

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

RICARDO VINICIUS CORNÉLIO DOS SANTOS E CARVALHO

**Cidadania Financeira ou Financeirização da Cidadania?**

Uma leitura crítica da visão de cidadania no Banco Central do Brasil sob a ótica da  
Administração Pública Societal

Belo Horizonte

2019

## **Cidadania Financeira ou Financeirização da Cidadania?**

Uma leitura crítica da visão de cidadania no Banco Central do Brasil sob a ótica da  
Administração Pública Societal

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Dra. Ana Paula Paes de Paula

Área de concentração: Estudos Organizacionais, Trabalho e Sociedade

Belo Horizonte

2019

Ficha Catalográfica

C331c  
2019  
Carvalho, Ricardo Vinicius Cornélio dos Santos e.  
Cidadania financeira ou financeirização da Cidadania? [manuscrito]:  
uma leitura crítica da visão de cidadania no Banco Central do Brasil sob a  
ótica da administração pública societal / Ricardo Vinicius Cornélio dos  
Santos e Carvalho . – 2019.  
344 f.: il.

Orientadora: Ana Paula Paes de Paula.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.  
Inclui bibliografia (f. 309-344).

1. Cidadania – Brasil - Teses. 2. Administração pública – Brasil –  
Teses 3. Bancos centrais – Brasil –Teses. I. Paula, Ana Paula Paes de. II.  
Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e  
Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborada por Rosilene Santos CRB6-2527  
Biblioteca da FACE/UFMG – RSS24/2020

## FOLHA DE APROVAÇÃO



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **RICARDO VINICIUS CORNÉLIO DOS SANTOS E CARVALHO**, REGISTRO N° 688/2019. No dia 05 de dezembro de 2019, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 12 de novembro de 2019, para julgar o trabalho final intitulado "**Cidadania Financeira ou Financeirização da cidadania? Uma leitura crítica da visão de cidadania no Banco Central do Brasil sob a ótica da Administração Pública Societal**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais, Trabalho e Sociedade**. Abrindo a sessão, a Senhora Presidente da Comissão, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Paula Paes de Paula, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Senhora Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Senhora Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2019.

NOMES

ASSINATURAS

Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>.Ana Paula Paes de Paula.. *Ana Paula Paes* .....  
(ORIENTADORA (CEPEAD/UFMG))

Prof.Dr.Roberto Gonzalez Duarte.....  
(CEPEAD/UFMG)

Prof.Dr.Frederico José Lustosa da Costa.....  
(PPGAd/UFF)

*Para Camila e Samuel*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que me trouxeram até aqui, os que conheci pessoalmente e os que conheci apenas pelos livros, na solidão arrebatadora das palavras. Mestras e mestres. Doutoradas e Doutores. Professoras e professores. Do passado e de hoje, de muitas escolas. Meu muito obrigado! Espero ter retribuído minimamente a preciosidade do tempo, da sabedoria e da atenção que vocês me dedicaram. Que minhas escritas não lhes deixem desapontados(as). Que minhas falhas não contaminem a grandeza de suas ideias nem a força de suas presenças neste trabalho.

Agradeço, especialmente, a profa. Ana Paula Paes de Paula, pelas suas orientações, pela sua paciência e – sobretudo – pela sua admirável competência intelectual que ajudou a construir, no Brasil, uma vertente teórica própria de Administração Pública, crítica e profundamente preocupada com as questões sociais.

Agradeço a valorosa equipe de funcionários da FACE/UFMG, pessoas que zelam pelo funcionamento deste espaço público que é um tributo ao conhecimento e às possibilidades de superação de nossa dura realidade brasileira, e que, espero, seja cada vez mais aberto, amplo, irrestrito e diverso. E que continue gratuito. E que continue reflexivo.

Agradeço às colegas e aos colegas de mestrado, amigas e amigos, que me impulsionaram nesta trajetória mesmo sem que soubessem que as linhas que aqui se escrevem devem muito ao convívio desta preciosa turma. Eu me orgulho profundamente de vocês. Parte do meu otimismo com um futuro melhor vem da certeza de que a pesquisa social no país estará em ótimas mãos, em pensamentos dedicados e em corações generosos como os seus.

A todas as pessoas do Banco Central do Brasil, agradeço-lhes, além de tudo, pela oportunidade de divergir. Penso diferente da maioria de vocês. Que sigamos trabalhando, harmonizando as dissonâncias que nos pertencem, para construir um país mais justo, igualitário, sustentável e seguro. Tenho esperança de que melhoraremos juntos. O povo sofre há muito tempo, e por isso

tem pressa. Há que se empenhar em ouvi-lo, respeitá-lo e se colocar disposto(a) a ajudar. Lembrando sempre: somos povo também.

Camila e Samuel. Mãe e Pai (Dona Tina e Seu Carvalho). Alysson e Ivana. Christiano e Silvânia. Ariadne, Koji, Gustavo, Eva e Arley (*in memoriam*), Tim e Guete, Dona Geralda. Não tenho muito a oferecer, mas que este trabalho, que pouco é, seja também um agradecimento a vocês e uma homenagem ao que representam na minha vida. O todo do meu afeto não será o bastante para o tanto que me deram, mas será sempre mais quanto mais tempo tiver para ofertá-lo. Que tenhamos muito tempo, então. E que assim eu possa um dia equilibrar a fortuna de suas afeições com a minha capacidade de honrá-la.

*“A coisa mais importante para os brasileiros (...)*

*é inventar o Brasil que nós queremos.”*

*Darcy Ribeiro*



## RESUMO

A cidadania financeira é um conceito recente impulsionado pela crise econômica de 2008, e que, no caso brasileiro, foi definido e está sendo difundido pelo Banco Central do Brasil (BCB), sob influência do processo de financeirização e de aumento da desigualdade que marcam o capitalismo atual. O objetivo deste trabalho é compreender como se chegou a este conceito no país, investigando as razões que fizeram com que uma agenda de cidadania fosse incorporada por um órgão, tradicionalmente, pouco afeito às questões sociopolíticas que este assunto evoca. Para tanto, partiu-se do pressuposto de que cidadania e Administração Pública guardam uma relação intrínseca, um vínculo que o gerencialismo enfraqueceu, mas que a Administração Pública Societal recupera ao enfatizar a dimensão sociopolítica. Tendo como base a Teoria Crítica, que enxerga os fenômenos sociais como historicamente situados e dialeticamente construídos, discutiu-se o surgimento da cidadania atual e da Administração Pública (burocracia) como produtos da Modernidade de inspiração no mundo antigo. Recorre-se, então, à crítica de Habermas a esta, em sua leitura de Max Weber, e à visão de cidadania como o direito a ter direitos, de Hannah Arendt, para contrapor-se a definição de cidadania de Thomas H. Marshall – moderna e progressiva – como evolução linear de direitos civis, políticos e sociais. A partir dessa discussão, reconstrói-se a trajetória da Administração Pública e da cidadania no Brasil, dialogando-se com as principais teorias de pesquisadores(as) brasileiros(as) sobre o tema. Demonstra-se, ao final, por meio desta reconstrução histórica, do debate teórico e de entrevistas de 25 lideranças associadas ao BCB, que o conceito de cidadania financeira não surge espontaneamente no órgão, mas é fruto de uma disputa na sociedade entre os projetos políticos democrático-participativos, autoritário e neoliberal, como parte de um longo embate dialético entre autoritarismo e democracia, política e técnica, desenvolvimentismo e liberalismo, público e privado. Trata-se de um conceito-síntese de um processo que é, na verdade, de financeirização da cidadania, mediado por uma burocracia cuja liderança tecnocrática não incorpora a dimensão sociopolítica reivindicada pela Administração Pública Societal e que condiciona a fruição de direitos à boa gestão de recursos financeiros por parte da população, transformando o direito a ter direitos em dinheiro para ter direitos.

Palavras-chave: cidadania, financeirização, desigualdade, Administração Pública, Banco Central.

## ABSTRACT

*Financial citizenship is a concept that has become preeminent after the 2008 economic crisis, being developed under the influence of the dual process of financialization and increasing inequality that characterizes today's capitalism. In Brazil, its Central Bank is currently responsible for its formulation and dissemination. The main goal of this research, therefore, is to understand how this concept was brought to the Brazilian society, investigating the reasons that led this citizenship agenda to be adopted by an institution traditionally averse to sociopolitical issues of this kind. To do so, we assume that citizenship and Public Administration have an intrinsic relationship. A bond that was weakened by managerialism but that has been recovered by the Brazilian theory of Societal Public Management, a theory that highlights the sociopolitical dimension of Public Administration. With Critical Theory underpinnings, a perspective that comprehend social phenomena as historical and dialectally determined, this research paper draws back the origins of current citizenship and Public Administration (bureaucracy) to the Modern Era, which was influenced, in its turn, by the early concepts on these issues of the Classical Antiquity. Habermas critique of Modernity, a dialogue with Max Weber's instrumental and substantive rationality, and Hannah Arendt's right to have rights, are used to discuss the traditional sense of citizenship given by Thomas H. Marshall, an heir of the Modern concept of citizenship viewed as a linear progressive evolution of civil, political and social rights. After this general discussion, the Brazilian history of citizenship and Public Administration is presented with a summary of Brazilian scholar's debate about them. At the end, the Brazilian historical analysis, its theoretical debate, and the interviews of 25 leaders of Central Bank of Brazil (CBC) demonstrate that financial citizenship was not a spontaneous act of sociopolitical engagement in CBC. It was the result of a dispute in society between democratic-participatory, authoritarian and neoliberal political projects, as part of a long dialectical struggle between authoritarianism and democracy, politics and technique, developmentalism and liberalism, public and private. It is a concept-synthesis of a process that is, in fact, the financialization of citizenship, mediated by a bureaucracy whose technocratic leadership does not incorporate the sociopolitical dimension claimed by the Societal Public Management, and that establishes financial resource management as a requirement to enjoyment of rights, transforming the right to have rights into have money to have rights.*

*Keywords: citizenship, financialization, inequality, public administration, central bank.*

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os quatro tipos de tendências à crise das sociedades capitalistas avançadas segundo Habermas .....	15
Quadro 2 – Relações entre Administração Pública e Cidadania.....	35
Quadro 3 – Categorizações de Administração Pública na virada do século XX para o XXI .....	43
Quadro 4 – Diferenciações entre a Administração Pública Gerencial e Societal .....	49
Quadro 5 – Teorias dos Direitos da Cidadania, segundo Janoski e Gran .....	65
Quadro 6 – Cidadania no Brasil: síntese das abordagens teóricas .....	93
Quadro 7 – Lista de Entrevistas utilizadas para a análise da construção da cidadania financeira no Banco Central do Brasil.....	134
Quadro 8 – Periodizações Histórica, da Administração Pública e da Cidadania, no Brasil .....	139
Quadro 9 – Qualificações para o direito de votar, no Brasil, de 1821 a 1934 .....	149
Quadro 10 – As quatro reformas Administrativas do Brasil Império .....	150
Quadro 11 – Primeiras leis formalizando direitos trabalhistas – 1888 a 1927.....	156
Quadro 12 – Direitos trabalhistas – 1931 a 1963 .....	161
Quadro 13 – A experiência de planejamento no Estado, de 1939 a 1963.....	163
Quadro 14 – Avanços nos direitos sociais, normas e burocracia, de 1966 a 1974 .....	168
Quadro 15 – Instrumentos de planejamento do governo, de 1964 a 1985.....	170
Quadro 16 – Padrões monetários no Brasil, de 1500 aos dias atuais.....	174
Quadro 17 – Evolução histórica da Composição da Diretoria do BCB – 1964 a 1985 .....	210
Quadro 18 – Especializações de Diretores, Diretorias ou Áreas do BCB – 1965 a 1995.....	211
Quadro 19 – Especializações de Diretores, Diretorias ou Áreas do BCB – 1965 a 2012.....	234
Quadro 20 – Especializações de Diretores, Diretorias ou Áreas do BCB – 1965 a 2019.....	256
Quadro 21 – Principais alterações estruturais no processo de funcionamento do Copom.....	264
Quadro 22 – Definições de Inclusão Financeira pelo BCB, de 2009 a 2018.....	279
Quadro 23 – Definições de Educação Financeira pelo BCB, em 2011 e em 2018.....	280
Quadro 24 – Composição do Índice de Cidadania Financeira (ICF).....	283

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alfabetização no Brasil em 1872.....	146
Tabela 2 – Efetividade da Procedência das Reclamações – 2015 a 2018.....	271
Tabela 3 – Índice de Resolução do Procon para 18 Instituições Financeiras – 2011 a 2019.....	272
Tabela 4 – Audiências ou Consultas Públicas realizadas pelo BCB – 2002 a 2019.....	282
Tabela 5 – Índices de Inclusão Financeira e de Cidadania Financeira, 2000, 2005, 2010 e 2018.....	284

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Setor Financeiro – Ações Negociadas e Capitalização como proporção do PIB – de 1980 a 2017 .....	104
Gráfico 2 – Valor Adicionado pela Indústria como proporção do PIB – de 1995 a 2016 .....	105
Gráfico 3 – Participação na Renda Nacional antes dos Impostos, agregados para o Mundo, de 1980 a 2016 ....	107
Gráfico 4 – Participação na Renda Nacional antes dos Impostos, agregados para o Mundo, do 1% mais rico da população, de 1980 a 2016 .....	108
Gráfico 5 – Participação do eleitorado sobre o total da população de 1835 a 2018 .....	148
Gráfico 6 – Dívida externa registrada, total anual em US\$ (milhões), de 1946 a 1964.....	166
Gráfico 7 – Preços ao consumidor, taxa anual, de 1930 a 1964 .....	166
Gráfico 8 – Dívida externa registrada, total anual em US\$ (milhões), de 1964 a 1985.....	171
Gráfico 9 – Coeficiente de Gini no Brasil, de 1976 a 2014.....	175
Gráfico 10 – Número de domicílios extremamente pobres, de 1986 a 2014.....	176
Gráfico 11 – Metas para a Inflação, com limites inferior e superior, de 1999 a 2021, e resultado do IPCA de 1999 a 2018 .....	259
Gráfico 12 – Índices de Confiança da Economia – 2011 a 2018.....	263
Gráfico 13 – Mudança na composição dos participantes dos fóruns de inclusão e de cidadania financeiras nos governos Dilma e Temer .....	267
Gráfico 14 – Quantidade de Penalidades Aplicadas pelo Banco Central do Brasil de 1999 a 2019 .....	268
Gráfico 15 – Soma dos Lucros Líquidos dos Top 20 do SFN por trimestre, de mar/00 a mar/19.....	269
Gráfico 16 – Total de Reclamações de Banco Registradas no Sistema RDR, de 2002 a 2018 .....	270
Gráfico 17 – Relação entre reclamações de assuntos financeiros nos Procons e no BCB – 2014 a 2018 .....	272
Gráfico 18 – Total de atendimentos realizados no BCB por múltiplos canais, de 1998 a 2018 .....	273
Gráfico 19 – Números de agências e números de postos de atendimento das Top 20 Instituições Financeiras por Lucro Líquido – mar/2000 a mar/2019.....	274
Gráfico 20 – Editais de Audiências Públicas do BCB que receberam manifestações – 2002 a 2019.....	276
Gráfico 21 – Amplitudes: Coeficiente de Gini e IDHM por UF, no Brasil, de 1991 a 2010, Índice de Inclusão Financeira, de 2000 a 2010, e Índice de Cidadania Financeira, 2018.....	285
Gráfico 22 – Assuntos comentados nas 25 entrevistas entre questões e termos relacionados a economia e cidadania.....	288

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2.</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1</b>	<b>TRILHA TEÓRICA: A TEORIA CRÍTICA E A DOR DO MUNDO .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2</b>	<b>CRÍTICA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA: HABERMAS, ARENDT E WEBER .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>A CRÍTICA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL .....</b>	<b>35</b>
<b>2.4</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA: CIDADANIA FORMAL E EFETIVA .....</b>	<b>50</b>
2.4.1	Estado, burocracia e cidades: a Cidadania Formal .....	52
2.4.2	As cidades, o espaço público e o Outro: a Cidadania Efetiva .....	66
<b>2.5</b>	<b>CIDADANIA NO BRASIL: INTERPRETAÇÕES BRASILEIRAS E UMA CIDADANIA MULTIDIMENSIONAL.....</b>	<b>75</b>
<b>2.6</b>	<b>A PERPLEXIDADE CONTEMPORÂNEA: FINANCEIRIZAÇÃO .....</b>	<b>94</b>
2.6.1	Financeirização e Desigualdade .....	94
2.6.2	Financeirização e Consumo: inclusão e cidadania .....	112
2.6.3	Cidadania Financeira: uma conceituação recente .....	119
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>127</b>
<b>4</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA NO BRASIL: DOS “HOMENS BONS” AOS “CIDADÃOS DE BEM” .....</b>	<b>136</b>
<b>4.1</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA NO BRASIL: QUESTÕES GERAIS .....</b>	<b>137</b>
<b>4.2</b>	<b>1500 A 1822: O ARCAÍSMO COMO PROJETO E OS HOMENS BONS DA SOCIEDADE.....</b>	<b>139</b>
<b>4.3</b>	<b>1822 A 1930: DIREITOS POLÍTICOS E CIVIS EM UM MEIO CONSERVADOR, LIBERAL E AUTORITÁRIO ...</b>	<b>143</b>
<b>4.4</b>	<b>1930 A 1964: A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E OS DIREITOS SOCIAIS SOB AUTORITARISMO.....</b>	<b>157</b>
<b>4.5</b>	<b>1964 A 1985: O RECUO DEMOCRÁTICO COM NOVOS DIREITOS SOCIAIS .....</b>	<b>167</b>
<b>4.6</b>	<b>DE 1985 EM DIANTE: DEMOCRACIA E CIDADÃOS DE BEM .....</b>	<b>172</b>
<b>5</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA FINANCEIRA PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL ..</b>	<b>179</b>
<b>5.1</b>	<b>UM ESCLARECIMENTO PRELIMINAR: O QUE FAZ UM BANCO CENTRAL? ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA MONETÁRIA NO BRASIL .....</b>	<b>179</b>
<b>5.2</b>	<b>DA ALERGIA POLÍTICA À CIDADANIA FINANCEIRA: AS QUATRO FASES DE CONSTRUÇÃO DO BCB E DE SUA RELAÇÃO COM A CIDADANIA.....</b>	<b>184</b>
<b>5.3</b>	<b>BCB E CIDADANIA (1945-1964): A ORIGEM CONSERVADORA E AUTORITÁRIA .....</b>	<b>187</b>
<b>5.4</b>	<b>BCB E CIDADANIA (1964-1994): UMA BUROCRACIA TECNOCRATA E LIBERAL.....</b>	<b>208</b>
<b>5.5</b>	<b>BCB E CIDADANIA (1994-2016): ESTABILIZAÇÃO E INCLUSÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>234</b>
<b>5.6</b>	<b>BCB E CIDADANIA (DE 2016 EM DIANTE): A CIDADANIA FINANCEIRA E O 1%.....</b>	<b>255</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: .....</b>	<b>291</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>309</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Não são fáceis as condições em que nos encontramos, neste início de século XXI, para estudar a Administração Pública centrada em uma discussão sobre cidadania. Isso porque ambas tomadas em seus sentidos modernos – vinculados à noção de direitos fundamentais e de burocracia racional-legal –, vêm sendo questionadas por uma série de crises que eclodiram em todo o mundo, especialmente, na última década do século anterior e nas primeiras do atual. Nos dizeres de Holston e Appadurai (1999, p. 2), já na virada do século, “o projeto de uma sociedade nacional de cidadãos, especialmente na versão do liberalismo do século XX, aparece crescentemente exaurido e desacreditado”. Um processo de deterioração que, segundo Isin (2015), vem se agravando na verdade, desde 1945, com as promessas não cumpridas do pós-guerra que abalaram a crença nos ideais que fundam a cidadania moderna, quais sejam, os de igualdade, liberdade e democracia equitativamente distribuídos entre os povos, seja nas nações capitalistas ou nas alternativas socialistas. E, conforme Haque (1999, p. 309) afirma “a essência da Administração Pública está nos princípios da cidadania”, e, com isso, se uma falha, a outra falha também.

De um lado, autores como Mhurchú (2014) e Isin (2000, 2002, 2015) creditam uma parcela da descrença com o conceito moderno de cidadania à crise da própria Modernidade. Para eles, um mundo como o que vivemos, com fronteiras nacionais mal-acabadas, habitado por sujeitos complexos, repleto de zonas sociais cinzentas é típico da Pós-Modernidade e não comporta a visão universalista e instrumental trazida pela Modernidade<sup>1</sup>. Nessa linha, a “crítica da

---

<sup>1</sup> Na verdade, a crítica à Modernidade é extensa, polêmica e complexa. Existe uma imensa literatura que explora a possibilidade de exaustão do projeto da Modernidade calcada na dualidade mente/corpo e na razão neutra e ilimitada, e defende a ascensão e a consolidação de um mundo Pós-Moderno, onde o prefixo pós não significa depois, mas alternativo. Nessa linha destacamos a discussão feita, e.g., por Sousa Santos (1989, 2002, 2003), Eagleton (1997), Macfarlane (2000) e Lyotard (1988). Por outro lado, temos autores que exploram a incompletude do projeto da Modernidade, não o seu esgotamento, como Giddens (1991), ou a sua crise, como Habermas (1998), ou a sua novidade como diferenciação sistêmica, como Luhmann (2002), além dos que reconhecem sua modificação ao longo do tempo ainda que não a sua superação, como Bauman (1998, 2001) ou Arendt (1961, 2007), ou as múltiplas modernidades de Charles Taylor (2004). E a tradição positivista que se mantém defensora do progresso moderno irreversível. Os Estudos Organizacionais não escapam deste debate. Harding (2003), Chan (2001), Hassard (1999), Knights (1997), Alvesson e Deetz (2005), Hardy e Clegg (1997) e Antonio (1991) são alguns dos que apresentam o questionamento da visão Moderna que constitui as organizações construídas sobre dualidades (sujeito/objeto, verdadeiro/falso, gestor/empregado, organização/indivíduo) que Chia (1997) chama de ontologia do ser, em oposição à ontologia do tornar-se típica da Pós-Modernidade. De outro lado, autores como Donaldson (2003) defendem que a visão moderna do positivismo já não é tão superficial e simplória, reconhece

cidadania nas democracias euro-americanas nas duas últimas décadas demonstrou que a figura abstrata e ostensivamente universal e secular do cidadão era, na verdade, uma projeção de uma figura masculina, proprietária, branca, heterossexual, capaz, geralmente cristã”, tal como a visão genérica que o mundo moderno industrial, positivista e capitalista difundiu no mundo (ISIN, 2015, p. 5). De outro lado, mais uma vez, a Administração Pública, e com ela, o Estado, são apresentados como alguns dos responsáveis pelo fracasso dessas pretensões universais da cidadania e pelo colapso humanitário hoje vivido (TAYLOR-GOOBY, 1999).

Esse fenômeno de um possível esgotamento da Administração Pública e da cidadania é, de fato, complexo. Contribuíram, para ele, uma série de crises que ajudaram a construir essa sensação de fracasso da Modernidade e de suas instituições, e que atingiram fortemente a cidadania e a Administração Pública, construindo uma noção sistêmica de crise de legitimidade (HABERMAS, 1992), quais sejam:

- a) As crises econômica e financeira, incluídas aí as fiscais de Estado, como a asiática, a argentina e a russa, e da chamada Nova Economia, na virada do século, e, principalmente, a crise global de 2008 à qual seguiu-se a chamada grande recessão, uma das piores da história do capitalismo (KRUGMAN, 2008; ROUBINI & MIHM, 2010; GONTIJO & OLIVEIRA, 2013);
- b) As crises políticas, em suas várias vertentes, que vão das instabilidades geopolíticas decorrentes da guerra ao terror, pós-11 de setembro de 2001, à primavera árabe e à guerra da Síria (FERRIS & KIRIŞCI, 2018; SADIKI, 2014; MULLARD & COLE, 2007), combinadas com o retorno das instabilidades políticas latino-americanas, especialmente, na Argentina, Honduras, Venezuela, Paraguai, e, mais recentemente, no Brasil (SOUZA, 2016; SANTOS, 2017);
- c) As crises socioambientais, como a controversa crise ambiental e o colapso humanitário, muitas vezes atribuídos ou reforçados pelas crises citadas e que culminaram em crises

---

os limites da razão, mas não abandona o projeto universal e progressista da Modernidade. Paes de Paula (2008) apresenta uma síntese sobre esse debate nos estudos organizacionais.



migratórias sem precedentes ou mesmo de fome generalizada em algumas regiões em um cenário global de abundância de produção de alimentos, como ocorrido no caso do Iêmen e do Sudão do Sul (BLUMI, 2018; FERRIS & KIRIŞCI, 2018; SADIKI, 2014; MULLARD & COLE, 2008; HOLLANDER, 2003; GHOSH, 2013, HERNÁNDEZ, 2017; MAGIDIMISHA et al., 2018).

Essas crises se aproximam da classificação feita por Habermas (1992) das quatro tendências à crise das sociedades capitalistas avançadas – agrupadas entre as do sistema e as de identidade – que seriam as econômicas, de racionalidade, de motivação e de legitimação, relacionados aos sistemas sociais econômico, político e sociocultural, da seguinte forma:

**Quadro 1 – Os quatro tipos de tendências à crise das sociedades capitalistas avançadas segundo Habermas**

<b>Ponto de Origem</b>	<b>Crise do Sistema</b>	<b>Crise de Identidade</b>
Sistema Econômico	Crise Econômica	-
Sistema Político	Crise da Racionalidade	Crise de Legitimação
Sistema sociocultural	-	Crise de Motivação

Fonte: HABERMAS (1992, p. 45)

A partir da discussão habermasiana, pretende-se portanto demonstrar que, em termos de Administração Pública, esse contexto de questionamento da cidadania caminha para uma crise de legitimação, onde “o cumprimento das tarefas de planejamento do governo coloca em questão a estrutura da esfera pública despolitizada” (HABERMAS, 1992, p. 46), ou seja, a ausência da política e da participação, em um contexto democrático, obriga a reflexão sobre quem produz o quê para quem, sobre quem é o público da Administração Pública, pois não basta atender às demandas sociais, é preciso saber quais os procedimentos desse atendimento e a quem eles servem. Desta forma, sem essa compreensão, não se legitima a ação administrativa pública e governamental. O esvaziamento da política na instância da Administração Pública e a despolitização do espaço público, portanto, estariam na raiz dessa crise, segundo Habermas.

Do ponto de vista organizacional, e em linha com este argumento, conforme discutido por Paes de Paula (2009, p. 22), a Administração Pública na sua vertente hegemônica contemporânea, a Gerencial, ao cindir a técnica da política, promoveu um descompasso entre três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática, as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativa e sociopolítica, “mas devido à clássica dicotomia entre a política e a administração há uma tendência de se relegar a dimensão sociopolítica ao segundo plano”. Esse distanciamento e essa desvalorização da instância política pela Administração também já haviam sido apontados por Tragtenberg (2005, 2006), ao discutir como as teorias clássicas da área enxergavam as negociações políticas e o conflito como algo pernicioso que deveria ser extirpado do mundo organizacional.<sup>2</sup>

Os riscos da despolitização de cidadãos e cidadãs e a desvalorização do espaço público também foram discutidos por Hannah Arendt (1989, 2007). Segundo Arendt (1989, p. 362), os movimentos totalitários “demonstraram que as massas politicamente neutras e indiferentes podiam facilmente constituir a maioria num país de governo democrático e que, portanto, uma democracia podia funcionar de acordo com normas que, na verdade, eram aceitas apenas por uma minoria”. Isso levaria, segundo ela, a duas ilusões nos países democráticos: a) a ilusão de que as pessoas, em sua maioria, participavam ativamente do governo ou que todo indivíduo simpatizava com algum partido; b) a ilusão de que as massas neutras e indiferentes não importavam, eram apenas um silencioso pano de fundo para a vida política da nação.

Assim, um dos objetivos deste trabalho é justamente combinar essas três linhas de raciocínio, de Habermas, de Arendt e de Paes de Paula, para construir o anteparo sobre o qual se projetará a proposição geral a ser investigada, a de que estaríamos, hoje, em uma crise de legitimação da Administração Pública diante do abandono de sua dimensão sociopolítica representada pelo afastamento da cidadania do centro de sua discussão. E, de modo mais restrito, caminharíamos para a proposição específica de que, devido à despolitização da Administração e à desvalorização do espaço público, combinado a quatro macroprocessos sociais que se espalharam pelo mundo (de globalização, de aumento da desigualdade, de financeirização dos

---

<sup>2</sup> Conforme Tragtenberg (2005, p.40) afirma o “que o poder pede à psicossociologia é ocultar os conflitos do nível político, pois o conflito no nível político pressupõe a divisão do poder”. Negar isso é negar a própria história, como ele diz na sequência, que “o ‘culto à personalidade’ é a ocultação dos conflitos políticos. Cidadãos tornam-se infantilizados, desenvolvendo-se uma patologia política. O fato é que sem conflitos sociais não há história”.

direitos e de instabilidade democrática), teríamos a redução da cidadania de uma noção geral de direito a ter direitos à construção, em uma imagem consumerista e parcial, de cidadania condicionada a ter dinheiro para ter direitos.

Esses quatro macroprocessos citados contribuiriam para estas proposições da seguinte forma:

- a) O processo de globalização cujas promessas de prosperidade não se espalharam de modo homogêneo entre os países (STIGLITZ, 2002) provocaram dúvidas sobre a visão de cidadania restrita às noções de nacionalidade, de territorialidade e de Estado. Assim, o mesmo Estado que formalmente fez florescer a noção formal de cidadania agora parece não conseguir mais ampará-la (AVRITZER, 2002; MHURCHÚ, 2014; ISIN, 2000, 2002, 2015), e isso fez questionar-se se é preciso ir além da cidadania formal – como normas legais sobre direitos para os nacionais de um país –, para a cidadania efetiva, como reconhecimento, participação e emancipação das pessoas – quaisquer que sejam – em uma comunidade;
- b) O aumento da desigualdade socioeconômica em níveis históricos sem precedentes (ATKINSON, 2015; PIKETTY, 2004, 2015; STIGLITZ, 2012; ALVAREDO et al., 2013; SOUZA, 2019), provocaria também uma necessidade de questionamento sobre qual a igualdade de direitos e deveres é possível em um sistema capitalista calcado na extrema concentração de riquezas, principalmente diante do fato histórico de que a alternativa socialista também não se consolidou favoravelmente à igualdade;
- c) O Estado, como agente promotor de cidadania, mantém-se sendo criticado pelo seu tamanho e ineficiência bem como da Administração Pública em geral, mas, de modo mais agudo, recente e específico, essa crítica caminha paralelamente com o questionamento da sustentabilidade financeira dos direitos amparados por esta estrutura (HOLMES & SUSTEIN, 2013). Nesse ponto, ao invés de termos uma visão incondicionada da cidadania como “a existência de um direito de ter direitos”, na linha defendida por Arendt (1989, p. 330) e recuperada por Evelina Dagnino (1994, 2004), passamos a ter a defesa de que é preciso ter dinheiro para ter direitos – construindo-se a financeirização completa da cidadania ou na economicização dos direitos (BROWN, 2017);

- d) Por fim, os movimentos populares recentes de contestação, tanto na primavera árabe quanto nas reivindicações anticorrupção na Espanha, no Brasil, em Portugal, na Islândia e na Grécia, ou mesmo nos movimentos de ocupação que se espalharam pelo mundo tendo com origem o *Occupy Wall Street*, esbarraram na ausência de consolidação de mudanças efetivas e de concretizações de direitos (BOLTON et al., 2013; TEJERINA & PERUGORRÍA, 2017). Esse fenômeno geral de insatisfação, que é difuso e complexo, insuflado por um contexto de desinformações sem precedentes, associou-se a movimentos conservadores que culminaram em instabilidades democráticas em vários países, levando-se à ascensão ao poder de grupos com perfil antidemocrático e conduzindo à reflexão de estarmos diante de um novo paradoxo político, o das democracias sem direitos ou de democracias mortas-vivas (RUNCIMAN, 2018; LEVITSKY & ZIBLATT, 2018; MOUNK, 2018).

Ao olharmos para o final do século XX, no entanto, não era essa a perspectiva defendida por uma série de correntes teóricas ligadas, de uma maneira ou de outra, ao liberalismo e que propugnavam uma série de vitórias supostamente irreversíveis e universais no mundo social, tais como: i) a do mercado autorregulado ou desregulamentado e da Nova Economia, ou seja, a economia que, segundo Stiglitz (2003, p. 34), preconizava a “mudança da produção de bens para a produção de ideias” sobre a velha economia planificada socialista e do intervencionismo econômico das várias matrizes keynesianas (BEESLEY, 1997; FRIEDMAN, 1982); ii) a do Estado Neoliberal ou do Estado mínimo sobre o Estado de Bem-Estar Social ou o Estado-Providência (TAYLOR-GOOBY, 1999); iii) a do Liberalismo Democrático Capitalista sobre o Marxismo em geral, e o Socialismo e o Comunismo, em específico (FUKUYAMA, 1992); e iv) a do gerencialismo na Administração Pública sobre a burocracia governamental, sintetizada na ascensão e na universalização da chamada Nova Gestão Pública ou *New Public Management* (ENTEMAN, 1993; OSBORNE & GAEBLER, 1995; HANDLER, 1996).

Todas essas supostas vitórias deveriam nos levar, segundo esses pensadores, a uma era de plenitude: do pleno emprego, da plena liberdade e da cidadania plena. Fukuyama (1992, p. 139) chegou a defender, por exemplo, que o triunfo do Estado Liberal, democrático e capitalista, demonstrava, seguindo a interpretação que Alexander Kojève deu a Hegel, que “chegamos ao fim da história porque a vida no estado universal e homogêneo é completamente satisfatória

para seus cidadãos. O mundo democrático liberal moderno, em outras palavras, está livre de contradições”. Essas eram também as perspectivas dos exuberantes anos 1990 (*the roaring nineties*) apontadas por Joseph Stiglitz (2003, p. 33) como a década mais próspera da história que “[p]odia não ser o fim da história proclamado por Fukuyama, mas, pelo menos, acreditava-se que era o início de uma nova era”.

Ocorre que, do “Fim da História” de Francis Fukuyama (1992), o mundo parece ter pulado diretamente para o “Fim dos Tempos”, de Slavoj Žižek (2012), nesses vinte anos que separam as duas obras em suas publicações no Brasil. Vivemos em uma época em que a concentração de riqueza alcançou níveis onde “[a]penas 8 pessoas possuem tanta riqueza quanto metade da população mundial, enquanto o 1% mais rico possui mais do que os 99% restantes da população” (JOHNSON, 2017, p. 7). O alarde em torno desse nível de desigualdade levou economistas como Joseph Stiglitz (2012), Piketty (2004, 2015), Alvaredo et al. (2013), Yanis Varoufakis (2016), Atkinson (2015), Goda, Onaran e Stockhammer (2016) a colocá-lo como um dos principais entraves à própria sobrevivência do capitalismo e das democracias no século XXI. Outro exemplo marcante dessas contradições é que, segundo relatório publicado pela *Food Security Information Network* (FSIN), rede técnica de estudos associada à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), estima-se que 124 milhões de pessoas, em 51 países, passam por insegurança alimentar ou fome extrema, principalmente na Nigéria, Somália, Iêmen e Sudão do Sul, requerendo ajuda humanitária urgente. Trata-se de uma tragédia cuja origem não é necessariamente a escassez na produção de alimento, mas a ocorrência de conflitos políticos, de movimentos de migração e de exclusão (*displacement*) impulsionados também pela desigualdade (FSIN, 2018).

Neste cenário, se as grandes narrativas modernas fracassaram (LYOTARD, 1988), se as alternativas reais do socialismo perderam espaço<sup>3</sup> (GIDDENS, 1994) e se a utopia liberal do pleno desenvolvimento democrático dado pelo triunfo do capitalismo de Fukuyama (1992) não se materializou, mas, de outro lado e ao mesmo tempo, se o capitalismo se recusou a morrer, então, talvez a pergunta provocadora de Žižek (2012, p.10) retrate muito bem esse novo período

---

<sup>3</sup> Os comentários de Horkheimer (1990, p.2) nesse sentido são contundentes, diz ele, “[d]esde os anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, a ideia da miséria progressiva dos operários, da qual, segundo Marx, deveria emergir a revolta, a revolução, como transição para o império da liberdade, tomou-se, durante longos períodos, abstrata e ilusória, pelo menos tão antiquada quanto as ideologias detestadas pela juventude”.

de fim dos tempos em que vivemos: “[s]e o capitalismo é assim tão melhor que o socialismo, por que a nossa vida continua péssima?”. A sensação a que se chega é que, além de carências econômicas e financeiras, estaríamos entrando também em um quadro de carências democráticas, sociais, educacionais e jurídicas, ou seja, tal como na análise feita por Mura (2015, p. 38) para o contexto europeu, encontramos-nos em uma fase em que a “nova ênfase discursiva na ‘escassez’ e no ‘endividamento’ na Europa, desencadeada pela austeridade, foi, além disso, acompanhada nos últimos anos por uma convergência crítica do déficit orçamentário e do déficit democrático”. É uma leitura aproximada da confluência perversa defendida por Dagnino (2004) para a América Latina, onde se operaria uma luta simbólica de dois projetos, o neoliberal (que combate enfaticamente os déficits fiscais e orçamentários dos governos) e o projeto democratizante antirregimes autoritários (déficits democráticos), criando instâncias de disputa sobre os conceitos de cidadania e solidariedade.

A sensação do mal-estar civilizatório não é nova, já foi amplamente discutida, por exemplo, nas análises frankfurtianas da teoria crítica, especialmente com Adorno (2009), Marcuse (1973, 1975) e Horkheimer (1990). A reflexão de Marcuse<sup>4</sup> (1973, p. 23), por exemplo, é emblemática nesse sentido, quando ele diz que “[o]s direitos e liberdades que foram fatores assaz vitais nas origens e fases iniciais da sociedade industrial renderam-se a uma etapa mais avançada dessa sociedade: estão perdendo o seu sentido lógico e conteúdo tradicionais”. Assim, discutir Administração Pública e cidadania no contexto atual é tentar resgatar os seus sentidos lógicos em um cenário que parece não apresentar sentido algum, onde pululam os paradoxos e as perplexidades como os de escassez na abundância, de democracias sem direitos, de nacionais sem Estado-nação, de financeirização de direitos, de não-reconhecimentos das pluralidades de gênero, de etnias, das igualdades, etc.

Em suma, em meio a esse cenário de crises e incertezas, o objetivo deste trabalho é estudar a inter-relação entre cidadania e Administração Pública onde ambas encontram-se atualmente sob

---

<sup>4</sup> Um autor como Kettler (1982), por exemplo, defende que, de um lado, Marcuse partilha com a tradição liberal a percepção da civilização como algo que faz toda a diferença no entendimento do mundo, mas, de outro lado e diferentemente deles, isso aconteceria não necessariamente de modo positivo. “Marcuse sustenta que as instituições políticas e sociais criadas nos países mais civilizados dos séculos XIX e XX não conseguem controlar as tensões sociais geradas pela civilização, apesar da aparência em contrário” (KETTLER, 1982, p. 19). Assim, no mundo moderno, a economia se desenvolve, alguma noção de ordem social prevalece, a produção industrial cresce e há alguns bolsões de satisfação, mas, tudo isso é um disfarce do verdadeiro fracasso do processo civilizatório, especialmente, em seu conteúdo subjetivo e substantivo.

pesadas críticas diretamente associadas à própria turbulência do momento atual, por serem tomadas como causas de algumas das crises da contemporaneidade tanto devido à sua presença ineficiente no mundo social quanto por sua promessa de efetivação não cumprida. O objetivo é realizar essa discussão a partir de uma leitura crítica apresentada pela Administração Pública Societal, desenvolvida por Paes de Paula (2009), que defende que a dimensão sociopolítica da Administração Pública se perdeu com o apogeu da Nova Administração Pública (*New Public Management*), de cunho gerencialista, funcionalista e amplamente amparada pela economia neoclássica e pela teoria da escolha racional. Para a Administração Pública Societal, essa dimensão sociopolítica determina que a Administração Pública deveria colocar a questão da cidadania, como participação e emancipação, de modo substantivo, muito além da mera formalização de direitos e deveres, no centro da discussão administrativa do Estado, como capacidade de formulação, definição e implementação de políticas públicas conectando a dimensão técnico-gerencial com a político-institucional.

A premissa geral é a de que o estudo da Administração Pública e a discussão sobre Cidadania estão intrinsecamente relacionados, a ponto de, para alguns autores, não ser possível discutir um sem se falar do outro (LOEFFLER & BOVAIRD, 2018; THOMAS, 2013; STIVERS, 2001). A relação entre ambas parece ser, portanto, mutuamente imbricada, pois, de um lado, conforme analisa Haque (1999, p. 309), temos que “a essência da Administração Pública reside nos princípios da cidadania, porque a sua fundamentação intelectual é baseada no conceito de ‘público’ representando os cidadãos”; ao passo que, de outro, tal como argumenta Turner (2001, p. 1848), “[n]em a cidadania social nem a política pública poderiam existir sem a expansão da Administração Pública e do direito no século XIX”. Com isso, vemos uma interdependência que tem no elemento *público* a sua linha mestra, como um pano de fundo que ampara a relação entre os indivíduos e a sociedade que os cercam. Trata-se, porém, de uma trama conceitual complexa que possui origens comuns, mas cujo decurso histórico e científico teceu momentos de aproximação e de distanciamento, de reconfiguração e até mesmo de negação, e que alcança os nossos dias envolta em uma complicada costura de questionamentos e de crises.

O ponto específico a ser investigado, no entanto, refere-se a uma característica muito particular do tratamento atual dado pelas discussões tradicionais de Administração Pública quanto à cidadania. A nova onda de crises e contestações aos dois conceitos, previamente citada,

provocou um novo reducionismo que está representado na eclosão da hegemonia da financeirização, ou seja, na argumentação geral posta por parte da literatura, sob grande influência da ortodoxia econômica, do funcionalismo e do gerencialismo na administração, de que tanto a Administração Pública (e o Estado) quanto a Cidadania contemporâneas não são sustentáveis financeiramente, e que, por isso, direitos e obrigações (mesmos os meramente formais) devem ser revistos ou mesmo não deveriam existir.

A partir da análise, buscaremos então trazer essa discussão para o caso brasileiro, a partir do qual analisaremos, sob a ótica da perspectiva crítica apresentada pela Administração Pública Societal, a implantação, a viabilização e o sentido de um conceito de cidadania financeira ora em curso no governo federal brasileiro, cuja implementação tem sido capitaneada por um órgão específico, o Banco Central do Brasil.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Trilha teórica: a Teoria Crítica e a dor do mundo

A chamada *Teoria Crítica* é uma abordagem filosófica que ganhou seus contornos fundamentais no início do século XX por meio de pensadores alemães, em sua maior parte, vinculados ao Instituto para Pesquisa Social (*Institut für Sozialforschung*), localizado em Frankfurt, na Alemanha. Existe um consenso na literatura especializada de que, embora seja um movimento fundamental da filosofia do século XX, uma de suas principais definições é, talvez, a menos precisa de todas e mais problemática, justamente a que diz respeito ao que seria a definição de *crítica* que dá nome à abordagem. Essa é uma posição encontrada, por exemplo, em Best, Bonfeld e O'kane (2018), Henning (2018), Fleck (2017), Paes de Paula (2008) e Melo (2011). Segundo Paes de Paula (2008), a crítica como postura de inservidão às tradições, à autoridade, como reflexão profunda a respeito de um determinado tema, não é algo que existe apenas nos teóricos dessa abordagem. Nesse sentido, tal como Sloterdijk (2012, p. 24) coloca, a crítica é antes uma reflexão sobre o incômodo, sobre um desconforto com o mundo, daí a sua noção de que, antes da crítica, existe uma dor, o que ele chama de “o *a priori* da dor”, ou seja, é “o fato de as coisas mais simples da vida se mostrarem tão pesadas para alguém – que abre criticamente os olhos”.

Sloterdijk (2012), então, relata que a crítica nesse sentido, como perplexidade diante da dor que exige uma reflexão, uma resposta, difundiu-se mais propriamente na Modernidade, embora também já existisse na Antiguidade e no mundo medieval. Nessa linha, ele argumenta que “sob as grandes realizações críticas modernas há feridas abertas por toda parte: a ferida Rousseau, a ferida Schelling, a ferida Heine, a ferida Marx, a ferida Kierkegaard, a ferida Nietzsche, a ferida Spengler, a ferida Heidegger, a ferida Theodor Lessing, a ferida Freud, a ferida Adorno” (SLOTERDIJK, 2012, p. 25). A crítica, da Teoria Crítica, no entanto, possui uma noção específica que vai além das feridas abertas do inconformismo com a tradição. Conforme afirma Melo (2011, p. 249), o “que distingue uma teoria crítica das demais posturas teóricas no campo das ciências humanas consiste em seu interesse pelas condições emancipatórias socialmente existentes”. Nesse sentido, não se busca apenas pensar sobre um desconforto com o mundo, sobre uma dor. É preciso enfrentar essa dor, superá-la. A preocupação central da teoria

desenvolvida por esse conjunto de filósofos de Frankfurt, portanto, tinha um propósito específico que era a transformação dos sujeitos na sociedade, tornando-os autônomos, livres diante das condições de subjugação e de dominação que se instauraram no mundo, e que vão da religião à ciência, passando pelo Estado, pela economia capitalista e pelas artes. Se o pensamento moderno, no entanto, inaugurado pela detecção das feridas deixadas pelo obscurantismo medieval, insurgia-se contra uma tradição mítico-religiosa, o pensamento frankfurtiano se levantava contra uma teoria tradicional erguida pela própria Modernidade.

“Teoria crítica, portanto, aparece como um projeto, ou melhor, como um programa esboçado por meio de uma contraposição com aquilo que Horkheimer denominou então como teoria tradicional” (FLECK, 2017, p. 101). A Teoria Tradicional é toda a teoria que se funda a partir de uma noção de ciência com base na pretensão iluminista de esgotamento do mundo pelo sujeito cognoscente, sob uma visão positivista, que defende uma neutralidade do sujeito social e uma separação estrita entre sujeito e objeto, e que guarda um senso de progresso técnico evolucionista irrefletido. Conforme argumenta Paes de Paula (2008, p. 9), para os teóricos críticos da Escola de Frankfurt, “a razão iluminista”, que impulsionou a Teoria Tradicional, “se converteu em um crescente processo de instrumentalização para a dominação e a repressão do homem”, justamente por defender uma ciência estritamente técnica, distante e separada do seu objeto de investigação e pretensamente neutra. Mas, novamente como Sloterdijk (2012, p. 20) aborda, “[s]e as coisas nos acoçam de maneira ardente, precisa surgir uma crítica que dê expressão ao arder. Não se trata aqui de uma questão de distância correta, mas de proximidade correta”. Para os frankfurtianos, portanto, não caberia distanciar-se do mundo para abordá-lo como algo externo a mim, longe, e que será absorvido por uma razão neutra. Era preciso, pelo contrário, aproximar-me desse mundo, compreendê-lo internamente, como produto histórico e conflituoso das relações sociais.

Segundo Best, Bonefeld e O’kane (2018, p. 2), portanto, “a teoria tradicional é acrítica de suas próprias pré-condições sociais e históricas. Em vez de procurar estabelecer a constituição social e histórica de seu objeto, identifica a sociedade como dada”. A Administração, Pública e de Empresas, da maneira como é ensinada e estudada sob a égide do funcionalismo e do positivismo pelas correntes de seu *mainstream*, segue essa lógica tradicional. Um exemplo

simples, nesse sentido, é o de Frederick Winslow Taylor como mito fundador<sup>5</sup> da Administração<sup>6</sup> em que figura, ao mesmo tempo, como pioneiro de uma ciência, a ciência da Administração, mas seus princípios científicos são, de outro lado, trasladados, livremente no tempo e no espaço, como se existissem desde sempre. Sobre esse fato, Aktouf (1996, p. 27) comenta que a administração tradicional busca, com esse movimento a-histórico, “legitimar tanto práticas atuais quanto crer que o homem das cavernas já trabalhava segundo os princípios quase tayloristas de divisão e supervisão do trabalho”. A teoria tradicional, por conseguinte, não se ocupa de demonstrar historicamente a evolução conflituosa dos fenômenos sociais, ela os toma como prontos, acabados. Taylor, como mito fundador, e a Administração como ciência positiva, são enquadrados pela Teoria Crítica, portanto, no processo inverso do desencantamento do mundo weberiano. O que eles fizeram foi proporcionar o encantamento e a dogmatização da própria ciência. Por conceber uma administração reduzida a método de controle, de tempos, de movimentos, de produtividade, de eficiência, culminaram na sacração da racionalidade instrumental que confundiu a ciência com a técnica e fez, da ciência positiva, o novo mito da contemporaneidade, nos termos de Adorno e Horkheimer (1985), autores que edificaram a própria Teoria Crítica.

Com base nessa noção de reflexão sobre as possibilidades de os sujeitos se desvencilharem da dogmatização, seja ela da mitologia, do misticismo ou mesmo da própria ciência, a Teoria Crítica apresentou, no início do século XX, uma construção teórica que questionava não só as bases do positivismo, mas até mesmo as interpretações tradicionais da própria crítica moderna. Foi assim que apresentaram interpretações diferentes para Karl Marx, por exemplo. “Ao

---

<sup>5</sup> Na lição de Chauí (2001, p. 5), um “mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo”. Nessa leitura de mito fundador, proposta por Chauí (2001, p.5), duas questões emergem: i) como *fundatio*, esse mito “impõem um vínculo interno com o passado como origem”, ou seja, existe desde sempre; e, ii) como subjetividade, “falamos em mito também na acepção psicanalítica, ou seja, como impulso à repetição de algo imaginário, que cria um bloqueio à percepção da realidade e impede lidar com ela”, ou seja, é acrítica, é a postura totalmente irrefletida sobre a realidade.

<sup>6</sup> A visão de Taylor como visionário e pioneiro é recorrente nos manuais de Administração, como podemos ver nos seguintes exemplos: “Frederick Winslow Taylor (1856–1915) insistiu que a administração sozinha teria que mudar e, além disso, que a maneira de mudar poderia ser apenas determinada por estudos científicos. A partir daí, o termo administração científica emergiu” (DAFT & MARCIC, 2009, p. 31); “Como pioneiro, o mérito de Taylor reside em sua contribuição para encarar sistematicamente o estudo da organização. O fato de ter sido o primeiro a fazer uma análise completa do trabalho” (CHIAVENATO, 2014, p. 59); “O primeiro homem a fazer os dois, a trabalhar como trabalhador manual e a estudar o trabalho manual, foi Frederick Winslow Taylor [...] Taylor foi a primeira pessoa a aplicar conhecimento no trabalho” (DRUCKER, 2000, p. 191-193); “Taylor introduziu o uso da ciência como ferramenta de gestão” (BATEMAN & SNELL, 2015, p. 38); “Taylor é considerado o pai do pensamento administrativo” (JONES & GEORGE, 2015, p. 40);

analisarem o capitalismo moderno [...], os teóricos críticos mostraram-se mais preocupados com a noção marxista de superestrutura, que é o lugar da vida política, cultural e ideológica, do que com a noção marxista de estrutura, que é o lugar da vida econômica” (PAES DE PAULA, 2008, p. 2-3). De forma similar, a conexão entre teoria e prática foi fortemente defendida pela Teoria Crítica, mas a maneira como a própria *práxis* foi analisada diferia da análise ortodoxa do marxismo. “O ímpeto transformador da *práxis* revolucionária, tantas vezes defendido por Marx, precisava ser fundamentado numa relação bem sucedida entre a teoria e a prática” (MELO, 2011, p. 251). Se a *práxis* revolucionária levava a regimes totalitários, essa *práxis* deveria ser repensada.

Essa ênfase na preponderância da materialidade econômica sobre o mundo social dada por Karl Marx, somada à ideia de que a *práxis* revolucionária gerou consequências penosas para a humanidade<sup>7</sup>, e, ainda, diante da evidência histórica de que a pauperização extrema do operariado, cuja miséria contínua e irrefreável conduziria à revolução, conforme previsto por Marx, não ocorreu, levaram os teóricos críticos a retomarem apenas parte do arcabouço conceitual marxista. Nesse sentido, Horkheimer (1990, p. 2) afirma que a “doutrina de Marx e Engels, que continua imprescindível para o entendimento da dinâmica social, já não é suficiente para explicar o desenvolvimento interno e as relações externas das nações”. De Marx foram mantidas a relevância da análise histórico-social que, combinado a Hegel, foi usada na defesa da dialética como forma de análise em oposição ao positivismo. Além disso, mantiveram-se as discussões, sobretudo, em torno dos conceitos de alienação, ideologia, reificação e fetichismo. Ademais, enfatizou-se a questão da crítica ao capitalismo em suas dimensões políticas e culturais. Esse tipo de abordagem de Marx foi chamado, por alguns autores, de marxismo ocidental<sup>8</sup> (BEST, BONEFELD & O’KANE, 2018; FLECK, 2017; MELO, 2011; PAES DE PAULA, 2008; HONNETH, 2007).

---

<sup>7</sup> A este respeito, Horkheimer questiona a leitura leninista e trotskista de Karl Marx, e chega a dizer que: “A bem da verdade, a mim me parece porém imprescindível frisar, abertamente, que a problemática democracia, apesar de todas as suas falhas, sempre é melhor que a ditadura, a que levaria hoje a subversão. Embora partidária da Revolução Russa, Rosa Luxemburgo, que muitos estudantes admiram, há cinquenta anos atrás já dizia que ‘a eliminação da democracia em geral... propugnada por Trotski e Lenin’ era um remédio muito pior ‘do que o mal que isso supostamente deveria curar’” (HORKHEIMER, 1990, p. 3).

<sup>8</sup> De acordo com Andrew Elgar (2005, p. 3), estudioso da obra de Habermas, o “termo ‘marxismo ocidental’ foi usado pelo filósofo francês Maurice Merleau-Ponty para caracterizar a linhagem amplamente humanista do marxismo que foi articulada na Europa Ocidental, em contraste com o leninismo e o stalinismo da União Soviética e a abordagem maoísta da China”.

Outras preocupações, no entanto, chamavam a atenção dos frankfurtianos logo no início da Teoria Crítica, a dominação, a violência e a imposição da racionalidade técnica sobre a subjetividade humana. Para análise desse fenômeno, era preciso recuperar outro cientista social alemão, combinando a sua análise à de Karl Marx. Trata-se de Max Weber. Horkheimer fazia alertas contra o avanço das burocracias totalitárias, de esquerda e de direita, a sufocar os indivíduos, tomando como exemplos as realidades da Alemanha nazista e do regime soviético sob Stalin. Dizia ele, “[c]omo prova a história recente, ambas as tendências [o avanço da burocracia totalitária de esquerda e de direita] são mais semelhantes entre si do que as ideias que elas invocam” (HORKHEIMER, 1990, p. 4). Nesse sentido, os teóricos críticos retomaram a análise da burocracia e da modernidade proposta por Max Weber, seguindo em parte um caminho já trilhado pioneiramente por Gyorg Lukács.<sup>9</sup>

Weber não foi acolhido da mesma maneira por todos os teóricos ligados à Escola de Frankfurt. Alguns autores desta escola acabaram enveredando por análises psicanalíticas, indo propor estudos amplamente relacionados à questão da subjetividade, algo que também era criticado por ter sido deixado de lado pelo marxismo. Nessa linha, Paes de Paula (2008, p. 6) afirma que “[u]ma preocupação fundamental da Escola de Frankfurt foi também a tentativa de integração entre a teoria marxista e o freudismo”, algo que foi bastante trabalhado por Herbert Marcuse e por Walter Benjamin, que não era exatamente um teórico da Escola de Frankfurt, mas manteve bastante proximidade com ela. Enquanto alguns retomavam Freud, Jürgen Habermas foi um dos autores, já na segunda geração da Escola de Frankfurt, a se dedicar a uma análise mais aprofundada dos conceitos weberianos (HENNING, 2018; ELGAR, 2005). De Weber são retomadas as discussões sobre a modernidade, a racionalidade, a dominação, a legitimidade e a burocracia. Esses conceitos foram conectados para compor a noção de patologias da modernidade, da seguinte maneira:

“As patologias da modernidade, produzidas pela imposição hegemônica da razão instrumental, manifestam-se nos campos da moral, da ciência e da arte. É resultado de uma economia capitalista monopolista, que conta com ampla intervenção do Estado sobre a vida dos indivíduos e cria as condições favoráveis para a implementação de um mundo totalmente administrado” (MELO, 2011, p. 254).

---

<sup>9</sup> Sobre o Weber crítico, escreve Tragtenberg (2006, p. 194): “A obra de Weber é profundamente polêmica; todas autênticas obras o são, haja vista a obra de Marx. A polêmica é a maneira de Weber intervir na coisa pública. Estas polêmicas lhe foram impostas por adversários que as provocaram, obrigando-o a reagir [...]. Ele influi pela crítica de ideologias ineptas, superadas pelo processo histórico, desmistificando-as, mostrando assim sua nocividade social”.

Habermas, portanto, é citado como um autor transfronteiriço entre várias abordagens de teoria social e filosófica, dotado de uma visão peculiar que, ao mesmo tempo que o distancia das primeiras gerações da Escola de Frankfurt, o mantém próximo de uma visão de uma teoria crítica engajada nas transformações possíveis do mundo social, discutindo bastante essas patologias da modernidade (HENNING, 2018; ELGAR, 2005). Conforme Renault (2018, p. 66) comenta, ele faz parte do núcleo de pensadores que permitiu a chamada “emergência de teorias sociais sintéticas, que consistem em tentativas de interconectar diferentes paradigmas, como é o caso em Bourdieu, Habermas e Giddens”. Neste sentido, “[s]ua ação comunicativa derivou de muitas fontes e foi conscientemente eclética”, dizem-nos Best, Bonefeld e O’kane (2018, p. 9), indo “do conservadorismo de Gadamer através da teoria do sistema de Luhmann à filosofia pragmática”. O ecletismo de fontes também encontrou eco em um igual ecletismo de temas tratados por Habermas, indo das questões sobre ciência, epistemologia, passando pela sociologia do direito, filosofia política, direitos humanos, até comunicação e cultura. Nesta vasta amplitude de pesquisas que, conforme Henning (2018) comenta, abrange sete décadas de intensa produção intelectual, alguns temas surgiram e desapareceram, como as questões de metodologia de pesquisa social e a ideologia, mas outros fulguraram como discussões permanentes, como a recuperação em torno da participação e da esfera pública em uma possibilidade de emancipação dos sujeitos sob regimes democráticos.

Dentro deste quadro permanente de reflexão, Henning (2018, p. 405) destaca alguns tópicos perenes na filosofia habermasiana e que demonstram claramente esse elo weberiano: “[u]m desses tópicos é a oposição entre tecnologia (incluindo tecnologia social, como burocracia e Administração Pública) e política ‘real’ (definida como atos de fala que promovem o bem comum, em oposição a usos egoístas, instrumentais ou estratégicos da linguagem)”. Esse tópico situa-se, portanto, no cerne da nossa investigação, ou seja, o relacionamento da Administração Pública como burocracia em um contexto de capitalismo tardio. Assim, para o embate entre a esfera pública e a autonomia privada, em um contexto capitalista de extrema desigualdade, onde as alternativas socialistas falharam e os espaços de reivindicação são mediados por uma burocracia estatal, Habermas busca soluções que sejam ao mesmo tempo democráticas e eticamente justas. Para tanto, ele inculca uma nova roupagem analítica à Teoria Crítica, ao incorporar as questões de linguagem, com a hermenêutica e a comunicação. Assim,

“Para Habermas (1990), a questão seria abandonar a filosofia da consciência cultivada pelos frankfurtianos de primeira geração, que centra a razão no sujeito, para assumir uma filosofia da compreensão, que estabelece a razão comunicacional e a verdade processual, consensualmente estabelecida, em uma tentativa de transpor a divisão entre sujeito e objeto” (PAES DE PAULA, 2008, p. 15).

Habermas se aproxima, segundo Machado (1988) e Henning (2018), da chamada virada linguística na filosofia. “Em contraste com Horkheimer e Adorno, Habermas rejeita a ideia da dominação totalitária da razão instrumental e defende a possibilidade de emancipação” (ANDREWS, 2003, p. 130). Homens e mulheres não serão totalmente consumidos pela dominação racional-legal sufocante, tal como Weber previra em sua imagem da gaiola ou jaula de ferro da racionalidade moderna. Seria possível construir uma saída coletiva e consensual, para isso, seria necessário constituir uma valorização de uma razão alternativa, comunicativa, capaz de viabilizar esse processo. Assim,

“Com a teoria do agir comunicativo, Habermas quer chegar à análise das precondições transcendentais de uma comunicação e de um entendimento possível, que revele as normas fundamentais para todos aqueles que querem ser considerados como seres humanos racionais (capazes de comunicar e construir um argumento) e que podem ser reconhecidas e utilizadas como justificção à perspectiva prático-ideal implícita em uma teoria crítica da sociedade capitalista contemporânea” (MACHADO, 1988, p. 39).

Com base nesta discussão sobre as possibilidades de emancipação na sociedade capitalista contemporânea dadas pela relação entre Estado – como burocracia e como representação da soberania popular – e sociedade, apresentadas pela Teoria Crítica, e, em especial por Habermas é que iremos guiar nossa discussão. Retomando o princípio metodológico da Teoria Crítica de construção sócio-histórica dos fenômenos sociais, portanto, realizaremos primeiro uma retomada das relações entre Administração Pública e Cidadania, que é o que faremos a seguir.

## **2.2 Crítica, Administração Pública e Cidadania: Habermas, Arendt e Weber**

O percurso teórico a ser trilhado nesta pesquisa é, portanto, o pavimentado pelas discussões que emergiram no bojo da Teoria Crítica, sobretudo com a Escola de Frankfurt, e que encontraram em Jürgen Habermas, nome associado à segunda geração dessa escola de pensamento (mas que não se manteve preso a ela), um ponto central de reflexão sobre os temas que aqui nos

interessam, como burocracia e racionalidade, direitos fundamentais e cidadania, esfera pública e participação, emancipação e democracia. Habermas, portanto, será um pensador fundamental para guiar essa reflexão também por ser um filósofo cujas ideias foram bastante incorporadas pelos estudos organizacionais (PAES DE PAULA, 2016, 2008; RASCHE & SCHERER, 2014; FARIA, 2009; VIZEU, 2005; ALVESSON & DEETZ, 2005; KELLY, 2004; SERVA, 1997; BURRELL, 1994).

Ao lado de Habermas, e em grande medida em um diálogo recuperado por ele, trabalharemos também com Hannah Arendt. Arendt, tal como Habermas, não é uma pensadora de fácil categorização. Ela mesma tendo recusado a definição de filósofa (BUCKLER, 2011), discutiu também temas muito caros para a nossa pesquisa, como direitos humanos, política e participação, e, também, cidadania. O pensamento de Hannah Arendt foi ponto de reflexão do próprio Habermas (1990), tal como Henning (2018) também indica, e teve sua obra bastante analisada por pensadores e pensadoras relacionados direta ou indiretamente à Escola de Frankfurt, como demonstram Olson (2018) a respeito do trabalho de Franz L. Neumann, e Latz (2018) sobre Gillian Rose, ambos discutindo as repercussões da análise arendtiana do surgimento de regimes totalitários e a questão judaica durante o nazismo. Hannah Arendt, no entanto, não pode ser categorizada nem nunca foi uma pensadora da Escola de Frankfurt. Além disso, ainda possui uma literatura incipiente relacionando suas ideias aos estudos organizacionais, estando sua discussão mais próxima do Direito, da Ciência Política e das Relações Internacionais (BUCKLER, 2011; MCGOVAN, 1998; ZILIO, 2012; VINO, 1996).

A conexão que buscaremos apreender entre os dois autores, Arendt e Habermas, se dá por meio de uma base de discussão comum, a recuperação da esfera pública como espaço de interlocução entre sujeitos autônomos, como momento da prática política e do exercício do diálogo como faculdade da razão que enseja uma coexistência democrática na sociedade. Uma figura essencial surgirá como promotora desses espaços no mundo social moderno, que é o Estado, ao mesmo tempo sendo representação da soberania popular e burocracia, ou seja, uma instituição que articula a política e a técnica administrativa, por meio da Administração Pública como o Estado em execução. Para tanto, dois autores-chave encadearão o diálogo entre os dois pensadores e farão a conexão direta com a Administração e a Cidadania, Max Weber e Immanuel Kant.



Habermas (2002, 1992, 1998) recuperará de Weber (1905/2004, p. 96) o processo de “desancantamento do mundo” apresentado pela Modernidade que “repudiava como superstição e sacrilégio todos os meios mágicos de busca da salvação”, e que culminará na expansão do domínio técnico-científico da natureza que, no capitalismo avançado, consagrará um tipo específico de racionalidade, a instrumental<sup>10</sup>. Weber (1905/2004) contraporá a razão instrumental (*Zweckrationalität*), formal e típica da dominação racional-legal – base da burocracia e cuja ação irrefletida operacionaliza os regimes totalitários, na visão de Arendt (1989) – à razão substantiva (*Wertrationalität*), que Habermas reorientará para a sua razão comunicativa e que versa sobre a reflexão crítica e profunda capaz de efetivamente promover a emancipação dos sujeitos na sociedade.<sup>11</sup>

Hannah Arendt, por sua vez, não estabelece uma relação imediata com Max Weber. Nixon (2015) e Baehr (2010) descrevem a relutância de Arendt em trabalhar com conceitos weberianos, especialmente, quanto ao uso de tipos-ideais de carisma e de burocracia para analisar os regimes totalitários. A aproximação com o filósofo Karl Theodor Jaspers<sup>12</sup> – pensador que influenciara também Habermas –, segundo alguns intérpretes, a teriam feito refletir forçosamente sobre a obra de Weber, mas, de modo geral, seria possível reconhecer, tal como Kateb (2006, p. 131) argumenta, que o “projeto de Arendt de conceituar o autenticamente político tem uma semelhança superficial com os esforços comparáveis de dois escritores alemães um tanto anteriores, Max Weber e Carl Schmitt”. Apesar disso, como já reconhecido por parte da literatura, na sua discussão sobre regimes totalitários, deliberadamente ou não, a

<sup>10</sup> Nesse sentido, tal como argumenta Machado (1988, p. 40), “[p]ara Habermas, as posições teóricas de Horkheimer e Adorno, dos anos 40, reforçaram as convergências entre a tese weberiana sobre a racionalização e a crítica da razão instrumental, que se situa na linha da tradição Marx-Lukács”, que trabalha o processo de reificação do capitalismo como integrado ao processo de dominação racional-legal.

<sup>11</sup> As conexões entre Weber e Habermas são mais profundas que isso, tal como Sitton (2003, p. 19) argumenta, “[t]anto para Habermas quanto para Weber, o desenvolvimento social baseia-se em ‘interesses ideais’ e ‘visões de mundo’ (Weber), anteriormente e independentemente emergentes, ou “potenciais cognitivos” (Habermas). Assim como a evolução futura de uma espécie é limitada por sua química física existente e sua estrutura biológica, também as futuras direções sociais da espécie humana são limitadas por seu desenvolvimento cultural anterior”.

<sup>12</sup> Nixon (2015, p. 90) comenta a resistência de Arendt a Weber em um trecho de uma carta de Jaspers a Arendt, da seguinte maneira: “Nessa ocasião em particular, a diferença surgiu como resultado de Jaspers ter enviado a Arendt um livro que escrevera sobre Max Weber e publicado em 1932 com o subtítulo ‘a essência alemã no pensamento político, na erudição e na filosofia’. Em uma carta datada de 1 de janeiro de 1933, Arendt agradeceu-lhe pelo livro e depois disse que, embora não a incomodasse por ele ter retratado Weber como ‘o grande alemão’, a incomodava que ele encontrasse ‘a essência alemã’ em Weber e identificou essa essência com ‘racionalidade e humanidade originária da paixão’. Ela tinha ‘a mesma dificuldade com isso. . . com o imponente patriotismo de Max Weber’”.

“visão de Arendt é dominada por suas preocupações com a burocracia” (WALDRON, 2006, p. 208). Essa questão, porém, não é a que mais nos interessa aqui, mas uma outra reflexão: o questionamento da atomização do indivíduo frente à racionalidade moderna, que está em Weber, e que Arendt toma nos regimes totalitários como um caso extremo, pulverizando-os nas massas, o que impede o reconhecimento das pessoas – principalmente das diferentes, dos estrangeiros, das minorias – como sujeitos universais de direitos (LAFER, 1988, 1997, 2018).

Esse sentido universal da condição humana seria uma conexão por meio da ética kantiana que perpassa Weber<sup>13</sup>, Arendt<sup>14</sup> e Habermas<sup>15</sup>, que aproximaria a razão prática kantiana da razão substantiva weberiana e ambas da razão comunicativa e a ética do discurso habermasianas e do sentido da ação política arendtiano. Os três se associam a Kant, portanto, ao encontrar na faculdade de julgar, amplamente estudada por eles, e no Direito, um campo de estudo e uma possibilidade de emancipação dos indivíduos na sociedade (HUNZIKER, 2010; BEINER, 1992; KRISTEVA, 2001; FREITAG, 1989). Conforme Rutgers e Schreurs (2006) discutem, seria possível identificar as origens da dicotomia entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental weberianas diretamente na filosofia kantiana, quando ele discute os conceitos de autonomia e de heteronomia. No primeiro caso, o sujeito autônomo, capaz de refletir sobre os valores de sua ação, segue os princípios morais internos e absolutos, ao passo que o segundo se guia por objetivos e fins calculados que lhes são externos. A racionalidade substantiva, portanto, se aproxima da autonomia kantiana que implica a sua concepção de liberdade (emancipação) como conceito inexplicável, mas que se opera no mundo social quando

---

<sup>13</sup> Alguns intérpretes de Weber, como Gabriel Cohn (2003) construíram a imagem de Weber como um pensador que se identifica por uma posição de renúncia, de recusa a assumir-se defensor de qualquer sistema teórico totalizador, por isso seria difícil encontrar nele influências diretas de pensadores que não possam ser questionadas, as mais frequentes, sendo as de Kant e de Nietzsche. Tragtenberg (2006, p. 197) também apresenta essa visão ao dizer que “Weber não significa um compromisso; não está nem do lado do republicanismo burguês nem do socialismo proletário; defende o liberalismo político, combate o liberalismo econômico”. Cohn (2003) defende que, prova disso, é que Weber não se permitiu deixar de analisar qualquer corrente teórica de seu tempo, sem adotar nenhuma delas. Reduzi-lo a um representante do idealismo neokantiano, portanto, seria uma simplificação grosseira. “Não houve uma só corrente de pensamento à qual ele tenha ficado indiferente”, diz Cohn (2003, p. 10-11), mas, por outro lado, deixar de reconhecer a influência de Kant em Weber pode ser um erro muito mais grave.

<sup>14</sup> O interesse de Hannah Arendt por Kant não se fundaria apenas na investigação sobre a faculdade de julgar ou uma tentativa recuperar uma filosofia política nesse filósofo, ela o distinguiu como um pensador capaz de romper com o pensamento conformado. Swift (2009, p. 6) argumenta, nesse sentido, que “Arendt também achava que no período moderno alguns filósofos, como Kant, haviam conseguido sair da tradição filosófica”, ou seja, por ser essencialmente crítico, conseguiu aproximar-se da reflexão política, algo que Habermas (1989) também evocará.

<sup>15</sup> O fato de os três pensadores Weber, Arendt e Habermas receberem influências de Kant não quer dizer que eles concordem em suas interpretações deste. No caso específico de Arendt e Habermas, esse é até um dos motivos pelos quais Habermas a critica. Conforme afirma Julia Kristeva (2001, p. 76), “Habermas a repreende [Hannah Arendt] por negar o status cognitivo do julgamento e por dissociar o discurso prático (político) do discurso racional”.

o sujeito é capaz de criar as suas próprias normas<sup>16</sup> (SADRI, 1982). Nessa linha, conforme Freitag (1989, p. 10) argumenta, “a legislação elaborada pela razão prática [kantiana] precisa levar em conta, como finalidade suprema, a realização desse valor interior e universal: a dignidade humana”. Conectam-se, assim, a razão prática e a racionalidade substantiva, que se relacionam com a dignidade humana como fim último, que é, na verdade, o que está por trás da noção arendtiana de direitos humanos, válidos para todos os seres humanos, o cidadão do mundo de Habermas.<sup>17</sup>

Voltando para o contexto organizacional, Guerreiro Ramos (1981) resgata a distinção entre a racionalidade instrumental e a substantiva. Segundo ele (RAMOS, 1981, p. 5), Weber não tinha qualquer “compromisso dogmático com a racionalidade gerada pelo sistema capitalista”, sendo sua análise, na visão de Ramos (1946/2006) e também na de Tragtenberg (2006, 1997, 1966), essencialmente crítica, com o que concordamos.<sup>18</sup> Assim, a *Zweckrationalität* é a racionalidade legal-formal que “é determinada por uma expectativa de resultados ou ‘fins calculados’”, meramente instrumental e não emancipatória, e a *Wertrationalität*, por sua vez, a racionalidade substantiva ou de valor, que “é determinada independentemente de suas expectativas de sucesso e não caracteriza nenhuma ação interessada na consecução de um resultado ulterior a ela” (RAMOS, 1981, p. 5). Assim, Weber teria descrito a burocracia como “empenhada em funções racionais, no contexto peculiar de uma sociedade capitalista centrada no mercado, e cuja racionalidade é funcional e não substantiva” (RAMOS, 1981, p. 5). A racionalidade substantiva, sim, constituir-se-ia um “componente intrínseco do ator humano” capaz de promover a sua reflexão emancipatória. É nesse sentido da burocracia esmagadora da racionalidade reflexiva que Prestes Motta também recupera de Weber a noção de burocracia como forma de poder<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> É nessa linha que Freitag (1989, p. 16) argumenta que “[a] moralidade kantiana começa com a liberdade, mas termina com a sujeição do sujeito ao imperativo do dever (*Pflicht*), o dever de subordinação da própria vontade à vontade da lei (universal)”.

<sup>17</sup> “No papel de cidadão do mundo, o indivíduo confunde-se com o do homem em geral - passando a ser simultaneamente um eu singular e geral” (HABERMAS, 1997, p.17)

<sup>18</sup> Um importante papel dos autores da Escola de Frankfurt, e, em especial de Habermas, foi justamente essa recuperação da interpretação do Max Weber como teórico crítico, como apontado em Elgar (2005), Geuss (1981), Best, Bonfeld e O’Kane (2018), Henning (2018), Machado (1988) e Sitton (2003). Nos estudos organizacionais, Paes de Paula (2008) já havia apontado essa relação e também destacou que muito da análise crítica frankfurtiana fora antecipada por pensadores brasileiros como Guerreiro Ramos e Tragtenberg, e a visão do Weber crítico não escapou a esses autores, como também para Prestes Motta, tal como também comentam Motta (2001), Faria e Meneghetti (2009, 2011), Paes de Paula (2007, 2008b) e Paes de Paula et al. (2010).

<sup>19</sup> Prestes Motta (1986, p. 68), ao fazer a discussão sobre burocracia, recupera as formas históricas básicas de dominação weberianas, quais seja, a legal-burocrática, a carismática e a tradicional, para discutir que por meio delas uma combinação entre a dominação vista como “constelação de interesses” e a que decorre das funções e relações de mando e subordinação chega-se à ideia geral de que, no mundo burocrático, “a dominação expressa-

Com base nessa oposição, portanto, entre a razão instrumental e a substantiva, que permeia tanto a Modernidade quanto as burocracias, analisaremos o fenômeno da cidadania opondo, similarmemente, os conceitos de cidadania formal e cidadania efetiva, que acompanham a distinção anterior, secundando uma terminologia comum à discussão sociológica sobre cidadania na pós-modernidade, encontrada principalmente em Engin Isin (2000), Isin e Turner (2002) e Mhurchú (2014). A cidadania formal versa sobre a mera consagração normativa-legal de direitos e deveres assim reconhecidos por um Estado, a uma determinada camada da população, e a cidadania efetiva abrange todas as pessoas e versa sobre as possibilidades de concretização desses direitos de modo emancipatório e participativo na sociedade.

Ainda como espelhamento dessa discussão, teremos, então, os modos de se viabilizar a cidadania por meio da maneira como esta é reconhecida pelos modelos de Administração Pública distintos, a Administração Pública Gerencial, de um lado, e a Administração Pública Societal, de outro (PAES DE PAULA, 2009). A ideia é que a Administração Pública Gerencial, imersa em uma defesa neoliberal do Estado, arraigada na razão instrumental, não valoriza a dimensão sociopolítica da Administração e, ao fazer isso, não coloca a cidadania no centro da sua discussão, ou quando o faz, incorpora uma visão reducionista da cidadania formal. A Administração Pública Societal, por sua vez, inspirada na Teoria Crítica, busca recolocar a dimensão sociopolítica da gestão pública no centro do debate e para tanto coloca a cidadania em evidência, caminhando para uma visão de cidadania substantiva, como emancipação, evocando uma visão participativa e democrática, permeada por uma racionalidade substantiva.

Por fim, entendemos que essas associações entre tipos de Administração Pública e de conceitos de cidadania concebem também condições específicas de efetivação de direitos sob o capitalismo, que na verdade são condições de existência nesse próprio sistema, pois afetam diretamente a questão da dignidade humana. Sendo assim, ter-se-ia, do lado neoliberal, a cidadania financeirizada, em que a obtenção de direitos estaria condicionada à sustentabilidade

---

se como organização”. Motta discute, portanto, que o ponto fundamental de a dominação racional-legal ser também uma maneira de assegurar o controle e o poder da Burocracia como organização e como sistema social, ou classe social, quando diz que a “burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura por intermédio das organizações burocráticas” (BRESSER-PEREIRA & MOTTA, 2004, p. xiii), como o próprio Weber (1973, p. 19) coloca, “tecnicamente, a burocracia representa o aspecto mais puro de autoridade legal”.

financeira dos mesmos pelos próprios indivíduos, dado que o Estado, em situação de crise fiscal e econômica, não seria capaz de viabilizá-los economicamente (BROWN, 2017). Contraposta a esta visão, teríamos a noção de garantias universais de direitos pelo Estado, em busca de uma cidadania efetiva a ser acolhida pela Administração Pública Societal, amplamente estendida a todas as pessoas como sujeitos de direito. Nessa visão, direitos e garantias independem de financeirização, são precondições de existência e são inalienáveis. Caberia ao Estado, nessa visão, assegurar as condições de um mínimo existencial, para fruição de direitos fundamentais, por meio de políticas públicas ou mesmo mediante a distribuição de Renda Básica Universal.

Todas essas relações que guiarão a discussão desse trabalho estão sintetizadas, portanto, no **quadro 2**, logo abaixo.

**Quadro 2 – Relações entre Administração Pública e Cidadania**

<b>Base Teórica</b>	<b>Paradigma de Gestão Pública</b>	<b>Dimensão Enfatizada</b>	<b>Racionalidade</b>	<b>Cidadania</b>	<b>Condições de Cidadania no Capitalismo</b>
Teoria Crítica, Habermas, Arendt e Weber	Administração Pública Societal	Sociopolítica	Substantiva	Efetiva / Participativa / Emancipatória	Luta política e Participação
Teoria Tradicional, Funcionalismo-Positivismo, Economia Neoclássica	Administração Pública Gerencial	Técnico-Econômica	Instrumental	Formal / Reducionista / Financeira	Autofinanciamento Individual / Financeirização

Fonte: elaboração própria.

Na sequência, apresentamos a construção teórica deste quadro.

