

RESENHA DE LIVRO

RAPOSO, Eduardo de Vasconcelos. *Banco Central do Brasil: o leviatã ibérico: uma interpretação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2011.

Gustavo Cravo de Azevedo

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor do curso de Especialização em Administração Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: gustavo_cravo@hotmail.com.

Mário Jorge de Paiva

Doutor e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor estadual, alocado na Diretoria de Santos (SP), e membro da Associação Brasileira de Estudos da Trans-Homocultura (ABETH). E-mail: mariojpaiva91@gmail.com.

Vanusa Maria Queiroz da Silva

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestra pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail: vanuqueiroz@gmail.com.

Professor Eduardo Raposo, sem dúvida, foi um dos grandes nomes da Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Estava vinculado ao departamento desde os anos 1990; essa parceria só se encerrou recentemente, com sua aposentadoria, em 2023. Aqui, não nos cabe um retorno ao seu currículo completo, mas vale lembrar como participou de instituições de ponta em nosso meio, ver o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), a Fundação Getulio Vargas (FGV; no Rio) e mesmo o Institut d'Études Politiques de Paris. Por tudo isso, o presente texto é uma homenagem ao seu trabalho, fazendo uma releitura crítica de um de seus mais importantes livros, *Banco central do Brasil: o leviatã ibérico: uma interpretação do Brasil contemporâneo* (2011).

O livro de Raposo é fundamental para quem quer compreender a história da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), embrião do Banco Central (BC), e do próprio Banco Central; uma história de longa duração da política e da economia do país.

O subtítulo “leviatã ibérico” surge das características institucionais híbridas da instituição. Hibridismo este que diz respeito à formação histórica brasileira, da convivência entre a modernização econômica e a exclusão social.

O BC é visto como o defensor da moeda, leia-se, da estabilidade da moeda, sempre sofrendo pressão de diferentes grupos, com diferentes projetos de sociedade; algo que o autor já havia desenvolvido antes, em seu artigo em coautoria com Yuri Kasahara (Raposo; Kasahara, 2010). Para Raposo (2011), a briga mais conhecida é entre monetaristas e desenvolvimentistas.

Raposo demonstra, com cuidado, que a vocação e o grau de autonomia da Sumoc/BC são alterados em momentos desenvolvimentistas ou estabilizadores. As brigas entre monetaristas e desenvolvimentistas, em geral, tinham algumas características específicas comuns. Em momentos de taxas de crescimento econômico expressivas e de baixa inflação, o Estado se envolveu mais diretamente com políticas de crescimento acelerado. Já em momentos conhecidos como de crise financeira, com inflação alta e fragilidade fiscal do Estado, o BC tendeu a ser mais autônomo.

O livro possui diversos e ricos depoimentos. Vale dizer que a descrição de momentos ímpares no país, como o choque dos preços do petróleo, a moratória, a globalização etc., são explorados em detalhes.

Fundamental comentar que o país, principalmente após o legado de Vargas, pôs o Estado como principal estrategista da modernização nacional; e quando fala de modernização do país e suas elites, Raposo, de modo inevitável, está dialogando com vários outros pesquisadores que debateram tais grandes temas, como o próprio José Murilo de Carvalho (2012). Consolidou-se, também, uma sociedade estratificada e hierarquizada. A população está submetida a um padrão que transforma políticas públicas em moeda de beneficiamento corporativo. O Estado, no Brasil, distribui de maneira desigual os resultados da modernidade.

Outro ponto bastante explorado por Raposo em seus trabalhos, é a origem ibérica do Brasil. Somos herdeiros de uma tradição, pouco liberal nessa leitura, na qual o Estado foi pouco questionado. Em Portugal e na Espanha, o Estado manteve-se forte e foi o grande organizador e gerenciador da vida econômica, social e política. Um ponto, aliás, que o livro poderia ter aprofundado mais é esse diálogo entre a tradição liberal e o Brasil (Merquior, 2014).

