porta-giratória, Anthero Meirelles, na Difis.

As diretorias de *política econômica* oscilaram menos, mas foram importantes na determinação de índices de autonomia próximos a zero nos governos de FHC e Lula 1 e no grande aumento da autonomia nos governos Dilma. Em FHC 2 o único diretor que não tinha o perfil que geraria um $Aindex_{gov} = 0$ foi Luiz Figueiredo, que ocupou por quase todo o seu governo a Dipom. Figueiredo, apesar de ser um homem do mercado (na origem e no destino), era formado em Administração pela Fundação Armando Alvares Penteado, o que não o fez ser formado no *mainstream* econômico, ficando com um $Aindex = 0,25$. Já em Lula 1, além do próprio Figueiredo, que ocupou ainda por quase três meses a Dipom, tivemos Aldo Mendes, na Direx por 39 dias, e Carlos Araujo, na Dipec, por 275 dias, ambos com $Aindex_{gov} = 0,25$, o primeiro por ser doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) (*não-mainstream*) e o segundo por ter tido origem interna ao Estado.

Contraditoriamente, nos governos Dilma, período com maior nível de autonomia de nossa série histórica, a diretoria de *administração* apresenta níveis menores de autonomia (mas ainda considerado como de *alta autonomia*). Isto é explicado pela presença de Altamir Lopes à frente desta diretoria pela maior parte dos governos Dilma 1 e 2. Lopes possui especialização em Economia pela FGV-RJ, assim sendo, apesar de ser um burocrata do BCB e não ter saído pela porta-giratória, é classificado como *mainstream*, impactando negativamente o índice.

Já nas diretorias de *relações institucionais* temos uma mudança drástica, indo de nível zero de autonomia à total autonomia. Isto pode ser explicado pela mudança de caráter desta diretoria. Até 2010 aquela diretoria³⁹ era caracterizada pela presença de indivíduos formados no *mainstream*, com doutorado em universidades estrangeiras, vindos de fora e com saída pela porta-giratória. Com a mudança feita a partir da Portaria 56.858, o caráter da diretoria muda⁴⁰ e com isto transforma o perfil de quem a ocupa. Após a mudança, nos dois governos Dilma, Luiz Feltrim, burocrata, formado em Matemática e que não saiu pela porta-giratória, fica à frente da diretoria, impactando positivamente o $Aindex_{gov}$.

³⁹ Denominada até 2010 de “Diretoria de Estudos Especiais”.

⁴⁰ A portaria transforma a “Diretoria de Estudos Especiais” em “Diretoria de Assuntos Especiais” e em 2012 (Voto 199/2012-BCB) passa a se chamar de “Diretoria de elacionamento Institucional e Cidadania”

Tabela 5 – $Aindex_{gov}$ por tipo de diretoria entre os anos de 1985 e 2016 (N = 124)

diretorias	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	média	mediana	Desvio padrão
fisreg	0,70	0,21	0,63	0,74	0,42	0,51	0,58	0,83	1,00	0,62	0,63	0,23
adm	0,99	1	1	1	1	0,98	0,88	0,76	0,87	0,94	0,99	0,09
pec	0,34	0,18	0,21	0	0,08	0,02	0,32	0,50	0,38	0,25	0,27	0,17
ri					0	0,19	0	1,00	1	0,44	0,19	0,52

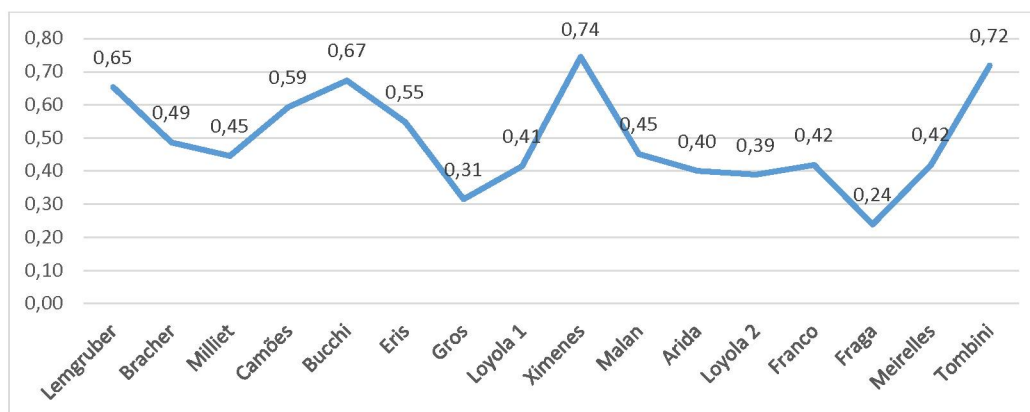
Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

No Gráfico 3 podemos observar a variação do $Aindex_{BCB}$, abarcando os 16 indivíduos que presidiram o órgão entre os governos Sarney e Dilma 2⁴¹. São dois os presidentes que são classificados por nós como de *baixa autonomia*. Francisco Gros e Armínio Fraga. Gros “est l'exemple d'une carrière type qui se déroule intégralement dans le secteur financier. Sa trajectoire est marquée par une intense circulation entre le marché financier national et étranger, notamment nord-américain” (Codato et al., 2019). Além disto, Gros presidiu o BCB em um período de políticas econômicas liberalizantes (Sallum Jr., 2011). Tal como Gros, Armínio Fraga também apresenta um perfil “financista” (Codato et al., 2019) e presidiu o BCB em um contexto, como já descrevemos ao falar de FHC 2, igualmente liberal economicamente. Por outro lado, três presidentes são classificados por nós como de *alta autonomia*: Fernão Bracher, Paulo Ximenes e Alexandre Tombini. Codato et al. (2019) classificam Bucchi como burocrata e Ximenes e Tombini como *insiders*⁴², ou seja, perfis opostos ao de financista. Além disto, serviram dois governos com políticas econômicas “heterodoxas”: Sarney (Pio, 2001) e Dilma (Bastos, 2012). Podemos observar que o nível de autonomia está diretamente relacionado com o perfil do presidente do BCB e qual o tipo de política econômica que está sendo adotado.

⁴¹ São cinco presidentes no governo de José Sarney: Antônio Carlos Lemgruber, Fernão Carlos Botelho Bracher, Fernando Milliet, Elmo de Araújo Camões e Vadico Valdir Bucchi. Dois em Fernando Collor: Ibrahim Eris e Francisco Gros. Três em Itamar Franco: Gustavo Loyola (1), Paulo Ximenes e Pedro Malan. Três no primeiro governo FHC: Pérsio Arida, Gustavo Loyola, Gustavo Franco. Um em FHC 2: Armínio Fraga. Apenas Henrique Meirelles nos dois governos Lula. E apenas Alexandre Tombini nos dois governos Dilma.

⁴² Para os autores, burocrata diz respeito à burocracia do Estado e *insider* à burocracia do BCB especificamente.

