

A evolução institucional do Banco Central e as mudanças de política monetária no Brasil no período 1964-1998*

Lecio Morais**

Artigo

Introdução

A observação da evolução das políticas monetárias na última metade do século passado demonstra entre os países capitalistas – apesar da diversidade aparente – uma grande homogeneidade nos seus princípios norteadores e certa sincronização no processo de grandes mudanças que estes princípios sofreram. Essa mesma homogeneidade é observada em países periféricos, especialmente quando se leva em consideração sua região de localização e sua posição no sistema capitalista mundial.

Nos anos setenta, o padrão de política monetária para países periféricos (com moedas inconvertíveis) era o de taxa de câmbio administrada – em um contexto de controle de fluxos de capitais e restrições ao mercado de câmbio –, e de taxas de juros e oferta de crédito discricionária e expansiva. A partir do final dos anos oitenta, em poucos anos, políticas de âncora cambial tinham se espalhado notavelmente pela América Latina, como uma nova política padrão, vinculando as moedas nacionais ao dólar – sob

* Este artigo é uma versão de um capítulo da dissertação de mestrado do autor: *A política de flutuação cambial e de metas de inflação em 1999: idéias econômicas e a tendência à homogeneização em políticas monetárias*, 2004. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – UnB. Brasília. Agradeço à Rebecca Abers, cujas sugestões ao texto muito me ajudaram.

** Lecio Morais é economista e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB. Atualmente, é assessor técnico da Câmara dos Deputados, Brasília, Distrito Federal.

variadas formas de *currency board* ou regimes de *crawling peg* (como a de banda cambial). As políticas monetárias no Brasil acompanharam, com alguma defasagem, esse mesmo roteiro.

Mais recentemente, a partir da crise dos mercados emergentes, iniciada no Leste Asiático em 1997, outra vez o padrão da política monetária voltou a se alterar. Após o abandono pelo Brasil da banda cambial, em 1999, houve um quase completo desaparecimento dos regimes de “âncora cambial” entre as economias periféricas mais importantes – em especial na América Latina e da Europa Oriental – e uma adesão a regimes de flutuação cambial com metas nominais de inflação (ver Lundberg, 2000; Ferreira e Petrassi, 2002).

O senso comum tende a presumir que as escolhas de políticas econômicas são determinadas pelas condições e necessidades econômicas do momento. Porém, não é suficiente entender a racionalidade econômica para explicar por que determinadas reformas são feitas. Os diagnósticos dos problemas econômicos e suas conseqüentes propostas de soluções (no caso, políticas monetárias) são influenciados pela propagação de idéias econômicas no cenário internacional; propagação que, por sua vez, é mediada pelas instituições nacionais de tomada de decisão, e por sua inserção no mercado financeiro internacional e relação com o conjunto das demais organizações governamentais ou multilaterais.

O objetivo deste artigo é discutir como se deu o processo de mudança desse padrão de política monetária no Brasil, no período 1964-1998, que acompanhou as tendências do paradigma internacional para essa política. Isto é, como se difundiram no governo e no País as idéias econômicas do paradigma neoliberal que informaram os diagnósticos econômicos e as políticas que lhes são próprias.

Para explicar esse processo de difusão e convergência, analisaremos a evolução institucional do Banco Central do Brasil, como uma organização integrante de um campo organizacional internacionalizado de atividade de *central banking*¹; um campo

¹ A atividade de *central banking* é definida – de modo estrito ou “clássico” – como a atuação da autoridade estatal (a autoridade monetária) relativa à emissão de moeda; controle do meio circulante; defesa do valor interno e externo da moeda

definido institucional informal, formado pelas autoridades monetárias nacionais, tendo por centro os principais bancos centrais do mundo, os organismos multilaterais e os mais importantes centros universitários produtores de teoria econômica.

Esta análise da evolução institucional focará as mudanças ocorridas na profissionalização dos dirigentes e especialistas do Banco Central: sua origem profissional e formação acadêmica. Os dados analisados têm por base os currículos de diretores do Banco Central, desde sua criação até 1998. Sustentamos que essa transformação na profissionalização da autoridade monetária revela o processo de difusão do novo paradigma de teoria econômica e de política econômica, base das mudanças na política monetária, especialmente as ocorridas na década de noventa.

A alteração dos padrões de política monetária está relacionada a fenômenos econômicos mais gerais e estruturais do sistema capitalista, em especial os ocorridos nas economias centrais. Mas também, como qualquer política pública, mudanças da política monetária também atendem a necessidades de enfrentar problemas emergentes e de dar sustentação política aos próprios decisores políticos. Há uma clara conexão entre essas mudanças de padrão de política monetária e a ocorrência de grandes crises financeiras internacionais. Elas estão também relacionadas frequentemente – como no caso do Brasil entre 1982 e 1992 – a processos de reestruturação do poder político, crises de perda de legitimidade e de sua recuperação.

nacional; regulamentação e supervisão das operações do sistema bancário, inclusive câmbio; e a sua atuação como banqueiro do governo e prestador de última instância às instituições bancárias (ver GOODHART et al., 1994).

O *central banking* – entendido de forma mais lata – pode envolver ainda outras atividades correlatas, como a administração de reservas oficiais de divisas (reservas internacionais) e a supervisão do mercado de capitais. Neste artigo, nos referimos sempre à sua definição mais restrita. A referência à definição mais ampla será sempre explicitada.

O *central banking* pode ser exercido por uma ou mais autoridades, mesmo no formato mais clássico da autoridade monetária, como é o caso da tradição americana em que a supervisão bancária é exercida por órgão próprio, diverso do Banco Central.

Pode-se admitir genericamente que o processo de mudança de políticas monetárias (como de outras políticas públicas) tem por base a necessidade dos decisores políticos de dar solução a problemas novos ou de substituir instrumentos que já não resolvem satisfatoriamente problemas antigos. Porém, tal afirmação não explicaria a convergência internacional observada em torno de um paradigma nem como tal paradigma de políticas se forma.

