

38º Encontro Anual da Anpocs

SPG01: As ações econômicas governamentais como construções sociais

**Os banqueiros e o governo Lula: uma análise do posicionamento empresarial
diante da mudança do Ministério da Fazenda (2006).**

Rodolfo Palazzo Dias

Doutorando em Sociologia Política (UFSC)

Resumo:

O presente trabalho apresentará a pesquisa realizada sobre a opinião dos banqueiros diante da mudança ministerial ocorrida em 2006, com a saída de Antonio Palocci e a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda. Tal estudo justifica-se (a) pela diferença de posicionamento dos dois políticos diante dos principais dilemas de política econômica, e (b) pelo impacto que tal mudança pode gerar na relação entre Estado e setores empresariais. Utilizamos a análise documental como metodologia, e discursos dos políticos e pronunciamentos dos empresários na imprensa como fonte. O problema de pesquisa colocado é qual o tipo de relacionamento existente entre o PT e os banqueiros. Constatamos que o apoio dessa camada de empresários ao governo permaneceu a despeito da crise que cercava o antigo ministro e a despeito do posicionamento mais heterodoxo do novo ministro. Crises aconteceram, mas percebemos uma tentativa deliberada dos banqueiros em apaziguar tais conflitos. Como explicar tal posicionamento? Uma característica intrínseca dessa camada empresarial em ocultar conflitos? Um rebaixamento de sua posição na correlação de forças na cena política? Tais temas serão objeto de debate em nosso trabalho.

Introdução:

Pretendemos em nosso artigo fazer uma análise de conjuntura a partir do ponto de vista dos banqueiros. O que isso significa? Ou melhor, qual a relevância de um estudo tão pontual? A primeira justificativa é de que se trata de um fenômeno de grande relevância no cenário político; é a mudança de um dos principais ministérios de dentro do sistema político brasileiro; e também da transformação de um tema econômico que interessa diretamente a essa camada empresarial.

Mas mais do que a importância do fenômeno em si, acreditamos que a análise do posicionamento dos banqueiros diante de tal acontecimento é capaz de nos apontar aspectos mais gerais sobre o seu posicionamento político, e também identificar características sobre sua forma de relacionamento com o Estado (com o poder Executivo especificamente).

Buscaremos as preferências mais gerais dos banqueiros através da identificação de suas defesas de determinados atores políticos; e também buscaremos as características de sua forma de relacionamento com o Executivo pela forma como expressam suas posições.

Iniciaremos nosso artigo fazendo um debate metodológico para tornar mais preciso nosso objeto de estudo e também para esclarecer nosso procedimento analítico; depois, apresentaremos o posicionamento político e econômico de Antonio Palocci, junto com a opinião dos banqueiros sobre o assunto; então trataremos da crise política que resultou na saída do ministro do cargo, também com a avaliação dos representantes dos bancos diante do acontecido; e em seguida analisaremos a entrada de Guido Mantega no ministério, assim como a forma com que os banqueiros passaram a se relacionar com o Executivo a partir de então.

Notas metodológicas:

Nosso objeto de estudo é a opinião dos banqueiros diante da mudança de ministros da Fazenda. Para definirmos com precisão tal objeto, precisamos deixar claro: a) o que compreendemos por banqueiros; b) o que significa a opinião destes manifesta na mídia impressa; e c) como faremos a análise das questões às quais os banqueiros estão transmitindo sua opinião.

Definimos banqueiros como pessoas vinculadas institucionalmente a bancos (e apresentadas como tal nas notícias), que divulgaram suas ideias em veículos de imprensa escrita no Brasil. Portanto, a propriedade da instituição bancária não é o critério para classificarmos as pessoas dentro dessa camada empresarial. Levando em consideração o fato da complexidade organizacional dessas instituições, assim como sua distribuição patrimonial acionária dispersa, consideramos que o critério de propriedade levaria a mais confusões do que esclarecimentos.

Para evitarmos tais dilemas, optamos pelo critério estabelecido pelos jornais. Quando estes reconhecem um agente como representante de determinada instituição bancária, consideramos plausível admiti-los como integrantes dessa camada empresarial.

Tal categorização possui relação com o que entendemos por “opinião” dos banqueiros expressa nos jornais. Questões relevantes acerca do assunto são: as notícias refletem a opinião do empresário? Não existem processos intermediários

que podem influenciar e, em certa medida, deturpar a opinião daquele que se manifestou?

Estamos diante do seguinte problema já apresentado por BOURDIEU da autonomia do campo jornalístico. O campo jornalístico é relativamente autônomo? Esse relativamente significa mais ou menos, ou significa “em relação à”? Essa série de problemas indica a questão do relacionamento entre as fontes jornalísticas (os banqueiros no nosso caso) e os jornalistas. Acreditamos que esse problema não pode ser solucionado teoricamente, mas depende de um estudo empírico sobre as relações entre empresários e jornalistas.

Apesar de esse campo não ser muito explorado na literatura nacional, SCHMITZ (2010) realizou um trabalho interessantíssimo sobre o tema. Fazendo um estudo empírico com fontes jornalísticas, assessores de imprensa e jornalistas, constatou que as fontes possuem determinadas estratégias em seu relacionamento com a mídia.

Elencando alguns temas de debate colocados no trabalho de SCHMITZ, consideramos quatro fatores para demonstrar a capacidade de pressão dos banqueiros, enquanto fonte, na formação da notícia.