### **2.3 A crítica no contexto organizacional: a Administração Pública Societal**

É difícil precisar quando nasce uma ciência. Conforme aponta Reed (2007), no entanto, uma demarcação possível para a origem dos estudos organizacionais e da Administração é o desenvolvimento do próprio capitalismo como sistema e modo de produção. Assim, as raízes históricas dos estudos organizacionais coincidem com esses movimentos de formação do Estado burguês (como Estado Administrativo) e das grandes corporações industriais, ambas constituídas como Burocracias, privadas ou públicas, em um contexto de consolidação da

racionalidade na Modernidade. Tragtenberg (2006) leva o início dessa discussão teórica a Saint-Simon e a outros pensadores do século XIX, como Hegel, pois, como fenômenos sociais, as burocracias são bem anteriores a estes, tal como discutem Max Weber (1982, 1999, 2010) e Karl Marx (1857/2011) ao falarem das burocracias<sup>20</sup> asiáticas e do modo de produção asiático. Essa é uma análise, no entanto, que se apresenta como uma alternativa à teoria da administração do *mainstream*. Para a Administração hegemônica, os estudos organizacionais, a Administração como ciência e as consultorias nascem, todas, com Frederick Winslow Taylor (1909/1995) e Henri Fayol (1916/1989), o primeiro constituindo seu principal mito fundador.<sup>21</sup>

Seguimos aqui, portanto, o entendimento de Tragtemberg (2005, 2006) de que a discussão sobre burocracia na esfera pública, como Estado e poder, precede o estudo da burocracia como Administração de Empresas, tal como defendido pela teoria administrativa tradicional. Esse ponto é fundamental porque, ao reconhecermos isso, estamos admitindo também que a discussão sobre Administração Pública inicialmente incorporava análises sobre o Estado e desse com os indivíduos, ou seja, que Administração Pública e Cidadania – como esse amálgama de relações políticas entre indivíduos, sociedade e Estado – estava no cerne da reflexão inicial sobre burocracia, com Hegel e depois com Weber<sup>22</sup>. “Hegel procura sintetizar na corporação (entendida como burocracia privada) e no Estado (entendido como burocracia pública acabada) as múltiplas determinações que levam à tensão entre o interesse particular e o universal do Estado” (TRAGTENBERG, 2006, p. 27). “Max Weber”, por sua vez, “critica a

---

<sup>20</sup> Alguns autores, como Cunha (2015, 2017) e Krygier (1985), defendem a possibilidade de haver uma discussão sobre burocracia em Karl Marx. Esse é um ponto controverso na literatura marxiana e marxista, até porque uma teoria do Estado era um dos intentos do volume III, não acabado d’O Capital, ou seja, trata-se de um projeto inconcluso, daí autores como Poulantzas (1985) insistirem que não seria problema reconhecer que Marx não teria uma teoria do Estado, e portanto da burocracia, e partir dele para que os teóricos atuais construam essa análise. Uma crítica não-marxiana famosa é a de Norberto Bobbio (1978) sobre Marx não ter uma teoria de Estado e que gerou uma série de debates. Um resumo desses debates pode ser visto em Bianchi (2007).

<sup>21</sup> “Ao falarmos em mito”, diz-nos Chauí (2001, p. 5), falamos “não apenas no sentido etimológico de narração pública de feitos lendários da comunidade”, que é originalmente o significado da palavra grega *mythos*. Falamos também em um segundo sentido, antropológico, “no qual essa narrativa é a solução imaginária para tensões, conflitos e contradições que não encontram caminhos para serem resolvidos no nível da realidade”. É interessante como essa ideia de solução imaginária do mito alcança a contemporaneidade ressignificada, mas sem se descolar totalmente dessa essência do fantástico. O mito agora, na dinâmica das redes sociais brasileiras, é verbo: mitar. Esse neologismo, conforme discutem Valadares e Moura (2016), denota toda pessoa que comenta algo emblematicamente, com grande repercussão e compartilhamento nas redes. Ou seja, o mito não é apenas a solução imaginária, mas a capacidade imaginada de perpetuar comentários, falsos ou verdadeiros, não importa, indefinidamente no mundo virtual.

<sup>22</sup> Na visão de Shaw (1992), para Hegel, o modo de execução da burocracia é diferente do que compreende Weber. Hegel entende que a natureza da atividade burocrática não é a mera aplicação do conhecimento técnico-instrumental, da perícia (*expertise*), mas o conhecimento em sua vertente prática no sentido aristotélico. Assim, opõe-se a tecné na visão weberiana de um lado e a *phronesis* na visão hegeliana de outro.

concepção do Estado corporativo e a sua ressurreição no século XX”, diz Tragtemberg (2006, p. 155). Nessa linha, entende-se que foi com o advento da Administração Científica que se propalou a visão empresarial da administração, que distanciou a reflexão política da discussão organizacional.

Duas cisões foram operadas nos estudos da administração com o advento da Administração Científica: a divisão entre Administração Pública e de Administração de Empresas, separando o público do privado, e a cisão entre a política e a técnica. A separação entre política e técnica administrativa tinha como foco eliminar o conflito das relações sociais produtivas nas organizações, conforme discute Tragtemberg (2005, 2006), criando-se, assim, a possibilidade de uma ideologia da harmonia administrativa. “A ideologia da harmonia administrativa iniciada por Taylor, reafirmada por Fayol, é continuada por Mayo, na sua preocupação em evitar os conflitos e promover o equilíbrio ou um estado de colaboração definido como saúde social” (TRAGTENBERG, 2006, p. 102). A dicotomia público/privado, por sua vez, não é exclusividade da Administração. Weintraub e Kumar (1997) já haviam abordado a separação público e privado como sendo a grande dicotomia da teoria social e do pensamento social ocidental. Conforme afirma Thériault (1992), a separação entre o público e o privado é um tema fundamental no pensamento político moderno. Tanto Hannah Arendt (2007) quanto Habermas (2001) analisaram essa relação no centro da formação social reflexiva, apontando justamente a desvalorização do público em detrimento do privado como um dos problemas da contemporaneidade. O que a teoria da administração fez foi justamente o contrário, favorecer a defesa do privado sobre o público<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Mintzberg (1996), por exemplo, já dizia no final do século passado que já era hora de “reconhecemos o quão verdadeiramente limitada essa dicotomia é”, e mais do isso, era preciso ir além dos mitos que ela reproduz, principalmente, os que deificam as soluções privadas e demonizam as públicas. Mintzberg (1996, p. 76) afirma que, no mundo ocidental, “porque o capitalismo supostamente triunfou, o setor privado se tornou bom, o setor público ruim”, e, “acima de tudo, dizem alguns especialistas, o governo deve se tornar cada vez mais parecido com uma empresa”. Tal como defende Chanlat (2000), no entanto, essa seria uma consequência imediata de um fenômeno mais amplo, o de construção do que ele denomina de sociedade managerial – em alusão à predominância do termo inglês, *management*, atrelado à Administração de Empresas e que se impõe como visão preponderante no mundo administrativo acadêmico e prático. Em uma argumentação similar, Gaulejac (2007) expõe a repercussão da expansão da visão gerencialista privatista sobre todas as esferas do mundo social como sendo a grande patologia social do nosso século. De certa forma, essa é uma argumentação que caminha em linha também com a obra recente de Byung-Chul Han (2015), sobre vivermos na sociedade do desempenho, muito inspirado no desempenho privado.

Para compor essa crítica da relação público/privado, Habermas (1991) e Arendt (2007) recuperam a mesma fonte: o pensamento clássico grego e a discussão da relação entre a Cidade-Estado (*polis*) e a casa (*oikos*). Habermas (1991) apresenta uma das principais análises acerca do tema, em sua obra *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Nessa obra, o filósofo alemão recua à formação das Cidades-Estado gregas para identificar a origem dessa separação, bastante evidenciada no pensamento aristotélico. Nas Cidades-Estado gregas, havia a esfera da *polis* que era um ambiente comum (*koinon*) para os cidadãos livres, que marcava o domínio da vida política exercida por meio da ação (*praxis*) e do discurso (*lexis*). Essa esfera era estritamente distinta e separada do reino do *oikos*, a esfera da casa, da família e daquilo que é dado a cada indivíduo em seu próprio domínio doméstico (*idia*). A esfera pública, por ser concebida pelo diálogo, pela construção coletiva, era o mundo da permanência, da liberdade, da perenidade ao passo que a privada, dada pelo domínio patriarcal, era o reino da inconstância, da violência, da transitoriedade. Essas categorias distintas, segundo Habermas (1991), foram assimiladas e trazidas até a Idade Média, por sua vez, por influência direta da sua cristalização pelo Direito Romano, que as reconheceu tecendo diferenças técnico-jurídicas entre o *publicus* e o *privatus*, incutindo nuances à interpretação clássica grega desses termos. Essas expressões seriam, no entanto, totalmente modificadas com a ascensão da sociedade burguesa que veio a colapsar a noção de esfera pública, reduzindo-a à esfera da autoridade pública demarcada pela existência de uma administração permanente e de um exército.

Em uma linha similar, Arendt (2007) também se ocupa dessa distinção entre o público e privado na sua origem helênica, principalmente no seu livro *A Condição Humana*. O público, tal como dado em Aristóteles e mencionado por Habermas, possuía vários sentidos, dentre eles, o de que tudo o que é público está disponível para todos visto ser comum a todos, mas, mais do que isso, esse mundo público “tem que ser pensado não apenas como aquilo que é comum, mas aquilo que é comunicável e que, portanto, se diferencia das experiências estritamente subjetivas e pessoais que podem ter validade na dimensão privada da vida social” (TELLES, 1990, p. 31). Essa percepção arendtiana é também reforçada em Weintraub e Kumar (1997) quando enfatizam que uma das características básicas da oposição público privado é a contraposição entre o que está aberto, revelado e acessível versus o que está oculto, escondido ou visível para poucos ou invisível para muitos. Para Arendt (2007, p. 31), a esfera pública é fundamental, pois “[n]enhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres



humanos”. Assim, a vida na Cidade-Estado demonstrava, segundo Arendt, que o cidadão recebera uma segunda vida, para além da sua vida privada, concebida por aquela da casa (*oikos*) e da família. A visão de Habermas de que a esfera privada era, no helenismo, o âmbito da violência, da dominação, está também presente em Arendt<sup>24</sup>, quando ela diz que o “ser político, o viver num *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência” (ARENDR, 2007, p. 35).

O político para Hannah Arendt, portanto, implica justamente a capacidade de articulação dialógica no espaço público. “A política”, diz ela, “trata do estar junto, uns com os outros diferentes” (ARENDR, 1997, p. 45), é ao mesmo tempo a coexistência com os diferentes e a liberdade de ação surgida do consenso. Segundo Torres (2007, p. 238), portanto, há uma relação direta para Arendt entre a liberdade e a política, “porque Arendt considera a liberdade e a ação política como sinônimas, haja vista que não é enclausurando-se em si mesmo, utilizando-se unicamente da capacidade de pensar ou de querer, que um indivíduo passa a ser livre”. Ou seja, não basta para ser livre a contemplação – a razão erudita solitária do filósofo e enaltecida pelo pensamento grego clássico –, é preciso a ação conjunta (política) movida pelo diálogo. Vista dessa maneira, a política como prática, como exercício coletivo da construção de consensos, legitima o poder e o afasta da violência. Isso é o que Habermas (1993, p. 105) chamou de “hipótese central que Hannah Arendt repete infatigavelmente”, e que ele mesmo espelha em sua argumentação, qual seja, a de que “nenhuma liderança política pode substituir impunemente o poder pela violência; e só pode obter o poder através de um espaço público (*Oeffentlichkeit*) não-deformado”. O espaço público não-deformado é aquele sem restrições à comunicação, e que por isso viabiliza a existência do poder legítimo, obtido pela ação política.

O surgimento do Estado-Nação na Modernidade foi fundamental para estabelecer a cisão entre a esfera pública e privada nos moldes conflituosos colocados pela Administração tradicional. Segundo Horwitz (1982), isso foi um reflexo das teorias sobre soberania dos séculos XVI e XVII. Em resposta a esse movimento e “em reação às reivindicações dos monarcas, e depois dos parlamentares, de terem poderes irrestritos para produzir as leis”, diz Horwitz (1982, p.

---

<sup>24</sup> Na leitura feita por Rouanet e Freitag (1993, p. 23), a questão do poder é central na relação entre Arendt e Habermas, pois “o interesse de Habermas pelo pensamento de H. Arendt vem do fato de que para ambos o poder só é legítimo quando resulta de um consenso”.

1423), “houve um esforço para contrabalançar e demarcar diferentemente a esfera privada como livre do poder invasivo do Estado”. Nessa mesma linha, diz-nos Arendt:

“A distinção entre uma esfera de vida privada e uma esfera de vida pública corresponde à existência das esferas da família e da política como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-estado; mas a ascendência da esfera social, que não era nem privada nem pública no sentido restrito do termo, é um fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com o surgimento da era moderna e que encontrou sua forma política no estado nacional” (ARENDDT, 2007, p. 37)

Ao longo do processo de consolidação do capitalismo sob o impulso das grandes corporações privadas, o aparato estatal e a burocracia pública foram sofrendo com críticas acerca de sua ineficiência, muito calcadas em uma interpretação equivocada da análise Max Weber sobre o fenômeno burocrático, especialmente, a partir do primeiro quarto do século XX com as obras de Talcott Parsons (1937)<sup>25</sup>, Robert K. Merton (1949/1968) e Philip Selznick (1948). Essa crítica, porém, é anterior na Administração Pública e ganhou força com a Administração Científica taylorista. Woodrow Wilson (1887) teria esboçado o embrião dessa ideia em seu texto de 1887, *The Study of Administration*. Nesse ensaio, Wilson (1887) conceitua a Administração no setor público como sendo o “governo em ação”, ou seja, o Estado em movimento, a sua parte mais operacional e mais visível para a sociedade. Há, em seu texto, pelo menos, dois movimentos muito claros: uma aproximação da Administração Pública da ótica jurídico-legal do Estado<sup>26</sup>, pois “a Administração Pública é a execução sistemática e detalhada

<sup>25</sup> Alexander (1999) diz que Parsons inicia sua trajetória demarcando presenças claras na sua principal obra, *The Structure of Social Action*, de Marshall, Pareto, Durkheim e Weber, e, as ausências, sobretudo, de Marx e Simmel, dos pragmáticos e dos institucionalistas americanos. Alexander (1999) atribui essas escolhas às ideias e conceitos que mais se identificariam ou se refletiriam na própria construção teórica de Parsons, dali para frente. Segundo ele, teria sido sua intenção deliberada estabelecer que Durkheim e Weber eram clássicos, mas não como outros os liam, e sim conforme a leitura parsoniana desses autores permitiria que eles fossem lidos, ou seja, como defensores de modelos sociais que preservam a ordem e o consenso e as estruturas e funções sociais. “Quando, no final da década de 1950, surgiu um movimento teórico e empírico contra o funcionalismo, a interpretação parsoniana dos clássicos tornou-se um de seus elementos principais” (ALEXANDER, 1999, p. 61). É interessante notar, segundo Alexander (1999), que, embora tenham havido queixas sobre as ausências de Marx e de Simmel (com Levine e Coser), as principais ausências percebidas e combatidas no movimento antifuncionalista foram as interpretações parsonianas de Freud, Weber e Durkheim.

<sup>26</sup> De acordo com Lynn Jr (2009), essa primazia do Direito na visão da Administração Pública estadunidense era, na verdade, uma alternativa à consolidação do Direito Administrativo fundado no *Rechtsstaat* europeu, tomado por Lynn Jr (2009) como um paradigma da Administração Pública baseado no Direito codificado. Rosser (2014) destaca a influência de Johann Caspar Bluntschli (1808–1881), erudito europeu cujos estudos faziam parte da teoria política alemã que teria influenciado Woodrow Wilson e Frank Goodnow, sobretudo, no que concerne à discussão da base constitucional norte-americana para a organização administrativa do Estado. Diz esse autor que, “a fim de argumentar a favor de uma reforma constitucional, Wilson e Goodnow ancoraram parte de seus escritos na tradição alemã de um Estado forte, com um Executivo forte e um corpo extenso de servidores públicos” (ROSSER, 2014, p. 106).

do Direito Público” (WILSON, 1887, p. 212); e um distanciamento da ótica da política que implica a sua necessária contraposição com a ênfase na visão técnica do Estado.<sup>27</sup>

Diante disso, no entender de Wilson (1887), para cuidar das questões administrativas do Estado (para colocá-lo em movimento), é preciso fazê-lo do mesmo modo como se faz com uma empresa privada, ou seja, com base na técnica, não na política. Segundo Wilson (1887), é fundamental buscar na ciência da administração, no estudo das organizações privadas, os mecanismos técnicos para “endireitar o governo”. Ele defende, então, haver uma dicotomia necessária, entre a política e a administração, e com base nela argumenta que o público deve ser gerido com as técnicas de gestão do setor privado estudadas pela administração. Em suas próprias palavras, “o campo da administração é o campo dos negócios. Tendo sido removido da agitação e dos conflitos da política” (WILSON, 1887, p. 209). É com base nisso que Henry (1975) identifica o período de 1900 a 1937 como sendo o da insurgência e transição entre dois paradigmas de Administração Pública: i) o paradigma da Dicotomia Política/Administração, de 1900 a 1926, cujos marcos coincidem com as datas das publicações citadas de Goodnow e White; e, ii) o paradigma dos Princípios da Administração, de 1927 a 1950, que passou a enfatizar mais o aspecto gerencial da Administração Pública, cujo marco inicial seria o livro *Principles of Public Administration*, de F. W. Willoughby, publicado em 1927.

Com base nisso, portanto, do final do século XIX até os anos de 1930 e de 1940, era possível perceber, como afirma Guy (2003, p. 644), que “a busca por uma abordagem racional e ‘científica’ para governar espelhava a busca por princípios científicos da produção industrial, tais como os popularizados por Frederick Taylor”. Dwight Waldo (1948) surge, então, como um nome importante para uma mudança na visão de Administração Pública ocorrida em meados do século XX. Tal como Wilson, ele também discutia a Administração Pública com um foco muito mais calcado na ciência política e no Direito. Apesar disso, no entanto, Waldo não

---

<sup>27</sup> A visão dicotômica de Wilson (1887) foi bastante reforçada no meio acadêmico norte-americano no início do século XX, tendo sido bastante influente pelo menos até os anos 1940. Reforçaram essa perspectiva alguns autores como Frank J. Goodnow, com o seu livro *Politics and Administration*, de 1900 e Leonard White, com *Introduction to the study of Public Administration*, de 1926, importantes marcos dessa discussão, e que também preconizavam pela separação entre a Política e a Administração. Mais do que isso, esses autores passavam a defender a criação da disciplina da “Administração Pública” como sendo a “gestão científica dos serviços públicos” (GUY, 2003, p. 646). Conforme Henry (1975, p. 379) pontuou, nessa visão dicotômica, “a política não deveria interferir na administração; a Administração Pública tem capacidade para ser tornar uma ciência ‘livre de valores’ por si própria; a missão da administração é a economia e a eficiência, ponto final”.

compactuava plenamente com a dicotomia política-administração<sup>28</sup>, mas, manteve a noção de que seria importante para a Administração Pública realizar aproximações mais assertivas com as teorias organizacionais do início do século XX, manifestando inclusive especial apreço pelas ideias propostas por Frederick W. Taylor. Waldo (1948) situa a administração científica de Taylor e o nascimento da Administração Pública como movimentos paralelos com grande influência dessa última na primeira. Ele chega a defender que o advento da Administração Pública tem como pano de fundo necessário o desenvolvimento da administração científica.

A partir de meados do século XX, a Administração Pública findou por tomar dois caminhos distintos. De um lado, houve um movimento de fortalecimento do polo da discussão política o que levou à reaproximação (e às vezes, à plena identificação) com a ciência política e o desenvolvimento das políticas públicas como campo de estudo. Nesse percurso, o público passou a extrapolar a figura do Estado, deteriorando-se a visão restrita defendida por Woodrow Wilson. De outro, por sua vez, há o fortalecimento das questões gerenciais, mas também indo além da mera inspiração taylorista-positivista propugnada por Waldo, e que levam a uma aproximação cada vez maior com a Administração de Empresas em sentido amplo, culminando, por vezes, na sua total identificação com a teoria das organizações e na própria modificação da nomenclatura básica da disciplina em que o termo administração começa a ceder espaço para o substantivo gestão (HENRY, 1976; COX III, 1995; GUY, 2003; HOOD, 2007; LYNN JR, 2007; FARAH, 2011).

A partir do último quarto do século XX, então, inicia-se uma disputa teórica intensa sobre a classificação dos movimentos de interpretação da Administração Pública inspirados pela Administração Privada. Nesse sentido, para Pollitt e Bouckaert (2011), o que houve na verdade foi uma mudança no enfoque do ímpeto reformista do Estado, nas décadas de 1950 e de 1960,

---

<sup>28</sup> Para alguns comentadores recentes, como Overeem (2008), Dwight Waldo teria sido equivocadamente tido como um dos principais autores responsáveis pelo fim da dicotomia política-administração que prevalecia no mundo pré-Segunda Grande Guerra. Isso porque haveria um primeiro Waldo, o que escrevera *The Administrative State*, onde a dicotomia é combatida, e um segundo Waldo, da maturidade, que deixara um livro não publicado de 600 páginas e que trataria com menos rigor essa polarização, até mesmo vendo-a com bons olhos. Svava (2008), no entanto, segue um raciocínio diferente, afirmando que, de fato, é possível deduzir que Waldo, em verdade, não rejeitava totalmente essa dicotomia, mas ele rejeitava sim a sua versão mais rigorosa, mais ferrenha, que defendia uma separação completa entre política e administração. Isso quer dizer que ele manteve-se sempre contrário a essa cisão, em qualquer momento de sua análise, mas também significa que ele abordava essa relação de modo mais complexo e profundo do que a maior parte dos seus leitores costuma abordar. Em movimento oposto a esses, muitos teóricos das organizações passaram a discutir não apenas as complementaridades da política e da administração no setor público, mas das questões políticas no setor privado; nesse sentido, ver Mintzberg (1985).

a reforma da Administração Pública era tida como uma discussão jurídico-legal, não de matizes econômicos. As questões de eficiência econômica e gerencial, portanto, ganhariam maior percuciência após a década de 1970, a esteio da discussão sobre o próprio papel do Estado na sociedade, devido ao esgotamento de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, fortemente marcado pelo declínio do keynesianismo<sup>29</sup>. Nessa linha, Matias-Pereira (2008) demarca como ápice desse movimento a difusão do chamado Consenso de Washington, movimento capitaneado pelos EUA e que apresentou uma cartilha de boa governança e boa conduta aos países subdesenvolvidos como orientação às melhores práticas políticas e econômicas observadas pelos países desenvolvidos. Alguns outros documentos geralmente citados são o *Volcker Comission Report*, o *Winter Comission Report* (COX III, 1995).

A partir da virada do século, portanto, parte da literatura de Administração Pública esquece-se da questão política para centrar-se na categorização do que seriam os modelos de gestão pública, conforme apresentado no **quadro 3**.

**Quadro 3 – Categorizações de Administração Pública na virada do século XX para o XXI**

Autoria	Classificação	Detalhamento
Secchi (2009)	<p>Modelo burocrático</p> <p>Modelos organizacionais ou Modelos gerencialistas (Nova Gestão Pública e Governo Empreendedor)</p> <p>Governança Pública</p>	<p>De matiz weberiano, formal, impessoal e legalista</p> <p>“[M]odelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354)</p> <p>“[M]odelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358).</p>
Salm e Menegasso (2009)	<p>Modelo Convencional ou Tradicional</p> <p>Nova Gestão Pública</p>	<p>Burocracia patrimonial e com matizes weberianos</p> <p>Combinação do movimento reinventando o governo com a <i>Public Choice Theory</i></p>

<sup>29</sup> Alguns autores, portanto, associam as críticas mais severas ao setor público em fins do século XX a uma relação do tipo impulso-resposta, em que houve uma crise do Estado (impulso) que só poderia ser combatida, segundo os países desenvolvidos, por meio de um protocolo específico de reformas (resposta). Abrucio (2006) situa essa crise do Estado em três dimensões: i) econômica – questionamento do ferramental keynesiano intervencionista; ii) social – questionamento do chamado Estado-Providência ou Estado-Benevolente fortemente voltado para a promoção de políticas públicas de atendimento às necessidades básicas da população; e iii) administrativa – questionamento ao modelo burocrático weberiano, pretensamente neutro, racional e impessoal. Aqui, novamente, mantém-se a visão de que a análise crítica de Weber sobre a burocracia é tomada equivocadamente ainda como um modelo de gestão pública.

	Novo Serviço Público	Fundado nas ideias de H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt e outros, além do brasileiro Alberto Guerreiro Ramos
Martins (1997)	Administração Pública ortodoxa  Administração Pública liberal  Administração Pública empreendedora	Centrada na construção institucional de uma burocracia nos moldes weberianos, em que a política dista da burocracia  Desestatizante, desregularizante, em que o controle político é feito pelo mercado  Fundamentada na adoção de métodos de gestão e avaliação empresariais aplicados a organizações públicas
Bourgon (2010)	Modelo Clássico de Administração Pública	Combinação da Administração Burocrática weberiana, com a Administração Científica e a Teoria Clássica da Administração gerando as seguintes características: separações dos tipos democracia versus mercado; política versus administração; criação de políticas versus implementação de políticas; entidades ou agências finalísticas versus órgãos ou agências meio; serviços públicos tangíveis e consumíveis providos diretamente versus serviços intangíveis providos indiretamente
Hughes (2003)	Modelo Tradicional de Administração Pública	Administração sob controle formal da liderança política, baseada no modelo burocrático de hierarquia estrita, com equipe de trabalho formada por servidores permanentes, neutros e anônimos (impessoais), motivados apenas pelo interesse público, servindo a qualquer governo partidário de modo equânime, não contribuindo para a formação de políticas (papel exclusivo dos políticos), mas apenas para a sua administração  Segundo Hughes (2003), este modelo tem como base as contribuições de Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Max Weber e do Relatório Northcote-Trevelyan de 1854
Pfiffner (2004)	Modelo Tradicional de Administração Pública	Burocracia conformada segundo o pensamento de Taylor, Weber e Woodrow Wilson
Bresser-Pereira (1996)	Administração Patrimonialista  Administração Burocrática  Administração Gerencial	Patrimonialismo weberiano  Burocracia weberiana  Gerencialismo
Aragão (1997)	Modelo Tradicional Burocrático  Modelo Liberal da Administração Pública  Modelos Gerenciais de Administração Pública	Instituído com base, principalmente, na descentralização radical, na desregulamentação e na redução do Estado  Caracterizados pelas orientações para o cliente e resultado, flexibilidade, competição administrada, estruturas horizontalizadas e contratos de gestão, dentre outros aspectos.

Fonte: Elaboração Própria.

Segundo Abrucio (1996), o gerencialismo (*managerialism*) seria o contraponto direto à visão de Administração Pública surgido a partir de Woodrow Wilson que, embora tivesse inspiração no setor privado, ainda era muito calcada no Direito. No entender de Abrucio (2006), essa visão de Wilson não teria conseguido moldar um arcabouço uníssono nos EUA e findou por ser adaptado e reinterpretado na Grã-Bretanha segundo a evolução do gerencialismo puro, do *consumerism* e da *public service orientation*. Embora haja diferenças entre essas abordagens, elas não seriam mutuamente excludentes. Em razão disso, Abrucio (1996) prefere falar em modelos pós-burocráticos a falar sobre modelo gerencialista. Bresser-Pereira (1997), por sua vez, entende que a oposição entre um gerencialismo orientado ao consumidor (gerencialismo puro) e um gerencialismo orientado para o cidadão, chamado por ele de gerencialismo reformado, não faz sentido. Ele defende a distinção entre a Administração Pública Burocrática e o que denomina de Administração Pública Gerencial.

Todas as classificações acima, no entanto, incorrem no mesmo erro de não considerar efetivamente a incorporação da questão política na discussão de Administração Pública. Nessa linha, a maior parte delas, ao defender um Modelo Burocrático weberiano, incorre também no equívoco de não compreenderem a análise de Weber sobre a burocracia como um tipo ideal, segundo uma análise crítica, tal como abordado em Tragtenberg (2005, 2006, 1966, 1997), Guerreiro Ramos (1981, 1946/2006), Prestes Motta (1986), Cohn (2003) e Habermas (1989, 2002). O uso dessas categorias mantém a noção de que Weber teria estudado um modelo a ser seguido e defendido, em linha com as análises funcionais e estruturalistas dos sociólogos norte-americanos. Diante disso, a abordagem que nos parece mais correta para interpretar adequadamente a Administração Pública enfocando as relações público/privado e recuperando a questão política é justamente a proposta por Ana Paula Paes de Paula (2009), acerca da categorização entre Administração Pública Gerencial e Administração Pública Societal. Ainda que essa análise seja restrita ao caso brasileiro, parece-nos que a reincorporação da dimensão sociopolítica na discussão é plenamente possível de ser analisada de modo universal.

É possível consolidar, portanto, com base nesse resgate da questão política, essas categorizações esparsas e os discursos pouco homogêneos em um grande modelo tomado como

Nova Gestão Pública (*New Public Management*)<sup>30</sup>, afirmando que este é o verdadeiro e atual antagonista da burocracia tradicional que foi criticamente analisada por Weber e não defendida por ele. A Administração Pública Gerencial, portanto, segundo Paes de Paula (2009) nada mais é que a transposição para o caso brasileiro da Nova Administração Pública (*New Public Management*). No entender de Hood (1991), a Nova Administração Pública surge do encontro de duas vertentes, a nova economia institucional e o gerencialismo no setor público, com base na administração científica. Hood (1991) argumenta que a emergência da NPM encontra-se vinculada a quatro outras megatendências administrativas: o movimento de reverter ou de diminuir o crescimento do governo; a mudança ocorrida no setor público em favor da privatização e da quase-privatização; o advento da automação no provimento de serviços públicos; e o desenvolvimento de uma agenda internacional como foco na gestão pública, no desenho de políticas públicas e na cooperação intergovernamental em detrimento da especialização nacional da Administração Pública.

Conforme apresentado por Paes de Paula, por sua vez, é possível localizar o cerne da problemática da Nova Administração Pública na dimensão sociopolítica:

“A tese central deste trabalho é que a nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Além disso, apontamos que o seu grau de inovação é questionável, uma vez que esse modelo tende a imitar as ideias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas administrativas adequadas para o setor público” (PAES DE PAULA, 2009, p. 23).

Nesse sentido, conforme Paes de Paula (2009) discute, é fundamental compreender a Nova Administração Pública dentro de um contexto mais amplo, para o qual contribuiriam elementos teóricos, como o neoliberalismo e a teoria da escolha pública, mas também a dinâmica social

---

<sup>30</sup> Existe certo consenso na literatura de que a Nova Administração Pública (NAP) não é, na verdade, um corpo teórico uniforme. Nesse sentido, para Hughes (2008), a NAP é um espectro, um fantasma, uma aparição – algo que espreita o serviço público sem nunca se concretizar; ou uma quimera – um híbrido, algo que combina alguns artefatos diferentes em um corpo pouco coerente, disforme. Hughes (2008) afirma que não há um pensador-chave, um patriarca fundador da teoria. Osborne e Gabler, segundo ele, não usam o termo em seu livro. Hood o faz, porém, sem defini-lo apenas apresentando um conjunto de pontos principais, algo similar é feito por Pollitt. Assim, somente alguns traços comuns podem ser destacados nas análises sobre a NAP que permitem colocá-la como este grande guarda-chuva conceitual, tal como apontam Kaboolian (1998), Merrien (1999), Zaato (2009), Mongkol (2011) e Dunleavy et al. (2005).



como a atuação dos *think tanks* e os movimentos neoconservadores, além do que o contexto de sua disseminação foi bastante peculiar, ou seja, a crise do keynesianismo e a expansão do movimento gerencialista. Ademais, foram fundamentais “os elementos que reforçam o movimento gerencialista: a crítica das organizações burocráticas, a disseminação da cultura do *management* e os ‘modismos gerenciais’” (PAES DE PAULA, 2009, p. 53). Nesse sentido, segundo Paes de Paula (2009, p. 56), o gerencialismo se baseia nas seguintes crenças: i) o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica; ii) a produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação; iii) a aplicação de tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal de produtividade; iv) o *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade; v) os gerentes têm o direito de administrar.

A Administração Pública Gerencial, portanto, é altamente relacionada à orientação para o sucesso calcada nas ações estratégicas, imbuída pela racionalidade instrumental criticada por Habermas. Nesse tipo de orientação, os agentes “tentam alcançar os objetivos de sua ação influenciando externamente, por meio de armas ou bens, ameaças ou seduções, sobre a definição da situação ou sobre as decisões ou motivos de seus adversários” (HABERMAS, 1989, p. 164). Assim, segundo Habermas (1989, p. 164-165, grifos no original), a “coordenação das ações de sujeitos que se relacionam dessa maneira, isto é, *estrategicamente*, depende da maneira como se entrosam os cálculos de ganhos egocêntricos”. Esse tipo de comportamento e de orientação não permite fluir o entendimento mútuo que pode levar ao consenso livre em um contexto democrático. É nesse sentido que a razão comunicativa, praticada em espaços deliberativos democráticos, enseja a construção de um mundo social legítimo e justo. Assim, Habermas (1989, p.165) diz que, “[a]o contrário, falo em agir comunicativo quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas”. Esse acordo só é possível por meio da prática política e a valorização dos espaços públicos de negociação, o que a Administração Pública Gerencial e a Nova Administração Pública não valorizam.

Quando contraposta a uma noção de Administração Pública que recupera a questão política, recentralizando a preocupação com a cidadania, ocupando-se adequadamente da dimensão sociopolítica da administração, vemos que a Nova Administração Pública esbarra nas seguintes limitações:

“O exame da literatura nos permitiu apontar as seguintes limitações da nova administração pública: i) formação de uma nova elite burocrática; ii) centralização do poder nas instâncias executivas; iii) inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; iv) dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; v) incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público (PAES DE PAULA, 2009, p. 82).

A autora apresenta, então, a Administração Pública Societal, como uma visão alternativa, no contexto brasileiro, à constituição da Nova Administração Pública que foi incorporada no país como Administração Pública Gerencial. A Administração Pública Societal “se manifesta em experiências alternativas de gestão pública herdeiras do ideário inaugurado pelas mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país” (PAES DE PAULA, 2010, p. 473). Nesse sentido, o que essa perspectiva busca são “instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos” (PAES DE PAULA, 2010, p. 478). Diante disso, a grande recuperação feita por ela é a de que essa visão ancorada na valorização do espaço público de participação “demanda planejamento e organização governamental desde o princípio orientados pela dimensão sociopolítica. Em outras palavras, os direitos à cidadania e à participação na gestão estabelecem as diretrizes que guiam as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa” (PAES DE PAULA, 2010, p. 487).

Em linha com a análise habermasiana, por exemplo, podemos ver na Administração Pública Societal “que um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares” (PAES DE PAULA, 2005, p. 44). A centralidade da legitimidade, do procedimento de definição da gestão e das políticas públicas é fundamental para essa perspectiva. Isso porque os “processos de entendimento mútuo visam um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento. O acordo não pode ser imposto à outra parte, não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações” (HABERMAS, 1989, p. 165). Neste sentido, os atos de entendimento mútuo do agir comunicativo não podem

ser reduzidos apenas ao agir teleológico, ou seja, não basta alcançar o fim desejado, a maneira como esse fim é obtido é fundamental para a validade da finalidade obtida.

Diante disso, Paes de Paula apresenta as principais diferenças entre as duas vertentes, conforme exposto no **quadro 4**.

**Quadro 4 – Diferenciações entre a Administração Pública Gerencial e Societal**

	<b>Administração pública gerencial</b>	<b>Administração pública societal</b>
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não tem proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e de gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e de canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paes de Paula (2005, p. 41); Paes de Paula (2010, p. 477).

Conforme conclui Paes de Paula (2010, p. 488), “a questão da reinvenção político-institucional presente na vertente societal nada mais é que a articulação entre as dimensões institucional – administrativa e sociopolítica: desenhar instituições e novos modos de administrar é uma forma de assegurar a democracia deliberativa e participativa”. Esse desenho coincide, por sua vez, com a valorização do espaço público encontrado em Arendt (2007), pois, conforme aponta Celso Lafer:

“A experiência histórica dos *displaced people* levou Hannah Arendt a concluir que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos” (LAFER, 1987, p. 58)

Conforme apresentado, portanto, o grande percurso realizado pela Administração Pública Gerencial e pela Nova Administração Pública parte da cisão entre público e privado, sendo que o primeiro foi rechaçado em detrimento do segundo, operando a cisão entre política e administração (técnica). Essa visão, de desvalorização do político e do espaço público, alcançou os nossos tempos e está presente em várias vertentes interpretativas da Administração Pública. A Administração Pública Societal, portanto, permite esse resgate e é, portanto, com foco nela que discutiremos a relação entre Cidadania e Administração Pública.

#### **2.4 Administração Pública e Cidadania: cidadania formal e efetiva**

O estudo da Administração Pública e a discussão sobre Cidadania estão intrinsecamente relacionados, embora parte da literatura administrativa não reconheça essa relação de imediato (LOEFFLER & BOVAIRD, 2018; THOMAS, 2013; STIVERS, 2001; HAQUE, 1999). Para compreendê-la, portanto, é preciso analisar as origens e vertentes predominantes dessa trama, e assim entender as críticas e defesas postas no contexto atual. Esse percurso é necessário porque, conforme pontua José Murilo de Carvalho (2012, p. 8), “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido”, ou seja, precisa ser analisado segundo uma lente histórico-social particularizada. De outro lado, a Administração Pública também requer uma compreensão contextualizada, pois ela é fruto, tal como Torres (2004) e Matias-Pereira (2008, 2009) comentam, de um movimento de disputas sociais e teóricas entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Nessa parte, vamos discutir como dessa relação surgiu a concepção de cidadania formal e de cidadania efetiva.

A ideia central é demonstrar que concorreram, tanto para a formação da Administração Pública (como burocracia estatal) quanto para a construção de uma noção de cidadania formal e substantiva (como vínculo jurídico-político legal a um determinado Estado-Nação), uma

confluência de fenômenos que amadurecem e eclodem no período Moderno. Assim, tem-se uma convergência de três eventos histórico-sociais principais: a emergência do Estado-Nação; a conversão do espírito do nacionalismo em nacionalidade sob a tutela de um Estado de Direito demarcado por fronteiras nacionais e, em especial, contextualizado como direito positivo; e a formação das cidades como espaço de diferenciação do outro e *locus* privilegiado da existência humana em termos de subjetividade e de engajamento.

Conforme será discutido, os dois primeiros fenômenos são típicos da época Moderna e ajudam a moldar a noção de cidadania como evolução e incorporação de direitos à guisa de como foi consolidada, já no século XX, com Thomas H. Marshall (1967), e que estamos chamando aqui de cidadania formal. Como produto desse percurso histórico-social, surgem na Modernidade teorias de Estado para justificar e explicar esse complexo relacionamento entre indivíduos, sociedade e Estado de Direito. Destacaremos três teorias fundamentais que depois serão relacionadas pela literatura especializada a teorias sobre a cidadania e a visões de Administração Pública diferentes; são elas: a) a **teoria liberal-utilitarista**; b) o **contratualismo**; e c) a **teoria histórico-dialética**. Estas teorias apresentam pressupostos diferentes sobre o Estado e se relacionam, portanto, a três visões de cidadania: a) a **cidadania liberal** enfatizando a liberdade individual e os direitos civis e de propriedade; b) a **cidadania comunitarista**, enfatizando o bem-estar e o bem-comum (em versões moderadas e radicais), além de direitos coletivos e sociais; e c) a **cidadania republicana**, destacando os direitos políticos. Essas três vertentes de direitos civis, políticos e sociais são a base da definição clássica de cidadania de Thomas Humphrey Marshall.

A formação das cidades, no entanto, é um fenômeno complexo cuja origem é de difícil demarcação, mas que seguramente é anterior ao Estado-Nação e que se expande e é intensificado também na Modernidade, que serve como evento fundamental para uma primeira contraposição, entre essa concepção de cidadania formal, e a de cidadania efetiva, tomada não apenas como vinculação jurídico-política, mas como subjetividade e engajamento, envolvendo questões culturais, identitárias e de participação na vida associada em coletividade, tal como identificado nas críticas postas, principalmente, por Isin (2000, 2000b, 2002, 2015), DaMatta (1991) e Mhurchú (2014). Essa perspectiva dada pelas cidades é importante, também, porque marca a conexão das discussões sobre Cidadania e Administração Pública da Modernidade com

a Antiguidade ocidental, fato este recuperado, sobretudo com a crítica contemporânea feita por Habermas (1998, 2001, 2002) e Hannah Arendt (2007) à instrumentalização dada pela mera formalização de direitos sem participação e ao reducionismo de uma noção de público, permitindo o enlace teórico necessário para percepção da crise de Cidadania e crise de Administração Pública do tempo presente.

Assim, chegamos ao contexto atual que, tanto para a cidadania quanto para Administração Pública, não é simples. Os dois conceitos alcançam a virada do século XX para o XXI em meio a um cenário de crises e de contestações fortemente apresentadas, sobretudo, pela Teoria Crítica não só para a Administração Pública, como para Administração em geral, tal como Guerreiro Ramos (1981, 2006), Prestes Motta (1986) e Tragtenberg (2005, 2006) discutem, quanto para a própria ciência e concepções Modernas de mundo. Na verdade, seguindo a trilha deixada por Habermas (1998, 2001) e Boaventura de Sousa Santos (1989, 2002, 2003), vemos que a instrumentalidade da razão moderna, que fez do positivismo uma dogmatização, faz parte do desenvolvimento de uma sociedade industrial capitalista, cujo fascínio pelo domínio técnico da natureza impôs-se sobre outras maneiras de conhecer o mundo e a si mesmo. Nesse sentido, conjugando-se ambas a uma leitura weberiana, a Modernidade trouxe-nos como produto final a formação simultânea da burocracia e da dominação racional-legal que constituiu uma cidadania formal não efetiva, vinculada a um aparato administrativo público obcecado por premissas de eficiência econômica.

#### **2.4.1 Estado, burocracia e cidades: a Cidadania Formal**

A literatura acadêmica especializada apresenta, de modo praticamente pacificado, que o conceito formal de cidadania é fruto da Modernidade, tendo ganhado contornos gerais nos séculos XVII e XVIII, mas sido construído no mundo ocidental a partir de discussões filosóficas anteriores, oriundas principalmente da antiguidade clássica greco-romana. Ele culmina, no século XX, em uma definição que vincula a cidadania ao estabelecimento de direitos civis, políticos e sociais, cuja epítome encontra-se no trabalho do sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1967). Essa é uma argumentação encontrada tanto em autores contemporâneos estrangeiros, como Manning (1993), Kymlicka e Norman (1994), Bosniak (1998, 2006), Holston e Appadurai (1999), Isin (2000, 2002, 2015), Momen (2018) e Mhurchú

(2014); quanto em autores brasileiros, como Roberto DaMatta (1991), Jessé de Souza (2003, 2005), Maria Victoria Benevides (1994), José Murilo de Carvalho (2012), Evelina Dagnino (1994, 1998, 2004) e Leonardo Avritzer (2002), e, de modo menos direto, em Wanderley Guilherme dos Santos (1979). Trata-se de uma concepção de cidadania, no entanto, que teve algumas de suas características essenciais profundamente abaladas e questionadas na transição do século XX para o XXI, tanto do ponto de vista dos fenômenos sociais incorridos quanto do ponto de vista do pensamento crítico, e que será tratada como cidadania efetiva.

A Administração Pública, conforme apresentado anteriormente, também é um conceito e um campo de estudos recente na história das ciências sociais, mas cuja origem teórica remete, similarmente, a uma discussão bem mais antiga, calcada nas reflexões sobre o Estado, o Direito, a Democracia e a Burocracia (CHRISTENSEN & LÆGREID, 2018; HOOD, 2007; HUGHES, 2003). Conforme Pollitt (2011) argumenta, não se trata de um campo bem demarcado, mas de uma seara multidisciplinar que agrega, principalmente, teorias da Ciência Política, do Direito, da Teoria das Organizações e da Sociologia, e, atualmente, uma grande influência da Economia. Lynn Jr. (2006, p. 4) destaca, portanto, que os próprios termos “Administração Pública”, “gestão pública” e “governança pública” surgiram no discurso acadêmico relativamente nessa ordem e apenas recentemente, representando a evolução do campo, passou da predominância da discussão jurídico-política, de meados do século XIX e início do século XX, para a influência dos estudos organizacionais, do neoinstitucionalismo e da teoria de redes, na virada do século XX para o XXI. É interessante notar, no entanto, que assim como a noção de cidadania, também a Administração Pública tem um forte traço da Modernidade, seja na discussão da racionalidade burocrática moderna, enfatizada por Max Weber (ROSSER, 2018), seja na reflexão hegeliana do Estado que anteciparia a discussão sobre burocracia do próprio Weber, conforme defende Tragtenberg (2006). Hood (2007) ainda destaca a discussão jurídico-política feita por Jeremy Bentham e dos constitucionalistas norte-americanos como um ponto central da origem da Administração Pública na Modernidade.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Como dito anteriormente, essa perspectiva é, portanto, diferente da análise tradicional de Administração Pública que atribui a sua origem científica, como estudo da burocracia governamental, a Woodrow Wilson (1887) e a Dwight Waldo (1948), ambos perfazendo uma conexão com Frederick W. Taylor (1995), conforme se vê em Overeem (2008) e Svara (2008).

Ambos os conceitos, portanto, são frutos de um processo histórico antigo e complexo, que encontram na Modernidade a sua primeira conformação mais específica, por estarem muito atrelados a uma conjugação de fatores que ganha corpo nessa época. Giddens (1991) chama esses fatores de mudanças institucionais, que teriam alterado definitivamente a conformação social desse então, quais sejam: a) o surgimento do Estado-nação; b) o desenvolvimento da dependência de fontes de energia inanimadas; c) a criação das cidades modernas e a expansão do urbanismo; d) a produção industrial; e e) o surgimento do trabalho assalariado. A esse processo soma-se ainda a consagração geral do domínio racional e técnico do homem sobre a natureza, fruto de dois outros fenômenos fundamentais, a revolução técnico-científica e a reforma protestante (MARCONDES, 2001; REALE & ANTISERI, 1990), e que ajudaram a impulsionar o capitalismo, o que Max Weber (1905/2004) sintetizou na ideia de desencantamento do mundo, com o pretense triunfo da racionalidade sobre a narrativa místico-religiosa. Por fim, temos as revoluções americana, francesa e a primavera dos povos de 1848 encerrando o ápice do ciclo de transformações sociais da Modernidade (LANDES, 1988; HOBBSBAWM, 1996; COUNTRYMAN, 2000).

Como consequência desse cabedal de mudanças, conforme Giddens (1991, p. 14) comenta, os “modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam de todos os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira que não tem precedentes”, e, nesses novos modos, o indivíduo que surgia na modernidade se encontrava preso, conforme a leitura weberiana feita por Cohn (2003, p. 6), numa “disputa interminável por capacidade de dominação pelos entes individuais em que o todo foi desmembrado”. Em outros termos, não haveria mais espaço para as narrativas totalizadoras da tradição, da religião e das mitologias, e assim, o indivíduo precisaria estabelecer outra forma de ser reconhecido no mundo. Tal forma seria dada pelo vínculo jurídico-político a um Estado-Nação regido por uma dominação racional-legal. Os indivíduos precisariam deixar de serem associados a famílias, tribos e clãs, e passariam a ser relacionados a cidades, Estados e nações. É nesse sentido que Turner argumenta que as “formas convencionais de cidadania foram associadas à modernização da sociedade e ao desenvolvimento do quadro administrativo dos Estados Modernos” (2001, p. 1847), pois era preciso construir uma estrutura capaz de viabilizar essa vinculação, de zelar por ela e de definir quem poderia ou não ser reconhecido e tutelado. Assim, desde essa conformação, a necessidade de uma Administração Pública, de uma Burocracia, para viabilizar a Cidadania passa a ser essencial.



Podemos identificar, a partir da leitura de estudiosos de Administração Pública e de Cidadania, sobretudo com Isin e Nyers (2014), Janoski (2010), Isin e Turner (2002) e Janoski e Gran (2002), três aspectos principais, todos inter-relacionados, portanto, na construção dessa mediação entre os indivíduos, como cidadãos e cidadãs, e o Estado e sua execução burocrática:

- a) A noção de nacionalidade advinda do espírito de nacionalismo, como movimento de formação de uma identidade comum entre indivíduos circunscritos a um mesmo território política e juridicamente demarcado, primeiramente impulsionada por disputas e conflitos (HOBSBAWM, 1995, 2000; CARVALHO, 2012; KENNEDY, 1989; BARRACLOUGH, 1967; MOSHER, 1943). Da noção de identidade nacional, partilhada, forjada pelo conflito com o outro (nesse caso, o inimigo externo), parte-se para a noção de cidadania, também partilhada, mas em tempos de paz e ainda caldada na diferenciação e na exclusão do outro (agora como estrangeiro, forasteiro, alheio e imigrante) (MHURCHÚ, 2014; ISIN, 2000, 2002, 2015);
  
- b) A passagem do Direito Natural (jusnaturalismo clássico e medieval) para o Direito Positivo (juspositivismo) com a constituição do Estado Moderno, que emerge como um sujeito de direito instituído por uma Constituição racionalmente construída, colocando o Estado como entidade normatizadora de condutas, que atribui obrigações e assegura direitos àqueles sob a sua guarda. Combinado com o item (i), esse aspecto auxilia na construção do conceito de nação e de Estado-Nação (BRESSER-PEREIRA, 2017; BONAVIDES, 2004, 2008, 2010; HABERMAS, 2001; BOBBIO, 1995; SARAIVA, 2007; DUROSELLE, 2000). Impulsionados pelos movimentos da revolução francesa<sup>32</sup> e da americana, no século XVIII, os itens (i) e (ii) ajudam a construir as bases para noção de direitos humanos fundamentais como cerne da cidadania formal garantida pelo vínculo a um Estado de Direito (BOBBIO, 1995, 2004; LAFER, 1988, 1997, 2018);

---

<sup>32</sup> Segundo Janoski (2010, p. 7), por exemplo, a “Revolução Francesa transformou ‘pertencer’ à sociedade francesa em participação ativa baseada em direitos e obrigações, que fixam a cidadania no estado-nação”.

- c) A instituição formal e material das idades como territórios políticos e produtos fundamentais da Modernidade, cujo expansionismo urbano se deu crescentemente até a atualidade e construiu as bases para cidadania como prática e engajamento político no espaço público, distinto do privado, primeiramente como cidadania formal e depois como substantiva (LEES, 2015; TILLY, 2011; SOJA, 2011; HOLSTON & APPADURAI, 1999; ISIN & TURNER, 2002; ISIN, 2000, 2002, 2015; MOMEN, 2018; JANOSKI & GRAN, 2002; LEFEBVRE, 2003, 2011; ARRIGHI, 1994; BRAUDEL, 1984).

Esses três fenômenos conjugados, que não ocorreram de modo linear, formam as condições necessárias para o desenvolvimento quase em paralelo da Administração Pública, como burocracia que expressa o Estado em movimento, e a Cidadania, como expressão de direitos e deveres dos indivíduos vinculados a um Estado. A divisão nesses três pontos, no entanto, é didática e não linear ou sequencial, e todos esses fenômenos se alimentam, se retroalimentam, e se confundem ao longo do tempo, como procuraremos demonstrar a seguir.

Hobsbawm (2000, p. 19, grifos nossos) comenta como se relacionam, principalmente, os dois primeiros pontos, a nacionalidade e o Estado-Nação. Segundo ele, a nacionalidade e a cidadania são fenômenos históricos que se confundiam com o industrialismo, o progresso técnico-científico, a acumulação capitalista, a urbanização e a definição das fronteiras nacionais, de modo que, no séc. XIX, “a ‘nação’ então considerada era o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva lhes constituía um Estado que era a sua expressão política”. Ser cidadão ou cidadã era, portanto, gozar direitos e cumprir deveres partilhados com seus compatriotas, ao mesmo tempo em que era viver em uma cidade sob a cobertura de um Estado-Nacional. A linha que conecta a nacionalidade ao Estado é a do Direito, em especial, a do Direito Positivo. O estabelecimento do Direito Positivo, formal e racionalmente constituído, tem como definição o direito como “aquele que regula juridicamente aspirações concretas” (REALE, 2002, p. 599) e que defende a ideia “segundo a qual só há um direito, o estabelecido pelo Estado” (FASSÓ, 1998, p. 656), e que, como tal, se ampara na aplicação fria da norma legislativa como execução prática da justiça (DWORKIN, 2004). Essa concepção de direito auxiliou na definição de nação e de nacionalidade, e todas essas são fundamentais nesse processo de construção da cidadania

formal, perfazendo o percurso que Habermas (2001, p. 22) chamou de “do povo do ‘espírito do povo’ à nação dos cidadãos”.

A importância do Direito Positivo nesse percurso é crucial, pois é ele que reconfigura o nacionalismo, como espírito, em nacionalidade, como vínculo jurídico formal de uma realidade social específica. Consoante a análise de José Murilo de Carvalho (2012, p. 11), o “surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico”. Nesse sentido, o Direito Positivo é fruto do desenvolvimento histórico da discussão jurídica, como principiologia geral e abstrata tornada formalmente concreta em lei. Ele é importante, nessa discussão, porque é uma das principais demarcações históricas do surgimento do Estado-Nacional. Sem ele, o “desenraizamento dos povos” (*the uprooting of people*), na expressão de Hobsbawm (1996, p. 137), não passaria de mera aspiração. No comentário de Habermas (2011, p. 17), portanto, o “sistema legal é estabilizado pelo poder sancionador do Estado”, ou seja, é preciso uma instituição capaz de sancionar o funcionamento do Direito que seja distinto do recurso ao divino ou a uma ética universal jusnaturalista.<sup>33</sup> Embora no jusnaturalismo medieval ou renascentista já se buscasse uma justificativa racional para o Direito, distinta de uma inspiração divina, o que é fundamental com a positividade do Direito é a defesa de sua aplicabilidade circunstancial, contextualizada, específica e transitória. Como Habermas (2001, p. 146) comenta, “mesmo normas fundamentais, que a própria Constituição declara como inalteráveis, compartilham com todo o direito positivo do destino de poderem ser desativadas, como por exemplo, após uma mudança de governo”.

Conforme aponta Bobbio (1995, p. 15), portanto, “a tradição do pensamento jurídico ocidental é dominada pela distinção entre ‘direito positivo’ e ‘direito natural’”, que tem heranças na filosofia clássica resgatada no mundo medieval, mas que se define como juspositivismo apenas na idade moderna. Bobbio (1995, p. 22-23) apresenta seis características distintivas entre jusnaturalismo e juspositivismo, quais sejam: a) o primeiro é universal, válido em todo lugar, ao passo que o segundo é particular, válido para uma realidade específica; b) o direito natural é

---

<sup>33</sup> Alguns juristas, no entanto, tentaram defender no Estado Moderno, uma vinculação a uma fonte divina, como é caso de Carl Schmitt, mas cuja inspiração divina não apenas legitima o direito mas também a própria política. A este respeito, Habermas (2011, p. 19) comenta: “[n]a imagem que Carl Schmitt pintou do início do Estado moderno, a autoridade política continua a extrair sua legitimação da crença na autoridade de um Deus todo-poderoso”.

imutável no tempo, e o direito positivo, mutável; c) o primeiro tem como fonte original a divindade ou uma pretensa moral natural à condição humana, ao passo que o segundo advém do povo e de suas reivindicações (*potestas populus*); d) o primeiro é acessível por uma ética universal, o segundo precisa ser formalizado e promulgado; e) o jusnaturalismo pauta-se pela dicotomia das normas entre boas ou más, o segundo, pelas normas válidas ou inválidas, onde “o justo é aquilo que é ordenado, injusto o que é vetado”; e f) há distinção no critério de valorização, “o direito natural estabelece aquilo que é bom, o direito positivo estabelece aquilo que é útil”.<sup>34</sup>

A transição do Direito Natural para o Positivo, portanto, demarca a criação de direitos válidos para entes e realidades históricas específicas, onde o Estado-Nação é o ápice dessa especificação<sup>35</sup>. Na leitura que Habermas (2001, p. 144) faz, “Estados modernos caracterizam-se justamente pelo fato de que a potência política se constitui sob a forma do direito positivo”. Para Bresser-Pereira (2017, p. 157), nesse sentido, os “tratados de Vestefália são geralmente identificados com o momento do surgimento do estado-nação”, de onde a figura do Estado formal, em trânsito para sua positividade, circunscrito a uma fronteira clara, parte para o mundo, e a identificação com esse Estado restrito a um território política e juridicamente demarcado impulsionam a ideia formal de nacionalidade. Assim, o tratado de Vestefália (*Westphalia*), também chamado de *Paz de Vestefália*, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, assinado em Munster e Osnabruck em 1648, se destaca. Segundo Castro (2012, p. 36), ele é importante “pela criação do conceito moderno de Estado com sua *summa potestas* (soberania)” e é tido como um marco do “princípio do estatocentrismo como engrenagem mestra da política entre as nações”. Trata-se, portanto, de um marco da teoria das relações internacionais por viabilizar a ideia de Estados como sujeitos de direito passíveis de concertações jurídicas multilaterais, conforme

---

<sup>34</sup> A discussão sobre jusnaturalismo e juspositivismo extrapola esse trabalho. O único intento aqui é demarcar a importância do Direito formal positivado em lei para a acepção moderna de cidadania. Não entraremos, portanto, nas minúcias das discussões jurídicas que derivam desse embate e que, na versão sintética trazida por Dworkin (2004, p. 1392), opõem o positivismo ao interpretativismo, onde ele define o positivismo jurídico como a visão do Direito em que “juízes devem fazer cumprir as regras estabelecidas pelo legislativo, desde que essas regras não sejam ambíguas ou possam ser tornadas inequívocas, consultando a história legislativa e outras fontes padrão de intenção legislativa”, ou seja, onde prevalece a letra fria da lei sobre a sua interpretação hermenêutica. Para detalhes dessa discussão, ver Dworkin (2004), Reale (2002), Bobbio (1995), Baracho (1979).

<sup>35</sup> Conforme Santos (2002, p. 126) discute, toda a pretensão jusnaturalista, em suas várias versões, se assenta em um ideal de universalização de fundo teológico em alguns casos e racionalista, em outros. Assim, diz ele que, na época moderna, “[e]sta preocupação com a sistematização e a racionalização, característica do jusnaturalismo dos séculos XVII e XVIII, tem origem no humanismo jurídico dos séculos XV e XVI, e, enquanto projecto, remonta ao ideal de Cícero de reduzir o direito a uma arte ou uma ciência (*ius in artem redigendo*), através da revelação da razão abstracta contida no direito romano (a *recta ratio* ou *ratio juris*)”.

discutem Sombra Saraiva (2007) e Duroselle (2000).<sup>36</sup> Além disso, porém, esse momento lança as bases para a noção do “Estado como portador de uma vontade suprema e soberana [...] que deflui de seu papel privilegiado de ordenamento político monopolizador da coação incondicionada da sociedade” (BONAVIDES, 2010, p. 133). O Estado soberano surge como Estado de Direito, cuja razão de ser transita da origem divina e natural para a construção jurídica histórico-social, formal e positiva, que se impõe sobre a sociedade e que se relaciona com outros Estados de mesma natureza.

Como sentido histórico, portanto, essa concepção é fundamental para a discussão de cidadania e de Administração Pública, e ajuda entender a primazia da análise europeia sobre o tema, em virtude de a formalização jurídico-política dos Estados-Nação ter ocorrido primeiro naquela porção do mundo. Conforme Barraclough (1967, p. 154) afirma, o “[n]acionalismo veio para a Ásia um século depois de vir para a Europa, e para a África negra 50 anos depois da Ásia” já na história do século XX. Na América Latina, o ideal de nacionalismo também se funde à constituição do Estado-Nação tardiamente, fruto da expansão do capitalismo e dos processos de independência, no século XIX, mas legando para o século XX noções precárias e instáveis tanto em termos de identidade nacional quanto de estabilidade jurídico-política do Estado-Nação (WASSERMAN, 2003). Esse processo deu-se de forma tão ambígua que Hobsbawm (1996, p.) comenta que “fora da Europa”, no séc. XIX, “é difícil falar de nacionalismo de qualquer maneira”, talvez algo apenas como um *proto-nacionalismo*. “Da cidadania como a conhecemos fazem parte então”, tal como comenta José Murilo de Carvalho (2012, p. 12), um relacionamento ambíguo entre essas duas esferas, “a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação”, sendo que, segundo ele, a “identificação à nação pode ser mais forte do que a lealdade do Estado, e vice-versa”. Nesse quadro complexo, portanto, se entrecrocavam questões culturais, identitárias e formais da nacionalidade, com questões jurídico-políticas da nação edificada como um Estado Moderno, oscilando a maior adesão dos indivíduos a um, a outro ou a ambos ao longo da história.

---

<sup>36</sup> Embora seja um marco, sabe-se, porém, que existem eventos anteriores aos 11 tratados assinados de Vestefália sobre a autonomia de uma região política que esboçam o início dos princípios de autodeterminação, mas não na complexidade que a multilateralidade instituída por este. Um exemplo seria a Paz de Augsburg, de 1555. Para aprofundar essas discussões, ver Duroselle (2000), Sombra Saraiva (2007), Knutsen (1992) e Castro (2012).

Na análise de Carvalho (2018) sobre cidadania, a identidade se relaciona com idioma, religião, cultura, guerras contra inimigos comuns, ao passo que a lealdade tem a ver com o grau de participação na vida política. De fato, em uma perspectiva mais ampla acerca do nacionalismo como esse espírito de identidade, a nação e a nacionalidade como a formalização jurídica dessas relações, podemos recorrer a Hobsbawm (2000, p. 12) e analisar esses dois movimentos em três fases: a) uma de movimentação cultural sem formação ideária de nação, apenas como aspiração cultural compartilhada entre sociedades; b) outra de primeiras militâncias em torno de uma “ideia nacional”, tomada como um conjunto compartilhado de traços culturais, sociais e políticos comuns; e c) uma última fase onde os programas de nacionalidade ganham o apoio das massas que os chamados “nacionalistas” imaginam representar, já sob os anseios e os contornos de um Estado de Direito. Nessa divisão apresentada por Hobsbawm, portanto, o nacionalismo, ou seja, a identidade sociocultural, precede o Estado-Nação juridicamente formalizado e, portanto, a nacionalidade jurídica. Nesse sentido, a formação da identificação se opera antes da possibilidade de participação efetiva na vida política do Estado. Isso sugere que os dois movimentos, transição nacionalismo-nacionalidade e constituição do Estado conformando juridicamente a Nação, precisariam confluir para dar espaço à construção de uma vinculação jurídico-política dos indivíduos ao Estado, tornando-os sujeitos de direitos e deveres tal como a visão moderna de cidadania evoca.

Embora parta de um referencial oposto ao de Hobsbawm, já que não defende o materialismo histórico, Giddens (1985, p. 116) estabelece uma diferenciação conceitual importante entre o nacionalismo e a nação, que nos ajuda a compreender esse fenômeno sob o ponto de vista da Administração Pública. O primeiro diz respeito a uma “afiliação dos indivíduos a um conjunto de símbolos e de crenças enfatizando comunalidade entre membros de uma ordem política”. E o segundo refere-se a uma “coletividade existindo em um território claramente demarcado, que é sujeita a uma administração unitária”. Assim, embora Hobsbawm e Giddens tenham matrizes teóricas distintas, ambos concordam em linhas gerais com a ideia de que a identidade nacional precede a lealdade ao Estado. Quando se formaliza esse sentimento como nacionalidade, ou seja, quando essa coletividade dotada de uma afinidade cultural formaliza direitos e deveres para si mesma, ela passa a necessitar de uma administração que exija tal lealdade, isto é, que obrigue o seu cumprimento e assegure a sua percepção. Assim é que, com “a centralização do Estado moderno, e em razão de uma divisão do trabalho, tanto a verificação do fato ilícito quanto a execução da sanção aplicada são reservadas a determinados indivíduos enquanto

órgãos ou membros de órgãos, jurisdicionais ou administrativos”, ou seja, para haver direitos e deveres aos agora chamados *nacionais*, é preciso haver uma estrutura administrativa de Estado, como burocracia, sentida primeiro como justiça, que faça valer a vontade do Estado ou dos que ele comanda e representa (CHAMON JR, 2005, p. 3).

Para consolidar juridicamente a lealdade a uma nação, era preciso, pois, haver instâncias de reconhecimento e de participação na vida política da própria nação, para julgar e para ser julgado, para conceder direitos e para exigir obrigações. Essa participação depende primeiro de uma formalização jurídica, daí coincidir a formação do Estado com a construção do Direito Constitucional. Isso ocorreria porque “conduzido ao domínio jurídico, o conceito de nação se prende ao de soberania constitucional, porque essa é a raiz contemporânea mais profunda do direito” (BONAVIDES, 2008, p. 196). Nesse sentido, o surgimento da nação coincide com a formação do Estado que se identifica pela existência de uma Constituição, a norma fundamental racional kelseniana de onde derivariam todas as demais (COSTA MATOS, 2011; CHAMON JR, 2005; BARACHO, 1979). Para participar da vida política na era moderna, então, passa a ser preciso, além da identidade comum, a definição formal de direitos e deveres que delineiem os modos e o escopo dessa participação de acordo com essa normatização. Essa determinação jurídica repousa, no entanto, em uma racionalidade burocrática de funcionamento e de organização do Estado. E, assim, tal como Coutu (2016) e Troper (2016) defendem, a racionalidade moderna termina por aproximar alguns pontos do positivismo jurídico e da dominação racional-legal weberiana, afunilando o Estado de Direito e a Burocracia, ou seja, Estado e Administração Pública, em um esforço que se intensifica com o positivismo jurídico acolhido no século XX por Hans Kelsen.<sup>37</sup>

Esse percurso, porém, foi longo e complexo e parte de um elemento fundamental ainda não comentado aqui, as ciudades, o terceiro item fundamental para a conformação da Cidadania e da Administração Pública. Muito antes de se formarem os Estados nacionais, emergiram as cidades

---

<sup>37</sup> Embora Hans Kelsen fosse contrário à noção de sociologia do direito porque ela estaria muito próxima do direito consuetudinário defendido pela Escola Histórica alemã, especialmente com Friedrich Karl Von Savigny que se inspirava especialmente no jusnaturalismo que Kelsen tanto combatia, alguma aproximação com a sociologia jurídica weberiana é possível, com ressalvas. Weber, por sua vez já amplamente influenciado pela Escola Histórica alemã, tem na sua definição de racionalidade instrumental uma visão muito próxima da racionalidade estrita do positivismo kelseniano, algo cuja concretude e impessoalidade remete ao pandectismo germânico que reduzia o juiz a um burocrata da lei. Para uma discussão sobre isso, ver Coutu (2016) e Tropper (2016) e, de modo mais amplo, Cohn (2003) e Reale (2002).

e, em alguns casos, as duas esferas se fundiram na cidade-estado que aparece no mundo político em dois momentos fundamentais: a Cidade-Estado greco-romana no período clássico e as Cidades-Estado medievais e do setecentos (ARRIGHI, 1994; BRAUDEL, 1984; KNUTSEN, 1992; ANDERSON, 1991). O impacto das cidades para a realidade social é enorme, tanto que trataremos esse ponto em separado no próximo item, por ora, apenas comentamos que, se a cidade-estado greco-romana instituiu os pilares da discussão sobre cidadania e sobre Administração Pública, as cidades-estados de Gênova, Veneza e, depois, as holandesas ajudam a inaugurar os sistemas de relações internacionais e a ideia de sistema-mundo, conforme discutem Braudel (1984), Wallerstein (2004) e Arrighi (1994). A transição dessa realidade até a definição das fronteiras nacionais e a ideia de nacionalismo foi conflituosa e confusa. Nesse sentido, conforme afirma Knutsen (1992, p. 25), a “era moderna começa nas cidades-estados do norte da Itália no final do século XIV e início do século XV. O começo foi lento. As sementes da modernidade foram semeadas na Alta Idade Média, fragmentada e rural, e levaram séculos para crescer”. Por enquanto, então, retornamos a um elemento-chave desse processo que é a nacionalidade.

Na época Moderna, o nacionalismo aflora inicialmente por meio de conflitos bélicos e combina-se ao estatocentrismo emoldurado em conceitos jurídicos que passam do jusnaturalismo para juspositivismo, onde se desloca a origem divina, etérea ou universal dos direitos para uma origem racional, específica e territorializada proveniente da norma constitucional formalizada, algo que as várias vertentes de teorias das relações internacionais reconhecem (NOGUEIRA & MESSARI, 2005; KNUTSEN, 1992). Nesse movimento, portanto, a militarização das nações cumpriu um papel importante, tal como discute Paul Kennedy (1989); aproveitando-se do nacionalismo para impulsionar esforços de guerra em torno de Estados emergentes, viu-se um processo que, segundo Charles Tilly (1996, p. 126), combinou o “desarmamento civil” e a concentração do poderio coercitivo no Estado, criando a um só tempo o poder militar e a estrutura burocrática estatal<sup>38</sup>. Tal panorama configuraria a chamada “teoria belicista” de criação dos Estados (SPRUYT, 2017, p. 78) e que se aproxima da ideia weberiana de que o

---

<sup>38</sup> A este respeito, Charles Tilly (1996, p. 127) comenta que a “criação de forças armadas por um governante gerou uma estrutura de Estado duradoura. E isso aconteceu não só porque o exército se tornou uma organização expressiva dentro do Estado, mas também porque a sua criação e manutenção induziram a instalação de organizações complementares: tesouros, serviços de abastecimento, mecanismos de recrutamento, órgãos de coleta de impostos e muitas outras. O principal organismo de arrecadação de impostos da monarquia prussiana recebeu o nome de Comissariado Geral da Guerra”.



Estado é aquela figura que se reconhece por deter o monopólio legítimo da violência. Os momentos de paz, tal como no tratado de Vestefália, porém, dão um passo além. Eles passam a consagrar outra possibilidade de usar esse mesmo nacionalismo, mas para construir soluções racionais para essas mesmas nações, agora já reconhecidas como sujeitos de Direito, não apenas como agentes de guerra, abrindo espaço para a conversão do nacionalismo em nacionalidade; e dessa, em cidadania.

É nesse percurso que se compreende o entendimento de Mosher (1943) que dizia que patriotismo é o que sentimos ou apoiamos em tempos de Guerra, cidadania é o que sentimos ou apoiamos em tempos de paz. Manning (1993), Hobsbawm (2000), Carvalho (2012) e Kennedy (1989) concordam que guerras e conflitos contribuíram para aflorar o sentimento de nacionalismo. E também concordam que, embora esse sentimento, por si só, seja insuficiente para alcançar a noção de cidadania como direitos e deveres, foi importante no seu desenvolvimento pois incutiu o acirramento da identificação de uma comunidade com um território político salvaguardado por um Estado, sem conseguir, no entanto, alcançar o espírito de participação política dos indivíduos em um Estado de Direito, ou seja, a construção da lealdade ao Estado comentada por José Murilo de Carvalho que vai além dessa identidade de guerra.

A noção de cidadania moderna dependeria, portanto, de uma discussão jurídico-política que precisava ainda amadurecer. Era preciso criar sujeitos de direito e de deveres ativos não apenas para o conflito, e, para tanto, era necessário que este Estado que surgia legislasse sobre os indivíduos que fossem reconhecidos sob sua guarda, em relação a todos os aspectos de suas vidas. É nesse sentido que se entende que o “Estado Moderno se apresenta basicamente como uma unidade de comando das relações de vida num espaço territorial relativamente amplo, realizada por meio da concentração do poder de ditar normas de comportamento e de sancionar a conduta ilícita” (MARTINS NETO & THOMASELLI, 2013, p. 311, grifo nossos). A partir disso, com a formação desses Estados, a racionalidade moderna passa a discutir o papel desse ente que se impõe sobre os indivíduos. O que significava agora viver sob a cobertura de um Estado juridicamente instituído e socialmente construído, que existe na guerra e no armistício?

Essa discussão fez florescer as teorias modernas sobre o Estado, ou, conforme Simmons (1999, p. 740) denomina, originou “o projeto de ‘justificar o Estado’” e que tentava compreender essa relação entre a sociedade e esta nova entidade, mediando a vida privada e a vida pública, a individualidade e a comunidade. Dessa discussão, podem-se demarcar três matrizes teóricas fundamentais para a cidadania e para a Administração Pública, que passam a relacionar Estado, Burocracia e Direitos inseridos nessa articulação entre indivíduos e coletividade, que repercutiriam fortemente em correntes contemporâneas sobre estes assuntos (MANNING, 1993; MOUFFE, 1992; JANOSKI & GRAN, 2002). São elas: a) as *teorias liberais-utilitaristas* do Estado, derivadas sobretudo de David Hume, Adam Smith, James Mill, Stuart Mill e Jeremy Bentham; b) as *teorias contratualistas* do Estado, inspiradas em Hobbes, Locke, Rousseau, Spinoza, Puffendorf e Kant, e que para alguns autores foram revisitadas pelos federalistas norte-americanos como Alexander Hamilton e Thomas Jefferson; c) as *teorias histórico-dialéticas* do Estado, como as de Hegel e de Marx, que dão amparo teórico a discussões do Estado sob perspectivas comunitaristas e radicais (socialistas e comunistas).

Janoski e Gran (2002) fazem uma síntese da evolução dessas teorias, segundo a relação entre indivíduo e consenso, grupos, direitos e obrigações, instituições políticas e ímpeto ideal. Trata-se do resultado do longo esforço teórico de discussão acerca do desenvolvimento do que eles chamaram de teoria dos direitos da cidadania. Assim, da tradição liberal-utilitarista viria a Teoria Liberal; das visões contratualistas e comunitaristas, a Teoria da Ordem Consensual e a do Republicanismo Participativo (**Quadro 5**).

**Quadro 5 – Teorias dos Direitos da Cidadania, segundo Janoski e Gran**

	<b>Indivíduo e Consenso</b>	<b>Grupos</b>	<b>Direitos e Obrigações</b>	<b>Instituições Políticas</b>	<b>Ímpeto Ideal</b>
<p><i>1. Teoria Liberal:</i></p> <p>John Locke, Adam Smith, T. H. Marshall, o jovem R. Dahl, John Rawls</p> <p>a. Liberalismo Tradicional b. Pluralismo/Liberalismo Modernos</p>	<p>Cidadãos(ãs) são autointeressados(as), mas isso é bom.</p> <p>O Consenso não é provável, mas também não é desconsiderado.</p>	<p>O indivíduo é supremo e sua participação voluntária em grupos pluralistas é o representativo para eles.</p>	<p>Direitos individuais universais têm precedência sobre o Estado e as obrigações. Direitos de grupos não existem para categorias descritivas. Os grupos têm direitos secundários em relação aos indivíduos.</p>	<p>Partidos políticos agregam interesses categóricos expressos por grupos de interesse. A maior parte das ações tem lugar nas legislaturas representativas.</p>	<p>Cidadãos(ãs) seguem o autointeresse e as regras na busca da felicidade, sendo tolerantes.</p>
<p><i>2. Ordem Consensual:</i></p> <p>Aristóteles, J. J. Rousseau, A. Etzioni, W. Galston, A. Oldfield, P. Pettit</p> <p>a. Comunitarismo b. Republicanismo cívico</p>	<p>Cidadãos(ãs) podem ser moldados(as) para o bem ou para cidadãos(ãs) virtuosos(as).</p> <p>O consenso é altamente desejável e é o principal objetivo.</p>	<p>A "vontade geral" na sociedade como um todo e nos seus grupos constitutivos são mais importantes que o autointeresse.</p>	<p>Obrigações representando a "vontade geral" são mais importantes que os direitos individuais. As obrigações, porém, ajudam a reforçar e a apoiar os direitos universais.</p>	<p>O Estado como entidade moral tem o dever de reforçar as obrigações da população. Em algum grau, a sociedade civil também reforça essas obrigações.</p>	<p>Cidadãos(ãs) cumprem seus deveres e trabalham juntos a fim de compartilhar em uma boa sociedade.</p>
<p><i>3. Republicanismo Participativo:</i></p> <p>J. Habermas, J. Bohman, H. van Gasteren, Benjamin Barber, M. Warren</p> <p>a. Neo-Republicanism b. Democracia Expansiva</p>	<p>A natureza humana da cidadania é complexa, mas isto não é uma barreira para a participação.</p> <p>O consenso dá lugar à participação e ao procedimento.</p>	<p>Indivíduos são sub-representados. Sua participação em grupos deve ser encorajada seguindo procedimentos comunicativos. Os grupos devem respeitar os direitos individuais.</p>	<p>Direitos e obrigações universais estão em um equilíbrio complexo. Deve-se ter cuidado ao reforçar obrigações estatais, mas algumas obrigações são necessárias. Deve-se, igualmente, ter cuidado com os grupos.</p>	<p>O Estado e a Sociedade Civil formalmente criam instituições deliberativas, como pesquisas deliberativas, reuniões na cidade, no trabalho, conselhos, codeterminação, conselhos de polícia-cidadã, etc.</p>	<p>Cidadãos(ãs) participam, de modo justo e tolerante, dos conselhos comunitários e fóruns, a fim de estabelecer uma sociedade justa.</p>
<p><i>4. Pluralismo Pós-moderno Moderado:</i></p> <p>E. Laclau, C. Mouffe, E. Isin, J. Torfing, W. Kymlicka</p> <p>a. Pluralismo Radical b. Multi-culturalismo</p>	<p>As identidades dos(das) cidadãos(ãs) são complexas.</p> <p>Isto fundamentalmente desconsidera o consenso substantivo.</p>	<p>Grupos sociais de larga-escala se ajustam mal à maioria dos indivíduos pós-modernos, que tendem a se expressar nos movimentos sociais.</p>	<p>Grupos culturais e descritivos têm direitos culturais e procedimentais. Direitos universais não existem ou existem de modo muito limitado. Direitos de grupos particularmente para grupos culturais e grupos descritivos são importantes.</p>	<p>Movimentos sociais e a mídia são a força-motriz para a mudança institucional. Ambos envolvem as elites de vários grupos apresentando direitos particularistas ao passo que ignoram obrigações.</p>	<p>Cidadãos(ãs) buscam identidades de grupo por meio de grupos ou direitos culturais, ou resistem e sustentam tais direitos em movimentos sociais.</p>

Fonte: Janoski e Gran (2002, p.18).

Conforme Schwartz (1985, p. 531) argumenta, porém, um último elemento da discussão sobre cidadania e Administração Pública precisa ser analisado que é essa noção de comunidade política na qual os indivíduos se engajam, e que se relaciona com uma percepção de cidadania que vai além da formalidade normativa. Trata-se de um vínculo direto com um espaço público específico que é a cidade como território político, portanto, como ela coloca: a “[c]idadania foi primeiro uma ideia da cidade”. É preciso, então, ir além das questões formais de vínculos políticos-jurídicos a um Estado, tratados pelo espírito do nacionalismo transformado em nacionalidade, cujas discussões teóricas defenderam modos distintos de Estado e de concepções associadas de direito e de justiça, conforme apresentamos, para então recuperarmos um dos traços definidores dessa relação, a vivência dos indivíduos nesse espaço diferenciado. Trata-se, portanto, de uma discussão que fez emergir um outro lado desse debate e que passou a ser relacionado à ideia de uma chamada cidadania efetiva, que passamos a discutir.

#### **2.4.2 As cidades, o espaço público e o Outro: a Cidadania Efetiva**

Para entender esse ponto, é preciso compreender que as transições relatadas no tópico anterior, além de históricas, são também fruto de um modo de pensar específico da Modernidade que consagra, na verdade, uma nova maneira de estar no mundo. Estar no mundo passa a ser entendido, a partir dessas transformações socioeconômicas, jurídicas e políticas – e, também, burocráticas –, como um sentido de presença no mundo capaz de afetar e moldar racionalmente a realidade à sua volta. Sob os auspícios da razão iluminista, moderna, isso significa ser capaz de compreender objetivamente a vida social, explicando e construindo o mundo com base no domínio técnico e racional dos saberes (HAMILTON, 1995). A Modernidade, sob essa ótica, portanto, vai além dessas transformações históricas, ela não se restringe mais apenas a uma época, mas torna-se um longo projeto de ordenamento do mundo, que alguns entendem como inacabado (MACK, 2009; HABERMAS, 1998; GIDDENS, 1991) e outros defendem ter sido bem-sucedido em alguns aspectos instrumentais (no domínio técnico da natureza) e totalmente falho em outros mais substantivos (como a promoção da emancipação), tal como entende Boaventura de Sousa Santos (1989, 2002, 2003) que argumenta que a Modernidade é um paradigma sociocultural simultaneamente de superação técnica e de obsolescência humanística.

Esse projeto, que pretende desenhar o mundo com base em normas racionais, independentemente de estar inacabado ou superado, legou-nos um produto social concreto fundamental: a cidade. A cidade, segundo Hobsbawm (1995, p. 246), é “o mais marcante símbolo exterior do mundo industrial”, do progresso, do avanço tecnológico; e ela faz das relações de seus habitantes com esse espaço físico e político um dos pontos centrais da existência humana. É pela cidade que nos conectamos formalmente ao Estado, à Nação. É nela que passamos pelas experiências de vida. A cidade é o local de engajamento político, onde se esbarram as fronteiras do privado e do público. É nela que o indivíduo se torna cidadão, e como cidadão se transforma em um ser político. A cidade, que no passado foi a representação máxima da organização social, evoluiu, para continuar sendo, na modernidade, a representação da racionalidade, conectando o passado ocidental helênico-romano com o renascimento (LE GOFF, 1992, 2005).<sup>39</sup> Não por acaso, é da cidade que se extrai o léxico cidadania, e não do Estado. A própria evolução linguística do termo não consagrou um vocábulo de *estadania*,<sup>40</sup> embora, como tenhamos visto, a “própria cidadania moderna nasceu do Estado-nação no qual certos direitos e obrigações eram atribuídos a indivíduos sob sua autoridade” (ISIN, 2000, p. 3). E por que isso ocorreu?