Gráfico 3 – *Aindex*_{BCB} entre os anos de 1985 e 2016 (N = 127)⁴³



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Uma outra questão nos chama a atenção: o grau de autonomia diante do Sistema Financeiro tem uma certa relação (negativa) com a autonomia diante do Executivo calculada para o BCB por economistas como Holanda & Freire (2003) e Mendonça (2006). Os autores constataram o aumento da independência do BCB a partir do Plano Real, ao menos até o início da década de 2000⁴⁴, período de análise destes autores. Relacionando nossos achados com estes, podemos observar que quanto maior a independência do BCB calculada por eles, menor a autonomia diante do Sistema Financeiro calculada por nós. A partir disto uma hipótese plausível a ser testada seria se, no caso do BCB, sempre que há uma perda de autonomia diante do Executivo, há um ganho de autonomia diante do Sistema Financeiro, e vice-versa. Esta verificação ajudaria na percepção teórica sobre a autonomia da burocracia, problematizando se há existência de uma autonomia completa da burocracia.

3.5 Quatro casos exemplares: da autonomia à heteronomia

Para que o leitor consiga visualizar de forma mais concreta, descreveremos quatro casos exemplares de ex-diretores do BCB, dois com *baixa autonomia* e dois com *alta autonomia*. Os casos escolhidos para os indivíduos com *baixa autonomia* foram os de Armínio Fraga e Gustavo Loyola, enquanto que para os com *alta autonomia* descreveremos os casos de Alexandre Tombini e Luiz Feltrim.

Armínio Fraga Neto é, desde a década de 1990, um dos economistas mais importantes do Brasil. Nascido no Rio de Janeiro, em julho de 1957, Fraga graduou-se em

⁴³ Os períodos de permanência dos presidentes do BCB estão descritos no Quadro 7 do Anexo 5.

⁴⁴ Nós não tentamos criar uma regressão ou nenhum método parecido para concluir sobre esta relação, deixando isto para trabalhos futuros, pois teríamos que fazer ajustes nos dados para possibilitar tal cálculo.

Economia pela PUC-Rio, onde também fez o seu mestrado. Posteriormente foi para os EUA para cursar seu doutorado na Universidade de Princeton, uma das principais universidades do mundo e uma importante instituição do *mainstream* econômico. Ao retornar ao Brasil, Fraga trabalhou no sistema financeiro e deu aulas na Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV e no Departamento de Economia da PUC-Rio, como já dito, as duas principais instituições do *mainstream* econômico no Brasil. Antes de ser nomeado como diretor de Assuntos Internacionais (diretoria classificada por nós como de *política econômica*) no governo Collor, quando o BCB era presidido por Francisco Gros, Fraga era vice-presidente do banco de investimentos norte-americano Salomon Brothers. Com o *impeachment* de Fernando Collor Fraga voltou aos EUA para assumir o cargo de diretor-gerente da *Soros Fund Management*, firma de investimentos do bilionário George Soros, com foco em mercados emergentes, incluso o Brasil. Fraga voltou, no governo FHC para assumir a presidência do BCB, mas esta etapa de sua vida não serviu como nosso material de estudo, pois consideramos aqui apenas sua ocupação como diretor. Assim sendo, Armínio Fraga formou-se no *mainstream*, doutorando-se em *Princeton*, veio de fora do próprio governo, pois trabalhava no Banco de Investimentos Garantia, e ao sair do seu cargo de diretor, voltou para o sistema financeiro, assumindo cargo na *Soros Fund Management*. Assim sendo, Fraga não pontuou em nenhum dos nossos critérios do *Aindex*, ou seja, ficou com zero na classificação de autonomia.

O segundo caso é o de Gustavo Jorge Laboissière Loyola. Nascido em dezembro de 1952, em Goiânia (GO), Loyola fez sua graduação em Economia na Universidade de Brasília (UnB). Vivendo na capital federal, Loyola foi aprovado no concurso público do BCB um ano antes de terminar sua graduação. Fez seu mestrado e doutorado em Economia na FGV-RJ, formando-se assim no *mainstream*. Subindo dentro do Banco, o economista chegou em 1990 à Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro, sendo classificado como de origem interna ao governo, e ficou até assumir a presidência do BCB, já após o *impeachment* de Collor. Loyola permaneceu à frente do Banco até março de 1993, quando sai e vai trabalhar na MCM Consultores, empresa a qual o acionista majoritário era Mailson da Nóbrega, ministro da Fazenda de José Sarney, saindo pela porta-giratória. Gustavo Loyola tem uma formação no *mainstream*, doutorando-se na FGV-RJ, mas com origem interna, como funcionário de carreira do BCB, e utiliza, ao sair da presidência (cargo assumido depois da de diretor), a porta-giratória entrando em uma consultoria financeira. Loyola pontua no índice de autonomia apenas na parte de origem interna ao governo, estando assim como um *Aindex* de 0,25.

Nosso terceiro caso exemplar é o de Alexandre Antonio Tombini. Gaúcho de Porto Alegre, Tombini graduou-se em Economia também na UnB em 1984, terminando cinco anos depois seu doutorado em Economia na Universidade de Illinois, em *Urbana-Champaign*, nos EUA, instituição de ensino também classificada como *mainstream* por nós. Chegou a ser professor visitante na UnB e foi aprovado em 1998 no concurso público do BCB. Tombini assumiu vários cargos importantes no governo, no Banco e no FMI, onde estava quando assumiu a diretoria de Estudos Especiais do BCB, tendo assim uma origem interna ao governo (lembrando que instituições multilaterais também foram classificadas como instituições governamentais). Assim como Loyola, Tombini também era funcionário de carreira do BCB. Tombini assumiu depois da Diesp outras diretorias até chegar à presidência do Banco. Após sua saída do BCB, Tombini assumiu novamente um cargo no FMI, mantendo-se na estrutura governamental, não exercendo assim a porta-giratória. Assim sendo, Tombini formou-se no *mainstream*, em uma importante universidade estadunidense, Universidade de Illinois, era funcionário de carreira e estava no FMI antes de assumir a sua primeira diretoria no BCB, ao qual ele retornou depois de seu mandato como presidente, assim tendo origem interna e não praticamente a porta-giratória. Tombini pontuou no *Aindex* 0,75, sendo um diretor com alta autonomia diante do Sistema Financeiro. Interessante notar que na sua presidência do BCB também foi o período onde o índice mostrou a maior autonomia do BCB diante do sistema financeiro.

O último caso é o de Luiz Edson Feltrim. Nascido no interior de São Paulo, em julho de 1952, Feltrim graduou-se em Matemática na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente, atual Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), no ano de 1974, não sendo sequer economista não se encaixa no *mainstream*. Funcionário de carreira do BCB, Feltrim subiu dentro do Banco, assumindo cargos de chefe de departamento e, antes de assumir a diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania estava como secretário-executivo do Banco, ou seja, uma origem interna. Ele assumiu também a Diretoria de *Administração*, saindo junto com a maior parte da diretoria do Banco após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Em fevereiro de 2018 Feltrim assumiu a presidência do Instituto Sicoob para o Desenvolvimento Sustentável. Apesar da Sicoob ser uma financeira, seu cargo não é em uma outra entidade, o que nos fez classificar o fenômeno não como porta-giratória, e sim como circulação público-privada, por entendermos que este indivíduo está em uma empresa de propaganda de desenvolvimento sustentável, mesmo esta sendo uma entidade pertencente a uma financeira. Assim sendo, sua autonomia ficou um, pois não foi formado no *mainstream*, veio de dentro do governo, sendo funcionário do BCB

e não praticando a porta-giratória, e sim a circulação público-privada. Sintetizamos as descrições acima no Quadro 4.