1) Os bancos utilizam tais veículos de informação para realizar propaganda, e portanto financiam em parte tais instituições;

2) As instituições financeiras produzem as informações a serem publicadas. Seja através de dados e estatísticas, seja através do vocabulário econômico, influenciam na produção da notícia;

3) Os banqueiros possuem um corpo profissional de jornalistas para assessorar a transmissão da informação, além de se relacionarem pessoalmente com jornalistas através de jantares e vínculos pessoais (como observado em algumas notícias por nós analisadas);

4) O setor bancário é bastante oligopolizado, e portanto pequeno e interconectado. Ou seja, uma divergência muito grande entre a opinião da fonte e a ideia transmitida na notícia pode representar um risco para o jornalista. Este pode perder fontes para futuras notícias, tanto do banqueiro específico que não se sentiu

representado, como de outros membros de instituições financeiras que, pelas conexões pessoais que existem entre os banqueiros, podem ficar sabendo de possíveis divergências.

Esse debate é necessário para apresentarmos o que é a notícia que analisaremos no artigo. Ela não é nem a apresentação direta do interesse do banqueiro, nem uma manipulação do jornalista. Como SCHMITZ (2010, p. 27) coloca, a notícia é uma construção social realizada pela relação fonte – jornalista, intermediada por uma série de instituições. Essa perspectiva de notícia (como construção social) legitima não só a notícia enquanto portadora de uma opinião relevante, como também o representante do banco. O qual, para ser apresentado como tal em uma notícia, precisa do aval tanto do jornal como do próprio banco ao qual pertence.

Nas notícias, encontramos tanto paráfrases da opinião dos banqueiros como também transcrições do que teriam sido suas falas. No segundo caso, quando for de interesse, apresentaremos a frase colocando entre aspas no corpo do texto e fazendo referência ao banqueiro, pois, como já apontam os motivos elencados acima, é plausível assumir que tais falas se aproximem daquilo que realmente foi dito.

E não só as falas dos banqueiros, mas sim a notícia como um todo, considerando a força dos bancos em nossa sociedade, é construída em uma direção estrategicamente adequada aos interesses dos bancos (principalmente quando seus representantes são as fontes). Partimos desse pressuposto, mas já deixando claro que estudos empíricos sobre a relação bancos – jornais seja um campo pouco explorado e bastante necessário.

Em relação à seleção dos veículos de imprensa, trabalharemos com o Valor Econômico e a Folha de São Paulo (embora outras fontes tenham sido utilizadas de maneira complementar). Relembremos o trabalho de MINTZ e SCHWARTZ, que buscam focar sua pesquisa na mídia de “negócios”. Fazem tal seleção pois essa seria mais confiável em virtude: de uma maior precisão; e de que os empresários, nesses veículos, estão dialogando entre si, e não com o resto da população (1985,

p. XVII). Esse foi o motivo de termos selecionado o Valor Econômico. Mas também consideramos relevante incluímos a Folha de São Paulo na tentativa de verificar se havia alguma diferença entre a manifestação dos banqueiros nos dois veículos; o que poderia indicar uma diferença de estratégias dependendo do público receptor da informação. Colocamos tentativa pois não houve uma diferença sensível entre os dois jornais, embora possa ser verificado uma diferença em relação aos eventos nos quais o pronunciamento é relatado na notícia.

O procedimento para a coleta dessas notícias foi a pesquisa nos sistemas de busca dos jornais. O que foi buscado no sistema foi o nome da instituição bancária seguido do tema de interesse (Palocci; crise; Mantega). No primeiro tema fizemos uma busca abrangendo o período desde 2002 até a saída do ministro em 2006; no segundo tema definimos nosso recorte temporal entre a metade de 2005 até a metade de 2006; e o terceiro tema pesquisamos notícias no ano inteiro de 2006.

Além da exposição da opinião do empresariado bancário, também buscamos desenvolver as características básicas de cada tema ao qual essa fração empresarial lançou comentários (as características dos ministérios de Antonio Palocci e de Guido Mantega, assim como da própria crise política que resultou na troca de ministros). Para isso nos utilizamos de referências bibliográficas que comentam o assunto, fontes jornalísticas que tratam dos acontecimentos da crise de 2006, e também dos discursos de posses de cada ministro (buscando assim suas opiniões políticas e econômicas).

Adotando tais procedimentos, desenvolvemos um texto que busca narrar a série de acontecimentos que fazem parte da composição e transformação do Ministério da Fazenda durante o primeiro mandato de Lula, assim como relatar o posicionamento dos atores relevantes na época.

Ministério de Antonio Palocci:

O dia 27 de março de 2006 foi a data em que o Ministério da Fazenda divulgou o pedido de demissão de Antonio Palocci (MARTINS, 2009). Foi um evento amplamente divulgado na imprensa e representou a saída de um ministro

abertamente favorável a uma política econômica ortodoxa e a entrada de outro ministro que diferia diante desse posicionamento.

A conjuntura que levou Palocci a pedir demissão foi a de constantes denúncias relacionadas a corrupção durante seu mandato de prefeito em Ribeirão Preto. Mas a situação que agravou a posição do ministro no cargo foi a denúncia feita pelo caseiro Francenildo Costa, de participação de Palocci em reuniões suspeitas com lobistas e festas com prostitutas. Houve a quebra ilegal de sigilo bancário do caseiro, na qual foi descoberto um depósito em dinheiro no valor de 25 mil reais na conta do caseiro. Segundo a avaliação de MARTINS (2009, p.36), esse “foi um tiro no pé” feito na defesa de Palocci, pois eles tiveram que lidar com o problema da quebra ilegal de sigilo bancário, o que teria precipitado a queda do ministro.

Levando em consideração que 2006 era um ano eleitoral, no qual Lula pretendia se reeleger, Antonio Palocci apresentou sua carta de demissão, e foi substituído por Guido Mantega.