Não é fácil precisar o momento em que as cidades surgiram no mundo<sup>41</sup>, embora o seu impacto social seja definitivo. Este é um ponto praticamente pacificado na literatura especializada, seja no que tange ao mundo Ocidental quanto Oriental (LEES, 2015; LEFÈVRE, 2013; TILLY, 2011; SOJA, 2011; ELSHESHTAWY, 2008; FREUND, 2007; ISIN, 2000, 2002, 2015;

---

<sup>39</sup> Conforme Lefebvre (2003, 2011) discute, não foi por acaso que o mapa e o plano surgiram como a grande representação da racionalidade moderna que é lançada sobre as cidades. E, não por acaso, também, o mapa e o plano são tidos como grandes representações da própria Administração, ainda hoje tomados como grandes produtos dos processos de planejamento (KAPLAN & NORTON, 2004; OLIVEIRA, 2010). Esses dois objetos consagram, segundo Lefebvre (2003, p. 12), o surgimento da ciência da planimetria (*planimetry*) ou do planejamento urbano, onde estes instrumentos combinam as visões “simultaneamente idealista e realista – a perspectiva do pensamento e do poder – [que] foi situada na dimensão vertical, a dimensão do conhecimento e da razão, e [que] dominou e constituiu uma totalidade: a cidade”. A cidade como essa totalidade moderna desempenha um papel crucial, portanto, na articulação entre os indivíduos que nela vivem, donde se retira a raiz do léxico cidadania e o aparelho do Estado-Nação.

<sup>40</sup> Uma proposta do conceito de *estadania* é feita por José Murilo de Carvalho (2001), para explicar a falta de engajamento do povo brasileiro na reivindicação de direitos que compõem a cidadania no Brasil, formalista e construída de cima para baixo, por força normativa do Estado. Andrade, Castro e Pereira (2002) fazem uma recuperação deste termo para discuti-lo sob o foco da Administração Pública, mas, internacionalmente, não há evidências robustas do uso deste termo, que Murilo de Carvalho afirma ele mesmo tê-lo criado.

<sup>41</sup> Charles Tilly (2011, 2017) e Soja (2011), por exemplo, estudam a formação de cidades por volta de 5000 anos atrás, com adensamentos populacionais tendo ocorrido bem antes disso. Lees (2015), por sua vez, aponta o surgimento de cidades cerca de 3500 a. C. Pounds (2005) apresenta uma demarcação de cidade apenas após 800 a. C., anteriormente a isto, ele define os assentamentos como proto-urbanos.

VERHULST, 1999). E tal fato decorre não apenas de questões históricas quanto a alguma dificuldade cronológica, mas também de problemas e dificuldades conceituais, pois os “especialistas não estão de acordo quanto à data em que surgiram as cidades, principalmente porque cada qual tem uma ideia diferente do que faz uma cidade nascente” (LEFÈVRE, 2013, p. 100). Não sendo possível determinar estritamente *quando*, o momento de criação, sociólogos e historiadores passaram a se concentrar no *como*, no processo de formação das cidades. E, como fruto de um processo que não se esgotou ainda, a formação das cidades surge como uma síntese do processo civilizatório e a “história da humanidade é a história das civilizações” (HUNTINGTON, 1997, p. 44).

Daí, como discute Norbert Elias (1996, p. 162), analisar-se a civilização antes como processo civilizador que como resultado civilizatório, afinal, “[n]ão há um ponto zero na historicidade do desenvolvimento humano, da mesma forma que não há na socialidade, na interdependência social dos homens”. Nesse sentido, mais importante que precisar o nascimento, é reconhecer que “[a] pesar de conterem por muito tempo apenas uma pequena minoria da população mundial, elas [as cidades] tiveram impactos profundos nas sociedades em que surgiram”, pois, onde quer que tenham aparecido, “aumentaram enormemente as capacidades dos moradores das cidades e promoveram poderosas inovações de todos os tipos - tecnológicas, políticas, culturais e intelectuais” (LEES, 2015, p. 1). Elas ajudaram a definir, portanto, o *locus* primordial da existência humana no decurso histórico, seja na antiguidade como primeira conformação do espaço público comum, seja quando alcançaram o mundo medieval integradas à cosmologia<sup>42</sup> humana ou, como defende Le Goff (1992, p. 144), na instauração de “uma nova sociedade urbana”. Nessa sociedade, diz ele, embora situada no feudalismo, “não são as hierarquias da sociedade feudal que melhor podem caracterizá-la, mas um novo tipo de estratificação social ligado à economia, à propriedade urbana, ao dinheiro, à influência na cidade”.

Mais do que isso, como Lefebvre (2003) argumenta, hoje as cidades são o retrato de um mundo virtual e espacialmente urbanizado, que partiu dos primeiros esforços das cidades-Estado

---

<sup>42</sup> A este respeito, diz-nos Keith D. Lilley (2009, p. 12), que a “cidade medieval [...] adquiriu seu simbolismo cosmológico através de suas formas espaciais, por exemplo, nas geometrias ordenadas que compartilhava com o cosmos, e em suas funções, como um ‘corpo’ composto de partes hierarquicamente dispostas espelhando a moral topografia do universo cristão como um todo, tudo criado para o plano divino de Deus”. A este respeito, também é fundamental a influência da *Cidade de Deus*, de Santo Agostinho, no renascimento, ponto que Le Goff (2005) destaca como crucial para emergência de uma ideia de Europa amplamente embasada na teologia cristã.

(COULANGES, 1995) que foram mais caoticamente construídas que planejadas, passando para o Estado-Nação e as cidades utópicas medievais e renascentistas (DAVIS, 2017, 2010; FORTUNATI, 2004; BRADATAN, 2009, BRUCE, 1999), essas já mais desejadas que efetivadas. A partir daí alcançaram, já no século XX, a noção de aldeia global<sup>43</sup> (MCLUHAN & FIORE, 2001) e das cidades-mundo (KING, 2010; CLARK, 2003; LIMENA, 2001; CARVALHO, 2000), como a nova utopia contemporânea em que a realidade local, que era a única existente na antiguidade, passa a estar totalmente conectada com a realidade global. Esse percurso é fundamental para a evolução da cidadania e da Administração Pública porque da construção social das cidades sob essas várias concepções surgiu tanto a necessidade de se discutir os direitos e os deveres dos que nelas vivem como os seus mecanismos de viabilização, as suas formas de reivindicação e as maneiras de identificação e de reconhecimento desses indivíduos. Em termos gerais, portanto, para se ter uma dimensão da sua importância nas ciências sociais, Soja (2011, p. 216) argumenta que as “cidades e o processo de urbanização forneceram talvez a mais importante força geradora por trás de cada grande avanço na geohistória humana, desde as revoluções agrícolas até as revoluções industriais, até as grandes explosões de criatividade artística e inovação tecnológica”.

Mas o que é a cidade? Podemos nos valer da definição de Charles Tilly (2011, p. 5) que diz que “cidades são assentamentos humanos que combinam populações residentes significativamente mais densas do que seus territórios vizinhos, diferenciação e desigualdade dentro das populações residentes, alguma autoridade central e localizações nodais dentro de extensas redes de comunicação”. Conforme vemos nessa definição, nela encontramos elementos fortemente ligados à ideia de uma administração comum ou pública, quando falamos em autoridade central. De outro lado, temos representada a questão dos direitos e deveres quando trabalhadas as noções de diferenciação e desigualdade, que determinam quem deve ou tem direito ao quê. Esses três elementos, a autoridade comum, a diferenciação e a desigualdade estão no cerne da discussão que faz a evolução da cidadania formal para a substantiva, e do papel que a Administração Pública exerceria (ou deveria exercer) na viabilização desta.

---

<sup>43</sup> Limena (2001, p. 37) comenta que “Marshall McLuhan sugeriu, em 1960, que o mundo inteiro iria se tornar, um dia, uma ‘aldeia global’, na qual todos os membros da humanidade poderiam interagir num simulacro em tempo real de uma comunidade neolítica”, onde o antigo e o novo se confundem em um mundo sem fronteiras. Conforme Gordon (2012, p. 104) questiona, porém, “mais do que abrir o mundo e melhorar as interações daqueles que nele estão [...] a ascensão da ‘civilização pop-tech de um-mundo-só’ fez exatamente o contrário [...] ‘ofereceu às pessoas a oportunidade de se empacotarem em mundos menores’”. Para aprofundar o conceito, ver o trabalho seminal de McLuhan e Fiore (2001), originalmente publicado em 1967.

Do ponto de vista da cidadania, portanto, as cidades, esse adensamento populacional demarcado, compartilhado e dotado de uma administração comum, cumprem um papel ainda mais específico. Tal como Isin (2002, p. 5) argumenta, “[n]a raiz da concepção ocidental de cidadania, reside a invenção da cidade Oriental como um *Outro* e a distinção entre pessoas (civilizadas) com cidades e pessoas (bárbaras) sem cidades”. Em outros termos, a construção histórica e social das cidades estabeleceu simultaneamente um processo de definição identitária dos sujeitos. Primeiramente, isso decorreu da necessidade de se separar sujeitos a partir da distinção entre aqueles oriundos de determinados assentamentos organizados dos que não pertenciam a esses assentamentos, ou seja, era preciso diferenciar *o Outro* de mim. A principal análise sociológica que trata do surgimento da cidadania nessa ótica da *diferenciação com o Outro* seria, segundo o que Isin (2000, 2000b, 2002) discute em vários trabalhos, e que, não por acaso, é a de um dos principais teóricos da burocracia, a de Max Weber.

Weber teria defendido, na leitura de Isin (2002), duas premissas fundamentais acerca da importância das cidades para a constituição da cidadania e que teriam correlações com o surgimento da própria Administração Pública em diferenciação da administração privada: i) a de que as cidades teriam surgido principalmente com base no *sinecismo*, ou seja, no processo de assentamento conjunto, de modo unificado, dado pelas famílias, tribos ou clãs que optam, por diversas razões, por coexistirem pacificamente em um mesmo lugar, transformando-o em um território comum; e ii) a de que, nesse processo, surgem governados e governantes, e das massas governadas, das plebes, convivendo associadamente sem laços de parentesco, emerge a necessidade da definição de regras e deveres (a *cidadania*), o que no Ocidente ocorreria mais rápido em razão do advento do domínio racional-legal moderno em face da prevalência do misticismo oriental. Essas duas premissas embasam uma trajetória longa e tumultuada de formação, que remete ao período das cidades antigas e segue caoticamente evoluindo até as cidades medievais e modernas.

Segundo Isin (2002, p. 12), portanto, “para Weber, todas as cidades na história do mundo foram fundadas pelo assentamento conjunto de estranhos e forasteiros previamente alheios àquele espaço”. Isso é importante porque coloca a cidadania decorrente da necessidade de diferenciar os membros de um assentamento dos membros de fora desse assentamento. Essa visão



weberiana da formação das cidades, o chamado sinecismo, é a mesma trazida por Coulanges (1995) para explicar a origem das cidades no mundo antigo entre famílias, tribos, clãs e fratrias. Ainda na perspectiva weberiana, segundo Isin (2002), o processo de sinecismo leva à origem de uma cidade que passa a ser identificada por cinco características: i) fortificação para defesa; ii) formação de um mercado de trocas; iii) instituição do direito autônomo; iv) administração autônoma; v) autocefalia ou governo próprio. Nessa linha, vemos a combinação de militarismo, direito, economia e administração na conformação das cidades. A própria fundação das cidades ensinaria, portanto, a conformação dos seus habitantes como sujeitos governados por essas regras de direito (*autocefalia*) e de Administração Pública (*administração autônoma*). Assim, cidade e cidadania surgiriam juntas, em um mesmo processo que viabilizaria a constituição das regras de direito e da estrutura organizacional necessária para implementá-la, a burocracia ou a Administração Pública, conectando o jurídico com o político.

Isin (2002, p. 19) defende, portanto, que para Weber “o que fazia da cidade ocidental única, era que ela permitia a associação e a formação de grupos com outros vínculos e laços que não a linhagem e o parentesco”. Segundo Isin (2002, 2015), esta é uma visão muito calcada na ideia do orientalismo, ou seja, na visão que trata o Oriente como místico, exótico, atrasado, numa espécie de antítese do Ocidente e que é muito próxima da visão etnocêntrica e colonialista (TURNER, 2014; SAID, 2003).<sup>44</sup> Essa visão teria, de acordo com ele, provocado um movimento duplo em que somente a cidade ocidental permite o surgimento da cidadania como produto racional e formal, e, com isso e ao mesmo tempo, a “cidadania se tornou tanto a incorporação e a expressão da singularidade da cidade ocidental” (ISIN, 2002, p. 19). O fenômeno que permite esse tipo de evolução no Ocidente é a instituição da racionalidade legal que ali teria ocorrido e que se acentuaria na Modernidade, promovendo o desencantamento do mundo que não teria ocorrido da mesma maneira no mundo oriental. No mesmo momento em que a cidade ocidental traça suas fronteiras, portanto, ela estabelece os que são de dentro e os de fora, criando os direitos e obrigações referentes a cada uma dessas situações referenciando-

---

<sup>44</sup> Conforme Turner (2014, p. 7) argumenta, o “orientalismo baseia-se numa epistemologia que é essencialista, empírica e historicista”, ou seja, ele é profundamente associado ao desenvolvimento da religião islâmica, onde a “afirmação essencialista apresenta a noção de que o ‘Islã’ é uma entidade coerente, homogênea e global” e que por isso, histórica e empiricamente, as nações do Oriente, sobretudo, do Oriente Médio, ficaram presas a um misticismo posto pela religião que impediu ou dificultou a ocorrência de revoluções progressistas. Assim, chega-se a uma explicação em que o “declínio social e político” do Oriente, que era promissor no passado, se deu em “consequência de algum elemento historicamente sempre presente – o autoritarismo, a falta de leis ou de grupos de oposição autônomos, a adesão escrava ao costume formal ou o fracasso das instituições dominantes”.

as em princípios e regras legais e racionais. Definem-se os iguais e os diferentes, em que a diferenciação é o critério predominante. Daí Isin (2002) argumentar que a cidade ocidental surge como uma máquina de produzir diferenças. Depois, ocorre a transmutação da diferença em desigualdade.

Apesar da crítica de Engin Isin (2002) ao orientalismo de Weber, muito próxima da que a influente obra de Edward W. Said (2003) realiza, alguns autores questionam essa associação, como Nafissi (1998) e Salvatore (1996), e afirmam que o estudo comparado da sociologia das religiões que Weber realizou é incompatível com essa posição, e que muito dela decorreria, tal como Farris (2010) enfatiza, da má interpretação dada ao método ideal-típico weberiano conferido ao Islã e que foi erroneamente tomado como uma espécie de estereótipo do etnocentrismo. É inegável, no entanto, que a discussão da cidadania realmente teve uma predominância histórico-social no Ocidente que foi impulsionada com a Modernidade europeia, como o próprio Isin (2015, p. 1) reconhece em outro momento, a “palavra ‘cidadão’ evoca um legado particular que está inexoravelmente associado a valores ‘europeus’ que definem especialmente os estados euro-americanos. Estes incluem secularismo, democracia, lei e direitos”. Quanto à burocracia e Administração Pública, por sua vez, o próprio Weber reconhece as origens asiáticas de ambas, algo que Tragtenberg (2006) recuperou ao defender que a primeira experiência burocrática surge no modo de produção asiático, assomados às sociedades antigas do México e do Peru, e que é ao mesmo tempo um modelo histórico (por ter origem no passado) e um modelo sem história (por ser impossível precisar a época de seu início e desaparecimento).

Conforme vimos, no entanto, se combinarmos a necessidade de diferenciação do Outro por mecanismos que não sejam parentais e sanguíneos à formalização do Estado-Nacional, comentada anteriormente, temos as bases para a emergência da cidadania formal, de um lado, e de uma burocracia estatal que a viabilize, de outro. Assim, conforme discutido no tópico anterior e que autores mais ligados à história e à sociologia como Isin (2000), Carvalho (2012) e Turner (2001) apontam, malgrado haja esse embrião da cidadania no mundo antigo, o conceito formal de cidadania ganha contornos mais bem definidos apenas com o advento do Estado Moderno amparando as cidades ocidentais, como principal construção jurídico-política da sociedade. Nesse ponto, porém, surge a ideia trazida pela noção de cidade como lugar de

existência subjetiva que vai além dessa construção formal. Essa visão legalista da cidadania é a que DaMatta (1991, p. 72) chama de “jurídico-político-moral”, a qual teria alcançado os nossos dias esquecendo ou ocultando, segundo ele, o fato de que a cidadania “também comporta uma dimensão sociológica básica, já que ser cidadão, e ser indivíduo, é algo que se aprende, e é algo demarcado por expectativas de comportamento singulares”, é algo que envolve cultura, educação e identidade. A análise weberiana do surgimento das cidades, como esse espaço onde vivemos, construímos e nos constituímos no mundo concreto, e onde o Estado aparece apenas como projeção, já aduz a essa ideia de que existe um processo subjetivo de diferenciação, mas também de identificação, que contrapor-se-á ao que chamamos de cidadania efetiva à cidadania formal.

Existiria, portanto, segundo Mhurchú (2014), Carvalho (2012), Kymlicka e Norman (1994) uma amarra fundamental que vai da cidadania à política, e dessa com o Direito, o que fez da tríade cidadania-direito-política um todo formal indissolúvel que se encontra sintetizado no Estado-Nação, mas que é exercido e vivenciado nas cidades, e que, portanto, não se esgota como direitos e deveres formais, mas que alcança relações sociais efetivas. Nesse sentido, Isin (2002) argumenta que isso faz com que a cidadania, durante sua trajetória, seja na verdade o caminho de constituição do ser político na sociedade, o que, na concepção dele, é o indivíduo dotado de vários direitos, mas tendo como base um que é genérico: o direito de imersão na realidade social de uma comunidade podendo se constituir nela como um agente para governar (ou aceitar ser governado), para deliberar com os outros e para ser reconhecido. Na essência, esse princípio nada mais é que o direito de ter direitos arendtianos, recuperado por Lafer (1988, 1997, 2018) e Dagnino (1994, 2004). Segundo ele, isso estava presente na imagem do cidadão como guerreiro-heroico da *Polis* grega, na do cidadão-patrício da *civitas* Romana, na do cidadão-mercador da *Christianopolis*, e no cidadão-burguês das metrópoles ocidentais. Cada uma, à sua forma, concebe maneiras e sujeitos diferentes para se engajar politicamente no mundo, embora todos com graus distintos de restrição de quem usufruía da cidadania. Em outros termos, as cidades foram projetando maneiras e reconhecimentos diferentes de seres políticos.

Agora fica mais claro que, do ponto de vista formal, a vinculação das pessoas às cidades e ao Estado-Nação, faz do díptico cidadania/nacionalidade, a legalização da obediência a uma

conformação de regras jurídico-políticas (MACDUFF, 2014). Segundo discutem Holston e Appadurai (1999, p. 1), portanto, ambas as noções de cidadania e de nacionalidade, combinadas, passam a ser entendidas, na Modernidade, como dois conceitos interligados, que buscam definir a noção mais completa do pertencimento, como membros, a uma sociedade formalmente organizada. Por formalmente entendendo-se a sociedade que se constitui sob regras de Direito positivo. Essa visão é tão contundente que os dois conceitos conexos, com o tempo, passam a ser indissociáveis ao período da primavera dos povos, e de produtos de uma época eles passam a constituir-se como “uma das marcas definidoras da [própria] modernidade”. E foi essa mesma percepção que fez Thomas H. Marshall (1967) associar o desenvolvimento desses direitos ao desenvolvimento da própria cidadania. Acontece que, com a perspectiva substantiva de subjetividade associada à ideia de engajamento, tem-se que “a cidadania num sentido mais amplo é definida por sua prática, atividade e agência” (CHEN, 2018, p. 9), não bastando a mera vinculação formal a um Estado de Direito.

Conforme Chen (2018, p. 10) discute, próximo ao questionamento posto por DaMatta (1991), a “cidadania não é simplesmente sobre a adesão legal à comunidade política de acordo com sua definição mais restrita, mas é no sentido mais amplo sobre a relação política, social e cultural do indivíduo e da comunidade - seja local, nacional ou global”. Nesse sentido, de acordo com Habermas (2011, p.), portanto, o questionamento da formalidade jurídica dada pelo Estado fez nascer uma outra instância de reflexão, pois, segundo ele, o “complexo emergente de lei e poder político deu origem a um novo requisito funcional - a legitimação da autoridade política”. Cidadania, logo, envolveria tanto o formal quanto não formal, o cultural, o identitário, o legítimo, o substantivo, o reflexivo e a possibilidade de participação. “Ser politicamente engajado”, dizem-nos Isin e Turner (2002, p. 4), “significa praticar a cidadania substantiva”, o que quer dizer que “os membros de uma comunidade sempre lutam para moldar seu destino”, o que culminou em “uma definição sociologicamente informada de cidadania em que a ênfase é menor em regras legais e mais em normas, práticas, significados e identidades”.

Nesse sentido, as cidades passam a figurar como esses espaços onde todas as subjetividades se conjugam, existencialmente, para além dos seus aspectos legais formais. Assim, tal como Edwards (2018, p. 16) argumenta, ao discutir os movimentos políticos de juventude, passa-se a compreender que a “cidadania era, portanto, um status - algo que os membros recebiam - e uma

prática - algo que os membros deviam demonstrar em seu dia a dia”. Mais do que mera definição jurídica, o exercício substantivo é fundamental para a efetivação da cidadania. Essa noção de engajamento e de subjetividade, no entanto, tal como defendido por Weber é anterior aos traços da modernidade associados ao Estado-Nação e à nacionalidade, encontra-se na origem da formação das cidades. Com isso, essa interação com as coisas públicas, com o espaço público, com a vida em comunidade, vividas e experimentadas nas cidades, faz a conexão dessa discussão com a antiguidade. Nessa genealogia, cidadania, cidades, Estado e Administração Pública se misturavam, e a subjetividade o engajamento eram intrinsecamente associados à lógica pública/privada, direitos e deveres, uma noção que foi preterida em detrimento da visão racional instrumental e formal trazida pela Modernidade, e que alguns críticos do século XX e XXI passaram a recuperar.

## **2.5 Cidadania no Brasil: interpretações brasileiras e uma cidadania multidimensional**

Por ser um fenômeno histórico, como vimos, a discussão sobre cidadania requer a compreensão de particularidades de cada contexto social que se estiver analisando. Nesse sentido, a pesquisa nacional que se debruçou sobre o tema procurou, justamente, identificar essas peculiaridades em nossa realidade. Embora tenham este objetivo comum, entretanto, não se constituiu uma teoria sobre cidadania brasileira única e consolidada. Pelo contrário, dada a grande multiplicidade de abordagens sendo feitas – especialmente as historiográficas, políticas, sociológicas e jurídicas – não se pode nem dizer que há exclusivamente um único debate teórico sobre cidadania no país, dentro de um único campo, com várias correntes se confrontando a partir de uma mesma matriz disciplinar. Há, diferentemente, um material extenso, mas que é rico e profundo, preocupado em compreender as razões desse fenômeno antigo ter tido tanta dificuldade de se estabelecer no Brasil. E em função disso, portanto, na maioria dos casos, as análises se apresentam como se fossem independentes umas das outras, raramente se mencionando. Todas dialogando, entretanto, com uma mesma raiz teórica: as referências embrionárias na antiguidade clássica ocidental (romana e grega); o surgimento na Modernidade; e o trabalho de Thomas Humphrey Marshall, sempre citado.

Diante disso, um dos esforços desta pesquisa é tentar buscar retratar o estudo de cidadania, no Brasil, a partir das reflexões próprias de pesquisadoras e pesquisadores nacionais. Neste

sentido, de material estudado, destacamos as análises que, ao nosso olhar, nos parecem mais robustas, que estabeleceram critérios e conceitos próprios, específicos, e que não ficaram apenas replicando essa raiz teórica original que mencionamos. Neste sentido, podemos identificar sete principais abordagens brasileiras sobre cidadania: a) a **Cidadania Regulada**, de Wanderley Guilherme dos Santos; b) a concepção de **Estadania e a Cidadania em Negativo**, criada por José Murilo de Carvalho; c) a **Nova Cidadania**, de Evelina Dagnino; d) a **Subcidadania**, de Jessé de Souza; e) a **Cidadania Inexistente**, de Marcelo Neves; f) a **Cidadania e a Identidade**, de Elisa Maria da C. Pereira Reis, André Botelho e Lilia Moritz Schwarcz; e g) a **Cidadania Formal e a Cidadania Substantiva**, de Roberto da Matta.

Uma das abordagens mais conhecidas é a da **cidadania regulada**, de Wanderley Guilherme dos Santos, autor de obra vasta e amplamente reconhecida na discussão política brasileira, trazendo uma análise de ciência política com foco na evolução institucional (CONSTANZO & MARINO, 2018; KEINERT & SILVA, 2010; LEÃO & CASTRO, 2009). Guilherme dos Santos parte de uma visão histórica destacando os principais marcos normativos relacionados ao surgimento de direitos no Brasil. Como estudioso da classe política brasileira, uma preocupação constante no pensamento de Santos (1962, 1979, 1997, 2011, 2017, 2018) é a efetivação da democracia e da liberdade social de autodeterminação do povo brasileiro, mas que é recorrentemente frustrada por acordos da elite político-financeira do país.

A sua principal obra que trata diretamente sobre cidadania é “Cidadania e Justiça, a política social na ordem brasileira”, de 1979, que parte de uma compreensão da legislação nacional sobre os direitos sociais para conceber o seu conceito de cidadania regulada (SANTOS, 1979). Santos (1979) argumenta que, segundo uma análise institucional dos direitos, seria possível distinguir os países quanto à ordem e ao ritmo em que esses regulamentos sociais vão sendo estabelecidos, por meio da análise do escopo da legislação, do formato burocrático de administração dos programas, do esquema de financiamento e, finalmente, quanto à articulação dos programas sociais. As questões da burocracia e da constituição do Estado dialoga um pouco com Max Weber. Com base no processo burocrático brasileiro, não seria adequado, portanto, sob sua perspectiva, compreender a cidadania definida por Thomas Marshall como algo a ser transplantado de modo imediato para a realidade brasileira. No caso brasileiro, teríamos um fenômeno específico, uma cidadania regulada, um “conceito de cidadania cujas raízes

encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1979, p. 75).

Neste conceito, fica clara a necessidade do Estado (que regula a cidadania) para estabelecer a amplitude e a profundidade dos direitos no país, já que não há maiores reivindicações sociais espontâneas. Santos (1979) destaca, por conseguinte, um aspecto crucial na evolução institucional deste conceito, a importância das relações de trabalho reguladas pelo Estado como a única possibilidade de acesso a direitos formais no país. É assim que ele defende que, no Brasil, a partir dos anos 1930, a “extensão da cidadania se faz [...] via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”. Não se trata, portanto, de uma consciência social que reivindique participação e reconhecimento de modo emancipatório e crítico, mas, antes, de uma perspectiva de direito tutelada, vigiada e permitida com ressalvas pelo Estado àqueles que cumpririam papéis produtivos na economia capitalista formal brasileira. Trata-se, logo, de uma perspectiva de cidadania altamente restrita e excludente, criada para acomodar conflitos nas organizações produtivas. Assim, no Brasil, a “cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, 1979, p. 75).

Guilherme dos Santos (1979) chama a atenção, ainda, para dois aspectos: a possibilidade de universalização dos direitos e a liberdade de fruição destes direitos. Contrariamente ao projeto marshalliano, no Brasil houve não apenas um processo de constituição da cidadania restritivo e excludente, ou seja, em nada universalizado, mas também com recuos na sua possibilidade de aproveitamento, sobretudo, em função da ditadura civil-militar instaurada no país em 1964. Foi com base nessa visão que ele argumentou que “a violação da ordem democrática, em 1964, colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira” (SANTOS, 1979, p. 100). De outro lado, Guilherme dos Santos via com otimismo a redemocratização após 1985, chegando a dizer que, com ela, a cidadania foi retomada e ampliada nos primeiros anos do século XXI implicando mesmo a possibilidade do fim da cidadania regulada no país: “hoje, a cidadania

regulada está em decadência, porque era uma barreira a entrada no mundo dos direitos, os direitos estão universalizados – foram universalizados a partir do Lula. Agora, os direitos são universais, não tem mais por categoria profissional” (SANTOS, 2011, p. 26).

Só que, novamente, o Brasil apresentou um recuo em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff que, para Santos (2017), foi um golpe parlamentar que novamente impediu o avanço democrático brasileiro. Uma das características da análise de Guilherme dos Santos (1962, 1979, 1997, 2011, 2017, 2018) é justamente que essa interpolação entre a direitos, democracia, a estrutura burocrática e o contexto político do país, demonstrando que em nossa história alternamos suspiros democráticos com regimes autoritários e ditatoriais, formando uma trajetória sinuosa e complexa de construção da cidadania. Nesta trajetória, o recorrente desprezo pelas instituições políticas associado a uma tecnocracia repressora marcam a evolução do Estado brasileiro, fazendo com que a nossa democracia, na sua leitura, seja parcamente visível, de 1822 a 1830, em um longo regime de *laissez-faire* autocrático (SANTOS, 1979), sufocada em 1961 (SANTOS, 1962), após uma emergência episódica em 1945, para ser então derrubada em 1964, retomada em 1985 e novamente impedida em 2016 (SANTOS, 2017).

A análise de José Murilo de Carvalho, por sua vez, é de História. Como um dos principais historiadores do país, ele parece ter atendido ao chamado de Francisco Iglésias (1993, p. 301) que dizia, em sua “Trajetória Política do Brasil: 1500-1964”, que “há muitos aspectos da vida política que não foram até hoje objeto de atenção. Faltam, por exemplo, uma história dos partidos e do processo eleitoral; do acesso à cidadania”. Faltavam à época de Iglesias, agora não falta mais graças à extensa e volumosa obra de José Murilo de Carvalho sobre o assunto (1987, 2007, 2008, 2011, 2018). Murilo de Carvalho, tal como Guilherme dos Santos, também defende que, no desenvolvimento histórico da cidadania no Brasil, não houve a evolução marshalliana de direitos civis, depois políticos para então alcançar-se os sociais. No caso brasileiro, na visão deste autor, houve uma inversão em função de uma trajetória histórica ambígua, contraditória e violenta, em que há avanços e recuos na definição de cidadania cujas dimensões (direitos sociais, políticos e civis) não caminham ou retrocedem juntos, nem no mesmo ritmo nem na mesma profundidade:

“A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão de direitos políticos e de redução dos direitos civis por um



ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos dos direitos civis, a base de sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo” (CARVALHO, 218, p. 219-220, grifos nossos).

Neste cenário invertido de evolução da cidadania, o conceito fundamental do autor é o de **estadania**. Murilo de Carvalho (2018) destaca que, para se ter uma cidadania efetiva, é preciso ter consciência social, participação, reivindicação dos direitos pela população. No entanto, o que temos no país são agitações políticas e sociais em momentos de recuos, questionamentos muitas vezes duros e violentos que esbarram em respostas ainda mais opressoras, mas, no geral, a sociedade brasileira é marcada por não compreender adequadamente o contexto e confiar na representação messiânica do Poder Executivo para lhe atribuir os direitos de que necessita. Na famosa frase de Aristides Lobo sobre a Proclamação da República, que Murilo de Carvalho (1987, 2018) retoma algumas vezes, o povo brasileiro assiste às transformações sociais bestializado. Atônito, surpreso e sem entender direito o que está acontecendo, o povo permanece na esperança de que seja algo bom. Diante disso, o lado cívico, popular, socializado, da cidadania no país é frágil, ao passo que o lado formal, regulador, do Estado é forte. Temos, de um lado, o povo reativo e excluído do processo de construção da cidadania desde a escravidão, daí ele usar a expressão uma **cidadania em negativo**, e do outro a dominância da dependência do Poder Executivo para conseguir direitos, a **estadania** (CARVALHO, 2018). Em suma:

“Uma consequência importante é a excessiva valorização do Poder Executivo. Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. A fascinação com um Executivo forte está sempre presente, e foi ela sem dúvida uma das razões da vitória do presidencialismo sobre o parlamentarismo, no plebiscito de 1993. Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Como vimos, até mesmo uma parcela do movimento operário na Primeira República orientou-se nessa direção; parcela ainda maior adaptou-se a ela na década de 30. Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de ‘estadania’, em contraste com a cidadania” (CARVALHO, 218, p. 221, grifos nossos).

Por fim, Murilo de Carvalho (2018) conclui que o nosso processo histórico de formação da cidadania implicou, dadas as desigualdades, uma triste construção que estratifica a sociedade em camadas de acesso a direitos, onde:

“Há os [cidadãos] de primeira classe, os privilegiados, os ‘doutores’, que estão acima da lei, [...] invariavelmente brancos, ricos, bem-vestidos, com formação universitária. São empresários, banqueiros, grandes proprietários rurais e urbanos, políticos, profissionais liberais, altos funcionários [...] “existe uma grande massa de ‘cidadãos simples’, de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. São a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os pequenos funcionários, os pequenos proprietários urbanos e rurais. Podem ser brancos, pardos ou negros, têm educação fundamental completa e segundo grau, em parte ou todo. Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos, e quando a têm carecem dos meios necessários para os fazer valer [...] “Finalmente, há os ‘elementos’ do jargão policial, cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos. Esses ‘elementos’ são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis [...] Para eles vale apenas o Código Penal” (CARVALHO, 2018, p. 217-218, grifos nossos).

Uma terceira abordagem é a de Evelina Dagnino e a **nova cidadania**. A pesquisa de Dagnino (1994, 1998, 2001, 2003, 2004a, 2005, 2004b, 2007, 2010) é igualmente vasta e bastante relacionada ao tema da cidadania discutida sob o prisma da sociologia e de ciência política. O que caracteriza o seu trabalho é um amplo diálogo da cidadania com o seu contexto, não só no Brasil, mas entendida dentro de um processo latino-americano de construção social e, portanto, inescapável a processos e interconexões com a formação da democracia na região, os movimentos sociais, a definição de políticas públicas e o modelo de Estado. Diante disso, o foco principal de sua pesquisa são, especialmente, os eventos políticos e sociais do último quarto do século XX, com a emergência e a influência do neoliberalismo na região a conformar uma experiência de cidadania liberal.

A proposição central de Evelina Dagnino (1994, 2004b, 2007) é a de que a cidadania possui um núcleo fundamental, que é a noção do direito a ter direitos, mas na qual a própria noção de direito está em disputa e faz parte da luta política, determinando que o fundamental nesta concepção é o engajamento social. Essa seria uma concepção nova por três razões. Primeiro, ela “não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos”, ou seja, não é dada pela mera regulação feita pelo

Estado por uma elite burocrática. Segundo, e em função do primeiro ponto, ela é engajada socialmente e construída de baixo para cima, “a nova cidadania requer [...] a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais”. Terceiro, a nova cidadania não toma como dado que já se sabe onde e como as pessoas excluídas deverão ser incluídas, mais do que isso, ela entende que a cidadania implica “o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade” (DAGNINO, 2004b, p. 104). Trata-se, portanto, de uma visão mais ampla de cidadania, que não a restringe a uma relação binária Estado-Indivíduo onde o primeiro prevalece, mas diz respeito à própria construção da sociedade na qual o sistema político-jurídico é apenas uma das instâncias.

Ao colocar a centralidade da cidadania na ideia do direito a ter direitos, Dagnino estabeleceu um diálogo direto com a visão arendtiana discutida anteriormente, além de algumas reflexões sobre o discurso e o espaço público de Habermas e a ideia de projeto político vinculado a Gramsci<sup>45</sup>. Além disso, ela coloca a cidadania como um processo, como uma construção social dinâmica que se apresenta em oposição aos reducionismos liberais e ao autoritarismo. Neste sentido, no caso brasileiro, “a luta por direitos, pelo direito a ter direitos, tinha que ser uma luta política contra uma cultura generalizada de autoritarismo social”, desde a escravidão (DAGNINO, 2007, p. 2474). Uma das questões mais inovadoras desta abordagem é que Dagnino (2005, p. 8), ao incluir o processo dinâmico de participação social na construção de seus próprios direitos, propõe também uma ampliação da interpretação das implicações do fenômeno da desigualdade na cidadania, pois não se busca mais apenas o “direito à igualdade, mas também o direito à diferença”, respeitando as culturas de povos originários, a diversidade sexual, as questões de gênero, a liberdade e o domínio do próprio corpo.

Nessa abordagem, portanto, vemos o destaque dado aos movimentos sociais, à participação e à ideia ampliada da cidadania. Além disso, porém, temos duas conexões fundamentais trazidas por Dagnino (1994, 2003, 2004a, 2004b, 2007, 2010), o autoritarismo e o neoliberalismo. Esses dois elementos, existentes no processo de democratização tentado na América Latina, fez surgir

---

<sup>45</sup> De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38), “a noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Essa definição simples, claramente vinculada ao pensamento gramsciano”.

uma crise discursiva trazida pela confluência perversa que advém do embate entre, de um lado, o “projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas” e, de outro, “um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004a, p. 140). A confluência emerge na medida em que ambos os projetos, que são opostos, tratam de temas que se expressam por terminologias comuns, como participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Já a “perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagonicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004a, p. 142). Diante disso, um processo que é naturalmente complexo, dada a sua teia de relações sociais, como a construção da cidadania passa também pela incompreensão da sociedade das diferenças entre os projetos políticos, o que cria simplificações grosseiras da realidade (como as oposições liberais entre o Estado, sempre mau, e o Mercado, sempre bom) que dificultam o próprio aprofundamento da cidadania. E também porque estabelece uma dualidade entre sujeitos ativos (cidadania ativa) e passivos (cidadania passiva) na sociedade diante destes projetos políticos.

Em conclusão, Dagnino (1994, 2003, 2004a, 2004b, 2007, 2010) amplia a discussão de cidadania e a dinamiza, reivindicando uma interpretação que é essencialmente crítica, em que as principais insatisfações da análise coincidem com reinterpretções da democracia na América Latina, contra: a) a insistente tendência de tratar a sociedade civil como um todo unificado e homogêneo; b) a necessidade de algumas teorias de isolar a sociedade civil da sociedade política; c) a visão simplista do processo político que o vê como uma apologia da sociedade civil, como polo de virtudes democratizantes, adotando uma visão maniqueísta que a opõe ao todo maléfico Estado; d) a dificuldade de reconhecer a existência de diferentes projetos políticos, inclusive produzindo a chamada confluência perversa (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

A quarta abordagem é a de Jessé Souza (2006, 2018b)<sup>46</sup> sobre a questão da **subcidadania**. Trata-se de uma construção teórica inovadora e das mais complexas sobre o tema, que aproxima autores que não costumam ser tratados conjuntamente pela literatura nacional, especialmente a

---

<sup>46</sup> Embora sejam duas edições diferentes, trata-se, na verdade, do mesmo livro que foi republicado com uma nova introdução.

organizacional que fica presa a lógicas de paradigmas incomensuráveis<sup>47</sup>. Souza (2006, 2018b) constrói a sua crítica da construção da cidadania no Brasil a partir de uma análise das interpretações de intelectuais brasileiros à luz do que ele denomina de culturalismo conservador, uma visão liberal conservadora do país que atribuiu à nossa sociedade uma condição permanente de inferioridade. Essa posição de inferioridade é reflexo de uma incapacidade de se superar o que o autor chama de racismo científico no Brasil, que buscava explicar o comportamento diferencial de sociedades inteiras pela cor da pele. Segundo o próprio autor (SOUZA, 2018b), essa é uma análise que se projeta como uma espinha dorsal de sua obra, especialmente em “A ralé brasileira” (SOUZA, 2009), “A tolice da inteligência brasileira” (SOUZA, 2015) e, mais recentemente, no livro “A elite do atraso” (SOUZA, 2017), mas cujas ideias principais já despontavam previamente em “A modernização seletiva, uma reinterpretção do dilema brasileiro” (SOUZA, 2000). O fundamento que alinhava seu pensamento seria o combate à visão – que o racismo científico teria criado e defendido – de que o povo brasileiro seria essencialmente vira-lata e corrupto, mas que essa percepção poderia ser superada pelo nosso culturalismo, que muda o racismo explícito da cor para o racismo implícito de seres humanos de primeira e de segunda classe, supercidadãs(ãos) e subcidadãs(ãos).

Souza (2018b) analisa, principalmente, as interpretações de Gilberto Freyre, segundo ele, o criador do paradigma culturalista, que vige até hoje, fundado na continuidade cultural entre Portugal e Brasil e no caráter emotivo de nosso povo, tendo como seguidor Darcy Ribeiro. Souza (2018b) também critica Sérgio Buarque de Holanda, como um pensador que, embora tivesse investido contra a interpretação freyriana, aproveita suas ideias acrescentando outras duas: a) a percepção de um brasileiro genérico, sem distinções de classe, puramente negativo, traduzido na noção de homem cordial; e b) o alongamento da noção de homem cordial na noção de Estado patrimonial. Segundo Souza (2018b), essas duas noções teriam auxiliado a construir o liberalismo conservador brasileiro, sobretudo, porque a teoria de Buarque de Holanda teria disseminado o conceito de patrimonialismo, segundo a qual o Estado no Brasil é um alongamento institucionalizado do homem cordial, em que as elites que o dominam roubam o povo e privatizam o bem público. Essa conceituação, no entender de Jessé de Souza (2015),

---

<sup>47</sup> Sobre a necessidade de superar a noção de paradigmas nos Estudos Organizacionais e da Administração, ver Paes de Paula (2016).

seria uma aplicação equivocada do conceito weberiano, perpetuada nas obras de Raymundo Faoro, Fernando Henrique Cardoso e Roberto DaMatta.

Jessé de Souza situa toda a sua discussão sobre cidadania em um contexto de reflexão sobre a Modernidade iniciado na “Modernização Seletiva” (SOUZA, 2000) e continuado em “Subcidadania Brasileira” (SOUZA, 2018b) e a “Construção Social da Subcidadania” (SOUZA, 2006). Ele parte inicialmente de Max Weber, Norbert Elias, Charles Taylor e Jürgen Habermas<sup>48</sup> para discutir a Modernidade e situar o Brasil em um processo de modernização periférico, para então adicionar as contribuições de Pierre Bourdieu<sup>49</sup> na compreensão das elites nacionais. Souza (2000, 2006, 2018b) recupera a singularidade da racionalidade ocidental dotada de uma superioridade moral e cognitiva, segundo uma leitura que o autor denomina de neovolucionista e que combina as perspectivas ontogenética (desenvolvimento individual) e filogenética (desenvolvimento societário ou da espécie). A isso Souza (2000) acrescenta o processo civilizatório de Elias tido como de superioridade ocidental, um *continuum* de evolução cultural, representando uma fase de autoconsciência e de autolegitimação de uma cultura específica, a cultura do Ocidente. Nesse sentido, Weber expressaria uma evolução racional ao passo que Elias manifestaria uma evolução de valores culturais do Ocidente, cuja difusão como uma moralidade própria do capitalismo moderno seria discutida por Charles Taylor alcançando, em Bourdieu, o status de violência predominante no sistema capitalista em uma hierarquia moral que impõe uma determinada conduta esperada por este sistema.

---

<sup>48</sup> De Habermas, Souza (2000) recupera a discussão sobre o espaço público, como esfera social fundamental de interação humana, donde surge o Estado como figura fundamental, mas que é necessariamente contraposta à família como núcleo primaz do espaço privado. Souza (2000) trabalha também com os conceitos de sistema e mundo da vida sendo mediados pelo Direito, em que o direito é o meio pelo qual o poder comunicativo pode transformar-se em poder administrativo, sendo que ele não pode dominar o Estado (o poder administrativo), mas deve apenas influenciá-lo e direcioná-lo. Para tanto, é necessária a construção de uma esfera pública racionalizada que deve viabilizar uma influência democrática sobre o Estado, segundo procedimentos de participação efetivamente democráticos.

<sup>49</sup> De Bourdieu, Souza (2000, 2006, 2018b) recupera a questão dos vários capitais, como uma tentativa do que ele entende ser uma atualização teoria crítica da modernidade e da modernização da luta de classes analisada por meio da disputa pelo acesso a bens e recursos escassos. Como a análise de Bourdieu aprofunda a questão simbólica dos vários tipos de capitais (econômico, social e cultural), sendo mecanismos de manifestação e expressão de poder, Souza (2018b) acentua essa análise como uma crítica do que ele denomina de contextualismo moral do capitalismo na Modernidade. Esse contextualismo demonstra que existiriam consensos morais compartilhados por todas as classes no capitalismo em suas lutas por recursos escassos, como a valorização da competição pacífica ou a reprovação ou a criminalização do assassinato como meio legítimo de auferir vantagens. A grande questão, segundo Souza (2006, 2018b), é que a força da moralidade como produto de um consenso social inarticulado é imperceptível na sociedade moderna, os indivíduos não percebem conscientemente toda a violência simbólica que lhes é imposta de modo imediato, embora absorvam dessa moralidade violenta a todo instante.

O sentido atribuído por Souza (2000) à Modernidade é, portanto, o de uma Modernidade marcada pelo processo de evolução, uma evolução que distingue o Ocidente do Oriente, tornando-o mais adaptado, ou seja, segundo um processo de seletividade similar à evolução natural, daí o nome de Modernidade Seletiva. A cidadania, para ele, portanto, faz parte deste processo de internalização tanto dos valores (da ética) quanto da racionalidade ocidentais. Daí ele afirmar que “o cidadão é precisamente o resultado do longo processo de substituição de regulação externa pela regulação interna da conduta. Ele não só tem os mesmos direitos, mas também a mesma economia emocional” (SOUZA, 2001, p. 65). Para tanto, todos os trabalhadores da sociedade, todas as classes, têm de compartilhar essa percepção de universalização da condição de cidadãos e cidadãs. No caso brasileiro, essa percepção do cidadão e da cidadã universais foi impedida porque uma camada significativa da população, constituída de escravas e escravos, tornou-se forçosamente pária urbano e rural após abolição. Nesse sentido, construíram-se no país duas categorias de cidadania, uma dada a supercidadãs(ãos) (homens e mulheres brancos) e outra atribuída a subcidadãs(ãos) (ex-escravas e ex-escravos) (SOUZA, 2000, 2006, 2018b).

Na análise de Souza (2006, 2018b), o Estado autoritário e modernizador, que se consolida a partir de 1930, não inicia o processo de modernização brasileiro, que começa já em 1808, mas o põe efetivamente num outro patamar. É nesse período que, segundo o autor, instaura-se no país um padrão especificamente periférico de supercidadania e de subcidadania. Souza (2006, 2018b) concorda que uma boa forma de descrição desse padrão é o conceito de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos, que, embora seja um conceito preciso, no seu entendimento, não é capaz de compreender os mecanismos sociais que comandam a produção desse padrão de classificação e desclassificação social, as suas condições sociais vigentes numa sociedade periférica, o que ele chama de ancoramento institucional desses princípios. Souza (2006, 2018b) defende, por fim, que uma compreensão que abarca essas questões deve analisar os aspectos estruturais da sociedade brasileira. A subcidadania, portanto, é um fenômeno de massa exclusivo das sociedades de modernização periférica, como a brasileira, que, além de ter traços normativos e legais, possui aspectos culturais de uma hierarquia moral construída na nossa sociedade que desqualifica a camada mais pobre da população, desde pelo menos a escravidão, naturalizando a condição social de exclusão destas pessoas no sistema.

Marcelo Neves introduz outra perspectiva em relação à cidadania, desta vez abordada por meio do Direito, na sua discussão sobre **a cidadania inexistente**. Neves (1994, 1996a, 1996b, 2006, 2012, 2019) é também um pesquisador que sintetiza pensamentos de autores igualmente complexos – e, por vezes, opostos – criando um cabedal teórico sofisticado que busca dialogar, sobretudo, com Niklas Luhmann – sendo ele próprio um dos principais intelectuais brasileiros a difundir a sociologia luhmaniana no país – e Jürgen Habermas. O texto fundamental de Marcelo Neves que trata da cidadania é “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente” (NEVES, 1994). Neste texto, Marcelo Neves recupera uma evolução histórico-jurídica do conceito de cidadania como direitos dos(as) cidadãos(ãs). A sua origem remete, como vimos, às revoluções burguesas que construíram a noção dos direitos do homem (*droits de l’homme*) voltada “para o direito à participação na formação da ‘vontade’ estatal” (NEVES, 1994, p. 254). Trata-se, segundo ele, de uma afirmação pré-estatal de direitos – anterior à própria consolidação do Estado Moderno, residente na vontade de participar da sua construção – que, após o surgimento do Estado Nacional, evolui para a noção de direitos do cidadão (*droits du citoyen*). Nesta última visão, portanto, “a cidadania ficaria restrita aos ‘direitos políticos’” (NEVES, 1994, p. 254). Essa era uma visão que, segundo Neves (1994), alcança inclusive Marx na sua discussão sobre a questão judaica, que separava os direitos humanos (*Menschenrechte*) dos direitos políticos, os primeiros sendo aqueles pertencentes aos membros da classe burguesa, e os segundos como os dos que gozavam da possibilidade de participar da comunidade política.

A partir disso, Marcelo Neves (1994, p. 254) critica a conceituação de Thomas H. Marshall, por entender que existem novas fases de consolidação dos direitos posteriores à concepção da cidadania como direitos políticos do cidadão, mas, também, que vai além das “três fases estudadas por Marshall, nas quais se conquistaram e ampliaram direitos cuja titularidade, em última análise, era individual”. Ele remete, então, às três gerações de direitos – que hoje se entendem mais como dimensões do direito –, consoante o já exposto em Lafer (1988) e Bonavides (2004, 2010). Marcelo Neves (1994, p. 254) amplia essa evolução incluindo mais duas fases, ficando então a primeira dada pelos direitos civis; a segunda, pelos direitos políticos; a terceira, por direitos sociais (coletivos e difusos); a quarta, pela “exigência mais generalizada de integração dos direitos coletivos à realidade dos Estados”; a quinta, pelo que chama de “discriminações inversas”, valendo-se da expressão de Ronald Dworkin, “dirigindo-se a compensar discriminações sociais negativas contra minorias étnicas, sexuais e deficientes físicos”.



A partir disso, a leitura de Marcelo Neves (1994, 2012) é do ponto de vista da juridificação (legislação, burocratização e judicialização). Segundo ele, seguindo uma leitura habermasiana do Direito, o processo de juridificação desenvolveu-se no Estado moderno em quatro fases: a) a dos clássicos direitos subjetivos privados vinculados ao surgimento do que ele chama de Estado Burguês Absolutista, é portanto anterior à noção de cidadania porque é anterior à noção de igualdade que lhe é central; b) a da positivação dos direitos políticos de caráter liberal, do chamado por ele de Estado Burguês de Direito, com a consagração das liberdades negativas (não ser impedido de agir) e dos direitos civis clássicos; c) a dos direitos públicos subjetivos democráticos, com o surgimento do Estado Democrático de Direito, na juridificação do processo de legitimação do Direito, com afirmação das liberdades positivas (criar seus próprios direitos) e consagração dos direitos políticos; e d) a da positivação dos direitos sociais com a conformação do que ele chama de Estado Democrático e Social de Direito.

Marcelo Neves (1994, p. 258) busca em Luhmann e em Habermas, portanto, a possibilidade de se vincular a discussão de cidadania com a discussão da democracia e da autonomia do sistema jurídico, quando entende que “não só Habermas vincula a autonomia do Direito à democracia. Para Luhmann, a democracia no sistema político é pressuposto da positividade do Direito”, e assim, sintetiza: “em ambas as teorias, portanto, a autonomia do Direito pode ser vista como pré-requisito de realização da cidadania”. Neves (2012, p. 175) defende, então, que “o princípio da igualdade é o núcleo da cidadania”, em que esta é entendida como “mecanismo jurídico-político de inclusão social” que se apresenta como “uma pluralidade de direitos reciprocamente partilhados e exercitáveis contra o Estado”. A questão passa a ser como esse núcleo é defendido no sistema jurídico nacional, e aqui tem-se o ponto fundamental a diferenciá-lo das demais abordagens. Isso não seria abordado apenas como direitos, mas também envolvendo a esfera dos deveres, pois, “no sistema jurídico, a pessoa interessa como sujeito de direitos e deveres concretos, que lhe dão singularidade jurídica” (NEVES, 2019, p. 39).

A partir dessa perspectiva, portanto, não basta pensarmos apenas no direito a ter direitos se a distribuição dos deveres também for desigual na sociedade. Assim, ele complementa a definição de igualdade (núcleo central da cidadania) tomando por base um princípio de igualdade ambivalente, para direitos e deveres, e, a partir disso, conceitua a própria cidadania “como

integração jurídica igualitária na sociedade”, contemplando essas duas esferas, nas quais a integração refere-se ao sentido luhmanniano da incorporação funcional em um sistema parcial do sistema social (no caso, o jurídico), e não como perspectiva de valores ou moralidade compartilhada e absorvida na sociedade (NEVES, 1994, p. 261)<sup>50</sup>. Diante disso, Neves (1994, 2012) entende que a cidadania estará ausente ou será inexistente quando se generalizarem relações de subintegração ou de sobreintegração no sistema constitucional, que é o que ocorre em países de modernidade periférica, como o Brasil (1994, 1996, 2012). A ausência completa, hoje em dia, é mais difícil, mas já foi mais generalizada como no tempo da escravidão.

Concluindo, conforme ele define, teremos então dois lados da cidadania na sociedade brasileira: a) no lado dos subintegrados, não haverá acesso aos benefícios do ordenamento jurídico estatal, mas haverá suas prescrições impositivas, ou seja, “os ‘subcidadãos’ não estão inteiramente excluídos” porque são alijados dos direitos, mas não das obrigações, já que “não estão liberados de deveres e responsabilidades impostas pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas” (NEVES, 2012, p. 248); e b) no lado dos sobreintegrados, ocorre o inverso, pois “são titulares de direitos, competências, poderes e prerrogativas, mas não se subordinam regularmente à atividade punitiva do Estado no que se refere aos deveres e responsabilidades” (NEVES, 2012, p. 250). No entendimento de Neves (1994, 1996, 2012), portanto, os subintegrados são parcialmente integrados ao sistema jurídico, na medida em que são reconhecidos como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados, enfim, os marginalizados. Ao passo que os sobreintegrados são credores, autores, titulares de direitos, que conseguem instrumentalizar a Justiça para amplificar direitos que já possuem ou para defender seus interesses e escapar das obrigações impostas pelo Estado, logo, são os donos do poder.

Por fim, temos duas visões do lado antropológico, a questão da **Cidadania e a Identidade**, de Elisa Maria da C. Pereira Reis, André Botelho e Lilia Moritz Schwarcz, e a **Cidadania Formal**

---

<sup>50</sup> Uma das dificuldades de se concatenar Habermas e Luhmann é justamente a oposição quanto à questão valorativa e de consciência moral, que estão ausentes em Luhmann. Para ele, “a evolução social não se configura como um processo de passagem para uma vida melhor, um maior grau de felicidade”, ou de elevação de um determinado nível de consciência moral crítica, mas restringe-se à complexidade dos sistemas, seus graus de liberdade e de especializações funcionais e à maneira como as pessoas se integram (fazem parte dele como elementos operadores de códigos-diferença) aos sistemas parciais da sociedade, como o jurídico (NEVES, 2012, p. 4).

**e a Cidadania Substantiva**, de Roberto da Matta. A abordagem de Botelho e Schwarcz (2012) não avança tanto em termos teóricos como as anteriores, na verdade, trata-se mais de uma perspectiva contemporânea que tem ganhado corpo por vocalizar uma crítica atual ao conceito moderno de cidadania, que não inclui geralmente as questões subjetivas. Assim, eles definem que cidadania envolve “modos de identificação intersubjetiva entre as pessoas e sentimentos de pertencimento criados coletivamente em inúmeras mobilizações, confrontos e negociações cotidianas, práticas e simbólicas” (BOTELHO & SCHWARCZ; 2012, p. 11). Os autores sintetizam essa definição remetendo a uma conceituação de Elisa Maria da C. Pereira Reis (1988, 1998)<sup>51</sup>, de cidadania como identidade social politizada (BOTELHO & SCHWARCZ; 2012).

“‘Identidade social politizada’ significa, portanto, que a extensão dos direitos da cidadania democrática deve ser pensada como resultados possíveis das contendas concretas de grupos sociais, e que essas contendas são, por sua vez, fontes poderosas de identificação intersubjetiva e reconhecimento entre as pessoas. Nesse sentido, identidade e cidadania não são conceitos essenciais, fixos por natureza. Eles variam conforme a agência que fazem deles os homens que os mobilizam. Na verdade, e diferente do que se pensa, a comunidade se une como grupo, e depois dele é que se criam sentidos e políticas identitárias” (BOTELHO & SCHWARCZ, 2012, p.12-13, grifos nossos).

A crítica de Botelho e Schwarcz (2012) é, portanto, à definição clássica moderna que coloca os sujeitos como agentes passivos, estáticos, que desfrutam de direitos concedidos pelo Estado, sem a devida politização e engajamento. Para eles, há que se reconhecer os processos subjetivos de significação da cidadania que envolvem a construção das ideias e dos sentimentos de pertencimento a um grupo, e que esses processos são ativos, fluidos e dinâmicos. Nesse sentido, eles entendem que a cidadania marshalliana – por sua passividade – quase substituiu a noção de solidariedade religiosa, abnegada, que espera ganhar o céu pela mera expectativa de que a bondade frutifique no mundo pela mão de representantes messiânicos no Estado. Os autores ainda destacam o processo conflituoso de construção da cidadania – ainda que incompleta – brasileira, ressaltando o legado tétrico da escravidão. Eles ressaltam também que muito dessa passividade do conceito moderno vem de uma posição liberal econômica, que entende que as pessoas se integram na sociedade na medida em que lhes são atribuídas condições de consumo,

---

<sup>51</sup> Na definição de Elisa P. Reis (p. 189), “pode-mos deduzir que a ‘cidadania’, o status daqueles que pertencem a um Estado nacional, corresponde a uma identidade social ‘politizada’ que emerge de características políticas, econômicas e culturais peculiares a uma sociedade. Tais peculiaridades nos permitem reconhecer que diferentes modelos de cidadania podem regular os direitos a que se qualificam os membros de Estados nacionais diversos, assim como as obrigações a que eles estão submetidos”.

em um sistema capitalista, ou seja, com emprego e renda, sem necessidade de qualquer processo de subjetivação. Por fim, comentam que, sendo um processo que não é estático, a “cidadania sempre envolve uma dinâmica de inclusão e exclusão, suas reivindicações são sempre reivindicações de inclusão no usufruto de direitos, e se criamos critérios para incluir alguém estamos, necessariamente, também excluindo outros” (BOTELHO & SCHWARCZ; 2012, p. 11).

O trabalho de Roberto DaMatta (1980, 1991, 2001) é amplamente conhecido. Sua principal obra a respeito da cidadania é “A casa e a rua” (DAMATTA, 1991), nela o autor identifica, na separação público e privado, a origem de uma percepção de supercidadania na esfera privada, no Brasil, oposta ao mundo da rua, do público, do Estado, que é visto sempre com descaso, como explorador, desorganizado e ruim, onde todas as pessoas se comportam mal como se submetidas a um código de conduta da subcidadania. DaMatta (1991) destaca três categorias sociológicas fundamentais para compreender a realidade brasileira na relação da cidadania: a) a casa, como espaço de intimidade, proteção, conforto, tradição e zelo; b) contraposta à rua, como espaço público, impessoal, desaquecido de familiaridade; e c) o espaço místico, o outro mundo, metafísico, que se encontra espalhado nas relações sociais brasileiras. Do embate destas categorias, a oposição principal que permanece é entre o público e o privado, entre casa e rua, dado que o espaço místico alcança as duas esferas.

Assim, na vida privada, segundo DaMatta (1991, 2001), somos cuidados, ordeiros, pacíficos, somos supercidadãos dedicados ao zelo das nossas propriedades, ao passo que na vida pública somos indiferentes, omissos, descuidados, incautos, somos subcidadãos em uma zona que, por ser de todas as pessoas, não é de ninguém. O mundo da casa e o mundo da rua, embora opostos, se complementam, segundo o DaMatta (1991), e neles se entrecrocamos o trabalho, a familiaridade, a fluidez do movimento, a surpresa e a tentação. Na sua visão, em casa, somos nós e nas ruas, somos outros. Em casa, estamos confortáveis, convidamos, recebemos. Na rua, escondemos, evitamos, desconfiamos. Assim, conclui: o “espaço público é perigoso e como tudo o que o representa é, em princípio, negativo porque expressa um ponto de vista autoritário, impositivo, falho, fundado no descaso e na linguagem da lei que, igualando, subordina e explora” (DAMATTA, 1991, p. 65). Embora a análise de DaMatta (1991, 2001) reconheça as perversidades da escravidão, ele a toma como algo que, mesmo sendo espalhado

e determinado pela dualidade senhor/escravo, também era pulverizado em relações que faziam com que o escravo doméstico, da casa, gozasse de tratamento diferenciado em relação ao da rua, o da produção e, posteriormente, o ex-escravo em situação de mendicância.

Além desta característica, DaMatta (1991, p. 72) também aponta outra questão na cidadania, a predominância de uma visão legalista, que ele chama de “jurídico-político-moral”, que marca a dependência da esfera do Estado – que se repudia no Brasil – para construir as perspectivas de direito da sociedade. Contraposta a esta visão, ele apresenta a ideia de cidadania substantiva que, segundo ele, “comporta uma dimensão sociológica básica, já que ser cidadão, e ser indivíduo, é algo que se aprende, e é algo demarcado por expectativas de comportamento singulares”, é algo que envolve cultura, educação e identidade. Em muitos dos estudos culturais contemporâneos, essa visão de cidadania substantiva tem sido trabalhada, principalmente nos trabalhos de Engin Isin (2000) e Isin e Turner (2002). A análise de DaMatta (1980, 1991, 2001), no entanto, acrescenta pouco ao que já fora discutido e, ainda, de fato, apresenta os problemas citados por Jessé Souza e Evelina Dagnino que ajudam a colocar o Estado como representação de tudo o que há de ruim e o privado como tudo o que é bom. Nesse sentido, interessa-nos pouco a sua contribuição.

Ao cotejarmos essas abordagens, chegamos à seguinte conclusão: a) todas reconhecem o embate entre público e privado e que o Estado é necessário, mas não suficiente, para a construção da cidadania b) em todas, aparece a escravidão como um processo fortemente pernicioso para a formação da cidadania na sociedade brasileira; c) todas trabalham com classificações (cidadão/pré-cidadão; cidadania de primeira, segunda ou terceira classe; ativa/passiva; sobrecidadania/subcidadania; sobreintegrados/subintegrados; inclusão/exclusão; supercidadania/subcidadania) que enfatizam o processo de exclusão na construção da cidadania brasileira; d) em todas, há o diálogo e a contraposição ao conceito tradicional de Thomas Marshall. Estas informações estão sintetizadas no **Quadro 6**.

Como base no nosso referencial teórico, compartilhamos – por meio de uma conexão via Weber, Arendt e Habermas, e, pela perspectiva histórica – as propostas de Evelina Dagnino, Jessé Souza e Marcelo Neves, de um lado, e de Murilo de Carvalho e Guilherme dos Santos, de outra. Assim, em uma tentativa de síntese, podemos dizer que a busca por uma cidadania no

Brasil é o contínuo processo conflituoso de construção histórico-social dos direitos, dos deveres e das identidades sociais, mediado pelas relações entre Estado e Sociedade de modo diversificado e heterogêneo, que vem se alterando por meio do embate de diferentes projetos políticos, e que somente será aprofundado a partir de uma ampla luta política por reconhecimento irrestrito de todas as pessoas como titulares de direitos e de obrigações, a serem integradas de modo equilibrado no sistema social.

**Quadro 6 – Cidadania no Brasil: síntese das abordagens teóricas**

<b>Cidadania no Brasil</b>	<b>Cidadania Regulada</b>	<b>Estadania e Cidadania Negativa</b>	<b>Cidadania e Subcidadania</b>	<b>Cidadania Inexistente</b>	<b>Nova Cidadania</b>	<b>Cidadania Formal e Substantiva</b>	<b>Cidadania e Identidade</b>
Principais Autoras(es)	Wanderley Guilherme dos Santos	José Murilo de Carvalho	Jessé de Souza	Marcelo Neves	Evelina Dagnino	Roberto DaMatta	Elisa M. da C. P. Reis; André Botelho e Lília M. Schwarcz
Matriz Teórica Principal	Ciência Política (ênfase nas instituições)	História	Sociologia	Direito	Sociologia e Ciência Política	Antropologia	Sociologia, Antropologia e História
Principais Diálogos Teóricos	Max Weber e Thomas H. Marshall	Thomas H. Marshall	P. Bourdieu, Charles Taylor, J. Habermas Weber; Thomas H. Marshall	Niklas Luhmann; J. Habermas; Thomas H. Marshall	Hannah Arendt; Jürgen Habermas; Antonio Gramsci	Max Weber e Thomas H. Marshall	Thomas H. Marshall; Reinhard Bendix; Max Weber
Núcleo da Cidadania	Direitos Cívicos, Políticos e Sociais	Direitos Cívicos, Políticos e Sociais	Direitos Cívicos, Políticos e Sociais	Integração jurídica igualitária na sociedade	Direito a ter Direitos	Direitos Cívicos, Políticos e Sociais e Identidade Política e Social	Identidade Social Politizada
Características	Acesso a direitos condicionado à estratificação ocupacional	Acesso a direitos dependente da definição pelo Estado, dada a falta de engajamento popular	Conservadorismo liberal e autoritário construiu uma visão moralmente hierarquizada da sociedade.	Desequilíbrio na distribuição de direitos e de deveres na sociedade	Sujeitos sociais ativos (agentes políticos) definem o que consideram ser seus direitos e lutam pelo seu reconhecimento.	Coexistência de direitos definidos legalmente e questões identitárias	Cidadania como processo de reconhecimento e subjetivação
Principais entraves à consolidação da cidadania no Brasil	Autoritarismo, liberalismo, transição escravidão mão de obra assalariada,	Escravidão	Escravidão, moralidade das elites	Construção do Direito no Brasil; passado autoritário (Escravidão)	Liberalismo, Autoritarismo, Falta de engajamento social; Passado de Escravidão	Moralidades diferentes entre o Privado e o Público, inclusive na Escravidão	Processo de exclusão social desde a escravidão
Inovação em relação ao conceito clássico moderno de T. H. Marshall	Relação com democracia, avanços e recuos, dependência das categorias profissionais	História brasileira é uma pirâmide invertida da proposição marshalliana.	Questões e morais culturais do Ocidente periférico afetam a cidadania no Brasil.	Inclusão da distribuição equilibrada dos deveres, não só dos direitos	Necessidade de engajamento político, confluência perversa dos projetos políticos	Os vínculos sociais não formais-legais contribuem para formação da cidadania.	É um processo dinâmico, sempre em construção, que não depende só do Estado.
Classificações	Cidadãos(ões) e Precidadãos(ões)	Cidadania de 1ª, 2ª, e 3ª classes	Sobrecidadãos(ões) e Subcidadãos(ões)	Sobreintegrados e Subintegrados	Cidadania Ativa e Passiva	Supercidadãos(ões) e Subcidadãos(ões)	Inclusão e Exclusão

Fonte: elaborado pelo autor.

## 2.6 A perplexidade contemporânea: financeirização

Nesta parte, iremos analisar as mudanças trazidas para a Administração Pública e a Cidadania em função de um processo particular, a financeirização. Esse é um processo que está relacionado ao desenvolvimento histórico do capitalismo e que tem impactos diretos na vida social, seja ela analisada do ponto de vista geral do capitalismo, como modo de produção, seja no âmbito da vida cotidiana em suas interações sociais mais particulares. Com a financeirização, conecta-se outro fenômeno fundamental para a nossa análise, a desigualdade, e ambos, influenciados e impulsionados pela globalização e pelo neoliberalismo, afetaram tanto o debate quanto as práticas organizativas de Administração Pública, assim como a maneira de se compreender a cidadania.

### 2.6.1 Financeirização e Desigualdade

Um dos traços mais marcantes da virada do século XX para o XXI foi o intenso processo de financeirização (*financialization*) das relações sociais (JESSOP, 2017; SAWYER, 2013; PIKE & POLLARD, 2010). Esse processo, na verdade, tem sido discutido por pensadores de diferentes correntes teóricas, como Arrighi (1996, 2008), Chesnais (1996, 2016), Lipietz (1986), Harvey (2008), Minsky (2008, 2016), Epstein (2005) e Sawyer (2013), e, mais recentemente por economistas como Palley (2013), Stiglitz (2012, 2019), Deaton (2013), Piketty (2015) e Milanovic (2016), estes analisando especificamente o impacto desse fenômeno no crescimento econômico e na desigualdade, além do trabalho de Dowbor (2017) e Lavinias (2017), no Brasil. Mas o que seria, de fato, essa financeirização? Sawyer (2013, p. 16) defende que há duas correntes principais de interpretação desse fenômeno. Uma que a trata como um “objeto de estudo nos termos gerais da evolução quantitativa e qualitativa do setor financeiro e do papel das finanças” na economia, ou seja, cuida do crescimento do sistema financeiro e das empresas que o compõem. Nas definições trazidas da economia<sup>52</sup>, o setor financeiro diz respeito

---

<sup>52</sup> Existem diferenças marcantes entre as abordagens financeiras da Economia e da Administração. Como esclarecem Dornbusch, Fischer e Startz (2013, p. 333), e. g., na linguagem administrativa (que acabou por dominar a linguagem do “uso comum” das questões financeiras), “‘investimento’ em geral refere-se à compra de ativos financeiros ou físicos existentes. Por exemplo, dizemos que alguém ‘investe’ em ações, títulos, ou em uma casa, quando ele ou ela compra o ativo. Em macroeconomia, o ‘investimento’ tem um significado mais preciso, técnico:



aos mercados monetários<sup>53</sup> e não monetários<sup>54</sup> onde se transacionam ativos que não sejam propriamente bens físicos manufaturados (DORNBUSCH, FISCHER & STARTZ, 2013) e que, portanto, incorporam principalmente o mercado de moeda nacional (monetário), de crédito, de moeda estrangeira (cambial) e de capitais (títulos de dívida e de propriedade) (GALVÃO et al., 2006) que, conjuntamente, com “as instituições financeiras participantes, as inter-relações entre eles e os regulamentos e regras de intervenção do poder público na organização e supervisão das operações, definem um sistema financeiro” (CARVALHO et al., 2007, p. 221, grifos nossos). O setor financeiro se distingue, portanto, do setor chamado real da economia porque “[n]o setor real é que se realizam as operações de geração de bens (produtos tangíveis) e de serviços não financeiros (produtos intangíveis, como comunicações, transportes, comércio)” (GALVÃO et al., 2006, p. 1-2).

Essa perspectiva, do crescimento do sistema financeiro nas economias, é a trabalhada por Epstein (2005, p. 3) que diz que “financeirização [*financialization*] significa o papel cada vez maior de motivos financeiros, mercados financeiros, agentes financeiros e instituições financeiras no funcionamento das economias nacionais e internacionais”. Para esta visão, no entender de Sawyer (2013), a financeirização é, portanto, um processo antigo e que vem se desenvolvendo desde, pelo menos, a invenção do uso da moeda e gradualmente foi se tornando mais sofisticada e presente nas sociedades até chegar ao seu apogeu no capitalismo atual. Desse ponto de vista, por conseguinte, a financeirização é tratada mais como um fenômeno macroeconômico, conforme discute Palley (2013, p.17), que se ocupa da formação dos

---

investimento é o fluxo de gasto que soma-se ao estoque de capital físico”, nesse sentido, a economia privilegia a discussão financeira segundo a análise das interações dos agentes os mercados financeiros (mercados de ativos monetários e não monetários que se distinguem da economia real) e não estritamente as decisões de aplicação de recursos (principalmente das empresas) tal como no sentido de “investimento” para a Administração. Isso é importante porque, se tomarmos a ideia de financeirização no sentido administrativo, toda o capitalismo é financeirizado desde sempre, já que tudo é investimento financeiro de alguém em algum mercado, financeiro ou não, seja na indústria ou no mercado de capitais, tudo é investimento financeiro. Nossa discussão de financeirização, portanto, é mais econômica, sociológica e filosófica se comparada a Administração Financeira. Além disso, o foco da Administração são, como dizem os manuais, os “negócios financeiros de organizações de todos os tipos — financeiras ou não, abertas ou fechadas, grandes ou pequenas, com ou sem fins lucrativos” (GITMAN, 2010, p. 4), um foco intra-firmas, as outras áreas citadas, por sua vez, e preocupam mais com as repercussões das interações destas entre si e com demais agentes (famílias, governo) na sociedade como um todo.

<sup>53</sup> Na definição de Simonsen e Cysne (2009, p. 37), “Sistema (Setor) Financeiro Monetário, ou Sistema (Setor) Financeiro Bancário, composto pelo Banco Central e pelos bancos comerciais. Esta parte do setor financeiro costuma receber maior atenção em livros de macroeconomia, porque é aquela responsável pela criação de meios de pagamento”.

<sup>54</sup> Novamente, segundo Simonsen e Cysne (2009, p. 37), “costuma-se subdividir o Sistema Financeiro Não Monetário em: (i) demais instituições financeiras, não captadoras de depósitos à vista; (ii) auxiliares financeiros; (iii) entidades ligadas aos sistemas de previdência e seguros; (iv) entidades administradoras de recursos de terceiros; e (v) entidades operadoras de sistemas de liquidação”.

mercados financeiros no mundo todo ao longo da história, mas, como ele mesmo ressalva, é preciso reconhecer que “a financeirização transforma o funcionamento do sistema econômico tanto no nível macro quanto no micro”, ou seja, ela também afeta diretamente as pessoas, individualmente.

A segunda vertente entende a financeirização como uma fase específica da história do capitalismo e não como algo que vem ocorrendo desde sempre (pelo menos, não da mesma maneira e intensidade em todos os momentos). Essa interpretação guarda bastante relação com a análise habermasiana do surgimento do capitalismo tardio<sup>55</sup>. Conforme argumentam Gontijo e Oliveira (2011, p. 6), trata-se de uma “etapa de globalização financeira do capitalismo, fenômeno que tem se manifestado desde o final da década de 1970” e que se distingue pelo intenso aumento da participação e influência dos mercados financeiros na economia global, superando a influência anterior de predominância do capital industrial. Essa visão de que o capitalismo estaria em uma nova fase, de extrema financeirização, é compartilhada – embora com diferenças entre elas – principalmente pelas perspectivas chamadas de Teorias da Regulação, dentre as quais destacamos a Escola Francesa da Regulação (BOYER, 1990; CHESNAIS, 2016; AGLIETTA & ORLÉAN, 1984), a interpretação neo-marxista dos Regimes de Acumulação Flexível propostos por David Harvey (2008) e a macrossociologia histórica<sup>56</sup> de Giovanni Arrighi (1994, 2008). Embora Habermas (1992) não trate especificamente da financeirização com a mesma profundidade desses autores – até porque sua análise é mais sociológica e filosófica que econômica –, a descrição de uma nova fase do capitalismo encontra-se também em sua obra. Para eles, tal como Palley (2013) e Van der Zwan (2014) comentam,

---

<sup>55</sup> Essa é uma das grandes distinções ocorridas nas diversas interpretações do capitalismo que marcam o distanciamento de pensadores que se mantêm fiéis à análise original de Karl Marx daqueles que partem de suas interpretações (como de David Ricardo ou mesmo de Adam Smith) para acrescentar novas reflexões. Boaventura de Sousa Santos (2003) faz uma leitura dessas distinções ocorridas no marxismo no texto “Tudo o que é sólido se desfaz no ar: o marxismo também?”. Nesse texto, ele discute que, para os intérpretes da Teoria Crítica, da Sociologia Histórica e do que hoje se convencionou chamar de Realismo Crítico, que era necessário reconhecer que Marx errara algumas de suas previsões (na verdade, não teria como acertá-las, já que ele não pôde ver muito dos desenvolvimentos subsequentes da história do capitalismo, do Direito e das organizações), e que o marxismo, para avançar, requereria uma profunda revisão em busca de atualidade. Nesse sentido, ele destaca os trabalhos de Daniel Bell e Alain Touraine e a identificação de uma sociedade pós-industrial, que rompem com o marxismo estrito, e as revisões e críticas ao Materialismo Histórico feitas por Habermas, Giddens e Aaronowitz.

<sup>56</sup> Macrossociologia histórica é o termo que o próprio Arrighi (2003) utiliza para discutir tanto a Sociologia Histórica e Comparativa (SHC) quanto a Economia Política dos Sistemas-Mundo (EPSM), que são abordagens que combinam teorias da sociologia com análise histórica para interpretar grandes mudanças no mundo social ao longo de eventos de grande duração. É uma análise bastante difundida no estudo das relações internacionais e tem como autores principais Charles Tilly, Immanuel Wallerstein, André Gunder Frank e o próprio Arrighi, bastante influenciados pela noção de *longue durée* do historiador Fernand Braudel.

o capitalismo teve um primeiro impulso de desenvolvimento marcado pela predominância do desenvolvimento da esfera da produção, da economia real, em que a industrialização cumpriu um papel fundamental. Após esse período, inicia-se um processo que Foster e Magdoff (2009, p. 18) chamaram de “a mudança na gravitação da economia da produção para as finanças”, com os mercados financeiros sobrepujando o circuito produtivo do capitalismo. Conforme Palley (2013), Van der Zwan (2014), Sawyer (2013) e Chesnais (2016) destacam, dois outros fenômenos sociais contribuíram para o surgimento desta etapa ao final do século XX: a globalização (ou mundialização na terminologia dos regulacionistas franceses) e o neoliberalismo<sup>57</sup>.

Do ponto de vista organizacional, a análise feita por essa segunda perspectiva é a que nos interessa mais. Isso porque ela entende que o capitalismo se desenvolveu segundo uma relação de complementação entre a burocracia pública e a privada, com a construção de um aparato institucional que combinava a formação do Estado Moderno e das Grandes Corporações impulsionadas, incentivadas e protegidas por aqueles, e que convergiram para dois períodos específicos: a) a produção em massa, onde ocorre a expansão das grandes organizações multinacionais e a formação de um Estado de bem-estar social intervencionista, de matriz keynesiana, que impulsiona a padronização e a economia de escala, e cria o aparato de proteção aos trabalhadores para que eles sustentem o consumo massificado, tendo na formação dos mercados financeiros apenas a promoção da industrialização como lógica dominante do desenvolvimento do capitalismo; e b) a produção flexível, globalizada, intensa em tecnologia e típica de uma sociedade totalmente informatizada, que coloca em disputa o capital financeiro com o industrial, requerendo uma total financeirização e privatização da sociedade, o que leva a demandar a substituição do Estado de Bem-Estar Social pelo Estado Mínimo e Neoliberal (BOYER, 1990; LIPIETZ, 1986; AGLIETTA & ORLÉAN, 1984; ARRIGHI, 1996; CHESNAIS, 1996). Do ponto de vista organizacional, no entanto, é importante reconhecer que

---

<sup>57</sup> É interessante perceber que o reconhecimento da financeirização, da globalização e do neoliberalismo como eventos centrais para compreensão de uma nova etapa do capitalismo tem se tornado bastante presente na literatura social, mesmo com interpretações de escolas distintas que mudam por vezes suas causas e eventuais consequências, mas não os negam, tal como chegou a ocorrer no passado. Assim, esses eventos têm sido amplamente reconhecidos e estudados por um amplo espectro de autores que vão de prêmios Nobel da economia, como Stiglitz (2002, 2003 e 2012) e Angus Deaton (2013), expoentes da geografia crítica como Milton Santos (2001) e David Harvey (2008), teóricos da macrossociologia histórica como Giovanni Arrighi (1996, 2003 e 2008), pelos regulacionistas franceses, especialmente com Robert Boyer (1990), e, mesmo com autores de categorização complexa como Anthony Giddens (1991, 1996 e 2006), além de filósofos tão distintos entre si como Habermas e Slavoj Žižek (2012a, 2012b, 2017). E a ocorrência da crise financeira de 2007 e 2008 veio a confirmar muitas das previsões destes pensadores.

o aspecto fordista desse primeiro período fora reconhecido e destacado muito antes destes autores por Tragtenberg (2005, 2006), que os abordava segundo uma linha que combinava Taylor-Ford-Fayol e posteriormente Elton Mayo na construção de uma sociedade falsamente harmonizada em torno da produção industrial.

