

Na fronteira entre Estado e mercado: a elite político-econômica do Banco Central do Brasil

CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (org.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023.

Rodrigo Salles Pereira dos Santos^{1*} 

Resumo

A resenha da coletânea *Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil*, organizada por Adriano Codato e Mateus de Albuquerque, discute os resultados de investigação coletiva sobre a composição de um segmento de elite situado no Banco Central do Brasil (BCB) e caracterizado pelo controle de recursos políticos expressivos e capacidade de determinação de variáveis-chave de política econômica. Destacando o rigor e a inovação metodológica da obra, a resenha explicita a condição transicional dessa elite, propriamente político-econômica, e sua posição angular no processo de mútua (re)constituição das fronteiras entre Estado e mercado no país.

Palavras-chave: elite político-econômica, Estado, mercado, Banco Central do Brasil (BCB).

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Departamento de Sociologia, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

*Correspondência: rodrigosalles@ifcs.ufrj.br

Between State and market: the political-economic elite of Brazil's Central Bank

Abstract

The review of *Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil*, edited by Adriano Codato and Mateus de Albuquerque, discusses the results of a collective investigation into the composition of an elite segment located within the Central Bank of Brazil (BCB). This elite is characterized by its control of significant political resources and its capacity to determine key variables of economic policy. Highlighting the research's rigor and methodological innovation, the review explicitly elucidates the transitional condition of this elite, simultaneously political and economic, and its pivotal position in the process of (re)shaping the boundaries between the State and the market in the country.

Keywords: political-economic elite, State, market, Central Bank of Brazil (BCB).

A coletânea *Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil*, organizada por Adriano Codato e Mateus de Albuquerque, recentemente publicada pelas Edições 70, constitui uma contribuição importante para o entendimento da composição da elite político-econômica brasileira, i.e. do conjunto de “indivíduos situados nas cúpulas do aparelho do Estado que ocupam e controlam recursos estratégicos de poder” (Codato; Albuquerque, 2023a, p. 23) a partir do Banco Central do Brasil (BCB). Ao longo de oito capítulos, além da Introdução, a obra oferece uma análise ‘centrada nos agentes’ sobre a “burocracia do Estado” ou a “*elite estatal*” (Codato; Albuquerque, 2023a, p. 23) e, mais precisamente, da sua capacidade de arbitragem de variáveis-chave de “política econômica” (Codato; Albuquerque, 2023a, p. 23).

Alinhados a preocupações tradicionais da ciência política e da sociologia política, parece natural aos organizadores definir esse grupo em termos burocráticos ou a partir de sua localização no topo da estrutura estatal. Entretanto, sua singularidade reside no fato de que tais indivíduos são intermediários ou *gatekeepers* (Bruner, 2008) entre as elites política e econômica, compondo-as simultânea e sucessivamente. Nesses termos, essa “elite móvel” organiza a transmissão de recursos específicos (informações, conhecimentos, habilidades, influência etc.) entre o Estado e o mercado (Block; Evans, 2005), e mesmo condiciona as estruturas da última através do manejo daquelas variáveis. Essa situação transicional, atestada pelo intenso tráfego profissional entre as esferas pública e privada, é o que os define propriamente como *mandarins da economia* brasileira, na feliz expressão dos organizadores. “Dissolvendo” assim a oposição pressuposta entre um mercado-predador que extrai concessões de um Estado concebido como presa¹, a elite político-econômica situada no BCB – mas também em agências como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

¹ Enquanto a literatura sobre o Estado desenvolvimentista (Amsden, 1989; Evans, 2004) conferiu sentido positivo às conexões sociopolíticas entre agentes estatais e mercantis com vistas à transformação industrial, a discussão sobre a neoliberalização do Estado e a expansão de “políticas públicas de base mercantil” (Fourcade-Gourinchas; Babb, 2002) enfocou processos de retração e de captura estatal, a despeito do ativismo econômico crescente desse agente (Weiss, 2012).

e Social (BNDES) – reconstitui as fronteiras, cada vez menos palpáveis, entre a política e a economia (Mouallem, 2024).