A política econômica defendida por Palocci era conhecida como ortodoxa, apoiada por pilares como estabilidade de preços (metas de inflação rígidas), superávit primário, flexibilização do câmbio, e em consonância com o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles (LAZIER, 2006). NOVELLI (2007) mostra como a origem tanto do Ministro Palocci como de grande parte dos altos cargos do ministério era de *“formação ortodoxa e/ou com passagem pelo sistema financeiro nacional e internacional e/ou nas instituições financeiras multilaterais, onde a ortodoxia é a regra”* (NOVELLI, 2007, p.4).

Com a saída de Palocci e a sua substituição por Guido Mantega, observamos a saída dos integrantes dessa linha mais ortodoxa do ministério e a entrada de membros da linha menos ortodoxa, incluindo o próprio ministro que antes ocupava a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Essa substituição, segundo o próprio NOVELLI, não gerou mudanças macroeconômicas significativas, o que o leva a afirmar que o centro decisório de

políticas macroeconômicas não seria o ministério da Fazenda, mas a própria presidência da República¹. Mas essa substituição pode ter gerado mudanças na cena política da época, pois os atores políticos (com perfis políticos distintos) se alteraram. Na nossa pesquisa desejamos observar se houve alguma mudança no relacionamento dos banqueiros com os ministros de orientação distinta.

A orientação política de Antonio Palocci ao entrar no ministério, em seu discurso de posse, foi claramente ortodoxa. Seu discurso não foi tão técnico como o de MEIRELLES (analisado em nossa dissertação). Houve a declamação de João Cabral de Mello Neto (PALOCCI, 2003, p.8); utilizou-se de analogias com sua profissão de médico para retratar a necessidade de se “curar” a economia (PALOCCI, 2003, p.6); e o texto em geral não trata de ações políticas específicas, mas de princípios políticos gerais.

Somente sobre reformas PALOCCI foi mais específico: se posicionou favorável à reforma da previdência, à emenda constitucional ao artigo 192, e à reforma da Lei de Falência (as duas últimas diretamente dentro da pauta de reivindicações dos banqueiros). A reforma da “Lei de Falências” efetivamente ocorreu em 2003, sendo elogiada por industriais (VALOR ECONOMICO, 2003), e também por banqueiros (FERREIRA, 2003a); a alteração do artigo 192 também ocorreu (MOSCOGLIATO, 2010), mas sem a institucionalização da autonomia do Banco Central. PALOCCI, no seu discurso, disse:

Para tanto, trabalharemos com o congresso para a aprovação da emenda do artigo 192 da constituição federal. Em seguida encaminharemos ao congresso projeto de lei propondo a autonomia operacional do Banco Central. (PALOCCI, 2003, p. 7).

Percebemos que a posição de PALOCCI quanto ao tema é contraditória, pois ao mesmo tempo em que fala da criação de legislação específica sobre autonomia do Banco Central, utiliza a palavra “autonomia operacional”, ideia essa que se refere a uma política de autonomia não-institucionalizada.

¹ A respeito disso, NOVELLI (2007, p.4) apresenta uma entrevista de Palocci na qual o antigo ministro fala que as metas de inflação desejadas por Lula eram mais rígidas (4%) do que as metas propostas pelo Ministério da Fazenda (5%), sendo o presidente assim mais ortodoxo do que a própria equipe desse ministério na época.

Mas além desses temas específicos, o grande tema que permeou todo o discurso de PALOCCI foi o da responsabilidade fiscal. Durante todo o texto é possível identificar trechos que destacam a necessidade de se ajustar as contas públicas. O trecho que sintetiza o posicionamento geral de PALOCCI é o seguinte:

Qualquer programa econômico que busca sustentabilidade, deve ter os pilares da responsabilidade e da estabilidade como base essencial de sustentação. Reassumimos aqui o que temos dito ao longo dos últimos seis meses desde que o Presidente Lula lançou a "Carta ao Povo Brasileiro": vamos preservar a responsabilidade fiscal, o controle da inflação e o câmbio livre. (PALOCCI, 2003, p.4)

Nesse trecho PALOCCI inclui outros objetivos, mas consideramos que o tema “responsabilidade fiscal” foi o mais marcante dentro do discurso de posse.

Esse discurso foi muito bem visto pelos banqueiros. Márcio Cypriano, então presidente do Bradesco, caracterizou como *“muito bom, excelente e muito positivo”* (CYPRIANO, 2003a) o discurso de PALOCCI, além de elogiar a proposta de autonomia do Banco Central em um outro momento (CYPRIANO, 2003b). O comentário de Gabriel Jorge Ferreira, presidente da FEBRABAN, foi:

O discurso de posse do ministro Palocci foi muito animador, com mensagens extremamente corretas, reafirmando tudo aquilo que foi falado na campanha e na fase de transição. (FERREIRA, 2003b).

Além do discurso, a prática política de PALOCCI foi próxima ao interesse dos banqueiros. Identificamos essa proximidade tanto na participação de PALOCCI nas reuniões do governo com a FEBRABAN logo no início do governo Lula (FOLHA, 2003) como também com suas posições políticas. Destacamos a defesa de PALOCCI na redução do depósito compulsório como forma de redução dos juros praticados na economia (PALOCCI, 2003).

Essa proximidade é um fato a ser considerado para pensar a opinião dos banqueiros em relação à crise política no Ministério da Fazenda. Já em 2005, quando a crise não havia tomado as proporções que tomou, alguns banqueiros internacionais se posicionaram a favor de Palocci: falaram que a crise política não desestabilizaria “o mercado”; a estabilidade só seria comprometida caso Palocci realmente saísse do cargo.

Greg Anderson, estrategista de moedas do ABN-Amro em Chicago, coloca que *"O mercado vai acompanhar com atenção. Se ele (Palocci) sair, será um problema"* (ANDERSON, 2005). Sobre a política de Palocci, o economista elogia:

Ele é visto como a pessoa que tem mantido o presidente Lula no caminho das políticas macroeconômicas corretas. A saída dele levaria a uma grande incerteza sobre o rumo da economia. (ANDERSON, 2005).