Uma explicação do senso comum para essa convergência de políticas seria que a seleção de novas soluções, feita pelos decisores políticos, teria por base critérios técnicos ou científicos, recomendados pelo desenvolvimento da teoria económica da época. Essa recomendação decorrente do estado-da-arte da teoria económica determinaria qual delas seria mais eficiente para atender aos objetivos colimados pela autoridade política. Porém, tal explicação simples envolve vários problemas e está longe de ser satisfatória.

A primeira objeção é que, embora o desenvolvimento da teoria propicie aos decisores políticos novas políticas para resolver problemas de *central banking*, bem como de sua própria sustentação política no poder, a natureza dessa escolha admite ambigüidades relevantes. Em primeiro lugar, o estado-da-arte da ciência económica não é necessariamente unânime, muito pelo contrário; em segundo lugar, os resultados das políticas decorrentes das teorias económicas não podem ser testados antecipadamente; e, em terceiro, mesmo quando tais políticas são experimentadas ao longo dos anos, a avaliação de seus efeitos não é isenta de ambigüidades ou de interpretações contraditórias.

Uma segunda objeção a esta explicação simplificadora é que a eleição de objetivos de política monetária não é politicamente neutra para os decisores políticos. Como mostra a experiência política, os significados e valores desses objetivos podem ser controversos. Um outro problema para esses decisores é que soluções adequadas e eficientes para atingir um objetivo também se apresentam de forma ambígua (Steinmo e Thelen, 1992).

Em resumo, explicar as mudanças de políticas monetárias e sua convergência para um paradigma internacional a partir do

desenvolvimento da “ciência econômica” é uma simplificação da complexa realidade política e institucional em que atuam os decisores políticos governamentais e as autoridades monetárias.

Neste artigo, entendemos o fenômeno da mudança e convergência das políticas monetárias como um processo político de transformação institucional em que seus objetivos e critérios de eficiência, bem como os seus significados, são ambíguos e não estão dados a priori. O papel da teoria econômica, embora importante, é relativizado e contido pelas próprias instituições existentes (já que a própria seleção dessa teoria se dá entre diversas opções teóricas).

Assim, em primeiro lugar, na seção 1, discutiremos alguns conceitos teóricos institucionais – como paradigma teórico, e política econômica e campo organizacional – que dão sustentação à nossa abordagem. Na seção 2, analisaremos os dados curriculares dos dirigentes do Banco Central, bem como a evolução do ensino da Ciência Econômica no Brasil e o papel dos centros universitários brasileiros e estadunidenses na formação desses dirigentes. Na seção 3, discutiremos a relação entre a evolução da profissionalização dos dirigentes do BCB e a integração da autoridade monetária no campo internacionalizado de *central banking*, estabelecendo uma periodização para tal processo.

1 Paradigma de teoria e de política econômica, e campo organizacional de *central banking*

Para entender como se dá o processo de difusão de políticas monetárias, é relevante considerar como se formam as idéias econômicas dos decisores políticos que atuam no campo de atividade de gestão monetária e de supervisão bancária (atividade de *central banking*), bem como o papel desempenhado pelos centros universitários responsáveis pela reprodução desse saber e pela formação dos especialistas. Em consequência, nossa hipótese é que existe uma correlação entre a mudança das políticas monetárias e o contexto institucional da autoridade monetária, em especial a formação acadêmica e profissional de seus dirigentes e especialistas.

Para esta hipótese, são fundamentais dois conceitos teóricos distintos: o conceito de paradigmas de teoria econômica e política econômica, apresentados por Peter Hall (1993); e o de campo organizacional, defendido por March e Olsen (1991).

A existência de paradigmas de teoria e de política econômica no mundo moderno ajuda-nos a entender como as idéias econômicas atuam no processo decisório de políticas públicas dessa área. As idéias econômicas nesse contexto são consideradas não no seu papel de teorias científicas – portadoras da verdade –, mas na sua função de recurso político para atuação política de *policy-makers*.

Um paradigma de política econômica pode ser descrito como uma instituição que agrupa diferentes políticas econômicas que têm em comum os mesmos pressupostos teóricos de entendimento do fenômeno econômico. Segundo Hall (1993), novos paradigmas de políticas, embora possam se iniciar a partir da experiência empírica de *policy-makers*, só se consolidam a partir da existência de um paradigma teórico emergente, que substitua os preceitos básicos do anterior.

Um paradigma teórico é responsável por informar as novas políticas econômicas, oferecendo-lhes pressupostos comuns e respostas teóricas adequadas aos desafios práticos enfrentados pelos *policy-makers*. Por outro lado, a adesão de novos *policy-makers* a um paradigma de política econômica fornece a estes a oportunidade de formação de coalizões que lhes dêem condições de chegarem ao poder ou de lá se sustentarem. Mas, em contrapartida, constrange a criação e as opções de políticas possíveis de adoção àquelas pertencentes ao paradigma, vale dizer, que tenham por base os seus pressupostos.

Esses paradigmas de políticas se sucedem no tempo à medida que as condições estruturais da economia também se transformam, trazendo problemas novos que o antigo não consegue responder satisfatoriamente, não permitindo também a manutenção de coalizões de sustentação política dos governos (ou, pelo menos, desses decisores).

Ao longo do pós-guerra, Hall (1993) discute a existência dos paradigmas teóricos “keynesiano” (da “síntese neoclássica”)

e neoliberal², e as políticas econômicas que eles informaram. O primeiro desses paradigmas foi caracterizado por políticas de pleno emprego, tendo por base as instituições de Bretton Woods. O paradigma neoliberal – que recupera pressupostos liberais da economia neoclássica –, gestado em um ambiente de inflação crescente e persistente, e estagnação, que ameaçava a continuidade da hegemonia estadunidense, informou um paradigma de políticas econômicas centrado na liberalização comercial e financeira, tendo por objetivo uma estabilidade monetária (antiinflacionária).

Para Novelli (2001), esse paradigma foi capaz de construir, na virada dos anos 80, nos países centrais, uma nova coalizão política não mais assentada na busca do pleno emprego, mas no ideal da “liberdade econômica”.