Aponta que a Sumoc foi criada em 1945, no fim do governo Vargas. Há a influência direta de Octávio G. Bulhões e Eugênio Gudin. A partir desse ponto, Raposo começa a explorar o tema, econômico, por diferentes governos. O governo Dutra possuía uma postura liberal, de pouca intervenção do Estado na vida econômica do país. Deixa, de início, o câmbio flutuante; o efeito é uma crise e a consequente revisão da postura liberal. É dessa época o Plano Salte (acrônimo de saúde, alimentação, transporte e energia). Vargas assume seu segundo governo sob forte pressão de grupos que brigavam entre si pelo modelo econômico a seguir. A equipe econômica desse governo tinha duas tarefas árduas: (1) promover a industrialização e (2) combater o processo inflacionário herdado de Dutra. Desse período, surgem instituições fundamentais para o país, como Petrobras, Eletrobras, Capes,¹ BNDE (que se tornaria BNDES² depois). Também foi nesse governo que o Ministro do Trabalho, João Goulart, concedeu 100% de aumento no salário mínimo, mexendo no jogo de forças do país. Havia uma série de setores, de diferentes vieses políticos, descontentes com Vargas. A oposição, em vez de esperar a próxima eleição, concorrer e ganhar, queria tirar Vargas de qualquer jeito do poder.

No governo Café Filho, Eugênio Gudin foi empossado Ministro da Fazenda e Otávio Gouveia de Bulhões foi para a Sumoc. Algumas pessoas ficaram preocupadas com o risco de uma recessão econômica no período, a partir das políticas restritivas defendidas pela dupla Bulhões e Gudin. Havia pressão da esquerda e de parte do empresariado para que o Banco do Brasil (BB) voltasse a ser um importante fornecedor de créditos. Com as tensões, ambos – Bulhões e Gudin – deixam seus cargos.

Ao contrário de Vargas, Juscelino consegue compor com as forças predominantes do país, cumprindo o mandato presidencial. O mandato dele foi cercado de expectativas, como a construção de Brasília (DF). O presidente avança com a herança de Vargas. Por outro lado, abre o país ao capital externo, o que permite o avanço da indústria automobilística. Roberto Campos foi um intelectual importante do período. Apoiava a industrialização do país, porém criticava a indisciplina orçamentária de Juscelino. Bulhões, agora, enfrentava o desafio de estabilização monetária em conjunto com o esforço de promover o desenvolvimento nacional.

¹ Sigla da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

² Sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

O governo João Goulart, por sua vez, enfrentou um cenário difícil e terminou por sofrer o Golpe Militar de 1964.

O livro trata, então, da criação do Banco Central, propriamente dito. O novo grupo que chega ao poder elege combater, prioritariamente, o populismo econômico, o déficit público e a inflação. Nesse momento, as instituições do país haviam sido duramente golpeadas; todas as instituições – Poder Judiciário, centrais sindicais, imprensa – que representassem ameaça aos projetos do Poder Executivo foram cerceadas. O novo regime passa a utilizar o desempenho econômico como critério básico de legitimidade, em substituição aos clássicos instrumentos e valores de representação política. Na época, o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica adquire ares de superpoderoso, assim como o Ministério da Fazenda. São titulares dessas duas pastas, respectivamente, Roberto Campos e Otávio Bulhões. As pastas, juntas, produzem o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O plano tinha como princípios: (1) estabilizar a economia em padrões nos quais o capital privado teria lugar de destaque; (2) romper o modelo nacionalista e estatizante dos anos 1950; (3) combater a inflação. Naturalmente, essas medidas, que podem causar impopularidade, são mais fáceis de tomar em cenários não democráticos e com o Estado forte.

Como parte dos planos para o relançamento da economia nacional em uma nova etapa do desenvolvimento capitalista, houve a intenção de modernizar e racionalizar as instituições administrativas nacionais. Raposo esclarece que é nesse contexto, também de reforma bancária, que foi criado o Banco Central do Brasil, no governo Castelo Branco.

Bulhões (*apud* Raposo, 2011) comentou da afinidade da equipe econômica no período, o que certamente ajudou. Os dirigentes do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, BB e BC eram parceiros afinados sobre as medidas a tomar em relação à economia nacional.

O livro esclarece que o Brasil foi um dos últimos países a constituir um banco central. Isso porque havia disputa entre grupos que ambicionavam controlar os mecanismos das políticas monetárias e creditícias. Entre as resistências, cabe destacar o BB. A criação do BC relega ao BB à função de ser mais um banco comercial.

Em 1964 – com a Lei nº 4.595 –, o BC fica como agente executivo do Conselho Monetário Nacional (CMN). Recebe as atribuições de emissor de papel-moeda e de depositário dos recolhimentos compulsórios do sistema bancário, operando os redesccontos e regulando o mercado cambial. Passou a ser o titular das funções das carteiras de câmbio e redesconto e das caixas de mobilização bancária e de amortização do Tesouro Nacional, bem como fiscalizava as atividades bancárias. Além disso, ameaçou fechar as portas dos créditos que passaria a administrar, o que, claro, desagradaaria setores produtivos. A criação do BC era um rearranjo de poder.