Esse posicionamento continuou no auge da crise. Durante o evento de posse do novo presidente da Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), em 17 de março de 2006, Palocci recebeu apoio de Henrique Meirelles e dos banqueiros presentes.

Marcio Cypriano, que nesse momento ocupava a presidência da FEBRABAN e também era presidente do Bradesco, falou que a situação de Palocci era "desagradável" e que não acreditava na saída do ministro. A sua avaliação era a de que a crise não representava grandes problemas para a economia. Segundo CYPRIANO, *"Apesar de todos os problemas que têm havido, o dólar continua em baixa e a bolsa, em alta"*. E complementa: *"Estamos com estabilização da economia e o país crescendo. Pouco, em relação àquilo que nós precisamos, mas continua a crescer"* (TREVISAN, 2006).

Geraldo Carbone, presidente anterior da ABBI e dirigente do BankBoston no Brasil, também não acreditava na possibilidade da saída do ministro. *"Acredito que há mais um jogo político provocado pelo ano eleitoral do que uma ameaça real de saída do ministro"* (TREVISAN, 2006).

A posição do novo presidente da ABBI, Emilson Alonso, executivo do HSBC, foi a de que mesmo no caso da saída de Palocci, estava bastante confiante na manutenção da política econômica até então adotada. *"Mesmo que o ministro viesse a sair, eu acho que nada aconteceria, porque o Brasil hoje estabeleceu fundações importantes"* (TREVISAN, 2006).

Essa confiança, de que mesmo com a saída de Palocci a política econômica seria mantida, também foi expressa por Sérgio Werlang, economista-chefe do Itaú, quando consultado pela "Folha de São Paulo".

O comportamento dos preços do mercado financeiro indica que, na possibilidade de Palocci sair, a política macroeconômica será mantida pelo governo. (WERLANG, 2006).

A crise política continuou. Em 24 de março de 2006 Palocci realizou um discurso na posse do Conselho da Câmara Americana de Comércio (Amcham). Nesse discurso, segundo os trechos reproduzidos na “Folha de São Paulo”, Palocci admite “erros” que ele e o partido possam ter cometido (mas não denomina quais são esses erros); demonstra uma preocupação com o processo eleitoral que ocorreria em 2006, falando que a “perseguição” que estava acontecendo com ele não deveria ser o padrão de comportamento dos candidatos durante o processo eleitoral; e sobre economia, busca separar esta esfera da política, deixando claro que os problemas colocados ao seu cargo não afetariam a dinâmica econômica do país. (PALOCCI, 2006).

Fazendo alusão à “Divina Comédia”, ele fala que, ao mesmo tempo em que a economia se encontrava no céu, o ministro da Fazenda encontrava-se no inferno. Segundo PALOCCI, isso só seria possível *“porque a economia brasileira começa a ganhar maturidade”* (PALOCCI, 2006). A fala do ministro acerca da relação entre economia e crise é a seguinte:

É verdade que a política está cobrando o seu preço, a política está recrudescendo. Não penso que isso vá prejudicar a economia. Mesmo nos momentos de mais tensão política, como no ano passado, não tivemos desarranjos do processo econômico. Mas, de qualquer forma, o bom funcionamento das instituições é fundamental para que o país caminhe bem. (PALOCCI, 2006)

Sobre esse discurso de Palocci, CYPRIANO teceu muitos elogios.

Palocci só veio confirmar aquilo que todo mundo esperava que ele realmente dissesse. O mais relevante é que não se pode misturar coisas pessoais com um ministério dessa importância. (CYPRIANO, 2006a)

CYPRIANO se referia ao trecho no qual Palocci se justificou por não se defender diretamente na imprensa das acusações. O ministro justificou que, pelo cargo que possuía, não deveria intervir na imprensa diante de todas as acusações que lhe proferiram².

² “Disseram nesta semana que eu me afastei da imprensa. Quero que vocês compreendam que não posso, como ministro da Fazenda, debater todo tipo de acusação baixa e ofensas. Não posso.

Percebemos que o presidente da FEBRABAN considerou positiva a separação que Palocci estava realizando entre a crise política e a economia.

A crise e a substituição:

Dia 27 de março de 2006, como já foi falado, Palocci apresenta sua carta de demissão. Logo no dia seguinte, CYPRIANO emite nota lamentando a saída de Palocci, e já fazendo comentários acerca da política que esperava do próximo ministro, Guido Mantega (CYPRIANO, 2006b).

Agora, com a indicação de Guido Mantega como seu substituto, esperamos que a linha seja de continuidade da responsabilidade fiscal, liberdade cambial e política de metas de inflação (CYPRIANO, 2006b).

Os banqueiros se posicionaram de maneira bastante diversa se comparados com os industriais. Analisada por BOITO (2010), a “Revista da Indústria” de 2006, publicada pela FIESP, manifestou opiniões bastante favoráveis sobre a saída de Palocci e a entrada de Mantega. Enquanto o primeiro foi visto como um “monetarista”, o segundo foi apresentado como um desenvolvimentista. Ao contrário dos banqueiros, os industriais desejavam que as políticas macroeconômicas fossem alteradas. Isso já mostra que a posição ocupada por esses dois grupos de empresários dentro do bloco no poder possui distinções; a posição dos banqueiros foi mais favorável à continuidade da política econômica ortodoxa representada por Palocci.