Por outro lado, podemos descrever esse novo paradigma e sua “desregulamentação” como um novo processo de institucionalização, por vezes mais complexo que o anterior; tendo por base os acordos de comércio e novos direitos de propriedade da Organização Mundial de Comércio – OMC e os procedimentos de regulamentação financeira do Comitê da Basileia, bem como na reforma de organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial (Morais, 2004, p. 71-74).

A existência desses paradigmas é fundamental para explicar a homogeneização de políticas monetárias observada. Contudo, para entender como tais paradigmas atuam na definição de políticas monetárias concretas, é necessário compreender também como se dá a difusão das idéias dos paradigmas entre as autoridades monetárias responsáveis pela atividade de *central banking*.

Esse fenômeno de difusão entre governos em larga medida soberanos e autônomos constitui um desafio teórico que, a meu

² Embora Hall não defina com precisão o paradigma neoliberal na teoria econômica, entendemos como tal o conjunto de teorias que adotam o pressuposto da escolha racional, basicamente os rotulados como novo-keynesianos, novo-clássicos e institucionalistas da *rational choice* (como D. North e também Stiglitz). Inicialmente desenvolvida pelos novo-clássicos (Lucas, Sargent, Barro), o conceito da *rational choice* teve um importante desenvolvimento com a contribuição dos novo-keynesianos ao introduzir a concepção de assimetria informacional (ver e Akerlof, 1969 e Stiglitz e Weiss, 1981).

ver, é satisfatoriamente resolvido pelo segundo conceito citado: o campo organizacional. Esse conceito foi desenvolvido por DiMaggio e Powell, em seu trabalho seminal, de 1991, “The Iron Cage revisited: isomorphism and collective rationality in organizational fields”.

Um campo organizacional é formado quando diferentes organizações que se dedicam a uma mesma atividade enfrentam problemas comuns ou semelhantes, trocando experiências entre si. Essa estruturação é espontânea e geralmente não intencional. A formação desse campo é favorecida, em especial, quando a atividade das organizações demanda profissionais especializados, que compartilham a mesma base cognitiva que os legitima como especialistas. Tal tipo de campo se reverte em fonte de transformação institucional fazendo com que as organizações que o compõem tendam a certa homogeneidade institucional. Essa tendência é intitulada por DiMaggio e Powell como isomorfismo de campo.

Segundo os autores, três são os mecanismos que conduzem ao isomorfismo institucional: o isomorfismo coercitivo, que decorre da legitimidade que permite que organizações sofram pressões formais ou informais por parte de outras das quais são dependentes; o isomorfismo mimético, uma padronização de respostas decorrente da imitação, que é encorajada por um ambiente de incerteza; e o isomorfismo normativo: associado à profissionalização, definida como a força coletiva de membros de uma mesma ocupação que determina as condições e os métodos de seu trabalho, e que acaba por controlar a “produção de produtores”.

Esses três mecanismos podem atuar separada ou conjuntamente, ou ainda se sucederem temporalmente. As organizações que exercem diretamente os diversos tipos de pressão de homogeneização institucional do campo (em especial por coação ou normatividade) são denominadas organizações institucionalizadoras.

O conceito de campo organizacional permite explicar como as forças isonômicas atuam na atividade de *central banking* oferecendo uma resposta adequada não só à constituição do paradigma de política econômica como à sua difusão e adoção por autoridades monetárias soberanas.

Segundo demonstra Morais (2004), a atividade de *central banking* atual se conforma, institucionalmente, como um campo organizacional internacionalizado, composto pelas autoridades monetárias nacionais, pelas organizações financeiras multilaterais, e pelos centros universitários produtores de teoria econômica e formadores de especialistas. Esse campo tem como organizações institucionalizadoras, além das duas últimas, os principais Bancos Centrais do mundo.

A existência de uma rede de especialistas (*network*), aplicável aos profissionais do campo organizacional de *central banking*, é um importante conceito para entender o funcionamento de um campo organizacional, a difusão de conhecimento dentro dele e a sua utilização como recurso político por *policy-makers*.

Lin (2001) faz uma interessante descrição de como organizações institucionalizadoras e redes funcionam dentro de um campo organizacional. Ao descrever a questão do capital social – definido como os recursos humanos e institucionais³ utilizados pelos atores como um investimento destinado a gerar retorno –, o autor foca sua atenção nos processos de transferência de tal capital como fonte de poder político. E são as redes de especialistas e as organizações institucionalizadoras que atuam em conjunto na transmissão do capital social.

O processo de transferência de capital social se dá na sociedade mediante a filiação de um ator a uma organização. Esse processo assume duas formas: o capital pode ser transmitido por organizações institucionalizadoras ou pode ser acessado utilizando-se recursos disponíveis em *networks*. No entanto, para nosso objetivo, centraremos nossa discussão no papel das organizações institucionalizadoras.

³ Lin define como capital humano a técnica, o conhecimento e as habilidades; e como capital institucional, o conhecimento sociocultural e as habilidades sobre regras do campo institucional (p. 190). Uma definição mais precisa de capital social é que ele reflete a extensão das conexões sociais, quando envolvem recursos que podem ser utilizados para manter ou para conquistar recursos – incluindo riqueza, poder e reputação – válidos no campo institucional (LIN, 2001:190).

Por meio das organizações institucionalizadoras, um ator acessa um processo de treinamento, obtendo um certificado que o credencia e anuncia que ele adquiriu certo capital. Embora algumas dessas organizações sejam especificamente estabelecidas para prover treinamento institucionalizador (*institutionalizing training*), a maioria delas também ministra treinamento técnico sob a forma de escolas, institutos e universidades. Recebendo educação e credenciamento por meio dessas organizações, um ator pode alcançar um significativo dote de capital humano e institucional (Lin, 2001, p. 192).