Raposo, citando depoimento de Casimiro Ribeiro, esclarece os leitores que os “bons bancos” receavam o excesso de intervenção e os “maus bancos” receavam a fiscalização (Raposo, 2011).

A política econômica de Castelo Branco foi estabilizadora e responsável pela criação de ambiente econômico e institucional que propiciou a retomada do crescimento econômico em patamar elevado. O que permitiu o que constituiria o “milagre brasileiro”. Porém, a estabilização não se deu sem custos políticos. A restrição creditícia quebrou pequenas e médias firmas e acabou com a margem ociosa das grandes. Isso foi um problema, porque esses setores haviam apoiado o golpe militar.

Houve mudanças no BC no governo Costa e Silva, que resolveu apostar em Delfim Netto. O texto coloca que, nessa época, os números econômicos cresciam muito. Porém, havia a maior concentração de renda e a exclusão de grupos políticos e sociais.

No governo Médici, o BC se subordina ainda mais ao governo central e fornece os recursos necessários para manter o crescimento da economia. Dessa época, foi o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para manter o crescimento do produto interno bruto (PIB) entre 8% e 10%. São desse período, também, grandes obras, como a Ponte Rio-Niterói.

Já no governo Geisel, há o início do fim do “milagre econômico”. Raposo nos esclarece que a crise levou o governo a repensar suas estratégias de desenvolvimento nacional, dado o novo contexto internacional; uma das saídas seria “fugir para a frente”: financiar um novo ciclo de crescimento, mesmo que com taxas de juros altas, procurando evitar uma recessão. Houve *importação da inflação externa* durante a crise do petróleo, isso por causa dos contratos assinados em nível flutuante. O governo Geisel extingue o Ato Institucional nº 5 (AI-5) e prepara terreno para o último general do governo militar, Figueiredo.

Figueiredo encara o segundo choque do petróleo. Foi o período mais difícil da história econômica do Brasil, até então. Entre os vários problemas do período, o retorno dos investimentos dos empréstimos não pagava os juros. Foi um momento que gerou muita inflação, ou seja, a população mais pobre sentiu tais consequências de modo mais direto. E o governo militar, que já vinha sendo questionado, perde ainda mais popularidade.

Um dos pontos centrais do livro está no depoimento de Langoni:

O regime autoritário brasileiro foi comandado por economistas liberais como o Bulhões, o Campos, o Simonsen, entretanto foi um período em que a estatização avançou tremendamente, esse é o grande paradoxo [...]. O Estado, então, faliu, ficou um vácuo, a economia ficou em estagnação porque não tinha como substituir o Estado de uma hora para outra. O setor privado brasileiro não estava preparado para isso [...] inclusive dependia e também viveu muito das tetas do Estado, paternalista. (Langoni *apud* Raposo, 2011, p. 145).

Se entre os anos 1968 e 1974 tivemos cerca de 10% de crescimento ao ano, a década de 1980 foi considerada uma década perdida. O país precisou de cerca de dez anos para se recuperar; o que refletiu também no BC. Fernando Gros, em depoimento ao professor Raposo (2011), esclarece que houve um rodízio de presidentes do BC nos anos 1980. Diz também que, nesse



período, o Banco Central era um instrumento político, no sentido de muito mais pautado na sua capacidade de atuação política do que na sua capacidade de influenciar a economia. Como exemplo, está a corajosa declaração de moratória no período. Gros esclarece que se pensava que o Brasil tinha um grau de importância muito grande, e, ao declarar moratória, o Brasil atrairia para essa posição um número grande de países, com isso, conseguiria empreender uma reforma do sistema financeiro internacional. Gros explica que a expectativa não se concretizou. Após o episódio, ficou claro que havia sido um erro politizar tal moratória.

O governo Collor de Mello é marcado pelo desafio de inserir a economia brasileira em um mundo mais globalizado e mais interdependente, no qual o capitalismo financeiro havia ocupado lugar de destaque; além, é claro, de continuar a buscar um controle da inflação, após sucessivos planos fracassados no governo de Sarney. É um cenário de maior dependência do Estado em relação ao mercado financeiro; o BC adquire grande importância nesse cenário. O capital financeiro passa a exercer grande influência sobre o financiamento da economia nacional e grande pressão sobre as contas públicas desajustadas.