Sobre a escolha de Mantega, identificamos que este não era o único nome cotado entre os banqueiros. Em alguns artigos jornalísticos, o nome de Murilo Portugal, então secretário-executivo do ministério da Fazenda, era cotado como o preferido de “analistas” e do “mercado” (VALOR ECONÔMICO, 2006a; FOLHA, 2006; BACOCINA, 2006). Não encontramos grandes banqueiros se pronunciando sobre suas preferências, possivelmente para não criar indisposições caso o novo ministro fosse alguém diferente do desejado. Isso levando em consideração que o

Sempre que essas coisas acontecem, eu me silencio um pouco, mas não deixo de fazer os meus compromissos. Não posso fazer do Ministério da Fazenda um debate desses temas.” (PALOCCI, 2006)

nome de Murilo Portugal sofria repúdio dentro do PT (VALOR ECONÔMICO, 2006b).

A única pessoa vinculada a algum banco que encontramos declarando diretamente sua preferência por Murilo Portugal foi a economista-chefe do banco Fibra, Maristella Ansanelli:

Como a situação do Palocci vinha se agravando nos últimos dias, a saída era esperada. O Murilo Portugal [secretário-executivo da Fazenda] seria uma opção melhor na visão do mercado para substituir o Palocci (ANSANELLI, 2006)

É importante considerarmos essa preferência por Murilo Portugal pois, além de não ter sido escolhido para ministro, no dia do anúncio da nomeação de Guido Mantega ele apresentou sua carta de demissão ao presidente Lula (RODRIGUES, 2006a).

O problema político que se colocava nessa conjuntura era acerca da manutenção da equipe econômica dentro do Ministério da Fazenda. Além de PALOCCI ter saído, outro nome desejado por atores financeiros também pediu demissão. Tal problema tentou ser combatido por MANTEGA logo após sua entrada no ministério. Manifestou seu intuito de manter a equipe econômica, e nomeou um integrante do próprio ministério para o antigo cargo de Murilo Portugal (RODRIGUES, 2006b).

Mas mesmo com essa posição pública, como observou NOVELLI (2007), Bernard Appy (que assumiu o lugar de Murilo Portugal) possuía formação mais heterodoxa se comparado com o anterior; e com a entrada de Julio Gomes de Almeida (economista ligado à linha desenvolvimentista da UNICAMP) observamos a composição de uma equipe econômica de formação não tão fechada com a linha ortodoxa (NOVELLI, 2007, p.3)

O fenômeno político que estamos observando, portanto, é o da saída de um ministro com orientação econômica ortodoxa e a entrada de um ministro (que reorienta a composição da equipe econômica do ministério) com um vínculo com o campo desenvolvimentista (NOVELLI, 2007, p.4).

A ausência dos banqueiros nesse período de substituição nos aponta, primeiro, uma certa confiança dessa camada empresarial no governo. Em segundo

lugar, que não fazem pressão pública no intuito de ter um ator específico dentro do governo (o que poderia indicar que a aplicação de suas diretrizes econômicas dependem mais de outros fatores do que da composição ministerial). E em terceiro lugar, não se desejava o risco de recomendar um ator, e, por conjuntura política, entrar outro; podendo assim afetar o seu relacionamento com o ministério e com o governo.

Ministério de Guido Mantega:

NOVELLI destacou que não houve uma reorientação da política econômica que vinha sendo implementada. Essa pode ser uma variável a ser considerada a respeito da ausência dos banqueiros na mídia no processo de substituição de ministros. Mas, ao fazer uma análise desse período posterior, identificamos alterações no relacionamento que os banqueiros possuíam com o Estado.

Ao contrário de MEIRELLES e PALOCCI, Guido Mantega em seu discurso de posse foi breve, e pouco revelou sobre qual linha política seguiria no cargo de Ministro; ficou mais no elogio sobre como o país avançou depois da entrada de Lula no poder (MANTEGA, 2006).

Mas logo no início de sua gestão, em 27 de abril de 2006, discordou publicamente da política de juros aplicada pelo COPOM. Não foi nenhuma crítica a alguma pessoa específica, mas sim uma dissonância de discursos.

Enquanto a Ata do COPOM afirmava: *"a flexibilização adicional da política monetária seja conduzida com parcimônia"* (COPOM, 2006), ou seja, que o processo de queda de juros que estava acontecendo no período sofreria uma revisão; Mantega, comentando essa ata em uma reunião da FIESP, afirma:

Como eles [os técnicos do Copom] se pautam pela lógica e são bons analistas econômicos, eles estão vendo o que está acontecendo. Não há nada, nenhuma pressão inflacionária que nos autorize a pensar que nós vamos mudar de rota ou que vai haver uma inflexão na política monetária. (MANTEGA, 2006b).

A fala de MANTEGA não apresenta um ataque à equipe econômica do Banco Central, mas sim apresenta que sua visão sobre política de juros é diferente. Ou seja, deseja a permanência do processo de queda da taxa básica de juros.

Consideramos essa linha política distinta o grande fator explicativo que condicionou os conflitos do ministro da Fazenda com membros da FEBRABAN, especificamente com seu presidente, Marcio Cypriano, e o economista-chefe da entidade, Roberto Luís Troster.

O tema que gerou esse debate foi o pacote de medidas para a redução do *spread* bancário. Esse pacote criava a obrigatoriedade de criação da “conta salário” para todos os bancos; implementava o chamado “cadastro positivo”; gerou a redução pela metade da alíquota de contribuição dos bancos ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC); incentivou a portabilidade do crédito e do cadastro bancário; além de outras medidas (VALOR ECONÔMICO, 2006c). O objetivo de tal pacote era ampliar a base de crédito dos bancos e aumentar a concorrência, e assim diminuir o *spread*.

A reivindicação da FEBRABAN acerca desse pacote era de que para que o *spread* fosse efetivamente reduzido, era necessário reduzir o depósito compulsório (BARROS, 2006).