No nosso entendimento, o processo de mudança ocorrido nas políticas monetárias desde a década de setenta no Brasil foi determinado por fatores estruturais e por necessidades políticas, mediado por um jogo de interesses que se excluem ou se reforçam. Mas esses fatores atuaram dentro de instituições que atuam no sentido de restringir as opções disponíveis.

O objetivo de nosso trabalho é mostrar que tais mudanças de políticas se deram no contexto mais amplo da mudança de paradigma teórico e de políticas no mundo a partir do final da década de setenta. Sua difusão se deu por meio de um campo internacionalizado de *central banking* – amplamente reconstituído na década de oitenta – e no qual a autoridade monetária brasileira veio a se integrar.

Como é demonstrado por Morais (2004, p. 77-92), o processo de integração institucional da autoridade monetária brasileira às novas características do campo internacionalizado de *central banking* se deu a partir da crise da dívida de 1982, tendo sido determinante, nesse processo, os fatores normativos e de mimetismo sobre os especialistas e *policy-makers* brasileiros.

Na seção 2, demonstraremos como tal processo se concretizou por meio da mudança do perfil profissional e acadêmico dos diretores do Banco Central a partir do final da década de setenta.

Veremos também, na seção 3, como essa mudança de perfil dos diretores se adapta à implantação dessas novas políticas no Brasil, e à periodização da mudança dos paradigmas teóricos e de política monetária identificados por Hall. A mudança do perfil

acadêmico resultou, em especial, em uma nova profissionalização dos especialistas de carreira do Banco Central⁴.

Essa nova profissionalização se deu por meio de organizações institucionalizadoras normativas do campo de *central banking*, principalmente pelo doutorado em grandes universidades estadunidenses e pelo aproveitamento da experiência técnica de outras autoridades monetárias e de instituições multilaterais. Em relação aos especialistas de carreira, a nova profissionalização ainda se encontrava em curso ao final do período estudado.

Veremos também como esses novos especialistas usaram seu credenciamento junto às organizações institucionalizadoras e suas ligações no novo campo internacionalizado de *central banking* como recurso político para alcançarem a posição nacional de decisores políticos.

2 A profissionalização no âmbito da autoridade monetária: as carreiras de diretores do BCB

Dividiremos a análise da evolução da profissionalização em duas partes: a trajetória profissional e a formação acadêmica, seu grau e origem. Posteriormente, na subseção 2.3, discutiremos o papel dos centros universitários estadunidenses e brasileiros na difusão do novo paradigma teórico e na formação dos especialistas.

Os dados curriculares utilizados são do estudo de Novelli (2001), mas serão utilizados em um quadro teórico distinto. Mostraremos como a mudança do perfil dos *policy-makers* explica o processo de difusão do paradigma de política monetária na década de noventa e como tais decisores – ao adquirirem saber técnico por meio de organizações institucionalizadoras – os utilizaram como recurso político de ascensão ao poder.

⁴ Ao nos referirmos a especialistas da área de *central banking*, estamos tratando especificamente daquele profissional que atua no campo organizacional, caracterizando-se, portanto, pela sua formação no paradigma teórico nele dominante e pela adesão ao respectivo paradigma de política econômica.

2.1 *A evolução das carreiras dos diretores do BCB, segundo suas origens profissionais*

As Tabelas 1.1 e 1.2 mostram a trajetória profissional dos diretores e presidentes do BCB até 1998, distribuindo-os segundo a classificação adotada e por períodos de governos, em número absoluto e segundo a composição relativa diante da quantidade de nomes que ocuparam cargos de diretoria em cada governo.

Nossa classificação da origem profissional dos diretores foi dividida em três categorias: os advindos da burocracia; da universidade (acadêmica); ou de empresas privadas (especialmente as financeiras). Além dessa classificação básica, tivemos que levar em consideração as carreiras mistas entre as categorias. Essas carreiras mistas proveram um número significativo de diretores, especialmente a partir do governo Figueiredo, e têm sido, a partir de então, uma das características específicas dos *policy-makers* da autoridade monetária.

Dentro do perfil burocrático, foi possível distinguir ainda: as carreiras próprias do Banco Central (e de seu antecessor, a Sumoc); as das entidades financeiras estatais, principalmente o Banco do Brasil; e as do Ministério da Fazenda e de outros órgãos da administração direta federal, e, eventualmente, estadual, bem como as carreiras burocráticas mistas entre os órgãos (BC, Banco do Brasil e Ministério da Fazenda).

Registra-se também a presença significativa de diretores do BC provenientes de instituições financeiras privadas ou de origem mista, quando acadêmicos mantêm atividade de banqueiros privados ou associados⁵.

Há também, em menor número, diretores do BCB de origem mista na burocracia e em instituições financeiras privadas. Isso acontece, geralmente, quando o funcionário de carreira, após ocupação de cargo de direção, retira-se para a iniciativa privada,

⁵ Atividades de consultoria não foram consideradas, por Novelli (2001), como atividades financeiras privadas. Sendo esse autor a fonte secundária de nossos dados, mantivemos o mesmo critério.

retornando, mais tarde, a ocupar cargo na autoridade monetária. Nestes casos, consideramos a primeira investidura advinda da carreira burocrática e as seguintes como de carreira mista com instituição privada (caso da segunda presidência do BCB de Ernane Galvêas e de Gustavo Loyola).

Entre os diretores do BCB, há um claro predomínio das carreiras burocráticas até a década de 1970. Essa prevalência começa a declinar no governo Figueiredo, recuperando-se em parte nas gestões de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A presença de representantes do Banco do Brasil era significativa até o final da década de 1970. A partir do governo Figueiredo, quando a função de fomento do Banco Central foi questionada e perdeu força, os diretores dessa origem também desapareceram. Já os provenientes do ministério da Fazenda só foram registrados nos governos Costa e Silva e Médici, mesmo assim nunca tiveram relevância na composição da diretoria.

Quando do ressurgimento da carreira de burocrata, a partir do governo Itamar Franco, só houve representantes da própria carreira do BCB, mostrando que o ciclo de centralização executiva da autoridade monetária apenas no Banco Central, iniciado nos anos 1980, se completou, pelo menos em relação à carreira burocrática.