O primeiro momento (da produção em massa) alcançaria seu ápice no chamado período fordista do capitalismo no século XX, cujo zênite David Harvey (2008) demarca como sendo de 1946 a 1973, período conhecido na literatura da Escola Francesa da Regulação como sendo o dos trinta anos gloriosos do capitalismo (*Les Trente Glorieuse*), e que Chesnais (2016, p. 26) defende ser, na verdade, um “parêntese” de estabilidade e crescimento em um histórico de crises do capitalismo. Segundo Harvey (2008, p. 117), os trinta gloriosos são denominados assim por serem um “longo período de expansão” e que “tem como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações político-econômicas denominado fordista-keynesiano”. Esse conjunto de práticas levou a uma sociedade de massas tanto na produção quanto no consumo, marcada pela rigidez na forma de acumulação de capital dada pelo grande foco no controle da produção, na padronização, na replicação e na popularização do consumo. Harvey (2008) defende ainda uma data simbólica anterior, de início dessa época no capitalismo. Seria o ano de 1914, quando Henry Ford introduziu a rotina de oito horas e cinco dólares de recompensa, colocando a indústria capitalista e o Estado burocrático protetor desta indústria como grandes protagonistas organizacionais do capitalismo. Daí ele chamar esse período inteiro de fordista ou fordista-keynesiano. Dadas as consequências deste pacto público-privado que culminou na proliferação de monopólios e oligopólios, autores como Braverman (1974/1998), Baran e Sweezy (1966) e Foster e Magdoff (2009), nomeiam-no de Capitalismo Monopolista, para destacar a influência das grandes corporações atuando como monopólio ou como cartel na dinâmica do capitalismo mundial, atuação que seria amplamente patrocinada pelos Estados Nacionais. Foi esse mesmo arranjo que Habermas (1992) denominou de capitalismo tardio ou avançado, só que não destacando apenas essas interações organizacionais, mas, também, suas consequências culturais e de racionalidade.

Como constatação histórica, essa dinâmica dada entre organizações produtivas monopolistas ou oligopolistas e o Estado burocrático foi determinante para o desenvolvimento do capitalismo, tanto que mesmo estudiosos não estritamente alinhados ao marxismo e à

perspectiva crítica, como Alain Touraine (1971) e Daniel Bell (1973/1999), e mais recentemente Kumar (2005), reconhecem o fenômeno, mas preferem caracterizá-lo não como uma fase do capitalismo, mas como a formação de um tipo específico de sociedade, a sociedade industrial. De qualquer maneira, tal como Habermas (1992, p. 33) afirma, nessa fase, que inaugura para ele a formação do capitalismo tardio, esse arranjo (Estado-Monopólios privados) consolida o “capitalismo organizado ou regulado pelo Estado”, onde “o Estado intervém no mercado à medida que as lacunas funcionais se desenvolvem”, ou seja, a burocracia pública passa a existir como um dos maiores contrapesos às falhas do mercado onde atuam as burocracias privadas. A análise de Habermas (1992, p. 36) nesse sentido é feita sob a ideia de capitalismo tardio (*Spätkapitalismus*) que aponta o amálgama formado pela relação Estado burocrático e empresas no Mercado, quando “o aparato estatal não mais, como no capitalismo liberal, apenas assegura as condições gerais de produção (no sentido dos pré-requisitos para a existência continuada do processo de reprodução), mas está agora ativamente engajado nisso”. A partir de 1973, no entanto, conforme Harvey (2008, p. 135) argumenta, tem-se a transição desse regime para o regime de acumulação flexível, quando algumas rigidezes produtivas anteriores se mostraram problemáticas, em especial, a “rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção de massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes”.

O regime seguinte (pós-fordista ou pós-industrial) inicia o processo agudo de financeirização. Essa época se apoia, segundo Harvey (2008, p. 140), “na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo” e tem como característica fundamental “o surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. É nesse período que a dinâmica dos mercados financeiros se tornaria hegemônica no capitalismo, o que também marcaria a maior recorrência de grandes e novas oscilações no sistema, com crises estritamente financeiras surgindo no lugar de crises de superprodução ou subprodução, que eram típicas da época industrial-monopolista (GONTIJO & OLIVEIRA, 2011; ARRIGHI, 1996). Esse foi o caso, por exemplo, das crises do petróleo de 1973 e 1979, do crack da bolsa de 1987, da bolha de ativos japoneses de 1986 a 1991 (ARRIGHI, 1996), das crises do sudeste asiático em 1997 e da Rússia em 1998 (STIGLITZ, 2002, 2003), a bolha das empresas ponto.com em 2002 até

chegar-se à mais contundente delas, que foi a crise financeira de 2007-2008 (ROUBINI & MIHM, 2010; STIGLITZ, 2012; GONTIJO & OLIVEIRA, 2011). Essa nova realidade fez inclusive os teóricos do Capitalismo Monopolista passarem a configurá-lo como Capitalismo Monopolista-Financeiro (SAWYER, 1988; FOSTER & MAGDOFF, 2009).

A defesa de que a financeirização é uma nova etapa do capitalismo nos parece correta, dado o nível de hegemonia que o capital financeiro encontrou em um ambiente de produção flexível, mas não é correto deixar de reconhecer que, na história do capitalismo, impulsos de financeirização fazem parte da evolução cíclica deste sistema econômico. Assim, de um ponto de vista que combina adequadamente essas duas análises, talvez a melhor leitura seja a proposta por Giovanni Arrighi (1996, p. 247), que vê o século XX como um longo período<sup>58</sup> iniciando-se na verdade, em 1873-75, dado que “as estratégias e estruturas de capital que moldaram nossa época [o século XX] surgiram nos últimos 25 anos do século XIX”. As estruturas e estratégias a que Arrighi (1996) se refere são exatamente o alinhamento entre o capital produtivo da indústria de massa com a proteção institucional dada pelo Estado Nacional, que, por mais que tenha sido enfatizada no fordismo-keynesianismo, ela tem origens anteriores. Essa é uma argumentação com a qual o próprio Braverman (1974/1988, p. 175) concorda quando diz que o “capital monopolista teve seu início, isso é geralmente aceito, nas últimas duas ou três décadas do século XIX”. O que Arrighi (1996) está destacando aqui é, na verdade, a importância da

---

<sup>58</sup> Do ponto de vista político, no entanto, é sim possível ver a evolução do século XX como breve, tal qual Hobsbawm (1995) propôs, indo da primeira Guerra em 1914 ao fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991, já que, em termos de alternativas políticas ao regime capitalista, essa foi a maior experiência já vista e tentada na história, e, neste aspecto, ele talvez tenha razão, esse evento pode ser sim tomado como o mais importante do século XX porque é único e de enorme impacto histórico. E é bastante interessante perceber, também, que este interregno coincide com o ápice do fordismo e, depois, com o seu declínio e consolidação da acumulação flexível propostas por Harvey (2008), já que ele também representa o momento de sagração do neoliberalismo, do Consenso de Washington e da globalização como fenômeno irrefreável no mundo virtualmente integrado pela tecnologia da informação, ou seja, a consolidação do pensamento único ao qual Milton Santos (2001) faz referência e que se tornou preponderante após 1991. Do ponto de vista organizacional, no entanto, a visão de Arrighi (1996) nos parece enfatizar melhor a questão do papel das organizações na determinação do capitalismo no século XX, onde ele expõe tanto a burocracia pública (Estado) quanto a formação e disputa dos mercados (financeiro *versus* produtivo), acompanhadas pela maior precisão na caracterização de quando essa estrutura organizacional é montada, na era dos impérios de Hobsbawm (1873-1914), e, principalmente, quando ela passa a existir como uma estratégia de formação hegemônica, a da *pax americana* em substituição à *pax britannica* anterior. Essa visão de Arrighi (1996) nos parece apresentar a complementação necessária à análise habermasiana do capitalismo tardio, por enfatizar questões de organização, produção e relações internacionais que não são o foco de Habermas. Além disso, creio que isso só é possível porque Arrighi, tal como Habermas, reconhece uma base weberiana em sua análise que ele combina a alguns aspectos antecipados por Marx, ao passo que David Harvey e Eric Hobsbawm tentam se manter o mais próximo possível de Karl Marx. E, como seguimos a análise proposta por Paes de Paula (2016) para a análise organizacional, entendemos que essas opções teóricas não são excludentes, desde que se saiba trabalhar adequadamente seus conceitos, porque elas não se constituem como paradigmas kuhnianos incomensuráveis para nós.

análise organizacional para a compreensão deste período histórico. Ele coloca como fundamental, na evolução do capitalismo, as organizações, ou seja, o Estado e as empresas, mas mais do que isso, ele apresenta como as empresas entram em disputa nos mercados, opondo o setor financeiro ao setor produtivo, e como se associam às políticas e estratégias governamentais de construção de uma hegemonia internacional fundamental sem a qual o capitalismo não tem como sobreviver: a expansão de mercados que Adam Smith previra como necessário à sobrevivência deste, e que tanto ele, quanto David Ricardo e Karl Max colocaram como obstáculo à sua estabilidade e existência (ARRIGHI, 1996, 2008). Para fazer essa análise, portanto, Arrighi dialoga com Alfred Chandler Jr., Taylor e Ford, mas também com Ronald Coase, Douglas North e Oliver Williamson, e com Schumpeter, Max Weber, Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx. Ou seja, autores que trabalharam conceitualmente a questão organizacional (especialmente da burocracia) dentro da história do capitalismo. Curiosamente, esta combinação de diálogos e autores – à exceção dos institucionalistas norte-americanos – é a que também se encontra presente em Prestes Motta (1986), Tragtenberg (2005, 2006) e Guerreiro Ramos (1981, 2006).

Arrighi (1996), portanto, acaba por fazer uma análise que lhe permite uma interpretação capaz de combinar as duas perspectivas propostas por Sawyer (2013), ou seja, a de que a financeirização não é, na verdade, única na história do capitalismo, ainda que seja mais acentuada agora e que represente uma nova fase (mas que não se caracteriza assim apenas pela financeirização, mas também pelo renascimento da hegemonia asiática) e, ao mesmo tempo, faz parte de uma dinâmica de expansões do setor financeiro ao longo da história. Ela teria ocorrido, por conseguinte, outras vezes, e tem se repetido ciclicamente, algo que tem sido bastante abordado por economistas contemporâneos que discutem as crises recentes do capitalismo associadas ao atual processo de financeirização, como é o caso de Piketty (2015), Roubini e Mihm (2010), Deaton (2013), Milanovic (2016) e Stiglitz (2002, 2003 e 2012). Para argumentar isso, ele se vale da noção de ciclos sistêmicos (inspirados principalmente em Henri Pirenne, mas também em Kondratieff e Schumpeter) combinando-a à análise de Fernand Braudel sobre expansão financeira, além da lei geral do capitalismo, tal qual apresentada por Karl Marx no esquema D-M-D’:

“[A] fórmula geral do capital apresentada por Marx (DMD’) pode ser interpretada como retratando não apenas a lógica dos investimentos

capitalistas individuais, mas também um padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário 'coloca em movimento' uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dívidas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário 'liberta-se' de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação (DMD')" (ARRIGHI, 1996, p. 6).

Embora Arrighi (1996) reconheça a similaridade de sua análise com a feita por David Harvey e pelos regulacionistas<sup>59</sup>, ele entende que essa fase não se restringe apenas a um período fordista que vai de 1914 a 1973; trata-se, na verdade, de um longo período, que acompanha a construção da hegemonia norte-americana no capitalismo mundial e que encontra sim, uma transição na década de 1970, mas não apenas de modo de produção, e sim de hegemonia, haja vista que este período marca o “renascimento econômico da Ásia oriental” e o início de um novo ciclo de hegemonia capitaneado, sobretudo, pela China<sup>60</sup> (ARRIGHI, 2008, p. 17). Arrighi (1996, p. 87), no entanto, também destaca tal qual Harvey, a importância das empresas privadas e de sua associação ao Estado neste processo, por exemplo, ao dizer que a “ascensão do sistema contemporâneo da livre empresa, como estrutura dominante da economia capitalista mundial, constitui o estágio mais avançado de um processo que já dura seis séculos de diferenciação entre empresas comerciais e governos”. O efeito dessa dinâmica de expansões financeiras e materiais é que os momentos de expansão financeira coincidem com épocas de transição de

<sup>59</sup> Na sua principal obra, “O Longo Século XX”, Giovanni Arrighi (1994, p. 4) reconhece que “[as] indagações que geraram este estudo são semelhantes às de Harvey. Mas as respostas são buscadas numa investigação das tendências atuais à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial”, ou seja, embora ele guarde afinidade com o mote, a ênfase dada por Arrighi é na *longue durée* braudeliana, que trata o capitalismo segundo essas grandes ondas cíclicas de desenvolvimento. Sobre os regulacionistas, a grande diferença é na novidade que o pós-fordismo traria para o capitalismo, já que, segundo ele, “[n]ossa tese é a de que, de fato, a história do capitalismo está atravessando um o momento decisivo, mas essa situação não é tão sem precedentes quanto poderia parecer à primeira vista” (ARRIGHI, 1996, p. 1).

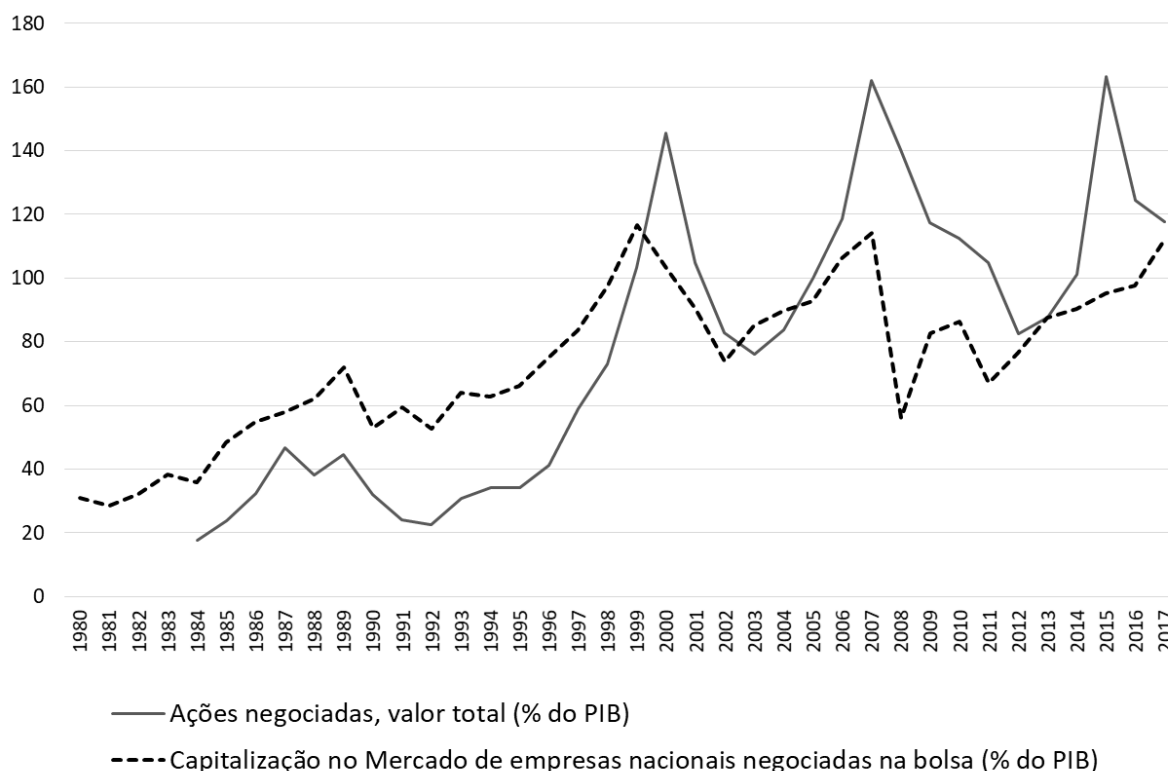
<sup>60</sup> Comentários sobre o desenvolvimento da China também estão presentes nos autores clássicos como Smith, Marx e Weber. Os três demonstraram assombro com a capacidade organizacional e o poderio chinês, tanto que Marx e Weber encontraram ali as raízes da burocracia e Smith viu na China uma potência latente. É impressionante que essa é uma análise que Tragtenberg (2005, 2006) também fez, mas que foi bastante negligenciada na teoria organizacional do século XX, que preferiu enfatizar a robustez do taylorismo e só depois, ao final do século XX, sentiu-se ameaçada pelo toyotismo. Arrighi (1996, 2008) vinha realizando a previsão do retorno chinês à hegemonia global desde meados da década de 1970, algo pouco estudado à época. E, hoje, historiadores conservadores como Niall Ferguson (2008) divulgam o nosso século como sendo o da formação da chimérica (junção dos modos de produção chineses e norte-americanos), e economistas como Stiglitz (2002, 2003, 2012) apontam como a China conseguiu sobreviver ao neoliberalismo e despontar como a provável maior potência do século XXI.



hegemonias no sistema capitalista e, também, com períodos de turbulência ou crise. Sendo assim, a financeirização cada vez mais aguda também conduziria o sistema a crises cada vez mais agudas. Essa conclusão final, portanto, se aproxima da descrição feita para a crise financeira de 2007-2008 em Chesnais (2016), Varoufakis (2016), Gontijo e Olivera (2011), Stiglitz (2012) e mesmo Roubini e Mihm (2010, p. 289) que defendem que essa crise “[m]arca também o fim da estabilidade financeira propiciada pela *pax americana*”, tal qual argumentado por Arrighi.

Quando analisamos os dados do Banco Mundial a respeito da evolução do setor financeiro no mundo, vê-se nitidamente a dimensão do processo de financeirização em curso. Conforme apresentado no **gráfico 1**, tomando como referência os dados de final de cada ano para o valor total das ações negociadas, tanto nacionais como estrangeiras, sobre o valor total do PIB, vemos que, em 1984, essa relação era de 17,65% e que alcança, em 2017, 117,66%. Isso representa um aumento de mais de cinco vezes da participação do volume de ações negociadas como proporção do PIB (um aumento exorbitante de 567%). Similarmente, quando analisamos a capitalização de mercado (uma medida que o Banco Mundial usa para mensurar o valor de mercado) dado pelo preço da ação multiplicado pelo número de ações em circulação para empresas nacionais listadas em negociação nas bolsas sobre o PIB, os dados também demonstram um aumento partindo de 30,85%, em 1980, para 112,41% em 2017. É um crescimento igualmente expressivo, representando um aumento de mais de duas vezes e meia (264%).

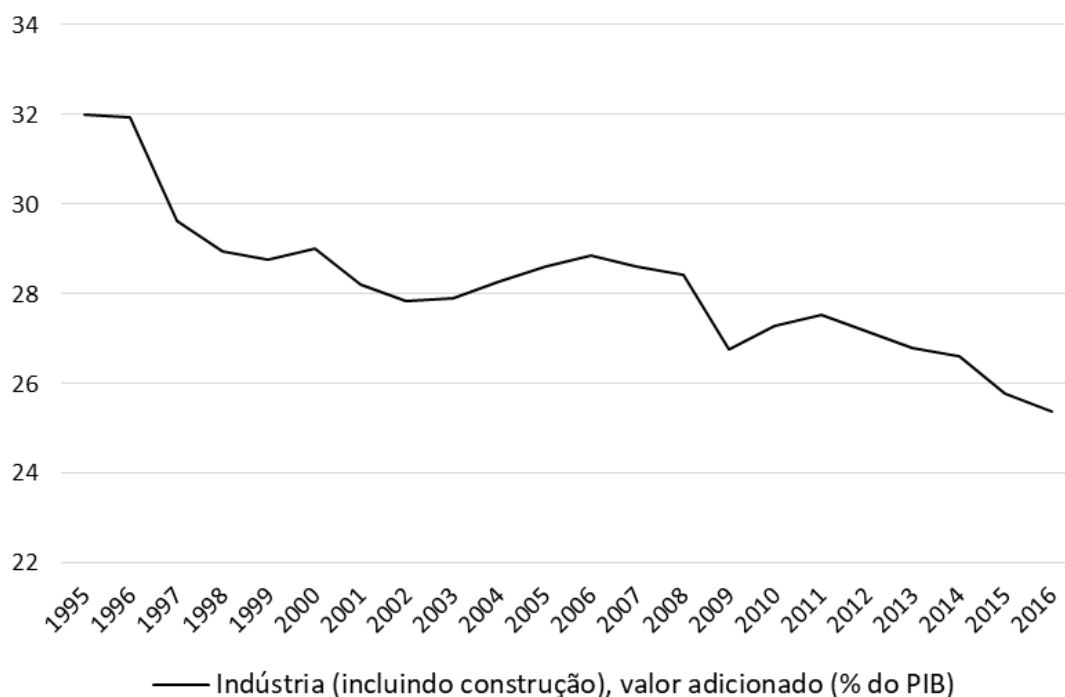
**Gráfico 1 – Evolução do Setor Financeiro – Ações Negociadas e Capitalização como proporção do PIB – de 1980 a 2017**



Fonte: Banco Mundial, conforme disponibilizado em <https://data.worldbank.org>, elaboração própria.

De outro lado, quando observamos os indicadores disponibilizados pelo Banco Mundial para o valor adicionado mundial (saída líquida de um setor após somar todos os *outputs* e subtrair *inputs* intermediários) produzido pelo setor industrial em relação ao PIB, tomando por indústria os dados de mineração, manufatura, construção, eletricidade, água e gás, calculado sem deduzir depreciação de ativos fabricados ou esgotamento e degradação de recursos naturais, conforme a Classificação Internacional Industrial de Atividades Econômicas (ISIC - *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*), da ONU, o cenário que vemos é o oposto da financeirização. Conforme disposto no **gráfico 2**, observamos uma queda persistente de 1995, quando representava 31,99% do PIB, até 2016, quando alcança 25,40%, ou seja, um decréscimo de 21%.

**Gráfico 2 – Valor Adicionado pela Indústria como proporção do PIB – de 1995 a 2016**



Fonte: Banco Mundial, conforme disponibilizado em <https://data.worldbank.org>, elaboração própria.

Existe, no entanto, outro aspecto dessa financeirização que nos importa diretamente. Para além de ser um movimento intensificado na virada do século XX para o XXI, a existência das expansões financeiras com a transição para os regimes flexíveis de produção, e o recuo do Estado de Bem-Estar Social com o Neoliberalismo, acarretou outro fenômeno fundamental para compreender o que aconteceu com a discussão de cidadania: a desigualdade. Nesta linha, uma das análises de maior repercussão ocorridas recentemente foi a realizada por Piketty (2015).<sup>61</sup> Com o mesmo corte histórico, do último quartel do século XX, ele nos diz: “desde a década de 1970, a desigualdade voltou a aumentar nos países ricos, principalmente nos Estados Unidos,

<sup>61</sup> Piketty (2015), tal qual Giovanni Arrighi, realiza sua construção teórica recuperando brevemente as análises de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx. Algo que também Roubini e Mihm (2010) fazem para discutir as crises financeiras do capitalismo. A diferença é que Piketty (2015) reformula a lei geral de Marx, e, de certa forma, acaba enfatizando a questão da financeirização. Ironicamente, e até por isso, Piketty (2015) nomeia a sua principal obra até então de “Capital”, mas de o “Capital no Século XXI”, tal como a principal obra de Marx. Talvez porque ele esteja imaginando que tenha corrigido a lei geral do capitalismo marxiana ou mesmo porque se trata de uma obra que, metodologicamente, também é profundamente abrangente e extensa, embora não tanto quanto a de Marx – haja vista as imbricadas questões filosóficas, sociológicas e históricas presentes na obra do pensador alemão, mas ausentes na de Piketty – dadas as mais de 1.000 páginas de discussão pikettiana considerando-se enormes trechos de apêndices estatísticos.

onde a concentração de renda na primeira década do século XXI voltou a atingir — e até excedeu — o nível recorde visto nos anos 1910-1920” (PIKETTY, 2015, p.22). Ao estudar o padrão de desenvolvimento histórico do capitalismo, Piketty (2015, p. 57) identifica uma outra regularidade, a que ele chama de “primeira lei fundamental do capitalismo”, dada por  $\alpha = r \times \beta$ , onde,  $r$  é a taxa de remuneração (ou taxa de rendimento) média do capital e  $\beta$  é a razão capital/renda. A partir dessa formulação, Piketty (2015, p. 344) chega ao que ele denomina a terceira lei fundamental do capitalismo<sup>62</sup>, dada por  $r > g$ , relacionando, portanto, a taxa de remuneração do capital ou retorno do capital ( $r$ ) à taxa de crescimento da economia ( $g$ ). Se o retorno do capital for maior que a taxa de crescimento da economia, então, haverá uma tendência de concentração de riqueza e, assim, de piora na sua distribuição em uma economia, aumentando deste modo a desigualdade. Se tomarmos  $r$  como uma medida de financeirização, chegaríamos a uma conclusão similar à de Arrighi (1996) e à de Harvey (2008) de que o capitalismo enfrenta processos de desestabilização (crise ou aumento de desigualdade) quando há uma expansão financeira (D-D’) descasada da expansão material (M-M’). E, assim, como conclui Varoufakis (2016, p. 62), “à medida que as finanças crescem em importância, mais propensas a crises econômicas foram ficando nossas sociedades”.

Os dados disponíveis de desigualdade acompanham esse raciocínio apresentado por Piketty (2015)<sup>63</sup>. Quando analisamos os dados da participação da população mundial na renda, de 1980 a 2016, conforme apresentado no **gráfico 3**, vemos que a metade mais pobre da população mundial nunca auferiu mais que 10% da renda nacional antes dos impostos. Já a classe média da população mundial, que chegou a absorver 43,10% da renda nacional antes dos impostos em 1980, responde em 2016 por 38,21%, tendo sido comprimida a 35,72% em 2005. O dado mais

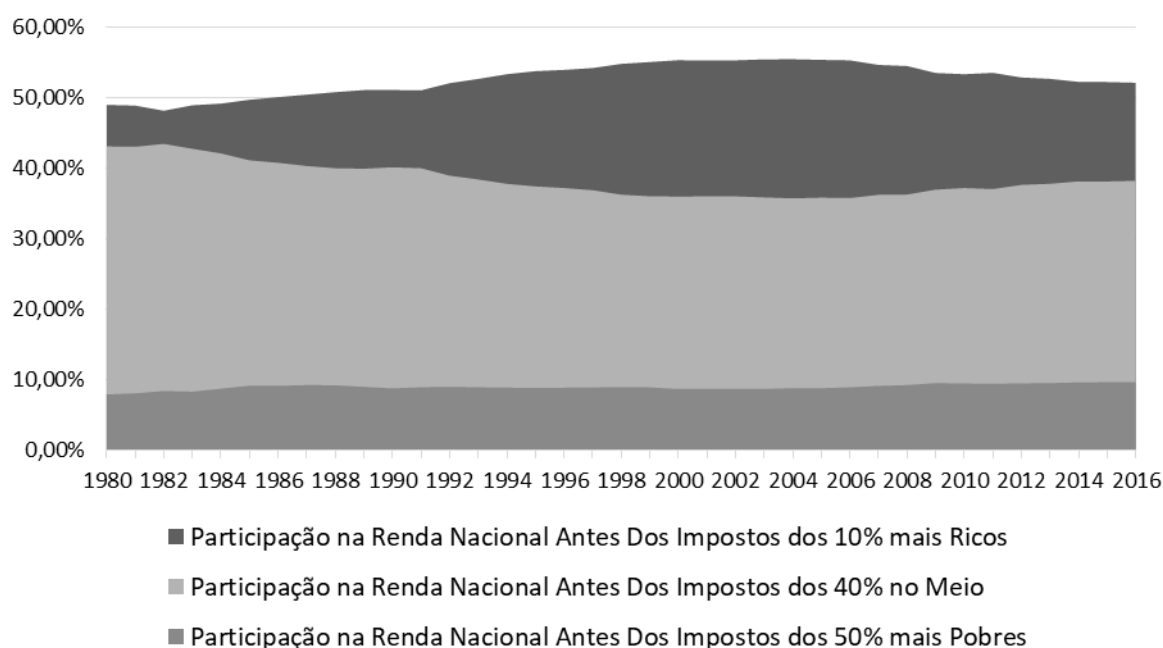
---

<sup>62</sup> Piketty (2015) ainda apresenta a segunda lei fundamental do capitalismo, dada por segunda lei fundamental do capitalismo dada por  $\beta = s/g$ , onde  $\beta$ , que é a razão capital/renda, guarda uma relação direta com  $s$  é a taxa de poupança de um país e  $g$  a taxa de crescimento de sua renda nacional. Essa segunda lei não nos interessa diretamente neste momento, por isso optamos por citá-la apenas aqui nesta nota.

<sup>63</sup> Nesse caso, defendemos que a abordagem de Piketty (2015), mesmo apresentando problemas, está correta no movimento geral da desigualdade no século XX. Dentre os seus críticos, Milanovic (2016, p. 50) diz que “[a]s três teorias mais influentes da desigualdade de renda têm um problema *prima facie* para explicar os fatos modernos. O problema de Kuznets e Tinbergen é com o período mais recente, e o de Piketty com o período anterior ao século XX”, pois falhariam no desenho dos ciclos econômicos em algum momento conforme os dados disponíveis. De qualquer forma, para a nossa análise, no século XX, a lógica de Piketty estaria correta. De outro lado, Acemoglu e Robinson (2015) questionam as causas da desigualdade apresentadas por Piketty porque ele, tal qual David Ricardo e Karl Marx bem antes, não teria dado a devida relevância ao aspecto institucional da desigualdade. Como nossa pesquisa não busca esclarecer a natureza da desigualdade, apenas reconhecê-la como fenômeno relevante no capitalismo tardio (o que eles também reconhecem), essa crítica também não caberia ao nosso trabalho. E, críticas como a de Mankiw (2014, p. 9), para quem “a desigualdade de riqueza não é um problema em si”, são insustentáveis diante das repercussões para a cidadania que esperamos apresentar no curso do trabalho.

contundente, no entanto, é a percepção de que os 10% mais ricos do mundo, concentravam 48,98% da renda em 1980 e seguem ultrapassando os 50% da renda mundial até 2016 quando alcançaram 52,12%, sendo que no início da crise financeira de 2007, chegaram a auferir 54,49% da renda. Estamos, portanto, diante do que Ladislau Dowbor (2017, p. 25) chama de um “sistema institucionalizado” de apropriação de renda e riqueza pela camada mais rica da população, cuja dinâmica vem se estabelecendo há anos. Um sistema cuja dinâmica não se reverte por si e que tem suas raízes na captura pelo sistema financeiro tanto do eixo produtivo quanto do eixo de políticas públicas.

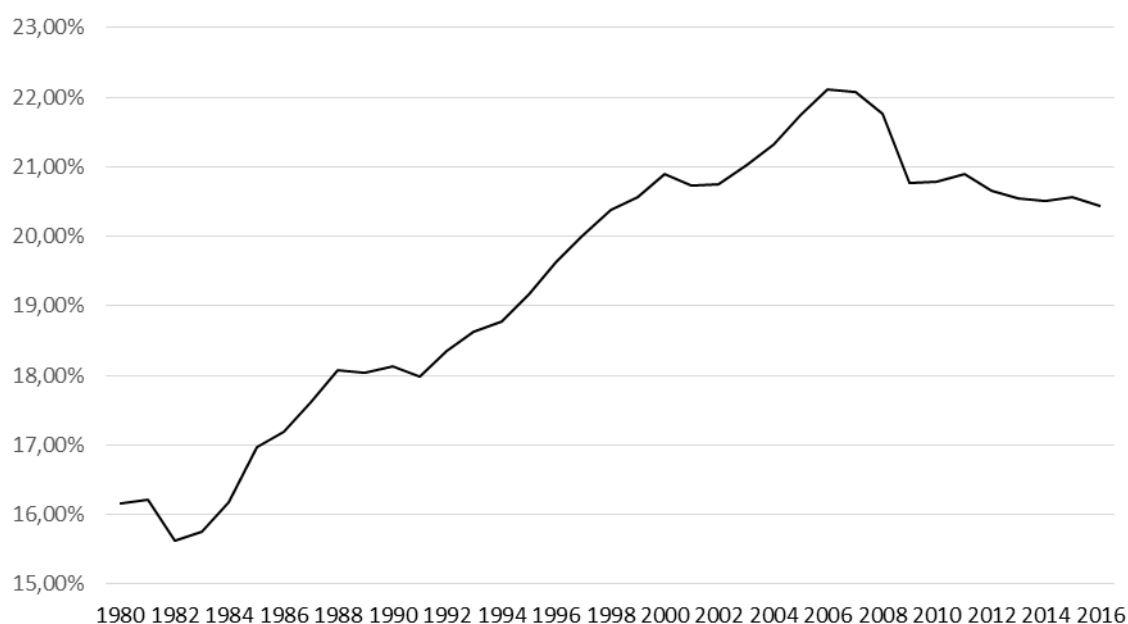
**Gráfico 3 – Participação na Renda Nacional antes dos Impostos, agregados para o Mundo, de 1980 a 2016**



Fonte: *World Inequality Database*, conforme disponibilizado em <https://wid.world/data/>, elaboração própria.

Ainda em relação ao processo de desigualdade, existe um dado que chama mais a atenção que é o fato de que a parcela de população que representa o 1% mais rico do mundo não só concentra um nível muito elevado de absorção da renda (demonstrando haver desigualdade mesmo no topo dos 10% mais ricos), como veio progressivamente aumentando a sua participação até 2006, quando chegou a acumular 22,12%. A partir de 2006, a sua participação diminuiu, mas permanece alta, chegando a 20,44% em 2016 (**Gráfico 4**).

**Gráfico 4 – Participação na Renda Nacional antes dos Impostos, agregados para o Mundo, do 1% mais rico da população, de 1980 a 2016**



Fonte: *World Inequality Database*, conforme disponibilizado em <https://wid.world/data/>, elaboração própria.

Joseph Stiglitz (2012, 2019) também apresenta uma análise em que relaciona a financeirização da economia capitalista ao aumento da desigualdade, na verdade, boa parte da sua discussão destaca exatamente a disputa entre o 1% mais rico e os demais 99% da população. Ele segue uma discussão similar à feita por Piketty (2015), com a diferença de que Stiglitz enfatiza mais alguns elementos para que esse processo de desigualdade seja hoje ainda mais perverso, quais sejam: a) a adoção do processo de desregulamentação do mercado financeiro; b) a sujeição ao credo neoliberal propagado pelo Consenso de Washington de ajuste fiscal restritivo nas economias; c) o desmonte das proteções sociais trazidas pelo Estado de Bem-Estar Social; e d) o processo de globalização cujos resultados positivos não se homogeneizaram nos diversos países.

Outros economistas que se especializaram na discussão da desigualdade, como Branko Milanovic (2016, p. 11), também destacam a concentração de renda no 1% mais rico e, tal como Stiglitz (1998), realça a distribuição desigual dos efeitos da globalização nesse processo, especialmente de 1988 a 2008, momento que ele chama de “alta globalização”. Milanovic (2016, p. 19) aponta que, nesse período, mesmo que a “classe média emergente global” – em

especial nos países do sul asiático (principalmente China, Índia, Tailândia e Indonésia) –, tenha crescido substancialmente, as pessoas dessa faixa de renda “ainda são relativamente pobres comparadas com as classes médias ocidentais” e “não se deve atribuir ao termo o mesmo status de classe média (em termos de renda e educação) que tendemos a associar às classes médias nos países ricos”. Essa é a mesma percepção defendida por Angus Deaton (2013, p. 12) ao afirmar que, ao longo do século XX, vive-se mais e melhor que os períodos anteriores da história, mas, apesar disso, “o mundo é imensamente desigual”.

Atkinson (2004, 2015), em grande medida um mentor intelectual de Piketty, também destaca os aspectos citados por Stiglitz para a desigualdade, ressaltando que o sistema tributário regressivo na maior parte das economias do mundo (onde os mais ricos pagam menos que os mais pobres) também incentiva a concentração e a desigualdade. Esses elementos são igualmente destacados pela análise de Varoufakis (2016), que ainda acrescenta como fundamental para o impulso à financeirização e à desestabilização da economia atual a transformação da teoria econômica neoclássica do *mainstream* em um mito e, portanto, em uma teoria inquestionável (por mais que houvesse questionamentos de todas as ordens e matizes teóricos – de marxistas a evolucionistas neo-schumpeterianos, passando por neo-ricardianos e até os institucionalistas) e a persistente idolatria da economia neoliberal com a mão invisível smithiana. Discutindo as dificuldades do crescimento econômico atual, Mariana Mazzucato (2011) também aponta como causa aos problemas de desenvolvimento essa adesão irrestrita ao credo neoliberal que retirou a mão estatal de cena e adiciona o pouco reconhecimento dado ao trabalho de economistas que criticam a financeirização, em especial, Hyman Minsky (2008, 2016), talvez a grande referência econômica, para demonstrar que a expansão desenfreada das finanças implica necessariamente mais turbulências e crises no capitalismo contemporâneo.

Vimos, portanto, que o fenômeno da financeirização está atrelado ao de instabilidade do sistema capitalista e ao de promoção da desigualdade. Vimos também que a globalização e o neoliberalismo contribuíram para acirrar este último problema, segundo alguns pesquisadores contemporâneos (PIKETTY, 2015; STIGLITZ, 2002, 2003, 2012, 2019; ATKINSON, 2015; VAROUFAKIS, 2016; MINSKY 2008, 2016; HARVEY, 2008; ARRIGHI, 1996, 2008). Um reflexo social destes movimentos de financeirização, porém, conforme Van der Zwan (2014) argumenta, ultrapassa a questão econômica e não diz respeito apenas ao sistema capitalista

como modo de produção, mas ao dia a dia das pessoas, em todas as suas interações sociais, das mais íntimas às coletivas. Trata-se daquilo que Bob Jessop (2017, p. 21) chama de “financeirização da vida cotidiana” (*financialisation of everyday life*) e Randy Martin (2002) de “financeirização da vida diária” (*financialisation of daily life*), que significa a dominância das relações financeiras sobre todos os aspectos da vida social, sobretudo, em função da visão trazida pela agenda neoliberal de se estabelecer a métrica econômica utilitarista como parâmetro de validação para todas as interações da esfera social.

Um efeito deste processo alcança diretamente a cidadania, naquilo que Sommers (2017) chama de economicização da cidadania. Segundo Sommers (2017, p. 90), a economicização da cidadania (*the economisation of citizenship*) é “o processo pelo qual o conceito social-solidário de cidadania de Marshall foi substituído por um onde a razão econômica e a economia política neoliberal recompuseram a definição de bem comum, e reajustaram os critérios de inclusão plena e de reconhecimento igual”. Essa recomposição diz respeito ao fato de que a cidadania possível é a cidadania financeiramente sustentável. Para ter direitos, portanto, era preciso agora ter e saber lidar com ativos financeiros, e o raciocínio político-social passa a ser apenas o raciocínio econômico. Não se trata mais de atribuir direitos e deveres na sociedade, o único dever estabelecido é o que auferir renda para financiar os demais direitos, caso contrário, os direitos deveriam ser restringidos. Novamente, a justificativa era a técnica (as finanças, a economia) afastarem da cidadania as questões políticas (participação e distribuição de direitos).

A economicização da cidadania, tal como entendida por Somers (2017), representa, ao mesmo tempo, uma conexão e um produto dos fenômenos de financeirização e de acentuação da desigualdade. Isso porque a noção moderna de cidadania foi estabelecida sob um critério de solidariedade que, ainda que limitado e normativo, contestava as dificuldades postas pela desigualdade extrema em um sistema capitalista de produção, daí defendendo a necessidade de algum aparato de defesa de direitos neste contexto. Essa era a argumentação apresentada por Thomas H. Marshall (1967). “A economicização da cidadania, ao contrário, justifica resultados desiguais do mercado pelo ideal moral da justiça natural do mercado – a crença de que as desigualdades da classe social são um reflexo justo e preciso dos esforços ganhos e das forças de mercado não contaminadas pela politização” (SOMMERS, 2017, p. 90). Nesse caso, portanto, a desigualdade social-econômica é naturalizada, como resultado esperado das



interações de mercado. No dizer de Sommers (2017, p. 90), nesse processo, a “inclusão social e o reconhecimento igual seriam assim determinados pela justiça do mercado”.

Pathak (2014) também aponta esse caminho da economicização da cidadania, mas ele trata também sob o termo de financeirização (que nós achamos mais correto, até porque a economia não se ocupa apenas de finanças) e a coloca em duas grandes perspectivas de investigação, uma de política econômica e outra de cultura econômica. Para o autor, a primeira perspectiva lida com os impactos dos mercados financeiros nas economias domésticas decorrentes, principalmente, dos efeitos da globalização e do neoliberalismo. Alguns desses impactos seriam as decisões de macroeconomia que, ao visarem à estabilidade do sistema financeiro, afetariam não só aspectos econômicos, mas políticos da vida social dos cidadãos e cidadãs, pois decisões sobre gastos e investimentos públicos em educação e saúde, em última instância, afetariam condições de formação e de participação na sociedade. Nessa linha de pesquisa, Pathak (2014, p. 92) destaca que há várias vertentes de análise, principalmente, os teóricos da Regulação, como os já citados e que ele chama de “neo-Marxistas” e de estudiosos do Fordismo pós-Segunda Guerra, até economistas pós-keynesianos.

Uma repercussão imediata para a cidadania neste sentido seria, portanto, o que Pathak (2014, p. 93) chama de “privatização da provisão do Estado de Bem-Estar Social” em que toda a vida social passa a ser ditada pela “narrativa e práticas de valor para o acionista” que vigoram no mercado financeiro e no mundo corporativo. Ou seja, as cidadãs e os cidadãos não seriam apenas contribuintes para um Estado providência que asseguraria direitos, cada um deles seria um empreendedor financeiro, que precisa gerar valor para a sociedade antes de querer absorver os benefícios desta. Deve-se antes, portanto, saber financiar seus próprios benefícios particulares, ou, em outros termos, autofinanciar sua própria cidadania. A segunda perspectiva, de acordo com Pathak (2014), não abandona totalmente a questão da macroeconomia que é intrinsecamente vinculada a essa perspectiva de cultura do autofinanciamento. Ela parte desses pontos para chegar a uma análise das questões de identidade e de subjetividade que são afetadas por esse contexto de globalização e de financeirização, como a adoção da cultura financeira de mercado como referência para todo o comportamento social, algo parecido com a ideia de absorção total da cultura do desempenho controladora proposta por Byung-Chul Han (2015) ou

da cultura gerencial dominando a vida social como uma patologia, nos moldes propostos por Gaulejac (2007).

Wendy Brown (2017) também compartilha dessa visão de economicização da cidadania, que ela apresenta como uma economicização dos direitos que foi agudizada pelo neoliberalismo. A conexão com o neoliberalismo é fundamental no entendimento da autora, isso porque ele é mais que uma época de resgate de valores liberais, ele é a imposição de um cabedal específico de valores sobre toda a sociedade, com uma *rationale* própria. Segundo Brown (2017, p. 94), “é importante entender o neoliberalismo como uma ordem de razão normativa que, quando se torna ascendente, toma forma como uma racionalidade governante que, entre outras coisas, estende uma formulação específica de valores, práticas e métricas econômicas a todas as dimensões da vida humana”. Essa racionalidade neoliberal, portanto, é distinta do liberalismo clássico por três razões, no entender de Brown (2017): a) em todas as situações sociais existentes o único comportamento possível é o do *homo oeconomicus* racional-utilitarista, ou seja, a natureza humana é a do *homo oeconomicus*, não há exceções nem alternativas; b) o *homo oeconomicus* neoliberal se materializa como capital humano, ou seja, como recurso que existe apenas para gerar valor de mercado; c) as esferas de atuação do *homo oeconomicus* como capital humano, que se limitavam no passado à produção, como recurso humano de uma empresa, são agora vistas como precondições de todas as esferas de existência, no trabalho, na família, como contribuintes, como usuários do sistema de saúde, etc., são unidimensionalmente tomados como recursos e, como tais, são plenamente dispensáveis conforme sua utilidade para o mercado.

### **2.6.2 Financeirização e Consumo: inclusão e cidadania**

O último aspecto da Financeirização que gostaríamos de destacar, diz respeito diretamente à Administração Pública e à Cidadania. Neste contexto de financeirização e de acirramento da desigualdade, os reflexos para a Administração Pública foram o seu completo distanciamento da dimensão sócio-política e da discussão de cidadania sob essa perspectiva, e o favorecimento da perspectiva financeira e econômica, com o recuo do Estado para as questões sociais e o reforço de soluções privadas. O resultado disso foi encapsulamento da dimensão sociopolítica pela econômico-financeira que criou figuras de cidadania reducionistas, como clientes e agora como autofinanciadores. Essa é uma abordagem cuja evolução passou pelas noções de inclusão

financeira, de educação financeira e de cidadania-consumidora oriundas da visão do cidadão/cidadã-clientes tal como apresentada inicialmente pelo consumerismo (*consumerism*) (TAŞNADI et al., 2018; WIESEL & MODELL, 2014; PRIDMORE, 2017).

Esse traço social do consumerismo como prática determinante da sociedade contemporânea, não apenas na gestão pública, tem sido amplamente discutido. Do ponto de vista sociológico e filosófico, a questão do consumo como principal instância da vida social foi bastante analisada como sendo uma característica da sociedade contemporânea pós-moderna, refletida tanto na conceituação de sociedade do consumo de Baudrillard (1970/2010) quanto na de Bauman (1999)<sup>64</sup>, apenas para citar duas das teorias mais conhecidas sobre o tema, além da que adotamos como maior vigor neste trabalho que é a da Teoria Crítica que traz o conceito de indústria cultural de Adorno e Horkheimer (1944/1985). Além dessas, essa realidade consumerista também se encontra discutida por Habermas (1989, 1991, 1992, 1998, 2002) em suas análises sobre a difusão da racionalidade instrumental e da ação estratégica em uma sociedade dominada pelo cálculo utilitarista, como uma das patologias da modernidade, tal como discutido por Barbara Freitag (2005).

Para a nossa análise, o consumerismo é importante por duas razões, primeiro porque ele acompanha o processo de financeirização do capitalismo, e, em segundo lugar, porque ele foi formalmente incorporado no debate de Administração Pública. Autores como Taşnadi et al. (2018, p. 102) apontam que, em um capitalismo altamente financeirizado, as práticas de consumo são muitas vezes um efeito indesejado dos excessos da modernidade, por vezes,

---

<sup>64</sup> É interessante perceber que tanto Baudrillard (1970/2010) quanto Bauman (1999), que têm abordagens e perspectivas muito diferentes entre si, compartilham de um fenômeno fundamental da ideia do consumo para interpretar o nosso tempo. A frugalidade do consumo diante da perenidade do tempo, da multiplicidade de coisas e da escassez na superabundância de recursos. Baudrillard (1970/2010, p. 18) traz uma frase que expressa essa perplexidade quando diz que “nós vivemos o tempo dos objetos: quero dizer que vivemos em seu próprio ritmo e de acordo com sua sucessão incessante”, uma sociedade determinada por objetos consumidos em hipervelocidade. No passado, todas as coisas nos sobreviviam, os jovens aprendiam a manusear os instrumentos usados há anos com os mais velhos e os mais velhos antes destes, e os instrumentos os superavam. Essa discussão entre perenidade e hipervelocidade do consumo se assemelha a uma ideia trazida também por Arendt (1961, 2007), a perplexidade dos seres humanos diante da imortalidade e da eternidade, ou seja, da ideia de que as coisas naturais (e culturais) são capazes de nos superar na brevidade da vida, e a luta cotidiana é a luta para alcançar essa superação. É nesse sentido que ela diz: “[a] tarefa e a grandeza potencial dos mortais têm a ver com sua capacidade de produzir coisas – obras e feitos e palavras – que mereceriam pertencer e, pelo menos até certo ponto, pertencem à eternidade, de sorte que através delas, os mortais possam encontrar o seu lugar num cosmo onde tudo é imortal exceto eles próprios” (ARENDDT, 2007, p. 28). E assim ela restabelece a conexão da cidadania (como luta política) com o tempo. Essa “luta pela imortalidade”, diz ela, “é o modo de vida do cidadão, o *bios politikos*” (ARENDDT, 2007, p. 29) é a forma de superar a frugalidade das nossas vidas.

irracionais, ou seja, tem suas “raízes presas dentro de uma ideologia moderna que [também] nos traz a poluição diária, a exploração irracional dos recursos, a corrupção dos governos, manipulação de mentes e comportamentos através da publicidade, a escravização de tecnologia e da moda, a ‘doença do *shopping*’”, ou seja, a compulsão por consumir. Vivemos em uma sociedade de consumo e de consumo exacerbado. E mais, em uma sociedade cujo consumo depende, em larga medida, do acesso a recursos financeiros para que possa ocorrer, logo, uma sociedade consumerista no âmbito do capitalismo atual é necessariamente uma sociedade financeirizada. E uma sociedade consumerista-financeirizada requer um modo de Estado que viabilize essa condição, portanto, um Estado cujo braço executor (a Administração Pública) seja também orientada pela ótica do consumo.

Não surpreende, portanto, que o avanço do neoliberalismo pelo capitalismo financeirizado implicasse, em algum momento, a incorporação da ótica do consumo também pela Administração Pública. E foi exatamente isso que aconteceu durante a ascensão da Nova Administração Pública, que sofreu influências também de um dos impulsos reformistas chamado, justamente, de consumerismo. Conforme explica Matias-Pereira (2009, p. 96), de um modo geral, o “*Consumerism* [era um] modelo que buscava, essencialmente, a efetividade e a qualidade e que tratava o usuário do serviço público como cliente/consumidor dos serviços públicos”. Segundo o entendimento de Wiesel e Modell (2014, p. 176), ele acabou afetando a noção de cidadania e colocou a ótica do cliente-consumidor no centro da Nova Administração Pública, visão essa da qual nem mesmo as discussões mais recentes da Nova Governança Pública teriam conseguido escapar, embora, segundo eles, “a ideia do consumerismo no setor público [*public sector consumerism*], desde então, expandiu-se para assumir significados mais amplos e não requer necessariamente a existência de arranjos semelhantes ao mercado”.

Já vimos anteriormente que, para Abrucio (1996), o consumerismo teria surgido como forma de suavizar o extremismo privatista do gerencialismo, e o que procurava, na verdade, era reforçar o conceito de qualidade no serviço público e a busca pela satisfação dos clientes ou consumidores desse serviço. Só que a própria vertente acarretaria exageros, de acordo com ele, sobretudo pelo apelo do modelo de competição econômica e então teria sido novamente abrandada por outra perspectiva, a *Public Service Orientation*, que teria postulado a recuperação do papel da cidadania política no lugar do consumo, dando ênfase a questões como

a equidade na prestação dos serviços e da *accountability* além da mera eficiência econômica. Jung (2010) e Potter (1988) também destacam que a origem do termo consumerismo é antiga e a sua própria conceituação é mal definida, enfatizando que o fundamental é perceber essa modificação citada por Abrucio (1996) na orientação do serviço público do ofertante (o Estado) para o demandante (a sociedade). Matias-Pereira (2009, p. 95) também segue essa linha e defende que “[é] oportuno ressaltar que a mudança dos objetivos – de efetividade/qualidade para *accountability*/equidade – é motivada pela mudança na maneira de focar o público-alvo, ou seja, os consumidores passam a ser enfocados como cidadãos”.

A nosso ver, entretanto, a visão trazida pelo consumerismo, por mais que tenha tentado ser amenizada pela *Public Service Orientation*, representa ainda, tal como esboçado em Wiesel e Modell (2014), uma continuidade na visão da cidadania como papel do consumidor/cliente. Nesse sentido, a crítica que permanece é a de que “a óptica do cliente/consumidor é limitada, pois cidadão é um conceito que engloba a cidadania, ou seja, implica direitos e deveres e não somente a liberdade de escolher os serviços públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 95), ou mesmo, tal como colocam Aberbach e Christensen (2005, p. 227), seria até uma *contradictio in terminis* para algumas perspectivas de cidadania, pois “conceber os cidadãos de uma nação como clientes em sua relação com o Estado seria visto na tradição republicana como uma negação do papel do cidadão”. Na defesa do consumerismo, autores como Clarke (2007) argumentam que a ideia do consumo na cidadania e no setor público não pode ser reduzida à noção de fazer compras (*it's not like shopping*), ou seja, de selecionar quais serviços públicos consumir. Em função disso, Clarke et al. (2007) afirmam que a noção de cidadãos e cidadãs clientes e consumidores ainda persiste, é forte e bastante defendida na discussão de gestão pública contemporânea. Vimos, no entanto, que cidadania é um conceito multidimensional e complexo. Na leitura habermasiana do espaço público, exigir participação, transparência e qualidade dos serviços públicos é parte essencial do exercício da cidadania, isso não é atributo do consumo faz parte da construção dialógica das soluções coletivas em sociedade. Não faz sentido, portanto, falar em serviço público orientado para o cidadão/cidadã quando é o cidadão/cidadã que orienta a existência do serviço público.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que o consumerismo legou a cidadania-consumo para a Nova Administração Pública, a financeirização, a globalização e a desigualdade deixaram uma

parcela enorme da população fora do circuito financeiro, e, portanto, fora das possibilidades de consumo que essa visão de cidadania e de Administração Pública exigiam para funcionar. Nesse sentido, para falar em cidadania-consumo em um capitalismo financeirizado era preciso, antes, incluir financeiramente os excluídos destas possibilidades. Conforme Marx (1858/2011, p. 66) dizia, nos *Grundrisse*, “a produção [...] produz não somente um objeto para o sujeito, mas também um sujeito para o objeto”, ou seja, a produção capitalista cria as mercadorias (objeto) para o consumo das pessoas (sujeitos) ao mesmo tempo em que cria os trabalhadores como consumidores (sujeitos) para as mercadorias produzidas (objetos). Nesse sentido, na lógica reducionista de cidadania, um Estado que produz direitos para serem consumidos precisaria criar cidadãs e cidadãos para consumi-los. Foi sob essa lógica que a discussão sobre inclusão financeira ganhou corpo.

Conforme Turner e Mackert (2017) discutem, a noção moderna de cidadania apresentada por Thomas H. Marshall (1967) era uma visão que preconizava pela inclusão social como forma de se evitar o conflito aberto pela desigualdade nas sociedades capitalistas. Segundo eles, essa ideia teria sido complementada por Talcott Parsons e sua visão integradora da sociedade, gerando um conceito de cidadania como forma de estabilizar a sociedade. Assim, concluem estes autores, “[s]em dúvida, a perspectiva de Marshall-Parsons preparou o terreno para a compreensão da cidadania como inclusão” (TURNER & MACKERT, 2017, p. 2). Se as pessoas não estivessem incluídas na cidadania, a sociedade sofreria com a possibilidade aberta do conflito social. Em uma sociedade do consumo, altamente financeirizada e desigual, que teve a cidadania-consumo incorporada pela Administração Pública, portanto, era de se esperar que a discussão sobre cidadania passasse a ser um debate sobre as condições financeiras para o “consumo” de direitos. Neste sentido, consagrada a visão consumerista na gestão pública, a próxima etapa para formar cidadãos e cidadãs clientes seria necessariamente incluí-los no circuito financeiro (PRIDMORE, 2017).

De acordo com Pridmore (2017, p. 52), o nexos estabelecido entre a cidadania e o consumo pode ser lido de duas maneiras, em primeiro lugar, “o cidadão é visto como um ‘consumidor’ de serviços governamentais que envolve a reavaliação dessas práticas em termos de mercado, da mesma maneira que os pacientes são vistos como consumidores de serviços de saúde e os estudantes como consumidores de educação”. Essa é a visão defendida por Clarke et al. (2007),

Clarke (2007) e, em certo sentido, reconhecida na argumentação de Matias-Pereira (2009) e Abrucio (1996). Em segundo lugar, porém, as cidadãs e os cidadãos são também idealizados em outra visão, uma percepção romântica do próprio consumo, quase salvadora ou messiânica<sup>65</sup>, cumprindo o papel de “impulsionador do crescimento econômico e da estabilidade [...] um ator racional que ajuda a direcionar os interesses sociais para além das necessidades e desejos individualistas através de processos de consumo”. Nessa segunda interpretação trazida por Pridmore (2017), portanto, vê-se, de um lado, a necessidade de se estabelecer o consumo financeiro como fundamental para a sobrevivência do sistema capitalista. De outro lado, a impossibilidade do consumo a partir da exclusão financeira além de gerar instabilidades no sistema capitalista, agravariam situações de pobreza e desigualdade dos excluídos. Um dos dilemas nesse sentido é apresentado por Turégano e Herrero (2018, p. 183) que argumentam que “a relação positiva entre inclusão financeira e igualdade de renda parece ser, em média, tão intensa quanto a relação negativa entre aprofundamento financeiro e desigualdade de renda”, ou seja, quanto mais ocorre a dependência do uso indiscriminado de serviços financeiros parte da população financeiramente incluída (como o acesso a crédito no dia a dia), maior a probabilidade de se chegar a níveis altos de endividamento e descontrole financeiro acentuando ainda mais a desigualdade.

A literatura especializada indica que não há uma única definição de inclusão financeira, mas que a grande maioria delas parte de uma noção apresentada pelos organismos internacionais acerca do acesso a serviços prestados por empresas do mercado financeiro (monetário, cambial, de ativos ou de capitais) (ZHU, HE, & ZHAI, 2019; JOUTI, 2018; PARK & MERCADO, 2018; MORGAN & PONTINES, 2018; TURÉGANO & HERRERO, 2018; TAMBUNLERTCHAI, 2018; BANNIGOL & HUNDEKAR, 2018; ALLEN et al., 2016; ARUN & KAMATH, 2015; KUMAR, 2013). Nesse sentido, duas características são bastante marcantes nas muitas definições encontradas: a) a predominância de inclusão financeira como bancarização, ou seja, como ter acesso ou contas vinculadas a bancos para o provimento de serviços financeiros – mesmo havendo outros agentes que possam prestar os mesmos serviços; e b) uma disputa sobre

---

<sup>65</sup> Pridmore (2017) cita como um exemplo contundente dessa visão o discurso de George W. Bush que, logo após o atentado de 11 de setembro de 2001 ocorrido nas torres gêmeas do edifício World Trade Center, nos EUA, solicitou à população norte-americana que não parasse de consumir, diretamente dizendo que essa era uma maneira de demonstrar também confiança nos EUA e indiretamente insinuando que também seria uma maneira de demonstrar a grandeza do país diante da fragilidade representada pelo ataque sofrido.

se a inclusão é voltada apenas para a camada mais pobre da sociedade ou se diz respeito a todos os segmentos da sociedade.

Assim, alguns autores, como Kumar (2013, p. 6) afirmam, que a “Inclusão Financeira é a entrega de serviços bancários a um custo acessível para vastas seções de grupos desfavorecidos e de baixa renda”. Embora destaque a questão da inclusão da camada mais pobre, essa nos parece uma definição muito restrita e enviesada em favor dos bancos. Por outro lado, uma definição mais abrangente é a de Jouti (2018, p. 278) que diz que “[a] inclusão financeira é definida globalmente como a proporção de indivíduos e empresas que usam serviços financeiros” e, nessa linha, evoca a questão da universalidade do acesso independentemente do provedor (bancos, cooperativas, *fintechs*, etc.). Nessa mesma linha, Park e Mercado (2018, p. 185-196) argumentam que “a inclusão financeira é o processo que garante a facilidade de acesso, disponibilidade e uso do sistema financeiro formal para todos os membros de uma economia”. Conforme Bannigol e Hundekar (2018, p. 13) defendem, no entanto, “uma boa definição de inclusão financeira deve, portanto, ser intimamente ligada com a minimização da exclusão financeira decorrente de falhas do mercado ou do governo”, ou seja, não pode apenas se pautar pela quantidade de pessoas com acesso a serviços financeiros, mas deve trazer em seu bojo as possibilidades de se evitar a exclusão destes serviços.

As evidências apresentadas na literatura especializada vão na linha de que a inclusão financeira guarda uma relação positiva com o crescimento econômico, mas também com a instabilidade do próprio sistema financeiro, pois os indivíduos com acesso a serviços financeiros (contas em banco, linhas de crédito, financiamento, etc.) conseguem impulsionar negócios, investimentos e compras, mas ao mesmo tempo sofrem diretamente e reverberam os efeitos das crises financeiras. Zhu, He e Zhai (2019, p. 980), portanto, estudando a inclusão financeira na China, afirmam que a “maioria dos estudos mostra que, quando os países têm melhores serviços financeiros formais, as taxas de pobreza e a desigualdade nesses países são mais baixas”. Só que a confirmação da redução da desigualdade não é confirmada em outros estudos. Dessa forma, Turégano e Herrero (2018, p. 167), analisando a inclusão financeira em países emergentes, chegam à conclusão de que, nesses países, que passaram recentemente por um forte processo de inclusão financeira, ocorreu “uma redução sem precedentes da pobreza e uma florescente classe média”, mas essas duas características “coexistem com distribuições de renda



mais desiguais – como na Índia ou na China – ou desigualdades persistentemente altas – como na América Latina”. Morgan e Pontines (2018, p. 112), portanto, sintetizam essa ideia e indicam que “[d]iversos estudos sugeriram formas positivas e negativas em que a inclusão financeira poderia afetar a estabilidade financeira”, os resultados da inclusão, portanto, exigem medidas complementares para que os seus benefícios superassem os riscos.

Diante das dificuldades em se definir os benefícios da inclusão financeira ao lado da necessidade de se incluir financeiramente as pessoas para assegurar o funcionamento do sistema, a discussão sobre a inclusão financeira passou a incorporar novas discussões a respeito de educação financeira e cidadania. Isso porque, conforme Arun e Kamath (2015, p. 267) discutiram, as “reformas financeiras das décadas de 1980 e 1990, ocorridas na maioria das economias, deveriam melhorar a profundidade financeira e o uso de serviços financeiros formais”, tais como empréstimos, poupança, financiamentos, serviços de pagamento, “[n]o entanto, o grau de acesso e uso de serviços financeiros formais ainda é muito baixo”. A análise de alguns autores era a de que não bastava reformar sistemas e propor medidas regulatórias de inclusão financeira, era preciso educar as pessoas para saberem utilizar os serviços financeiros. Assim, tal como Tambunlertchai (2018, p. 10) comenta, “[a]pesar dos benefícios da inclusão financeira e do crescente interesse dos formuladores de políticas e partes interessadas do setor financeiro, [...] para os adultos dos 148 países pesquisados, apenas cerca de metade informa ter uma conta em uma instituição financeira formal”. Foi a partir deste ponto, e das consequências da crise financeira de 2007-2008, que se passou a considerar não apenas a inclusão financeira como parte do debate de Administração Pública, mas também a cidadania financeira.

### **2.6.3 Cidadania Financeira: uma conceituação recente**

A discussão sobre cidadania financeira – conceituada sob essa expressão – é bastante recente, conforme argumentam Riles (2018), Berry e Serra (2012), Berry (2015), Kear (2013), French, Leyshon e Thrift (2009), Dimsky (2005) e Perret (2007, 2015). Riles (2018) defende que a questão surgiu na agenda pública global em função da crise de legitimidade pela qual os bancos centrais passaram no mundo todo após a crise financeira de 2007-2008. Berry e Serra (2012), por sua vez, defendem que as políticas neoliberais já haviam recebido um contramovimento de retorno da agenda pública de cidadania e que a crise financeira incorporou nesta reação o debate

sobre as questões financeiras. Perret (2015, p. 2), em uma visão mais ampla, argumenta que a financeirização, a globalização e o neoliberalismo, conjuntamente com a crise financeira de 2007-2008, criaram o contexto para a discussão da financeirização da cidadania, mas isso ocorreu porque, a partir deles, “os direitos sociais dos cidadãos já não aparecem como direitos fundamentais intangíveis, mas como instrumentos de regulação conjuntural, que podem ser facilmente diminuídos ou desafiados em tempos de crise financeira”. Dimsky (2005) e French, Leyshon e Thrift (2009) seguem uma linha similar a essa, mas reforçam que boa parte da discussão sobre cidadania financeira vem mesmo do debate sobre inclusão/exclusão financeira.

Se a expressão cidadania financeira é recente<sup>66</sup>, a questão da sustentabilidade financeira da cidadania (incluindo aqui do Estado e, portanto, dos direitos), no entanto, não é nova e é bastante conhecida, especialmente, na literatura liberal-econômica ortodoxa<sup>67</sup>. Conforme Perret (2007) argumenta, porém, após as críticas ao Estado de Bem-Estar Social, essas questões ganham novo fôlego e, antes do ápice da crise de 2007-2008, a globalização já pressionava a soberania dos Estados-Nacionais na sua capacidade de definir e garantir de direitos e deveres, ao passo que a financeirização pressionava-os pela obtenção de credibilidade por parte dos investidores nacionais e internacionais em detrimento de atender às demandas sociais. E além disso, o neoliberalismo deixava claro que a agenda pública buscada era uma de ajuste fiscal (com intenso corte de gastos e privatizações) o que pressionava pela sustentabilidade financeira do setor público. Conforme foi possível ler com Paes de Paula (2003), o arranjo feito pela economia neoclássica, o neoliberalismo e o gerencialismo estão na base da Nova Administração Pública, e, portanto, a visão dos limites econômico-financeiros do setor público também, mas poucos pensadores se ocuparam das repercussões da Nova Administração Pública – como braço executor do Neoliberalismo – para a financeirização da cidadania, isso porque a conexão entre

---

<sup>66</sup> Além de ser recente, com boa parte dos artigos indicando que o primeiro texto a usar essa expressão ter sido o de Leyshon e Thrift (1995), existe uma preferência curiosa de determinados campos de pesquisa sobre o assunto. Alguns dos artigos e livros mais citados sobre o assunto, por exemplo, são de antropologia ou de geografia e, em ambos, o referencial buscado é a governamentalidade de Michel Foucault para discutir a financialização do espaço, como ocorre em Riles (2018), Kear (2013), French, Leyshon e Thrift (2009), Leyshon e Thrift (1995) e Dimsky (2005), e não o referencial econômico-financeiro propriamente dito.

<sup>67</sup> Os exemplos mais clássicos são as obras de Friedrich von Hayek e de Milton Friedman, em especial, o “Caminho para a Servidão”, do primeiro, e “Livre para Escolher”, do segundo. Mas o volume é muito extenso e vem dos liberais-econômicos clássicos (Smith, Ricardo, Say, Stuart Mill) passando pelas origens do marginalismo na economia com Stanley Jevons, Carl Menger e Léon Walras, até a Escola Austríaca à qual se vinculam, além de Menger e Hayek, Eugen von Böhm-Bawerk e Ludwig von Mises.

ambas passa por um traço específico: a despolitização da cidadania e a defesa tecnocrática da Administração Pública.

A rigor, tanto a despolitização quanto a tecnocracia podem ser compreendidas como um mesmo processo de não reconhecimento das questões políticas no mundo organizacional, em favor de uma suposta neutralidade e independência técnicas. Vimos que a Nova Administração Pública se baseou, dentre outros aspectos, na predileção da preocupação com a técnica-eficiência em detrimento das questões sociopolíticas, buscando reforçar a dicotomia entre a administração da política (PAES DE PAULA, 2003, 2015). Mais do que isso, porém, a Nova Administração Pública, além de afastar de si a questão política, afastou-a também da cidadania à qual ela servia. Conforme Vigoda-Gadot e Golembiewski (2004, p. 7) afirmam, na Nova Administração Pública, estabeleceu-se “o compromisso e a obrigação das instituições públicas com os cidadãos como clientes passivos”, absorvendo essa ideia do consumerismo, conforme discutido antes. Nesse contexto, a ideia de participação e de colaboração se encontra reduzida ou alijada da esfera pública (VIGODA-GADOT, 2004). Assim, o último elemento faltante seria incorporar a questão financeira como uma questão técnica, e não política na Administração Pública, e isso os governos passaram a fazer ao tratar as questões econômico-financeiras como questões tecnocráticas por meio de um órgão específico: o Banco Central.

Essa é a argumentação recente feita por Annelise Riles (2018) e Paul Tucker (2018) e é a partir dela que se opera a conexão da financeirização da cidadania com a construção de uma cidadania financeira. Segundo Riles (2018), após essa crise de 2007-2008, de nada adiantou a defesa dos bancos centrais de alegarem serem órgãos independentes e altamente técnicos, pois a crise pôs à prova os instrumentos tradicionais de política monetária e a própria credibilidade das ciências econômicas. Mais do que isso, tal como Tucker (2018, p. 8) discute, o aparato teórico-prático montado pelo neoliberalismo, pela economia ortodoxa e pela defesa técnica da atuação dos governos incluiu os bancos centrais em mais um dos grandes poderes não-eleitos da sociedade (como as forças armadas e o Judiciário), fazendo com que a sua independência na verdade, fosse não só em relação ao governo, mas também em relação à sociedade civil, ou seja, nos dizeres de Tucker (2018, p. 8), “bancos centrais e seus líderes [estão] se tornando supercidadãos”. Essa defesa da técnica e da independência, no entanto, encontrou um grande obstáculo com a crise de 2007-2008: como supercidadãos financeiros, estritamente técnicos e

não influenciados pelo jogo político, não teriam sido capazes de prever e enfrentar essa crise e evitar o mal a tantos cidadãos e cidadãs comuns? Essa última crise representou, para Riles (2018) e Tucker (2018), portanto, uma crise de legitimidade, uma fissura na imagem tecnocrática eficiente das questões econômicas conduzidas pelos governos, exigindo que cidadãos e cidadãs também passassem a se preocupar com a legitimidade de quem decide e interfere em suas vidas financeiras, e assim, colocando o tema da cidadania dentro dos principais órgãos financeiros dos governos, os bancos centrais.

No entender de Riles (2018), portanto, essa crise de legitimidade teria ocorrido justamente porque bancos centrais excluíram as questões políticas e culturais de sua agenda interna, e tentaram se apresentar como órgãos estritamente técnicos e independentes:

“Um dos problemas fundamentais com a afirmação de que o banco central é um trabalho tecnocrático separado do que acontece no governo, no mercado ou na vida pública e, portanto, não moldado por juízos de valor, é que não corresponde a como pessoas comuns ou especialistas experimentam os problemas. Como as decisões, escolhas e redes pessoais dos banqueiros centrais já estão profundamente entrelaçadas com o processo político, precisamos de uma nova explicação dos objetivos do banco central, e uma nova maneira de avaliar o que os bancos centrais fazem” (RILES, 2018, p. 20).

Alguns economistas de renome, como Stiglitz (2012), também fizeram críticas à questão da independência dos bancos centrais ter se tornado um mito, defendido arduamente por parte da literatura econômica especializada, que deixa de lado questões mais relevantes para a sociedade, como crescimento e geração de empregos. Para além da crítica econômica, essa obsessão com a independência, tal como defendida por alguns economistas, também foi contestada recentemente por autores mais ligados ao Direito, como Conti-Brown (2015) e Baradaran (2015). Assim, como Riles (2018, p. 21) argumenta, “uma maneira melhor de pensar sobre os bancos centrais, portanto, é vê-los não como atores independentes, mas interdependentes, nas esferas econômica e política”. Diante disso, Riles (2018) defende que bancos centrais são órgãos culturais como as demais organizações e que, portanto, precisam aprender a se comunicar e a realizar políticas de acordo com os desejos dos cidadãos e cidadãs, e não sob um véu inexistente de independência técnica. E, é com base nesse enfoque que a autora, então, define o que seria para ela cidadania financeira neste contexto, uma nova visão na relação entre o público e os órgãos executores de políticas econômicas:

“Esta nova visão tem duas partes importantes. A primeira parte vou chamar de **cidadania financeira** - é uma visão de um novo papel para os cidadãos na administração e governança da economia e uma nova parceria entre especialistas e públicos. A segunda parte vou chamar uma **nova narrativa de legitimidade para os bancos centrais**: precisamos concordar juntos em uma nova explicação do porquê o trabalho dos bancos centrais é importante - algo melhor do que uma declaração dos banqueiros centrais no sentido de ‘apenas confiem em nós – nós somos os especialistas e sabemos melhor’” (RILES, 2018, p. 43, grifos nossos).

De início, vemos que Riles (2018) se aproxima de uma visão de cidadania que tangencia a ideia da Administração Pública Societal de recuperação da dimensão política, em vista da crescente assunção da tecnocracia como forma de condução dos negócios públicos. Quando analisamos outras definições de cidadania financeira, no entanto, não encontramos essa conexão entre o político e o econômico de modo tão evidente. Berry e Serra (2012, p. 27), por exemplo, dizem de modo bem assertivo que “[e]m uma sociedade financeirizada, se não somos cidadãos financeiros, então, sem dúvida, não somos cidadãos de forma alguma”. Nesse sentido, a definição que eles apresentam está em linha com a discussão trazida no capítulo anterior, de inclusão financeira, mas adicionando a ideia de que “[a] educação financeira também será vital para uma concepção completa da cidadania financeira” (BERRY & SERRA, 2012, p. 26). Assim, eles definem que a “cidadania financeira não é apenas um remédio para a exclusão financeira, mas sim um conjunto básico de direitos e responsabilidades que devem ser aplicados, independentemente de as pessoas serem excluídas ou não” (BERRY & SERRA, 2012, p. 20). Gozar de cidadania financeira significa, para essa vertente, estar incluído formalmente no sistema financeiro, sabe lidar com finanças e conseguir, a partir destas duas condições, gerir a sua própria vida financeira com vistas a conseguir assegurar uma boa alocação de recursos, a boa aplicação em ativos, realizar gastos conscientes e prover-se para situações futuras como aposentadorias ou mesmo doenças e inabilitações.

Diante disso, após a análise de Riles (2018) e Tucker (2018), Berry e Serra (2012), Berry (2015) além das críticas de Perret (2007, 2015) e Paes de Paula (2003, 2015), o que vemos é que o contexto de financeirização, assomado ao processo de globalização, de ascensão do neoliberalismo e da Nova Administração Pública implicou o reforço da separação entre administração (técnica) e política, com a defesa da eficiência em detrimento da justiça social, e

a preocupação com a sustentabilidade financeira do Estado e dos direitos superando o dever de provimento destes a toda a sociedade. Com a crise financeira de 2007-2008, então, vê-se um impulso de reincorporação da discussão sobre cidadania diante das turbulências financeiras. Nesse movimento, no entanto, ainda que alguns autores tenham questionado a restauração da dimensão sociopolítica, como Riles (2008), percebeu-se que a maior parte da literatura não se voltou para uma ótica emancipatória, substancial e subjetiva – nem mesmo a própria Riles, que, curiosamente, assume sua análise a partir de Foucault –, mas manteve-se próxima de uma visão de cidadania-consumo, em que cidadãos e cidadãs precisam ser incluídos financeiramente para poderem fruir dos serviços financeiros (BERRY & SERRA, 2012; BERRY, 2015; KEAR, 2013; FRENCH, LEYSHON & THRIFT, 2009; DIMSKY, 2005; LEYSHON & THRIFT, 1995). Essa ótica, combinada com a falta de credibilidade técnica dos órgãos responsáveis pelo combate à crise, como bancos centrais, levou à ideia de que é preciso que o cidadão e a cidadã entendam de sua realidade financeira e exijam uma nova postura de órgãos executores de políticas econômicas, daí é necessário não apenas incluí-los financeiramente, mas também educá-los nesta temática. Aparentemente, esta seria uma visão preponderante sobre cidadania financeira na literatura especializada e que, na verdade, se aproxima muito da visão de democracia financeira do economista Robert Shiller (2008).

Ao nosso ver, no entanto, essa construção do conceito de cidadania financeira promove, na verdade, um deslocamento das responsabilidades sobre a garantia dos direitos. A responsabilidade do Estado de assegurar direitos é transferida para os indivíduos que devem ter de saber decidir sobre questões financeiras para garantir a viabilidade de seus próprios direitos no presente e no futuro. Nesse sentido, o que temos é a constatação apresentada por Perret:

“Essa evolução [da inclusão financeira sob neoliberalismo] leva a um deslocamento da responsabilidade coletiva dos riscos sociais para o domínio da responsabilidade individual [...] A partir de uma perspectiva neoliberal, esse aumento na exposição ao risco é teoricamente justificado por uma nova concepção de cidadania que valoriza o empoderamento individual e o uso do seguro privado em vez de seguro social” (PERRET, 2015, p. 11-12).

Diante dessa transferência de responsabilidades, e em “uma sociedade financeirizada, [onde] se não somos cidadãos financeiros, então, sem dúvida, não somos cidadãos de forma alguma” (BERRY & SERRA, 2012, p. 27), encontramos-nos, então, diante de um impasse que está bastante recente na literatura social. De um lado, autores como Riles (2018), Berry e Serra

(2012), Berry (2015), Kear (2013) e French, Leyshon e Thrift (2009) – e, indiretamente, como Tucker (2018) –, defendem a necessidade de inclusão financeira e de educação financeira como motes para a evolução para uma realidade efetiva de cidadania financeira, em linha com o conceito de democracia financeira de Shiller (2008, p. 89) que significa estender “a aplicação de princípios financeiros sólidos a um segmento cada vez maior da sociedade e utilizando toda a tecnologia moderna à nossa disposição para atingir esse objetivo”. A justificativa para isso seria múltipla: a) a inevitabilidade de se viver em uma sociedade cada vez mais financeirizada e consumerista da qual não se pode escapar; b) dado (a), a necessidade de saber lidar com finanças, pois, para consumir de modo consciente, é preciso compreender a lógica financeira; c) dados (a) e (b), também leva à necessidade de exigir condutas adequadas de agentes públicos cujas decisões afetem a realidade econômico-financeira dos países; e d) os Estados são, de fato, pressionados pela globalização, pelo neoliberalismo e pelas crises, logo, é necessário saber autofinanciar os seus direitos diante das instabilidades e imprevisibilidades decorrentes destas. Resumimos essa perspectiva, então, pela ideia de que a cidadania financeira para eles significa ter dinheiro para ter direitos.

De outro lado, porém, existem os autores que defendem que direitos e, portanto, a reivindicação deles por meio do exercício da cidadania, não dependem de questões financeiras, logo, uma cidadania financeira seria, em si mesma, uma expressão vazia de sentido. É nessa linha que posicionamos pensadores como Hannah Arendt (1961, 1989, 2007) e Jürgen Habermas (1989, 1991, 1992, 1998, 2002) cujas teorias relacionadas constroem a visão de que a cidadania é o direito a ter direitos, e para tanto, basta ser cidadão ou cidadã, o que quer dizer necessariamente ter acesso à participação nos espaços públicos de construção das soluções coletivas para que se possa reivindicar suas condições de existência em comunidade. Partindo de Habermas e Arendt, vemos que a cidadania é multidimensional, envolve participação e reconhecimento, identidade e subjetividade, sendo, portanto, algo muito além de uma mera carta formal de direitos ou de ser bancarizado e dominar questões financeiras. Cidadania é existência substantiva e, portanto, não pode ser condicionada. É em função disso que ambos ultrapassam a noção de Estados-Nacionais e passam, em função do forte traço kantiano em suas discussões, a pretender o universalismo da cidadania, sem fronteiras, sem restrições, como uma condição humana universal (LAFER 1988, 1997, 2018; AVRITZER, 2002; VALLESPÍN, 2000). Pelo contrário, Arendt (1989, p. 330) é taxativa ao dizer que o condicionamento dos direitos é uma consequência nefasta da burocratização completa da vida social sob Estados-Nacionais, e,

nessas condições, restringir a cidadania por qualquer motivo é uma ofensa à dignidade humana; nas palavras dela, “[s]ó com uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade”.

Se adicionarmos a essas questões, de um lado, os problemas decorrentes da globalização, da financeirização e da desigualdade tal como já discutidos, principalmente, em Stiglitz (2002, 2003, 2012), Piketty (2015), Deaton (2013) e Milankovic (2015), e, de outro, as questões trazidas para a cidadania pela pós-modernidade, como as migrações e a falência das fronteiras nacionais, as questões de gênero, de raça, de identidade, de subjetividade, tal como discutidas principalmente por Turner e Mackert (2017), Mhurchú (2014) e Isin (2000, 2002, 2015), temos diante de nós outro impasse: como garantir a fruição universal de direitos e a efetivação da cidadania nos moldes propostos por Habermas e Arendt diante deste cenário de crises e perplexidades, ou, nos dizeres de Arendt, como evitar a expulsão da humanidade de qualquer pessoa? A nosso ver, a resposta passa, primeiro, pelo reconhecimento da Administração Pública como viabilizadora da cidadania, a partir da ótica da Administração Pública Societal, uma cidadania para além da formal, mas substantiva, reflexiva e emancipatória (PAES DE PAULA, 2003, 2015).