A posição de MANTEGA, em entrevista à “Folha de São Paulo”, foi bastante contrária à essa reivindicação. Diante da pergunta sobre o que ele achou da reivindicação da FEBRABAN, MANTEGA respondeu:

Eu acho que há espaço para a redução do "spread" do setor privado sem que haja mudanças no compulsório. A Selic já caiu cinco pontos percentuais, e isso não foi repassado para o consumidor. Ao mesmo tempo, os bancos exibem enormes lucros. (MANTEGA, 2006c)

MANTEGA não só recusa a proposta da FEBRABAN como também acusa os bancos de não repassarem para suas taxas de juros as reduções na taxa Selic. A entrevista como um todo reclama do posicionamento dos bancos. E, além do pacote que citamos anteriormente, MANTEGA destaca outra política governamental que estava sendo usada para reduzir os *spreads*: a de reduzir os *spreads* individuais dos bancos públicos, forçando a concorrência (MANTEGA, 2006c).

Logo no dia seguinte à entrevista, Marcio Cypriano voltou a público enfatizando o papel do depósito compulsório na formação do *spread*. Nesse debate, Roberto Luís Troster, economista-chefe da FEBRABAN, caracterizou a proposta do governo como “manobras diversionistas”, o que aumentou ainda mais

o nível de conflito entre a FEBRABAN e o governo (CYPRIANO, 2006c; TROSTER, 2006).

Nesse momento a situação de crise foi instaurada. Para solucionar essa situação, CYPRIANO telefonou para MANTEGA, declarando que a posição de TROSTER era uma posição pessoal, e a FEBRABAN não subscrevia tal posicionamento. Menos de duas semanas após essas declarações, Roberto Luís Troster se afasta do cargo de economista-chefe da FEBRABAN (BARROS; BALBI, 2006).

Tal embate não significa que os banqueiros de modo geral passaram a entrar em conflito com o governo. A posição de Alfredo Setúbal, diretor de Relações com Investidores da Itaú Holding Financeira, foi bastante positiva com relação às medidas de diminuição do *spread* anunciadas pelo governo.

Embora insistisse na necessidade de se reduzir o compulsório, Alfredo Setúbal avaliou como “*na direção correta*” a formulação do cadastro positivo e a redução da alíquota do Fundo Garantidor de Crédito (FGC) (SETÚBAL, 2006a).

Gabriel Jorge Ferreira, que nesse momento estava na presidência da Confederação Nacional das Entidades Financeiras (CNF) também elogiou as duas medidas anteriormente citadas, assim como evitou tocar no assunto da redução do compulsório (devemos levar em consideração os conflitos que estavam ocorrendo entre FEBRABAN e o governo) (FERREIRA, 2006a).

Não só os banqueiros continuaram apoiando as medidas do governo, como também mantiveram o financiamento da campanha do PT nas eleições de 2006 (AGOSTINE; et. al. 2006).

O que esses choques apontam é menos uma transformação da política econômica e mais uma reconfiguração da cena política após a saída de Palocci. Percebemos que a relação dos banqueiros com o Estado tornou-se mais instável.

Em relação ao conflito político de Guido Mantega com a FEBRABAN, tal embate mostra as limitações às quais a ação pública dos banqueiros está submetida. Mesmo em um ano eleitoral, no qual os governantes possuem um laço

de dependência financeira com os financiadores de campanha, os banqueiros tiveram que amenizar seu posicionamento e “pedir desculpas” para o governo.

As análises econômicas contemporâneas sempre tendem a ressaltar o grande poder que os bancos possuem em nossa sociedade. Como Maria Rita Loureiro, coloca:

No caso do Banco Central, sua impermeabilidade às pressões que lhe tem permitido praticar política de juros elevados há mais de uma década não se explica por uma idéia abstrata “de racionalidade econômica”, por uma lógica estritamente técnica e neutra, como muitos afirmam. Trata-se de política imposta pelo chamado “poder de fogo” do mercado financeiro, que pode constringer os governos que se financiam através do endividamento público interno ou externo, impondo-lhes a “autonomia” (se não legal, pelo menos, de fato) da autoridade monetária, “protegendo-a” contra pressões do restante do sistema político e, portanto, gerando *credible commitment*. (LOUREIRO, et. al. 2011. p.72, grifo nosso)

Mas o que significa o fato de os bancos terem poder? Significa que conseguem definir toda a agenda política de acordo com o seu interesse? Em nossa pesquisa, não só no caso de Guido Mantega, mas também nos debates sobre a autonomia do Banco Central (DIAS, 2013), conseguimos perceber que os bancos não tem a capacidade de impor toda a sua agenda. Não conseguiram institucionalizar a autonomia do Banco Central, não mantiveram o Ministro da Fazenda mais desejado, e mesmo nos conflitos com Mantega tiveram que recuar.

A posição de Paulo Vieira da Cunha, então economista-chefe para a América Latina do HSBC³, deixa claro a importância de Palocci para os banqueiros:

Um segundo mandato sem o ministro Palocci é bem menos atraente do que um segundo mandato com Palocci, onde se sabia qual seria a política macroeconômica. (CUNHA, 2005).

Portanto, a saída de Palocci foi contra a agenda política dessa camada empresarial. Colocando em termos de poder, trabalhando com a classificação dimensional desenvolvida por Steven Lukes, a potência política dos banqueiros não

³ Essa declaração foi feita em novembro de 2005, quando ainda estava ocorrendo a crise com Palocci. É importante destacar que em abril de 2006 o economista assumiu o cargo de Diretor de Estudos Especiais do Banco Central, mostrando que o banqueiro assumia a posição política a favor do governo, só que na linha mais ortodoxa. Não era um opositor do governo. (VALOR ECONÔMICO, 2006d).

pode ser entendida pela visão unidimensional do poder. Ou seja, não é dentro do processo decisório imediato (comportamental) que conseguimos observar a intensidade do poder dos banqueiros dentro da cena política. Os banqueiros não tiveram força para definir quem ocuparia o ministério da Fazenda.