O capítulo que introduz a obra, “O estado da arte dos estudos brasileiros sobre a burocracia do Estado”, oferece uma apreciação da literatura nacional sobre o que se convencionou denominar a “burocracia de Estado”, abrangendo os quadros estatais superiores da administração direta em níveis nacional e estadual, assim como os da administração indireta, posicionados em autarquias como o BCB, ou ainda em empresas públicas e sociedades de economia mista, a exemplo da Petrobras. Dessa perspectiva, os autores avaliam como bastante recente a emergência de uma agenda de pesquisa empírica centrada na diversidade das elites burocráticas, abrangendo ministros e gabinetes, relações entre as dimensões governamental e partidária, alto e médio escalões de governo e, em especial, a “alta burocracia econômica do Estado brasileiro” (Codato; Albuquerque, 2023b, p. 35), tarefa à qual a obra se soma.

De modo a suportar a ideia da elite político-econômica do BCB como *gatekeeper* entre o Estado e o mercado, o capítulo “Os diretores do Banco Central sob o PSDB e o PT” investiga os atributos de 39 de seus diretores entre 1995 e 2014, focalizando suas trajetórias educacionais e profissionais a partir de diferenciação funcional entre gestão e política econômica. A ideia bem estabelecida de que bancos centrais constituem espaços de passagem entre o Estado e o mercado é qualificada em razão da diversidade das origens profissionais (governo, mercado ou academia) dos diretores do BCB. Não obstante, o mercado se destaca no recrutamento para as diretorias de política econômica, havendo “onze vezes mais chances [...] de um indivíduo com formação [...] *mainstream* internacional ir para uma diretoria de formulação de política econômica” (Codato et al., 2023a, p. 85). Em particular, a análise sugere a existência de um núcleo intraelite (Dias; Santos, 2024) no próprio BCB, caracterizado por trajetórias educacionais e profissionais homogêneas e que indicam o enraizamento do Estado no mercado financeiro (Monteiro; Lima, 2021).

O segundo capítulo, “A porta giratória do Banco Central do Brasil”, avança essa ideia, contribuindo para um entendimento mais amplo do *continuum* autonomia-heteronomia que caracteriza as relações Estado-mercado. Empregando a análise de correspondência múltipla do perfil profissional, dos atributos individuais e da ocupação de destino, os autores evidenciam não apenas a prevalência da porta giratória nas trajetórias de 25 presidentes do BCB entre 1965 e 2016, mas a forte conexão entre essas variáveis, de modo que os perfis financista e acadêmico tipicamente se orientam para bancos e firmas do setor financeiro. A emergência de um “reino dos financistas” (Codato et al., 2023b, p. 110) no BCB desde a redemocratização combina então interesses materiais e certa “propensão cognitiva” (Codato et al., 2023b, p. 125) de seus presidentes. Apoiada em socialização acadêmica e sistemas profissionais estratificados, tal propensão se expressa em afinidades eletivas duráveis entre expectativas regulatórias e mercantis, que operam em detrimento da política democrática sem a necessidade do recurso sistemático à atuação de grupos de interesse junto à agência.

O capítulo “Medindo a autonomia do Banco Central brasileiro diante do mercado” desenvolve um índice de autonomia do BCB – o *A-index*, inovando ao considerar atributos individuais – em detrimento de propriedades institucionais – como *proxies* do relacionamento com o mercado financeiro de 89 diretores do BCB entre 1985 e 2016. Desafiando a pretensa neutralidade do banqueiro central e, conseqüentemente, a própria noção de imparcialidade da política monetária, o *A-index* integra variáveis relativas à socialização (origem profissional), à ideologia (formação acadêmica) e aos interesses (destino profissional) desses dirigentes. Sua aplicação mostrou que o BCB é mesmo uma “ponte” para tais agentes, permitindo o acúmulo de recursos sociais e políticos e pavimentando seu caminho futuro para ocupações, ou mesmo empreendimentos próprios, no setor financeiro. A análise reforça ainda o argumento de que as diretorias de política econômica do BCB constituem um núcleo intraelite, sobre o qual se concentram os esforços dos agentes mercantis com vistas a influenciar a política monetária. Em síntese,

a autonomia do órgão em relação ao mercado financeiro e ao Estado estão relacionadas negativamente no BCB, recolocando empiricamente o *trade off* entre capitalismo e democracia (Streeck, 2019).