### 3 METODOLOGIA

Diferentemente do saber espontâneo, o saber científico não se estabelece exclusivamente via intuição, nem se transmite unicamente pela tradição e não se legitima apenas na autoridade. Estes são os argumentos de Laville e Dionne (1999). Segundo os autores, o saber científico deriva do saber racional. Este tem a sua origem na contemplação e no questionamento filosófico. Os filósofos teriam sido responsáveis por apontar as fragilidades, ambiguidades e limitações do saber espontâneo. Não que a experiência humana da percepção devesse ser desprezada, o que ela haveria de ser é qualificada e comprovada. Com isso, os filósofos estabeleceram os pressupostos básicos do saber científico determinando a lógica da racionalidade, separando o sujeito (que conhece) do objeto (que é conhecido) e expondo o princípio da causalidade como fundamento básico do raciocínio silogístico (MARCONDES, 2001). Para realizar a devida discussão metodológica, portanto, cumpre primeiro situar filosoficamente, ou seja, do ponto vista epistemológico e ontológico, a forma de apreender o mundo que será utilizada, bem como a visão de ciência defendida.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como *alegação de conhecimento*, no sentido dado por Creswell (2007) de suposições filosóficas, epistemológicas e ontológicas de como abordar o mundo real, a vertente reivindicatória e participatória. Isso se dá, em virtude de ter escolhido uma epistemologia crítica, calcada na Teoria Crítica com ênfase na abordagem habermasiana como norte de análise. Essa epistemologia, herdeira da Escola de Frankfurt, com alguns elementos da epistemologia weberiana, toma o mundo como algo apreensível pela razão somente em parte, nunca completamente exaurível, mas que não abandona por completo o idealismo-racionalismo como possibilidade de compreender o mundo por meio da razão, mas de uma razão substantiva que amalgama subjetividade e objetividade. Todavia, compreende que todo conhecimento é conhecimento precário e que toda abordagem ao mundo é uma abordagem limitada (PAES DE PAULA, 2012, 2016).

Como ontologia, defende-se uma abordagem que entende que o ser se constitui histórica e socialmente, onde sujeito e objeto se confundem em algum grau, mas que é possível abordar o mundo pela razão desde que reconhecidas as suas dificuldades e limitações. O subjetivo se plasma no objetivo e lhe é inextricável, mas isso não impede a reflexão crítica. Isso pressupõe que, ao discutirmos a cidadania como conceito substantivo, oposto ao formal-instrumental,

estaremos dialogando com autores que trabalharam essa oposição substantivo-racional evocada por Max Weber, em especial, Hannah Arendt que trata a cidadania como condição humana do direito a ter direitos, e Jürgen Habermas que reclama a possibilidade de tratá-la, mas com alguma possibilidade de emancipação por via da ação comunicativa. Nesse sentido, a análise a ser realizada se funda antes na ideia de fluidez que de determinação, tomando ser e objeto como categorias que precisam ser observadas sob ideia da compreensão, ou no sentido que Chia (1997, p. 696) emprega para os estudos organizacionais, segundo a “crença alternativa de que ‘todas as coisas fluem’ e que estão em um processo contínuo de tornar-se, de transformar, de perecer”. Com isso, entendemos que a realidade social – e a realidade organizacional – está sempre em construção ou por ser construída e nunca dada, enfoque esse ainda mais exacerbado diante do reconhecimento – também nos estudos organizacionais – da crise da modernidade e das grandes narrativas (CZARNIAWSKA, 2003; HARDING, 2003; CHAN, 2001; HASSARD, 1999).

A ideia por trás dessa defesa ontológica é a de que o mundo é complexo, mas apreensível, ainda que não em sua totalidade, mas também não o é de modo excessivamente fragmentado, portanto, é preciso combinar elementos, teorias e abordagens distintas, como vários pontos de luz sobre um mesmo painel, posto que, tal como entendia Max Weber, como “obra humana, a experiência histórica é também uma realidade múltipla e inesgotável” (QUINTANEIRO, BARBOSA & OLIVEIRA, 2003, p. 107). Toma-se a ciência neste trabalho, por conseguinte, como *composição*, conforme a proposta sugerida por Max Weber e indicada na leitura que Adorno fez dele, e que é citada por Gabriel Cohn (2003). Ou seja, a ciência se constrói como uma pauta musical, onde várias coisas podem ser ditas de forma separada e simultâneas, de várias fontes diferentes e de várias perspectivas. *A priori*, a qualidade da composição depende da sua capacidade de trabalhar todos os elementos envolvidos. Na explicação do sociólogo brasileiro:

“Não é difícil imaginar o fascínio de Weber por essa escritura que permite tratar de modo simultâneo o desenrolar rigorosamente coerente de temas que correm por linhas paralelas, conforme a lógica de cada qual, para no final formularem um todo construído pela vontade livre mas disciplinada de um pensamento criador: a obra” (COHN, 2003, p. 3, grifos nossos).

Com isso, teremos uma obra que resultará da composição de algumas análises em paralelo: i) teorias da cidadania; ii) teorias da Administração Pública; iii) teorias de Estado; iv) teorias sobre financeirização e desigualdade no capitalismo atual. Combinam-se elementos conceituais de

distintos campos do conhecimento, dos estudos organizacionais, da filosofia, da economia, do direito, da sociologia e da ciência política. Trabalham-se harmonizações possíveis entre conceitos e ideias-chave de pensadores estrangeiros fundamentais (Weber, Arendt e Habermas), mas, temperados e afinados por autores e intérpretes nacionais, em especial, os que dialogam com a Teoria Crítica em administração: Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. Tem-se, também, como tonalidades de fundo a discussão posta por Ana Paula Paes de Paula, quando à Administração Pública Societal.

Quanto à metodologia, conforme Paes de Paula (2012, p. 70) argumenta, “[u]tilizar a Escola de Frankfurt como referencial epistemológico estabelece alguns desafios quanto à questão metodológica”, isso porque, se por um lado é possível situá-la conforme sua oposição ao positivismo estrito e à sua reivindicação de uma reflexão transformadora e compreensiva da realidade, por outro, nem todos os frankfurtianos se preocuparam em estabelecer especificamente uma discussão sobre método. A chamada ruptura epistemológica que diferencia os saberes (senso comum de ciência e filosofia), tal como postuladas por Bachelard (2005, 2006) e tão evocadas por Sousa Santos (1989, 2002), fora recuperada por eles dentro de um espectro mais amplo de reflexão sobre as possibilidades da razão antes do que como uma busca por enfatizar limites entre processos de fazer ciência e de fazer filosofia. A grande preocupação era a recuperação da reflexão filosófica crítica e transformadora. De modo geral, no entanto, o que podemos dizer é que, tal como apontado por Pedersen (2008) e Dryzek (1995) sobre a teoria social de Habermas como possibilidade de pesquisa metodológica, entendemos que a reconstrução racional do mundo social proposta na matriz habermasiana transita entre o empirismo-analítico e a hermenêutica (abarcando aqui a sociologia compreensiva de Weber). Assim, com base nisso, propomos um método de pesquisa que se valha tanto da construção empírica da realidade social por meio dos dados disponíveis sobre a financeirização e a desigualdade no Brasil quanto da interpretação e compreensão do sentido da conceituação de cidadania financeira no país a partir dos discursos e documentos oficiais relacionados ao tema.

Ao nosso ver, a melhor maneira de tratar essa possibilidade de abordagem metodológica, no contexto dos estudos organizacionais, é evocando os círculos das matrizes epistêmicas de Paes de Paula (2012, 2016), sobretudo nos seguintes pontos:

- a) Não trabalharemos com a ideia usual de paradigmas sociológicos tal como popularizados por Gibson e Murrell (1979) baseados na teoria de Thomas Kuhn (1998) e amplamente difundidos nos estudos organizacionais (PAES DE PAULA, 2016). Diante disso, não serão admitidas cisões restritas entre programas e métodos de pesquisas distintos porque alguns autores os consideram pertencentes a paradigmas incomensuráveis, como os que opõem autores como Joseph Stiglitz, Angus Deaton, Amartya Sen, Thomas Piketty (como economistas institucionais ou liberais, e, nessa linha mais próximos ao positivismo) e pensadores como Giovanni Arrighi, Robert Boyer, Alain Lipietz e Michel Aglietta, de outro (como sociológicos e economistas próximos da análise histórica), mediados por reflexões apresentadas por pensadores complexos e de difícil categorização como Jürgen Habermas e Hannah Arendt. Para nós aqui, o diálogo entre estes autores é possível desde que demarcadas as opções teóricas com base em uma linha argumentativa compreensiva (no sentido weberiano de plural e historicamente construída) e coerente, que em nosso caso é atendida pelo uso das matrizes epistêmicas de Paes de Paula (2016) conectando dinamicamente a questão empírica (como no caso do levantamento de dados acerca da financeirização e desigualdade) à interpretativa-compreensiva-hermenêutica (a construção discursiva do conceito oficial de cidadania financeira);
- b) Procuraremos realizar uma análise compreensiva e integradora, no sentido que Habermas (1989, p. 33) atribui à prática comunicativa, pois, no entender dele, a “prática comunicativa do cotidiano, as interpretações cognitivas, as expectativas morais, as expressões e valorações têm de qualquer modo que se interpenetrar”, não há fronteiras rígidas, mas interpolações. Neste sentido, seguimos também o referencial do círculo das matrizes epistêmicas, segundo o qual as matrizes apresentadas não devem ser tomadas como instâncias que aprisionam as abordagens sociológicas, mas sim como partes constituintes de um todo integrado da produção de conhecimento” (PAES DE PAULA, 2016, p. 132).

A consequência dessas posições é a de que iremos realizar uma pesquisa cujo método tentará encadear o empírico-analítico e o crítico, considerando as vertentes teóricas consideradas e os pressupostos epistemológicos, ontológicos e metodológicos apontados. Diante disso, propomos

como **objetivo geral** – tendo como pressuposto a defesa de que há um relacionamento intrínseco entre cidadania e Administração Pública – identificar, por meio de uma leitura proposta pela Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2003, 2005, 2010), inspirada na Teoria Crítica, **como se está construindo o conceito (e o programa) de cidadania financeira pelo governo federal brasileiro, por meio da atuação do Banco Central do Brasil, em um contexto de desigualdade extrema e de financeirização**. Podemos desdobrar esse objetivo geral nos seguintes objetivos específicos:

- a) Investigar como (de que maneira, quando e por que) o tema de cidadania, que não é próprio da discussão econômica com a qual bancos centrais costumam lidar no dia a dia, surgiu no Banco Central do Brasil, ao longo de sua história;
- b) Investigar como se deu a construção do conceito específico de cidadania financeira, o processo pelo qual passou desde o seu início no Banco Central do Brasil e a sua situação atual. Deste objetivo derivam as perguntas: Qual a sua definição formal e oficial? Qual a sua origem? Como está sendo implementado? Quem participou da sua construção e quando isso ocorreu?
- c) Investigar qual a relação (se é que ela existe) do conceito de cidadania financeira com a dimensão sociopolítica da Administração Pública reivindicada pela Administração Pública Societal. O conceito de cidadania financeira realmente exprime a incorporação desta dimensão na gestão pública no Banco Central do Brasil? Ou ele se mantém dentro do quadro analítico da Administração Pública Gerencial?
- d) Dado que o tema de cidadania não é comum nas atividades típicas de bancos centrais, a assunção do tema de cidadania financeira é mesmo fruto de uma inflexão no ideário econômico das lideranças do BCB, ou seja, deixando uma visão liberal econômica restrita e assumindo uma dimensão social na condução do Banco Central do Brasil?
- e) O que significa o surgimento de uma agenda pública de criação da cidadania financeira no Banco Central do Brasil, dentro do contexto atual brasileiro de desigualdade, liberalismo, conservadorismo e financeirização? Trata-se de um

conceito restrito e específico do Banco Central do Brasil, ou do resultado de um fenômeno maior, mais antigo e complexo?

Para alcançar estes objetivos de investigação, serão realizados os seguintes procedimentos:

- a) Dado que, pela teoria crítica, os fenômenos são criados histórica e socialmente, o primeiro passo é a reconstrução histórica do relacionamento entre Administração Pública e cidadania no Brasil, para situar o contexto de criação do BCB e identificar as raízes da construção da cidadania no país, e a forma de relacionamento e evolução destes dois assuntos no Brasil. Trata-se de uma recuperação da visão histórica na análise da Administração, no Brasil, tal como sugerido em Costa e Costa (2016) e Costa (2018). Esta parte será feita com base na análise da historiografia brasileira sobre o tema, com o levantamento de marcos normativos e institucionais sobre o assunto (sobretudo legislação) e dados estatísticos públicos (IBGE, BCB, IpeaData, If.Data, FMI e Banco Mundial) que possam demonstrar como e quando os direitos civis, políticos e sociais foram desenvolvidos no país, avaliando se eles seguem a definição e a ordem sugerida por Thomas Marshall ou não, e qual a relação deles com a economia, para identificar alguma correspondência possível ou implicação da cidadania na construção do BCB;
- b) Identificar, por meio de entrevistas recentemente publicadas, em janeiro de 2019, com 25 lideranças do Banco Central do Brasil, se o tema cidadania surge dentre as realizações por eles comentadas à frente destes cargos. Assim, pode-se descobrir como o tema surgiu para eles e qual o envolvimento destas lideranças no assunto. Além disso, iremos analisar, pelas respostas dadas, qual a percepção que eles têm sobre temas sociais e sobre a agenda de inclusão social que é própria da cidadania, para tentar identificar se o que pensam a respeito acompanha a evolução dos fenômenos históricos identificados em (a). De posse dessas análises, tentaremos identificar qual o envolvimento dessas lideranças com a construção do tema da cidadania financeira. As informações prestadas pelos entrevistados serão cotejadas com dados históricos do BCB, sobretudo, nas sínteses de mudanças e

alterações organizacionais do órgão. Todas essas informações são públicas e disponibilizadas no sítio eletrônico do BCB na Internet;

- c) Analisar a construção do conceito de cidadania financeira e o seu surgimento oficial no BCB por meio da análise de documentos oficiais do órgão, como os Relatórios de Administração publicados e divulgados de 1999 a 2018; os Relatórios de Gestão em prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), de 2005 a 2018; a programação, as apresentações e os discursos feitos nos Seminários Banco Central sobre Microcrédito de 2002 e 2003; nos Seminários Banco Central sobre Microfinanças, de 2003 a 2008, nas seis edições dos Fóruns Banco Central de Inclusão Financeira, de 2009 a 2014, e nos quatro Fóruns de Cidadania Financeira, ocorridos entre 2015 e 2018, além de consultar os três Relatórios sobre Inclusão Financeira, de 2010, 2011 e 2015, e o Relatório de Cidadania Financeira de 2018. Todas essas informações são públicas e disponibilizadas no sítio eletrônico do BCB na Internet.

Aqui cabe uma observação. As entrevistas mencionadas no item (b), mesmo que não conduzidas pelo pesquisador, são muito relevantes. Em primeiro lugar, em função de sua amplitude, profundidade e acesso, dado que o pesquisador dificilmente conseguiria tempo e disponibilidade de tantas lideranças deste setor ao mesmo tempo (muitos foram entrevistados mais de uma vez e em momentos distintos de sua trajetória profissional), e considerando que alguns dos entrevistados já até faleceram. Em segundo lugar, trata-se de um material, em sua maioria (22 entrevistas) inédito e recente, publicado em 2019 em função de um convênio firmado entre o CPDOC/FGV e o BCB para estudar a criação deste órgão, e que intitulou-se *Coleção História Contada do Banco Central do Brasil*. Em virtude disso, e em terceiro lugar, a qualidade das entrevistas conta com o apoio profissional da equipe do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV). A dificuldade maior diz respeito ao volume do material ser muito extenso, pois algumas transcrições chegam a mais de 200 páginas, e ao fato de a entrevista não ter sido direcionada especificamente para o tema da cidadania, forçando o pesquisador a lidar com um material produzido indiretamente. Apesar disso, como se trata de uma entrevista sobre realizações e feitos do BCB, é provável que este tema seja mencionado em algum momento, assim, acredita-se que as vantagens anteriores superem muito estas adversidades. Os entrevistados são: 21 ex-presidentes que ocuparam a chefia do BCB entre 1964 e 2011, além de um ex-ministro da

Fazenda pessoalmente envolvido na criação do BCB, dois ex-diretores do BCB e um representante por 32 anos do Brasil no Fundo Monetário Internacional (FMI) (**Quadro 7**).

**Quadro 7 – Lista de Entrevistas utilizadas para a análise da construção da cidadania financeira no Banco Central do Brasil**

Entrevistado		Cargo	Período	Período no Cargo	Entrevistas
1)	Octávio Gouvêa de Bulhões	Ministro da Fazenda	Ditadura	De 4/4/1964 a 15/4/1964; e de 15/4/1964 a 16/3/1967	21 encontros, realizados entre os meses de abril e novembro de 1989, totalizando vinte horas de gravação
2)	Alexandre Kafka	Diretor-Executivo no FMI	Ditadura e Democracia	De 1/11/1966 a 31/10/1998	13 horas de gravação em novembro de 1994, ao longo de oito encontros
3)	Denio Chagas Nogueira	Presidente do BCB	Ditadura	De 13/04/1965 a 21/03/1967	Feita em duas etapas e totalizou cerca de vinte horas de gravações. 1) de setembro a novembro de 1989; 2) em maio de 1993
4)	Casimiro Antônio Ribeiro	Membro da Primeira Diretoria	Ditadura	De 31/03/1967 a 06/02/1968	A entrevista realizada em duas etapas: 1) entre março de 1975 e julho de 1979; 2) entre setembro e outubro de 1989
5)	Ruy Aguiar da Silva Leme	Presidente do BCB	Ditadura	De 31/03/1967 a 06/02/1968	As entrevistas realizadas em 16 e 17 de dezembro de 1997
6)	Ernane Galvêas (1o. Mandato)	Presidente do BCB	Ditadura	De 22/02/1968 a 15/03/1974; e de 17/08/1979 a 18/01/1980	As entrevistas foram realizadas em: 1) outubro de 1989; e 2) ao final de 1996 e início de 1997
7)	Paulo Hortênsio Pereira Lira	Presidente do BCB	Ditadura	De 19/03/1974 a 15/03/1979	As entrevistas foram feitas em duas etapas: 1) em novembro de 1989; 2) entre dezembro de 1996 e março de 1997.
8)	Carlos Brandão	Presidente do BCB	Ditadura	De 16/03/1979 a 17/08/1979	As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e março de 1998
9)	Carlos Geraldo Langoni	Presidente do BCB	Ditadura	De 18/01/1980 a 05/09/1983	As entrevistas foram realizadas: 1) entre junho e outubro de 1998, e 2) em fevereiro e março de 2018
10)	Affonso Celso Pastore	Presidente do BCB	Ditadura e Democracia	De 05/09/1983 a 14/03/1985	As entrevistas realizadas em 2016 e 2017
11)	Antonio Carlos Braga Lemgruber	Presidente do BCB	Democracia	De 15/03/1985 a 28/08/1985	A entrevista foi realizada em 25 de maio de 1999
12)	Fernão Carlos Botelho Bracher	Presidente do BCB	Democracia	De 28/08/1985 a 11/02/1987	As entrevistas foram realizadas em fevereiro de 2016 e passaram por revisão no segundo semestre de 2017 e no início de 2018.
13)	Fernando Milliet de Oliveira	Presidente do BCB	Democracia	De 05/05/1987 a 09/03/1988	Entrevista concedida em 11 de fevereiro de 2016



14)	Elmo de Araújo Camões	Presidente do BCB	Democracia	De 09/03/1988 a 22/06/1989	A entrevista foi realizada em 8 de abril de 2016, com revisão em março de 2018.
15)	Wadico Waldir Bucchi	Presidente do BCB	Democracia	De 23/06/1989 a 14/03/1990	Entrevista em fevereiro de 2016, com a revisão em março de 2018
16)	Ibrahim Eris	Presidente do BCB	Democracia	De 15/03/1990 a 17/05/1991	Eris concedeu três entrevistas: em julho e em novembro de 2016; e uma terceira, em conjunto com o também ex-presidente do BCB Gustavo Loyola, em fevereiro de 2017. O texto foi revisado no início de 2018.
17)	Pedro Bodin de Moraes	Diretor do BCB	Democracia	De 16/05/1991 a 16/11/1992	A entrevista foi concedida em maio de 2016 e revisada pelo entrevistado no fim de 2017 e início de 2018.
18)	Paulo César Ximenes Alves Ferreira	Presidente do BCB	Democracia	De 29/03/1993 a 09/09/1993	A entrevista foi concedida em junho de 2016
19)	Pedro Sampaio Malan	Presidente do BCB	Democracia	De 09/09/1993 a 31/12/1994	A entrevista foi concedida em 16 de outubro de 2016,
20)	Persio Arida	Presidente do BCB	Democracia	De 12/01/1995 a 13/06/1995	As entrevistas ocorreram em março de 2016, junho de 2016 e maio de 2017.
21)	Gustavo Jorge Laboissière Loyola	Presidente do BCB	Democracia	De 17/11/1992 a 29/03/1993; e de 13/06/1995 a 20/08/1997	As entrevistas ocorreram em fevereiro de 2016 e em janeiro de 2017.
22)	Gustavo Henrique de Barroso Franco	Presidente do BCB	Democracia	De 31/12/1994 a 11/01/1995; e de 20/08/1997 a 04/03/1999	Concedeu três entrevistas entre março e julho de 2016.
23)	Francisco Lafaiete de Pádua Lopes (*)	Presidente do BCB	Democracia	De 26/01/1999 a 15/02/1999	Concedeu entrevista em agosto de 2017.
24)	Armínio Fraga Neto	Presidente do BCB	Democracia	De 04/03/1999 a 01/01/2003	Armínio Fraga Neto concedeu quatro entrevistas entre fevereiro e junho de 2016.
25)	Henrique de Campos Meirelles	Presidente do BCB	Democracia	De 02/01/2003 a 01/01/2011	Entrevistas realizadas em outubro e novembro de 2016

Fonte: 25 volumes da Coleção História Oral do BCB, publicados em 2019, elaboração própria.

#### **4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA NO BRASIL: DOS “HOMENS BONS” AOS “CIDADÃOS DE BEM”**

Para haver cidadania, é preciso haver pessoas titulares de direito e responsáveis por deveres (sujeitos de direito e obrigações) igualmente reconhecidas. Mais do que isso, é preciso haver pessoas respeitadas e amparadas pela ordem normativa, mas também com voz, representação e participação, autônomas e conscientes de seus direitos e deveres, com reflexividade crítica e capacidade de ação para reivindicá-los (mobilização social). Desta forma, teremos juntos o formal e o social que, combinados, viabilizam a construção de uma cidadania efetiva. Esta efetividade, no entanto, somente será possível mediante a formação de um último aspecto subjetivo, um vínculo identitário que ligará cada indivíduo a essa coletividade social. É nesse sentido, portanto, que Schwarcz e Botelho (2012, p. 8) afirmam que a “cidadania é noção construída coletivamente e [que] ganha sentido nas experiências tanto sociais quanto individuais, e por isso é uma identidade social”.

Sendo assim, estudar Administração Pública e Cidadania no Brasil é estudar a construção histórica destes dois elementos que amparam a formação de nossa identidade social: a) a constituição de pessoas titulares de direitos e deveres, e b) a mobilização social em torno desta constituição. Como vimos, a construção social de (a) requer um Estado de Direito que a ampare e uma Administração Pública que a viabilize, logo, para compreendê-la, é preciso entender a criação do Estado e da Administração Pública no Brasil. Já construção de (b) requer que se compreenda os momentos de reivindicação social e de mobilização que fizeram com que (a) fosse desenvolvido. Assim, veremos que a construção da cidadania no nosso país é fruto de um longo jogo de forças dialético entre Estado (Administração Pública) e Sociedade (Mobilizações Sociais), um processo intrinsecamente contraditório, conflituoso e inacabado, uma luta dinâmica e permanente pelo reconhecimento de direitos e de pessoas.

Conforme Tenório e Rozenberg (1997, p. 103) afirmam, por fim, “a participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino”. A análise histórica nos mostrará, bem como a discussão de pensadoras e pensadores que refletiram sobre esse processo no Brasil, que essa construção democrática do nosso destino tem sido bastante difícil, até porque a construção da democracia no Brasil tem

sido difícil (CARVALHO, 2011, 2018; SCHWARCZ & BOTELHO, 2012; NEVES, 1996, 2012; SOUZA, 2018b; DAGNINO, 1994; SANTOS, 1979; MANZINI-COVRE, 1995). É o que passamos a discutir.

#### **4.1 Administração Pública e Cidadania no Brasil: questões gerais**

Um dos primeiros aspectos em relação à cidadania no Brasil é que, conforme Murilo de Carvalho (2018) aponta, dada a sua dependência da construção do Estado e do reconhecimento de sujeitos de direito, a sua trajetória não coincide com a periodização clássica da historiografia brasileira. Primeiro porque a construção do Estado Nacional requer a ocorrência do processo de independência, que se dá em 1822, mas se efetiva apenas em 1831 com o rompimento definitivo com a coroa portuguesa. Além disso, a escravidão, o maior entrave histórico à formação da cidadania no país – apontado assim por muitos dos especialistas nacionais, como Murilo de Carvalho (2007, 2011, 2018), Souza (2006, 2017, 2018b), Schwarcz e Botelho (2012) e Neves (1994, 1996), Matos (2000), mais indiretamente por Guilherme dos Santos (1979), Iglésias (1993) e Dagnino (1994) – termina oficialmente apenas em 1888, deixando marcas profundas na sociedade brasileira sentidas até hoje e tornando ainda mais complexo o processo de reivindicação de direitos por quem deveria ser reconhecido como cidadãs e cidadãos no país. Posto isso, as mobilizações mais perceptíveis que incluem um Estado Nacional e uma população civilmente reconhecida (ainda que formalmente) somente ocorrem já no século XX.

Um segundo aspecto que deve ser considerado é que, em termos de formação do Estado e Administração Pública, também a periodização tradicional coincide parcialmente com a historiografia política, tendo sido bastante influenciada pela ideia de paradigmas e tipos ideais, apresentados sobretudo por Keinert (1994), Bresser Pereira (1996, 2001) e Raymundo Faoro (2001). Keinert (1991), possivelmente inspirada em um trabalho de Henry (1975), apresenta a formação da dimensão teórica da Administração Pública no país, a partir de 1900, ao passo que Bresser Pereira (1996, 2001) e Raymundo Faoro (2001) conjugam a formação do Estado com a construção da Administração Pública desde o Império, para o primeiro e, desde a Colônia, para o segundo. Para Keinert (1994), os marcos são quatro fases da visão da Administração Pública: a) Ciência Jurídica (1900-29); b) como Ciência Administrativa (1930-79); c) Ciência Política (1980-89); d) como Administração Pública (1989-em diante). Raymundo Faoro (2001) trabalha com a ideia de uma longa formação de um Estado patrimonialista estamental, onde

uma elite se apropria do Estado tomando-o como se fosse seu, tendo sido gestado no Brasil como uma extensão da herança portuguesa, ao passo que Bresser Pereira (1996, 2001) fala de Estados Patrimonial (1821-1930), num sentido próximo de Faoro, Burocrático (1930-1995) e Gerencial (1995 em diante).

Comparando-se essas periodizações (**Quadro 8**), observa-se que os marcos dados pela periodização por tipos ideais e a da cidadania coincidem em suas duas primeiras fases, de 1500 a 1822, de 1822 a 1930, e que todas as análises colocam o ano de 1930 como um marco de transição representando de fato um marco na história política, administrativa e cidadã brasileira. A lentidão das mudanças sociais e econômicas brasileiras após independência (mantendo-se a escravidão, a dominância agrária, a visão liberal e conservadora e a demora em se consolidar um Estado Nacional unificado) explica esse emparelhamento. A partir de 1930, vemos um ligeiro descasamento entre os marcos políticos, as mudanças teóricas sobre a Administração Pública, a cidadania e os modelos de Estado. Esse descasamento representa a desconexão conferida por uma particularidade na história da cidadania brasileira. Ela foi constituída de contradições que permitiram o convívio de avanços e de recuos em dimensões diferentes de sua definição tradicional (direitos civis, políticos e sociais), ao longo do tempo. Isso se acentua na medida em que o Estado se desenvolve, e com ele a Administração Pública consolidando-se como Burocracia. Nesse fenômeno, o poder burocrático do administrador no Executivo passa a impor-se sobre a política, fazendo surgir Estados autoritários (civis e militares), dotados de um quadro técnico racionalista-instrumentalizado e conservador (tecnocrata), que permite a criação de um Estado que, de um lado, freia o desenvolvimento de direitos políticos e civis, e de outro, acomoda pressões por meio de concessões de direitos sociais.

**Quadro 8 – Periodizações Histórica, da Administração Pública e da Cidadania, no Brasil**

<b>Periodização Histórica Tradicional</b>	<b>Periodização da Administração Pública por Tipos Ideais</b>	<b>Periodização da Cidadania</b>	<b>Periodização da Administração Pública por Paradigmas</b>
Fausto (1995); Iglésias (1993)	Faoro (2001); Bresser Pereira (1996, 2001)	Murilo de Carvalho (2018)	Keinert (1994)
1500-1822: Brasil Colônia	1500-1822: Estamental	1500-1822: o “Peso do Passado” para a cidadania brasileira	-
1822-1889: Brasil Império	1821-1930: Patrimonialista	1822-1930: o longo início	-
1889-1930: República Velha			1900-1929: Adm. Púb. como Ciência Jurídica
1930-1937: Segunda República	1930-1995: Estado Burocrático: a) 1967: a reforma desenvolvimentista b) 1988: o retrocesso burocrático	1930-1964: a marcha acelerada	1930-1979: Adm. Púb. como Ciência Administrativa
1937-1945: Estado Novo			
1945-1964: República Democrática		1964-1985: passo atrás, passo adiante	1980-1989: Adm. Púb. Como Ciência Política
1964-1985: Ditadura Civil-Militar		1985 em diante: a cidadania pós-redemocratização	1989 em diante: Adm. Púb. como Adm. Púb.
1985 em diante: Nova República	1995 em diante: Estado Gerencial		

Fonte: Fausto (1995); Iglésias (1993); Faoro (2001); Bresser Pereira (1996, 2001); Murilo de Carvalho (2018); Keinert (1994), elaboração própria.

Esse é o cenário geral da relação entre Estado, Administração Pública e Cidadania. Mas, e a mobilização social? A mobilização social – ou a falta dela – ajuda a explicar a demora nas transições entre as fases, como também ajuda a compreender que, em razão da própria concessão de direitos em meio a cenários autocráticos e ditatoriais, fragiliza-se diversas vezes a coesão social em torno de grandes manifestações e reivindicações. O próprio termo, concessão, não é por acaso. Ele alude à ideia de que a cidadania brasileira é antes concedida por alguém, o Estado, viabilizando-a por meio da Administração Pública federal, que foi conquistada, por meio de ampla reivindicação social organizada. As linhas gerais desses entrelaçamentos e fases é o que explicaremos a seguir.

#### **4.2 1500 a 1822: o arcaísmo como projeto e os homens bons da sociedade**

Como vimos anteriormente, a ideia de cidadania remonta à antiguidade, mas a sua concepção moderna é dependente da criação do Estado Nacional. Em razão disso, para falar de Cidadania no Brasil, é preciso falar da construção do Estado Nacional brasileiro após independência. Antes, porém, cabe um comentário breve sobre a herança que essa construção teve da colonização portuguesa. Conforme afirmado por Carvalho (2018, p. 24), a história da cidadania, no Brasil, parte de um passado pesado, colonial, que constituiu um país de imensa unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, mas com uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata e um Estado absolutista, e uma história de conquista marcada pela violência e pela dizimação de povos indígenas. Daí ele dizer que “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”.

Existe uma linha de análise do período colonial, de matiz econômico que nos ajuda a interpretar esse legado. Conforme Fragoso e Florentino (2001) discutem, existem alguns modos de interpretação do sistema colonial brasileiro, que poderiam ser agregados em duas escolas. A primeira contempla a historiografia clássica de Caio Prado Jr. (1983, 2004), Celso Furtado (2007) e, mais recentemente, de Fernando Novais (1989). Estes autores defendem, no geral, que o sistema colonial é marcado pelo sistema exportador de produtos agrícolas que orienta o processo de colonização (circulação externa de bens), subjugado a uma espécie de mercantilismo português (acumulação primitiva de capitais), em que o tráfico de escravos negros para o Brasil é uma transplantação de experiências prévias lusitanas no continente africano (é um meio para obter a acumulação). A colonização detém, portanto, um sentido claro de expansão produtiva da economia portuguesa a partir de excedentes gerados na colônia<sup>68</sup>. A outra escola é formada por Jacob Gorender (1978) e Ciro Flamarion S. Cardoso (1980) que explica a colonização em função da máxima exploração do modo de produção escravagista da colônia, e não pela circulação externa de excedentes agrícolas.

Em comum, essas duas escolas tinham, no entanto, a visão de que a colônia era totalmente sujeita às determinações externas (comércio e flutuação de preços) e que tinham na escravidão

---

<sup>68</sup> Segundo Fragoso e Florentino (2001), esta escola rompia com a teoria dos ciclos de produção que explicavam o colonialismo a partir da descoberta e exploração de uma determinada matéria-prima (pau-brasil, açúcar, ouro e café), encontrada em Roberto C. Simonsen (2005) e ligeiramente recuperada por Dowbor (1982).

um meio para a produção e circulação de produtos agrícolas de exportação. Era o que Dowbor (1982) chama de processo de extroversão da produção agrícola sem formação da pequena classe camponesa, dado que se funda no grande latifúndio em nada identificado com a constituição de uma nação, guiado apenas pela formação de riqueza de famílias latifundiárias, sem visão de povo. A escravidão, para estas duas escolas, não era lucrativa em si mesma. Além disso, entendiam que não haveria formação de mercado interno suficiente para contrapor a dependência do comércio interno. Fragoso e Florentino (2001) questionam essa visão e demonstram que havia mercado interno na economia colonial, e que a sua estrutura era complexa, havia produção agrícola e produção industrial têxtil incipiente. Tal como apontado por Alencastro (2000), a escravidão era um sistema lucrativo e explorado interna e internacionalmente por Portugal. O que é fundamental para nós, na análise de Fragoso e Florentino (2001), é a explicação de que o Brasil Colônia é um projeto do arcaísmo português em sua estrutura política, social, econômica e administrativa. O século XVI de Portugal não era o da Modernidade insinuante, mas o da “atrofia tecnológica e demográfica”, atrasada em relação aos pares europeus, quando a “colonização ultramarina transformou-se em precondição para a perpetuação desta estrutura” aristocrata, antiga, com um Estado grande, com cidades que tinham dificuldade em se desenvolver, e com uma agricultura insuficiente para se sustentar internamente e uma indústria artesanal fraca (FRAGOSO & FLORENTINO, 2001, p. 42-43). Disso, conclui-se que:

“Daí também poder-se assumir que o ‘atraso’ português, em pleno séc. XVIII, não se constituísse em mero anacronismo, fruto de uma putativa incapacidade de acompanhar o destino manifesto capitalista europeu; ao contrário, o arcaísmo era, isto sim, um verdadeiro projeto social, cuja viabilização dependia, no fundamental, da apropriação das rendas coloniais” (FRAGOSO & FLORENTINO, 2001, p. 52, grifos nossos).

Essa realidade econômica pressionava para a construção de uma colônia moldada por aventureiros, os semeadores de Buarque de Holanda (1995), que confusamente se apropriam da colônia, sem tanta racionalidade de desenvolvimento. De outro lado, ela também contribui para a formação do patronato, do patrimonialismo estamental, de um Estado grande e dado às distribuições de honrarias em uma permanente necessidade de reprodução interna da aristocracia portuguesa, como discutida em Faoro (2001). Constrói-se, então, uma realidade legalista e formal, cujas regras, todavia, não servem a todos, e “as autoridades, embora tenham regimentos, instruções e leis a obedecer, procedem em geral sem atenção a documentos ordenadores” (IGLÉSIAS, 1993, p. 76). Em suma, como conclui Iglésias (1993, p. 72-73), “a

administração era muito confusa, com redundâncias e contradições [...]. Não se distinguia bem o da Coroa e das autoridades, o público e o privado. A administração tinha muito de patrimonial, estava longe de ser burocrática – para usar conceitos da sociologia de Max Weber”.

Murilo de Carvalho (2018) destaca que foram raras as reações cívicas da Colônia. Excetuando-se as revoltas escravas, das quais a mais notável foi Palmares, quase todas as outras foram conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio de Portugal. A mais politizada foi a Inconfidência Mineira (1789), cujos líderes pertenciam aos setores dominantes (militares, fazendeiros, padres, poetas e magistrados). A mais popular foi a Revolta dos Alfaiates (1798), na Bahia, “a única envolvendo militares de baixa patente, artesãos e escravos” (CARVALHO, 2018, p. 30). Distinguiu-se das revoltas de escravos anteriores por ter ocorrido em uma cidade importante, não na busca por quilombos distantes. A única e mais séria revolta do período colonial foi a Pernambucana (1817), também com militares de alta patente, comerciantes, senhores de engenho e padres. Proclamaram uma república independente e controlaram o governo por dois meses. “A identidade pernambucana fora gerada durante a prolongada luta contra os holandeses, no século XVII. Como vimos, guerras são poderosos fatores de criação de identidade” (CARVALHO, 2012, p. 25).

Do ponto de vista da Administração Pública, da formação do Estado e da cidadania, portanto, a colônia deixa no Brasil uma visão torpe da esfera pública: uma economia dinâmica e própria, mas moldada pela violência da escravidão e um arcaísmo estrutural e funcional português, com a incapacidade de gerar vínculos identitários com a sociedade que aqui se formava (CAVALCANTE & CARVALHO, 2017; ABRUCIO & LOUREIRO, 2018; CABRAL, 2017). Na análise de Loureiro, Abrucio e Pacheco, (2010), Cavalcante e Carvalho (2017) e Abrucio e Loureiro (2018), a Administração Pública da colônia girava em torno de duas grandes formas de organização, uma centralizada sob o controle da Metrópole (Conselho Ultramarino), a outra era feita por forças descentralizadas estruturada no poder local (Câmaras Municipais, Capitânicas Hereditárias). “Em suma, a combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial” (ABRUCIO & LOUREIRO, 2018, p. 39). Conforme Cavalcante e Carvalho (2017, p. 4) destacam, “apesar de algumas mudanças introduzidas pelas reformas pombalinas”, com a experiência de Marquês de Pombal de 1750 a 1777 – um político



“de mentalidade mercantilista, dos chamados ‘déspotas esclarecidos’” (IGLÉSIAS, 1993, p.54) –, não houve força suficiente para se mobilizar um processo de alteração deste quadro institucional.<sup>69</sup>

Assim, neste dialética centralização-descentralização do poder, onde colidiam público e privado, tem-se a formação política do conservadorismo moral dúbio e de um liberalismo estranho, que só valia para a economia. Um lugar onde “o Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos” e “a escravidão penetrava em todas as classes, em todos os lugares, em todos os desvãos da sociedade: a sociedade colonial era escravista de alto a baixo” (CARVALHO, 2012, p. 20). Nesta sociedade, por fim, o poder local das Câmaras Municipais – o elo mais próximo do que seria o exercício da atividade política – era dado somente aos “homens bons”, uma herança de uma Portugal medieval onde eles representavam “os mais ricos, os conceituados chefes de família” e aqui eram os “únicos que votavam e podiam ser votados” (IGLESIAS, 1993, p. 76).

Nesse Brasil que se formava, portanto, o bom era o homem branco escravizador, dado que não podiam ser homens bons, além dos artesãos, como recorda Boris Fausto (1995, p. 64), “os considerados impuros pela cor ou pela religião, isto é, negros, mulatos cristãos-novos”. E, de toda essa estrutura burocrática confusa, conservadora e opressora, foi justamente “graças ao seu enraizamento na sociedade” que “as Câmaras Municipais foram o único órgão que sobreviveu por inteiro e até se reforçou, após a independência” (FAUSTO, 1995, p. 64).

#### **4.3 1822 a 1930: direitos políticos e civis em um meio conservador, liberal e autoritário**

Os próximos 108 anos de história do Brasil, da independência em 1822 até o final da chamada Primeira República, em 1930, representam um longo percurso tanto para a Administração

---

<sup>69</sup> Podemos ver, com Abrucio e Loureiro (2018, p. 39), que a experiência da administração da Colônia com o ministro Pombal é mais uma das ambiguidades desta época, conforme eles argumentam: “a ‘burocracia pombalina’ ocupou altos postos governamentais e teve relevo no processo de independência, na organização do Estado e na elaboração de um projeto de nação. Esta teve um papel modernizador ambíguo. De um lado, instalada no aparelho estatal, pôde planejar a independência e atuar em prol da unidade nacional. Por outro lado, não rompeu – ou não teve como romper – com a instituição que infelizmente marcou de forma crucial o caráter da sociedade brasileira desde então: a escravidão”.

Pública quanto para a cidadania, no país. Do ponto de vista político, é consenso entre Fausto (1995), Iglésias (1993), Murilo de Carvalho (1987, 2008, 2018), Alencastro (2000), Faoro (2001), Guilherme dos Santos (1979) e Buarque de Holanda (1995) que a transição da Colônia para o Império, com a independência, significou pouco em termos de alteração político-social no país, sendo até entendido que 1831 marca uma independência mais efetiva que a formal, ocorrida nove anos antes, dado que foi o momento em que se rompeu com a política portuguesa, a partir da abdicação de D. Pedro I<sup>70</sup>. As principais instituições sociais da época da colônia perpetuavam, como o absolutismo, a monarquia, a escravidão, a grande propriedade de terra e a influência da Igreja.

Diante disso, importa para a cidadania que três eram os principais entraves à sua formação no Brasil nesta época, segundo Murilo de Carvalho (2018), a escravidão, a grande propriedade de terra (o latifúndio) e o descaso com a educação primária. Do ponto de vista da afirmação de direitos, da emancipação e da inclusão social, o único marco realmente importante deste período foi, de fato, a abolição da escravidão, mas essa ocorreu apenas formalmente, demonstrando uma tentativa falha e incompleta de integração de ex-escravos aos direitos civis (MATOS, 2000; IGLÉSIAS, 1993; GORENDER, 1978; CARVALHO, 2008, 2018; SCHWARCZ & GOMES, 2018). Efetivamente, pode-se dizer que essa incorporação não ocorreu até os dias de hoje. Nesse sentido, Murilo de Carvalho (2018, p. 25) é taxativo: “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão [...]. Calcula-se que até 1822 tenham sido introduzidos na colônia cerca de 3 milhões de escravos. Na época da independência, numa população de cerca de 5 milhões, incluindo uns 500 mil índios, havia mais de 1 milhão”.

Conforme Alencastro (2000) discute, a escravidão, como instituto desumano e perverso de dominação e de exploração, fazia parte de um sistema complexo de produção econômica que unia os eixos luso-brasileiros e luso-africanos, abrangendo uma transversalidade cruel que ligava três continentes em uma rede de exploração profunda e de difícil desmantelamento. Essa complexa trama de exploração e de violência não se rompeu nem com a independência, obviamente, mas tampouco com a abolição em 1888 e menos ainda com a Proclamação da

---

<sup>70</sup> Com a morte de D. Pedro I, em 1834, a herança política direta portuguesa se enfraquece porque os restauradores perdem seu sentido político. Inicia-se assim a cisão entre liberais ou Luzias (agora sob o Partido Liberal) e conservadores ou Saquaremas (do Partido Conservador), onde, conforme atesta Iglésias (1993, p. 156), “a procura de um programa para esses partidos, de ideologia definida, é tarefa inútil”.

República. Isso minimiza o impacto destes eventos na formação social cidadã do Brasil. Neste sentido, o reconhecimento de trabalhadoras e trabalhadores como sujeitos de direito é tardio e não coaduna com a ideia de formação consciente de trabalhadoras(es) brasileiros(as), daí a ideia de Alencastro (2000, p. 354) de que o mercado de trabalho brasileiro foi “desterritorializado”, pois “de 1550 a 1930 [...] o contingente principal da mão-de-obra nasce e cresce fora do território colonial e nacional”, primeiro com escravos, usurpados via tráfico, e depois com “imigrantes europeus, levantinos e asiáticos”.

O segundo ponto, a grande propriedade de terra, por sua vez, tampouco servia para a cidadania. Ela permitia a renda ao opressor que subjuguava com força parcela significativa da sociedade. Mais do que renda, porém, em um país de estrutura administrativa herdada do arcaísmo aristocrata português, a grande propriedade de terra asseguraria também o poder político e o judicial, pois, em um Estado ausente, cabia à grande fazenda se tornar o Estado presente. Neste sentido:

“Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram ‘homens bons’ do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei [...] Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas” (CARVALHO, 2012, p. 21, grifos nossos).

Se, do ponto de vista político a grande fazenda representava o Estado ausente, com o desenvolvimento da Administração Pública, deu-se o contrário. O Estado passa a ser o “Feitor Ausente”, na expressão cunhada por Leila Algrant, no livro de mesmo nome de 1988, e que Adriana Campos (2007, p. 213) retoma em seu texto. À medida que o aparato público se desenvolve no séc. XIX e que a população negra cresce, aumenta-se também a repressão governamental na mesma proporção, dada a “progressiva criminalidade escrava”, relacionada “às formas de resistência ao sistema de dominação vigente à época” (CAMPOS, 2007, p. 213). Isso passou a exigir uma ação pública a ser exercida quando não fosse possível o alcance do feitor; assim, o Estado passaria a fazer as vezes do Feitor na punição à resistência negra. Trata-se de uma das piores maneiras de se reivindicar a instituição do aparato policial e judiciário, para se fazer opressão, mas isso não é por acaso, o primeiro Código Penal brasileiro foi instituído logo em 1830 e, posteriormente, 1850, o comercial; ambos bem antes do primeiro Código Civil brasileiro, de 1916, e mais de 100 anos antes do primeiro Código Eleitoral, de

1932. Simbolicamente, isso quer dizer que importava primeiro definir como punir e depois como comercializar, afinal, os direitos de propriedade e de participação política dos homens bons já estavam dados desde a Colônia, todos os conheciam e cabiam aos homens, aos herdeiros, aos ricos e aos brancos (FAUSTO, 1995; IGLÉSIAS, 1993; CAMPOS, 2007; CARVALHO, 1987, 2007, 2008, 2011, 2018).

O terceiro pilar, o da educação, representa também uma das grandes tragédias brasileiras. Não há dados sobre o letramento no Brasil Colônia, mas a realidade apontada no final do século XIX, era ruim. Como avalia Murilo de Carvalho (2018, p. 29), “não era do interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica. Não havia também motivação religiosa para se educar. A Igreja Católica não incentivava a leitura da Bíblia”. O resultado disso era, conforme **Tabela 1**, uma taxa de 16% de pessoas que sabiam ler e escrever, segundo dados do primeiro recenseamento realizado no país, em 1872. Entre os escravos, a quantidade era extremamente baixa, 0,06% dos homens escravos eram alfabetizados, e entre as mulheres, 0,03%. Em 1870, nos EUA, 80% da população total era alfabetizada, ao passo que apenas 20% da população negra e estrangeira também o era. Ambos os números são bem mais expressivos que os brasileiros (SNYDER, 1993).

**Tabela 1 – Alfabetização no Brasil em 1872**

<b>Alfabetização em 1872</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
<b>População Livre:</b>	<b>8.419.672</b>	<b>100%</b>
Homens Sabem Ler e Escrever	1.012.097	12,02%
Homens Analfabetos	3.306.602	39,27%
Mulheres Sabem Ler e Escrever	550.981	6,54%
Mulheres Analfabetas	3.549.992	42,16%
<b>População Escrava:</b>	<b>1.510.806</b>	<b>100%</b>
Homens Sabem Ler e Escrever	958	0,06%
Homens Analfabetos	804.212	53,23%
Mulheres Sabem Ler e Escrever	445	0,03%
Mulheres Analfabetas	705.191	46,68%
<b>Total da População</b>	<b>9.930.478</b>	<b>100%</b>
Sabem Ler e Escrever	1.564.481	16%
Analfabetos	8.365.997	84%

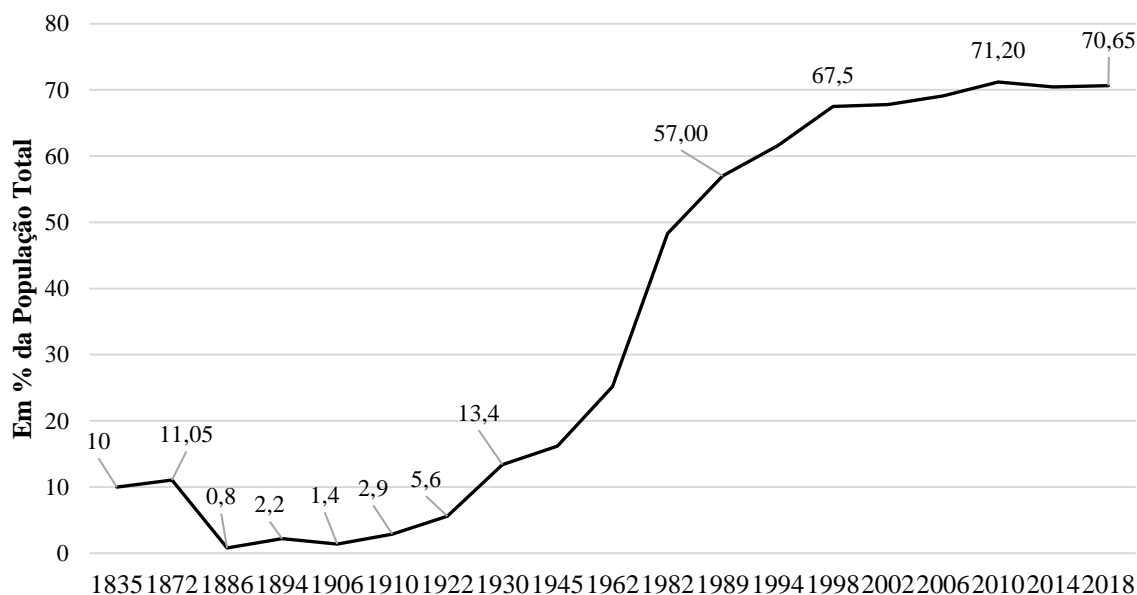
Fontes: Carvalho (2018); Guilherme dos Santos (2017), IBGE – Censo de 1872 ([https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477\\_v1\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477_v1_br.pdf)), elaboração própria.

Esses três fatores, escravidão, grandes propriedades de terra e baixo nível de educação, revelam uma dificuldade em se constituir um contexto favorável à mobilização, à reivindicação e à defesa de direitos no país em larga escala, no século XIX. Enquanto isso, paralelamente, temos um lado da viabilização da cidadania operando em pequena escala, por meio da construção da Administração Pública, que fica atrelado apenas ao desenvolvimento do Estado Nacional conforme os interesses de uma pequena elite intelectual burocrática (jurídica e técnica), militar e aristocrata em disputa entre si e entre uma elite financeira ruralista (CARVALHO, 1987, 2007, 2011, 2018). Embora pequena, mas representativa, essa parcela da população – e não a grande maioria do povo livre e escravo – provocou as maiores mobilizações políticas, em função das questões partidárias e de contestação à Monarquia, durante o Império. Tem-se uma ilha de letrados, na expressão que Murilo de Carvalho utilizou em “A Construção da Ordem” (2008). Daí, ter-se, no século XIX, um período de “efervescente mobilização política [...] verificada na imprensa, nas associações e nos movimentos cívicos e contestatórios de rua [que] encontrava ampla ressonância nos espaços oficiais de representação política” (BASILLE, 2011, p. 89). Conforme Guimarães (2007), Barbosa (2007) e Carvalho (2007) discutem, forja-se um intenso debate via imprensa pública e panfletos, mas que, obviamente, circulavam somente dentre os poucos que sabiam ler.

O quadro de instabilidade política que se deu com as regências fez com que ocorressem muitas contestações até pouco depois da ocorrência do golpe da maioridade, em 1840. Seria uma oportunidade para as grandes reivindicações políticas, mas, como indicam Murilo de Carvalho (1987, 2008, 2011, 2018), Boris Fausto (1995) e Francisco Iglésias (1993), a maior parte das movimentações nem tangenciava a abolição da escravidão. Em sua maioria envolvia militares e proprietários. Apenas a Revolta dos Malês, de 1835, teria sido totalmente levada a cabo por escravos. Mas o debate político se fez presente e forte, e a participação eleitoral que se iniciou significativa foi diminuindo com o tempo, de modo que “a participação eleitoral no Brasil apresentou durante o século XIX uma curva descendente, em descompasso com o que se passava em países europeus onde ela era lenta mas ascendente” (CARVALHO, 2011, p. 39). Pelo **Gráfico 5**, vemos que a proporção do eleitorado sobre o total da população, que

efetivamente estava habilitado a participar dos pleitos eleitorais<sup>71</sup> no século XIX, começou com cerca de 10% da população em 1835, para cair para 0,8%, mais de 50 anos depois, em 1886. Isso ocorreu porque, de início, “a lei brasileira permitia ainda que os analfabetos votassem. Talvez nenhum país europeu da época tivesse legislação tão liberal” (CARVALHO, 2012, p. 30).

**Gráfico 5 – Participação do eleitorado sobre o total da população de 1835 a 2018**



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. População residente enviada ao Tribunal de Contas da União - 2001 a 2015; Diretoria Geral de Estatística, [187?] / 1930, Recenseamento do Brasil 1872/1920; IBGE, Censo demográfico 1940/2010; Murilo de Carvalho (2011, 2018); Guilherme dos Santos (2017), elaboração própria.

Muito em função do contexto repressor, pobre, desigual e de baixa instrução formal, e pelo pouco apego às regras e de grande extensão geografia dificultando o controle, as eleições eram fraudulentas e violentas:

“Arbitrariedades, falsificação de documentos, ameaças e intimidações, violência explícita, uso de cabalistas, fósforos, capoeiras e capangas, tudo era possível. As imagens tinham de ser retiradas das igrejas onde se davam as eleições para evitar que fossem usadas como projéteis [...] O tumulto e as fraudes pareciam o retrato da desmoralização do sistema representativo. Mas o mesmo fenômeno se verificava em todos os países que adotavam o processo de votação para escolha de dirigentes. No Brasil e na América hispânica o fenômeno era mais do que compreensível, dados a pouca experiência da

<sup>71</sup> Conforme comenta sobre como eram as eleições à época, diz-nos Carvalho (2012, p. 30), “a eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro, os votantes escolhiam os eleitores, na proporção de um eleitor para 100 domicílios. Os eleitores, que deviam ter renda de 200 mil-réis, elegiam os deputados e senadores. Os senadores eram eleitos em lista tripla, da qual o imperador escolhia o candidato de sua preferência”.

população, a estrutura social e os baixos índices de escolaridade” (CARVALHO, 2011, p. 49-50).

Do ponto de vista político, porém, o tumulto era esperado, mas a formação da cidadania requer aprendizado e amadurecimento pelo exercício. Isso é algo no qual a historiografia insiste, se não fossem alteradas as regras eleitorais em 1881, tornando o voto censitário – restringido por fatores financeiros e demais condicionantes, conforme **Quadro 9** – não se teria postergado a volta à participação eleitoral somente com a virada do século, atrasando em quase 100 anos a participação proporcional acima do realizado em 1835.

**Quadro 9 – Qualificações para o direito de votar, no Brasil, de 1821 a 1934**

Ano	Idade Mínima	Alfabetização	Voto	Renda	Mulheres	Escravos	Emprego
1821	21	Não	Obrigatório e Indireto	Não	Não	Não	Não
1822	20	Não	Obrigatório e Indireto	Não	Não	Não	Assalariados, ordens religiosas
1824	25 (21 - chefes de família)	Não	Obrigatório e Indireto (voto censitário)	100\$	Não	Não (Escravos libertos podiam votar nas primárias)	Criados de servir, filhos-família, ordens religiosas
1846	25 (21)	Não	Obrigatório e Indireto (voto censitário)	200\$	Não	Não	Criados de servir, filhos-família, ordens religiosas
1881 (Lei Saraiva, Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881)	25 (21)	Sim	Facultativo e Direto (censitário)	200\$	Não	Não	Criados de servir, filhos-família, ordens religiosas e praças de pré e serventes de repartições públicas
1882	21	Sim	Facultativo e Direto (censitário)	200\$	Não	Não	Criados de servir, filhos-família, ordens religiosas e praças de pré e serventes de repartições públicas
1891 (Constituição)	21	Sim	Facultativo e Direto	Não	Não	-	Criados de servir, filhos-família, ordens religiosas e praças de pré e serventes de repartições públicas e mendigos
1932 (Código Eleitoral e criação da Justiça Eleitoral)	21	Sim	Obrigatório, Secreto e Universal	Sim	Sim	-	Criados de servir, filhos-família, ordens religiosas e praças de pré e serventes de repartições públicas e mendigos
1934 (Constituição)	18	Sim	Obrigatório, Secreto e Universal	Sim	Sim	-	Praças de pré e serventes de repartições públicas, mendigos

Fonte: Murilo de Carvalho (2011, 2018); Jairo Nicolau (2004)

Ao largo da questão política, a Administração Pública seguiu se desenvolvendo com base nos interesses desta mesma elite política, pois “uma das principais características da elite política imperial, à semelhança de outras elites de países de capitalismo retardatário ou frustrado, era o seu estreito relacionamento com a burocracia estatal” (2008, p. 145). Conforme comenta Cabral (2017, p. 14), “ao longo da primeira metade do século XIX mantiveram-se os traços gerais da estrutura burocrática que resultara da permanência da corte no Brasil”. Na transição para a segunda metade, porém, a sociedade brasileira vai se tornando mais complexa, exigindo novas especializações judiciárias e militares, aumentando gastos do Império, e, com isso se dão reformas administrativas, conforme **Quadro 10**. Percebe-se, principalmente após 1850, um primeiro esforço de burocratização no qual “a administração imperial avançava, afastando-se da organização personalista, estruturada em cargos que agregavam o conjunto de atribuições” (CABRAL, 2017, p. 20)

**Quadro 10 – As quatro reformas Administrativas do Brasil Império**

<b>Período</b>	<b>Características</b>
1822 a 1842	Identificam-se deficiências no arranjo institucional do Império e a necessidade de sua reorganização (de modo pontual). Ocorrem três tentativas de reordenar os trabalhos e reestruturar as secretarias no período, cujos principais pontos são:  1) Portaria de 15 de setembro de 1828: distribuiu os oficiais e trabalhos da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros por seis divisões; 2) Alteração da organização interna com nova atribuição da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, pela decisão n.77, de 15 de março de 1830; 3) A Fazenda Pública, que sofreu uma ampla reformulação aprovada pela lei de 4 de outubro de 1831.
1842 a 1859	Fase de consolidação da estrutura até 1859, quando há nova rodada de alterações nas estruturas das secretarias de Estado, houve mudanças específicas nas pastas de Justiça, Império e Guerra. Encerra-se aqui a fase de maior semelhança com a herança antes da Independência.
1859 a 1868	Em 1859 e 1860, são reorganizados o Tesouro Público e as secretarias da Justiça, dos Estrangeiros, da Marinha, Império e Guerra.
1868 a 1891	Ocorre a diminuição do Estado e a transição para a República. A reforma de 1868 decorre da necessidade do governo reduzir despesas decorrentes em função dos gastos com a Guerra do Paraguai, inclusive com a redução de pessoal.

Fonte: Cabral (2017), elaboração própria.



Seguindo a trajetória que discutimos anteriormente, que conecta a formação do Estado-Nação, Administração Pública e cidadania, podemos ver que o século XIX foi um século de preparação do aparelho burocrático. Houve uma latência na sua constituição. Demorou-se para se estabelecer uma verdadeira noção de país, iniciada verdadeiramente somente após 1831; demorou-se a se estabelecer a formalização dos direitos, e até 1888 é impossível falar em qualquer possibilidade de direitos civis, dada a escravidão; igualmente, demorou-se a se estabelecer uma burocracia compatível com a viabilização de direitos. Assim, coadunam-se as visões de Dilma Cabral (2017), Faoro (2001) e Murilo de Carvalho (2018), de que, no início do século, tinha-se uma Colônia fragmentada, descentralizada, patrimonialista e sem qualquer vínculo de integração ou de patriotismo. Apenas ao final do século, o nacionalismo começa a florescer após a Guerra do Paraguai como um “sentimento de pátria” (CARVALHO, 2018, p. 84), e, junto com ele, a necessidade de uma organização melhor da burocracia. Sem Administração Pública, sem um sentimento nacional, sem reivindicação de direitos, não há como se ter um Estado-Nacional que viabilize qualquer construção de cidadania:

“O processo de montagem da burocracia foi uma das dimensões de construção do Estado-Nação. A organização administrativa que vigorou após promulgação da Constituição de 1824 apresentava aspectos patrimoniais, mas também anunciava um novo paradigma, onde se lançavam as bases de um modelo burocrático de Estado que teria ainda uma longa trajetória para sua consolidação. O desmonte da organização administrativa que vigorara até a Independência reafirmou o papel das secretarias de Estado como lócus da ação do Poder Executivo e, por conseguinte, das atividades burocráticas” (CABRAL, 2017, p. 31, grifos nossos).

Uma característica-síntese do período que se estenderá até a virada do século será uma amálgama peculiar que junta conservadorismo, liberalismo e autoritarismo. A sua aparição se dá, de forma institucionalizada, na própria Constituição de 1824 – que fora outorgada, vinda de uma Assembleia Legislativa dissolvida pelo Imperador (IGLÉSIAS, 1993). Apesar disso, o período imperial no Brasil coincide, segundo Guilherme dos Santos (1979), com o da utopia liberal do século XIX, que seria pautada pela dinâmica de acumulação do mercado capitalista, e que não incluía a problemática social nas discussões porque não era focada na construção de uma sociedade de iguais entre si. É um liberalismo *sui generis*, no entanto, que faz conviver no mesmo texto constitucional a liberdade do voto, as aspirações econômicas liberais, a escravidão e o Poder Moderador intervencionista. Mas “é na omissão do problema do trabalho escravo que a ordem jurídico-política iniciada em 1824 revela-se reacionária”, diz-nos Guilherme dos Santos (1979, p. 18). Essa condescendência com a opressão, que mistura liberdade com

violência, se junta a um apego à tradição que, de tão conservador, demora tanto a romper com o passado que faz do país a única monarquia de um continente inteiramente republicano, como lembra Iglésias (1993), como também a última a abolir a escravidão. Quando instâncias conservadoras são tão intensas, se não há um povo que rompa com a tradição, as mudanças vêm de cima e pouco alteram o quadro institucional, e é por isso também que passam a flertar sempre, a partir de 1889, com o autoritarismo de militares – a primeira instância já burocratizada e nacionalista do país.

É interessante observar que esse híbrido de liberalismo, conservadorismo e autoritarismo variava pouco na elite política imperial, onde havia os liberais “exaltados, pregadores de um liberalismo radical” (farroupilhas, jurujubas); os liberais moderados (chimangos) e os restauradores (caramurus), estes ciosos do retorno do Brasil à Monarquia portuguesa (IGLESIAS, 1993, p. 146). Conforme discute Basille (2011, p. 111), “os moderados apresentavam-se como seguidores dos postulados clássicos liberais, tendo em Locke, Montesquieu, Guizot e Benjamin Constant suas principais referências doutrinárias”. Em um espectro um pouco mais à sua esquerda, os liberais exaltados eram “adeptos de um liberalismo radical de feições jacobinistas, matizadas pelo modelo de governo norte-americano [...] inspirados em Rousseau, Montesquieu e Paine” (2011, p. 111). Vê-se, pelas referências doutrinárias, que não há tantas divergências assim, tanto que Raymundo Faoro (2001, p. 345) comenta o fato de D. Pedro I dizer que ambos os espectros, conjuntamente, formavam o “partido desorganizador” por oporem-se conjuntamente à Coroa e pregar alguma sorte de liberalismo. Já os restauradores representavam a “vertente conservadora do liberalismo, tributária de Burke”, ou seja, era a raiz mais tradicionalista deste debate (BASILLE, 2011, p. 112).

Em suma, todos, portanto, encontravam-se no que hoje poderia ser identificável em um mesmo (e confuso) espectro de direita<sup>72</sup>, variando-se o grau de defesa da liberdade econômica e o grau de defesa do conservadorismo. Murilo de Carvalho (1987, p. 42) destaca, no entanto, que essas

---

<sup>72</sup> Conforme José Murilo de Carvalho (2008) destaca, existe uma disputa na historiografia política do Brasil deste período em que autores como Caio Prado Jr., Nelson Werneck Sodré, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Nestor Duarte e Vicente Licínio Cardoso negam diferenças contumazes entre os dois partidos, todos representando praticamente a mesma elite burguesa. Para outros, como Raymundo Faoro, Azevedo Amaral, Afonso Arinos de Melo Franco, as diferenças de origem dos seus representantes ajudam a ilustrar matizes ideológicos distintos. E, ainda, para Fernando de Azevedo e João Camilo de Oliveira Torres, as diferenças situam-se mais no campo da divisão original de seus representantes entre ruralistas e urbanos que no ideário político.

“ideias mal absorvidas ou absorvidas de modo parcial ou seletivo”, resultavam “em grande confusão ideológica”, mas que isso não ocorria apenas no quadro da direita, “liberalismo, positivismo, socialismo, anarquismo misturavam-se e combinavam-se das maneiras mais esdrúxulas na boca e na pena das pessoas mais inesperadas”. Somente em um contexto destes poder-se-ia ter gestado (e aceitado) a outorga – ou seja, a imposição – em 1824, de uma Carta Magna que, “com todo o seu liberalismo”, como diz Murilo de Carvalho (2018, p. 34), “ignorou a escravidão, como se ela não existisse”, criou os três poderes típicos das repúblicas democráticas (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas manteve um “resíduo do absolutismo”, com o Poder Moderador. Ou seja, tínhamos, no Brasil, a seguinte situação: “o liberal era contra o autoritarismo, queria eleições frequentes [desde que as mulheres não votassem], livre expressão. Admitia, contudo, o sistema escravista de trabalho, flagrante incoerência” (IGLÉSIAS, 1993, p. 154).<sup>73</sup>

Vimos, nos tópicos anteriores, que um ingrediente fundamental para a construção da cidadania é o nacionalismo. O Estado Nacional brasileiro teve de esperar até por isso, pois não foi fruto de reivindicações populares. Não houve uma guerra que unificasse o país, mas conflitos esparsos, sendo a maioria após a independência. Restava, então, a consolidação do aparato burocrático, que foi sendo montado para viabilizar essa unificação nacional, como mediador de todas essas ambiguidades. Conforme sintetiza Murilo de Carvalho (2008, p. 234): “exigia-se a liberalização do Estado pela redução do controle sobre a economia, pela redução da centralização, pela abolição do Poder Moderador, mas recorria-se a ele [esse mesmo Estado] para resolver os problemas da escravidão [e não o fim desta], da imigração, dos contratos de trabalho, do crédito agrícola, da proteção à indústria”. O aparato público, como objeto de dominação das elites, era o instrumento unificador da pátria, pois era por meio dele que se realizava o pacto federativo entre liberais e conservadores que depois foi transplantado para a República Velha como Política de Governadores mediando interesses das elites paulistas e mineiras (FAUSTO, 1995, IGLÉSIAS, 1993, CARVALHO, 2008, 2011, 2018).

---

<sup>73</sup> A falta de coerência política não era incomum e avançou para a República Velha, como analisava Iglésias (1993, p. 237), “mesmo políticos tidos como inovadores e representantes das formas tradicionais não ficam imunes a certa sedução da direita, observável até nos tenentes, supostamente de esquerda”. Havia, portanto, confusão nas definições políticas e imprecisão nas econômicas, permitindo liberais combinarem a defesa da liberdade com a imposição autoritária. Conforme sentenciava Francisco Iglésias (1993, p. 237), “em um país sem sólida tradição intelectual, com o embaralhamento de ideias de pouca clareza ou mesmo equivocadas, o pensamento costuma ser fluido e até contraditório”.

Por fim, temos a questão econômica que é importante para a nossa análise específica sobre a construção histórica da cidadania financeira no Banco Central do Brasil (BCB). O século XIX é marcado, na economia brasileira, como o momento da consolidação do modelo agrário-exportador, em que o açúcar e o cacau perdem espaço, e o café se estabelece como principal produto, havendo alguns momentos de ascensão do algodão maranhense por força da guerra da civil norte-americana e do início do sistema fabril interno, e mais curto e intenso, da borracha, no Norte (LUZ, 1995). Conforme levantam Abreu e Lago (2014, p. 5), a importância do crescimento da produção cafeeira no século XIX foi tal que “entre o início e o fim do Império, a participação das exportações de café nas exportações totais aumentou de menos de 20% para mais de 60%”. E foi a própria necessidade de financiamento da produção do café que impulsiona a abertura de bancos comerciais nacionais e estrangeiros no país (ABREU & LAGO, 2014). Abreu e Lago (2014) e Novelli (2001) comentam que os bancos privados nacionais começam a ser criados entre de 1837 e 1840 e os internacionais chegam a partir de 1860<sup>74</sup>. O Banco do Brasil, instituição que fora herdada do Brasil Colônia foi liquidado em 1829, tendo sido recriado em 1853, em uma reforma bancária. Em 1866, foi abolida a emissão bancária, e o Tesouro Nacional assumiu o monopólio da capacidade emissora. Esse período experimenta também as primeiras crises financeiras e monetárias, com a escassez de moeda, em 1830; a crise comercial (com centenas de falências decorrentes da queda dos preços internacionais das *commodities* brasileiras), em 1857; e o próprio endividamento do Estado com os bancos Rothschild para cobrir os gastos com a guerra do Paraguai, em 1864 (ABREU & LAGO, 2014; NOVELLI, 2001; PRADO JR, 1983). Fora isso, o país já amargara os custos de legitimação do Estado independente, com o Império Britânico, além das negociações tarifárias do início do século que foram bastante desfavoráveis ao país e fizeram da Inglaterra o nosso principal fornecedor. Segundo Leslie Bethel (2011, p. 20) “nos anos de 1808-1850 a Inglaterra geralmente supria a metade de todas as importações do Brasil (Portugal, França e Estados unidos apenas 10% cada)”.

---

<sup>74</sup> São alguns exemplos: como o Banco Commercial da Bahia (1847), o Banco Commercial do Maranhão (1846), o Banco Commercial do Pará (1847), o Banco de Pernambuco (1851). Banco de Campos (1863), o Commercial do Rio de Janeiro (1866), o Rural e Hipotecário (1868), o *London and Brazilian Bank* (1862), o *Brazilian and Portuguese Bank* (1863) que mudou de nome para *English Bank of Rio de Janeiro* (1866), o *Deutsche Brasilianische Bank*, (1870), para maiores detalhes v. Abreu e Lago (2014) e Novelli (2001).

A virada do século e a transição do regime para a república ainda assistiram ao surto inflacionário decorrente da política de encilhamento, que buscava incentivar produção industrial e cobrir o aumento de demanda por moeda que se fez presente para pagar o trabalho agora assalariado:

“A política monetária do Encilhamento nos anos iniciais da República baseou-se em parte na legislação aprovada ao apagar das luzes do Império, por influência dos ‘papelistas’, permitindo a emissão múltipla para enfrentar ao aumento da demanda por moeda associada à abolição da escravidão” (ABREU & LAGO, 2014, p. 21).

A mudança para a república foi uma quebra do quadro institucional pelos militares, que já nessa época, conforme afirma Cabral (2017), ocupam um lugar de destaque no tamanho, na despesa e no estilo da Administração Pública, cheia de regras, especializações e formalizações. A Constituição de 1891 – que aspirava a um Brasil unificado, tanto que se chamou proclamou o nome dos Estados Unidos do Brasil, que foi mantido na república até 1967 (BRASIL, CEUB, 1891) – traz traços de um regresso conservador, como na questão do voto (v. **Quadro 9**), e principalmente porque, numa sociedade já desigual e injusta, “retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária, constante da Constituição de 1824” (CARVALHO, 2018, p. 67). Os direitos civis, como dito antes, representados pela vinculação ao passado por uma legislação antiga, focavam mais a propriedade e o comércio que as questões de liberdade, subjetividade e identidade, ou de reconhecimento de sujeitos de direito, haja vista o tratamento dado a escravos, a mendigos e mulheres. Os direitos sociais teriam de esperar a virada do século para começar a se institucionalizar no país (CARVALHO, 2018; SANTOS, 1979; IGLÉSIAS, 1993). Esse quadro pouco promissor assistirá a uma combinação perversa de fatores: a defesa de reformas de Estado com liberalismo econômico (ajustes fiscais) após as crises financeiras e monetárias da transição do século, a falta de inclusão social e o autoritarismo – que vingará por toda a República Velha. Murilo de Carvalho (2018) destaca dois movimentos sociais que despertam nessa transição, o abolicionista, em 1887 e os tenentistas, a partir de 1922. Os dois configuram o que ele chama de cidadania em negativo, porque são movimentos reativos e não propositivos, mais resistem a um passado e presente opressores que promovem mudanças efetivas. E nessa combinação, chega-se à República Velha sem maiores movimentações de inclusão social, embora com vários episódios – violentamente combatidos – de contestação.

Já na transição para o novo século, os direitos sociais trabalhistas começam a ganhar corpo, mas ainda falta-lhes uma institucionalização burocrática, ou seja, um braço da Administração Pública que coordene e acompanhe a propagação desses direitos na sociedade (**Quadro 11**). Isso demonstra que a viabilização da cidadania, em condições de desenvolvimento desigual, depende da Administração Pública para a sua devida implementação.

**Quadro 11 – Primeiras leis formalizando direitos trabalhistas – 1888 a 1927**

<b>Normatização</b>	<b>Ano</b>
Lei amparando os empregados das estradas de ferro do Estado (Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888)	1888
Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional (Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889)	1889
Direito a férias de 15 dias para os trabalhadores no abastecimento de água da Capital federal, logo estendido aos ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil	1889
Direitos de aposentadoria a todos os ferroviários, públicos, naturalmente, ao mesmo tempo em que se criava, em 1890, fundo de pensão para o pessoal do Ministério da Fazenda e para o pessoal da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto 565, republicano, de 12 de julho de 1890)	1890
Regulamentação impedindo do trabalho infantil - bases da assistência à infância desvalida (Decreto 439, de 31 de maio, de 1890)	1890
Decreto 1.313 do Governo Provisório, de 17 de janeiro de 1891, regulamentaria o trabalho dos menores nas fábricas da Capital Federal.	1891
Lei de proteção a acidentes de trabalho	1919
Legislação simultânea sobre velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade	1923
Decreto-Lei n. 4.682, criando a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários (Lei Eloy Chaves)	1923
Decreto Legislativo 4.982, de 24 de dezembro de 1925, concedendo 15 dias de férias anuais aos trabalhadores	1925
Governo autorizado a criar o Instituto de Previdência para os funcionários da União (Decreto Legislativo n. 5.128, de 1926)	1926
Decreto 17.496, de 30 de outubro de 1926, legislação sobre direito a férias	1926
Decreto 19.646, de 31 de março de 1927, transforma a previdência social dos servidores públicos em matéria de competência exclusiva do Governo	1927
Código de Menores- Decreto-Lei 17.934/A, de 12 de outubro de 1927	1927

Fonte: Guilherme dos Santos (1979), elaboração própria.

Apesar destes pequenos avanços, porém, faltava o principal: um povo que se mobilizasse para as mudanças e para que o Estado efetivasse a consolidação de uma cidadania efetiva:

“Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação

de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido” (CARVALHO, 2018, p. 88, grifos nossos).

#### 4.4 1930 a 1964: a modernização conservadora e os direitos sociais sob autoritarismo

Conforme comenta Octavio Ianni (2004, p. 29), “em 1930 o Brasil realizou uma tentativa fundamental no sentido de entrar no ritmo da história, tornar-se contemporâneo do seu tempo, organizar-se segundo os interesses dos seus setores sociais mais avançados”. A historiografia já demonstrou o tamanho da complexidade de se estudar toda a movimentação político-social de 1930 e suas diversas interpretações, seja do ponto de vista político-social<sup>75</sup>, seja do econômico<sup>76</sup>. Não nos cabe aqui reconstruir esse debate. Apenas tomaremos os marcos cruciais dessa época como um momento fundamental para a discussão do entrelaçamento de Administração Pública e cidadania no Brasil.

O fim da República Velha, em 1930, traz o advento de um processo de modernização chamada conservadora (GOMES et al., 2007) e de formação de um Estado dito de Compromisso (FAUSTO, 1990), que cumpre o papel de mediação entre o liberal e o autoritário, o moderno e o tradicional, a restrição de direitos civis e políticos e a expansão de direitos sociais. A construção da Administração Pública formal, hierarquizada, racional-legal ensejou, portanto, a

<sup>75</sup> Dentre as interpretações consolidadas, temos as visões que tratam a Revolução de 1930 como sendo uma ascensão da elite burguesa ao poder, e a interpretação que rechaça essa movimentação, de Boris Fausto, de que a entende como um movimento complexo e contraditório no qual nenhum grupo se destaca isoladamente, muito menos uma classe industrial ascendente. Ver Oliveira (1978).

<sup>76</sup> Apenas para citar algumas das mais relevantes, em termos da industrialização, temos (a) a escola dos Choques Adversos, que entende a industrialização como um fenômeno restrito a crises do setor exportador, dividida em duas vertentes: a interpretação cepalina, que analisa o caso brasileiro como uma extensão de uma dicotomia centro-periferia da divisão internacional do trabalho; e a leitura de Maria da Conceição Tavares e de Celso Furtado, que entende 1930 como ponto de inflexão no processo de industrialização, de agrário-exportador para a substituição de importações, mas mantendo a dependência externa. A outra vertente é a (b) de Robert Nicol e Warren Dean, que entende a industrialização como uma decorrência da expansão do setor agrário-exportador e não da sua crise. Uma terceira análise é (c) da Ótica do Capitalismo Tardio, de Wilson Cano, que entende a industrialização como um processo longo e contraditório que vem da formação tardia do capitalismo brasileiro com a formação industrial gerando paulatinamente excedentes próprios que impulsionam o setor. A quarta escola (d) entende que o Estado é o grande agente indutor e responsável pelo desenvolvimento industrial no período por meio do protecionismo. E, uma quinta vertente, (e), de Wilson Suzigan, a da industrialização induzida por produtos básicos que se alternam na formação dos excedentes necessários ao impulso industrial.

aproximação destes dois projetos (o autoritário e o liberal) ao apresentar-se como um corpo técnico, apolítico, apartidário, pretensamente neutro e que se defende como isolado das supostas influências negativas decorrentes da política (NUNES, 2003). Ela se constitui, nesse momento, como um longo processo de racionalização que se aprofunda em técnicas administrativas tradicionais (ABRUCIO & LOUREIRO, 2018; CAVALCANTE & CARVALHO, 2017; PAIVA, 2009), mas que se caracteriza também pela ambiguidade, como um aparelho que é, ao mesmo tempo, repressor e viabilizador de direitos (TORRES, 2004; GOMES et al., 2007; DRAIBE, 2004), acentuando a oposição entre técnica e administração (FARAH, 2014).

Além disso, é neste período também ocorrerá uma consolidação particularmente importante para a nossa pesquisa, a de outro elemento do sistema capitalista brasileiro, a modernização do sistema financeiro nacional – que ocorrerá tanto do ponto de vista organizacional, com a criação das instituições reguladoras do mercado, quanto do da ideologia, no longo debate que se verá entre desenvolvimentistas e liberais (ABREU, 2014; IANNI, 2004; PIERUCCI et al., 2007; BIELSCHOWSKY, 2004). Essa formação do sistema financeiro nacional é de importância fundamental para compreender as raízes da formação do Banco Central do Brasil como burocracia pública e como difusor do liberalismo econômico no país, inserido em um contexto conservador e autoritário de sua época de criação.

Embora haja divergências quanto às interpretações das vertentes econômicas do período que marca o fim da República Velha (SALOMÃO, 2017; CANO, 2015), existe certo consenso na literatura especializada de que o período que se estende da Revolução de 1930 ao fim do Estado Novo demonstra o início de um debate que avançou por todo o século XX, no Brasil, e que fez tangenciar as áreas da Administração Pública (como braço executor do Estado) e da Economia: o debate sobre o desenvolvimentismo (FONSECA, 2017, 2015, 2002; FONSECA & HAINES, 2012; BIELSCHOWSKY, 2004). Na verdade, esse período fez eclodir uma controvérsia que aproximava desenvolvimentismo, industrialização e planejamento público, de um lado, ao qual se opunha o crescimento econômico impulsionado pelo modelo agrário-exportador (explorando as vantagens comparativas brasileiras) defendido pelo liberalismo econômico, de outro. A este respeito, conforme argumentou Reis Velloso (2010, p. 11), “na verdade, havia uma dupla controvérsia – planejamento/industrialização”, que teve como principais nomes inicialmente Roberto Simonsen, em defesa do chamado dirigismo econômico a favor da formação de uma



política industrial nacional, mais interventor na economia, portanto, e de outro, Eugênio Gudín, patrono brasileiro dos liberais econômicos modernos (DOELLINGER, 2010).