Quadro 4 – Descrição de casos exemplares de diretores do BCB

Diretor e diretoria	<i>Aindex</i>	<i>Mainstream</i>	Origem profissional	Porta-giratória
Armínio Fraga (Direx)	0	Doutorou-se em Princeton, importante instituições do <i>mainstream</i> estadunidense	Antes de assumir a diretoria era vice-presidente do banco de investimentos norte-americano Salomon Brothers	Ao sair assumiu o cargo de diretor-gerente da Soros Fund Management
Gustavo Loyola (Dinor)	0,25	Doutorou-se em Economia pela FGV-RJ, importante instituição do <i>mainstream brasileiro</i>	Funcionário de carreira do Banco, estava com alto cargo interno antes de ser nomeado diretor	Quando sai vai trabalhar na MCM Consultores
Alexandre Tombini (Diesp)	0,75	Doutorou-se na Universidade de Illinois, em Urbana-Champaign, parte do <i>mainstream</i> estadunidense	Funcionário de carreira do Banco, estava no FMI antes de assumir diretoria	Retornou ao FMI quando deixou o cargo de presidente do BCB
Luiz Feltrim (Dirad)	1	Formado em Matemática pela UNESP	Funcionário de carreira no banco era secretário-executivo antes de assumir a diretoria	Pouco tempo depois de ser exonerado assumiu um cargo no Instituto Sicoob para o Desenvolvimento Sustentável, o que não permitiu classificar como porta-giratória

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

3.6 Considerações gerais

Com a utilização de um método caro aos estudos de elites, a prosopografia, chegamos aos dados necessários para aplicarmos o modelo proposto no capítulo anterior, calculando a partir disto o que chamamos de *Aindex* para os ocupantes das diretorias do BCB entre os anos de 1985 e 2016.

A aplicação deste índice ao universo mostrou-se bastante elucidativa, pois pudemos verificar que o índice de autonomia varia de acordo com o tipo de diretoria que estamos observando (Olivieri, 2007; Codato et al., 2016), o tipo de política econômica adotada pelo governo e o perfil do selecionador (o banqueiro central), que poderão ser postas a prova como hipóteses de trabalhos futuros.

As diretorias do BCB apresentam graus muito distintos entre si de autonomia. Enquanto a diretoria de *administração*, responsável por questões meramente burocráticas, possui um índice de *alta autonomia*, várias vezes chegando a uma autonomia total (Collor, Itamar, FHC 1 e 2), as diretorias de *política econômica* apresentam uma *baixa autonomia* diante do Sistema Financeiro (com *Aindex* de 0,21), apesar do grau de autonomia dos distintos tipos de diretorias variarem ao longo dos governos, principalmente nas diretorias de *fiscalização e regulação*.

Também foi possível observarmos como a autonomia do BCB muda ao longo do tempo. Apesar de não ser o objetivo desta tese explicar esta variação a partir das mudanças

na Economia Brasileira e na ideologia econômica dos governantes e dos banqueiros centrais, pudemos observar que quanto mais liberal for o governo, menor será a autonomia do Banco Central, enquanto que quanto mais interventor, mais autônomo o BCB será diante do Sistema Financeiro, sendo FHC 2 ($Aindex = 0,24$) e Dilma 1 (0,73) os maiores exemplos disto.

Por fim, vimos que há diferenças consideráveis no nível de autonomia dos diferentes presidentes do BCB. Enquanto presidentes burocratas/*insiders* (Codato et. al, 2019) selecionaram diretores que fizeram o índice de autonomia ficar em um alto nível (Bucchi, 0,67, Ximenes, 0,74 e Tombini, 0,72), presidentes classificados como financistas (Codato et. al, 2019) nomearam diretores que fizeram o *Aindex* ficar como de *baixa autonomia* (Gros, 0,31 e Fraga, 0,24).

São três as hipóteses que, a partir dos nossos achados, poderão nortear trabalhos futuros: (i) governos de orientação de política econômica liberal apresentam menor nível de autonomia no BCB diante do Sistema Financeiro; (ii) quando presidido por financistas, há uma tendência à diminuição da autonomia do BCB, enquanto que, quando presidido por burocratas, há uma tendência à uma maior autonomia do órgão diante do Sistema Financeiro; e (iii), a partir do confronto do *Aindex* (de autonomia diante do Sistema Financeiro) com os índices de economistas (de autonomia diante do Executivo) (Holanda & Freire, 2003; Mendonça, 2006), há uma relação negativa entre ambas, ou seja, enquanto se aumenta a autonomia diante de um, se perde diante de outro.

Conclusões

Esta tese teve como objetivo a criação e a aplicação de um índice de autonomia diante do Sistema Financeiro para o caso do BCB. A necessidade deste índice veio, primeiro, pela verificação de um déficit na literatura de autonomia da burocracia econômica, e, segundo, pelas conclusões a partir de trabalhos de diversas áreas de que variáveis como socialização, porta-giratória e ideologia econômica são importantes para o problema da autonomia dos burocratas econômicos.

No primeiro capítulo fizemos um apanhado da literatura da autonomia da burocracia nos campos da Ciência Política, Sociologia Política e Economia, dividindo-a em três diferentes grupos: (i) a autonomia da burocracia econômica do Estado; (ii) a independência dos Bancos Centrais; e (iii) as agências reguladoras. Tivemos como objetivo neste capítulo identificar as questões teóricas de cada um destes temas e como os autores mensuram a autonomia.

No grupo (i) foi possível verificar uma literatura dispersa, com um avanço metodológico-empírico mais recente e com pouca preocupação acerca da autonomia diante da sociedade. Esta literatura (Martins, 1985; Sikkink, 1993; Geddes, 1994; Evans, 1995; Willis, 1995; Nunes, 1997) aborda o tema da autonomia preocupado com a modernização (burocratização) do Estado – como tirar órgãos estatais das mãos dos políticos clientelistas para, a partir disto, formular políticas econômicas visando o desenvolvimento econômico do país. Isto faz com que a autonomia seja um problema a ser abordado do ponto de vista da ruptura da burocracia econômica com os desejos clientelistas dos políticos. Isto ainda se reflete na literatura do século XXI, onde os autores (Dargent, 2015; Bersch et al., 2016) continuam preocupando-se majoritariamente com a questão da autonomia da burocracia econômica em relação aos políticos. Adolph (2013) se destaca por ampliar uma questão cara aos cientistas políticos (o problema do *principal-agent*), possibilitando a utilização do conceito de *shadow principals* para problematizarmos a autonomia dos Bancos Centrais diante de atores externos ao Estado. Autores recentes apresentam avanços metodológicos para a mensuração da autonomia, com um teor empírico. Nesta literatura os autores utilizam variáveis contextuais (Dargent, 2015), de filiação partidária (Bersch et al., 2016) e análise de carreira (Adolph, 2013) para mensurar o problema da autonomia.