Mas pensando a entrada de um novo ministro, com uma linha mais heterodoxa, que inclusive entra em conflito público com os bancos; mesmo com tal mudança na cena política, ainda observamos a continuidade de uma política econômica favorável aos seus interesses.

O “poder de fogo” mencionado por LOUREIRO deve ser encontrado não no processo decisório imediato (os quais podemos identificar várias derrotas dos banqueiros), mas sim nesse poder latente, na incapacidade do Estado em realizar políticas econômicas alternativas; sustentado tanto por um consenso econômico que defende certo tipo de política monetária e fiscal (austeridade), como por uma coerção dos mercados financeiros que exigem a aplicação desse tipo de política.

É nesse sentido que achamos interessante o conceito de poder tridimensional exposto por LUKES. Esta visão, através de uma crítica ao comportamentalismo e ao individualismo metodológico, destaca a importância do conflito latente e dos interesses concretos dos agentes sociais (para além dos interesses subjetivos dos indivíduos envolvidos na relação social).

Dessa forma, para pensar o poder dos banqueiros dentro da cena política, em geral, e em seu relacionamento com o Estado, em específico, devemos considerar essas duas dimensões: um processo decisório concreto marcado por ausências e recuos dessa camada empresarial; uma ideologia econômica que consegue se impor para além dos interesses subjetivos de determinados atores; e uma estrutura econômica que constrange a capacidade de ação do próprio Estado.

Estamos tratando aqui de uma discrepância entre estrutura e agência; no nível estrutural os banqueiros conseguem se impor, mesmo que, em diversos momentos, na agência não consigam fazê-lo. Acreditamos que isso consiga explicar seu comportamento ausente em muitos momentos; mesmo que a configuração política se altere em uma direção não prevista ou não desejável, a

margem de manobra dessa alteração não é tão ampla a ponto de tornar a conjuntura política desfavorável a essa camada empresarial.

Conclusão:

Mesmo sob as conclusões de que o nível estrutural tenha capacidade explicativa no comportamento dos banqueiros, nem por isso devemos considerar menos importante o nível da agência. Encontramos concretamente uma camada empresarial, com uma posição vantajosa estruturalmente, perdendo várias disputas políticas no primeiro mandato do governo Lula, considerado pela literatura do tema o período mais ortodoxo do governo do PT.

Percebemos que essa mudança de ministros representou a saída de atores políticos mais desejáveis pelos banqueiros. Essa mudança pode não ter repercutido em políticas macroeconômicas diferenciadas, mas pode ter tido impacto nas relações dentro do bloco no poder.

Como BOITO destaca (2012, p.2), o revezamento entre a burguesia compradora e a burguesia interna dentro do bloco no poder não gera transformações significativas no modelo de política econômica implementado pelo Estado. A mudança dos atores políticos e do posicionamento dos empresários pode apontar em uma transformação do bloco no poder, mesmo não havendo uma reorientação das políticas macroeconômicas.

Observar posicionamentos bastante distintos entre industriais e banqueiros em relação a esse fato político já nos indica que os dois grupos de empresários ocupam posições diferentes dentro do bloco no poder. A saída de Palocci no final do primeiro governo Lula pode indicar que o posicionamento dos banqueiros dentro do bloco no poder tenha sido rebaixado.

Tal conclusão se aproxima da tese de BOITO (2012), de que no primeiro mandato do governo Lula tenha ocorrido uma *“ação defensiva, cujo principal objetivo era não hostilizar o capital financeiro internacional”* (BOITO, 2012, p.6), e no segundo mandato uma linha política mais claramente desenvolvimentista,

representando isso um processo de ascensão da burguesia interna em relação à burguesia compradora dentro do bloco no poder.

Para confirmarmos tal hipótese seria necessária uma análise do segundo período do governo Lula, recorte esse não alcançado por nossa pesquisa. O que nossa pesquisa conseguiu observar foi uma cena política composta pelos banqueiros, pelo PT, e pelos industriais (esses foram os atores relevantes encontrados no ponto de vista dos banqueiros em relação à mudança ministerial analisada). Nessa cena política, cada um desses atores estão em relação/disputa por posicionamentos mais favoráveis; em termos de preferências concretas, identificamos uma certa perda de espaço por parte dos banqueiros; mas em termos estruturais, essas eventuais perdas não representaram uma mudança significativa.

Referências Bibliográficas:

- BOITO, A. **A nova burguesia nacional no poder**. In: Boito, A. Galvão, A (org.). Política e classes sociais nos anos 2000. São Paulo: Alameda. 2012.
- DIAS, R. P. **Autonomia do Banco Central: opinião dos banqueiros durante o primeiro mandato de Lula**. Texto apresentado no III Fórum de Pós-graduação em Ciência Política. 2013.
- LAZIER, T. C. **Mantega substitui Palocci no Ministério da Fazenda**. Conjuntura Internacional. Ano 3. N.9. p. 1-3. 2006.
- LOUREIRO, M. R; SANTOS, F. P. dos; GOMIDE, A. de A. **Democracias, arenas decisórias e política econômica do governo Lula**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 26. N. 76. 2011.
- LUKES, S. **O poder: uma visão radical**. Brasília: UNB. 1980.
- MARTINS, J. H. M. **O tempo e a notícia em cima da hora: o imediato na história**. Dissertação de mestrado, UFF. 2009.
- MINTZ, B; SCHWARTZ, M. **The Power structure of american bussiness**. Chicago. The university of Chicago Press. 1985.
- MOSCOGLIATO, M. **A regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal: inclusão bancária e responsabilidade socioambiental no sistema financeiro – alguns**

aspectos. Texto apresentado no “Seminário de regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal”. 2010.