Em seguida, em “As redes sociais do Banco Central do Brasil”, os autores empregam a análise de redes sociais (ARS) para compreender o trânsito profissional entre as esferas pública e privada, e entre elas e a formação acadêmica, a partir das experiências de 40 diretores e 6 presidentes do BCB. O trabalho inova metodologicamente ao incorporar a totalidade das organizações que conformam a trajetória profissional, demonstrando sua composição majoritariamente mista (pública e privada) no órgão, assim como sofisticada a compreensão das relações Estado-mercado através da análise de indicadores de grau, de intermediação e de estruturas comunitárias dessas organizações. Assim, as trajetórias dos dirigentes do BCB são pulverizadas, em detrimento de “polos estruturantes da carreira” (Perissinoto et al., 2023, p. 183) e da concentração da influência do mercado financeiro. A situação oposta é verificada, entretanto, em relação às organizações acadêmicas – a exemplo da PUC-Rio, FGV-RJ e USP, conformando a economia *mainstream* como “o *locus* preferencial de produção dos esquemas informacionais que orientam os dirigentes do Banco Central em questões de política econômica” (Perissinoto et al., 2023, p. 185).

Em “Sabatinas no Senado brasileiro dos banqueiros centrais”, as lentes se viram para os “mecanismos de vinculação do BC[B] à vontade popular” (Albuquerque; Belieiro Junior, 2023, p. 198), i.e., as sabatinas da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal com os indicados a presidir a agência. Aqui, a perspectiva é exógena, recaindo sobre os senadores e sua influência potencial sobre o BCB, assim como sobre os conflitos acerca da política econômica, aplicando a análise de conteúdo às notas taquigráficas das sessões com os então indicados Gustavo Loyola (1995), Gustavo Franco (1997), Francisco Lopes (1999), Armínio Fraga (1999) e Henrique Meirelles (2002). A atuação de senadores revelou, assim, que o mecanismo da prestação de contas da sabatina canalizou politicamente os conflitos acerca de temas como os níveis desejados de inflação, o estabelecimento da taxa de câmbio etc. em uma

“reflexão ampla”, enquanto a dimensão “utilitária” da politização do conflito contribuiu para a legitimação de bloco em defesa do BCB independente e com mandato exclusivo orientado à contenção da inflação. Entretanto, uma reflexão “contida” (Albuquerque; Belieiro Junior, 2023, p. 223) se destacou, revelando a improbabilidade da influência das discussões ali realizadas sobre a política monetária. Nesses termos, a sabatina constituiria um rito esvaziado de controle político da economia, intimamente ligado à heteronomia mercantil sobre o BCB.

O capítulo “Ideias e tanque de ideias do Conselho Monetário Nacional” discute a influência de *think tanks* sobre o Conselho Monetário Nacional (CMN). Reunindo ministros da Fazenda e do Planejamento e o Presidente do BCB, o CMN é percebido como “a central decisória da política econômica brasileira” (Albuquerque; Alves, 2023, p. 230). Espaço institucional compósito, o CMN pode ser compreendido então como uma arena decisiva na qual se defrontam interesses e interpretações quanto à política econômica, sendo, portanto, objeto de atenção privilegiada de *think tanks* especializados. A investigação demonstra, assim, que a atuação prévia e simultânea ou posterior de membros do CMN em *think tanks* entre 1995 e 2018 é diferenciada quanto à origem da representação, revelando-se sensivelmente maior entre ministros da Fazenda e presidentes do BCB, em detrimento dos ministros do Planejamento. Contudo, a atuação nessas organizações é desempenhada por dirigentes adeptos das posições ortodoxa e não ortodoxa quanto à orientação macroeconômica, não sendo observada diferenciação significativa no período considerado.