No grupo (ii) os problemas levantados pela literatura é a da inconsistência temporal da política monetária e dos ciclos políticos eleitorais (Barro & Gordon, 1983). Para os economistas desta corrente, a autonomia é necessária para proteger os Bancos Centrais de

políticos gastadores e inflacionistas, os quais pensam exclusivamente nas suas reeleições. Esta literatura tem um forte caráter empírico, com o desenvolvimento de modelos consolidados de mensuração da independência dos Bancos Centrais (Bade & Parkin, 1988; Alesina, 1988; Grilli, Masciandaro & Tabellini, 1991; Cukierman, Web & Neyapti, 1992; Eijffinger & Schalling, 1993). Como esta literatura se preocupa com problemas acerca da relação entre Executivo e o Banco Central (políticos eleitos não pressionarem o Banco Central para políticas monetárias expansionistas, gerando inflação), sua mensuração é feita com variáveis que abarcam unicamente a relação entre políticos eleitos e Banco Central/banqueiros centrais, deixando de lado qualquer outra variável que relacione os banqueiros centrais e o setor que eles regulam, o financeiro. A metodologia destes autores conta com análises das regras institucionais (Bade & Parkin, 1988; Alesina, 1988; Grilli, Masciandaro & Tabellini, 1991), análise de rotatividade de dirigentes e questionários respondidos por especialistas (Grilli, Masciandro & Tabellini, 1991).

O grupo (iii) tem como objeto de pesquisa as agências reguladoras. Esta é uma literatura que congrega economistas e cientistas políticos. Para os economistas (Levy & Spiller, 1994; Stern & Holder, 1999; Gutiérrez, 2003), a regulação serve para garantir que não haja oportunismo regulatório do Executivo, e assim sendo, que as empresas reguladas mantenham altos níveis de investimentos nos setores em que atuam. O problema se restringe, novamente, à relação entre reguladores e governo, deixando de fora os regulados. Na Ciência Política, os autores também focam na questão da relação entre governo e reguladores (*principal-agent*) (Gilardi & Maggetti, 2011; Batista, 2011), apesar de ainda tangenciarem a questão da captura regulatória (Mitnick, 2011). A metodologia para mensuração da autonomia das agências utilizada por autores conta com análises das regras institucionais (Gutiérrez, 2003; Gilardi & Maggetti, 2011; Batista, 2011) e de questionários respondidos por especialistas (Stern & Holder, 1999).

No segundo capítulo, tivemos por objetivo criar um modelo de análise para mensurarmos a autonomia do Banco Central em relação ao Sistema Financeiro, o qual chamamos de *Aindex*. Este modelo envolve dois tipos de análise: um de carreira, de onde o indivíduo que ocupa o cargo de diretor veio e para onde ele foi ao sair do órgão; e o de ideologia econômica, aqui posto como formação educacional, se o seu treinamento como economista se deu em locais onde as preferências de políticas econômicas o aproximaria das preferências do sistema o qual ele regula, o financeiro. São três as variáveis: (i) formação educacional, se o diretor se formou, ou não, em uma instituição que compunha o *mainstream* econômico; (ii) origem profissional, se este indivíduo veio de dentro ou de fora do Estado; e

(iii) porta-giratória, se ao sair do BCB, este indivíduo foi trabalhar no setor que antes ele regulava. Caso este indivíduo não tenha se formado no *mainstream*, tenha vindo de dentro do próprio Estado e não tenha praticado porta-giratória, ele pontua com o nível máximo de autonomia.

No último capítulo, aplicamos o *Aindex* ao universo de diretores do BCB que ocuparam os cargos nos governos Sarney, Collor, Itamar, FHC 1 e 2, Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2, abarcando 89 casos. Para a construção do banco de dados que nos possibilitou alimentar este índice, utilizamos a prosopografia, método consagrado na literatura de estudos de elites. A partir desta aplicação, pudemos verificar que a autonomia existe em maior e em menor grau dependendo do tipo de diretoria, qual governo e qual o presidente do Banco Central. Dividimos as diretorias do BCB em quatro tipos diferentes: de *administração*, de *fiscalização e regulação*, de *política econômica*, e de *relações institucionais*. Pudemos verificar que a diretoria de *administração* apresenta uma *alta autonomia*, enquanto que, por outro lado, as diretorias de *política econômica* apresentam uma *baixa autonomia*. Isto decorre das variáveis escolhidas para compôr o *Aindex*, ou seja, enquanto na *administração* o perfil predominante é de *insiders*, não formados no *mainstream* e de não utilizadores da porta-giratória, na *política econômica* o perfil é exatamente o oposto. Também verificamos as mudanças deste nível de autonomia ao longo dos governos. Temos que o menor nível de autonomia foi no segundo governo FHC (o único a apresentar *baixa autonomia*), enquanto que e o maior nível de autonomia ocorreu em Dilma 1 (que, ao lado de Dilma 2, foi classificado como de *alta autonomia*), governos com orientações muito distintas no que se refere à política econômica. Por fim, tivemos dois presidentes do BCB classificados como de *baixa autonomia*, Gros e Fraga, financistas e compondo governos com orientação liberal, e três presidentes que apresentaram *alta autonomia*, Bucchi, Ximenes e Tombini, todos burocratas que serviram em governos com orientação heterodoxa de política econômica.

Referências

- ADOLPH, C. **Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality**. 1º ed. New York: 2013.
- ALESINA, A. F. Macroeconomics and Politics. **NBER Macroeconomics Annual 1988**, v. 3, p. 13–62, 1988.
- ARIDA, P. A História do Pensamento Econômico como Teoria e Retórica. In: GALA, P.; REGO, J. M. (Eds.). . **A história do pensamento econômico como teoria e retórica**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.
- BABB, S. From nationalism to neoliberalism: conflict and consensus in the history of Mexican economics. In: MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (Eds.). . **Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 227–252.
- BADE, R.; PARKIN, M. **Central Bank Laws and Monetary Policy**. London, Ontario: 1988.
- BARRO, R.; GORDON, D. Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. **Journal of Monetary Economics**, v. 12, n. 1, p. 101–121, 1983.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. Número especial, p. 779–810, 2012.
- BATISTA, M. Mensurando a independência das agências regulatórias brasileiras. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 36, p. 213–252, 2011.
- BERSCH, K. et al. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. In: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. (Eds.). . **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 157–183.
- BIGLAISER, G. The internationalization of ideas in Argentina's economics profession. In: MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (Eds.). . **The Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 63–99.
- BIROL, Ö. H. What It Means to be a New Classical Economist. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 195, p. 574–579, 2015.
- BLANES I VIDAL, J.; DRACA, M.; FONS-ROSEN, C. Revolving Door Lobbyists. **American Economic Review**, v. 102, n. 7, p. 3731–3748, dez. 2012.

BRASIL, B. C. DO. **Síntese das mudanças ocorridas na composição da Diretoria do Banco Central.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/historia/sintese_mud_estrutura.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2018.

BRASIL, B. C. DO. **Composição História da Diretoria: por área de atuação – desde 1965.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp_historica_BCB_estrutura.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2018.