O declínio dos burocratas na diretoria do BCB no governo Figueiredo, coincidindo com a emergência da crise da dívida, foi compensado pela brusca ascensão das carreiras originárias da academia e de instituições financeiras privadas. Vários membros desse novo tipo de dirigente exerciam a dupla atividade de acadêmico e financista. Somados àqueles burocratas que, se afastando da carreira, passaram a exercer atividade nas instituições privadas, o conjunto de carreiras não burocráticas passou a representar metade dos diretores naquele governo.

O número de representantes dessas novas carreiras não burocráticas atingiu o máximo durante o governo Collor, totalizando 80 por cento dos diretores. Entre os não burocratas, as carreiras acadêmicas mantiveram sua importância nos três últimos governos, até 1998 – preenchendo uma média de 22 por cento dos cargos de diretores –, enquanto o número de diretores oriundos das instituições privadas, e das carreiras mistas de aca-

dêmicos e ex-burocratas cedeu espaço para o ressurgimento de diretores de uma nova geração de funcionários de carreira do próprio Banco Central. Voltando a crescer no governo Itamar, o número de diretores de carreira do próprio BC, no primeiro governo FHC, chegou a atingir um terço.

Porém, esse crescimento do número de novos burocratas do BC entre os diretores, embora estatisticamente relevante, na prática foi pouco significativo. Pois, de fato, o seu crescimento não atingiu as diretorias principais, ligadas à política monetária, como as de controle sobre os meios de pagamento, de câmbio e a própria Presidência (ver Tabela 1.2). Esses cargos continuaram concentrados nas mãos de acadêmicos ou de profissionais originários de instituições financeiras, ou ainda de um misto das duas; enquanto os novos burocratas se mantiveram em diretorias relativamente secundárias, ocupadas por contadores e administradores: a diretoria administrativa, sempre cativa de um membro da carreira do BCB, desde sua criação, e, no caso do governo FHC, a diretoria de Normas do Sistema Financeiro (dois diretores no período) e de Fiscalização Bancária.

A escolha de muitos diretores do Banco Central dentro de instituições privadas pode ser explicada pela necessidade de preenchimento de certas funções da autoridade monetária que exigem habilidades específicas, antes secundárias ou ausentes da ação do Banco. Esse era o caso de operadores de mercado financeiro, especialmente de câmbio e de mercado aberto. A maior parte desse tipo de recrutamento aconteceu durante os governos de Figueiredo a Collor, justamente quando o BC passou por grandes transformações; primeiro, por conta da situação de crise aberta pelo colapso da dívida externa e, depois, pelas reformas na regulamentação financeira decorrentes da pressão das políticas do novo paradigma de políticas econômicas.

A manutenção da predominância de não burocratas nos cargos principais da diretoria durante a fase posterior, nos governos Itamar Franco e FHC, quando já se consolidava o novo paradigma de política econômica, pode ser explicada pelas dificuldades e pelo tempo demandado para a formação de funcionários de carreira. Para que esses funcionários ascendam aos postos

superiores da gestão da política monetária, devem ser solidamente instruídos nas novas teorias econômicas e experientes na prática do novo paradigma de políticas.

2.2 *Evolução da formação acadêmica dos diretores do BCB: a produção de especialistas em central banking*

Um aspecto importante e decisivo da profissionalização dos *policy-makers* e burocratas da autoridade monetária (mais especificamente, do BCB) é a formação acadêmica. Essa questão assume uma particular relevância na atividade de *central banking*, devido à especial complexidade de suas tarefas de gestão, e tende a crescer ainda mais quando a atividade de *central banking* acontece em um ambiente de abertura ou nova regulamentação financeira. A maior complexidade do mercado financeiro demanda tanto experiência profissional nas variadas funções como também, cada vez mais, sólido conhecimento teórico do fenômeno econômico, especialmente no circuito financeiro. Em decorrência, dentro do campo organizacional de *central banking*, a formação acadêmica vem assumindo um papel crescente na profissionalização e na conseqüente difusão do paradigma teórico e de política econômica.

No caso brasileiro, até o início da década de 1980, quando predominava a figura do burocrata nas diretorias do BCB, a prática profissional se apoiava principalmente na experiência acumulada em suas carreiras no trato da execução das políticas monetárias heterodoxas operadas até então. Eles tinham, de modo geral, uma formação acadêmica deficiente (geralmente um bacharelado), não mantendo relação significativa com instituições acadêmicas.

Com o início da crise da dívida externa ao final dos anos 1970, a condução da política monetária e a própria forma organizacional de múltiplas funções do BC passaram a ser questionadas, e sua eficácia, posta em xeque. Assim, se configurou no Brasil a crise do paradigma de política econômica internacional.

A partir desse momento, a necessidade de soluções para enfrentar os novos problemas surgidos, primeiramente, pela longa crise de escassez cambial associada a elevadas taxas inflacio-

nárias, e, posteriormente, pela nova conformação do sistema financeiro internacional liberalizado, motivou o governo a buscar crescentemente *policy-makers* na academia e nas instituições financeiras privadas, na tentativa de trazer experiências e conhecimentos teóricos que ajudassem a entender os novos problemas e a implementar as soluções adequadas.

Rapidamente, a qualificação acadêmica foi sendo progressivamente valorizada como pressuposto de acesso à direção da autoridade monetária, bem como de toda área econômica governamental. Mais tarde, essa condição passou a ser necessária para ascensão na própria carreira burocrática do BCB.

Há uma clara correlação entre a origem externa dos diretores do Banco Central e a mudança na sua formação acadêmica, a partir do início da crise da dívida externa (governo Figueiredo) e o colapso do modelo anterior de desenvolvimento econômico, e o paradigma de política econômica que a sustentava. É provável que essa correspondência decorra da formação teórica insuficiente da carreira burocrática até então. De fato, quando o Banco Mundial tentou, sem sucesso, em 1988, financiar um programa de modernização da autoridade monetária durante o governo Sarney (Novelli, 2001, p. 158), o número de doutores entre os funcionários do Banco Central era muito baixo: apenas três funcionários do Banco detinham o grau de doutor (Morais, 2004, p. 106).