Em “A instabilidade no comando do Banco Central do Brasil”, os autores discutem a rotatividade dos dirigentes ministeriais da área econômica, *i.e.*, a extensão dos mandatos e as razões para a saída de ministros, abrangendo 88 indivíduos que serviram aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Desenvolvimento, além de ao BCB, entre 1965 e 2016. Em síntese, os resultados apresentados revelam associação estatística significativa entre a sobrevivência nos postos ministeriais, os regimes políticos – democrático e ditatorial – e as crises econômicas. Embora evidencie a insegurança e a conflituosidade internas a esses organismos, tais características não parecem

afetar a política monetária, de modo que o tripé macroeconômico, *i.e.*, o regime de metas de inflação, a política de superávit primário e o regime de câmbio flutuante, atravessa com notável coerência governos em turbulência quase constante desde os anos 1990. Essa contradição sugere que o *turnover* na área econômica pode cumprir uma função reprodutiva, apoiando-se no “sacrifício ministerial”, de modo a prestar contas à sociedade civil acerca de escândalos ou crises sem, contudo, alterar o curso da política monetária, como Albuquerque e Belieiro Jr. (2023) já haviam notado para as sabatinas do Senado Federal.

Finalmente, “A política dos especialistas: o caso do BNDES” enfoca toda a carreira de 51 diretores, vice-presidentes e presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) entre 1995 e 2016. Utilizando a metodologia da ARS, o trabalho sustenta empiricamente que a “[...] composição da direção do Banco muda dependendo do governo de plantão” (Tokumoto et al., 2023, p. 321). A direção do banco assume então, a forma de uma rede estatal-mercantil nos governos de Fernando Henrique Cardoso, convertendo-se em uma “[...] rede estatal-acadêmico-partidária” (Tokumoto et al., 2023, p. 314) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e, por fim, transmutando-se para uma rede predominantemente estatal durante os mandatos de Dilma Rousseff. Por conseguinte, a presidência do BNDES é intimamente associada ao “projeto político” e à “orientação ideológica” governamentais (Tokumoto et al., 2023, p. 318), ainda que se apoie em um corpo burocrático insulado (Nunes, 1997) e relativamente autônomo. Essa conjugação peculiar de técnica e política (Klüger, 2015) nas relações estatais-mercantis tem permitido, simultaneamente, a preservação da *expertise* entre o corpo técnico da agência e sua mobilização política “[...] para a realização eficiente de projetos [políticos] distintos” (Tokumoto et al., 2023, p. 321) no período considerado.

A coordenação dessas contribuições valiosas para o entendimento da fração da elite político-econômica no âmbito do BCB e, em menor medida no BNDES, amplifica as condições de uma compreensão integrada teórica

e metodologicamente e, sobretudo, interdisciplinar, reunindo abordagens e enfoques que, comumente, consideram as relações econômicas e as dinâmicas políticas como segmentos da vida social que apenas ocasionalmente se tocam. Desse modo, o volume constitui um aporte necessário, tanto para a ainda escassa literatura que analisa o Estado e o mercado e a política e a economia como estruturas institucionais e “esferas de atividade mutuamente constitutivas” (Block; Evans, 2005, p. 505) quanto para o debate especializado acerca do perfil, recursos e ação da elite (Wright Mills, 1956). Dessa perspectiva, os capítulos aqui reunidos iluminam as condições de formação e sustentação de um subgrupo social decisivo para os destinos do regime democrático (Streeck, 2019), os *mandarins da economia* (Codato; Albuquerque, 2023b) ou elite político-econômica brasileira, em nossos próprios termos.

Estudos do tipo permanecem, infelizmente, incomuns na ciência política e na sociologia brasileiras, a despeito da remissão incessante das disputas em torno dos modos de organização da atividade econômica, que se expressa no debate público brasileiro sobre a autonomia do BCB, mas também sobre a missão primordial da Petrobras, do pretenso “rombo” da Previdência, dentre muitos tópicos “quentes” que vêm opondo Estado e mercado como padrões institucionais (Polanyi, 2021) tidos como inconciliáveis. O que a coletânea em mãos proporciona notavelmente é uma observação mais detida dos indivíduos e organizações de intermediação entre essas esferas e de sua capacidade de fusionar tais mundos sociais sob a forma de uma elite singular. Tal conhecimento pode, sem dúvida, ajudar-nos a superar essa divisa, em favor da reconstrução da legitimidade do controle político e, sobretudo, democrático da atividade econômica.

Referências

1. ALBUQUERQUE, Mateus; ALVES, Pedro R. Ideias e tanque de ideias do Conselho Monetário Nacional. In: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). Os mandarins da economia: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023. p. 229-260.