BRASIL, B. C. DO. **Estrutura do Banco Central.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/organograma/>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CALABREZ, F. **O poder político das ideias econômicas: continuidade e inflexão macroeconômica nos governos.** [s.l.] Fundação Getulio Vargas - São Paulo, 2018.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, F. J. C. DE. A independência do banco central e a disciplina monetária: observações céticas. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 4, p. 134–141, 1995.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico.** 1. ed. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CHANG, K. H. **Appointing Central Bankers: The Politics of Monetary Policy in the United States and the European Monetary Union.** New York: Cambridge University Press, 2003.

CODATO, A. et al. Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. **Nova Economia**, v. 26, n. 3, p. 687–720, dez. 2016.

CODATO, A. et al. La connexion financière: La porte tournante de la Banque centrale du Brésil. **Gouvernement et action publique**, n. 1, p. 137–155, 2019.

CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. Por uma análise societalista da política. In: CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. (Eds.). **Marxismo como Ciência Social.** 1. ed. Curitiba: Editora UFPR, 2011. p. 249–282.

CORNAGGIA, J.; CORNAGGIA, K. J.; XIA, H. Revolving doors on Wall Street. **Journal**

of Financial Economics, v. 120, n. 2, p. 400–419, maio 2016.

CUKIERMAN, A. A economia do banco central. **Revista Brasileira de Economia**, v. 50, n. 4 (out/dez), p. 389–426, 1996.

CUKIERMAN, A.; WEB, S. B.; NEYAPTI, B. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. **The World Bank Economic Review**, v. 6, n. 3, p. 353–398, set. 1992.

DARGENT, E. **Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government** New York Cambridge University Press, , 2015.

DEQUECH, D. Neoclassical, Mainstream, Orthodox, and Heterodox Economics. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, n. 2, p. 279–302, dez. 2007.

EIJFFINGER, S.; SCHALING, E. Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries. **BNL Quarterly Review**, n. 184, p. 49–89, 1993.

ENCISO, L. B. F. Colombia: economics, economic policy and economists. In: MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (Eds.). . **The Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 195–226.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FARVAQUE, É.; HAMMADOU, H.; STANEK, P. Select your committee: The impact of central bankers' background on inflation. **Économie internationale**, v. 117, p. 99–129, 2009.

GARCÉ, A. Economics, economists and politics in Uruguay. In: MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (Eds.). . **Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 274–308.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1994.

GILARDI, F. **Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe**. 1. ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.

- GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). . **Handbook on the Politics of Regulation**. 1. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. p. 201–214.
- GÖHLMANN, S.; VAUBEL, R. The educational and occupational background of central bankers and its effect on inflation: An empirical analysis. **European Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 925–941, maio 2007.
- GOODHART, C.; LASTRA, R. Populism and Central Bank Independence: Comment. **Open Economies Review**, v. 29, n. 3, p. 687–693, 2018.
- GOUREVITCH, P. A. Breaking with orthodoxy: the politics of economic policy responses to the Depression of the 1930s. **International Organization**, v. 38, n. 01, p. 95, 22 dez. 1984.
- GRILLI, V.; MASCIANDARO, D.; TABELLINI, G. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. **Economic Policy**, v. 6, n. 13, p. 341–392, 1991.
- GUTIÉRREZ, L. H. Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications. **Utilities Policy**, v. 11, n. 4, p. 225–240, 2003.
- HALL, P. Introduction. In: HALL, P. (Ed.). . **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. 1. ed. New Jersey: Princeton University Press, 1989.
- HEREDIA, M. **Cuando los economistas alcanzaron el poder: o cómo se gestó la confianza en los expertos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- HOLANDA, M.; FREIRE, L. P. Medindo a independência do Banco Central do Brasil. **R. Econ. contemp.**, v. 7, n. 1, p. 133–146, 2003.
- IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 577–598, 2013.
- KLÜGER, E. **Meritocracia de Laços: Gênese e Reconfiguração do Espaço dos Economistas no Brasil**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2017.
- KLÜGER, E. Mapping the Inflections in the Policies of the Brazilian National Economic and Social Development Bank during the 1990s and 2000s within Social Spaces and Networks. **Historical Social Research / Historische Sozialforschung**, v. 43, n. 3, p. 274–302, 2018.

LAGO, P. A. C. DO. **A SUMOC Como Embrião do Banco Central: Sua Influência na Condução da Política Econômica 1945 – 1965.** [s.l.] PUC-RJ, 1983.

LAURENS, B. J.; ARNONE, M.; SEGALOTTO, J.-F. **Central Bank Independence, Accountability, and Transparency: A Global Perspective.** 1. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

LEBARON, F. The Space of Economic Neutrality. Trajectories and Types of Legitimacy of Central Bank Managers. **International journal of contemporary sociology**, v. 37, n. 2, p. 208–229, 2000.

LEBARON, F. Central Bankers in the Contemporary Global Field of Power: A ‘Social Space’ Approach. **The Sociological Review**, v. 56, n. 1, p. 121–144, 2008.

LEBARON, F. European Central Bank Leaders in the Global Space of Central Bankers: A Geometric Data Analysis approach. **French Politics**, v. 8, n. 3, p. 294–320, 2010.

LEBARON, F.; DOGAN, A. **The social dimensions of monetary decisions: a study of the ECB Governing Council.** (N. Champroux et al., Eds.) Construction and deconstruction of monetary unions: lessons from the past. **Anais...Moneta: Hochschule Ostwestfalen-Lippe: University of Applied Sciences**, 2018

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 10, n. 2, p. 201–246, 1994.

LOUREIRO, M. R. **Os Economistas no Governo.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

LUECHINGER, S.; MOSER, C. The value of the revolving door: Political appointees and the stock market. **Journal of Public Economics**, v. 119, p. 93–107, nov. 2014.

MAGGETTI, M. De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. **Regulation & Governance**, v. 1, n. 4, p. 271–294, 2007.

MAGGETTI, M. The role of independent regulatory agencies in policy- making: a comparative analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 16, p. 445–465, 2009.

MAILLET, A.; GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.; OLIVARES L., A. **¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ed.) **Serie Documentos de Trabajo PNUD**

– **Desigualdad**. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dez. 2016.

MARTINS, L. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 120, n. 1, 1996.

MENDONÇA, H. F. DE. A mensuração do grau de independência do Banco Central: uma análise de suas fragilidades. **Análise Econômica**, v. 18, n. 33, p. 47–67, 2000.

MENDONÇA, H. F. DE. Efeitos da independência do banco central e da taxa de rotatividade sobre a inflação brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 104, n. 4, p. 552–563, 2006.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILLS, C. W. **A elite do poder**. Zahar, Rio de Janeiro: 1981.

MITNICK, B. M. Capturing “capture”: definition and mechanisms. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). . **Handbook on the Politics of Regulation**. 1. ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. p. 34–49.

MONTECINOS, V. et al. Economists in the Americas: convergence, divergence and connection. In: VERÓNICA MONTECINOS; JOHN MARKOFF (Eds.). . **Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 1–62.

MONTECINOS, V. Economics: the Chilean story. In: MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (Eds.). . **Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009. p. 142–194.

MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (EDS.). **Economists in the Americas**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

NOVELLI, J. M. N. **Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)**. 1º ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco

- Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147–168, nov. 2007.
- PERISSINOTTO, R. et al. **De onde vem os dirigentes do BNDES? Recrutamento e redes sociais (1995-2016)**. XI Encontro da ABCP. **Anais...** Curitiba: Associação Brasileira de Ciência Política, 2018
- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomics**. 9. ed. Essex: Pearson Education, 2018.
- PIO, C. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, p. 29–54, 2001.
- RAPOSO, E. **Banco Central do Brasil: o leviatã ibérico: uma interpretação do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Hucitec; PUC-Rio, 2011.
- RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49–71, jan. 2000.
- ROGOFF, K. The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 100, n. 4, p. 1169–1189, 1985.
- SALLUM JR., B. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **Revista Dados**, v. 54, n. 2, p. 259–288, 2011.
- SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política esociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115–135, 2016.
- SCHNEIDER, B. R. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, B. R. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 119, n. 1, p. 9–43, 1995.
- SIKKINK, K. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, v. 32, n. 128, p. 543–574, 1993.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). . **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SOLA, L.; GARMAN, C.; MARQUES, M. A redução do moral hazard no Brasil como

construção política. In: SOLA, L.; KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. (Eds.). . **Banco central: autoridade política e democratização - um equilíbrio delicado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2002.

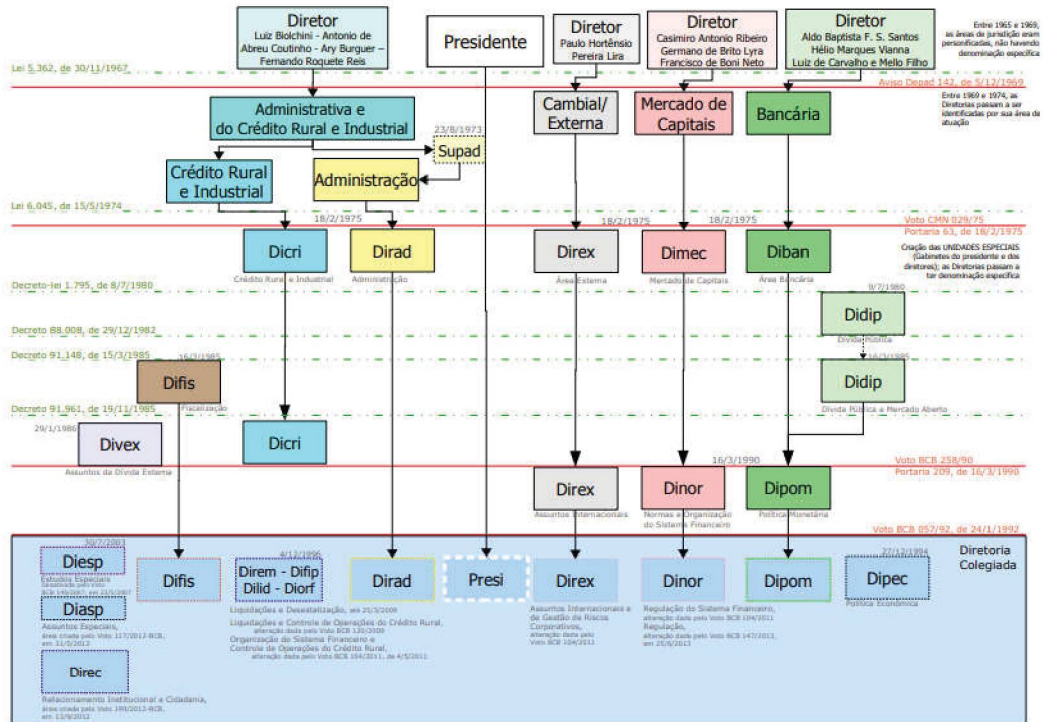
STERN, J.; HOLDER, S. Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. **Utilities Policy**, v. 8, n. 1, p. 33–50, 1999.

STONE, L. Prosopografia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 115–137, 2011.

TAYLOR, M. M. Institutional Development through Policy-Making: A Case Study of the Brazilian Central Bank. **World Politics**, v. 61, n. 3, p. 487–515, 2009.

WILLIS, E. J. Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank. **Journal of Latin American Studies**, v. 27, n. 03, p. 625, 5 out. 1995.

Anexo 1 – Figura 2 – Síntese das mudanças ocorridas na composição das diretorias do BCB



Fonte: (Brasil, [s.d.])

Anexo 2 – Quadro 5 – Principais atribuições por diretoria

Diretoria	Principais atribuições
Dirad	<p>“I. autorizar: a) alterações de estimativas das receitas e fixação das despesas organizacionais constantes do orçamento; [...] c) a doação de bens móveis; d) o empenho e o pagamento de despesas com locação de imóveis, observada a devida segregação de funções; [...] IX - designar os membros das comissões de licitações e os pregoeiros, indicados pelo Chefe do Demap; X - quanto à gestão de pessoas e organização administrativa: a) autorizar a remoção de ofício, quando implicar deslocamento de servidor para cidade diversa daquela onde localizado; b) autorizar a cessão de servidores do Banco Central, no âmbito do Poder Executivo Federal, e deliberar nos demais casos cuja autorização seja de competência do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec); c) decidir sobre os casos de reversão de servidores aos quadros do Banco Central; d) submeter à Diretoria Colegiada a proposta do número de vagas e os nomes dos candidatos ao programa de pós-graduação stricto sensu.”</p>
Direx	<p>“I. coordenar a avaliação da conjuntura internacional e dos seus possíveis desdobramentos; II. definir e validar as diretrizes referentes às negociações envolvendo serviços financeiros e investimentos; [...]; IV. articular, quando necessário, as posições a serem defendidas pelo Banco Central em fóruns e organismos internacionais.”</p>
Dipom	<p>“I. acompanhar a evolução dos agregados monetários do País e atuar no sentido do ajustamento da liquidez monetária e financeira aos objetivos da política econômica e a obtenção da estabilidade de preços; II. administrar a aplicação dos instrumentos de política monetária e de outros mecanismos colocados sob a sua supervisão; III. apresentar, nas reuniões do Copom, sugestões sobre as diretrizes de política monetária e proposta para a definição da meta para a Taxa Selic [...]”</p>
Dipec	<p>“I - nas reuniões do Copom, coordenar a apresentação da situação macroeconômica do País, cenários e projeções, e apresentar recomendações sobre as diretrizes de política monetária e proposta para a definição da meta para a Taxa Selic; II - coordenar a elaboração do Relatório de Inflação, das Notas do Copom e dos Comunicados das decisões do Copom [...] III - coordenar os estudos e o desenvolvimento dos modelos necessários ao regime de metas para a inflação; IV - avaliar a situação econômica geral do País e propor à Diretoria Colegiada diretrizes de política econômica com vistas à deliberação e ao estabelecimento de normas sobre a matéria; V - acompanhar a execução da política monetária, bem como conduzir estudos nessa área com vistas à competente deliberação e ao estabelecimento de normas sobre a matéria;”</p>
Difis	<p>“I - representar ou designar representante do Banco Central junto ao Comitê de Supervisão Bancária da Basileia e aos seus grupos e subgrupos, em assuntos relacionados à área de Fiscalização; II - administrar convênios de intercâmbio de informações de interesse corporativo do Banco Central com entidades de supervisão</p>