Grande parte dessa controvérsia, porém, – similarmente ao que acontecia com as posições políticas do Império e da República Velha – permanecia dentro um mesmo lado do espectro social brasileiro, o da elite financeira e política nacional que aparentava romper com a construção oligárquica dada pela República Velha, mas que, de fato, propunha uma alteração do quadro institucional sem transformar a estrutura social do país e suas forças políticas tradicionais. Em função, disso, a historiografia nacional consagrou para o período a expressão de “modernização conservadora”, discutida pelo sociólogo Barrington Moore Jr. (1967) na formação das democracias modernas, e que no caso brasileiro destacava o fato de que se buscava avançar na construção de um Estado Nacional, com um aparato burocrático forte e uma economia dinâmica – ou seja, aprofundando o processo de racionalização típico da Modernidade – porém, “sem qualquer reformulação substancial da estrutura econômico-social preexistente”, pois mantinham-se (e acentuavam-se) os traços elitistas, opressores e ambíguos que marcaram a realidade política anterior, ou seja, a sua raiz conservadora e autoritária, com mudanças institucionais vindas de cima da cadeia social financeira, sem a devida participação popular (GOMES et al. 2007, p. 105).

Essa aparente contradição, de algo Moderno – e, portanto, que quer romper com o pensamento mágico-tradicional e com o discurso da autoridade – mas que é ao mesmo tempo Conservador – ou seja, que busca manter a tradição, a autoridade, os privilégios –, é apenas uma das contradições da evolução social que marcam a economia política brasileira. Daí Murilo de Carvalho (2008, p. 229) identificar nas origens contraditórias da elite política nacional o que chama de “dialética da ambiguidade” presentes no século XIX. Essa ambiguidade encontra-se, principalmente, na construção de um Estado, durante o Brasil Império, que é ao mesmo tempo razão de manutenção das estruturas sociais e meio de transformação das mesmas estruturas. Tais ambiguidades espraiam-se pelo debate político e econômico do país, em que os próprios agentes são contraditórios. Doellinger (2010, p. 24), por exemplo, ao comentar a posição do patrono do liberalismo econômico brasileiro, diz: “em face da crescente radicalização política, confundiam-se liberais e conservadores. Eugênio Gudín poderia ser considerado um liberal,

embora em algumas interpelações pudesse ter assumido posições mais caracteristicamente conservadoras”.

Dessa combinação do moderno (racionalização burocrática), com o liberal (econômico) e o conservador (tradicional), nascem os pilares tanto da Burocracia brasileira quanto da organização do Sistema Financeiro Nacional. Como características deste período, tem-se, conforme comenta Paiva Abreu (2014), que o período de 1930 a 1945 foi um momento marcado pela instabilidade política e pelas crises econômicas. O mundo sentia os reflexos da crise de 1929, e, no caso brasileiro, a queda dos preços internacionais reduziu as receitas de exportações brasileiras (ainda dependente do café). Chegou a ocorrer uma moratória econômica em 1931. Do ponto de vista político, há uma tendência à centralização e à concentração de poder, com a dissolução do congresso, a destituição de governadores que não apoiaram a Revolução de 1930 e a nomeação de interventores. São outorgadas duas Constituições, de 1934 e de 1937. Nos dizeres de Boris Fausto (1995, p. 327), esse autoritarismo se vê presente nos pontos de apoio que Vargas construiu: “poderíamos dizer que o Estado getulista promoveu o capitalismo nacional, tendo dois suportes: no aparelho de Estado, as Forças Armadas; na sociedade, uma aliança entre a burguesia industrial e setores da classe trabalhadora urbana”.

Nesta mesma época, “do ponto de vista da cidadania, o movimento operário significou um avanço inegável” (CARVALHO, 2018, p. 64). Conforme Murilo de Carvalho (2018), Francisco Iglésias (1993) e Boris Fausto (1995) observam, o intervalo entre 1930 e 1937 é comparável ao nível de agitação política de 100 anos antes, no tumultuado período das regências. Existem muitos movimentos de políticos e sociais mais intensos, mas a solução dada para os movimentos sociais reivindicatórios foi uma resposta ainda mais autoritária que a dos períodos anteriores. Em 1937, tem-se mais um golpe de Estado e instaura-se o Estado Novo, no país. O Estado Novo, como costumam ser as ditaduras, cassam direitos políticos e promovem um retrocesso nessa dimensão da cidadania. Em nada adianta o direito ao voto concedido às mulheres em 1932 e consagrada na Constituição de 1934, pois os direitos políticos são cerceados em 1937. De outro lado, numa flagrante dialética da ambiguidade, promove-se um avanço até então sem precedentes na legislação trabalhista e na construção do sistema previdenciário brasileiro (**Quadro 12**), aprofundando e ampliando o espectro de direitos sociais que, para serem devidamente viabilizados, contam com o desenvolvimento de um aparato

institucional de Estado redimensionado e modernizado. A Administração Pública, que se diz isenta e técnica, coordena a execução de políticas sociais com a mesma eficácia e oprime opositores políticos do governo (SANTOS, 1979, CARVALHO, 2018; IGLÉSIAS, 1993; IANI, 2004; GOMES et al., 2007).

### Quadro 12 – Direitos trabalhistas – 1931 a 1963

<b>Normatizações e órgãos</b>	<b>Ano</b>
Criação, em 4 de fevereiro de 1931 (Decreto 19.667), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	1931
Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, altera-se a legislação sindical anterior, distinguindo-se entre sindicato de empregadores e de empregados.	1931
Criação da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, pelo Decreto 21.175, de 21 de março de 1932, sucessivamente regulamentado pelos Decretos 2 1.580 (29 de junho de 1932) e 22.035 (29 de outubro de 1932)	1932
Cria-se, em 1933, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM).	1933
Decreto sobre sindicalização, de 12 de julho de 1934 (n. 29.694)	1934
Constituição da República de 1934	1934
Regulamento sobre abonos familiares	1941
Consolidação das Leis do Trabalho	1943
Unificação das caixas dos ferroviários	1953
Lei Orgânica da Previdência Social <sup>26</sup> de setembro de 1960 - uniformização dos benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPs	1960
Criação do salário-família para o trabalhador urbano sob a proteção da CLT, pela Lei 4.266, de 3 de outubro de 1963, ano em que, significativamente, também se cria o Conselho Nacional de Política Salarial.	1963

Fonte: Guilherme dos Santos (1979), elaboração própria.

A partir de 1937, portanto, acontece uma aproximação peculiar, que é resultado de uma dialética ambígua, autoritária e paternalista, ao mesmo tempo favorável e desfavorável à cidadania. De um lado, estabelece-se o “nacionalismo, incentivado pelo Estado Novo”, como “principal instrumento de promoção de uma solidariedade nacional, acima das lealdades estaduais” (CARVALHO, 2018, p. 92). De outro, institui-se uma Administração Pública cada vez mais complexa e crescente, na qual “em 1920, o funcionalismo federal era constituído por 65.533 indivíduos”, ao passo que, “em 1965, temos 381.202 pessoas [...] sem considerar as administrações estaduais e municipais e os militares” (PAIVA, 2009, p. 779). A existência de uma Administração Pública sob dominação racional-legal junto a um sentimento de nacionalismo, diante de um processo de modernização do Estado Nacional, deveriam promover

uma evolução significativa da cidadania em todas as suas dimensões. Não foi isso, porém, o que ocorreu. Viu-se um aprofundamento distorcido, sob um crescente autoritarismo que se consolidou em um regime de exceção.

Neste sentido, é particularmente simbólico que no ano de 1937 se tenha, em um mesmo texto constitucional (outorgado), a retirada do direito de greve (art.139), de um lado, e a previsão do estatuto dos funcionários públicos (art.156) que inclui a realização de concursos públicos para investidura nos cargos, direitos como férias e aposentadoria, além da modernização administrativa com a criação de um órgão (art.67) que culminará na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), conforme Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Da mesma forma, é perversamente simbólico que a quarta constituição brasileira – a segunda que foi imposta ao povo – seja divulgada no mesmo dia do Golpe de Estado que instituiu a ditadura de Vargas – a primeira ditadura republicana –, trazendo em seu preâmbulo como justificativa para a sua imposição o “estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista” (BRASIL, CEUB, 1937). No sentido político, havia sido, portanto, a mais anticidadã de todas as constituições, instituindo questões como a pena de morte (art.122, 13), a censura prévia (art.122, 15, a) e a suspensão da imunidade parlamentar (art.169) (BRASIL, CEUB, 1937).

Contraditoriamente, portanto, neste contexto de retrocesso de cidadania, há o avanço de direitos sociais trabalhistas e a modernização da Administração que consolidou o que Abrucio e Loureiro (2018, p. 41) chamarão de “modelo daspiano”. Esse modelo de Administração seria caracterizado, segundo Abrucio e Loureiro (2018), por uma expansão do papel do Estado, pelo aprofundamento racional-legal de uma burocracia pública técnica e pela existência de uma estrutura institucionalizada que foi além das funções clássicas do Estado (Forças Armadas, Diplomacia) e incluiu a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento. Assim, teve-se, de 1930 a 1945, a criação de um “conjunto de órgãos e empresas estatais, inclusive no setor produtivo, como Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional”, marcando a inserção formal do Estado na produção pelo modelo desenvolvimentista (CAVALCANTE & CARVALHO, 2017, p. 5).

O Estado Novo durou até 1945 quando o país viverá, de 1945 a 1964, um primeiro momento efetivamente democrático em 445 anos de história até então, um suspiro em meio a tantos regimes autoritários e conservadores, mas que não alcança 20 anos de duração. Neste momento, uma congruência ocorre com a aproximação das discussões econômicas e administrativas, especialmente, em função do amadurecimento de um processo que vinha desde os anos 1930: o uso de instrumentos de planejamento como base para o desenvolvimento econômico (**Quadro 13**). Essa aproximação fará intensificar-se o debate econômico entre desenvolvimentistas e liberais, conforme discutem Bielschowski (2004), Abreu (2014), Fonseca (2017, 2015, 2002) e Fonseca e Haines, (2012), um debate que dominará a discussão econômica por todo o século XX.

**Quadro 13 – A experiência de planejamento no Estado, de 1939 a 1963**

<b>Período</b>	<b>Planos</b>	<b>Normatização associada</b>	<b>Objetivos</b>
1939 a 1943	Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional	Decreto nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939	Fruto do trabalho técnico do DASP, visava possibilitar o desenvolvimento de indústrias de base, executar obras públicas e estruturar a defesa nacional.
1943 a 1946	Plano de Obras e Equipamentos (POE)	Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943	Praticamente uma continuação do Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional, mas teve sua continuidade frustrada pela promulgação da Constituição de 1946, que determinou a existência de um orçamento uno, impedindo que o plano corresse em paralelo determinando previsões de despesas na linha dos decretos anteriores (Art. 73) (BRASIL, CEUB, 1946).
1950 a 1951 (1953)	Plano SALTE	Lei nº 1.102 de 18 de maio de 1950;  Mensagem Presidencial nº 196 de 1948	Elaborado com base nos trabalhos anteriores do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previa investimentos nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, criava a figura do administrador-geral do Plano (Decreto nº 28.225, de 12 de junho de 1950).
1951 a 1956	Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Horácio Lafer)	Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951	Plano de desenvolvimento econômico que buscava o financiamento externo (com os EUA) que era pontado como um problema nos planos anteriores. Criou também o Fundo de Reaparelhamento Econômico, dado que os problemas de execução dos planos anteriores passavam pela dificuldade de financiamento.

1956 a 1961	Programa de Metas (Plano de Metas)	Decreto nº 38.744 de 01 de fevereiro de 1956 (Cria o Conselho de Desenvolvimento) e Legislação dispersa	<p>Plano setorial e não global de desenvolvimento, com 30 metas para quatro setores além da metas-síntese</p> <p><b>A) Energia:</b> Metas - 1) Energia Elétrica; 2) Energia Nuclear; 3) Carvão Mineral; 4) Produção De Petróleo; 5) Petróleo (Refinação)</p> <p><b>B) Transportes:</b> 6) Reparcelamento das Ferrovias; 7) Construção de Ferrovias; 8) Pavimentação Rodoviária; 9) Construção de Rodovias; 10) Serviços Portuários; 11) Marinha Mercante; 12) Transporte Aéreo;</p> <p>C) Produção de Alimentos: 13) Produção de Trigo; 14) Armazéns; 15) Frigoríficos; 16) Matadouros industriais 17) Mecanização da Agricultura; 18) Fertilizantes</p> <p><b>D) Indústrias de Base:</b> 19) Siderurgia; 20) Alumínio; 21) Metais Não-ferrosos; 22) Cimento; 23) Álcalis; 24) Celulose e Papel; 25) Borracha; 26) Minério de Ferro; 27) Indústria Automobilística; 28) Indústria de Construção Naval; 29) Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado; 30) Formação de Pessoal Técnico</p> <p><b>Meta-síntese:</b> Construção de Brasília</p>
1962 a 1963	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (Celso Furtado)	Sem legislação específica	<p>O plano se destacava por incorporar o problema da inflação e da dívida externa, mas, também por trazer, no objetivo 8, a preocupação com a coordenação administrativa do plano.</p> <p><b>Objetivos Básicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional;</li> <li>2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária;</li> <li>3. Criar condições para que melhorar a distribuição de renda para a população;</li> <li>4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública;</li> <li>5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando reduzir as disparidades regionais;</li> <li>6. Eliminar entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos;</li> <li>7. Encaminhar soluções visando refinar adequadamente a dívida externa;</li> <li>8. Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação.</li> </ol>

Fontes: Biblioteca Digital do Planejamento (Ministério do Planejamento); Abreu (2014); Vianna (2014a, 2014b); Pinho Neto (2014); Orenstein e Sochaczewski (2014); Mesquita (2014); Vianna e Villela (2011); Villela (2011), elaboração própria.

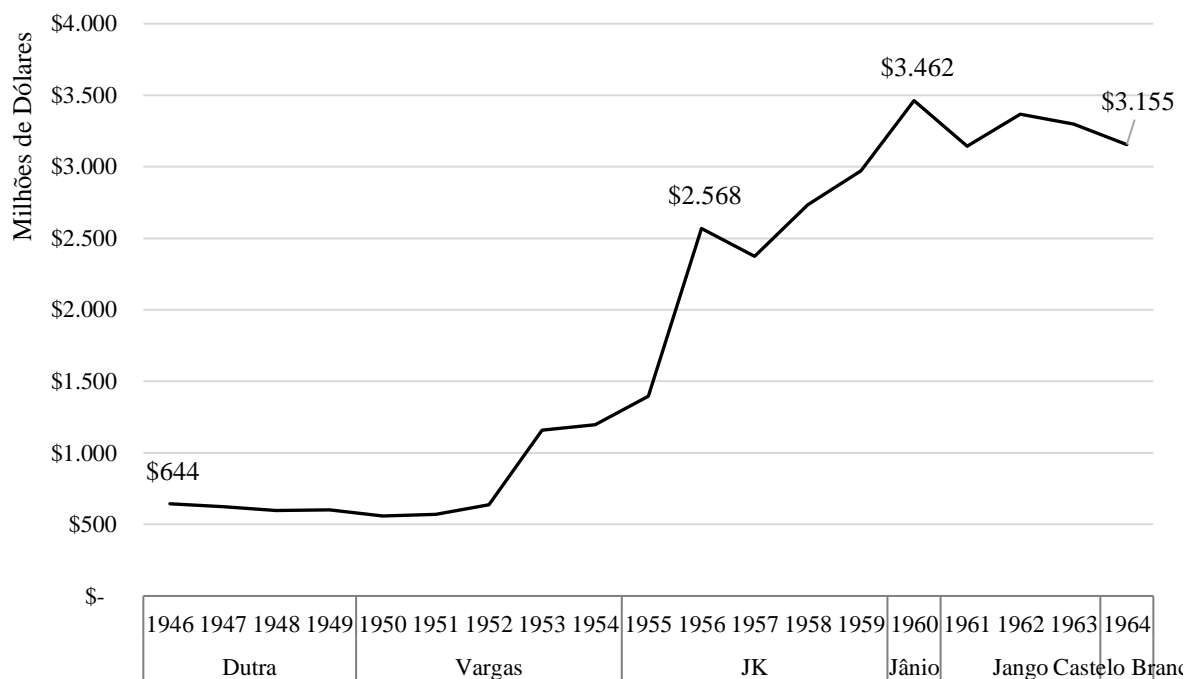
O Estado Burocrático que a modernização conservadora brasileira concebeu ajudou a impulsionar mais uma figura central no desenvolvimento social nacional: o tecnocrata. Os planos apresentados no **Quadro 13** demonstram a ascensão de economistas na definição das políticas públicas de Estado, fato que será impulsionado ainda mais no período seguinte. Se por um lado o conhecimento técnico auxiliava na construção de planos, de outro, os burocratas

passavam interferir decisivamente nas políticas públicas. E foi nesta época que a pressão de técnicos (especialmente economistas) de dentro e de fora do governo começa a mostrar força, especialmente quando os órgãos de econômicos do governo começam a ser criados, primeiramente, com a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) (Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945), uma versão embrionária do Banco Central do Brasil. Como Dargent (2015, p. 2) afirma, “os tecnocratas são atores de longa data na América Latina”, pois, em quadros históricos de líderes populistas e de uma população desigualmente formada, “o conhecimento técnico fornece ao seu portador um poder considerável”, capaz, segundo ele, de determinar políticas que contrariem o projeto político legitimado pelo voto (DARGENT, 2015, p. 5).

A partir do modelo de burocracia interventora e desenvolvimentista, a trajetória dos planos de governo começa a se comunicar com as trajetórias dos problemas econômicos do país, primeiro com a formação da indústria de base, passando pela dificuldade nas fontes de financiamento que aumentarão substancialmente a dívida externa e depois, com o aumento dos dispêndios, a inflação. Tanto que o Plano Trienal inaugura uma série de planos a versar sobre o quadro inflacionário (**Gráfico 7**), que sai de um valor negativo em 1930, em função da crise de 1929, e alcança 91,8% ao ano em 1964, além da dívida externa, esta crescendo fortemente no período, totalizando um aumento 390% de 1946 a 1964 (**Gráfico 6**). Pode-se dizer que os dois problemas serão carregados desta época à década de 1990, constituindo duas grandes áreas de atuação do BCB por muito tempo e implicando toda uma estrutura burocrática montada para enfrentá-los.

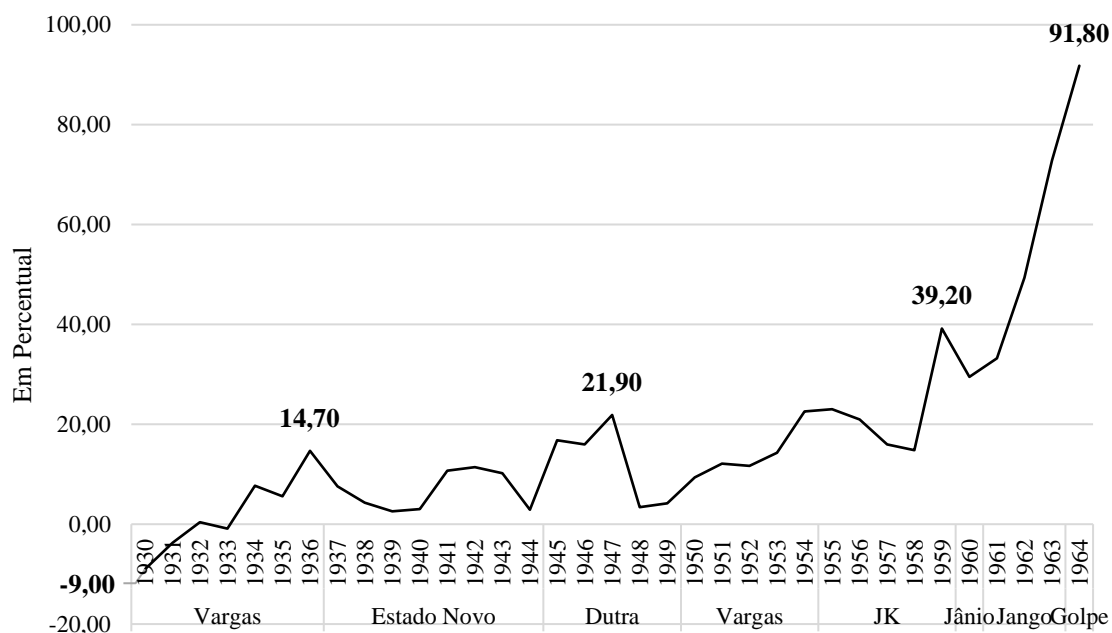
Em meio a este cenário, a Constituição de 1946, desta vez promulgada então, instituiu constitucionalmente os direitos do trabalho, embora de modo conservador, posto que os reconhecia, mas não os regulamentava. Ela manteve a liberdade de imprensa e foi escrita de modo pluripartidário, mas ainda centralizava um controle do movimento sindical, usado como ferramenta de apoio e controle pelo Estado (CARVALHO, 2018). Ou seja, havia de fato uma cidadania regulada, tal qual apontado por Guilherme dos Santos (1979). Mas de nada adiantava o direito, se a elite tecnocrática econômica e liberal não quisesse uma agenda social no governo.

**Gráfico 6 – Dívida externa registrada, total anual em US\$ (milhões), de 1946 a 1964**



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

**Gráfico 7 – Preços ao consumidor, taxa anual, de 1930 a 1964**



Fonte: Abreu (2014) – Anexo Estatístico, elaboração própria

Como Habermas (2015, p. 57) alerta, portanto, “os regimes tecnocráticos continuarão a proliferar sob o rótulo inocente de ‘governança’, desde que as fontes de legitimação



democrática não sejam exploradas com sucesso”, e as formas de legitimação democrática do período de 1945 a 1964 se esgotaram muito rapidamente. Conforme Murilo de Carvalho (2018) analisa, na história da cidadania no Brasil, a sociedade brasileira parece não ter paciência para participar do desenvolvimento democrático de suas instituições e para aguardar a sua consolidação. Esse período, que poderia significar um forte impulso de aprofundamento de direitos, viu ocorrer, na verdade, uma forte radicalização política que culminaria em mais um regime de exceção. Como Guilherme dos Santos comenta:

“Com a quase democracia emergente em 1945, logo depois de derrubado o autoritário Estado Novo de Getúlio Vargas, inicia-se outro capítulo nacional na história das críticas às instituições representativas democráticas, em particular à forma de governo e ao sistema eleitoral constitucionalmente escolhido” (SANTOS, 2018, p. 20).

Como vimos, dois processos econômicos históricos surgem nessa época e se tornam centrais na agenda econômica dos governos, a inflação e a dívida externa, passando a dominar planos e estruturas de governo. Ambos, porém, foram associados, pela vertente liberal e conservadora, aos planos desenvolvimentistas, que deveriam ser controlados a qualquer custo. Assim, o período seguinte consistirá na nova incursão de militares no poder, em mais um retrocesso democrático e consolidará a ascensão de economistas no poder.

#### **4.5 1964 a 1985: o recuo democrático com novos direitos sociais**

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao discutir os regimes políticos e a democracia na América Latina, identificam três projetos políticos em disputa, um projeto autoritário, um projeto neoliberal e um projeto democrático-participativo. A história do Brasil a partir de 1964 seria a história de alternância destes três projetos. Sabendo que um quarto projeto anterior, fracassara:

“O projeto corporativo populista, por exemplo, foi capaz de promover grandes mobilizações, abrir um espaço político para as classes trabalhadoras, e implementar importantes direitos sociais. No entanto, o custo foi a subordinação política das classes trabalhadoras, inexistência de espaços públicos relevantes e a implantação de uma cultura política corporativa e autoritária” (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006, p. 28).

O período seguinte ao da modernização conservadora é, portanto, mais um retrocesso contraditório na história da cidadania no país. Mais uma vez, direitos sociais são utilizados para

acomodar agitações políticas. Mais uma vez a estrutura da Administração Pública é reforçada, tornando-se ainda mais tecnocrática. E, mais uma vez, os direitos políticos e civis são sacrificados e amortecidos por cessões de direitos sociais trabalhistas pelo Estado. Praticamente, sob ditadura e repressão, todo o aparato de Bem-Estar Social relacionado à previdência, por exemplo, foi consolidado no regime militar (**Quadro 14**).

**Quadro 14 – Avanços nos direitos sociais, normas e burocracia, de 1966 a 1974**

<b>Marcos Normativos e Instituições de Direitos Sociais</b>	<b>Ano</b>
Cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social (Decreto n. 72/66) - unificando todos os institutos existentes até então, com exceção do IPASE.	1966
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei 5.107, de 13 de novembro de 1966)	1966
Integra o seguro de acidentes de trabalho ao Instituto Nacional de Previdência Social.	1967
Comissão Interministerial de Preços, agência incumbida de autorizar aumentos nos preços de bens finais de empresas que recebem privilégios fiscais do Estado e de regular o salário mínimo, o que já vinha ocorrendo desde 1940, e os chamados salários profissionais.	1968
Criação do Programa de Integração Social (PIS)	1970
Criação do PRORURAL, a ser executado pelo FUNRURAL, que efetivamente estende aos trabalhadores do campo o início de uma legislação previdenciária	1971
Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	1974
Lei 5.859: estendem-se às empregadas domésticas os benefícios da Previdência Social.	1972
Lei 5.890, de 8 de junho de 1973: estendem-se aos trabalhadores autônomos os benefícios da Previdência Social.	1973
Criação, em 25 de junho de 1974, pela Lei 6.062, do Ministério de Previdência e Assistência Social	1974
Lei de 7 de novembro de 1974, n. 6.136, que inclui o salário-maternidade	1974
Lei n 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que provê amparo previdenciário, pensões e assistência médica, aos maiores de setenta anos e inválidos que tenham contribuído pelo menos 12 meses, consecutivos ou não, em qualquer época, para o INPS	1974
Cria-se o Conselho de Desenvolvimento Social, diretamente ligado ao Executivo federal e de composição interministerial.	1974
Lei 6.168, de 9 de dezembro de 1974, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS)	1974

Fonte: Guilherme dos Santos (1974), Fausto (1995), Iglésias (1993), elaboração própria.

Do ponto de vista da Administração Pública, tem-se o mais significativo marco legal desde a criação do DASP, com a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967. Cavalcante e Carvalho (2017, p. 5), como a maioria da pesquisa brasileira, considera este decreto como sendo “a segunda reforma administrativa do país”. Ignoram, no entanto, as reformas administrativas do Império que comentamos no **Quadro 10**. De qualquer maneira, o Decreto-Lei 200 de 1967, “estabelecia

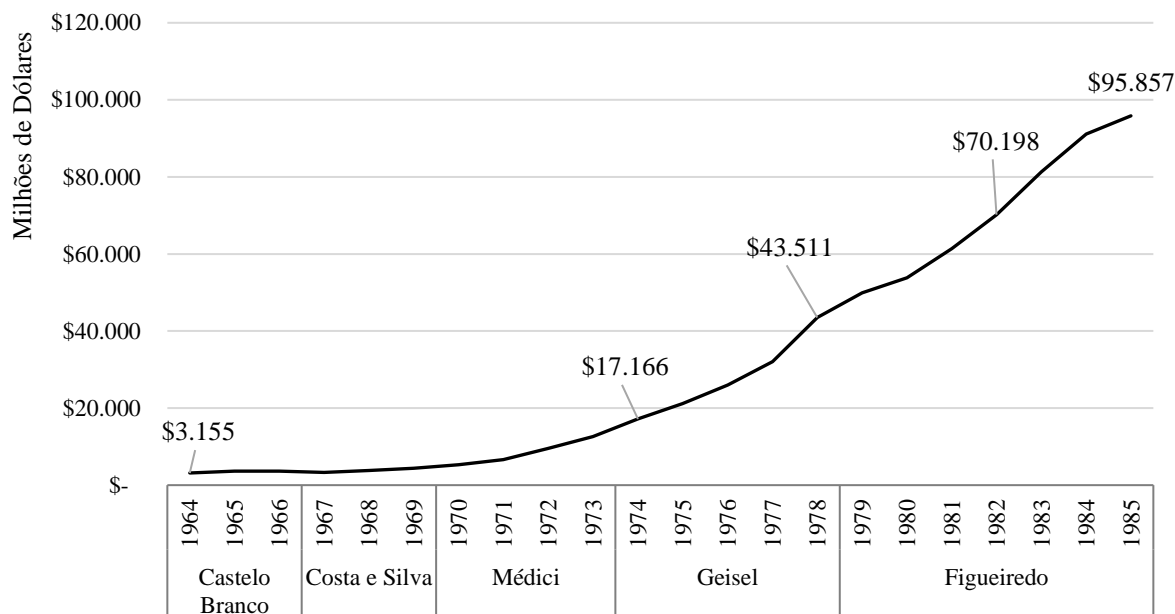
a organização da administração pública federal, regras de administração orçamentária e financeira, compras governamentais e organização de pessoal civil” (CAVALCANTE & CARVALHO, 2017, p. 5). Trata-se de mais um avanço, sobretudo, em função da organização orçamentária e financeira, principalmente porque este período consagraria, também, a modernização do Sistema Financeiro Nacional (SFN), praticamente constituindo-o em termos de mercados e reguladores nos moldes em que ele funciona até hoje, com a criação do Banco Central do Brasil, com a lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964; do mercado de capitais e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), na lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; e com a lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976).

Todo este novo aparato institucional propiciou o uso intensivo de planos de governo, tal como no período anterior, tentando combinar dinâmicas de desenvolvimento social com planos econômicos. É interessante perceber que, neste período, começa a se desenvolver uma dominância econômica sobre as pautas dos governos, sendo que, em todos os planos, a principal questão é a econômica que condiciona todas as demais. Mesmo o esforço de modernização da Administração Pública começa a aparecer como questões auxiliares destes instrumentos (**Quadro 15**). Neste sentido, alguns planos começam a citar a profissionalização, a melhoria de processos e de estruturas administrativa como requisitos a serem desenvolvidos para o sucesso dos planos. O I PND, por exemplo, trazia como ações administrativas para modernização das estruturas da administração direta e indireta o “incremento da profissionalização da administração” (BRASIL, 1972, p. 70). II PND, por sua vez, trazia ao final a menção ao “fortalecimento da estrutura das Secretarias-Gerais, dotando-as de unidades permanentes de planejamento, orçamento e reforma e modernização administrativa, com equipes técnicas também permanentes, à base da carreira de Técnicos de Planejamento” (BRASIL, 1974, p. 141). Era a burocratização final da Administração Pública.

**Quadro 15 – Instrumentos de planejamento do governo, de 1964 a 1985**

<b>Período</b>	<b>Planos</b>	<b>Normatização associada</b>	<b>Objetivos</b>
1964 a 1967	Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)	Sem legislação específica	Ironicamente, apresentava-se como uma fórmula bem-sucedida de planejamento democrático. Tinha como objetivos: 1) aumentar o crescimento econômico; 2) conter o processo inflacionário; 3) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais; 4) melhorar as oportunidades de emprego produtivo à mão de obra; 5) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos.
1968 a 1970	Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)	Sem legislação específica	Aprofundar o processo de desenvolvimento econômico e social, por meio de um programa de investimentos nas áreas consideradas estratégicas
1970 a 1972	Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo	Sem legislação específica	Tinha como objetivo transformar o país em uma economia desenvolvida até o final do século, atuando em quatro áreas: 1) educação; 2) saúde e saneamento; 3) agricultura e abastecimento; 4) desenvolvimento científico e tecnológico; 5) poder de competição da indústria nacional.
1972 a 1974	I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I)	Lei 5.727, promulgada em 4 de novembro de 1971	Tinha três objetivos: 1) colocar o Brasil no espaço de uma geração na categoria de nações desenvolvidas; 2) duplicar a renda em relação a 1969 per capita até 1980; 3) elevar o PIB em 1974 de 8% a 10%. Previa, nas ações administrativas, uma Reforma Administrativa. Instituiu o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais e abriu um diálogo com o empresariado nacional.
1975 a 1979	II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II)	Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974; Mensagem n.º 430, de 10 de setembro de 1974, ao Congresso Nacional	Tinha por objetivos elevar a renda per capita e o produto interno bruto, com os mesmos intuítos de tornar o Brasil um país desenvolvido.
1980 a 1985	III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND III)	Resolução n.º 01, de 1980	O objetivo-síntese era a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, com base nos chamados objetivos nacionais: 1) Acelerado crescimento da renda e do emprego; 2) Melhoria da distribuição da renda; 3) Redução das disparidades regionais; 4) Contenção da inflação; 5) Equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; 6) Desenvolvimento do setor energético; 7) Aperfeiçoamento das instituições políticas.

Fonte: Biblioteca Digital do Planejamento (Ministério do Planejamento), elaboração própria.

**Gráfico 8 – Dívida externa registrada, total anual em US\$ (milhões), de 1964 a 1985**

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Neste período, também o endividamento externo continuou forte e crescente (**Gráfico 8**), tal qual a inflação. E ambos ocuparam a agenda do BCB recém-criado. É interessante notar que, embora neste período constituía-se um Estado nos moldes do que Guillermo O'Donnell (1979) concebia como burocracia autoritária, a primeira experiência de governo era uma inflexão liberal, combatendo fortemente a inflação por meio da promoção de um ajuste fiscal duro, com arrocho salarial. A esse primeiro momento seguiram-se tentativas de desenvolvimentismo, novamente explorando o embate entre estas correntes até a redemocratização.

Os atos institucionais, a perda de direitos políticos e civis, a violência por parte do Estado, a censura e a outorga de mais uma Constituição, a de 1967, maculam qualquer possibilidade de aprofundamento de cidadania no período, mas os liberais econômicos comemoraram a experiência liberal econômica e autoritária, repetindo – de maneira mais opressora – a realidade vivida na virada Campos Sales-Rodrigues Alves, durante a República Velha. Dois últimos aspectos seriam reforçados no período do regime de exceção, a concentração de renda nos mais ricos e o aumento da desigualdade. Conforme Pedro Souza (2019, p. 370) demonstra, “o golpe militar de 1964 assinalou um ponto de inflexão. A fração do 1% mais rico interrompeu a

tendência de queda e pulou de 17-19% [do acúmulo de renda] para mais de 25% entre 1964 e 1970”.

#### 4.6 De 1985 em diante: democracia e cidadãos de bem

O legado do período militar foi, do ponto de vista econômico, o descontrole inflacionário, o endividamento externo e o crescimento com concentração de renda que aprofundou a desigualdade no país (SOUZA, 2019). Do ponto de vista da cidadania, retornava-se à possibilidade de aprendizagem democrática. Conforme analisa Marcelo Neves (1994), avançava-se agora verdadeiramente para um processo inclusivo, porém, institucionalmente, o perfil tecnocrático das instâncias do poder não pareceria ter acompanhado esse movimento:

“Do período de restrição dos direitos civis aos ingênuos e libertos na Carta Imperial de 1824 até o amplo reconhecimento dos direitos civis, políticos, sociais e coletivos no texto constitucional de 1988, teria havido um processo intenso de conquista e desenvolvimento da cidadania. Mas essa evolução no cenário do palco constitucional não teve significado relevante na práxis político-jurídica” (NEVES, 1994, p. 267).

Isso porque, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) comentam, as práticas autoritárias na América Latina, que formalmente teriam caído após os regimes ditatoriais, não desapareceram da sociedade, e nem a abertura democrática significou o final do projeto político autoritário na região. Inclusive, o autoritarismo ganhou novas formas, até fora do Estado, quando ele se espalhou para os grupos paramilitares, por exemplo, na Colômbia, ou nos grupos de autodefesa no Peru, ou nas *pandillas* (bandos) e maras salvadorenhas, ou mesmo nas milícias no Brasil. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam ainda o *aggiornamento* democrático das elites conservadoras que assimilaram parte do vocabulário da época de transição, montando um falso discurso democrático, como reflexo do aprendizado da ditadura, que aprendeu a dosar direitos sociais com opressão.

Dois fenômenos chamam a nossa atenção neste período. O mais importante deles é a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988 (CRFB/88). O outro é a conversão deste aparelho de Estado burocrático que veio sendo montado, desde 1930, de impulsionador da modernização em responsável pelos descaminhos da economia no país. Os

dois fenômenos vão opor os projetos políticos democrático-participativo e o neoliberal, ambos ganhando força logo após a transição, o neoliberal com a insistência do discurso de que o Estado deveria funcionar como uma empresa privada, e o democrático-participativo com a construção do marco normativo mais significativo em termos de cidadania que o país já tinha criado (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006).

Do ponto de vista da Administração Pública, é interessante perceber que os grandes planos de governo perdem espaço para os planos econômicos (Planos Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor I, Collor II e Real). De outro lado, se a Administração Pública deixa de ser protagonista, os movimentos sociais – que estiverem latentes em esforços significativos mas episódicos – ganham uma força nunca antes vista. Assim, aumenta-se “o debate sobre espaço público no Brasil” de modo a se defender o projeto participativo como fundamental para o amadurecimento da cidadania no país, o que ganhou espaço “na Constituição de 1988 e foi defendido no processo de transição por numerosos movimentos sociais e organizações da sociedade civil” (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006, p. 23).

Apesar da visão deturpada do serviço público que começava a se construir, “a redemocratização, iniciada em 1985, trouxe alguns importantes avanços em termos de profissionalização do serviço público” (CAVALCANTE & CARVALHO, 2017, p. 6). A Constituição universaliza o princípio de concurso público para investidura na Administração Pública, cria-se o Regime Jurídico Único (RJU) e fundam-se escolas de governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Abrucio e Loureiro (2018) vão na mesma linha e apontam cinco aspectos da CRFB/88 que significaram avanços na Administração Pública, são eles: a) a já mencionada questão dos concursos públicos; b) a introdução de instrumentos de participação popular, a reconstrução do Ministério Público (MP) e a previsão do *habeas data*; c) universalização dos direitos da cidadania, em diversas áreas, como o Sistema Único de Saúde (SUS); d) a ampliação do o rol de setores e políticas públicas como dever do Estado; e) a proposição da descentralização para Estados e Municípios.

Se do ponto de vista político e principalmente das mobilizações sociais a redemocratização era promissora, do ponto de vista econômico, no entanto, ela apresentava sérios problemas, sobretudo, inflacionários. Um sintoma disso é que, dos nove padrões monetários da história do

país, cinco surgiram após a redemocratização. Se contarmos o início do regime militar de 1964, serão sete desde o golpe de 31 de março daquele ano (**Quadro 16**). E estes problemas fizeram com que os planos de governo que surgissem depois mudassem o enfoque; de ampliar a estrutura, o foco passou a ser reduzir, cortar e desburocratizar. Essas visões geraram planos de reformas administrativas de matiz gerencialista, no governo Collor e no governo FHC.

**Quadro 16 – Padrões monetários no Brasil, de 1500 aos dias atuais**

Moeda	Vigência	Normatização
Mil-Réis	Do início da Colonização, começo do século XVI, até 30/10/1942	1568: determinação real, autorizando a circulação de moedas portuguesas na terra descoberta Ordem de 24 de março de 1645 Lei 59 de 8 de outubro de 1883
Cruzeiro	1º/11/1942 a 1º/12/1964	DL 4.791, de 5.10.1942
Cruzeiro Novo	2/12/1964 a 12/2/1967	Lei 4.511, de 1º.12.1964 DL 1, de 13.11.1965 Decreto 60.190, de 8.2.1967 Res. 47, de 8.2.1967
Cruzeiro	15/5/1970 a 27/2/1986	Res. 144, de 31.3.1970 Lei 7.214, de 15.8.1984
Cruzado	28/2/1986 a 15/1/1989	DL 2.283, de 27.2.1986 Res. 1.100, de 28.2.1986 DL 2.284, de 10.3.1986
Cruzado Novo	16/1/1989 a 15/3/1990	MP 32, de 15.1.1989 Res. 1.565, de 16.1.1989 Lei 7.730, de 31.1.198
Cruzeiro	16/3/1990 a 31/7/1993	MP 168, de 15.3.1990 Res. 1.689, de 18.3.1990 Lei 8.024, de 12.4.1990
Cruzeiro Real e URV	1º/8/1993 a 30/6/1994	MP 336, de 28.7.1993 Res. 2.010, de 28.7.1993 Lei 8.697, de 27.8.1993
Real	1º/7/1994 em diante	MP 434, de 27.2.1994 Lei 8.880, de 27.5.1994 MP 542, de 30.6.1994 Lei 9.069, de 29.6.1995

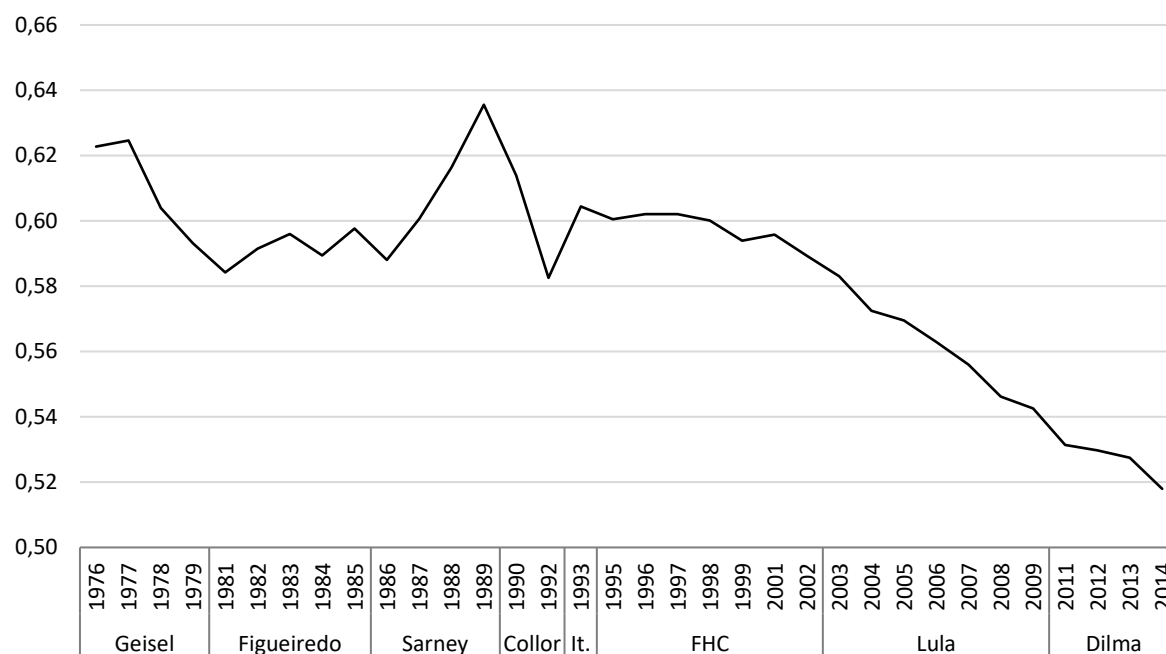
Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

Como legado deste período, portanto, a questão liberal mais uma vez se contrapõe aos aspectos desenvolvimentistas. Desta vez, porém, a agenda econômica é completamente dominante, e a estabilização monetária e o ajuste fiscal passam a dar a tônica dos governos da Nova República de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso. O legado da burocracia autoritária foi a sua conversão em uma burocracia tecnocrática econômica, na qual o Banco Central do Brasil passou a ocupar um espaço fundamental. Apesar disso, a redemocratização conseguiu reverter



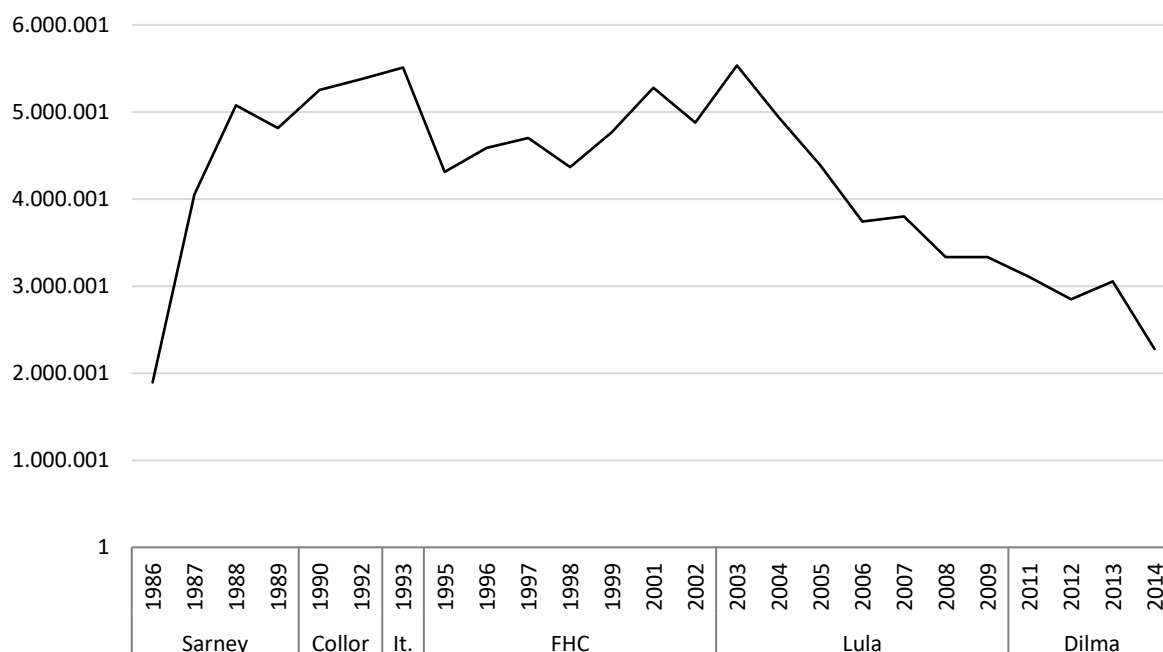
em parte o processo de exclusão e desigualdade acentuado pelo governo militar, muito em função das políticas sociais construídas a partir da CRFB/88. Uma das evidências disso é a reversão do coeficiente de Gini que piorou durante o final do período militar, e vem caindo desde então, especialmente nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rouseff, conforme se vê no **Gráfico 9**.

**Gráfico 9 – Coeficiente de Gini no Brasil, de 1976 a 2014**



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Mais significativo que esse dado, no entanto, foi o expressivo decréscimo da pobreza, a partir do governo Lula (**Gráfico 10**). Tratava-se de uma mobilidade social nunca acontecida, um período de crescimento econômico com inclusão social sem precedentes, que levaram Laura Carvalho (2018) a qualificá-lo como milagrinho, em alusão ao milagre econômico do período ditatorial do regime militar. Foi uma ascensão das classes mais baixas reconhecida até mesmo por economistas avessos às políticas petistas (NÓBREGA, 2016; BACHA, 2016; BOLLE, 2016).

**Gráfico 10 – Número de domicílios extremamente pobres, de 1986 a 2014**

Fonte: IBGE, elaboração própria.

Após esse longo ciclo de recuos, autoritarismo e neoliberalismo, em 2003, o projeto político democrático-participativo chegou ao poder. Não se procedeu uma inversão na política econômica, que permaneceu neoliberal no primeiro mandato. Ao final do segundo mandato e na transição para o segundo, porém, ocorre a tentativa de recuperação do desenvolvimentismo com a chamada Nova Matriz Econômica, que combinava a taxa de juros reais alta, o câmbio valorizado, o controle de preços administrados do petróleo e subsídios a setores produtivos para conter efeitos de desaquecimento da economia (BASTOS, 2012; BARBOSA FILHO, 2017; OREIRO, 2017; NÓBREGA, 2016; BACHA, 2016). A insatisfação da elite econômica liberal foi muito forte neste período.

Como lembram Jessé Souza (2016) e Guilherme dos Santos (2017), porém, o conservadorismo então latente na sociedade brasileira, combinado com a mudança de política econômica proporcionada pela Nova Matriz Econômica, mais um projeto político autoritário que nunca deixou de estar presente na sociedade brasileira, e, por fim, aliado a escândalos de corrupção que vinham sendo investigados desde 2006, culminaram no impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Não sem antes o país protagonizar mais uma marcha às ruas contra a corrupção, pelos valores morais da família tradicional brasileira e pela cidadania dita

do bem – reivindicada, em sua maioria, por homens brancos, de classe média alta ou ricos e conservadores, como os homens bons do Brasil Colônia. As mobilizações sociais que eram tão reivindicadas e que ficaram desarticuladas por tanto tempo, durante a história do Brasil, vieram na transição da redemocratização. Primeiro, com a frustração das diretas já em 1985, depois com o impeachment de Collor, em 1992; e depois, em 2013, de maneira inesperada, abrupta, quando “cientistas políticos, sociólogos, jornalistas, políticos, serviços de inteligência, marqueteiros, estavam longe de prever que a turbulência se verificaria tão cedo e com tanta força” (CARVALHO, 2018, p. 7).

Se, bestializado, o povo estava na transição golpista da Monarquia para a República, em 1889; em 2013, foi a nossa vez, e “todos assistimos, bestializados, a essa explosão coletiva de insatisfação” (CARVALHO, 2018, p. 8). Manifestações havia no passado, mas o ingrediente das redes sociais era novo, imprevisível. Essas manifestações, porém, frustraram-se como as de 1985, sem se compreender a sua real intenção, e não impediram a eleição do projeto político democrático-participativo em 2014. Desta vez, porém, a falta de paciência com as instituições democráticas, que Murilo de Carvalho (2018) tanto comenta, apresentou-se novamente, mas, dessa vez, não foi o autoritarismo da força bruta a fazer a destituição do poder, mas a autoridade da técnica, da tecnicidade, a encontrar uma motivação pretensamente isenta para realizar a transição de que gostaria o projeto político neoliberal.

Começa-se, em 2016, o encerramento do longo ciclo da cidadania regulada. Em pouco tempo, o governo de Michel Temer aprova a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional nº 95 da CRFB/88), a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017) e a Lei da terceirização (Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017), esfacelando boa parte dos direitos sociais que saíram na frente, no início do século XX, mas não consegue aprovar a Reforma da Previdência. O Projeto Político neoliberal, então, se aproveita mais uma vez do autoritarismo, para fazer valer a sua vontade e elege um presidente, em 2018, que enaltece todos os retrocessos democráticos e de cidadania do Brasil, dos últimos 50 anos. E os ultraliberais chegam ao poder.

O recado de um dos ex-presidentes do BCB parece estar certo, vivemos o tempo em que a economia determina a legitimidade política:

“As lideranças políticas mais atentas fazem a seguinte comparação: em 1962 e 1963 houve uma recessão, e o governo João Goulart caiu; em 1982 e 1983, nova recessão, e foi o fim do regime militar; em 1991 e 1992, mais uma recessão, e o [Fernando Affonso] Collor [de Mello] desapareceu. Mais recentemente, houve o impeachment da presidente Dilma” (LANGONI, 2019, p. 85).

Feito este longo caminho da cidadania no Brasil e da sua relação com a Administração Pública, é hora de ver como isso se relaciona com o BCB, para fazer emergir a noção de cidadania financeira.

## **5 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA FINANCEIRA PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

### **5.1 Um esclarecimento preliminar: o que faz um banco central? Arranjos institucionais da política monetária no Brasil**

A construção da organização do Sistema Financeiro Nacional se dá em meio ao processo de modernização conservadora que teve início nos anos 1930 e se estendeu até 1945, período que experimentou impulsos revolucionários, rupturas institucionais e ditadura. Este período coincide da ascensão da cidadania regulada, da expansão dos direitos sociais em detrimento dos políticos, demonstrando que o processo de construção da cidadania brasileira não segue a progressão dada por Thomas Marshall (1967). Além disso, essa evolução demonstra a dependência do Estado na construção da cidadania brasileira, no processo que Murilo de Carvalho (2018) chama de estadania, que é perceptível na construção da burocracia que se pretende técnica, isolada, blindada das questões políticas.

Antes de entrar nos detalhes da genealogia do BCB, é preciso entender que a condução e a execução da política monetária podem ocorrer sob diversos arranjos institucionais, e um dos arranjos mais tradicionais – e para o qual a maior parte dos países evoluiu – foi por meio da sua centralização em órgãos chamados bancos centrais (GOODHART, 1991). Nada impede, no entanto, que a política monetária seja conduzida por outros arranjos ou por mais de um órgão, e foi exatamente esse processo pelo qual o Brasil passou. Havia um arranjo descentralizado de definição e condução de política monetária que foi centralizado depois na figura de dois órgãos, o banco central e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Além da política monetária, bancos centrais foram assumindo novas funções ao longo do tempo, dentre as quais Ciocca (2015) destaca a de fiscalização do sistema financeiro e a de manutenção dos sistemas de pagamentos, entre outras, mas, fundamentalmente, a sua ideia-núcleo gira em torno das noções de política monetária e de estabilidade do sistema financeiro (BLINDER, 2010; ILLING, 2008; GOODHART, 2003; CHANT & ACHESON, 1986). Mais recentemente, após a crise financeira de 2007-2008, novas funções foram destacadas, sobretudo a de regulador do sistema financeiro, em uma visão que amplia a noção de mera fiscalização contábil incorporando a proteção ao

consumidor financeiro, tal como Tucker (2018) destaca, conjugando as visões de que se chamam de macroprudenciais e de política monetária (COBHAM, 2012), além de papéis subsidiários como o de provedor de análises econômico-financeiras, dado o grande aprofundamento de departamentos de estatística e de pesquisa em bancos centrais em vários países do mundo (CHORAFAS, 2013).

Para compreender essa evolução, no Brasil, portanto, é preciso entender minimamente o que seriam a política monetária, seus instrumentos e regimes monetários no país. Conforme Mankiw (2012, p. 330) define, política monetária corresponde à “fixação da oferta de moeda [para a economia de um país] pelos formuladores de políticas no banco central”; trata-se de uma das políticas econômicas mais tradicionais, ao lado da política fiscal (que versa sobre dispêndios do governo), para promover estabilidade no funcionamento da economia, de acordo com os objetivos perseguidos pelos formuladores dessa política. Tal como afirmam Sachs e Larraín (2013, p. 630), a “questão de quais são ou devem ser os objetivos da autoridade monetária não é fácil”, e, como Benjamin Friedman (2008) ressalta, podem ser múltiplos e simultâneos, porém, pode-se dizer de modo genérico que, “em última análise, o interesse da política monetária é promover a estabilidade e o crescimento econômico com baixa inflação”. Diante disso, o seu foco primordial seria tomar decisões para afetar o nível geral de preços impedindo movimentos fortes de sua elevação (inflação) ou de decréscimo (desinflação) que prejudiquem o crescimento econômico. O termo política, portanto, refere-se ao fato de ser uma decisão de Estado, ainda que executada por um órgão independente, sobre medidas que possam afetar alguma variável econômica, no caso, a moeda. Essas medidas são os chamados instrumentos tradicionais de política monetária como o redesconto, a taxa de juros e o depósito compulsório.

Além disso, existe um extenso debate em macroeconomia, disciplina da Economia que estuda as políticas monetária e fiscal afetando a economia como um todo (em nível amplo), sobre as maneiras de condução da política monetária e os seus efeitos ou não na sociedade, e uma parcela específica cuida dos chamados regimes monetários ou regimes de política monetária (HEINEMANN, KLÜSH & WATZKA, 2017; TRUMAN, 2003; MODENESI, 2005). Conforme Modenesi (2005, p. XLVI) define, um “regime monetário nada mais é do que uma estratégia de condução da política monetária baseada na utilização de uma regra”. A ideia por

trás da definição desse tipo de regra, portanto, seria limitar a liberdade para atuar (discricionariedade) dos executores da política monetária, pois uma parte significativa da literatura econômica entenderia essa liberalidade como perniciosa<sup>77</sup>.

Malgrado a definição de regimes monetários ao longo da história econômica possa variar muito, tal qual Bordo e Capie (1994) demonstram, para fins deste trabalho acompanharemos a definição de Modenesi (2005) já citada, em cuja obra o autor também apresenta uma visão panorâmica dos três principais tipos de regimes monetários consagrados pela economia, baseados em três tipos distintos de regras: i) metas cambiais; ii) metas monetárias, iii) metas para inflação. Muitas vezes a literatura econômica denomina a escolha de uma dessas metas com o termo ancoragem, uma metáfora que remete à imagem de que política econômica está segura, presa a uma meta que a fixa na estabilidade, ou seja, como uma âncora no fundo do mar a estabilizar um navio. Conforme Modenesi (2005, p. XLV) argumenta, portanto, “[a]dotar uma âncora consiste em optar pela fixação do valor de uma variável-chave nominal como elemento central da política monetária. A taxa de câmbio, o estoque monetário ou a taxa de inflação são as variáveis-chave escolhidas ou as âncoras nominais mais utilizadas”, correspondendo a cada um dos três regimes citados. Assim, na meta de câmbio, estabelece-se um valor a ser perseguido para a taxa de câmbio, ou seja, na relação entre a moeda nacional e uma estrangeira; na meta monetária, estabelece-se um valor de crescimento do volume de moeda na economia, e, na meta para a inflação, decide-se por um valor a ser alcançado de taxa de inflação (que mede a elevação do nível geral de preços da economia).

Apresentadas essas definições, temos que, antes da formação de um banco central tradicional, ou seja, que concentrasse as quatro funções tradicionais conforme Tucker (2018), Blinder

---

<sup>77</sup> O debate em torno do qual a definição de um determinado regime monetário gira, por conseguinte, é o sobre o grau de discricionariedade para atuação dos executores de política monetária. Conforme Bernholz (2003) e Modenesi (2005) comentam, o que uma parte da teoria econômica defende é que, se houver muita liberdade para agir, sob forte influência de governos, os bancos centrais poderiam atender aos pedidos de governantes para estimular a economia a favor do crescimento econômico e com isso acabar gerando inflação, o que seria descumprir o papel precípua da autoridade monetária de zelar pela estabilidade da moeda. Esse tipo de comportamento é descrito na literatura econômica como o viés inflacionário dos governos. Diante disso, conforme Bernholz (p. 14) argumenta, “[c]om o viés inflacionário dos governos, a inflação só pode estar ausente a longo prazo se as mãos dos governantes estiverem vinculadas a um regime monetário ou de constituição adequado”, ou seja, se a sua liberdade para agir for limitada pelo compromisso estrito a uma determinada regra de condução da política monetária. Associada a essa discussão, portanto, encontram-se questões conexas como a independência dos bancos centrais, o tipo de racionalidade que guia os agentes econômicos e mesmo a capacidade de a política monetária gerar efeitos no chamado lado real da economia (a produção de bens e serviços).

(2012), Cobham (2012) e Chorafas (2013), quais sejam, a de coordenador da política monetária, supervisor e regulador do sistema financeiro, mantenedor do sistema de pagamentos e de compensações financeiras, e de salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro, essas funções encontravam-se dispersas em vários órgãos. De início, durante o século XIX, essas funções concentravam-se no Banco do Brasil e no Tesouro Nacional. Quando analisamos as funções nucleares pretendidas por um banco central moderno, como o controle sobre a oferta de moeda e a definição de políticas monetárias, é possível ver, como defende Novelli (2001), que existe uma proto-história do BCB que remonta à criação do Banco do Brasil, em 12 de dezembro de 1809<sup>78</sup>, com a vida de D. João VI de Portugal em 1808, dado que esta instituição cumpria estas funções neste período até dividi-las em um confuso arranjo com o Tesouro e a Sumoc até 1965, e com o próprio BCB até os anos 1980.

Em todo o extenso período que vai do início do século XIX até 1945, deu-se a definição e a execução da política monetária em um arranjo que combinava o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, conforme discutem Corazza (2006), Novelli (2001), Abreu (2014), Vianna (2014) e Orenstein & Sochaczewski (2014). É importante notar, como Cabral (2017) aponta, como os processos de reforma administrativa do Estado imperial são afetados pela necessidade de organização financeira do Estado, inclusive, pelo seu endividamento no séc. XIX. Essas duas instituições foram se tornando mais complexas até que, em 1945, inicia-se o processo formal de implementação de um banco central no Brasil. Conforme comenta a este respeito Corazza (2006, p. 2), a criação de um banco central no Brasil “levou nada menos que 20 anos, a partir de seu primeiro embrião, a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), em 1945, até a criação do Banco Central do Brasil, em 31 de dezembro de 1964”. Roberto Campos (1994, p. 661) também comenta, sobre a criação do BCB, que “a ideia havia sido adumbrada ainda nos anos 30 com a missão financeira de sir Otto Niemeyer, que visitou o Brasil em 1931. Mas o primeiro projeto concreto foi o de nº 104, apresentado em 1950, por Correia e Castro, ministro do governo Dutra”.

A Sumoc foi criada pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, cujo Art. 3º já exprimia sua existência vinculada à criação de um banco central, quando determinava

---

<sup>78</sup> Conforme Novelli (2001) e Abreu e Lago (2014) lembram, o Banco do Brasil foi extinto em 1829, para então ser recriado em 1859.



“enquanto não for convertido em lei o projeto de criação do Banco Central, à Superintendência da Moeda e do Crédito incumbem as seguintes atribuições”, listando-se na sequência as atribuições típicas de um banco central (BRASIL, 1945). Além disso, essa mesma lei, determinava que ficariam “revogadas as atribuições legais que competiam às Carteiras de Câmbio e de Redescoto do Banco do Brasil S.A. de Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária” (BRASIL, 1945). Diante disso, vê-se que a Sumoc surge como protagonista formal da criação do BCB uma vez que o próprio texto normativo que lhe instituía trazia a ideia de que ela tinha como objetivo “preparar a organização do Banco Central” (CORAZZA, 2006, p. 4). De outro lado, como Novelli (2001), Corazza (2006) e Abreu (2014) demonstram, o Banco do Brasil se apresenta como antagonista dessa própria criação, uma vez que a estrutura e o poder construído em torno desse banco representavam um entrave à transição da Sumoc para um banco central efetivo.

Assim, ainda com a criação da Sumoc, o arranjo institucional de política monetária anterior à constituição do BCB era, portanto, conforme vemos em Corazza (2006), Novelli (2001), Abreu (2014), Vianna (2014), Orenstein & Sochaczewski (2014) e Raposo e Kasahara (2010), um jogo de forças, dividido entre três instituições em um sistema complicado e de difícil coordenação, da seguinte forma:

- a) **Sumoc:** fixava juros do redesconto, definia o percentual dos depósitos compulsórios dos bancos, fiscalizava bancos comerciais, fazia o registro de capitais estrangeiros e formulava a política da moeda e do crédito, além da política cambial e de mercado aberto;
- b) **Banco do Brasil:** executava política monetária, operava a Carteira de Redescoto, para crédito seletivo e de liquidez, a Caixa de Mobilização Bancária, como prestador de última instância, e a Carteira de Câmbio e de Comércio Exterior (Cacex). Ainda atuava como agente financeiro do Tesouro, recebendo e antecipando receitas e realizando pagamentos e empréstimos ao Tesouro. Além disso, o Banco do Brasil fazia a compensação de cheques e era depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais;

- c) **Tesouro Nacional:** responsável pela emissão e pela amortização de papel-moeda, operações que executava através da sua Caixa de Amortização (Camor).

## **5.2 Da alergia política à cidadania financeira: as quatro fases de construção do BCB e de sua relação com a cidadania**

Vimos que foi durante a Era Vargas que surge o embrião institucional do BCB, com a vinda das missões de Otto Niemeyer, em uma tradição de discussão da organização do SFN que já havia ocorrido com a missão Cooke e que continuaria com a Missão Abbink e a Câmara Mista Brasil EUA (CMBEU). A Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) foi criada, no final do primeiro período de Getúlio Vargas como Presidente da República, pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, que instituiu a autoridade monetária brasileira, com a missão de preparar a organização de um banco central no país. A sugestão de se criar a superintendência, como alternativa à criação imediata de um banco central, foi de Octavio Gouvêa de Bulhões, em 1939.

Ao analisarmos o contexto de surgimento e evolução do BCB, percebemos alguns traços comuns nas análises dos principais envolvidos na sua construção como organização burocrática. O BCB teve, ao longo dos seus 54 anos de existência analisados nesta pesquisa, 31 presidências, entre titulares, interinos e uma presidência *de facto*, mas não formalizada, de direito, ocorrida com Francisco Lopes. Estas presidências foram ocupadas por 27 pessoas, cujos perfis, matizes doutrinários de economia e preferências ideológicas demonstram pouca variabilidade, sendo todos homens, brancos, exibindo traços mais ou menos fortes de liberalismo econômico e não necessariamente político, mais marcadamente antidesenvolvimentista, com traços de conservadorismo e afinidades eletivas com o autoritarismo ou pelo menos pouca preocupação com processos de desestabilização democrática, e ainda, com uma forte defesa da separação entre política e técnica traduzida como uma pretensa possibilidade de isenção ou de isolacionismo burocrático.

Nesta pesquisa, analisamos a evolução organizacional do BCB por meio um extenso, profundo e complexo material que engloba relatórios de gestão, relatórios de administração, relatos da

história oficial apresentada em documentos públicos do BCB, apresentações e discursos de presidentes, livros de história econômica do Brasil, além da base normativa publicada pela organização e, ainda, por meio de 25 entrevistas com 21 ex-presidentes e quatro pessoas intimamente ligadas ao desenvolvimento do BCB, sendo um ex-Ministro da Fazenda e um dos principais defensores da criação de um banco central no Brasil, Octávio Gouveia de Bulhões, um ex-diretor do FMI que acompanhou todo o processo de criação e consolidação do BCB, Alexandre Kafka, e dois ex-diretores, Casimiro Antônio Ribeiro, da primeira Diretoria formada pelo BCB, e Pedro Bodin de Moraes, entrevistado em substituição a Francisco Roberto André Gros.

Com base nessa análise, podemos identificar quatro fases de desenvolvimento do BCB:

- a) Origem conservadora e autoritária: fase embrionária, que marca as origens técnicas e ideológicas de sua construção antes da sua criação formal em 1965. Trata-se de uma fase de primeiro rompante anti-desenvolvimentista e que acompanha a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), em 1945 até o fim desta e a criação do BCB em 1965, percorrendo um período político altamente turbulento de 20 anos, no qual se percebe claramente a dialética dos elementos socioeconômicos do país, perceptíveis nos embates entre desenvolvimentismo-liberalismo, socialismo-capitalismo, desenvolvimento-crescimento e que se resolve em favor do liberalismo, do capitalismo e do crescimento econômico por força do autoritarismo e do conservadorismo com o golpe de 1964, que se sintetiza numa construção de um Estado de Bem-Estar Social contraditório que confere direitos (sociais) na mesma medida que restringe direitos (civis e políticos);
- b) A construção de uma burocracia tecnocrata e liberal: uma segunda fase que percorre da criação do BCB, em 1965, sob contexto autoritário e conservador, período auge do liberalismo econômico e do crescimento econômico, concentrador de renda e impulsionador da desigualdade socioeconômica. Neste período, marcado intensamente por instabilidades econômicas (crises econômicas, endividamento externo e hiperinflação) e de transição política para a democracia, e que segue neste quadro instável e de transição até 1994, com a implantação do plano real, tido como

um marco na história do BCB e na história econômica do país, contemplando quase 30 anos. O início deste período coincide com o da consolidação de um Estado de Bem-Estar Social contraditório, mas que exhibe traços de possibilidades de expansão com a retomada dos direitos políticos em 1985 com a redemocratização, mas, ao final do período, tem-se novamente a sua redução com a aproximação do neoliberalismo econômico da Administração Pública Gerencial;

- c) A estabilização e a inclusão financeira: essa última fase percorre a estabilização monetária pós-plano real, acompanhada pela assunção de novas funções pela organização, com aprofundamento da financeirização da economia, e que vai até 2016, com o impeachment (golpe parlamentar) da presidente Dilma Roussef. Esse período marca o maior período de inclusão social e desenvolvimento socioeconômico do país, cujo auge se dá no governo Lula e que marca uma virada desenvolvimentista com a Nova Matriz Econômica no governo Roussef. Essa época marca também um grande impulso de desenvolvimento e de crescimento econômico do setor financeiro nacional, e a primeira tentativa de inclusão financeira da população brasileira e de incorporação da cidadania (formalmente) no BCB, retomando a construção de um Estado de Bem-Estar Social no país e esboçando alguns traços da possibilidade de construção de uma Administração Pública Societal no país na qual as questões políticas e técnicas poderiam ser reconciliadas, mas que não se efetiva;
- d) A ascensão da Cidadania Financeira: a última fase, que se inicia em 2016, é a da ascensão da cidadã e do cidadão financeiros como síntese dialética da paralaxe contemporânea, ou seja, são o resultado do processo dialético que opôs novamente o liberalismo econômico ao desenvolvimentismo associando-se (mais uma vez) ao conservadorismo e ao autoritarismo, mediado por pretensões de neutralidades, de isenção técnica, de apartidarismos impulsionados pela própria burocracia estatal (policial, judiciária e contábil-financeira) que culminou em uma reversão dos avanços sociais anteriores, com a retomada de uma agenda privatista, populista de direita, pouco afeita ao respeito às instituições e aos processos democráticos (expurgando a legitimidade pretendida da ética do discurso construída por meio dos procedimentos racionais substantivos de construção política), em substituição à tentativa anterior de uma parca construção de uma cidadania emancipatória e

participativa e de retomada de alguns traços do Estado de Bem-Estar Social, para ver novamente a desconstrução destes, com a negação do núcleo central da cidadania, que é o direito a ter direitos, e a sua privatização completa por meio da construção do dinheiro para ter direitos.

### **5.3 BCB e cidadania (1945-1964): a origem conservadora e autoritária**

A primeira referência à criação de um banco central no Brasil corresponde às recomendações da missão financeira britânica chefiada por Sir Otto Niemeyer que veio ao Brasil no primeiro semestre de 1931 (ABREU, 1974, 2014; ORENSTEIN & SOCHACZEWSKI, 2014). Na visita de Otto Niemeyer, foram feitas as recomendações de que se retirassem as funções de conta movimento do Banco do Brasil e se criasse um banco central no país. Segundo Orenstein e Sochaczewski (2014, p. 171), “o cerne da questão da descoordenação criticada na estrutura das autoridades monetárias estava na posição do Banco do Brasil”, e a proposta de solução estava sendo tratada como uma reforma bancária, reforma essa “iniciada, pode-se dizer, com Sir Otto Niemeyer em 1931 e supostamente terminada com as reformas do sistema financeiro em 1964-1965, estava no que ocorreria com o Banco caso fosse criado o Banco Central”.

Além da missão Niemeyer, ocorreram também a chamada missão Abbink, da Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, formada em 1948 por um grupo de técnicos norte-americanos enviados ao Brasil sob a direção de John Abbink e por um grupo de técnicos brasileiros chefiados por Otávio Gouveia de Bulhões. Essa comissão mista retomava o princípio da cooperação econômica estabelecido pela Missão Cooke em 1942. O resultado de seus trabalhos, publicado em fevereiro de 1949, ficou conhecido como Relatório Abbink. Mas, para a sua verdadeira efetivação, há depoimentos que relatam que “quem realmente teve grande influência na criação do Banco Central foi o Banco da Inglaterra, até mesmo por meio de intercâmbio de pessoas” (PASTORE, 2019, p. 37). Durante as negociações da dívida, segundo Pastore (2019, p. 38), “havia um comitê assessor que representava os bancos, presidido pelo Bill Rhodes [William R. Rhodes] e que tinha como assessor Guy Huntrods, representante do Banco da Inglaterra, que auxiliou Bulhões e Campos na criação do Banco Central”.

Simbolicamente, a criação da Sumoc é fundamental porque já trazia em si a ideia de que, futuramente, a centralização da condução de política monetária no país deveria ocorrer, e é justamente por isso que, em sua proposta feita, em 1944, por Otávio Gouveia de Bulhões ao ministro da Fazenda Artur de Sousa Costa, remete-se à ideia de ela ser um embrião de um Banco Central no país. A condução e a execução da política monetária e demais funções de bancos centrais no Brasil seguiram, portanto, este arranjo institucional triplo (BB, TN, Sumoc) até meados da década de 1960, quando ocorrera o que Hermann (2011) chama de reformas estruturais do sistema financeiro brasileiro. Neste momento, como embrião que era, a Sumoc deixa de existir e transforma-se em um banco central propriamente dito, por meio da Lei nº 4595, de 31/12/1964, mas persiste parte da disputa entre Tesouro e Banco do Brasil, até meados dos anos 1980 (RAPOSO & KASAHARA, 2010).

Para além da sua transformação em banco central que implicou a incorporação de seus funcionários pelo novo ente recém-criado, a Sumoc deixou algo igualmente importante, um legado cultural e ideológico para o novo órgão. Ambos os órgãos, Sumoc e Banco Central, foram criados em regimes de exceção, sob ditaduras, o primeiro de um governo autoritário que se desfazia – o segundo governo Vargas pondo fim ao Estado Novo –, e o segundo, no início do governo Castelo Branco, o primeiro dos presidentes da ditadura civil-militar instaurada no país em 1964. A Sumoc foi criada por um Decreto-Lei – ou seja, uma medida editada diretamente do executivo, sem participação ou qualquer discussão no parlamento. O BCB, por uma lei segundo a qual o parlamento era regido pelo Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, cujo preâmbulo dizia que a ruptura institucional então provocada, a autointitulada “revolução”, “se investe no exercício do Poder Constituinte” e determina que “fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso”, ou seja que seus atos não carecem de representação nem de legitimação populares (BRASIL, AI N.1, 1964).

Esses fatos imprimem uma marca ideológica na construção do BCB, herdada já da Sumoc, pois como diz um dos membros da primeira diretoria do BCB, este começara a existir antes de sua existência formal ter sido definida no próprio regime de exceção que se instaurava:

“[Entrevistador pergunta:] O senhor diria então que o Banco Central começou a existir mesmo antes da Lei 4.595 [de 1964, que criou o BCB]?”

“[Casimiro Ribeiro responde:] Sim. Com os poderes que existiam na época, na verdade, fizemos funcionar o Banco Central unificado antes da sua

fundação. No dia seguinte da tomada do poder, havia que pôr ordem na casa. E havia que debater uma legislação de banco central, que submetê-la ao Congresso. Embora tivéssemos um Congresso bastante cooperativo naquela época, isso levaria, como levou, um ano. Não esperamos o Banco Central, mas havia a mentalidade de banco central, de prestamista de última instância – que depois foi deformada” (RIBEIRO, 2019, p. 167, grifos nossos).

Essa marca ideológica é formada, portanto, por três pilares: conservadorismo, autoritarismo e liberalismo. Embora Sumoc e BCB surjam em momentos de viradas liberais na economia, o liberalismo se consolidaria mais como marca ideológica após a criação formal do banco central, como veremos mais à frente. A transição do segundo governo Vargas para a primeira metade do governo Dutra – momento de criação da Sumoc – é de um tensionamento do desenvolvimentismo varguista que passa a ser acomodado por um impulso liberal na economia, em favor de um ajuste econômico e de estabilização no pós-II Grande Guerra. Conforme diagnosticam Vianna e Vilella (2011, p. 7), a “política econômica doméstica do governo Dutra pode ser definida, até 1949, como marcadamente ortodoxa”. Após a segunda metade do governo Dutra (1949-1950), porém, foram feitos novos impulsos desenvolvimentistas que atingem o ápice no governo JK (1956-1960). Esse período foi temperado ainda por políticas econômicas dúbias do retorno de Vargas ao poder em 1951, que flertam com (mas não sustentam) a austeridade fiscal ao buscar referenciar-se no período Campos Salles-Rodrigues Alves<sup>79</sup> (VIANNA, 2014; FONSECA, 2002), quando João Goulart interrompe novamente o desejo de outra virada liberal a que se aspirava com Jânio Quadros, que renunciou em 1961. Assim, somente a partir dos primeiros anos do período da ditadura civil-militar após 1964 é que se consolida uma inflexão marcada expressivamente liberal na economia (FONSECA, 2015, 2002; FONSECA & HAINES, 2012; CORSI, 2002).

Em função disso, os primeiros aspectos que vamos identificar nessa fase embrionária do BCB são o conservadorismo e o autoritarismo que veio das lideranças envolvidas no processo de definição da Sumoc e de transição para o BCB. Com base nas entrevistas concedidas pelos envolvidos na criação da Sumoc, especialmente, com Otávio Gouveia de Bulhões – principal

---

<sup>79</sup> Nos dizeres de Fonseca (2002, p. 20), há alguma disputa teórica acerca da presença do desenvolvimentismo no segundo governo Vargas, que ele mesmo classifica assertivamente como desenvolvimentistas, mas, de toda maneira ela reconhece que “é certo que, no início do Governo, a equipe econômica e o próprio Vargas pronunciavam-se pela fórmula: ‘Campos Salles-Rodrigues Alves’ -, ou ‘sanear para crescer depois’ [...] a própria fórmula não deixava de mencionar que o fim último era o desenvolvimento e salientava as dificuldades de levá-lo adiante num quadro de déficits internos e de estrangulamento externo”.

defensor da criação deste órgão e Ministro da Fazenda nos governos Ranieri Mazilli e de Humberto Castelo Branco (1964 a 1967), além de diretor da Sumoc em duas oportunidades –, Denio Chagas Nogueira, o primeiro presidente do então criado BCB e também ex-diretor da Sumoc, e Casimiro Antônio Ribeiro, membro da primeira diretoria do BCB e ex-diretor da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, observamos marcadamente esses traços de um conservadorismo saudosista e inspirado na manutenção da ordem, da disciplina, da vigilância e da tradição. Além disso, percebemos também essa posição em Ernane Galvêas, presidente do BCB no governo do general Alberto da Costa e Silva e assessor econômico nos governos Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, acompanhando, portanto, as transições da Sumoc para o BCB. Fica evidente, também, a oposição forte ao desenvolvimentismo, a rejeição a qualquer noção de projeto de esquerda e a defesa do insulamento burocrático sob uma oposição entre a técnica e a política que vê a Administração Pública como neutra, o que justificaria a aceitação de se acoplar a um projeto autoritário para estabelecer no país um projeto liberal.

A fala já citada na abertura desta parte, de Casimiro Ribeiro (2019, p. 167), é emblemática nesse sentido pois demonstra que, antes mesmo de se criar formalmente o BCB, um grupo de técnicos da Sumoc decide por conta própria que ele deve existir e efetiva a sua criação já que “com os poderes que existiam na época, na verdade, fizemos funcionar o Banco Central unificado antes da sua fundação”. Os poderes mencionados eram exatamente a oportunidade de agir à revelia da população, já que se tratava de contextos de ditadura tanto na criação da Sumoc quanto na do BCB. Mais do que isso, porém, Casimiro Ribeiro deixa claro que, para além de haver um banco central instituído formalmente, já havia um saber, um fazer e uma mentalidade de banco central, evidenciando que, na cabeça de quem participou dessa construção, existia uma herança inegável de modo de pensar e de agir absorvida pelo BCB que vinha da Sumoc, para além de qualquer incorporação de estrutura física e de pessoal de um órgão para o outro<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Embora a Sumoc tenha sido criada incorporando estrutura e pessoal do Banco do Brasil, e o BCB tenha também absorvido pessoas do Banco do Brasil, a influência hegemônica da mentalidade dirigente, como vemos nas entrevistas utilizadas neste trabalho, é tida como a da mentalidade que criou e dirigiu a Sumoc tendo o Banco do Brasil como antagonista, ou seja, se a mentalidade do Banco do Brasil da época (que era contra a criação da Sumoc e do BCB) fosse a mentalidade hegemônica na Sumoc e tivesse prevalecido, não teríamos tido a criação de um banco central no Brasil. Daí falarmos na herança do conservadorismo e do autoritarismo da Sumoc para o BCB e não do Banco do Brasil para o BCB.



As evidências do conservadorismo se espalham pelos depoimentos pesquisados por meio de menções à ordem, à disciplina, à hierarquia, a governos autoritários e, eventualmente, à monarquia. Em sua entrevista, Bulhões (2019, p. 43) é indagado, por exemplo, sobre o fato de, no início da República, os políticos terem formação jurídica e depois, ao longo do século XX, essa característica ceder espaço à formação econômica. A este respeito, ele responde enaltecendo os valores morais, a ordem e até mesmo que ele chama de “mentalidade política” daquela época, resgatando como referência justamente a conexão Campos Salles e Rodrigues Alves, da seguinte forma:

“Os políticos antigos, da era antes de 1930, eram políticos de grande valor moral e cultural e, sendo a economia mais modesta, não havia necessidade de grandes técnicos para dirigir o país. Hoje pode ser que haja bons técnicos, mas há maus políticos. O nível da mentalidade política decresceu em lugar de melhorar, ou mesmo de preservar o nível antigo. Hoje, não há dúvida de que o Brasil dispõe de excelentes economistas. Basta citar o Mário Henrique Simonsen, o Casimiro Ribeiro, que são economistas de grande valor e se manifestam com toda a franqueza. Mas não há nome da envergadura de um Campos Sales ou de um Rodrigues Alves. Nesse ponto, o país perdeu. Quer dizer, o país está sem estadistas. E técnico sem estadista pouco vale” (BULHÕES, 2019, p. 43, grifos nossos).