NOVELLI, J. M. N. **A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula:** uma abordagem sócio-política. Texto apresentado no evento “*Actuel Marx*”. 2007.

SCHMITZ, A. A. **Fontes de notícias:** ações e estratégias das fontes empresariais nas relações com jornalistas de economia e negócios. Dissertação de mestrado. Departamento de Jornalismo. UFSC. 2010.

Referências de jornais:

AGOSTINE, C; VIEIRA, A; BASILE, J. Vale lidera lista de doadores à campanha de reeleição de Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 nov. 2006. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/525061/vale-lidera-lista-de-doadores-campanha-de-reeleicao-de-lula>

ANDERSON, G. Denúncias só afetam mercados se Palocci cair, dizem analistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u45603.shtml>

ANSANELLI, M. Mudança na Fazenda deve agitar mercado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2803200602.htm>

BACOCINA, D. Mercado em Nova York cai com anúncio de Mantega. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u52065.shtml>

BARROS, G. Mantega diz que vai apertar os bancos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 ago. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0608200602.htm>

BARROS, G; BALBI, S. Febraban tenta evitar conflito com governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200604.htm>

COPOM. Ata do Copom gera atrito entre Fazenda e BC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2006. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107244.shtml>

CUNHA, P. V. da. Para investidores, "Lula sem Palocci" é menos atraente em 2006.

Folha de São Paulo, São Paulo, 16 nov. 2005. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u48131.shtml>

CYPRIANO, M. Banqueiros vêem discurso como animador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 jan. 2003a. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0301200304.htm>

CYPRIANO, M. Discurso de Palocci agrada banqueiros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 jan. 2003b. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u61379.shtml>

CYPRIANO, M. PIB elogia separação entre crise e economia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 mar. 2006a. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2503200605.htm>

CYPRIANO, M. Banqueiros dizem esperar mais do mesmo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 2006b. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2803200621.htm>

CYPRIANO, M. Febraban tenta evitar conflito com governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago 2006c. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200604.htm>

FERREIRA, G. J. Para Febraban, Lei de Falências ajuda a baixar juros. **Valor Econômico**, São Paulo, 03 out. 2003a. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/arquivo/382253/para-febraban-lei-de-falencias-ajuda-baixar-juros>

FERREIRA, G. J. Banqueiros vêem discurso como animador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 jan. 2003b. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0301200304.htm>

FERREIRA, G. J. Febraban tenta evitar conflito com governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200604.htm>

FOLHA. Bancos esperam redução na Selic de 1,5 ponto; setor produtivo pede mais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200318.htm>

FOLHA. Palocci vai tentar resistir à crise. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1903200601.htm>

MANTEGA, G. Mantega quer urgência em mudança cambial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 mai. 2006a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2005200603.htm>

MANTEGA, G. Ata do Copom gera atrito entre Fazenda e BC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2006b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107244.shtml>

MANTEGA, G. Mantega diz que vai apertar os bancos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 ago. 2006c. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0608200602.htm>

PALOCCHI, A. BC reduz compulsório; impacto é duvidoso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0908200302.htm>

PALOCCHI, A. Palocci diz viver inferno e vincula crise às eleições. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2503200602.htm>

RODRIGUES, A. Murilo Portugal pede demissão do cargo de secretário-executivo da Fazenda. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 mar. 2006a. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/497919/murilo-portugal-pede-demissao-do-cargo-de-secretario-executivo-da-fazenda>

RODRIGUES, A. Mantega nega que vá mexer na equipe do Banco Central. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 mar. 2006b. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/arquivo/498407/mantega-nega-que-va-mexer-na-equipe-do-banco-central>

SETÚBAL, A. Medidas cogitadas para reduzir spread bancário vão "na direção correta", diz Setubal. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 ago. 2006. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/514499/medidas-cogitadas-para-reduzir-spread-bancario-vao-na-direcao-correta-diz-setubal>

TREVISAN, C. Palocci recebe apoio de Meirelles e banqueiros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u76714.shtml>

TROSTER, R. L. Banco põe culpa de juro alto no governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1602200603.htm>

VALOR ECONÔMICO. Presidente da CNI elogia Lei de Falências aprovada na Câmara. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 out. 2003. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/384465/presidente-da-cni-elogia-lei-de-falencias-aprovada-na-camara>

VALOR ECONÔMICO. Mercados: Investidor reage a saída de Palocci e nomeação de Mantega; Fed atrai foco à tarde. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 mar. 2006a. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/497947/mercados-investidor-reage-saida-de-palocci-e-nomeacao-de-mantega-fed-atrai-foco-tarde>

VALOR ECONÔMICO. Substituto na Fazenda é entrave à escolha de Palocci para coordenação. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 fev. 2006b. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/494309/substituto-na-fazenda-e-entrave-escolha-de-palocci-para-coordenacao>

VALOR ECONÔMICO. MP Fiscaliza com Autonomia Total. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 set. 2006c. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/515995/mantega-anuncia-pacote-para-reduzir-spread-com-cadastro-positivo-e-conta-salario>

VALOR ECONÔMICO. Troca no BC reforça ortodoxia. **Valor Econômico**, São Paulo, p. 3, 07 abr. 2006d. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/499205/troca-no-bc-reforca-ortodoxia>

WERLANG, S. Palocci vai tentar resistir à crise. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1903200601.htm>

Documentos oficiais:

MANTEGA, G. **Discurso de posse**. 2006. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2006/p280306.asp>.

PALOCCI, A. **Discurso de posse**. 2003c. Disponível em: http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso_de_posse-fazenda.doc.