Um resumo da evolução da qualificação e do grau acadêmico dos diretores e presidentes do BCB pode ser visto nas Tabelas 2.1 e 2.2, por período de governo, em número absoluto e relativo. Nelas, distinguimos a pós-graduação *stricto sensu* da *latu sensu*, por ser esta última mais representativa de cursos sobre técnicas específicas (especializações), não compartilhando com a primeira a exigência de sólida formação teórica e metodológica nem o intercâmbio acadêmico com outros pesquisadores e formuladores de teorias.

Como se depreende claramente das tabelas apontadas (Tabelas 2.1 e 2.2), o número de diretores com pós-graduação tende a crescer com o tempo, especialmente do governo Figueiredo em diante. Destaca-se fortemente entre os pós-graduados a participação de diretores com grau de doutor em Economia à medida que decrescem as demais formas de pós-graduação. Em conse-

qüência, no primeiro governo FHC, a totalidade dos diretores com pós-graduação era de doutores.

Ao mesmo tempo, durante esse período, desapareceram também aqueles diretores cuja formação incluía apenas o grau de especialista. Contudo, em contrapartida, o número de diretores sem pós-graduação não decresceu. A explicação dessa aparente contradição é a necessidade de se manter dirigentes cuja *expertise* é alcançada pela experiência profissional de operadores de mercado, e não pelo aprendizado acadêmico.

O mesmo fenômeno de elevação do número de doutorados também se repete quando consideramos os presidentes separadamente (embora, devido ao seu menor número, os valores apresentem maior variação) (ver Tabela 2.2).

Entre os diretores com grau de doutor, chama a atenção o crescente número daqueles formados em Economia. Além de eles se concentrarem nas diretorias mais importantes, são também os que mais interagem com a academia, cumprindo um papel mais destacado no processo de difusão do novo paradigma de política econômica, bem como na homogeneização do campo organizacional de *central banking*.

Além de considerar a quantidade de pós-graduados *stricto sensu*, é também importante discriminar e analisar a origem dessa formação, os centros universitários que os formam. A análise dos centros acadêmicos é relevante para o nosso argumento, pois como organizações institucionalizadoras do campo de *central banking*, são elas que produzem (ou reproduzem) as teorias econômicas que informam os paradigmas de políticas econômicas.

No Brasil, a formação em nível de pós-graduação dos economistas da área da autoridade monetária sempre esteve ligada, fundamentalmente, desde a década de cinquenta, a dois centros acadêmicos brasileiros: a Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio da sua Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), e a pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Crescentemente, a partir da década de 1970, se juntaram a esses dois centros algumas universidades norte-americanas (Loureiro, 1997). Um terceiro centro acadêmico nacional que

entra com uma contribuição mais modesta é a Universidade de São Paulo (USP) (Faculdade de Economia e Administração); mas sua presença só se faz notar até o governo Figueiredo, tendo formado um único doutor entre os membros da diretoria do Banco Central, Affonso Pastore, que foi presidente entre setembro de 1983 e março de 1985 (parte final do governo Figueiredo).

Já a FGV e a PUC-Rio foram os responsáveis pela formação de quase todos os diretores e presidentes do BC que detêm o grau de pós-graduação ou que exerceram docência na academia brasileira. Mesmo a maioria daqueles que, após 1985, se doutorou no exterior manteve com a FGV ou com a PUC-Rio algum grau de ligação, seja pelo bacharelado ou mestrado, ou por terem nelas atuado como docentes após o doutorado. Essa concentração de origem (por doutorado ou docência) na FGV e na PUC-Rio pode ser verificada na Tabela 2.3.

A influência da PUC-Rio na diretoria do BC se manifesta mais tardiamente. Sua participação se iniciou no governo Sarney, quando os egressos do seu mestrado, fundado apenas em 1977⁶, começaram a retornar de seus doutorados no exterior (caso de André Lara Resende, Pérsio Arida, Arminio Fraga e outros), ou seus docentes ascenderam a cargos no ministério da Fazenda e depois no Banco Central (como Pedro Malan, Francisco Lopes e outros) (ver Novelli, 2001).

A partir da presidência de Pedro Malan (1993) e até 2002 – um quarto da existência do BCB –, todos os presidentes, com exceção de Gustavo Loyola, foram docentes da PUC-Rio. Também provêm dessa escola a maioria de diretores pós-graduados desse período.

Pelo atraso na constituição de cursos de doutorados em Economia no País – os primeiros começaram a graduar doutores ao final dos anos 1970 –, o peso dos doutorados estrangeiros, a maioria dos EUA, é grande entre os membros da diretoria com este grau acadêmico. E o peso de sua presença se dá todo após a crise da dívida e do paradigma de política “keynesiano”.

⁶ O corpo docente do mestrado foi formado originalmente por professores egressos da FGV-EPGE.

Além disso, como afirma Loureiro (1997), o prestígio dos doutorados norte-americanos também é um fator influente na carreira do *policy-makers*, especialmente o da área de *central banking*, fazendo com que a importância dos doutorados nos EUA entre os diretores e presidentes seja ainda maior do que a sua eventual maioria numérica.

A Tabela 2.3 demonstra a concentração de doutorados de diretores e presidentes do BC em um pequeno número de centros acadêmicos dos EUA. Dentre as onze universidades estrangeiras que formaram diretores do BC entre 1979 e 1998, nove são localizadas nos EUA. Estas últimas foram responsáveis por 24 dos 26 doutorados realizados no estrangeiro e por quase quatro quintos do total de doutores. Entre os centros fora do Brasil, verifica-se uma concentração em apenas quatro doutorados – University of California (Berkeley); MIT, Harvard e Stanford. Esses quatro centros graduaram metade do número total dos doutores presentes nas diretorias do BC (representando igualmente quase 70% dos formados em universidades estrangeiras).