	de outros países; III - informar e solicitar informações a entidades de supervisão de outros países sobre a situação de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.”
Dinor	“II - submeter à Diretoria Colegiada proposta de: a) encerramento de regimes de resolução de bancos e de instituições integrantes de conglomerados bancários, nesse último caso, se em conjunto com o banco líder do conglomerado, ressalvada a hipótese prevista no art. 93, XIV; b) instituição de regras para fixação de honorários de responsável pela execução de regime de resolução; c) extensão de gravame de indisponibilidade a bens específicos ou patrimônio de pessoas que, além dos ex-administradores e controladores, tenham concorrido, nos últimos doze meses, para a decretação de regime de resolução; d) prorrogação de regime de resolução; e) autorização para o interventor requerer a falência de instituição submetida ao regime de intervenção; f) decretação de liquidação extrajudicial de instituições sob regime de intervenção; g) regulamentação aplicável.”
Diorf	“II - submeter à Diretoria Colegiada proposta de: a) encerramento de regimes de resolução de bancos e de instituições integrantes de conglomerados bancários, nesse último caso, se em conjunto com o banco líder do conglomerado, ressalvada a hipótese prevista no art. 93, XIV; b) instituição de regras para fixação de honorários de responsável pela execução de regime de resolução; c) extensão de gravame de indisponibilidade a bens específicos ou patrimônio de pessoas que, além dos ex-administradores e controladores, tenham concorrido, nos últimos doze meses, para a decretação de regime de resolução; d) prorrogação de regime de resolução; e) autorização para o interventor requerer a falência de instituição submetida ao regime de intervenção; f) decretação de liquidação extrajudicial de instituições sob regime de intervenção; g) regulamentação aplicável: 1. ao crédito rural; 2. ao Proagro; 3. aos fundos garantidores de crédito; 4. aos regimes de resolução; e 5. aos processos administrativos sancionadores.”
Direc	“I - propor à Diretoria Colegiada estratégias e coordenar atividades relacionadas: a) ao atendimento ao cidadão; b) à comunicação do Banco Central, inclusive o relacionamento com os meios de comunicação; c) à promoção da cidadania financeira da população [...] d) à avaliação de impacto das normas e ações do Banco Central sob a perspectiva do cidadão; [...] II - assegurar o tratamento uniforme às demandas por informações e às reclamações que chegam ao Banco Central, oriundas dos cidadãos ou clientes do SFN; [...] V - supervisionar, sem prejuízo da atuação do Presidente: [...] b) as atividades da Ouvidoria do Banco Central”

Fonte: BCB

Anexo 3 – Quadro 6 – Nome e diretorias dos diretores, data de nomeação e exoneração e ocorrência de mainstream, origem profissional e porta-giratória e pontuação no Aindex (N = 89)

Nome abreviado	Diretoria	Nomeação	Exoneração	Mainstream	Origem profissional	Porta-giratória	Aindex
Sérgio Freitas	DIREX	15/03/1985	29/04/1985	não	não	sim	0,5
Roberto Castello Branco	DINOR	15/03/1985	28/08/1985	sim	não	sim	0,25
Paulo Ferreira	DIRAD	15/03/1985	02/05/1986	não	sim	não	0,75
Iran Lima	DIFIS	16/03/1985	02/09/1985	não	sim	não	0,75
Carlos Freitas	DIREX	29/04/1985	09/03/1988	sim	sim	não	0,5
Lara Resende	DIPOM	04/09/1985	06/01/1987	sim	não	sim	0,25
Mendonça de Barros	DINOR	04/09/1985	20/05/1987	não	não	sim	0,5
Tupy Moura	DIFIS	04/09/1985	14/03/1990	não	sim	não	0,75
Carlos Gomes	DIPOM	04/09/1985	02/05/1986	sim	sim	sim	0
Pádua Seixas	DIVEX	26/11/1985	17/11/1988	não	não	sim	0,5
Pérsio Arida	DIPOM	06/05/1986	19/02/1987	não	sim	sim	0,25
Lycio de Faria	DIRAD	06/05/1986	22/10/1987	não	sim	99	77
Alkimar Moura	DIPOM	07/01/1987	27/01/1988	sim	não	sim	0,25
Luiz Aranha	DINOR	20/05/1987	27/01/1988	sim	não	sim	0,25
Laor	DIRAD	27/01/1988	09/03/1988	não	não	não	1
Keyler Rocha	DINOR	27/01/1988	10/01/1990	não	não	não	1
Amim Lore	DIREX	09/03/1988	14/03/1990	não	não	sim	0,5
Carlos Gomes	DIPOM	19/12/1988	30/06/1989	sim	não	não	0,75
Amadeu Felix	DIPOM	31/10/1989	14/03/1990	sim	sim	não	0,5
Luís Eduardo Alves	DIPOM	15/03/1990	07/06/1991	não	não	sim	0,5
Antonio Sochaczewski	DIREX	15/03/1990	18/03/1991	sim	não	99	77
Gustavo Loyola	DINOR	15/03/1990	24/01/1995	sim	sim	sim	0

Joubert Furtado	DIRAD	24/04/1990	24/06/1991	não	sim	não	0,75
Eliseu Martins	DIFIS	24/04/1990	07/06/1991	não	não	não	1
Pedro Bodin	DIPOM	03/06/1991	24/01/1992	sim	sim	sim	0
Armínio Fraga	DIREX	07/06/1991	24/01/1992	sim	não	sim	0,25
Nelson Carvalho	DIFIS	07/06/1991	06/04/1993	não	sim	sim	0,25
Emílio Garófalo	DIREX	01/12/1992	06/04/1993	não	não	99	77
Heraldo Lima	DIPOM	01/12/1992	06/04/1993	não	sim	sim	0,25
Carlos Andrade	DIRAD	05/04/1993	03/03/1999	não	sim	não	0,75
Claudio Mauch	DINOR	05/04/1993	20/03/1996	não	sim	não	0,75
Amadeu Felix	DIPOM	06/04/1993	09/09/1993	sim	sim	não	0,5
José Roberto de Almeida	DIREX	06/04/1993	09/09/1993	sim	sim	não	0,5
Sérgio de Iudícibus	DIFIS	06/04/1993	09/09/1993	não	não	não	1
Gustavo Franco	DIREX	08/09/1993	03/09/1997	sim	não	sim	0,25
Francisco Pinto	DIPOM	09/09/1993	22/02/1994	sim	não	sim	0,25
Edson Sabino	DIFIS	03/12/1993	29/06/1995	não	sim	99	77
Alkimar Moura	DIPOM	04/03/1994	20/03/1996	sim	não	sim	0,25
Francisco Lopes	DIPEC	11/01/1995	03/03/1999	sim	não	sim	0,25
Claudio Mauch	DIFIS	30/06/1995	03/03/1999	não	sim	não	0,75
Alkimar Moura	DINOR	20/03/1996	02/09/1997	sim	não	sim	0,25
Francisco Lopes	DIPOM	20/03/1996	03/03/1999	sim	não	sim	0,25
Paolo Zaghen	DIORF	29/11/1996	28/07/1999	sim	não	99	77
Demosthenes Neto	DIREX	02/09/1997	03/03/1999	sim	não	sim	0,25
Sergio Alves	DINOR	02/09/1997	12/04/2006	não	sim	sim	0,25
Daniel Gleizer	DIREX	03/03/1999	11/01/2002	sim	não	sim	0,25
Edison Santos	DIRAD	03/03/1999	13/03/2003	não	sim	99	77