É importante notar a conexão familiar entre as elites. Rodrigues Alves tivera como ministro da Fazenda José Leopoldo de Bulhões Jardim, conhecido apenas como Leopoldo de Bulhões, um liberal-conservador, tio de Octávio Gouveia de Bulhões, demonstrando também um aspecto familiar das elites brasileiras que se perpetuam nos governos, evidenciando já uma tendência à conservação dos poderes e das tradições.

Ainda nessa perspectiva, do conservadorismo nostálgico, simbolizado pelo saudosismo da República Velha, temos o fascínio pela ordem e pela disciplina, que impede a reflexão crítica sobre a diferenciação entre os contextos democráticos e autoritários. A este respeito, Bulhões (2019, p. 195, grifos nossos), em outro trecho da entrevista, comentando sobre os períodos econômicos e políticos do Brasil que considera melhores, afirma que os “períodos melhores foram, por exemplo, o tempo do Epitácio Pessoa. Foi um período de dificuldades financeiras, mas foi um período de ordem, de disciplina”. Essa visão é contrária ao que é pacificado na historiografia brasileira, que entende o governo de Epitácio Pessoa, de 1919 a 1922, como um dos de maior agitação política por conta das repercussões de revoltas populares anteriores, bem como da ascensão de movimentações trabalhistas e anarquistas, levantes militares e mesmo de questionamento cultural (com a Semana da Arte Moderna) e com a fundação do Partido

Comunista no Brasil, movimentos contra os quais se operou uma sequência de medidas repressoras por parte do governo<sup>81</sup> (LYNCH, 2014; SANTOS, 2013; FAUSTO, 1990; IGLÉSIAS, 1993; CARVALHO, 2018). Reforçando essa perspectiva, ele ainda afirma ser um bom período no país, “o tempo do [Arthur] Bernardes. Muitos mal-entendidos, muita oposição, muita instabilidade política, mas dentro de tudo havia disciplina, havia ordem. Sabia-se que existia um presidente” (BULHÕES, 2019, p. 195, grifos nossos)”. Sabe-se que Arthur Bernardes, no entanto, conduziu um dos governos mais autoritários e pouco democráticos da história da república, tendo governado em quase a sua totalidade sob decretação de estado de sítio<sup>82</sup> (GOMES & MATOS, 2017).

Esse conservadorismo, como apego à tradição e sentimento de nostalgia com as elites autoritárias do passado, ajuda a compreender futuramente o porquê de os defensores do projeto liberal aceitarem participar de governos ditatoriais para fazer avançar a pauta liberal na economia. Algo que pareceria contraditório, se analisada a raiz da palavra liberal. Tratava-se, no entanto, de uma escolha consciente para quem possui o conservadorismo como guia moral, pois permite-lhe contemporizar violências e restrições de direito desde que ocorridas para salvaguardar valores de correição como pureza, ordem, tradição, disciplina, respeito à hierarquia, aos homens fortes da lei. Nesse sentido, o depoimento de Casimiro Antônio Ribeiro (2019) é igualmente relevador e contundente. Ao ser questionado sobre como se chegou à criação do BCB, ele responde que foi, justamente, em função da participação dos economistas liberais em regimes de exceção, o que teria sido, segundo ele, uma ironia:

“[Entrevistador pergunta:] Como se chegou, finalmente, à criação do Banco Central?

[Casimiro Ribeiro responde:] Falando um tanto ironicamente, foram precisos dois regimes não democráticos para se criar o Banco Central. O que não prova a tese do bom ditador – é uma tese muito perigosa. Não quero provar tese alguma, apenas dizer que nos dois casos havia poderes ditatoriais, e estava lá uma pessoa lúcida – e pura – como o doutor Bulhões, que aproveitou os poderes excepcionais que havia para fazer aquilo que não se conseguia fazer” (RIBEIRO, 2019, p. 161-162, grifos nossos).

<sup>81</sup> Sobre Epitácio Pessoa, nos diz Francisco Iglésias (1993, p. 223), “Epitácio Pessoa, jurista e político experimentado, que reprimiu as manifestações de abuso. Enérgico, não hesitava em fechar o Clube Militar ou prender seu dirigente”.

<sup>82</sup> De acordo com a pesquisa feita por Ana Suelen Gomes e Andityas Matos (2017, p. 1764), “no período da República Velha (1889-1930) governou-se por 2.365 dias em estado de sítio”, sendo “no governo de Arthur Bernardes por 1.287 dias”, ou seja “governando este [Arthur Bernardes] em estado de normalidade por menos de dois meses num governo de quatro anos”.

Os dois regimes a que ele alude são o Estado Novo e o primeiro governo do General Humberto Castelo Branco, ambos regimes de exceção. Casimiro Ribeiro (2019, p. 162), portanto, deixa claro que a exceção dada pelo autoritarismo, pela ditadura, na usurpação dos direitos de representação democráticos e de manifestação política, é vista como uma oportunidade para os liberais, que souberam fazer uso dela, por meio da pureza de seus atos (traduzida por uma pretensa pureza de Octávio Bulhões) para patrocinar as suas próprias convicções, ou nas palavras dele, usar “os poderes excepcionais que havia para fazer aquilo que não se conseguia fazer” em tempos de democracia, que exige, tal como apregoa a ética do discurso habermasiana, uma construção coletiva, dialogada, para legitimar as decisões políticas. Denio Chagas Nogueira (2019, p. 121) ratifica essa posição, ao afirmar que “eu não discordaria de que a situação especial existente em 1964 tivesse tido uma influência ponderável no andamento da Lei do Banco Central”.

É interessante observar que essas percepções não são isoladas, não sendo apenas de alguns dos primeiros envolvidos nos momentos de criação da Sumoc e da sua transição para o BCB, vários dos presidentes e diretores que se relacionaram com estes órgãos reforçaram essas perspectivas ao longo do tempo, recepcionaram e defenderam o conservadorismo como valor e o autoritarismo como oportunidade. Neste sentido, Ernane Galvêas, por exemplo, presidente do BCB durante o período dos anos de chumbo, do governo Emílio Garrastazu Médici (1968-1974) – o segundo maior mandato presidencial no BCB, atrás de Henrique de Campos Meirelles, já no século XXI –, afirma nostalgicamente em favor dos valores tradicionais educacionais da Monarquia que, segundo ele, os intelectuais de esquerda buscavam destruir:

“As proposições de Florestan Fernandes, Moacir Gadotti, Carlos [Rodrigues] Brandão, Moacyr de Góes e Darcy Ribeiro, entre outros, implicam uma destruição do modelo tradicional, o modelo humanista, que foi aquele do Império. Modelo esse que já havia sido praticamente destruído pelo positivismo, que imprimiu uma mudança profunda no sistema educacional do Brasil. Estudar filosofia, Sócrates, Aristóteles, São Tomás de Aquino, isso era coisa do passado! A ênfase, agora, passou para a física, a matemática, a química, a biologia. Houve essa mudança e, com ela, veio a crítica, a contrarreação. “Isso é uma besteira, estão criando máquinas para servir ao capitalismo! O homem tem de ser educado como um animal político, deve ser preparado para votar, para ter uma representação política.” As críticas eram voltadas nessa direção.

[...] E há um momento em que esses educadores realmente atrapalham. Surge o Paulo Freire a querer mudar a cartilha tradicional [...].

Mas havia a infiltração de uma ideologia de esquerda para ajudar o sujeito a votar politicamente com as esquerdas: “O rico tem casa. O pobre não tem casa”. Todo o trabalho de alfabetização de adultos era nesse sentido. Houve uma mudança. Deveríamos alfabetizar as crianças e concentrar no ensino fundamental. Não, disseram os reacionários. Vamos educar os adultos, ensiná-los a escrever. Para quê? Com isso, ele vai aprender a trabalhar rapidamente as máquinas? Não. É preciso uma educação muito mais longa. Mas o adulto precisava aprender a assinar o nome, para poder votar. Pode-se imaginar as repercussões que isso tem. Então, houve muitas distorções, do nosso lado e do lado dos reacionários, e a educação foi sempre negligenciada” (GALVÊAS, 2019, p. 117-119, grifos nossos)

O depoimento anterior, de Galvêas, combina o conservadorismo demonstrado na defesa de um humanismo tido como presente na formação educacional tradicional, de origem monárquica, com o ataque a uma suposta doutrinação de esquerda, na formação educacional brasileira no período militar. O interessante é que essa resposta surge no momento da entrevista em que ele é questionado se “é possível que lhes seja lançado [aos economistas que participaram do crescimento econômico no período militar pós-1964] o estigma de terem promovido um desenvolvimento sem a preocupação social”, ao que se segue ao debate sobre concentração de renda e educação havido no período (GALVÊAS, 2019, p.115). Galvêas apenas reverbera o conservadorismo que já estava existente e que era patente nas lideranças anteriores do BCB, como também na da Sumoc.

Em linhas similares, o conservadorismo encontra eco também no depoimento de Carlos Geraldo Langoni, presidente do BCB entre 1980 e 1983 durante o governo militar de João Baptista de Oliveira Figueiredo. Langoni, inclusive, assume-se desta maneira, como conservador, quando comenta a sua formação educacional no início da ditadura: “envolvi-me no diretório acadêmico, onde passei a ser muito ativo. Talvez por ter já vencido várias etapas unicamente por esforço individual, passei a ter uma posição mais conservadora. Nas eleições para o diretório, fiz parte da chapa de oposição à esquerda” (LANGONI, 2019, p. 21-22, grifos nossos). Neste trecho, ele associa o seu conservadorismo a uma reação à esquerda e também a uma defesa da meritocracia, do individualismo, que são características típicas de um pensamento liberal-conservador. Ele justifica essa posição “talvez por ter tido sucesso nessa empreitada de ascensão social” à qual ele complementa, “eu sou um testemunho vivo da mobilidade social que houve no país [...] E eu sou fruto dessa mobilidade; por isso, tinha que ser otimista em relação ao Brasil. A esquerda

tinha uma visão muito pessimista, quase de um determinismo histórico (LANGONI, 2019, p. 27, grifos nossos).

O sentimento de nostalgia em relação à República Velha, tradicionalista, conservadora e repressora, por sua vez, também encontra guarida no depoimento em ex-presidentes do BCB do período mais recente, como Gustavo Henrique de Barroso Franco (2019, p. 21), inclusive um pesquisador especialista no período, que qualifica as medidas e proposições econômicas tomadas àquela época como “um extraordinário preparativo” para o tempo presente:

“Para quem gosta de macroeconomia, a história econômica e os temas financeiros e monetários do início da República, no Brasil, têm uma concentração extraordinária de assuntos interessantes: crise cambial, crise bancária, introdução do trabalho assalariado, reformas econômicas, planos econômicos, pacotes, confiscos. Tudo o que, anos depois, tivemos que aplicar – nas dosagens que conhecemos – ocorreu ali, naquele começo, com algumas personalidades extraordinárias, como Rui Barbosa e o Visconde de Ouro Preto, e num contexto político confuso, de muita polarização e instabilidade. Foi um extraordinário preparativo!” (FRANCO, 2019, p. 21, grifos nossos).

Um dos traços mais marcantes do conservadorismo, no entanto, legados pelo período de criação da Sumoc para o BCB, é mesmo o da relativização do autoritarismo, pela defesa da ordem, da disciplina, da hierarquia, da manutenção do *status quo*. Esse traço do conservadorismo encontra-se claramente demarcado nas posições de Octávio Gouvêia de Bulhões, de Dênio Chagas Nogueira e em Casimiro Antônio Ribeiro. Uma imagem-síntese dele pode ser obtida na imagem do homem forte (o *strongman* político) – sempre um homem, nunca uma mulher, frise-se – simbolicamente representada pela figura do presidente que se impõe, que governa sozinho, independentemente dos ritos democráticos, da participação e da representação política. No ideário liberal-conservador, foram homens fortes que idealizaram, instituíram e construíram a Sumoc e o BCB, relativizando o fato de que foram criados em ambientes de exceção, onde o diálogo público, o espaço público, ou seja, as instâncias da política dialógica habermasiana e arendtiana – que são fundamentais para uma administração pública democrática societal – inexistem. Neste sentido, Bulhões (2019, p. 192, grifos nossos) é enfático, ao comentar o sucesso da experiência econômica ortodoxa do governo ditatorial de Castelo Branco, que, “quando um presidente assume responsabilidade de levar adiante uma ideia, essa ideia vinga. Mas é preciso haver um presidente. Café Filho não tinha muita força. Juscelino foi um bom

presidente para criar Brasília, essas coisas, mas não para administrar moeda”. Casimiro Ribeiro segue na mesma linha:

“O momento em que o Banco Central foi criado não era o melhor do ponto de vista da democratização do país. Era um governo de exceção. Mas nós tivemos a sorte – e sorte não prova nada, não prova que o regime de exceção é melhor – de ter na presidência o general Castelo Branco, e não um general qualquer. Se estivesse um outro qualquer lá, não saía nada. Castelo Branco era um homem de alto nível, estudioso, com senso patriótico. Teve problemas sérios com o pessoal dele, com os coronéis, a turma da barra pesada. Ele nomeou o doutor Bulhões ministro da Fazenda. Só a nomeação do doutor Bulhões já era recomendação a seu favor. Se ele quisesse fazer política, não botava um doutor Bulhões na Fazenda, seguramente. Participei de várias reuniões do presidente Castelo com o doutor Bulhões – e com Roberto Campos também, mas eu seguia mais o doutor Bulhões –, em que ele apoiou o doutor Bulhões nas medidas mais rígidas, mais severas. Deu aquele apoio do presidente, que é necessário, ao ministro da Fazenda” (RIBEIRO, 2019, p. 162-163, grifos nossos).

É importante destacar, na argumentação de Casimiro Ribeiro (2019, p. 162-163), a ênfase dada ao senso patriótico de Castelo Branco, um “homem de alto nível”, sendo que o conservadorismo tende a tomar a figura do patriota como símbolo de boa índole. Mais do que isso, no entanto, chama a atenção para a defesa do homem forte que não quer fazer política, quando diz que “se ele [Castelo Branco] quisesse fazer política, não botava um doutor Bulhões na Fazenda”, pois, “ele apoiou o doutor Bulhões nas medidas mais rígidas, mais severas”, aparentando ser isso um motivo de orgulho, uma qualidade do homem político forte: o desprendimento para tomar medidas rigorosas, austeras, duras, fazer o bem mesmo que por meio do mal, uma característica do tecnocrata amplamente questionada por Arendt (1989) na banalização do mal e na origem do totalitarismo. Casimiro Ribeiro (2019, p. 167) ainda vai além na defesa de Castelo Branco, enaltecendo o seu governo de exceção como sendo “um período muito especial”, diz:

“O presidente Castelo merece mais crédito do que tem recebido, mesmo dos historiadores. Foi realmente um período muito especial aquele do governo Castelo Branco. Eu tenho dito a alguns historiadores: “Vocês precisam deixar um pouco o ranço de lado, parar com essa história de ‘é militar, sou contra’! Não. Tem que ver o sujeito, ver o que aconteceu”. Toda vez em que houve um caso difícil para discutir, seja ligado à austeridade que o doutor Bulhões queria, seja ligado a questões éticas, Castelo Branco deu a solução certa. Quer dizer, fez justiça” (RIBEIRO, 2019, p. 167, grifos nossos).

A capacidade de impor decisões pessoais sobre os demais é tida, portanto, como uma virtude. Uma virtude que o regime presidencialista poderia ter se a sua liderança máxima agisse autocraticamente, como um monarca despótico. Nesse momento vemos novamente a junção do

conservadorismo com o autoritarismo. Nas palavras de Bulhões (2019, p. 192), “num regime presidencialista, quem manda é o presidente de fato. Se o presidente quer, vai tudo para a frente. Se o presidente não tem muita convicção, as coisas não funcionam”, em um depoimento típico de culto à personalidade, como se toda a capacidade de execução política de um Estado dependesse de uma única pessoa, independentemente dos demais poderes democráticos. É interessante que Bulhões não consegue ver nesse tipo de situação qualquer traço de autoritarismo, embora possa ver em outros regimes. Quando perguntado sobre o parlamentarismo, ele responde que “ah, mas um primeiro-ministro enérgico é muito autoritário. Ele manda no Congresso (BULHÕES, 2019, p. 194)”. E, mantendo a sua linha de defesa de presidentes fortes, enaltece mais uma vez esse aspecto simbolizando-o por meio do general Castelo Branco:

“Mas o que eu quero acentuar é que, num regime presidencialista, tudo depende muito do presidente. Se for um presidente como o Castelo Branco, as pressões são inúteis, pois ele não atende. Se o presidente for fraco, até atende às pressões e não leva avante um plano de estabilização monetária. A pergunta, portanto, deve ser esta: quem é o presidente? É um presidente que mantém princípios ou que cede a pressões? Se cede a pressões, não pode haver combate à inflação. Se combate a inflação, não pode ceder a pressões” (BULHÕES, 2019, p. 193, grifos nossos).

É interessante observar que, mais uma vez, o apego à tradição é refletido na ideia dos princípios. Ser autoritário e resistir a pressões é uma questão principiológica, como a moral e os bons costumes. Um presidente que mantém princípios, portanto, que seja moralmente correto, não cede a pressões. É possível observar que, para esses entrevistados, essas virtudes não são atribuídas apenas aos presidentes, mas também a si mesmos. Bulhões reivindica para si uma construção solitária da Sumoc, diminuindo a participação de Denio Nogueira no processo, justamente por esse ter tido que dialogar com o Congresso:

“A ideia de criar o BCB era uma ideia que eu tinha há muito tempo, tanto que criei a Sumoc. É claro que Denio Nogueira, sendo diretor-executivo da Sumoc, tinha que assumir maior responsabilidade junto ao Congresso, no sentido de preparar a lei do BCB. Não lembro bem se preparamos um novo projeto ou se reformulamos o já existente, mas o fato é que Denio Nogueira foi quem se incumbiu de discutir com os congressistas a maneira de se criar o BCB e o Conselho Monetário Nacional” (BULHÕES, 2019, p. 173, grifos nossos).

Assim, é interessante perceber que, para eles, a criação da Sumoc e do BCB, além de se dar em contextos autoritários, cujo conservadorismo moral lhes permite aproveitar para colocar em

ordem a economia brasileira, seria fruto de concretizações de ideias particulares, de homens tradicionais, fortes, resolutos. Como vemos também em Denio Nogueira (2019, p. 100) que responde enfaticamente quando perguntado se “o Banco Central, tal como foi criado, correspondia exatamente às ideias que o senhor vinha defendendo?”, e ele diz que correspondia “exatamente às mesmas ideias, com algumas pequenas adaptações. Filosoficamente, nada foi mexido. Talvez até tenham sido dados mais poderes ao Banco Central do que eu poderia ter sonhado antes”. Era, portanto, um sonho pessoal que se concretizava. Não uma escolha pública, construída, discutida, votada.

O que se percebe das entrevistas é que não se medem esforços, portanto, para se concretizar os sonhos liberais dos conservadores, nem que para isso tenham que combinar liberdade com opressão. Nesse sentido, os entrevistados demonstram que tentam minimizar as contradições da defesa de uma ordem econômica liberal, mas que deveria ser uma ordem vigiada, nem que para tanto fosse preciso instaurar um regime de exceção – uma contradição que tenta compatibilizar liberdade e autoritarismo (que tentam suavizar tomando-o como autoridade), algo que é típico da política brasileira, desde os tempos do Brasil Império, como vimos. Bulhões (2019, p. 192, grifos nossos), numa destas tentativas de compatibilização dos opostos (num exemplo claro de dialética de ambiguidades), afirma que “não precisa haver um regime excepcional. É preciso haver autoridade. Autoridade não é incompatível com democracia, com liberdade. Ao contrário, a liberdade exige disciplina e autoridade”. A isso ele acrescenta a ideia do homem forte, que tudo resolve, não importando o regime, pois “acreditem no seguinte: são os homens que dirigem as coisas, não os regimes” (BRASIL, 2019, p. 194). Desta forma, para ter liberdade, deve-se ter vigilância. Somente sob uma crença destas, um liberal econômico poderia compatibilizar essa ideia de liberalismo com a ideia de criação de órgãos interventores na economia, como a Sumoc e o BCB. É isso o que Bulhões tenta fazer na sua definição de liberdade:

“A liberdade exige vigilância. E a vigilância está no impedimento da formação de núcleos que prejudicam a liberdade. É natural a formação desses núcleos prejudiciais e, por isso, deve haver sempre vigilância. Não existe liberdade de andar na rua? Ao mesmo tempo precisa existir polícia, pois muitos dos que andam na rua não têm discernimento suficiente para respeitar o alheio. Isso é tão comum. Não vejo nada de extraordinário no que estou dizendo” (BULHÕES, 2019, p. 203, grifos nossos).



Assim, combinam-se conservadorismo e autoritarismo para criar uma noção particular de liberdade, de liberdade vigiada, definida por uma elite burocrática que determinava, à revelia do povo, qual projeto político e econômico deveria instaurar-se no país. A fala mais representativa dessa ideia talvez esteja presente no depoimento de Casimiro Ribeiro, sobre como Octávio Bulhões fez para criar a Sumoc, segundo ele:

“Como sabem, foi o doutor Bulhões que redigiu o decreto-lei que criou a Sumoc em 1945. E o fez não apenas com competência técnica, mas com grande habilidade, porque estava ciente de que, encerrada a ditadura, se tentasse arrancar do Congresso uma lei, não sairia. Haveria sempre oposições. Aproveitou então que o governo tinha poderes para baixar decreto-lei “para vender o peixe dele” sem depender do Congresso. E fez muito bem, porque se não tivesse feito aquilo, não teria saído nem a Sumoc” (RIBEIRO, 2019, p. 31, grifos nossos).

Casimiro Ribeiro (2019, p. 31) deixa claro que Bulhões “fez muito bem” em se aproveitar do regime de exceção para “vender o peixe dele”, que era a criação da Sumoc. Mais do que isso, deixa transparecer todo o viés autoritário ao entender que não seria possível “arrancar do Congresso uma lei” favorável à criação deste órgão, ou seja, a ideia de atuação no Congresso era a de extrair à força algo de lá, de retirar e não a de construir também lá, como se defende nas democracias, como espaço público de legitimação política. Essa percepção da habilidade de usar do contexto autoritário a seu próprio favor também é destacada por Galvêas (2019, p. 68, grifos nossos), que diz que essa era uma qualidade não apenas de Bulhões, tanto que ele afirmou: “não creio que o doutor Bulhões e o Roberto Campos fossem homens que não usassem o poder; ao contrário, sabiam usá-lo com determinação. E o Denio Nogueira era também muito impositivo”. Casimiro Ribeiro (2019, p. 125) também reforça essa característica em Roberto Campos, de ser um ícone liberal que tentava valer-se do regime autoritário para passar às pressas uma agenda de privatizações. Ele diz que “essas atitudes do Roberto, oriundas, a meu ver, de uma convicção firme e da vontade de fazer as coisas às pressas, levaram a uma hostilidade muito grande e começou-se a dizer que ele era entreguista”.

Essa linha de banalização do autoritarismo e de rejeição às instâncias políticas democráticas, relativizando regimes de exceção e seus líderes, e representando figuras autoritárias como sendo democráticas, seguiu-se também nos quadros posteriores do BCB. É o que se vê, por exemplo, em outro depoimento de Ernane Galvêas (2019, p. 68, grifos nossos) que diz que “é preciso lembrar o seguinte: o presidente Castelo Branco era, realmente, um democrata”. Ele

complementa essa afirmação e se justifica, dizendo que, “embora tenha sido o primeiro chefe do governo militar, num quadro que podemos dizer que era uma ditadura, considerando o processo de eleição, de seleção dos governantes, ele tinha um grande respeito às instituições jurídicas”. Trata-se de uma percepção que não encontra respaldo na historiografia e nas evidências históricas, dado que um ano após o golpe militar de 1964, o general Castelo Branco modificou a composição do Supremo Tribunal Federal por meio do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, aumentando-a de 11 para 16 representantes, a fim de conseguir que o governo de exceção formasse maioria na Suprema Corte brasileira, manipulando assim as instituições jurídicas, contrariando a posição de Galvêas (BRASIL, AI Nº 2, 1964).

Ernane Galvêas ainda rememora que, antes de Octávio Bulhões, Roberto Campos e Denio Nogueira, havia a figura de Eugênio Gudín, como patrono dos liberais brasileiros que já havia deixado registrado o seu pendor conservador e sua contemporização com regimes autoritários. Galvêas (2019, p. 58, grifos nossos), ao ser perguntado sobre o ambiente despótico de criação da Sumoc e do BCB, se ele “não envolvia uma descrença profunda quanto ao mecanismo democrático em si, ou uma visão conservadora de que a sociedade não está preparada para a democracia?”, responde que: “não. Muito embora o doutor Gudín, que era o nosso comandante, o nosso mentor intelectual, [...] o doutor Gudín, várias vezes, escreveu – não falou, não; escreveu – o seguinte: ‘O Brasil não está politicamente preparado para ser uma democracia *full time*’”. A influência de Gudín é muito forte no ideário liberal brasileiro, como apontam Bielschowski (2001, 2004), Abreu (2014) e os próprios entrevistados, tendo o seu nome associado a planos liberais que se tentaram na economia, chamados de plano Gudín-Bulhões. Posteriormente, a essas interações são adicionadas as relações da montagem do arcabouço liberal-conservador brasileiro passando pelas influências de Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen, com os chamados plano Gudín-Bulhões, no período Café Filho; plano Lucas Lopes-Roberto Campos, no governo Juscelino; e plano Mariani-Bulhões, no governo Jânio.

Além dessas banalizações do autoritarismo, os entrevistados demonstram outro aspecto que tanto reforça essa relativização de medidas autocráticas quanto exhibe um forte traço de conservadorismo. É possível identificar em seus depoimentos um movimento duplo: em uma percepção nitidamente conservadora do mundo, de um lado negam ou diminuem a relevância

das ações políticas e das movimentações sociais, tidas como criadoras de desordens ou desestabilizadoras, e reconhecem, de outro, golpes militares como movimentos revolucionários estabilizadores e de manutenção da ordem. Nesse sentido, Octávio Gouvêia de Bulhões e Denio Chagas Nogueira demonstram indiferença ou mesmo desdém a respeito das movimentações políticas da república velha e da segunda república (da Revolução de 1930 ao Estado Novo). Quando Bulhões (2019, p. 23, grifos nossos) foi perguntado sobre ter sido “da geração do movimento tenentista” e, por isso, queria se saber “como o senhor [Bulhões] viu o episódio dos 18 do Forte, a Coluna Prestes?”, ele foi evasivo, afirmando: “nunca estive ligado a esses movimentos. Assistia a tudo de uma maneira um tanto afastada”. De forma similar, quando perguntado sobre a Revolução de 1930 e o clima na capital federal naquele momento, restringiu-se a falar: “não sei dizer. Devia ser ruim. Eu era um funcionário insignificante do Imposto de Renda, uma formiga. Como é que eu podia estar acompanhando essas coisas todas? Não podia”. E quando perguntado sobre o ambiente na Faculdade de Direito, à época, foi irônico e respondeu somente: “lembro que estavam todos exultantes porque iam passar sem exame”.

De forma similar, Denio Nogueira também tomava por irrelevantes as movimentações da Revolução de 1930, que inclusive teriam tido repercussões familiares no emprego do pai. Sobre ter sido uma época marcante para ele, disse apenas “não. Eu me lembro da Revolução de 1930 pelo lado jocoso” (NOGUEIRA, 2019, p. 29). Quando perguntado sobre se houve perturbação na vida cotidiana na época, foi taxativo em dizer que “não. A Revolução de 1930 foi muito rápida, praticamente não houve revolução. Os ministros militares resolveram que Washington Luís devia renunciar, e não houve praticamente nada”, ou seja, tendeu a negar o caráter revolucionário do movimento de 1930 e ainda relativizou o movimento porque, segundo ele, na “Revolução de 1930 quase não teve combates. A de 1932 teve muito mais. De modo que a vida aqui continuou absolutamente normal.” (NOGUEIRA, 2019, p. 30, grifos nossos). E mesmo quando perguntado sobre o golpe de 1937 e sobre a Intentona Comunista, foi evasivo: “não houve nada que perturbasse a vida aqui no Rio. Nem o golpe de 1937. A vida no Rio de Janeiro não era afetada por essas coisas. Mesmo no golpe de 1964, praticamente nada aconteceu no Rio de Janeiro de importante” (NOGUEIRA, 2019, p. 30). Sobre o golpe de 1964, afirma que chegou a ver “2 ou 3 tanques de guerra, com a frente voltada para o Parque Guinle, onde fica o Palácio das Laranjeiras [...], os três tanques viraram, com aquele canhão apontado para a gente” (NOGUEIRA, 2019, p. 30), mas relativizou o fato concluindo: “a única coisa que sei é

que resolvi sair da frente do canhão. Se ele atirasse, pelo menos não me acertaria. Não me recordo de nenhuma revolução, no Rio de Janeiro, que tivesse afetado a vida da cidade de maneira sensível” (NOGUEIRA, 2019, p. 30).

É possível ver, portanto, uma imagem de que o golpe de 1964 foi uma revolução estabilizadora e restauradora da ordem nos depoimentos dos envolvidos na construção da Sumoc e na posterior transição para o BCB. A este respeito, os entrevistados são pacíficos em determinar que o governo de João Goulart, que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros (em qual todos votaram em função de suas promessas liberais e conservadoras<sup>83</sup>) era um momento de desordem na economia e no quadro institucional brasileiro, e que, por isso, foram favoráveis à sua derrubada na concertação civil-militar que assumiu o poder. Alexandre Kafka (2019, p. 65), representante do Brasil no FMI por mais de 30 anos e ex-conselheiro da Sumoc, qualificou-o como o “desastroso Jango como presidente”. Bulhões (2019, p. 145) afirmava, “o período do Jango é a flor da desordem”. Sobre o período, Carlos Geraldo Langoni (2019, p. 21) afirma que “havia uma sensação muito grande de desgoverno”. Galvêas (2019, p. 44), por sua vez, dizia que “João Goulart era uma pessoa despreparada para exercer a presidência da República. Tinha uma grande vocação populista, uma formação sindicalista”. Casimiro Ribeiro (2019, p. 139) afirmava que “Jango entrou e, em primeiro lugar, foi de um primarismo total na condução dos assuntos”, e que “a sua assessoria virou um saco de gatos, tinha influência de tudo quanto é lado. Nas discussões internacionais, acho que, em termos de primarismo, ele bateu todos os recordes”. E, para consolidar a necessidade de interrupção dessa desordem percebida, havia ainda um elemento fundamental e antigo, mas renovado, o receio do socialismo<sup>84</sup>: “sentimos que estávamos no vértice de um acontecimento extremamente perigoso, que podíamos estar

---

<sup>83</sup> Bulhões (2019, p. 133) responde taxativamente à pergunta “o senhor foi eleitor de Jânio Quadros?”, “Fui”. Alexandre Kafka afirmou (2019, p. 64) ter voltado ao Brasil por causa de Jânio Quadros, pois encontrava-se no exterior e disse “não posso dizer que tivesse total confiança naquilo que Jânio ia fazer, mas fiquei muito impressionado pelas pessoas que ele nomeou para o governo”, que eram liberais econômicos. Similarmente, Denio Nogueira (2019, p. 74). Quando perguntado se estava no Brasil e se havia votado em Jânio, também responde que “estava e votei no Jânio”, ao que complementa dizendo que “também me envergonho de dizer isso, mas votei. [...] eu tinha alguma esperança no Jânio [...]. Voltei para o Brasil para votar nele e tentar colaborar com o governo”. Ernane Galvêas (2019, p. 36) não afirma que votou em Jânio, mas fez parte do governo como assessor econômico do Ministério da Fazenda. Entretanto, dado o seu alinhamento liberal conservador, é bastante provável que tenha votado nele, embora reconheça que “Jânio Quadros foi terrível como presidente do Brasil!”, pois, “as situações que ele criou praticamente não deixavam ninguém trabalhar”.

<sup>84</sup> Bulhões (2019, p. 24) ao ser perguntado sobre a Intentona Comunista de 1935, que foi utilizada como uma das justificativas para o golpe de 1937 de Getúlio Vargas, se ele “achava na época que pairava uma ameaça comunista sobre o Brasil”, responde, “acho que não. Foi um movimento militar localizado”. Mas logo em seguida retoma a posição de isenção e indiferença sobre questões políticas afirmando que “também aí não acompanhei de perto, não me informava bem. Sou um péssimo depoente nessa área, nunca sei de nada”.

passando de um aprendizado importante de democracia para um regime socialista mal formulado, mal desenhado, que, como se dizia na época, era mais uma república sindicalista” (GALVÊAS, 2019, p. 56-57).

Diante disso, os entrevistados reconhecem que assumiram um papel contrário ao governo e aos planos econômicos de Jango, elencados no Plano Trienal encabeçado por Celso Furtado<sup>85</sup>, assumindo até uma postura de sabotagem desse governo e favorável ao golpe militar, esse sim caracterizado por eles normalmente como revolução. Nesse sentido, Ruy Aguiar da Silva Leme (2019, p. 35), o segundo presidente do BCB, após Denio Nogueira, no governo Costa e Silva, afirma: “eu era a favor da revolução. Eu me lembro de que era frontalmente contra o Jango. Fiquei satisfeitíssimo com a revolução. A derrubada do Jango, para mim, foi uma grande coisa”. Entendia-se, então, que o caminho a seguir segundo as autoridades liberais da Sumoc e do governo era não ajudar o próprio governo, e assim, em mais uma constatação de dialética da ambiguidade, o conservador que defendia a ordem opta por desestabilizá-la, para recuperá-la via ruptura institucional – uma contradição. Diante de “um período de amedrontamento” pelo medo socialista, portanto, “os economistas mais responsáveis da época – Eugênio Gudín, Roberto Campos, Octavio Bulhões, e mesmo os da nossa área miúda [da assessoria econômica do governo] – não quiseram cooperar” (GALVÊAS, 2019, p. 58). A vontade de superar o governo de Jango era tanta que, mesmo sendo favoráveis à criação do BCB, resolveram posicionar-se contra, dificultando a sua criação. É o que se vê no depoimento de Ernane Galvêas, quando diz:

“Eu adotei um ponto de vista contrário [à criação do Banco Central do Brasil], mais por raiva do que por convicção realmente acadêmica. Minha preocupação maior era com o próprio sistema de governo, no qual havia uma forte presença da esquerda. O governo João Goulart estava sendo envolvido por uns movimentos socialistas completamente desfigurados, embora o ministro Miguel Calmon fosse inteiramente dissociado dessas ideias. Era até um sujeito bom, assim como o Gradim, que depois ficou muito meu amigo, mas o clima existente e aquela sucessão de ministros não me inspiravam confiança. Criar um banco central em tais condições constituía uma

---

<sup>85</sup> Diferentemente dos economistas liberais, Furtado se pautou pelo diálogo, conforme o próprio Casimiro Ribeiro (2019, p. 146) reconhece: “o Plano Trienal era um plano de linhas gerais, coordenado pelo Celso Furtado. Acho que ele acreditava no plano, estava muito entusiasmado pessoalmente. Era uma oportunidade enorme que se dava para ele botar em prática uma série de coisas que vinha estudando na Cepal e no Brasil. Ele reuniu várias assessorias, várias pessoas de diversas tendências doutrinárias”. Muitos reconhecem o valor de Furtado: “Aquele Plano Trienal do Celso é até muito razoável. Teve uma vida muito curta, nem entrou, praticamente, em vigor, mas se você pegar o documento e ler – essas coisas acabam nunca sendo examinadas e lidas – verá que é razoável. Havia uma preocupação de combater a inflação e de compatibilizar essas coisas todas” (LIRA, 2019, p. 23).

temeridade, significava realmente desfigurar todo o processo” (GALVÊAS, 2019, p. 42, grifos nossos).

Galvêas (2019, p. 43) dizia comentar aos colegas da Sumoc, por exemplo: “estou realmente preocupado, não com o Banco do Brasil, que podemos preservar de várias maneiras, mas com a criação de um banco central agora, nesse governo [de João Goulart], nessa conjuntura tumultuada”. Não somente ele havia mudado de posição se colocado contra a criação do BCB durante o governo João Goulart, também Eugênio Gudin e Octávio Bulhões teriam feito o mesmo:

“Havia uma falta de confiança em relação à conjuntura política do governo João Goulart. O próprio doutor Bulhões resistiu muito à criação do Banco Central. Em diversas oportunidades, manifestou-se afirmando que a ideia era prematura. E, durante o período em que doutor Gudin foi ministro da Fazenda, com o doutor Bulhões na Sumoc, contando com elementos da melhor categoria e formação acadêmica, não se cogitou levar à frente a proposta. Por que isso não foi feito? Porque não havia confiança de que a criação de uma instituição como o Banco Central, com a responsabilidade e o alcance das medidas que deveria tomar, produzisse os resultados desejáveis, numa conjuntura política desfavorável. Poder-se-ia estar lançando uma semente em terra árida, em terra infértil” (GALVÊAS, 2019, p. 54, grifos nossos).

Mais contundente do que simplesmente não cooperar, foi o fato de algumas dessas lideranças entrevistadas resolverem trabalhar em órgãos cuja historiografia política brasileira demonstrou terem contribuído para desestabilizar o governo João Goulart e assim promover a ruptura institucional do país (DREIFUSS, 1981). Nesse sentido, participaram do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), criado em agosto de 1961, mas fundado oficialmente em 2 de fevereiro de 1962, por empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo e por oficiais que vinculados à Escola Superior de Guerra (ESG). E também do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), criado no Rio de Janeiro, em 25 de maio de 1959. Os dois órgãos tinham como característica a sua natureza conspiratória anticomunista e apresentavam um perfil político conservador e que chegou a se relacionar com a Agência Central de Informações norte-americana (*Central Intelligence Agency - CIA*)<sup>86</sup>. O Ibad, o Ipes e a ESG são frequentemente mencionadas pelos entrevistados.

---

<sup>86</sup> O Ipes resultou de articulações entre empresários paulistas e cariocas em reação à tendência esquerdista da política da época. O Ipes era dirigido por um comitê diretor e por um comitê executivo e atuava por meio de grupos de estudo e ação: Grupo de Levantamento da Conjuntura, de Assessoria Parlamentar, de Opinião Pública, de Publicações/Editorial, e de Estudo e Doutrina. A instituição foi presidida pelo paulista João Batista Leopoldo Figueiredo até o início de 1964, quando ocorreu a cisão entre os grupos de São Paulo e do Rio de Janeiro, passando

Denio Nogueira (2019, p. 85) foi, segundo ele, “redator econômico” do Ibad e tenta justificar a sua participação no órgão dizendo que “naquela época, eu precisava ganhar dinheiro para pagar meus compromissos e, por isso, aceitava vários trabalhos”, mas também foi assessor econômico do Ipes, ao qual teria sido levado por José Garrido Torres, economista liberal que fora da Cexim, no Banco do Brasil. Ele relata estes fatos dizendo que participara de debates para contrapor as reformas de base de João Goulart “junto com o Gustavo Corção e o Hasslocher” – conhecidos líderes conservadores e apoiadores do golpe de 1964, segundo ele, “Corção dava a orientação política em relação à reforma agrária – uma orientação positiva, no sentido da necessidade da reforma –, e eu ficava com a parte fiscal, econômica, defendendo a mesma posição que tive no Ipes” (NOGUEIRA, 2019, p. 85).

Em uma posição extremamente confusa sobre o seu posicionamento político, Denio Nogueira (2019, p. 82) diz a respeito do Ipes: “eu sabia que o Ipes era considerado uma instituição de direita, mas ouço falar em tanta coisa de direita. Considero que a esquerda é muito mais de direita do que a própria direita é de direita”. E, por fim, nega que a sua passagem por lá tenha lhe favorecido com a ocupação de postos de direção após o golpe de 1964, e que o Ipes tenha preparado um grupo de pessoas que assumiriam os cargos técnicos econômicos no eventual governo militar, contestando a posição difundida no pensamento político brasileiro, sobretudo, por meio dos estudos do cientista político René Armand Dreifuss (1981).<sup>87</sup> O fato é que não apenas os materiais anticomunistas de órgãos externos foram difundidos para desestabilizar o governo João Goulart, mas membros do próprio governo debatiam contra as propostas de João Goulart. Conforme afirma Galvêas (2019, p. 58, grifos nossos), a este respeito, “discutíamos todas as reformas: agrária, tributária, da educação, da previdência, do sistema financeiro. Isso vinha sendo debatido há longo tempo. Nessa época, os assuntos foram trazidos novamente à

---

este último a ser presidido por Haroldo. No Rio de Janeiro – sua direção foi entregue a Ivan Hasslocher, ex-integralista e agente de ligação da CIA para o Brasil, Bolívia e Equador.

<sup>87</sup> “Quando houve a revolução, Bulhões foi convidado para ser ministro da Fazenda. Garrido era companheiro do Bulhões, membro como ele do CNE e diretor da Conjuntura Econômica, sendo o Bulhões nesse caso, como vice-presidente do Ibre, seu superior. Eu era chefe de uma divisão do CNE, a Divisão de Finanças, a mais próxima do Bulhões, que me tinha levado para lá muito antes de existir o Ipes [...] Eu não tenho dúvida em afirmar que o Ipes não tem nada a ver com isso. Acho, inclusive, que o Bulhões nem sabia da existência do Ipes, ou ao menos o que nós estávamos fazendo lá. Foi a proximidade com ele, não só na FGV como no CNE, que o levou a nos convidar” (NOGUEIRA, 2019, p. 87).

tona para discussão, mas com um caráter que entendíamos subversivo. Não era o que o Brasil desejava".

A ESG, por sua vez, era um reduto técnico militar de discussão política em torno do qual muitas dessas lideranças da Sumoc e do BCB gravitavam, não só elas, mas todo o eixo liberal conservador, de Eugênio Gudín, Julian Chacel, Octávio Bulhões, Roberto Campos e Denio Nogueira, um vínculo criado nesse período e que se estende, pelos depoimentos posteriores, até os dias atuais. Conforme afirma Bulhões (2019, p. 66), perguntado se ele “deu palestras na ESG”, ele afirmou que “sim. Acho que o [Julian] Chacel também. O próprio doutor Gudín esteve lá”. Perguntado se lhe agradava o ambiente da ESG, ele respondeu que “gostava. Havia uma troca de pontos de vista da esfera militar com a esfera civil” (BULHÕES, 2019, p. 150). Denio Nogueira (2019, p. 87) também relata sua participação na ESG, tendo inclusive conhecido o presidente que o nomeou para o BCB lá: “conheci o Castelo Branco na Escola Superior de Guerra em 1958, quando fiz o curso lá”.

Demonstrando que essa relação entre os economistas liberais da chefia dos governos e o pensamento estratégico da ESG se prolongava e se imiscuía no regime militar, Carlos Brandão, presidente do BCB no governo ditatorial do General João Baptista Figueiredo, também enalteceu, em seu depoimento, a definição das estratégias governamentais por este órgão, a serem seguidas na ditadura civil-militar pós-1964, ele dizia que a ESG “sem dúvida, era um acesso privilegiado. Todos sonhavam em ir para a ESG porque era onde se gestava a maioria dos programas estratégicos do governo”, afirmava também que “a instituição tornou-se um centro de apoio às decisões governamentais na época da ditadura” e que “a ESG forneceu subsídios fabulosos” nesse sentido (BRANDÃO, 2019, p. 173). Brandão ainda destacou que a relação não se restringia a acadêmicos, servidores públicos e militares, mas se estendia ao setor privado também. Comentando sobre a colaboração dos empresários, que na época tinham um bom entrosamento com os militares, ele diz “Muito bom! A maioria dos estagiários da ESG era formada de empresários” (BRANDÃO, 2019, p. 173).

A essas características do conservadorismo que ecoaram pela direção do BCB, encontramos um último aspecto, por fim, e bem menos presente, que é o da religiosidade, manifestada na ideia da intervenção da providência divina. Ele aparece pouco, mas é significativo. Denio



Nogueira (2019, p. 153, grifos nossos) simboliza isso remetendo à imagem da divindade que teria feito com que, no início do governo Castelo Branco, houvesse uma diminuição nas safras de café. Diz ele, “para nós, aquilo seria uma bênção divina, porque o problema mais sério que tínhamos, do ponto de vista monetário, era a sustentação do café”. Esses tipos de alusão alcançam até os dirigentes mais recentes do BCB, como no caso do comentário de Pedro Bodin de Moraes, ex-diretor do BCB no mandato de Francisco Roberto André Gros, no governo do José Sarney. Ao comentar sobre o sucesso do Plano Real, ele afirma que “eu diria que a combinação do sucesso do Plano Real com a liderança de Fernando Henrique foi providência divina. Se há um Deus, Ele zela pelo Brasil e gastou um anjo da guarda nesse projeto, porque muitas coisas podiam ter dado errado ali” (MORAES, 2019, p. 52-54, grifos nossos).

Carlos Brandão também faz alusões à religiosidade até para explicar sua saída do governo e mesmo para justificar os riscos da não adoção de políticas liberais de austeridade econômica no período subsequente ao chamado milagre econômico; diz ele:

“Nunca me ocorrera antes, mas naquela hora pressenti tudo o que estava para acontecer. Sempre tive esse predicado, que Deus me deu, de poder olhar além do horizonte, principalmente quando não se trata de nada meu, particular. Disse-lhe [a Mario Henrique Simonsen], então, em tom de profecia: “A não execução do nosso programa de governo, devido à vontade do Delfim de realizar outro ‘milagre brasileiro’, levará o país à estagnação e à inflação, por um período de uma década, no mínimo”. Realmente, com a nossa saída do governo, o ministro Delfim, a partir do fim de agosto de 1979, deixou claro que promoveria um novo surto de desenvolvimento econômico. Ficou só na intenção e deu no que deu. Mais de uma década perdida para o Brasil, caracterizada por altíssimos índices de inflação e estagnação econômica” (BRANDÃO, 2019, p. 132, grifos nossos).

Este foi o quadro conservador e autoritário do período que antecedeu a criação formal do BCB, em que se combinavam a nostalgia pelos regimes autoritários do passado, o fascínio com a ordem, a disciplina, a hierarquia, a tradição e os valores dos grandes homens fortes, de princípios. Além disso, tem-se a contraposição dessa ideia com a visão de desordem no período João Goulart, com a qual – paradoxalmente – se contribuiu para recuperar-se a ordem, via ruptura institucional. Vê-se, portanto, um traço complexo na formação do pensamento liberal no BCB, que se recusa a perceber as graves fraturas institucionais postas pelos regimes autoritários. Uma síntese final disso pode ser vista no depoimento de Ernane Galvêas, a respeito do triunfo dos militares sobre a esquerda brasileira. Galvêas (2019, p. 57) não percebe a legitimidade de uma pauta de esquerda e a coloca como algo que está até mesmo fora da

sociedade civil, tamanha a sua marginalidade, a qual precisaria derrotar para se impor, não só a própria sociedade, mas também os militares. Uma perspectiva política que, para ele, foi “fragorosamente” derrotada na base da violência, da força, da tortura. Uma esquerda que, em mais um exemplo contraditório, era fraca, mas era capaz de amedrontar capitalistas, acadêmicos, técnicos, servidores públicos. A ponto de precisarmos de uma ruptura institucional brutal para conter tamanha subversão na ordem política e econômica:

“A esquerda, no Brasil, vinha sendo derrotada praticamente desde 1935. A ideia de que a III Internacional iria estender seus braços ao Brasil, e Luís Carlos Prestes comandaria uma revolução comunista, tudo isso se perdeu. O que se viu foi que as forças de esquerda não estavam preparadas nem fortes o suficiente para vencer, primeiro, a sociedade civil, depois, a organização militar. E foram fragorosamente derrotadas, com torturas, com uma repressão cruel, com o que quer que seja. Mas a subversão dos anos 1960 foi vencida pelas organizações militares no Brasil. [...] E isso [a esquerda e o sindicalismo na era Jango] nos amedrontava a todos, amedrontava o capitalista estrangeiro, o capitalista nacional, os técnicos, os funcionários do governo, os acadêmicos, os que começavam a se preparar na área da administração pública. O ano de 1960, quando retornaram ao Brasil os economistas formados em Harvard, Yale, Chicago, e que começamos a aparecer no cenário nacional, foi justamente o momento em que se promovia a subversão na ordem política e econômica” (GALVÊAS, 2019, p. 57, grifos nossos).

#### **5.4 BCB e cidadania (1964-1994): uma burocracia tecnocrata e liberal**

Após o golpe de 1964, como vimos, o BCB foi formalmente criado por lei, a Lei nº 4595, de 31/12/1964, que o instituiu como uma autarquia federal, vinculada – e, portanto, não subordinada – ao Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia). Estabeleceu-se a sua sede e o foro na Capital da República, Brasília, e a sua atuação em todo o território nacional. A organização original da primeira Diretoria era com 4 integrantes, conforme art. 14 dessa mesma Lei. A sua primeira estrutura administrativa, no entanto, foi se estabelecer somente com a Circular nº 11, de 8 de setembro de 1965 (BCB, 2019). Por ter sido criado no último dia de 1964, sua atuação efetiva mesmo deu-se apenas em 1965, motivo pelo qual costuma considerar-se esse o ano de sua fundação. O regime militar pós-1964 é, por conseguinte, o de institucionalização burocrática do BCB, mas não o de sua configuração como banco central clássico, dado que as definições das diretrizes de política monetária ficaram a cargo de outro órgão, o Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão superior do Sistema Financeiro Nacional que tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país, criado juntamente com

essa lei, tendo seu funcionamento iniciado 90 dias depois, em 31 de março de 1965<sup>88</sup>. Nesse período ditatorial, no entanto, dão-se as primeiras estruturas administrativas do BCB, algumas delas permanecendo até hoje e que inauguram uma forma de atuação hierarquizada, racional e formal, vista como tecnocrática. Com o fim do regime ditatorial e a redemocratização até o governo Itamar Franco, pode-se dizer que o BCB concretiza a sua fase de burocratização.

No período seguinte, de 1965 a 1969, as áreas de jurisdição dos diretores eram personificadas, não havia denominação específica, tais como Diretoria “A” ou “B”, apenas Diretores. Logo após, entre 1969 e 1974, as Diretorias passam a ser identificadas por sua área de atuação (cfe. Aviso Depad 142, de 5/12/1969), i.e., econômica, administrativa, fiscalização, etc. Durante todo este período, entre 1965 e 1974, a diretoria do BCB era toda formada por pessoas escolhidas dentre os membros nomeados do CMN (cfe. art. 14 da Lei nº 4.595). A Superintendência Administrativa foi criada em 23/8/1973, por decisão do CMN ao apreciar o Voto CMN 324/73, que propôs o desmembramento da Área Administrativa e do Crédito Rural e Industrial. Subordinada ao Presidente, a Superintendência não fazia parte da Diretoria. Apenas após 1974 é que passam a haver as indicações das lideranças formais do BCB pelo Presidente da República. Sua composição seguirá sendo alterada até chegar ao formato final, em 1985, no início da redemocratização (**Quadro 17**). Em 18/2/1975 foi aprovado o Voto CMN 029/75 e entrou em vigor a Portaria 63, que definiu a estrutura técnica e administrativa do Banco Central e criou as Unidades Especiais (Gabinetes do presidente e dos diretores), e as Diretorias passam a ter denominação específica. Em 24/1/1992, foi aprovado o voto BCB 057/92, que introduz o conceito de Diretoria Colegiada, com atribuições e competências agrupadas por assuntos, extinguindo os Gabinetes do presidente e dos diretores, eliminando também a forma de nominar os diretores por área de atuação (“Diretor de...”) e as respectivas siglas. A composição da Diretoria permanece com 9 membros (1 presidente e 8 diretores), conforme Decreto nº 91.961, de 19/11/1985.

---

<sup>88</sup> Segundo os relatos da documentação oficial do BCB, o CMN foi efetivamente instituído em 31 de março de 1965 porque o art. 65 da Lei nº 4.595 estabeleceu que a Lei entraria em vigor 90 dias após sua publicação.

**Quadro 17 – Evolução histórica da Composição da Diretoria do BCB – 1964 a 1985**

<b>Evento</b>	<b>Composição</b>	<b>Norma</b>	<b>Período</b>
Cria o Banco Central do Brasil e determinando que ele “será administrado por uma Diretoria de 4 (quatro) membros, um dos quais será o Presidente, escolhidos pelo Conselho Monetário Nacional dentre seus membros mencionados no inciso IV, do artigo 6º, desta Lei”.	4 integrantes: 1 presidente e 3 diretores	Artigo 14 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964	Ditadura Civil-Militar
Aumenta para o número de 5 os membros da Diretoria.	5 integrantes: 1 presidente e 4 diretores	Lei nº 5.362, de 30 de novembro de 1967	Ditadura Civil-Militar
Altera a composição da Diretoria para 6 membros (1 presidente e 5 diretores), institui a nomeação pelo Presidente da República, escolhidos “entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, sendo demissíveis <i>ad nutum</i> ”; os diretores deixam de ser membros do Conselho Monetário Nacional, participando das reuniões do CMN sem direito a voto.	6 integrantes: 1 presidente e 5 diretores	Lei nº 6.045, de 15 de maio de 1974	Ditadura Civil-Militar
Altera a composição da Diretoria para 7 membros (1 presidente e 6 diretores).	7 integrantes: 1 presidente e 6 diretores	Decreto-Lei nº 1.795, de 8 de julho de 1980	Ditadura Civil-Militar
Extingue um cargo de diretor, reduzindo a composição da Diretoria para 6 membros.	6 integrantes: 1 presidente e 5 diretores	Decreto nº 88.008, de 29 de dezembro de 1982	Ditadura Civil-Militar
Altera a composição da Diretoria para 8 membros (1 presidente e 7 diretores) e dá ao Presidente do Bacen a competência para definir as atribuições dos membros da Diretoria.	8 integrantes: 1 presidente e 7 diretores	Decreto nº 91.148, de 15 de março de 1985	Ditadura Civil-Militar
Eleva a composição da Diretoria para 9 membros (1 presidente e 8 diretores), mantendo a competência do Presidente para definir as atribuições dos membros da Diretoria, funcionamento que se estabelece até hoje.	9 integrantes: 1 presidente e 8 diretores	Decreto nº 91.961, de 19 de novembro de 1985	Democracia

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Neste período, o BCB irá se constituir em uma burocracia tradicional, formal e hierarquizada, que irá incorporar novos assuntos ao longo do tempo, conforme **Quadro 18**. De um início sem especialização definida, que durará por quatro anos, o BCB irá incorporar novos assuntos de acordo com as preocupações em cada momento, como os créditos industrial e rural no final dos anos 1970, a dívida pública que crescerá bastante no início dos anos 1980, a dívida externa, que será o grande tema de meados desta mesma década, o enfoque regulatório, normativo e de reorganização do sistema financeiro no início dos anos 1990, até a sua estruturação clássica se dar em 1995, com as áreas de política econômica e política monetária bem definidas. É interessante que, embora a grande área de atuação do BCB seja política monetária, como veremos, a definição das diretrizes desta política não ficou a cargo do BCB em sua criação,

sendo apresentada para o CMN, que carecerá de uma reorganização em 1995 para então chegar-se ao arranjo institucional que prevalece atualmente.

**Quadro 18 – Especializações de Diretores, Diretorias ou Áreas do BCB – 1965 a 1995**

<b>Especialização na Alta Administração do BCB: Diretores, Diretorias ou Áreas</b>	<b>1965</b>	<b>1969</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
Sem assunto definido formalmente	Sim	-	-	-	-	-
Administrativa	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Crédito Rural	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bancária ou Fiscalização	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mercado de Capitais ou Mercado Aberto	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Área Internacional ou Cambial	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Crédito Industrial	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dívida Pública	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Dívida Externa	-	-	-	Sim	Sim	Sim
Normas, Regulação e Organização do SFN	-	-	-	-	Sim	Sim
Política Monetária	-	-	-	-	Sim	Sim
Política Econômica	-	-	-	-	-	Sim
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>

Fonte: Banco Central do Brasil (Histórico de Alterações da Diretoria), elaboração própria

Ao analisar as mudanças organizacionais e os depoimentos dos entrevistados, podemos definir este longo período – os 30 anos que vão de 1964 a 1994 – como o de ascensão dos tecnocratas e de burocratização do BCB. Uma pessoa tecnocrata se julga isenta. Tem aversão à política. Não se reconhece nela. Representa de modo mais simbólico a concretização da racionalidade instrumental weberiana. É uma pessoa que justifica todos os atos pela decisão técnica racional, calculista, insensível. Tecnocratas se julgam capazes, com seu saber instrumental autoritário, de falar em nome da verdade e de todas as pessoas, sem que ninguém lhes tenha conferido esse direito politicamente. É esse quadro tecnocrata de raciocínio que faz Ernane Galvêas (2019, p. 58) se sentir porta-voz da soberania popular e defender a deposição golpista de João Goulart porque, na visão dele, “o Brasil não queria repetir a experiência de Cuba, não queria ser uma república socialista, e não queria ser uma república sindicalista, pela formação brasileira, pela

cultura do povo”, mas não só por isso, mas também “pela estrutura capitalista da economia nacional”. Se um técnico fala, ele há de ter razão. Poucos trabalhos denunciaram tanto os perigos e as consequências da ascensão tecnocrática nas burocracias quanto os de Max Weber e de Hannah Arendt. E, talvez, poucas burocracias representem tão bem essa ascensão dos tecnocratas, quanto o BCB.

E junto com a tecnocracia e a burocracia, deu-se também uma virada liberal na economia brasileira até então sem precedentes. Vimos que o BCB herdou um legado conservador e autoritário das lideranças da Sumoc. A essa herança, juntava-se agora a da aspiração liberal, que tentou se firmar e justificar ante mais um período opressor da história brasileira por meio da defesa da técnica, apartada da política, isenta, neutra. Aqui a economia se junta à burocracia como forma de poder (MOTTA, 1986; TRAGTENERG, 2005, 2006) ignorando qualquer possibilidade de racionalidade substantiva (RAMOS, 1981), de crítica, de reflexão ética e de busca por qualquer legitimidade ética do discurso (HABERMAS, 1989, 1991, 1997a, 1997b, 2004, 2011). Para um(a) tecnocrata, a razão moderna instrumental da economia justifica-se por si só, não carece de reflexão, de convencimento, de diálogo. Ela se basta. Da mesma forma, bastam as motivações técnicas para se aceitar quaisquer transgressões de direitos em favor de uma pauta liberal.

O golpe militar de 1964 inaugura, portanto, um novo momento na história do BCB. Verdadeiramente liberal, para os entrevistados, mesmo sendo uma ditadura. Como isso seria possível? A resposta está na própria visão tecnocrata, em que falta reflexão política. Aqui se opera a cisão clássica entre a administração pública burocrática, técnica e a política, instável e pernicioso na visão deles. Neste momento houve, segundo Bulhões (2019, p. 166), uma primazia econômica sobre a política no governo Castelo Branco e “a primazia advinha do momento, porque havia necessidade de atacar os problemas econômicos. Por isso, esses ministérios se destacaram mais. Mas não que houvesse o propósito de fazê-los superiores aos outros”. Ou seja, em seu depoimento, ele insinua na verdade que nos governos anteriores não havia interesse em atacar problemas econômicos; já a partir de 1964, sim, tanto que se deu um golpe para isso, para se enfrentar os problemas econômicos independentemente das questões políticas. E para isso era preciso ter economistas no governo. Economistas liberais.

É nesse sentido, portanto, que essa fase marca a ascensão dos economistas tecnocratas ao poder, uma visão que permaneceu no BCB até os dias atuais. A entrevista de Carlos Langoni (2019, p. 29) enfatiza bem isso quando diz que “nos governos militares, houve a valorização da profissão do economista. Antes, havia alguns economistas importantes, mas eram personalidades que ocupavam cargos públicos”, ou seja, eram esforços isolados. “A partir do governo Castelo Branco”, diz ele, “começou a surgir a figura do economista técnico, do tecnocrata” (LANGONI, 2019, p. 29). E o que é esse tecnocrata? Segundo ele, o “tecnocrata nada mais era do que a versão pública do economista”, só que havia questionamentos, “quando tinha poder de decisão na área pública, o economista era considerado um tecnocrata e, aliás, muito criticado” (LANGONI, 2019, p. 29). Langoni (2019, p. 29) deixa claro que essas críticas eram, na visão dele, injustas exatamente porque eram críticas políticas e não técnicas, não eram matematizadas, como uma economia liberal exigia: “fazia-se certa transposição da crítica política, acusando os tecnocratas de frios e sem sentimentos, pois só lidavam com números. Isso porque foi a primeira vez que se começou a quantificar a economia, e ainda era um exercício muito limitado”.

Além da chegada dos tecnocratas no poder, essa fase viu também a construção do BCB como burocracia. Foi durante o regime de exceção que durou 21 anos que se consolidou a estrutura do BCB como conhecemos hoje. Foi nessa época que foram criados os prédios, definidas carreiras e a sua forma de funcionamento. Nessa época, constituiu-se uma identidade de banco central na sociedade brasileira. Uma identidade envolta em um regime ditatorial, conservador e de liberal. E que prezava a técnica sobre a política. Foi assim que o BCB ficou de 1965, início de seu funcionamento sob a lei que o instituiu, a 1976 sem concursos públicos. Foram doze anos sendo montado e povoado à revelia de interessados nas suas carreiras diretamente da sociedade, tendo sido constituído com um quadro de pessoal incorporado do Banco do Brasil e da Sumoc. “Em 1977, fizemos os primeiros concursos públicos para poder constituir uma burocracia bem treinada e bem remunerada. Nossa preocupação era manter os vencimentos no nível do mercado, para podermos captar no mercado”, afirma Paulo Hortênsio Pereira Lira (2019, p. 51), presidente do BCB durante do governo do general Ernesto Geisel. Assim era preciso construir um quadro técnico considerado de excelência; nesse sentido, Paulo Lira afirma que “a ideia que eu tinha – e tenho – é a seguinte: o Banco Central tem que ser uma elite pensante, porque o custo para o país de uma política mal concebida ou mal executada pelo Banco Central causa um prejuízo inestimável para a economia” (2019, p. 51). Assim, conforme

o seu entendimento, e “o setor privado devia compreender” isso, “as cabeças mais privilegiadas devem fazer parte da equipe do Banco Central, porque o mal que ele pode fazer é muito grande” (LIRA, 2019, p. 51).

O apreço pela formação técnica do seu quadro, como boa burocracia, é bastante enaltecido pelos entrevistados. Como Affonso Celso Pastore (2019, p. 49), o último dos presidentes do BCB em período ditatorial, afirmou, em sua entrevista, tinha “muita gente boa na Instituição. Alguns eram oriundos do Banco do Brasil, outros não. O Banco Central sempre se preocupou em treinar seus funcionários”. Segundo ele, “havia um espírito de corpo. Isso sempre me chamou atenção [...] o funcionário tinha orgulho de onde estava, do que fazia, das relações, da função [...] o orgulho do seu pessoal era compatível com uma instituição muito maior do que ele, de fato, era” (PASTORE, 2019, p. 49). O lado da qualidade técnica dos funcionários é enaltecido diversas vezes nas entrevistas, e, como burocracia tradicional, a sua hierarquia também chama a atenção, questões bastante comuns para um ambiente tomado pela racionalidade burocrática:

“Eu nunca havia convivido com instituições governamentais e, por isso, o primeiro aspecto que me impressionou foi a hierarquia do Banco Central, instituição em que as figuras de presidente e diretor são muito sérias. Eu vinha da área acadêmica, em que tudo é muito mais informal, e me impressionei muito com a maneira formal e hierarquizada como a instituição estava estruturada. Na verdade, isso era uma herança do Banco do Brasil, que sempre foi uma organização estruturada com base na hierarquia, em que o cargo é muito importante. A relação das pessoas do Banco Central girava em torno desses cargos [...] O segundo aspecto que me impressionou no Banco Central foi a qualidade técnica dos funcionários. Naquela época, havia um grupo mais sênior – alguns até em final de carreira –, composto por alguns funcionários oriundos do Banco do Brasil e por outros selecionados em concurso rigoroso, que era excelente. Eram pessoas que conheciam profundamente a parte operacional, o funcionamento das instituições” (LANGONI, 2019, p. 87-88).

“Sempre considerei o corpo técnico de primeira linha” (PASTORE, 2019, p. 49).

“Não aceitei imposição de nomes. [...] Foi curioso, mas formei toda a minha diretoria com funcionários do Banco Central” (BRANDÃO, 2019, p. 114).

“Eu já conhecia algumas das pessoas do Banco Central e, por isso, mantive as que eu tinha em alta conta [...] Para os demais cargos, trabalhei com funcionários de carreira do Banco Central, todos excelentes” (MALAN, 2019, p. 55, grifos nossos).

“No Banco Central, eu tinha tempo e recursos, o que não havia no Ministério da Fazenda. [...] No Banco Central, em contraste, havia uma máquina super bem treinada que tinha totais condições de atender a qualquer demanda. E, ao mesmo tempo, é mais protegido” (FRANCO, 2019, p. 45).



Era o grande momento dos economistas liberais, mais uma vez, sempre homens. Levados ao poder pelos militares, eles se aproveitavam do regime de exceção para não se subordinar aos políticos, como os economistas do período anterior. Como tecnocratas, eles sabiam impor suas técnicas, ainda que não percebessem que essa imposição era, na verdade, fruto do regime ditatorial. Ele, no entanto, conseguiram não só separar a política da economia, como superá-la. Na análise habermasiana, tratava-se da colonização sistêmica do mundo da vida, a dominação da política pela técnica econômica, como se vê neste trecho:

“A verdade é a seguinte: os economistas assumiram o poder com os militares. Se houve uma classe profissional privilegiada com a mudança política no país, foi a dos economistas. Celso Furtado já havia sido ministro de João [Belchior Marques] Goulart, Roberto Campos havia sido do BNDE, mas ambos se subordinavam aos políticos. Já no governo militar, a influência dos economistas no processo de decisão política aumentou muito. Roberto Campos, por exemplo, era a grande estrela do governo Castelo Branco, dominava praticamente toda a estratégia de governo. A economia passou a ser primeira página dos jornais, até porque o debate político foi perdendo importância relativa” (LANGONI, 2019, p. 26).

A ascensão de economistas tecnocratas e liberais no poder e a constituição do BCB como burocracia são vistas, pelos entrevistados, portanto, como um momento especial da história econômica do país, uma época muito positiva. É neste sentido que Denio Nogueira (2019, p. 151) afirma: “quando se conversa com qualquer pessoa, a opinião mais ou menos geral é de que o governo Castelo foi um dos melhores que o Brasil já teve”. E justifica isso com argumentos em sua maioria da pauta econômica liberal: “nós reformamos tudo. Liberamos o câmbio, eliminamos os obstáculos às importações, aumentamos as exportações, reformamos a Bolsa de Valores, criamos o mercado de capitais. [...] Em três anos, o governo Castelo Branco reformulou toda a economia brasileira” (NOGUEIRA, 2019, p. 151). Já mostramos também, na parte anterior, a admiração incontida de Denio Nogueira, Octávio de Bulhões, Casimiro Ribeiro e Ernane Galvêas pelo general Castelo Branco, visto ao mesmo tempo como um homem forte, que sabia se impor, mas que era, ao mesmo tempo, segundo Bulhões (2019, p. 164), “um homem afável, bondoso de natureza, muito cortês, muito civilizado”, um democrata, ainda que tivesse fechado o congresso, manipulado o judiciário, cassado partidos e políticos. E por que ele era visto assim? Porque essa era uma visão racional, instrumentalizada, técnica. Toda e qualquer visão diferente disso, era política, era ideológica.

Assim, além da ascensão tecnocrática, esse período marca também o da consolidação da rejeição da política em geral, e da esquerda em particular, vistas sempre como ideológicas. Mas não só elas. Tudo o que não é técnico é ideológico<sup>89</sup>. Logo, na visão das lideranças do BCB, todas as críticas à virada liberal da economia e à ditadura eram ideológicas, de esquerda e, portanto, não técnicas. Ideológicos são sempre os outros dos quais eu não gosto ou com os quais eu não concordo. Afinal, como afirmava Ruy Leme (2019, p. 22), “não sou de esquerda. Também não me julgo de direita nenhuma”, era isento. Um isento que, como vimos, assumiu apoiar o golpe de 1964, ficou “satisfeitíssimo com a revolução” e para quem “a derrubada do Jango [...] foi uma grande coisa” (LEME, 2019, p. 35). Essa visão da isenção, da neutralidade anti-ideológica, da negação da política, da necessidade de se resistir tecnicamente a quaisquer pressões políticas, da satisfação de não ter que lidar com ela, encontra-se com bastante frequência nas entrevistas, alcançando até os entrevistados contemporâneos, como se vê nos excertos abaixo de Denio Nogueira, Ernane Galvêas, Fernão Carlos Botelho Bracher, presidentes do BCB durante o regime militar, mas também de Ibrahim Eris, presidente do BCB no governo Collor e de Gustavo Henrique de Barroso Franco, presidente nos governos Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso (FHC):

“Desde o governo Castelo Branco, introduziu-se uma administração que, pejorativamente, chamam de tecnocracia. Os ministros Bulhões e Campos levaram para o Banco Central e para o Ministério da Fazenda os técnicos burocratas. Havia uma prevalência dos técnicos. No governo Castelo Branco, a política econômica foi toda ela conduzida com muita independência pelos técnicos. Bulhões, Campos, Denio Nogueira, Casimiro Ribeiro, os funcionários da Sumoc, depois os funcionários do Banco Central, do Ministério da Fazenda. Esse processo não teve solução de continuidade com o presidente Costa e Silva. Permaneceram os tecnocratas” (GALVÊAS, 2019, p. 119, grifos nossos);

“Mas a prevalência do corpo técnico na condução da política econômica era total. Da mesma forma que Castelo Branco delegou ao Bulhões e ao Campos a formulação e a execução da política econômica, os presidentes Costa e Silva e Médici fizeram com o Delfim” (GALVÊAS, 2019, p. 120, grifos nossos);

“De toda forma, insisto que o economista é um profissional de um tipo de atividade que deve ser isolada da política. Quando ele exerce um cargo político, é obrigado a fazer concessões, muitas vezes excessivamente fortes, para a sua formação de economista. O presidente do BCB, por exemplo, tem

---

<sup>89</sup> “O senhor também abordava os marxistas? Ligeiramente. Tudo o que contém muita ideologia vou descartando” (BULHÕES, 2019, p. 67) Os alunos pediam ideologia, pediam Marx? “Eles não tinham coragem de me pedir ideologia, não” (BULHÕES, 2019, p. 67). “A minha geração teve que estudar muito Marx e sobretudo Kalecki, além de ler todas as teses da [Maria da] Conceição [de Almeida Tavares], todas as teses do Carlos [Francisco Teodoro Machado Ribeiro de] Lessa. Era uma crueldade. Hoje, a Associação já avançou muito se compararmos com aquele momento, e os alunos são poupados desses sacrifícios” (FRANCO, 2019, p. 19).

que ser um profissional puro, não deve ter nenhuma inclinação para soluções políticas” (NOGUEIRA, 2019, p. 193, grifos nossos);

“Eu preferiria que o economista continuasse a ser um profissional técnico e que os cargos de ministro continuassem a ser exercidos por políticos. O economista é fundamentalmente um assessor; é o homem que orienta, na parte de economia, o político, que tem a visão global da parte social. São poucos os economistas que têm a formação dos dois lados” (NOGUEIRA, 2019, p. 192, grifos nossos);

“Francisco Mangabeira era de esquerda, do Partido Socialista ou Comunista [...] Ele estava dizendo uma asneira muito grande em matéria de cálculo de renda nacional, e isso não tem nada a ver com ideologia, é uma questão técnica” (NOGUEIRA, 2019, p. 88, grifos nossos);

“O que é preciso entender é que as funções políticas estão sujeitas às pressões políticas. E é preciso que haja funções que estejam isentas dessas pressões” (NOGUEIRA, 2019, p. 103, grifos nossos);

“Todo órgão público, seja o IBC, o Banco Central ou qualquer outro está sempre sujeito a pressões. A democracia funciona assim. O que é preciso é que a direção técnica do órgão seja capaz de resistir às pressões, que em si são legítimas” (NOGUEIRA, 2019, p. 154, grifos nossos);

“Em 1974, houve a troca de poder entre Médici [general Emilio Garrastazu Médici] e Geisel [general Ernesto Geisel]. O presidente do Banco Central indicado foi Paulo Hortêncio Pereira Lira e o ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen. Pouco após minha saída do Bradesco, eles me convidaram para assumir a Diretoria da Área Externa do Banco Central, onde fiquei por cinco anos. Foi um período muito agradável. Fiquei lotado em Brasília e atuei em uma área exclusivamente técnica, que não tinha nenhuma relação com política” (BRACHER, 2019, p. 19-20, grifos nossos).

“Então, a faculdade era bastante politizada e os professores mais técnicos eram, em geral, desprezados [...] os professores mais politizados, que discutiam conjuntura, eram muito mais atraentes para os alunos. Eu, que estava em uma parte técnica, não era muito popular junto aos alunos” (ERIS, 2019, p. 18, grifos nossos).

“Foi um trabalho técnico, preparado por técnicos que haviam acumulado bastante conhecimento e experiência nessa área” (FERREIRA, 2019, p. 19, grifos nossos).

“Questionado sobre quão ideológica foi a opção pelas privatizações, digo que foi muito pouco, porque, ao final, o aspecto financeiro domina qualquer outro quando não há dinheiro em casa” (FRANCO, 2019, p. 77).

Acentuando o traço tecnocrático tem-se a rejeição à política, um fator marcante nos depoimentos, a ponto de Bulhões (2019, p. 24-25, grifos nossos), ao ser perguntado se “seu desapego à vida política estaria ligado a seu temperamento” ou se “a política o decepcionou”, ter afirmado: “deve ser uma intuição, uma alergia qualquer”. Quando perguntado sobre a

possibilidade de ter havido clima de conspiração no Ministério da Fazenda, onde trabalhava, no momento do golpe de 1937, ele afirmou: “que eu saiba, não. Eu trabalhava com um grupo de pessoas e estávamos completamente alheios aos acontecimentos”. E, quando inquirido “como o senhor viu o golpe [de 1937], politicamente falando?” respondeu simplesmente: “devo confessar que nunca me preocupei com isso” (BULHÕES, 2019, p. 24-25, grifos nossos). Na mesma linha, Ruy Leme (2019, p. 17), perguntado sobre o engajamento durante a sua formação na faculdade sob regimes de exceção, limitou-se a dizer: “eu, em particular, não era politizado”. Henrique de Campos Meirelles (2019, p. 14), presidente durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, para uma pergunta similar sobre sua formação durante o regime militar de 1964, disse apenas que “foi uma época de muita aprendizagem sobre o Brasil, a política, a luta ideológica e, principalmente, sobre o exercício da liderança”. Também Wadico Waldir Bucchi (2019, p. 25), presidente do governo José Sarney, afirmava que “não participava ativamente da vida política do país. E isso perdurou mesmo após o meu retorno ao Brasil”.

Langoni sintetiza a necessidade dessa ruptura entre política e economia:

“Importantíssimo! Os agentes econômicos precisam saber que a instituição tem uma maneira de atuar e vai agir no momento correto, independentemente do contexto político; não importa se há eleição ou reeleição, ou quem está liderando as pesquisas de intenção de votos. É importante estabelecer uma dissociação entre política de curto prazo, que tende muitas vezes a exacerbar as expectativas de modo até mesmo irracional, e aquilo que é estabilidade macroeconômica. O Banco Central pode funcionar como um grande escudo que protege a economia da turbulência política, que é um fato corriqueiro em qualquer democracia” (LANGONI, 2019, p. 93).

Presidentes de diferentes momentos, portanto, desde a criação formal do BCB, assumem essa postura de distanciamento em relação à política, ou de rejeição da mesma, e até de descon siderações em relação ao contexto político. Henrique Meirelles (2019, p. 66), por exemplo, quando perguntado sob as repercussões de eventos políticos da contundência do mensalão, ocorridos durante o governo Lula, limitou-se a dizer: “naquele período, não me dedicava a fazer análises de ordem política. O foco era exclusivo nas políticas monetária e cambial, atividade-fim de um banco central”. De forma bastante similar, Pedro Bodin de Moraes (2019, p. 52-54), valendo-se de uma metáfora de um comandante de um navio, comentou sobre as instabilidades do governo Collor que isso era de menor importância, pois “na época, nossa preocupação não era se o impeachment do Collor aconteceria, mas sim fazer

com que o navio transatlântico ancorasse para que a nova tripulação assumisse da melhor forma possível”. A argumentação era a de que a técnica, neutra e isolada da política, viria sempre em primeiro lugar, ainda que, como vemos na resposta de Bodin, mesmo dizendo que não havia preocupação com a saída de Collor, a analogia usada sugere que já haveria uma percepção de que o *impeachment* ocorreria, dado que ele menciona uma “nova tripulação”, ou seja, um novo governo que trocava todos os que administravam e conduziam o BCB.

Essa rejeição à política e a prevalência de um tecnicismo econômico são assumidos, na verdade, desde a época de formação educacional dos entrevistados. Como vemos no depoimento de Gustavo Jorge Laboissière Loyola (2019, p. 17), presidente do BCB nos governos Itamar Franco e FHC, que disse: “tive diversos amigos que exerceram algum tipo de atividade política nos anos do regime militar. Alguns se exilaram, outros desapareceram. Mas eu nunca tive uma atuação política forte na universidade”. Gustavo Franco, indo além, afirma que o isolamento político do grupo de economistas formados na PUC do Rio de Janeiro, durante o regime militar pós-1964, foi o que lhes favoreceu a assumir postos no governo na transição do regime militar para a democracia:

“Os professores tinham suas visões políticas, mas minha impressão é que o que distinguia esse projeto [da PUC do RJ] dos demais era o foco na excelência acadêmica, que vinha à frente de outras questões, até porque o processo político já seguia um rumo virtuoso. A militância política não fazia parte da vida das pessoas que estavam ali, eram doutores, formados no exterior, que estavam organizando um curso de Economia. Em contraste, na UFRJ, a militância política parecia sobrepujar qualquer outra consideração e, na EPGE, havia a mesma tendência, mas para o lado do governo. Nesse caso, não era propriamente uma militância, mas talvez uma torcida. A PUC, de certa maneira, foi uma espécie de descanso dessa dualidade porque era preciso pensar sobre o futuro. Ninguém estava fazendo pesquisas na área de Economia com excelência, isenção, tecnologia e contato com o mundo acadêmico exterior. Esse grupo buscou preencher esse vazio e estava mais afastado da política. O que foi muito bom, porque era do que o país estava precisando” (FRANCO, 2019, p. 18-19).

Prevalencia, portanto, a visão de que era possível ser neutro, apolítico, técnico, independentemente do contexto social, do momento histórico e do ambiente político, como bem representa a fala de Ernane Galvêas, sobre as relações do BCB com o Congresso Nacional no regime militar pós-1964:

“Discutíamos as questões conscientes de que havia um regime de exceção, embora o Congresso estivesse funcionando. Havia certo controle na parte

política, como havia na imprensa, na mídia. Nós vestíamos o uniforme do técnico: “Problema político não é conosco. A nós cabe exportar, importar, controlar a expansão monetária, financiar o déficit público e fazer o país crescer. Esse o nosso problema, o resto não é conosco”.” (GALVÊAS, 2019, p. 121, grifos nossos).

O interessante é que, mesmo vendo-se como técnicos, a pressão política existia, inclusive por parte da perseguição política ditatorial aos que eram entendidos como vinculados aos governos de esquerda:

“Havia um gerente com o seu auxiliar que eram pessoas da minha confiança, mas, como tinham trabalhado na administração de João Goulart, houve uma pressão para tirá-los. Pressão política, não do sistema bancário. Conferi com o sistema bancário, e eles os achavam ótimos funcionários, da maior confiança. Disseram-me: ‘Você precisa manter esses homens. Faz muito bem em mantê-los’. Quer dizer, era tudo fofoca política. Mas muito forte. E eu mantive o pessoal que era da minha confiança” (RIBEIRO, 2019, p. 175).