Seguindo a conceituação de Lin (2001) sobre a aquisição de recursos políticos por especialistas, podemos interpretar o fenômeno da ascensão de especialistas acadêmicos entre os decisores políticos, a partir dos anos oitenta, como um processo em que esses novos atores adquiriram treinamento específico em organizações institucionalizadoras do campo de *central banking*. A aquisição desses recursos se deu, concretamente, pela via do credenciamento acadêmico nos centros que atuavam como difusoras do novo paradigma (teorias novo-keynesiana, novo-clássica e institucionalistas da *rational choice*) e pela sua incorporação à rede internacionalizada de especialistas do campo de *central banking*.

2.3 Os centros universitários norte-americanos e brasileiros na difusão do novo paradigma científico da Ciência Econômica a partir da década de 1980

Durante a década de 1980, em meio à crise do modelo desenvolvimentista e das políticas monetárias até então segui-

das, e sob a pressão imediata do colapso do esquema de financiamento externo, ocorreu uma grande demanda por novas soluções de políticas. Estas foram buscadas, como demonstramos nas Tabelas 2.1 e 2.2, principalmente entre os profissionais ou acadêmicos com grau de doutor em Economia.

No início dos anos 1980, novos laços se formaram entre a academia brasileira e a dos EUA, desta vez em torno de instituições e professores ligados ao novo paradigma teórico, que se consolidava no mundo a partir da produção teórica da academia estadunidense. Segundo Loureiro (1997), um caso de destaque foi o convênio do novo programa de pós-graduação da PUC-Rio com centros acadêmicos norte-americanos. Esse convênio permitiu, em 1982, trazer para ministrar cursos no mestrado da PUC-Rio nomes em ascensão do novo establishment acadêmico, como John Williamson (ligado ao Institute for International Economics – IEE) e Rudiger Dornbusch (do MIT), entre outros.

A difusão do novo paradigma científico já encontrou um ambiente institucional mais complexo e favorável do que aquele existente no Brasil da década de 1960. O prestígio alcançado pela profissão de economista e a relativamente grande quantidade de centros de pós-graduação, somada a uma integração maior com a comunidade acadêmica internacional, com certeza facilitaram essa difusão.

Naturalmente, houve resistência da parte de economistas, acadêmicos ou não, às novas teorias (como os chamados “cepalinos”, estruturalistas e outros heterodoxos), bem como de forças políticas ligadas ao “desenvolvimentismo econômico”, por exemplo, que viam nessas idéias um recurso político para implementar estratégias políticas e políticas econômicas que contrariavam suas ideologias ou interesses. Como observa Sikkink (1991, p. 2): “[...] new ideas do not enter an ideological vacuum; they are inserted into a political space already occupied by historically formed ideologies”.

Mas essa resistência foi bastante reduzida em relação à área de política monetária e de *central banking*. Os economistas hostis ao novo paradigma teórico, bem como as suas teorias, nunca tiveram penetração na atividade específica da autoridade monetária que, como vimos, foi tradicionalmente dominada pelas te-

orias econômicas ligadas ao paradigma da síntese neoclássica (e, secundariamente, ao monetarismo de Friedman, com forte presença na EPGE/FGV). Com a burocracia mais experiente do Banco Central convencida da necessidade de buscar novas soluções para os problemas emergentes que enfrentava e de se adaptar às mudanças no financiamento externo e no sistema financeiro internacional (ver Novelli, 1997, p. 147-153), a “conversão” dos especialistas aos novos paradigmas de teoria e de políticas econômicas foi relativamente rápida.

Contudo, a realidade política de estilhaçamento dos diversos grupos políticos que sucedeu o fim do regime militar, a persistência de uma aguda crise de financiamento externo e o processo de alta inflação, provavelmente, agiram em sentido contrário, tornando o esforço de adoção de políticas econômicas de acordo com o novo paradigma internacional mais difícil e demorado.

De todo modo, é inegável o papel fundamental que o processo chamado por Loureiro de “internacionalização” da ciência econômica no Brasil teve na profissionalização do campo de *central banking* e na sua integração ao contexto internacionalizado. Segundo ainda Loureiro (1997, p. 79):

(...) Além de consolidar padrões relativamente homogêneos de formação dos economistas, a internacionalização da ciência econômica inaugura novas formas de acesso ao poder e de legitimação da elite dirigente. A notoriedade acadêmica é garantida por fortes vínculos com o circuito científico internacional, e a visibilidade que ela propicia na imprensa, no meio empresarial e político do País é grande.

Destaca-se nesse processo a função precursora da pós-graduação da PUC-Rio e as figuras paradigmáticas de economistas e decisores políticos dos egressos dessa escola. A partir da presença de nomes como André Lara Resende e Pérsio Arida na diretoria do Banco Central durante o Plano Cruzado, a PUC-Rio e seus representantes se postaram na dianteira teórica e indutora de novas políticas econômicas que buscaram dar resposta aos problemas emergentes no final da década de 1980 em diante, tentando adequar a ação do governo e do Banco Central ao novo ambiente político e econômico-financeiro internacional.

Posteriormente, a esses dois nomes agregaram-se, nos governos seguintes e em ocasiões diversas, juntos ou separadamente, outros economistas também egressos da PUC-Rio (alunos ou professores), como Edmar Bacha, Arminio Fraga, Pedro Malan, Francisco Lopes, Gustavo Franco e outros que se destacaram como decisores políticos e produtores de políticas. Quase todos esses economistas revezaram suas presenças em cargos no ministério da Fazenda ou no Banco Central com passagens por instituições financeiras privadas, como consultores ou banqueiros, com a produção de literatura acadêmica e estadias em centros acadêmicos nos EUA.

A presença inequívoca da influência dos egressos da PUC-Rio dentro do Banco Central passou a se mostrar de forma contínua, a partir da presidência de Francisco Gros (sendo ministro da Fazenda Marcílio M. Moreira), primeiro como diretores (Arminio Fraga, 1992, Gustavo Franco, 1993-97 etc.) e depois como presidentes. Em contrapartida, os nomes de diretores ligados ou egressos da FGV declinaram sensivelmente, chegando praticamente a desaparecer durante as presidências de Gustavo Franco e Arminio Fraga.