2. ALBUQUERQUE, Mateus; BELIEIRO JUNIOR, José Carlos M. Sabatinas no Senado brasileiro dos banqueiros centrais. *In*: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023. p. 191-227.
3. AMSDEN, Alice H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. 1st ed. New York: Oxford University Press, 1989.
4. BLOCK, Fred; EVANS, Peter. The state and the economy. *In*: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 505-527.
5. BRUNER, Christopher M. States, markets, and gatekeepers: public-private regulatory regimes in an area of economic globalization. **Michigan Journal of International Law**, v. 30, n. 1, p. 125-176, 2008.
6. CODATO, Adriano *et al.* Os diretores do Banco Central sob o PSDB e o PT. *In*: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023a. p. 49-92.
7. CODATO, Adriano *et al.* A porta giratória do Banco Central do Brasil. *In*: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023b. p. 93-130.
8. CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus. O estado da arte dos estudos brasileiros sobre a burocracia do Estado. *In*: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023a. p. 23-48.
9. CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023b.
10. DIAS, Rodolfo Palazzo; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira. Estruturas de propriedade e entrelaçamento de diretorias e conselhos no setor bancário brasileiro contemporâneo: uma análise empírica da elite financeira nacional. **Caderno CRH**, v. 37, p. e024021, 2024. DOI: <http://doi.org/10.9771/ccrh.v37i0.59847>.
11. EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. 1. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
12. FOURCADE-GOURINCHAS, Marion; BABB, Sarah L. The rebirth of the liberal creed: paths to neoliberalism in four countries. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 3, p. 533-579, 2002. DOI: <http://doi.org/10.1086/367922>.

13. KLÜGER, Elisa. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 75-96, 2015. DOI: <http://doi.org/10.1590/1678-987315235505>.
14. MONTEIRO, Cristiano; LIMA, Raphael. Embeddedness and disembeddedness in economic sociology in three time periods. **Sociologia & Antropologia**, v. 11, n. 1, p. 43-67, 2021. DOI: <http://doi.org/10.1590/2238-38752021v11i12>.
15. MOUALLEM, Pedro. Poder financeiro e ação estatal: o Banco Central do Brasil e os imbricamentos público-privados de interesses, ideias e infraestruturas. **Caderno CRH**, v. 37, p. e024016, 2024. DOI: <http://doi.org/10.9771/ccrh.v37i0.59405>.
16. NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
17. PERISSINOTO, Renato *et al.* As redes sociais do Banco Central do Brasil. In: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023. p. 163-189.
18. POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas de nossa época. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.
19. STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.
20. TOKUMOTO, Alessandro *et al.* In: CODATO, Adriano; ALBUQUERQUE, Mateus (ed.). **Os mandarins da economia**: presidentes e diretores do Banco Central do Brasil. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2023. p. 295-327.
21. WEISS, Linda. The myth of the neoliberal state. In: KYUNG-SUP, Chang; FINE, Ben; WEISS, Linda (ed.). **Developmental politics in transition**: the neoliberal era and beyond. London: Palgrave Macmillan UK, 2012. p. 27-42. DOI: http://doi.org/10.1057/9781137028303_2.
22. WRIGHT MILLS, Charles Wrigth. **The power elite**. New York: Oxford University Press, 1956. DOI: <http://doi.org/10.2307/1983710>.

Fonte de financiamento: CNPq (402889/2024-0, 401623/2023-8, 306403/2023-4), FAPERJ (E-26/210.786/2024, E-26/204.050/2024)

Conflito de interesses: Nenhum.

Contribuição dos Autores: Todas as funções foram desempenhadas pelo primeiro autor.

Aprovação do Comitê de Ética: nada a declarar.

Disponibilidade de Dados: Nenhum dado de pesquisa foi utilizado.

Editor: Ana Rodrigues Cavalcanti Alves (UFBA, Brasil).

Rodrigo Salles Pereira dos Santos é doutor em Ciências Humanas (Sociologia) pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). rodrigosalles@ifcs.ufrj.br

Recebido: 28 mar. 2024.

Aceito: 29 maio 2025.