O governo Collor é marcado por uma mudança de paradigma, que também será percebida pelos governos posteriores. O livro aponta detalhes também da conturbada política de congelamento das contas bancárias. A ideia foi recebida como desastre pela população, porém, é interessante ver sua gênese.

O governo Itamar Franco é marcado pela urgência em tentar resolver essa questão da estabilidade da moeda; sobre esse momento, também vale conferir as opiniões de Fernando Henrique Cardoso (2013). O livro narra episódios internos da conversão da moeda. Nesse período, ganha notoriedade o ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), e isso culmina com sua eleição à Presidência.

O governo FHC trata de conduzir uma reforma do Estado, influenciado pelas ideias de Bresser-Pereira. Ele assume considerando que o principal problema do país é a ameaça inflacionária e que a origem da inflação não seria a economia, mas a crise fiscal do Estado. Propôs reformas nas quais o mercado, por meio do capital privado nacional e internacional, teria lugar de destaque, e buscou romper com o modelo varguista, nacionalista e estatizante. BC com muito poder, em tal momento.

O texto fala que o Brasil finalmente abria sua economia ao mundo, permitindo a renovação do parque industrial, a racionalização da produção, o aumento da produtividade, a redução de custos e a consequente estabilização dos preços praticados internamente. O outro lado desse processo foi uma série de falências no período. A “cena clássica” foi a falência das lojas, que não conseguiam competir com a verdadeira invasão que tivemos de produtos chineses.

Houve muita disputa política no governo FHC. Para conter a inflação, medidas impopulares foram postas. Em um país que precisava conter os gastos públicos, e, ao mesmo tempo, atender demandas sociais básicas, isso significava escolhas dramáticas.

O governo FHC, corretamente, pressionou para a privatização dos bancos estaduais. Estes acabam sendo, na prática, o “cheque especial” dos governos estaduais, uma maneira de esses governos rolarem dívida. FHC privatizou uma série de órgãos públicos, encarou muitas greves e muita resistência – em geral, do funcionalismo público. O livro deixa implícito que há grande disputa pelo orçamento público no Brasil.

O livro comenta, também, a crise da Rússia de 1998 e o novo cenário internacional. O mundo já não possuía a mesma abundância de recursos financeiros externos. FHC percebia que, nesse novo cenário, a tolerância para um desequilíbrio fiscal era zero.

Armínio Fraga assume e fica três anos à frente do BC. Implementou mudanças significativas na instituição, adotando um sistema de metas para a inflação e mantendo o recém-adotado câmbio flutuante.

O governo FHC termina obtendo sucesso na questão da inflação. O país esteve em total caos financeiro e econômico, e o presidente logra sucesso. Porém, houve problemas: FHC enfrentou forte seca no Nordeste e um racionamento energético. O ajuste fiscal, embora necessário, colocou problemas como desemprego, falências e a consequente impopularidade. A dívida pública aumentou bastante no período.

Para concluir, como está claro, o livro apresenta uma importante discussão sobre tais nuances políticas e econômicas do país, sendo também uma história das elites políticas das pastas econômicas do período. Como apresentado, o trabalho se pauta em uma muito rica análise de fontes orais e uma visão de atores políticos que estavam dentro da máquina pública. É um livro cheio de pontos positivos, e, assim, mais de uma década após seu lançamento, ainda se mostra um aporte teórico de relevância para os que forem estudar a vida política e econômica do Brasil. Como ponto fraco, vemos que Raposo, ao tentar explorar muitos temas, termina não conseguindo dar a mesma profundidade para todos, mas seu esforço didático e histórico minam isso, e tornam o saldo geral muito positivo. Além disso, vale ressaltar, igualmente, que certos tópicos pouco explorados em tal livro foram explorados melhor em outras obras organizadas/escritas pelo professor Raposo, ver seu amplo dossiê, sobre elites políticas, para a revista *Perspectivas*, da Universidade Estadual Paulista (Raposo *et al.*, 2019).

Referências

- CARDOSO, Fernando Henrique. *O improvável presidente do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo: antigo e moderno*. São Paulo: É Realizações, 2014.
- RAPOSO, Eduardo de Vasconcelos. *Banco central do Brasil: o leviatã ibérico: uma interpretação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucited; Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2011.

RAPOSO, Eduardo de Vasconcelos *et al.* Dossiê: elites políticas. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 53, p. 1-188, 2019.

RAPOSO, Eduardo de Vasconcelos; KASAHARA, Yuri. Instituições fortes, moeda estável e Banco Central do Brasil autônomo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 921-958, 2010.