3 A evolução da profissionalização dos dirigentes do BCB e a integração da autoridade monetária no campo internacionalizado de *central banking*: uma periodização

Vejam agora como a evolução da profissionalização dos membros da diretoria do Banco Central corresponde às grandes mudanças na política monetária brasileira, demonstrando quando se deu a integração da autoridade monetária nacional no novo campo internacionalizado de *central banking*. Essa periodização também é compatível a da mudança do paradigma de política econômica no mundo.

Com base nas Tabelas 1.1 e 2.1, relativas à origem e à formação acadêmica dos diretores, e de acordo com o método de menor desvio-padrão verificado entre as médias observadas nos

períodos de governo, chegamos à periodização contida nas Tabelas 3.1 e 3.3. Recorrendo ao mesmo procedimento em relação aos presidentes do BC, alcançamos uma periodização semelhante, constante das Tabelas 3.2 e 3.4.

A periodização relativa à profissionalização se conforma à argumentação desenvolvida por Moraes (2004, p. 77-92), que sustenta que, no Brasil, a ruptura do paradigma de política econômica “keynesiano” se deu quando da crise da dívida de 1982, acompanhando com defasagem o fenômeno ocorrido nos países centrais do sistema capitalista mundial. Quando da crise da dívida, o antigo paradigma de políticas keynesianas se rompeu, determinando o início de um período de transição até o estabelecimento do novo paradigma de política econômica no início dos anos noventa. Nessa transição, a autoridade monetária procedia a sua necessária integração ao novo campo internacionalizado de *central banking*.

As periodizações da profissionalização admitem discrepância quanto à duração dessa transição. Tomando-se como referência a origem profissional dos dirigentes do BCB, o período de transição abrange dois subperíodos: 1979-85 e 1985-92 (governo Figueiredo e os governos Sarney-Collor, respectivamente). Se tomarmos a referência da formação acadêmica, a transição resume-se a um único período representado pelos governos Figueiredo-Sarney (1979-90).

Essa discrepância se deve ao menor número de categorias na classificação de formação acadêmica, fazendo com que o período de transição seja mais homogêneo, englobando os governos Figueiredo e Sarney e incorporando o de Collor ao novo paradigma.

De toda forma, a periodização marca claramente o momento de ruptura e transição entre os dois paradigmas de política econômica, como também localiza no governo Collor o momento em que a integração da autoridade monetária ao campo internacionalizado de *central banking* se completou.

Conclusão

A evolução das carreiras dos diretores do BC no período examinado mostrou como, sob pressão da emergência de novos problemas, os burocratas do Banco Central cederam rapidamente lugar a acadêmicos e profissionais detentores de outros graus de formação ou portadores de novas experiências como dirigentes da autoridade monetária.

A análise também atesta como o próprio BC foi reformado, especialmente no início dos anos noventa, aproximando-se institucional e organizacionalmente de um modelo clássico de autoridade monetária. A adoção das novas políticas monetárias rumo à adoção de uma “âncora cambial” e a reforma do Banco Central determinaram, no início da década dos anos noventa, a integração da autoridade monetária brasileira ao novo campo internacionalizado de *central banking* e sua convergência institucional com o novo paradigma de política econômica. O momento de definição política da autoridade monetária ao novo paradigma pode ser definido como o final de 1991, com a chegada de Marcílio Marques Moreira no Ministério da Fazenda e a nova diretoria do Banco Central presidida por Francisco Gros.

Nesse processo de transformação e construção de novas políticas e formas organizacionais, destacou-se o papel da FGV e da PUC-Rio. Esses centros acadêmicos em crescente integração com os centros de excelência da academia internacional, especialmente estadunidense, foram capazes tanto de reproduzir o novo paradigma teórico, inclusive enriquecendo-o com contribuições originais, como de difundi-lo no âmbito do governo brasileiro.

Os representantes desses centros, especialmente os da PUC-Rio, assumiram função também relevante na transformação do novo paradigma teórico em políticas concretas que, de uma maneira ou de outra, superaram ou contornaram os desafios herdados da década de 1980. A sua contribuição ajudou a consolidar, no Brasil, o novo paradigma de política econômica, especialmente no que concerne à política monetária e às reformas do sistema financeiro.

Referências bibliográficas

AKERLOF, George A. Relative wages and the rate of inflation. In: **Quarterly Journal of Economics**, 109 (August), 1969: 353-374.

COATS, A. W. **Economists in government: an international comparative study**. Durham, North Carolina: Duke University Press, 1981.

DIMAGGIO, W. Walter e POWELL, Paul J. The Iron Cage revisited: isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, Paul J. e DIMAGGIO, W. Walter (org.). **The New Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FERREIRA, Thaís Porto e PETRASSI, Myrian B. Silva. **Regime de metas para a inflação: resenha sobre a experiência internacional**. Nota técnica nº 30. Brasília: Banco Central do Brasil, 2002.

GOODHART, Charles et alii. The development of central banking. In: **The future of central banking: The Tercentenary Symposium of the Bank of England**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, 25 (3), 1993.

LIN, Nan. **Social capital: a theory of social structure and actions**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LUNDBERG, Eduardo. **Política monetária e supervisão do Sistema Financeiro Nacional no Banco Central do Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, Trabalhos para Discussão nº 2 – set/2000.

MARCH, James e Olsen, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MORAIS, Lecio. **A política de flutuação cambial e de metas de inflação em 1999: idéias econômicas e a tendência à homogeneização em políticas monetárias**. 2004. Dissertação.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília.

NOVELLI, José Marcos Nayme. **Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)**. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2001.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1991.

STEINMO, Sven e THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative analysis. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; p. 1-32.

STIGLITZ, Joseph and WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. In: **American Economic Review**, 71(3), 1981, p. 393-410.