Luiz Alvarez	DIFIS	03/03/1999	01/12/1999	não	sim	99	77
Luiz Figueiredo	DIPOM	03/03/1999	17/03/2003	não	não	sim	0,5
Sergio Werlang	DIPEC	03/03/1999	14/09/2000	sim	não	sim	0,25
Carlos Freitas	DIORF	11/08/1999	07/05/2003	sim	sim	sim	0
Carlos Freitas	DIFIS	29/11/1999	30/03/2000	sim	sim	sim	0
Grossi	DIFIS	29/03/2000	13/03/2003	não	sim	sim	0,25
Ilan Goldfajn	DIPEC	13/09/2000	01/07/2003	sim	não	sim	0,25
Beny Parnes	DIREX	31/12/2001	31/10/2003	sim	não	sim	0,25
Daniel Gleizer	DIREC	11/01/2002	15/02/2002	sim	não	sim	0,25
Joao Teixeira	DIRAD	13/03/2003	31/10/2006	não	sim	não	0,75
Luiz Candiota	DIPOM	13/03/2003	28/07/2004	sim	não	sim	0,25
Paulo Cavalheiro	DIFIS	13/03/2003	17/12/2007	não	sim	sim	0,25
Antonio Vale	DIORF	07/05/2003	01/03/2011	não	sim	sim	0,25
Afonso Bevilaqua	DIPEC	02/07/2003	29/07/2004	sim	não	sim	0,25
Eduardo Loyo	DIREC	19/08/2003	01/06/2005	sim	não	sim	0,25
Alexandre Schwartzman	DIREX	31/10/2003	27/04/2006	sim	não	sim	0,25
Afonso Bevilaqua	DIPOM	29/07/2004	20/10/2004	sim	não	sim	0,25
Eduardo Loyo	DIPEC	29/07/2004	20/10/2004	sim	não	sim	0,25
Rodrigo Azevedo	DIPOM	19/10/2004	26/04/2007	sim	não	sim	0,25
Afonso Bevilaqua	DIPEC	20/10/2004	06/03/2007	sim	não	sim	0,25
Tombini	DIREC	02/06/2005	12/04/2006	sim	sim	não	0,5
Tombini	DINOR	12/04/2006	01/01/2011	sim	sim	não	0,5
Afonso Bevilaqua	DIREC	20/04/2006	01/06/2006	sim	não	sim	0,25
Paulo Cunha	DIREX	20/05/2006	11/01/2008	sim	não	sim	0,25
Mario Mesquita	DIREC	29/05/2006	25/04/2007	sim	não	sim	0,25

Antonio Vale	DIRAD	31/10/2006	06/12/2007	não	sim	sim	0,25
Mario Mesquita	DIPEC	07/03/2007	31/03/2010	sim	não	sim	0,25
Mario Toros	DIPOM	26/04/2007	04/12/2009	não	não	sim	0,5
Anthero Meirelles	DIRAD	05/12/2007	02/03/2011	não	sim	não	0,75
Alvir Hoffmann	DIFIS	17/12/2007	01/03/2011	não	sim	sim	0,25
Maria Arraes	DIREX	11/01/2008	18/01/2010	não	sim	não	0,75
Aldo Mendes	DIPOM	07/12/2009	07/07/2016	não	não	sim	0,5
Aldo Mendes	DIREX	18/01/2010	26/02/2010	não	não	sim	0,5
Carlos Araujo	DIPEC	31/03/2010	19/02/2015	sim	sim	sim	0
Luiz Silva	DIREX	27/04/2010	27/04/2015	não	sim	não	0,75
Luiz Silva	DINOR	03/01/2011	05/02/2015	não	sim	não	0,75
Sidnei Marques	DIORF	01/03/2011	28/02/2019	não	sim	77	77
Anthero Meirelles	DIFIS	02/03/2011	19/09/2017	não	sim	não	0,75
Altamir Lopes	DIRAD	02/03/2011	29/09/2015	sim	sim	não	0,5
Luiz Feltrim	DIREC	27/06/2012	07/07/2016	não	sim	não	0,75
Tony Volpon	DIREX	27/04/2015	07/07/2016	sim	não	sim	0,25

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Anexo 4 – Tabela 7 – $Aindex_{gov}$ por diretoria e por tipo de diretoria

	sarney	collor	itamar	fhc 1	fhc 2	lula 1	lula 2	dilma 1	dilma 2
difis	1,00	0,18	0,65	1,00	0,50	0,50	0,50	0,98	1,00
dinor	0,39	0,25	0,60	0,47	0,50	0,55	0,75	1,00	1,00
diorf	-	-	-	-	0,25	0,48	0,50	0,50	-
fisreg	0,70	0,21	0,63	0,74	0,42	0,51	0,58	0,83	1,00
adm	0,99	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98	0,88	0,76	0,87
adm	0,99	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98	0,88	0,76	0,87
dipom	0,21	0,30	0,23	0,00	0,24	0,01	0,23	0,25	0,25
direx	0,55	0,06	0,18	0,00	0,00	0,01	0,72	1,00	0,22
divex	0,25	-	-	-	-	-	-	-	-
dipec	-	-	-	0,00	0,00	0,04	0,00	0,25	0,67
pec	0,34	0,18	0,21	0,00	0,08	0,02	0,32	0,50	0,38
direc	-	-	-	-	0,00	0,19	0,00	1,00	1,00
ri	-	-	-	-	0,00	0,19	0,00	1,00	1,00

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil

Anexo 5 – Quadro 7 – Período de permanência dos presidentes do BCB para o cálculo do *Aindex*_{BCB}

Presidente	Nomeação	Exoneração
Antônio Carlos Lemgruber	15/03/1985	28/08/1985
Fernão Bracher	28/08/1985	11/02/1987
Fernando Milliet	05/05/1987	09/03/1988
Elmo Camões	09/03/1988	22/06/1989
Vadico Bucchi	23/06/1989	14/03/1990
Ibrahim Eris	15/03/1990	17/05/1991
Francisco Gros	17/05/1991	16/11/1992
Gustavo Loyola 1	13/11/1992	29/03/1993
Paulo Ximenes	26/03/1993	09/09/1993
Pedro Malan	09/09/1993	31/12/1994
Pérsio Arida	11/01/1995	13/06/1995
Gustavo Loyola 2	13/06/1995	20/08/1997
Gustavo Franco	20/08/1997	04/03/1999
Armínio Fraga	04/03/1999	31/12/2002
Henrique Meirelles	01/01/2003	31/12/2010
Alexandre Tombini	01/01/2011	09/06/2016