Castelo Branco imprimiu uma virada liberal na economia brasileira que, como vimos, fora elogiada pelas lideranças econômicas da Sumoc e do BCB. É neste sentido que Ernane Galvêas (2019, p. 49, grifos nossos) afirma, em sua entrevista sobre o surgimento de um banco central no país, que “a sua criação marcou o ponto de inflexão dessa velha política [a desenvolvimentista], correspondeu a uma mudança de atitude, refletindo um sentimento muito mais neoclássico, muito mais liberal”. Os elogios apresentados por ele a este fato, seguem na linha conservadora (tratada anteriormente), que enaltece suas características de manutenção da ordem e da disciplina. Ele diz: “ele [o BCB] é a polícia do sistema financeiro, é o agente financeiro do governo, o guardião das reservas internacionais, o disciplinador da expansão monetária, do controle da liquidez” (GALVÊAS, 2019, p. 49, grifos nossos). Polícia, agente, guardião, disciplinador e controlador. Todas essas palavras remetem à ideia da dominação, da força, da defesa, da imposição. São expressões típicas do vocabulário conservador autoritário. Mas esse conjunto de atributos impositivos do BCB teria durado pouco, segundo os entrevistados, porque a partir do governo Costa Silva, tem-se uma mudança na orientação de política econômica com a assunção de Delfim Netto e o retorno de traços do desenvolvimentismo, responsáveis pela insurgência do chamado “milagre econômico” que durou de 1968 a 1973.

A partir deste momento, tem-se uma fase de desequilíbrios econômicos e institucionais, em que são criticadas, pelos entrevistados, as alterações no modelo liberal original, que queria um BCB

totalmente independente, técnico, neutro e com poder total de decisão. A estrutura institucional montada, porém, mantinha a chamada conta movimento no Banco do Brasil e um relacionamento imbricado com o Tesouro Nacional, além da criação do Conselho Monetário Nacional, que era o órgão que efetivamente determinaria as diretrizes da política monetária no país. Passa-se, então, por um momento turbulento, em que a tecnocracia liberal tenta-se afirmar em um quadro institucional complexo e um contexto econômico perverso, de hiperinflação, concentração de renda, aumento da desigualdade, endividamento externo e crises bancárias. Neste contexto, os conflitos entre política e economia se acentuam, e o questionamento à relação BCB-CMN é mais forte. Denio Nogueira (2019, p. 107), por exemplo, como representante da ala liberal mais conservadora, em sua entrevista, declara sobre a criação do CMN: “eu era e continuo sendo contra o CMN”. Isso porque a existência do CMN feriria a autonomia do BCB e o impediria de se tornar um banco central clássico, que decide sozinho as diretrizes da política monetária.

O CMN, no seu modelo inicial, era composto por muitos representantes do empresariado, do setor financeiro e do governo, reduzindo, portanto, o papel do BCB na condução de suas decisões. Perguntado, no entanto, sobre por que não foi prevista a participação de trabalhadores na composição do CMN, Nogueira (2019, p. 105, grifos nossos) responde taxativamente, em uma das respostas simbolicamente mais significativas de sua entrevista: “porque o trabalhador não tem nada a ver com a política monetária. Como o industrial também não tem, o comerciante também não tem”. Ou seja, como todo tecnocrata, sua decisão há de ser exclusiva, racional, sem mediação e sem participação de ninguém. A tecnocracia não surgiu para operar em contexto democrático. O BCB também não. E, tanto trabalhadores quanto a própria cidadania deveriam estar fora das discussões de política monetária.

O curioso é que, nessa mesma parte da entrevista, Denio Nogueira (2019, p. 105) é contestado dizendo que o empresariado estava, sim, presente; só trabalhadores que não. Ele contemporiza a contestação e diz “realmente, acabaram sendo escolhidos dois banqueiros: um representando o sistema bancário mineiro, e o outro, o sistema bancário paulista. Mas podiam não ter sido banqueiros, podiam ter sido dois professores de Economia, por exemplo”. E ele justifica a presença dos banqueiros dizendo que “o conselho é monetário. Trata-se de regular a moeda. E a moeda bancária é a maior parte da moeda [...] se alguém tem conhecimento do mecanismo da moeda são os banqueiros” (NOGUEIRA, 2019, p. 106). Note-se que, neste momento, toda a

argumentação da defesa da técnica, do isolamento da política, da autonomia do corpo técnico para decidir, desaparece. Não se questiona a presença do setor financeiro nas decisões de política monetária do CMN e na atuação do BCB. A única independência técnica que aparenta ser necessária é a da política, preferencialmente, das políticas desenvolvimentistas, keynesianas ou de esquerda. Políticas das quais os liberais conservadores discordavam. Assim, no CMN, não poderia haver trabalhadores nem governo, mas poderia haver pressão do setor empresarial:

“Enquanto fui diretor [do BCB], participei de todas as reuniões do CMN e, posteriormente, como presidente do Banco Central, exerci também a secretaria-geral do Conselho [...] Integravam o Conselho 26 conselheiros representantes de diversos setores e também participavam das sessões os assessores desses membros [...] As pressões vinham de líderes empresariais importantes, gente com voz, espaço na imprensa. Alguns estão por aí até hoje” (BUCCHI, 2019, p. 31-32).

Essa aparente incoerência quanto à isenção técnica fica evidenciada também nos comentários sobre o grau de independência que o BCB possuía, quando de sua implementação. Ernane Galvêas, por exemplo, que comemorava o poder de polícia do BCB recém-criado, como vimos há pouco no seu depoimento, questionava esse mesmo poder ao afirmar:

“Acho até engraçado quando se fala em dar absoluta autonomia e independência a um banco central [...] Se isso ocorresse, o Banco Central tornar-se-ia uma fortaleza inexpugnável, teria mais prestígio, mais autoridade, mais poder do que o presidente da República, ou um primeiro-ministro no sistema parlamentarista! Porque o Banco Central cuida praticamente de tudo em matéria de política!” (GALVÊAS, 2019, p. 72-73, grifos nossos).

É interessante notar que o fato de se defender um BCB apartado da política convive com a percepção de ele “cuida praticamente de tudo em matéria de política!”, sendo que na verdade seu foco é apenas a política monetária (GALVÊAS, 2019, p. 73). É uma constatação dúbia, contraditória. Igualmente ambíguo: o BCB deveria ser independente do governo, mas não poderia ser independente demais – incluindo do setor privado, por exemplo – porque senão se tornaria um quarto poder. Como visto antes, é uma visão liberal com ambiguidade e contradição. Rejeita-se a política, mas quer se dominar toda a política. A política monetária – que é vista como estritamente técnica e apolítica – é maior que qualquer política. E isso deforma a própria noção de liberdade. A tecnocracia quer uma liberdade sem política, pois reivindica-se a liberdade para decidir tecnicamente sobre algo (no caso, a política monetária), impondo a sua decisão a toda a sociedade, sem questionamentos. Quer-se uma liberdade para mandar e exigir obediência (uma dominação racional-legal weberiana estrita), ou seja, contra a liberdade da



sociedade de querer uma política monetária diferente da apresentada pelo tecnocrata. Em função disso, para que o tecnocrata seja livre, o governo e os congressistas (e, por extensão, o povo) não o podem ser, não pode haver essa discricionariedade:

“Se o orçamento for sério, equilibrado, decente, o Banco Central fará um trabalho também coerente. Mas se se aprovar, no Congresso, um orçamento desequilibrado, e depois não se tiver disciplina, se ele for alterado ao sabor dos acontecimentos, pela vontade dos vários ministros, do presidente da República, dos próprios congressistas, então o Banco Central não será nada!” (GALVÊAS, 2019, p. 73, grifos nossos).

“A política econômica deve ser baseada em regras e não em discricionariedade. Quanto mais regras, melhor. Atualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um orçamento executivo. Estabelece uma meta que, se não for cumprida, nada acontece. Faz-se um contingenciamento e ajusta-se” (LOPES, 2019, p. 58).

Nos trechos anteriores, vemos que representantes do povo (congressistas), governantes eleitos (presidentes) e mesmo necessidades de ajustes do momento (acontecimentos) são vistos como problemas para um BCB independente. A presença de banqueiros no CMN, não. Afinal, quando fora elaborar o projeto de criação do BCB, Denio Nogueira (2019, p. 97) escolheu para trabalhar com ele “três banqueiros, mas eram, sobretudo, pessoas das minhas relações”. E quando se saía do BCB e voltava-se a trabalhar no mercado, para bancos privados, as portas do BCB permaneciam abertas, não só para ouvir, mas para discutir estratégias, “linhas de ação”: “sempre que o Ruy Leme [presidente do BCB à época, sucessor de Denio Nogueira] reunia banqueiros para discutir linhas de ação, fazia questão de me convidar, embora o Banco Geral do Brasil [banco privado que Denio Nogueira auxiliou a fundar após sair do BCB] ainda não tivesse atingido posição de destaque entre os bancos nacionais” (NOGUEIRA, 2019, p. 178, grifos nossos). Um relacionamento que se fazia questão de reforçar, como vemos em Casimiro Ribeiro (2019, p. 179-180), ao comentar a sua gestão da política de redescontos: “uma das funções que desempenhei foi a de chamar os bons banqueiros – em conjunto e depois um a um – e dizer: ‘Não se preocupem. Não vou dar tostão para os patifes, que são pequenos, são poucos’”, pois, aparentemente banco bom é banco grande, concentrador de *market share*, em que pese a teoria econômica neoclássica liberal defender a competição perfeita, sem monopólios. Contrariamente ao que ocorria com a política (e com trabalhadores), portanto, com os bancos e os banqueiros, especialmente os grandes, havia bastante sintonia e eram bem recebidos:

“Lembro-me de que apresentei minha pesquisa mostrando o número ótimo de agências por praça em um congresso em Recife e que ela foi muito bem recebida pelos próprios banqueiros. Quem estava assistindo ao congresso

eram apenas banqueiros, e meu relacionamento com eles era bom. Com o Setúbal [histórico banqueiro ligado ao grupo Itaú], por exemplo, relacionávamo-nos otimamente. Havia banqueiros que falavam a mesma língua que nós. Estava lá eu, na frente, fazendo a minha exposição, e eles a apoiar, a discutir. Falávamos a mesma língua” (LEME, 2019, p. 42, grifos nossos).

O relacionamento com banqueiros não era considerado apenas na condução da política monetária, Elmo de Araújo Camões (2019, p. 32-33), presidente durante o governo de José Sarney, relata um episódio interno em que determinou a demissão de funcionários grevistas do BCB, segundo seu próprio depoimento, porque “o objetivo deles era fazer anarquia”, pois “a greve não tinha motivação”, era “mais para fazer anarquia no sistema financeiro”. E, assim, “os banqueiros externos reclamavam da falta de pagamentos; enfim, transtornos de toda ordem. Não tive outra alternativa a não ser demitir 24 funcionários que lideravam a greve” (CAMÕES, 2019, p. 32, grifos nossos)<sup>90</sup>. Vê-se, portanto, que a autonomia técnica e a independência buscadas eram frequentemente unilaterais, em relação ao governo, e não bilaterais, em relação a governo e mercado. A crença em uma isenção técnica total, fria e que não media esforços para atingir resultados durante o início do regime militar de 1964, no entanto, permanecia, tanto que Denio Nogueira afirmava que “naquela época, havia uma espécie de slogan [...] que dizia que nós matávamos os pobres de fome e os ricos de raiva [...] Bulhões, [...] Roberto Campos e eu éramos chamados de ‘A Trindade Maldita’, porque éramos os três que realmente executávamos o plano de estabilização” (NOGUEIRA, 2019, p. 151).

A dificuldade mais enfatizada pelos entrevistados, entretanto, era mesmo no relacionamento entre o político e o econômico, até porque, neste período, entrou-se numa das fases de maior instabilidade monetária e econômica da história do Brasil, que se deu no período que vai dos últimos anos do regime ditatorial civil-militar instaurado em 1964 até a implantação do Plano Real, na década de 1990. Esse período coincidiu com episódios de hiperinflação, de crises cambiais, de endividamento externo e de uma série de tentativas de estabilização com planos

---

<sup>90</sup> “No Banco Central, tivemos um evento sério no final de 1988, começo de 1989. Eu ainda não era presidente do Banco, era o diretor da área bancária e, por questões de agendas, naquele dia, eu era o diretor de plantão em Brasília. Havia um movimento forte ocorrendo na frente da sede do Banco Central, uma paralisação total. Algumas áreas do Banco precisavam funcionar, mas estava tudo parado. Desci do andar onde estava alocada a Diretoria da Área Bancária, passei no meio daquelas pessoas, pedi a palavra e subi em um caixote que estavam usando como palanque, e inicialmente fui vaiado. Falei sobre a importância do Banco Central, sobre a importância do trabalho deles, informei que as negociações estavam em andamento e que não dependiam, necessariamente, do Banco Central, mas sim de outras esferas do governo. Depois de algum tempo e de algumas discussões e discursos, as vaias cessaram, e o pessoal retornou para dentro do Banco. Foi uma experiência ímpar” (BUCCHI, 2019, p. 26).

econômicos ortodoxos e heterodoxos. Foi um período que acompanhou também uma esperança de consolidação democrática com o retorno do sufrágio universal, da eleição direta e do pluripartidarismo. Esse descompasso entre ganhos políticos e perdas econômicas parecia frustrante nas lideranças entrevistadas, pois, aparentemente, haveria uma preferência pelo contrário. Gustavo Franco (2019, p. 133) chega a dizer que era “um ambiente econômico absolutamente destrambelhado. [...] não enxergamos a Nova República como um fracasso. Pode não ter sido um fracasso político, mas, do ponto de vista econômico, foi uma tragédia, e seu legado foi a hiperinflação”. “Naquela época [após a transição democrática até a transição Collor-Itamar Franco-FHC]”, diz Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira (2019, p. 27), “como agora [no governo Dilma Rousseff], a agenda econômica não se compatibilizava com a agenda política”. A Nova República, inaugurada com a transição democrática, era vista como uma grande decepção econômica, sobretudo por conta da hiperinflação:

“É uma tragédia marcante e histórica que o primeiro regime democrático brasileiro tenha experimentado uma patologia dessa magnitude [a hiperinflação] justamente no primeiro governo democrático em muitos anos. [...] A experiência de hiperinflação no Brasil era inconcebível; para começar, porque não havíamos tido nenhuma guerra, nenhuma catástrofe como em outros casos. O que estava tão errado com o Brasil para que convivêssemos com um nível de inflação semelhante ao da Alemanha do pós-guerra, da Áustria e da Polônia? [...] Que problema havia no Brasil que explicasse uma inflação dessa dimensão? Não havia. Ou pelo menos, não era nada óbvio. Na verdade, ao contrário, durante toda a Nova República [governo José Sarney] as pessoas estavam esperançosas. [...] Chega-se então a uma hiperinflação e ao Plano Collor [...] Era um desastre, não apenas a inflação em si, mas as soluções malfeitas, os planos destrambelhados se repetindo e piorando as coisas” (FRANCO, 2019, p. 26, grifos nossos).

Pelas entrevistas, percebe-se que as lideranças do BCB no período entendem que sua qualidade técnica e independência política foi insuficiente para conter os descompromissos posteriores dos governos com a questão econômica:

“O governo Figueiredo perdeu o bonde, permitiu a reversão de todas as conquistas anteriores. Porque o ajuste econômico fora feito logo no primeiro governo da revolução. Os demais pegaram céu de brigadeiro, sem uma nuvem sequer. Médici herdou uma época em que tudo dava certo e, depois dele, Geisel pôde dar continuidade ao processo, num nível tão bom que permitiu vários programas de implantação de indústrias de base para o desenvolvimento do país” (BRANDÃO, 2019, p. 131, grifos nossos).

Neste período, surge também outra ambiguidade nas posições das lideranças do BCB. Ao mesmo tempo em que a política era mal vista pelos entrevistados, rejeitada, e por mais que se

considerassem técnicos e independentes, eles passam a entender que a liderança do BCB precisaria ter contato com ela, não só isso, mas passar a superá-la, vencê-la, não bastaria permanecer isolado em uma percepção tecnocrata do mundo social.

“Na presidência do Banco Central, tem-se que ter uma disposição política maior. Não era possível permanecer apenas como técnico. Ser presidente do Banco Central é algo muito importante, tem-se que estar disposto a enfrentar politicamente várias questões” (BRACHER, 2019, p. 49, grifos nossos).

Novamente, porém, prevalecia a visão de uma burocracia insulada, hermética, fechada à pressão política exterior porque era técnica, racional, eficiente. A questão política, então, deveria ser tida como uma tentativa de superação unilateral, do BCB para o Congresso ou o Executivo, porque o caminho inverso, segundo a percepção dos entrevistados, não seria possível ou não era permitido por eles. Gustavo Franco (2019, p. 45) já havia comentado o fato de considerar o BCB “mais protegido”, neste sentido, que o próprio Ministério da Fazenda. Carlos Brandão (2019, p. 114) também reforçou esse entendimento ao dizer: “não aceitei imposição de nomes” para o BCB. A visão geral, portanto, era a de que “o Banco Central nunca esteve exposto diretamente à ingerência político-partidária” (LOYOLA, 2019, p. 22). Fernando Milliet de Oliveira, presidente do BCB durante o governo de José Sarney, diz a este respeito:

“Acredito que tive muita sorte em relação a isso. Tive pouco contato com o presidente Sarney e sempre em conjunto com o ministro da Fazenda. Nesses encontros, nunca houve influência política, velada ou explícita [...] No período em que fui presidente do Banco Central, nunca sofri cobranças e nunca tive um pedido para abrir uma exceção, o que eu considero uma felicidade” (OLIVEIRA, 2019, p. 59-60, grifos nossos).

É interessante perceber que a necessidade da política, mal vista e rejeitada pelas lideranças do BCB, aumenta à medida que se avança na transição política da ditadura para a democracia no país. Obviamente, um órgão que se supõe apartado do mundo político haveria de ter mais dificuldades ainda de compreender a sua atuação numa transição deste nível. Os depoimentos dados pelos entrevistados confirmam isso. O período pós-regime militar em 1985 até o início dos anos 1990 passa a ser visto como caótico: “vivíamos um momento de transição, o país estava em ebulição”, diz Wadico Waldir Bucchi (2019, p. 32), “tínhamos saído de um regime político fechado para um aberto. A sociedade ainda não tinha amadurecido o suficiente para algumas discussões importantes, como a atuação de um Banco Central ativo no exercício da política monetária”. Gustavo Jorge Laboissiere Loyola (2019, p. 22), um dos dois presidentes do BCB que eram da carreira, também destaca essa dificuldade ao dizer: “foi um período de

distensão, estávamos no final do regime militar e havia um clima de discussão mais aberta. O BCB sempre foi um órgão muito técnico, mas ficava no meio dessa discussão política”. E uma série de problemas econômicos que o país enfrentava passaram a pôr em dúvida a capacidade de atuação do BCB: “havia, por exemplo, a questão da dívida externa, que gerava muitas discussões e contestações: muitos queriam fazer uma auditoria da dívida, os credores internacionais eram demonizados, as missões do FMI eram duramente criticadas” (LOYOLA, 2019, p. 22). Até mesmo as reivindicações trabalhistas marcaram o período: “Foi quando começaram as primeiras greves, os primeiros movimentos sindicais dentro do Banco” (LOYOLA, 2019, p. 22).

E, o BCB, como órgão técnico, ficava em segundo plano diante das discussões travadas no âmbito do CMN: “em todo o período pré-Constituição de 1988, quem elaborava as políticas públicas, na realidade, era o Conselho Monetário Nacional (CMN)” (LOYOLA, 2019, p. 22). Mas, podemos ver algumas indicações nas próprias entrevistas de que a tão defendida neutralidade técnica e o insulamento burocrático do BCB talvez não fossem válidos para todas as áreas ou em todas as circunstâncias, ou mesmo diante das pressões contra a atuação sindical:

“O Banco Central nunca esteve exposto diretamente à ingerência político-partidária. Duas exceções eram as áreas de crédito rural e de crédito industrial. Como sempre ocorre com créditos subsidiados, havia excesso de demanda e, assim, era preciso que houvesse alguma forma de racionamento, alguma fila. Normalmente, isso era resolvido por meio de influências políticas.” (LOYOLA, 2019, p. 22-23, grifos nossos);

“Havia muita pressão das autoridades, do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e de outros órgãos do governo [e dos banqueiros externos, como fora visto no outro depoimento de Elmo Camões sobre a greve]. Não tive alternativa, tive que demitir [os grevistas]. Depois, os rapazes retornaram ao trabalho. Esse foi o início da minha presidência” (CAMÕES, 2019, p. 32-33, grifos nossos).

Um momento fundamental na história da cidadania no país foi o da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988 (CRFB/88). A CRFB/88 trouxe alterações institucionais relevantes para o BCB, uma delas, a sabatina no congresso, que deveria aprovar as indicações de diretores e presidente do BCB, uma tentativa clara de promover algum controle social por meio de representantes eleitos, das indicações técnicas feitas pelo Poder Executivo para o quadro de lideranças do órgão. É importante ver que, numa postura contrária ao aprofundamento da cidadania, as lideranças do BCB, embora reconheçam a necessidade democrática da aprovação das lideranças por representantes parlamentares, não viram a

CRFB/88 de modo positivo. Afinal, no período militar, como afirmou Casimiro Ribeiro, “estávamos num governo de força [...] não era preciso aprovar o nosso nome no Congresso para se trabalhar”, o que, para um tecnocrata que fosse, portanto, refém de uma racionalidade instrumental estrita, pareceria uma vantagem (RIBEIRO, 2019, p. 165).

E, quando a implantação dessa dinâmica de legitimação dos nomes indicados ocorreu, persistiram as reclamações sobre a política, em especial, dos posicionamentos políticos de congressistas nas sabatinas da Comissão de Assuntos Econômicos do Congresso Nacional (CAE), dinâmica implantada após a CRFB/88, reforçando o perfil já tradicional de oposição entre política e técnica: “na CAE, algumas posições eram políticas [...] um dos senadores [...] queria que eu me compromettesse a tabelar a taxa de juros em 12% ao ano. Não se tratava de uma questão técnica, mas sim de um desejo político que não poderia ser satisfeito” (BUCCHI, 2019, p. 60, grifos nossos)”.

Não haveria o porquê de um órgão como o BCB, na visão de suas lideranças, participar da construção da CRFB/88. Quando perguntados a este respeito, se o BCB foi chamado a participar da Assembleia Constituinte e a debater as propostas, Fernão Bracher (2019, p. 47) limitou-se a dizer que “não”. Fernando Milliet de Oliveira (2019, p. 56) disse, por sua vez, que “muito pouco. Na verdade, tive alguns contatos com lideranças parlamentares para buscar apoio para a proposta do governo para a área econômica. Promovi alguns almoços na minha casa em Brasília. Eram conversas amigáveis”. Embora não participassem ou não quisessem participar da sua construção, isso não impediu que as lideranças envolvidas na criação institucional do BCB se posicionassem fortemente contra a chamada constituição cidadã. Pérsio Arida (2019, p. 89-90) refere-se a ela como “o trauma da Constituinte de 1988 que, num arroubo populista, estabeleceu o teto de 12% ao ano para a taxa de juros”. Na visão dele, o “Brasil só escapou de um desastre porque a Suprema Corte foi mais lúcida do que a Constituinte ao entender que o dispositivo constitucional não era autoaplicável” (ARIDA, 2019, p. 89-90).

As opiniões de Octávio Gouvêa de Bulhões e de Gustavo Franco são, talvez, as mais contundentes de todas, neste sentido anti-CRFB/88. Para eles, um instrumento de democratização como este nada mais seria senão, segundo as palavras de ambos, um delírio

voluntarista, uma decisão retrógrada, fora da realidade, estatizante, o nosso maior erro, em suma, um desastre:

“A nova Constituição [de 1988] está completamente fora da realidade atual e futura. É uma Constituição retrógrada, que não acompanha o movimento da iniciativa particular, que não acompanha a economia de mercado. Não acompanha nenhuma das inovações que estão surgindo. É estatizante, excessivamente nacionalista, muito preocupada com a distribuição e pouco favorável à produção. Em uma palavra, um desastre” (BULHÕES, 2019, p. 206, grifos nossos).

“A Constituição de 1988 foi sim um delírio de voluntarismo que criou uma montanha de privilégios e direitos para os quais não há dinheiro que pague. Deveríamos ter insistido e deveríamos ter feito uma revisão rigorosa na Constituição. Esse foi de longe o nosso maior erro, estamos pagando muito caro por ele e, nesse assunto, a responsabilidade pela decisão não é tão clara. Fernando Henrique apoiou o encerramento precoce da revisão, afinal foi um dos autores. Enfim, foi um erro gigantesco e que, em retrospecto, cada dia fica maior” (FRANCO, 2019, p. 68, grifos nossos).

“Estávamos, talvez, tão felizes e distraídos com a redemocratização que não nos apercebemos do fato de que o equilíbrio fiscal foi completamente esquecido e abandonado, todos só estavam preocupados com os direitos, e a nova Constituição surge nesse clima.” (FRANCO, 2019, p. 133, grifos nossos).

Reparemos que, numa posição flagrantemente anticidadania, Bulhões afirma que ela é um desastre justamente por não favorecer a iniciativa particular ou privada e por focar a distribuição, ou seja, a desigualdade – essência dos debates sobre cidadania, como vimos ao longo deste trabalho. A CRFB/88, na visão dele, pecou por focar as pessoas, ao invés de visar à produção, ao setor econômico produtivo empresarial, rural e financeiro.

Além dessa visão percuciente contra a CRFB/88, uma percepção mais sutil da linha de raciocínio anticidadã da burocracia tecnocrata do BCB pode ser vista nas entrevistas dadas e que era uma marca desta segunda fase, a tentativa de implementação de planos de estabilização que nem sequer se preocupavam com a devida orientação à população do que estava por ocorrer. Obviamente, numa decisão tecnocrata, como vimos, não há porque se preocupar com trabalhadores, com política, nem com cidadania. É uma decisão matemática que prescinde de povo, de negociação, de consenso de legitimação política. Está fora da ética do discurso. Está fora dos espaços públicos de exercício da cidadania e de construção coletiva da política pública democrática. A Administração Pública, neste sentido, não existe para viabilizar a cidadania alguma, existe para tomar decisões técnicas que podem ser, inclusive, contrárias à própria

cidadania. O comentário de Ibrahim Eris (2019, p. 40), sobre o plano Collor que resultou no confisco da poupança é emblemático, neste sentido: “a população não compreendia como aquele plano iria reduzir o nível de inflação e achava que era, simplesmente, um confisco”, ou seja, atribui-se à população a culpa pela dificuldade da implantação do plano que, do ponto de vista técnico, seria infalível. Reconhece-se, no entanto, que era preciso, ao menos, dialogar com a população: “na verdade, tudo isso estava contido nas entrelinhas do plano [a população que não soube entender], mas, como disse, foi mal explicado para a população, não temos como negar. A comunicação foi um desastre total” (ERIS, 2019, p. 40). O problema é que, apesar de se saber da necessidade do diálogo, não se dialogou.

O desprezo pelo diálogo e pela transparência são características iminentes das ditaduras. E, para um órgão concebido sob o regime de exceção com os traços de conservadorismo, autoritarismo e de tecnocracia apontados, seria esperado que não houvesse preocupação em se empenhar em explicar planos e decisões à população. Seguiu-se a tradição das políticas de austeridade e de arrocho salarial do início do regime militar em que, segundo Paulo Lira (2019, p. 32), “nada foi explicado, e aqueles que sofreram ao longo daquele período não aceitavam isso. O aperto nunca foi esquecido. E nunca foi explicitada a razão daquela política”. Isso porque a decisão era sempre técnica, portanto, “não havia outra alternativa”, não precisava explicar, bastava decidir (LIRA, 2019, p. 32). O interessante é a tentativa de justificar as insatisfações da população dizendo que o setor privado também sofre: “quem paga a maior parte é o assalariado, mas as empresas também pagam” (LIRA, 2019, p. 33).

As cidadãs e os cidadãos, em um regime democrático, eram portanto dificuldades, obstáculos a serem vencidos e, neste sentido, precisavam ser pegos incautos pela equipe técnica, sem diálogo. Por isso, “todos os planos, até então, inclusive o Plano Collor, haviam sido implementados de surpresa [...] sempre preparados na calada da noite” (ARIDA, 2019, p. 64). Como burocracia que era, na visão de suas lideranças, dialogar não era função do BCB que, como vimos, era um órgão técnico. Logo, a falha no processo de implantação de planos técnicos de estabilização só poderia ocorrer no nível político com o Ministério da Fazenda e, desta forma, fora da alçada do BCB:

“Não havia condições de eu me preocupar com a comunicação e, admito, deixei toda a responsabilidade com o ministério [...] Fiz exatamente o que considerava certo em cada momento. E não cabia ao Banco Central convocar



uma coletiva de imprensa e falar sobre o plano, víamos essa como uma função do ministério” (ERIS, 2019, p. 43).

Assim, em uma realidade na qual a política é somente fator de instabilidade, em que trabalhadores não entram na política monetária e a população precisa ser pega de surpresa, sem diálogo, em planos técnicos feitos na calada da noite, não sobra espaço para a cidadania nem para alternativas políticas. Se direitos são onerosos, delírios voluntaristas, erros grotescos, se a participação cidadã é fator de perturbação, e a participação do setor empresarial e financeiro não, a única política que passa a ser possível – e tecnicamente viável – é, de fato, a liberal econômica e conservadora. Como sintetiza o depoimento de Carlo Brandão, para quem o mercado deveria prevalecer sempre, por uma questão de bom senso:

“Graças à formação filosófica que cultivei desde a juventude, adquiri uma visão bastante diferente da vida e do homem. Acredito que o homem nasce livre e tem que ser livre, da mesma forma que o mercado tem que ser livre. Isso é bom senso. Admiro as economias baseadas no livre mercado, conheço-as bem, acompanho o seu desempenho. Por mais que se escreva a respeito, o governo não passa de uma abstração criada pelos homens. O mercado aberto foi simplesmente um fator de crescimento. Minha convicção era que o mercado devia prevalecer sempre. Daí o recado que eu passava à diretoria sobre a duríssima missão que nos aguardava, posto que estávamos obrigados a reverter o processo inflacionário e a criar as bases para um futuro de crescimento econômico sustentado, sem inflação” (BRANDÃO, 2019, p. 115, grifos nossos).

Neste sentido como última característica dessa fase, percebida amplamente nas falas dos entrevistados, temos a sagração do liberalismo e a ampla defesa do mercado, que muitas das vezes é retratada como antidesenvolvimentismo<sup>91</sup>, antiestado e contra qualquer política associada à esquerda. Na fala de Carlos Brandão (2019, p. 109, grifos nossos), observa-se isso nitidamente, bem como o traço tecnocrata de falar em nome do Brasil: “minha filosofia obedecia a outros parâmetros, expressos na organização que imprimi ao mercado de capitais, calcada no exemplo norte-americano, avesso à estatização – o caminho do Brasil seria mais esse”. E o único caminho admissível é o monetarismo:

“Um homem que foi presidente de um banco central de qualquer país do mundo não pode deixar de ser um monetarista, ou então é uma loucura! Um homem que não entende de moeda ou não acredita na moeda, como os chamados estruturalistas, não pode jamais aceitar um convite para ser

---

<sup>91</sup> Denio Nogueira (2019, p. 63) afirmava categoricamente contra a política de JK: “Brasília, política cambial de taxas múltiplas, industrialização substitutiva de importações, eram todos pontos de que eu discordo fundamentalmente”.

presidente de banco central, ou então vai ser um péssimo presidente” (NOGUEIRA, 2019, p. 58)

“É. E só descobre isso quem vai lá trabalhar. Você vira monetarista. E não é porque você resolve tudo com a moeda, não é isso. É que você vê um descalabro, e então você acaba propondo mais (RIBEIRO, 2019, p. 151).

Diante disso, todas as críticas ao liberalismo e ao monetarismo permaneciam vistas como ideológicas, como afirma Denio Nogueira (2019, p. 84), “defender o estruturalismo é uma posição ideológica, não é inteligente”. Ou seriam romantismos da juventude, como Antonio Carlos Braga Lemgruber (2019, p. 15) afirmou, “no tempo da faculdade, minha visão de mundo era um pouco indefinida, acho que ainda tinha algumas veleidades esquerdistas, de um lado”, mas que, “com o estudo mais aprofundado de Economia”, ele reconheceu “a percepção da beleza das forças de mercado no sistema capitalista”. Somente quem vê uma beleza nas forças do mercado pode considerar, como Ibrahim Eris (2019, p. 28), que “quem lê o programa do Collor vê que é algo dos sonhos [...] um choque de capitalismo”. Fazer parte deste mundo tão sonhado era então, muito prazeroso, para alguns deles. “Claro que, pessoalmente, sou favorável a um Estado menor na economia”, analisava Gustavo Franco (2019, p.77), “e, por isso, participar do processo das privatizações, para mim, foi um duplo prazer”. Nesse mundo de beleza capitalista, no entanto, pairava ainda o eterno inimigo imaginário socialista, sempre presente. Ao comentar os resultados do PND II, plano econômico do governo do general Ernesto Geisel, Carlos Brandão (2019, p. 109, grifos nossos), por exemplo, afirmou: “trouxe benefícios, é indiscutível, mas, na minha opinião, poderia ter se realizado sem a participação direta do governo, estatizando tudo. Vivíamos um regime de exceção e aquilo mais parecia coisa de país socialista”.

Podemos, portanto, afirmar que havia um certo consenso liberal antidesenvolvimentista e antiesquerda.<sup>92</sup> Em posições que, às vezes, exibem certos traços contraditórios, como na análise do governo JK, em que diziam “todos éramos um pouco fãs do Juscelino Kubitschek, por sua

---

<sup>92</sup> A posição de Denio Nogueira (2019, p. 83-84), no entanto, é a mais confusa nesse sentido – como já apontada no tópico anterior, ele dizia que “nós estamos no Brasil, numa posição em que é difícil definir o que é esquerda e o que é direita. Quando eu me comparo ao Celso Furtado, considero-me de extrema esquerda e a ele de extrema direita, ainda que, politicamente, ele possa ser de esquerda”; e continuava, “o BCB é o contrário do liberalismo. É uma intervenção na moeda, que é como o sangue no corpo humano, é algo que toma conta de todo o país. Tudo é regulado pela moeda. Não posso entender como é que se pode chamar de direita uma pessoa que quer intervir por meio da moeda que é a melhor forma de intervenção! As intervenções que vejo feitas pela Cepal por um grande grupo seguidor das ideias do Celso Furtado, os chamados estruturalistas, essas intervenções é que são de extrema direita, porque concentram a renda” (NOGUEIRA, 2019, p. 83-84).

mentalidade construtiva, desenvolvimentista”, mas, ao mesmo tempo, concluíam que “não há dúvida de que houve muitos erros. Como o doutor Gudín dizia, era um desenvolvimento às caneladas, sem qualquer teoria por trás, sem método, critérios” (GALVÊAS, 2019, p. 56-57). Essa crítica a qualquer intervencionismo seguiu evoluindo, como no governo Itamar Franco, quando se entendia que “Itamar tinha uma postura intervencionista, queria interferir na economia, no trabalho do Banco Central, baixar os juros de qualquer maneira, em um processo voluntarista” (LOYOLA, 2019, p. 44). E lamentavam quando ajustes fiscais restritivos não eram feitos ou foram revertidos:

“Infelizmente, o ajuste fiscal realizado foi revertido depois, como no caso da demissão de funcionários públicos. Não sei em que nível a reversão ocorreu, mas sei que ela existiu. Olhando as estatísticas daquele período, é possível verificar que foi realizado um ajuste fiscal significativo no governo Collor” (ERIS, 2019, p. 37, grifos nossos).

“De forma semelhante àquele período, o ministro da Fazenda montou uma excelente equipe econômica para implantar a reforma fiscal. Infelizmente, entretanto, não se conseguiu fazê-la à época e, agora, mais uma vez, dificilmente se conseguirá algum êxito nesse sentido” (FERREIRA, 2019, p. 27, grifos nossos).

Fecha-se o período, portanto, lamentando-se as oportunidades perdidas com o governo Collor, um governo democraticamente eleito, o primeiro desde 1960, e que também combinava uma pauta conservadora moralista com um forte liberalismo econômico. E assim, os liberais econômicos da liderança do BCB – como antíteses dos interventores, sejam eles keynesianos, cepalinos, estruturalistas, desenvolvimentistas ou institucionalistas<sup>93</sup> –, terminam o período de instabilidades como começaram, relativizando as reais motivações da ditadura e suas consequências, e reivindicando maior apreço pelo regime militar, que na visão deles havia sido mais ordeiro e disciplinado que a instabilidade política trazida pela redemocratização:

“Acho, na verdade que, por trás de tudo, estava um problema que, na época, não foi bem entendido. Os acontecimentos de 1964 resultaram de uma crise externa. O Brasil havia tido uma crise da dívida externa em 1961-1962” (LIRA, 2019, p. 31, grifos nossos);

“Figueiredo declarou a anistia! Até os civis não queriam uma anistia ampla, geral e irrestrita. A anistia seria para o Brizola, o Arrais e outros poderem voltar para o Brasil e votar nos candidatos que fossem às eleições, mas não para eles serem candidatos. E a anistia foi total. Figueiredo fez a anistia ampla, geral, irrestrita. Foi ele que inspirou a Emenda Dante de Oliveira. E todos voltaram, todos foram candidatos e todos foram eleitos. Eram todos mártires, eram todos vítimas...” (GALVÊAS, 2019, p. 185, grifos nossos);

<sup>93</sup> Chico Lopes se apresenta como uma rara exceção: “o Langoni seguia a linha de Chicago, e nós éramos meio keynesianos. Não tínhamos nenhuma relação com a Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e Caribe],10 éramos mais de centro. E o mestrado que criamos na PUC recebeu o título de Mestrado em Economia do Setor Público, ou seja, tinha um pouco esse viés” (LOPES, 2019, p. 32).

“Diferentemente do Geisel, que sabia bem o que queria, Figueiredo não demonstrava ter sede de poder. A rigor, foi um presidente que aparentava não se preocupar em ligar o seu nome às realizações de seu governo. Alguém poderia citar um ato determinado por ele na área econômica? Eu não conheço nenhum. O seu grande feito histórico foi possibilitar a transição tranquila de um regime militar para uma democracia. O Brasil deve isso a ele” (BRANDÃO, 2019, p. 131, grifos nossos).

### 5.5 BCB e cidadania (1994-2016): estabilização e inclusão financeira

A partir de 1994, tem-se um período de consolidação do arranjo institucional de funcionamento da política monetária no Brasil. Neste período, vemos o BCB apresentar um nível de complexidade de assuntos ainda maior que o exibido no longo período anterior (**Quadro 19**).

**Quadro 19 – Especializações de Diretores, Diretorias ou Áreas do BCB – 1965 a 2012**

<b>Especialização na Alta Administração do BCB: Diretores, Diretorias ou Áreas</b>	<b>1965</b>	<b>1969</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Sem assunto definido formalmente	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administrativa	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Crédito Rural	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bancária ou Fiscalização	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mercado de Capitais ou Mercado Aberto	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Área Internacional ou Cambial	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Crédito Industrial	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dívida Pública	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dívida Externa	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Normas, Regulação e Organização do SFN	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Política Monetária	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Política Econômica	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual e Dívidas	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Regimes Especiais, Liquidação ou Resolução	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Estudos ou Assuntos Especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Desestatização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim
Riscos Corporativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Relacionamento Institucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim
Cidadania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim
<b>Total</b>	-	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>18</b>

Fonte: Banco Central do Brasil (Histórico de Alterações da Diretoria), elaboração própria.

A terceira fase de construção do BCB e de sua relação com a cidadania marca um momento de estabilização monetária combinado com um reconhecimento da relevância da política como elemento articulador de políticas econômicas. A visão tecnocrática – de que o órgão é isento, neutro, independente – permanece, mas é suavizada pelo entendimento de que a política monetária faz parte de uma visão política maior, que depende não só da presidência do Executivo nacional, mas também da atuação política do Ministro da Fazenda. “No governo, é importante seguir uma linha, ter uma visão geral das coisas”, diz Armínio Fraga Neto (2019, p. 43), “ter uma linha de política pública geral, saber o que se quer fazer, quais são os princípios norteadores, e seguir, deixar correr”. Essa era uma visão amadurecida pelos erros do período anterior que demonizaram a política por completo. Sabia-se, agora, das consequências da instabilidade política em regimes democráticos. Gustavo Franco (2019, p. 38), por exemplo, lamentava que “o país possuía um ministro da Fazenda a cada dois meses e meio, cada um deles saindo de cena por uma razão mais efêmera do que o outro”, no período que foi do *impeachment* de Collor à eleição de Fernando Henrique Cardoso. Assim, pela necessidade impingida pela democracia, passava-se agora a valorizar o trabalho de articulação política para convencimento e não mera imposição, tal como vemos no depoimento de Persio Arida:

“Devo fazer uma observação que talvez pareça óbvia, mas que é muito importante [...] pensar e executar um plano de estabilização é um projeto coletivo e político, porque muda o país. Há que se ter um time de bons economistas, bem formados e bem informados, que trabalhe lastreado por laços pessoais de confiança, com capacidade de persuasão junto aos formadores de opinião. O fato de muitos de nós terem vindo da PUC-Rio e já termos anos de amizade e reflexão juntos, como professores ou alunos, fez uma enorme diferença. Mas nada teria sido possível sem a liderança e capacidade política do Fernando Henrique, inclusive por sua capacidade de convencer o presidente Itamar Franco a embarcar no que provavelmente achava quase uma aventura. O gosto do presidente era mesmo congelar preços” (ARIDA, 2019, p. 68).

Com a implantação do Plano Real, em 1994, portanto, inicia-se uma nova fase da construção BCB e da percepção de cidadania das lideranças a ele atreladas, que se ancora nos resultados da estabilidade monetária para implementar alterações institucionais relevantes, como a criação do Comitê de Política Monetária (COPOM), pela Circular nº 2.698, de 20 de junho de 1996, e a construção do sistema de metas para inflação, logo em seguida, em 1999, por meio do Decreto Presidencial nº 3.088, de 21 de junho de 1999 que estabeleceu formalmente, passando a vigorar

a partir de 1º de julho de 1999<sup>94</sup>. Como afirma Affonso Celso Pastore (2019, p. 46), “o Banco Central que conhecemos hoje, que nasceu com o Plano Real, não era o Banco Central de antes. O nome pode ser o mesmo, mas a instituição é completamente diferente”. Nessa mesma linha, Francisco Lafaiete de Pádua Lopes (2019, p. 42) afirma que “algumas pessoas dizem que o Banco Central começa a existir, de fato, a partir do Plano Real. É verdade, mas houve muitas críticas”, reconhecendo apenas as relativas às altas taxas de juros definidas pelo BCB à época.

O Plano Real e o sistema de metas para a inflação são vistos, muitas vezes, como um mesmo processo de estabilização, que marca a consolidação do BCB como um banco central clássico e autêntico, ou de livro-texto, conforme vemos mencionado em algumas entrevistas. Na entrevista de Armínio Fraga, por exemplo, ele trata dessa construção como sendo a implantação de um Plano Real II ou de uma segunda fase do Plano Real e diz: “não tenho nenhuma dúvida de que foi. O que, aliás, não é caso único na história, só que muitos planos chegam a essa segunda etapa e dão errado. O nosso deu certo, mas contou com uma base fiscal que foi fundamental. Esse ajuste foi histórico” (FRAGA, 2019, p. 97). A visão de ser uma nova etapa na história do BCB, pós-estabilização, é bastante frequente:

[Entrevistadores:] Então, a partir de 1994, o Banco Central torna-se, de fato, um Banco Central dos livros-texto?

[Gustavo Loyola responde:] Exatamente. Nos períodos anteriores, houve a participação como operador principal de planos econômicos, como já havia mencionado anteriormente. O Banco Central sempre foi uma instituição muito presente em todos os aspectos das políticas econômicas do país. Mas, em se tratando de estabilidade da moeda, a participação do Banco Central se torna mais visível, obviamente, a partir da estabilização. O Banco Central participou ativamente de outras tentativas de estabilização, sem dúvida, mas foi a partir do sucesso do Plano Real que pôde, de certa forma, desempenhar as funções mais clássicas de uma autoridade monetária” (LOYOLA, 2019, p. 82, grifos nossos).

Pela primeira vez, o plano liberal parece ultrapassar as preocupações com o autoritarismo e o conservadorismo dos dois períodos anteriores, que pretendiam passar suas ideias a qualquer custo. Há também um consenso entre os entrevistados de que o movimento liberalizante pode ser construído democraticamente, frente aos resultados obtidos pelas privatizações iniciadas

---

<sup>94</sup> Em 30 de junho de 1999, a Resolução 2.615 do Conselho Monetário Nacional definiu como referência para as metas o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

com Collor e continuadas com FHC, tidas como um marco positivo na economia brasileira, mesmo em meio ao caos político da democracia. Como se vê nos depoimentos abaixo:

“Como resultado, hoje existem mais telefones celulares no Brasil do que habitantes. Uma das minhas piadas favoritas com os políticos é dizer que o verdadeiro “santinho” do Plano Real não é a cédula de dinheiro, mas o telefone celular. Algo que Geraldo [José Rodrigues] Alckmin deveria ter usado no debate presidencial contra Lula, quando lhe perguntaram se era contrário ou a favor das privatizações. Naquele momento, deveria ter tirado o celular do bolso, mostrado para a câmera e perguntado: “Quantos brasileiros têm um celular? E quantos estão felizes por ter um celular?”. Isso só foi possível graças à privatização. O setor de telecomunicações foi, vamos dizer assim, uma avenida de reforma que se abriu, foi percorrida e deu certo. Infelizmente, no setor de energia, o processo ficou pela metade, e a metade que restou já está comprometida novamente” (FRANCO, 2019, p. 66, grifos nossos);

“Collor julgava ter um compromisso com a sociedade de elaborar um plano que rompesse com o passado. Em muitas áreas, isso realmente foi feito: houve a abertura econômica, houve as privatizações, houve desburocratização. Apesar de alguns objetivos terem demorado mais do que esperávamos para se concretizar, no final, tudo funcionou” (ERIS, 2019, p. 36);

“Minha opinião sempre foi que não havia razão para o governo controlar uma siderúrgica ou uma empresa de telefonia. O corpo de funcionários do BNDES, de modo geral, tinha comprado a ideia da privatização e via como o processo estava sendo bem feito” (MORAES, 2019, p. 38).

Nesse momento, tem-se a convicção, em alguns depoimentos, de que a economia brasileira estaria iniciando um processo de amadurecimento no seu capitalismo financeiro. “Estávamos estruturando uma economia de mercado, madura e aberta, como um país do tamanho e projeção internacional do Brasil, merece. Essa percepção era algo presente desde muito cedo no governo” (FRANCO, 2019, p. 64). As críticas à esquerda, no entanto, continuavam: “os sindicatos, obviamente, não eram muito a favor da privatização. Muitos economistas mais à esquerda colocavam defeitos no programa de privatização, dizendo que não estava sendo bem conduzido, que não tinha isso ou aquilo” (MORAES, 2019, p. 38).

O projeto neoliberal que se instaurava nos governos Collor – este considerado “ultraliberal”, por Ibrahim Eris (2019, p. 28) – e FHC, se coadunava agora com uma agenda tecnicista também da Administração Pública Gerencial, tendo-se, inclusive, ocorrido a reforma administrativa de Collor, mais tumultuada, e a reforma administrativa de FHC, capitaneada por Luz Carlos Bresser-Pereira, com a instituição do MARE, amplamente estudada na literatura especializada. A Nova Administração Pública estava no seu auge, vindo de movimentos reformistas mundo

afora. A diferença, nesse período, é que, no Brasil e na América Latina, o projeto autoritário perdia espaço e, com ele, o conservadorismo – embora este ainda estivesse associado à origem neoliberal. Achava-se, de qualquer forma, que se estaria em um movimento crescente de aprofundamento democrático, ainda que houvesse muitas críticas à gestão de FHC.

Para os entrevistados, todo esse contexto marcado pela construção da tríade institucional da política monetária brasileira dada pela implantação do Plano Real, do Copom e das Metas para a Inflação fez, na verdade, com que se aumente a percepção das lideranças do BCB de que, enfim, o banco central caminharia para a sua desejada independência técnica, sob contexto liberal, ainda que fosse uma independência de fato e não de direito, como se percebe nos trechos abaixo:

“Com Fernando Henrique, o Banco Central se tornou independente de fato, mas não formalmente. Fernando Henrique tinha receio de propor uma emenda constitucional que assegurasse a independência do Banco Central porque emendas constitucionais não são sujeitas ao veto presidencial. [...] A preocupação do presidente era abrir uma caixa de Pandora ao enviar a emenda constitucional de independência. A prioridade acabou sendo aprovar outras reformas constitucionais, como a quebra dos monopólios de telecomunicações e a da Previdência” (ARIDA, 2019, p. 89-90, grifos nossos);

“Não era mais uma atitude voluntarista de terminar a inflação, como ocorreu no Plano Cruzado, no Plano Bresser. Tratava-se de uma combinação entre ciência e evidência empírica, sem esquecermos do necessário apoio político dado pelo presidente da República, que implementou o Plano Real, que tornou o Banco Central de fato independente no uso dos instrumentos” (PASTORE, 2019, p. 23).

Além disso, tangenciando uma mudança de perspectiva sobre a cidadania, indicando outra mudança em relação ao período anterior, identificada como um aprendizado com os erros cometidos, a população passou a ser vista agora como parte do processo, como quem precisaria tomar conhecimento das mudanças. Tem-se, pela primeira vez, desde a criação do BCB, uma preocupação em orientar e explicar o que estava por ocorrer na economia. Inspirado no livro de Elias Canetti, *Massa e Poder*, sobre a hiperinflação alemã, Gustavo Franco (2019, p. 59), diz que o efeito de combater a inflação no plano real também tinha uma dimensão simbólica muito grande para a população: “o dinheiro é um ‘símbolo da massa’, do grupo ou da nação, porque cada um de nós se sente representado na moeda, como na bandeira e no hino; a moeda é um símbolo nacional, como se fosse um pedaço da nossa identidade”. O objetivo era, portanto, o contrário do período anterior, em que se buscava surpreender o povo, ele agora existia e se



identificava com a moeda. Pretendia-se, portanto, explicar o que se buscava fazer, com mais transparência, tal como se exige efetivamente em uma democracia:

“Eu tive a ideia de implementar o plano [Real] em etapas pré-anunciadas para evitar surpresas e falei com o Fernando Henrique. Ele conta isso em um de seus livros. Tínhamos que diferenciar o Plano Real dos outros planos, sempre preparados na calada da noite. Tínhamos que ser transparentes e avisar passo a passo qual seria a próxima etapa. Nada mais efetivo para ganhar credibilidade do que cumprir as metas anunciadas. A estruturação em etapas daria também maior controlabilidade do plano de estabilização, evitando o que aconteceu no Cruzado” (ARIDA, 2019, p. 64, grifos nossos);

“Fernando Henrique foi muito bom nisso: afirmava que a diferença desse para os outros planos econômicos era que os anteriores desabavam sobre a cabeça das pessoas em uma segunda-feira pela manhã, depois de as decisões terem sido tomadas no final de semana [...] No Plano Real, fomos informando aos poucos qual era a direção que pretendíamos seguir, não haveria surpresa” (MALAN, 2019, p. 60, grifos nossos).

Também relativiza-se, a partir deste momento, o questionamento dos planos econômicos e do planejamento em geral. Após a experiência bem-sucedida do Plano Real, passam a aparecer depoimentos mais próximos da ideia de recuperar a capacidade de planejamento dos governos brasileiros. “Entendo que o que nos faltou no Plano Cruzado foi a segurança de uma diretriz a ser seguida. [...] Foi um grande aprendizado para o Plano Real”, disse Fernão Bracher (2019, p.45). Armínio Fraga (2019, p. 21) deixa isso bem claro, ao dizer que “considero-me bem liberal, mas acredito que deva haver planejamento. As empresas planejam. Não há nada mais liberal do que uma empresa [...] elas também planejam. Não é nada soviético planejar”. Similarmente, até o monetarismo ortodoxo defendido tão arduamente pelas lideranças dos períodos anteriores, também é relativizado. Pastore (2019, p. 17), por exemplo, reconhecendo uma ironia histórica, chega a dizer que “curiosamente, foram os economistas ‘heterodoxos’ que criaram o Plano Real, que deram ao Banco Central a possibilidade de utilizar a política monetária para controlar a inflação”.

Apesar desta aparente amenização no discurso, porém, as questões sociais mais profundas da cidadania permaneceram fora da agenda do BCB no início deste período. E uma justificativa para isso era que, após a implementação da tríade Plano Real, Copom, Metas para a Inflação, a grande preocupação das lideranças do BCB à época não era promover inclusão nem desenvolvimento social, mas impedir que esta arquitetura institucional ruísse. E, para assegurar a sua continuidade, troca-se o autoritarismo ditatorial da força bruta do regime militar pelo

autoritarismo da tecnocracia como única solução possível: qualquer governo que viesse depois haveria de se comprometer com essa realidade institucional. Mas, mais do que isso, a partir de 1999, com a adoção do regime de câmbio flexível e da preocupação permanente com o nível de gastos do governo, institui-se também o chamado tripé macroeconômico que alcança também a política fiscal, formado pelo Regime de Meta para a Inflação, o Câmbio Flexível e a Meta de Superávit Fiscal. Era isso, ou o caos, na perspectiva dos entrevistados. Foi nesse sentido que aquilo que era para representar uma alteração no projeto político neoliberal, em 2003, com a ascensão democrática do maior partido de esquerda da América Latina ao poder, transformou-se apenas em um apêndice da política neoliberal já praticada de Collor a FHC.

Nesse ponto, retornam as posições de que a defesa irrevogável da pauta liberal não é uma ideologia, mas uma escolha técnica. A defesa irrestrita da técnica é o que vemos nas falas de Henrique de Campos Meirelles, presidente do BCB com o mandato mais longo, ocupando todos os oito anos do governo Lula. Segundo ele, “evidentemente, o presidente da República tem a prerrogativa legal de demitir o presidente do Banco Central do Brasil a qualquer momento, mas esse era um problema dele, não meu. Meu problema era tomar as decisões certas e ponto final” (MEIRELLES, 2019, p. 63). Nesse sentido, a defesa da independência do BCB – que significava manter sua atuação técnica mesmo em um governo cujo projeto político original fosse inteiramente distinto – é evidente: “meu acordo com o presidente Lula, à época, foi de autonomia total. Eu honraria esse acordo, e o Copom faria o que deveria ser feito com total autonomia” (MEIRELLES, 2019, p. 63). O tecnocrata, como visto, tende a falar em nome de todas as pessoas, mesmo sem mandato político para tal, julga-se o único portador da verdade, cujo olhar técnico decide o que é melhor para o país. Nesse sentido, nada mais tecnocrático e autoritário do que dizer que só há uma solução certa para qualquer problema, independente do contexto e dos projetos políticos. Se no caso do regime de exceção da ditadura civil-militar o autoritarismo se dá na figura do ditador, na tecnocracia, se dá na imposição de uma única solução admitida em qualquer contexto: “ninguém impedia que o Banco Central e o Copom tomassem as decisões corretas. E tomávamos” (MEIRELLES, 2019, p. 63). Mas quem diz o que é o correto? E o correto, é correto para quem?

Neste ponto, é fundamental ver a posição das lideranças do BCB ao comentar a essencialidade da Carta ao Povo Brasileiro, elaborada e divulgada pelo Partido dos Trabalhadores (PT),

durante a campanha eleitoral à presidência de República de 2002, como forma de amenizar a pressão dos mercados, em especial do financeiro, sobre uma possível virada tida como estatizante, desenvolvimentista, populista e interventora em seu governo. É interessante ver que, nesse instante, por mais que os depoimentos tenham demonstrado em vários momentos suas aversões à política, consegue-se perceber as preferências e os alinhamentos políticos da liderança do BCB. Sobre o momento da divulgação da Carta ao Povo brasileiro, Armínio Fraga comenta:

“Ficamos com a esperança de que o [José] Serra fosse ocupar aquele espaço [de Roseana Sarney que liderava as pesquisas de intenção de votos à época], que era mais à direita do que o PSDB, mas isso não aconteceu. Quando ficou claro, por meio das pesquisas, que não houve migração de votos da Roseana para o Serra, a situação começou a ficar tensa no mercado. Em algum momento, pareceu que o Ciro [Ferreira] Gomes venceria, o que também assustou o mercado. Nós no Banco Central estávamos com o dedo no pulso do paciente, sentindo a tensão crescer. Em junho, o PT fez a Carta ao Povo Brasileiro que alguns de nós tivemos a chance de ler antes de ser divulgada. E nada aconteceu. Fala-se hoje da Carta como se tivesse sido um divisor de águas, mas, na visão do mercado, não foi. Para nós, houve uma sequência de acontecimentos: Serra não decolou, a Carta não teve efeito. Então, começamos a ficar muito tensos. A situação ficava cada vez mais difícil” (FRAGA NETO, 2019, p. 116, grifos nossos).

Nesta conjuntura, via-se que a institucionalização da técnica e do liberalismo no BCB lhe conferiu um poder de influenciar – tecnocraticamente – os rumos políticos do país. Esse poder era tal que a Carta ao Povo Brasileiro – em que um partido afirmava que respeitaria os contratos nacionais e internacionais – fora apresentada antes, para as lideranças deste órgão, conforme o depoimento anterior. Não só apresentada como analisada, “a Carta chegou a mim via Ministério da Fazenda e não sei ao certo quem disponibilizou para a Fazenda. A carta foi inteiramente redigida pela equipe do PT, só fizemos comentários e sugestões” (FRAGA NETO, 2019, p. 119). Ela não teria sido suficiente, no entanto, para acalmar os ânimos do mercado, mas, na visão de Armínio Fraga (2019, p. 119), “mostrou uma posição aberta, construtiva, em um momento em que ainda eram candidatos, que não haviam sido eleitos. Foi um sinal positivo por si só”. E diante da falta de efetividade da Carta para apaziguar os ânimos liberais, o então candidato Luís Inácio Lula da Silva passa a adotar um discurso mais moderado, o que Armínio Fraga (2019, p. 116) afirma ter visto “com alívio” e confirma: “foi o discurso dele que provocou a mudança” acalmando os mercados (FRAGA NETO, 2019, p. 119).

A partir disso, o BCB, um órgão que vinha se construindo como uma burocracia técnica e independente, assume-se como um forte agente político na sociedade: “nós, do governo, juntos, tomamos a decisão de tratar o problema [a tensão nos mercados], que claramente passou a ser político, com uma resposta também política” (FRAGA NETO, 2019, p. 116, grifos nossos). Essa resposta veio por meio de “conversas do presidente com os principais candidatos para selar um grande acordo para manter um certo padrão na gestão das contas públicas, da inflação e assim por diante” (FRAGA NETO, 2019, p. 117). No fundo, os receios eram os mesmos dos já identificados nos períodos anteriores, o de uma suposta ascensão socialista, interventora, estatizante. “Havia um certo receio de que alguém, vamos dizer, da ala mais radical do PT, ou se não ‘mais radical’, da ‘menos ortodoxa’, como historicamente foi o Mercadante, fosse assumir” (FRAGA NETO, 2019, p. 119). Como vimos, esse pavor diante de uma ascensão não-liberal de algum governo não era novo, ele sempre existiu nas lideranças econômicas brasileiras que cuidaram da política monetária desde pelo menos a posse de João Goulart, 40 anos antes. O próprio candidato do PT já havia participado de todos os pleitos eleitorais à presidência desde a redemocratização. E a convicção de algumas das lideranças econômicas era a de que se o candidato Lula do passado, especialmente o de 1989, ganhasse “não seria um bom governo”, porque “os planos que a equipe tinha à época não seriam produtivos para a economia brasileira, e eu disse isso ao Lula mais tarde” (MEIRELLES, 2019, p. 15).

Neste cenário, o candidato do PT venceu as eleições e não promoveu de imediato nenhuma ruptura com o quadro institucional montado pelos governos anteriores, no que tange à política monetária. E assim, as questões de cidadania e de caráter social mantiveram-se fora da sua realidade interna; como disse Henrique Meirelles (2019, p. 25) a este respeito, sobre o ano de 2003: “não. Essa discussão não chegava ao Banco Central”. Como também fora comentado por Armínio Fraga, essas questões sociais tocavam o BCB apenas furtivamente:

“[Entrevistador:] Discutia-se política social no Banco Central e no Ministério da Fazenda entre 2001 e 2002?”

[Armínio Fraga:] Discutia-se, mas não dentro do Banco Central, e sim nas reuniões do alto escalão. Desde o primeiro mandato, houve, no governo Fernando Henrique, uma grande guinada na direção de focar o Estado nas frentes em que realmente pode e precisa atuar, nas questões essenciais: saúde, educação e outros temas de natureza social, deixando a atividade econômica nas mãos da iniciativa privada. Apenas no que diz respeito à infraestrutura, que tem uma dimensão enorme na economia, o Estado participaria, mas com mecanismos de regulação e supervisão, não com investimentos e gestão do dia a dia. Essa guinada foi radical. Foi a maior delas, certamente. Esses programas

específicos de combate à pobreza extrema, foram testados. Iniciados em Brasília, depois foram adotados pelo governo federal. Havia alguns que foram bem-sucedidos. O governo Lula, mantendo a equipe ou contando com a participação de pessoas que indicamos – entre elas, especificamente, o Marcos Lisboa – unificou-os, deu um novo nome e expandiu” (FRAGA NETO, 2019, p. 126, grifos nossos).

Ao final deste longo período neoliberal que veio de Collor até o final do primeiro mandato do governo Lula, no entanto, uma mudança de posicionamento começa a se desenhar com a indicação de Guido Mantega para a fazenda, em 2006. Mantega possuía um histórico de filiação às vertentes mais desenvolvimentistas. Nesse momento, a questão da divergência política entre o Ministro da Fazenda e BCB ficaram evidentes, mas continuavam sendo minimizadas pelo argumento de que prevaleceria sempre a técnica na política monetária. Sobre esse novo descompasso entre política e economia, Henrique Meirelles (2019, p. 76) afirmou em sua entrevista, “não é o ideal, mas funciona porque o Banco Central possui instrumentos independentes, pode atuar normalmente, como atuou e assegurou a estabilidade durante todo esse processo”. Dois anos depois, um evento implicaria uma primeira reversão no direcionamento político e econômico do governo, a crise econômica de 2008, que fora enfrentada com a expansão do gasto público. Nesta época, afirmou Meirelles (2019, p. 76) sobre Mantega, “tínhamos um relacionamento estritamente profissional, com visões diferentes. Ele discordava da política monetária de forma direta [...]. Por outro lado, discordávamos da expansão fiscal que se estabeleceu [...] discordávamos tanto na esfera privada quanto na esfera pública”.

É neste período, após a crise de 2008, que a questão social começa a se institucionalizar no BCB de maneira mais evidente. Isso ocorre em função do seu acompanhamento de uma agenda internacional que se intensifica, no mundo todo, com os questionamentos às soluções liberais e aos ímpetus desregulamentadores do sistema financeiro, às políticas reformistas da Administração Pública e de austeridade fiscal – todos estes itens associados às causas da crise, por intensificarem massivamente o processo de financeirização da economia global, amplificada via globalização. A maior crise do capitalismo desde 1929 trouxe, portanto, não só questionamentos às políticas liberais praticadas por décadas, mas também críticas ao desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social que vinha ocorrendo desde a construção da hegemonia da Nova Administração Pública. Essa época coincidiu com um forte período de rediscussão do modelo de Administração Pública – um debate tentando apresentar o fim da

Nova Administração Pública e o início da Governança Pública, de rediscussão da Economia como ciência e das soluções do seu chamado *mainstream* ortodoxo – incluindo aí a política monetária, e, de reforço e ampliação da discussão sobre cidadania, acrescentando-lhe novas dimensões, reflexões e questionamentos. Vê-se, então, no Brasil, alguma inflexão no modelo neoliberal estrito a partir de 2009 que se intensifica razoavelmente de 2011 a 2015, durante o governo da presidenta Dilma Vana Rousseff, sucessora do PT no comando do Executivo nacional.

Foi neste contexto que, em 2009, o BCB começou a promover uma agenda de inclusão financeira. Já existia, desde o início do governo Lula, uma proposta política de inclusão social, sobretudo com as políticas de transferência de renda institucionalizadas pelo Programa Bolsa Família, mesmo quando da manutenção de políticas neoliberais. Essa agenda de inclusão social foi bem-sucedida no governo petista e amplificada com políticas sociais de ações afirmativas de acesso ao ensino superior, programas habitacionais como Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, etc. No âmbito de atuação do BCB, houve um aumento da discussão a respeito do impacto das microfinanças no desenvolvimento social, impulsionadas simbolicamente com o agraciamento do prêmio Nobel da Paz a Muhammad Yunus, em 2006, por sua experiência no combate à pobreza por meio da criação do Banco Grameen especializado na oferta de microcrédito.

Um primeiro esboço deste movimento internacional de inclusão financeira pode ser visto em 1999, com a divulgação do documento de promoção de Inclusão Financeira Global: Princípios e Plano de Ação do G20. Apenas com as repercussões da crise de 2008 é que essas discussões foram ampliadas. Assim, os eventos abaixo foram fundamentais:

- a) **Constituição do Grupo de Especialistas em Inclusão Financeira (*Financial Inclusion Experts Group* – FIEG)**, em setembro de 2009: trata-se de um grupo vinculado ao chamado Grupo dos 20 (G20) – fórum internacional de discussão de ministros da economia e presidentes de bancos centrais de economias desenvolvidas e em desenvolvimento, criado em 1999 – com o objetivo de melhorar o acesso a serviços financeiros para pobres, mediante a disseminação de modelos de prestação de serviços financeiros que alcancem as camadas de menor renda, bem como de financiamento e crédito a pequenas e médias empresas;

- b) **Constituição do *Access Through Innovation Sub-Group* (ATISG) e da *Global Partnership for Financial Inclusion* (CGAP):** o ASTIG foi criado pelo FIEG – citado acima, com a missão de impulsionar a construção de sistemas financeiros locais eficientes e inclusivos. Atua como órgão especialista técnico om a elaboração de relatórios e pareceres para a análise de diagnósticos, dados, pesquisa, construção dos princípios e de planos de ação para a inclusão financeira;
- c) **Aliança para a Inclusão Financeira (*Alliance for Financial Inclusion* - AFI):** organização não-governamental que se estrutura como uma rede global de compartilhamento de conhecimento sobre inclusão financeira, criada com foco em orientar exclusivamente os formuladores de políticas de inclusão financeira nos países em desenvolvimento, fundada em 2008 e lançada oficialmente em 2009.

Paralelamente surgiram iniciativas internacionais como a *Financial Inclusion Data Working Group*, um grupo ligado à organização não-governamental internacional *Alliance for Financial Inclusion* (AFI), a *Small and Medium Enterprise Finance* (SME) do grupo alemão de Consultoria em desenvolvimento cooperativo *GFA Consulting Group*, e a *International Finance Corporation* (IFC), do Banco Mundial.

Após o marco global dado em 1999 pelo G20, o BCB realiza a partir de 2002 – sempre juntamente com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) –, os seminários de microfinanças, com o intuito de constituir um grupo de interações com o SFN para pensar a regulação do tema no país, de forma coordenada, embora houvesse alguns esforços isolados no órgão desde 1992 (SOARES & SOBRINHO, 2008; ALVES & SOARES, 2006). As discussões centram-se inicialmente no microcrédito e no cooperativismo, sendo realizadas duas edições do **Seminário Banco Central sobre Microcrédito**, em 2002 e 2003, e seis edições do **Seminário Banco Central sobre Microfinanças**, realizadas entre 2003 e 2008. O contexto social destes eventos se dá pelo foco em pessoas tradicionalmente excluídas do acesso a serviços financeiros. Conforme explicam Soares e Sobrinho (2008, p. 23), “o termo microfinanças [...] refere-se à prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para população de baixa renda, tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados”. O enfoque é justamente a camada

mais pobre da população que era fortemente trabalhada nos programas sociais desenvolvidos pelo governo desde 2003. Microcrédito, por sua vez, refere-se à atividade “no contexto das microfinanças”, que “se dedica a prestar esses serviços exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte”, enfocando, portanto, um público-alvo que também não costuma ser objeto de ações incisivas do setor financeiro tradicional (SOARES & SOBRINHO, 2008). As preocupações com esse público de microempreendedores e de classes mais pobres encontravam-se coadunadas ao fenômeno da emergência da nova classe média, amplamente discutido e trabalhado pelo governo petista, especialmente, durante o forte processo de inclusão social realizado entre 2003 e 2010.

No Relatório de Administração do BCB, não havia menções à inclusão financeira nem à palavra cidadania ou à expressão cidadania financeira, em 1999, em que as questões relacionadas à cidadania limitavam-se às Centrais de Atendimento ao Público, serviços prestados em cada uma das regionais do BCB, por meio de atendimento presencial, mas também por telefone ou por correspondência impressa ou eletrônica<sup>95</sup> (BCB, RA, 2000). A primeira menção à palavra cidadania, isoladamente, surge no Relatório de Administração referente a 2000, mas relacionado ao serviço de mensageiros e ao trabalho voluntário de menores aprendizes e jovens carentes, não se tratando, portanto, de nenhuma política específica relacionada à sociedade brasileira. Em 2000, foi criado também o programa BC Atende, por meio do qual o “cidadão tem o necessário apoio para exigir mais esclarecimentos e melhores serviços das instituições financeiras” (BCB, RA, 2001, p. 88), e iniciaram-se os trabalhos de educação financeira com o objetivo de “melhorar a compreensão do público sobre o Banco Central e, mais do que isso, sobre conceitos fundamentais da economia” (BCB, RA, 2001, p. 90), em que se buscava trabalhar os espaços como o Museu de Valores, palestras e documentos sobre temas financeiros. Em 2001, manteve-se o mesmo foco anterior e, na mensagem da Diretoria no relatório de administração de 2002, surge a expressão “cidadãos consumidores de serviços bancários” (BCB, RA, 2003, p. 5). Em abril de 2002, passou a ser divulgado, mensalmente, o ranking das instituições mais reclamadas, e a “expectativa do Banco Central com essa divulgação é levar as instituições a oferecer um serviço de melhor qualidade para o cidadão” (BCB, RA, 2003, p. 52).

---

<sup>95</sup> Em 1999, a única menção além dessa aos cidadãos, refere-se ao “trabalho de informação acerca de assuntos relacionados ao Bug do Milênio” (p. 59).



Em 2003, portanto, surge pela primeira vez um tópico sobre “democratização do acesso aos serviços financeiros”, em que se documentava que “no primeiro semestre, sob a coordenação do Ministério da Fazenda, o governo federal organizou ação articulada para assegurar o crédito e o acesso aos serviços financeiros a parte considerável da população” (BCB, RA, 2004, p. 16). Iniciava-se, assim, formalmente a questão da inclusão financeira no BCB, em que se destacava que “uma das principais medidas foi a implementação de um grande programa de inclusão bancária, cujo objetivo é possibilitar o acesso ao sistema financeiro por parte de 40 milhões de pessoas de baixa renda” (BCB, RA, 2004, p. 16). Junto a essas iniciativas, mencionava-se também o Projeto de Democratização do Crédito e a atuação de Correspondentes Bancários, desenvolvidas desde 1999, aparecendo, pela primeira vez, a menção às microfinanças. Pela primeira vez, também, surge nos relatórios de administração – documento oficial de prestação de contas à sociedade – a expressão inclusão social, embora a palavra cidadania permanesse ausente:

“De maneira geral, é comum associar o Banco Central exclusivamente a estatísticas e a números da economia, como se a Instituição não devesse se preocupar com temas ligados à inclusão social. Em 2003, o Banco Central deu demonstração clara de que cuidar da moeda brasileira e do funcionamento do sistema financeiro não significa ficar indiferente aos problemas sociais urgentes” (BCB, RA, 2004, p. 21, grifos nossos).

Em 2004, passa a constar o tópico sobre “inclusão bancária e crédito para a população de baixa renda”, que permanece no documento de 2005, no qual se destaca que o “Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentou parte da legislação que criou o Programa Nacional do Microcrédito Orientado (PNMPO), referente à parcela dos recursos de depósitos à vista destinada às operações de microcrédito” (BCB, RA, 2006, p. 14). No Relatório de Gestão de 2005, também se menciona a participação do BCB no VI Seminário de Atendimento Bancário da Febraban em grupo de trabalho cujo tema fora “a educação para o consumo como princípio básico de cidadania”, destacando o relacionamento da cidadania com a educação financeira. Neste mesmo ano, a Organização das Nações Unidas declarou o ano de 2005 como o ano internacional para o microcrédito, a “escolha deveu-se à importância dessa modalidade de crédito para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes” (BCB, RA, 2006, p. 14), tendo o BCB sediado o 1º Workshop Internacional sobre Regulação e Supervisão de Microfinanças. Ainda em 2005, surge uma diretriz estratégica no planejamento estratégico formal do BCB, de “orientação para o cidadão e controle social: compromissos com os

interesses dos cidadãos e transparência das ações, possibilitando a participação, a negociação, o controle e a avaliação por parte da sociedade” (BCB, RA, 2006, p. 18).

Em 2006, o BCB institui a sua Ouvidoria para “fortalecer a cidadania, ao permitir a participação do cidadão no controle da administração pública; e para garantir ao cidadão o direito à informação” (BCB, RA, 2007, p. 41). Em 2007, o BCB instituiu grupo de trabalho junto com o Departamento de Defesa e Proteção ao Consumidor do Ministério da Justiça para organizar o tratamento de demandas de consumidores financeiros; foi desenvolvido também o projeto para a transformação do acesso ao sítio do BCB na Internet em um Portal do Cidadão e implantou-se o Novo Sistema para Registro de Demanda e Reclamação (RDR) de cidadãs e cidadãos. (BCB, RG, 2008). E, já em 2008, finaliza-se a última edição dos seminários sobre microfinanças pelo BCB (BCB, RG, 2009).

Em 2009, o BCB lança então o **projeto Inclusão Financeira**, cujo objetivo era repensar, juntamente com os atores do sistema financeiro nacional e especialista no assunto, o modelo de inclusão financeira no país, com o propósito de prover acesso a serviços financeiros adequados às necessidades da população brasileira. Com base no projeto, inicia-se a série de edições do **Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**, novamente realizado juntamente com o Sebrae, que se realizaria de 2009 a 2014 e que culminaria na publicação de três relatórios sobre o tema, em 2011, 2012 e 2015, sendo o primeiro com o intuito de realizar um mapeamento das microfinanças no país. Ainda em 2009, o BCB, como membro do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Previdência e Capitalização (Coremec), participou da elaboração da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) (BCB, RG, 2010; BCB; RA, 2010).

Em outro passo para a institucionalização da inclusão financeira, neste período, o BCB realizou a revisão de seu planejamento estratégico formal, em fevereiro de 2010 e, com base nos resultados das discussões do primeiro fórum ocorrido em 2009, incluiu “Promover a eficiência do SFN e a inclusão financeira da população” em seus objetivos estratégicos, a serem cumpridos de 2010 a 2014 (BCB, RG, 2011; BCB; RA, 2011). Em 2011, inclusão financeira e educação financeira passam a ser temas relacionados, de modo que os documentos oficiais passam a informar que “ao promover a inclusão financeira equilibrada, responsável e adequada,

o BCB busca contribuir para a redução de desigualdades sociais e para o desenvolvimento econômico do país” (BCB; RA, 2012, p. 17). Neste mesmo ano, formou-se a Parceria Nacional para Inclusão Financeira (PNIF), uma rede de atores públicos e privados voltados para a promoção do tema e com foco na efetivação dos objetivos da Parceria Global para Inclusão Financeira do G20.

O Relatório de Inclusão Financeira Nº 1, de 2011, buscou apresentar um retrato do nível de acesso e de uso dos serviços e produtos financeiros, organizado em indicadores sob as perspectivas geográfica e demográfica, a partir de dados geridos pelo BCB e de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para tanto, pautou-se por mostrar uma série de indicadores associados ao acesso a produtos e serviços financeiros no país. Construiu, assim, um conjunto de indicadores, comparáveis internacionalmente, tendo em vista a relevância de se oferecerem dados sobre inclusão financeira no Brasil conforme os estudos realizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo *Consultive Group to Assist the Poors* (CGAP). Este relatório trouxe a primeira definição de inclusão financeira como “processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo com sua qualidade de vida” (BCB, RIF, 2011, p. 18).

O Relatório de Inclusão Financeira Nº 2, de 2011, por sua vez, apresentou o Índice de Inclusão Financeira (IIF), primeira abordagem de indicador a ser empregado na definição de políticas públicas voltadas ao processo inclusivo e na avaliação de seu progresso, relacionando-se a sua discussão à dos índices de desenvolvimento humano. Este relatório destacava também a identificação de um ciclo virtuoso de inclusão financeira associado ao desenvolvimento socioeconômico, destacando a atuação do BCB em uma rede internacional de órgãos para a promoção desse processo. Neste momento, surge mais claramente a discussão acerca da proteção financeira do consumidor que, desde o relatório anterior, era já considerada um dos elementos-chave da inclusão financeira junto com a regulação e a educação financeira, mas passa a ocupar agora um ponto apartado de relevância no trabalho. De modo similar, divulga-se a ENEF, que traz o conceito de educação financeira a ser adotado compatibilizado ao da OCDE:

“Processo mediante o qual os indivíduos e as sociedades melhoram sua compreensão dos conceitos e dos produtos financeiros, de maneira que, com informação, formação e orientação claras, adquiram os valores e as

competências necessários para se tornarem conscientes das oportunidades e dos riscos neles envolvidos e, então, bem informados, façam escolhas, saibam onde procurar ajuda, adotem outras ações que melhorem o seu bem-estar, contribuindo, assim, de modo consistente, para a formação de indivíduos e sociedades responsáveis, comprometidos com o futuro” (BCB, RIF, 2011, p. 24).

Em 2012, tem-se a criação da Área de Relacionamento Institucional e Cidadania (Direc), a partir da antiga Área de Assuntos Especiais (Diasp), com o objetivo de “fortalecer os processos de comunicação com os públicos interno e externo, de educação financeira, de relacionamento institucional e de atendimento aos cidadãos e aos clientes do Sistema Financeiro Nacional” (BCB, RG, 2013, p. 12). Juntamente com a Direc, e compondo esta área, foram criados o Departamento de Atendimento Institucional (Deati) – para centralizar o de atendimento às demandas de cidadãos e cidadãs por informações, reclamações e denúncias que chegam à autarquia, o Departamento de Comunicação (Comun) e o Departamento de Educação Financeira (Depef). Juntamente com essa reestruturação, que representa a institucionalização de fato da questão do atendimento à sociedade, educação financeira e proteção ao consumidor, é criado o Departamento de Supervisão de Conduta (Decon) na área de fiscalização do SFN. Assim, o BCB passa a adotar o modelo de supervisão, “denominado *twin peaks*, prevê a criação de componentes distintos para tratar da supervisão prudencial, com foco na solvência das instituições e na estabilidade financeira, e para cuidar da supervisão de conduta (ou comportamental), com foco na observância a normas e regulamentos” (BCB, RG, 2013, p. 13).

No Relatório de Administração de 2012 surge, pela primeira vez, o tópico “Cidadania e o Sistema Financeiro”, indicando, após a criação da Direc, do Deati, da Comun, do Depef e do Decon, que o tema cidadania havia de fato se institucionalizado no BCB, impulsionado, além do cenário internacional, pelo movimento de transparência elaborado pelo governo federal e instituído pela Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A LAI buscava dar o maior nível possível de transparência e divulgação aos dados e informações da Administração Pública à sociedade e foi uma das motivações para a criação de um componente capaz de coordenar as demandas e as devoluções de informação à sociedade, representado pela Direc (BCB, RA, 2013).

Por fim, em 2013, lança-se o programa Cidadania Financeira, por meio do Voto BCB 233/2013, “que faz parte da estratégia do BCB para fortalecer as ações voltadas ao cidadão”, articulando principalmente a inclusão e a educação financeiras, em ações de pesquisa, estudo e educação que já vinham se estruturando desde 2009, e, de modo ainda incipiente, a proteção aos consumidores (BCB, RA, 2014, p. 12). Divulga-se, então, a primeira conceituação dessa expressão da seguinte forma:

“Cidadania financeira diz respeito aos direitos e deveres do cidadão quando o assunto é a sua vida financeira. Para o BCB, educação, proteção e inclusão financeira contribuem tanto para a cidadania financeira como para a eficiência do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e para a manutenção da estabilidade econômica do país” (BCB, RA, 2014, p. 13).

A cidadania financeira trabalhada nesse conceito, segundo a documentação oficial do BCB (BCB, RA, 2014; BCB, RG, 2014), envolveria três frentes: a) a gestão de finanças pessoais; b) o relacionamento de cidadãs e cidadãos com o SFN; e c) o relacionamento das instituições financeiras com cidadãs e cidadãos. Criou-se, assim, uma chamada “Rede de Colaboradores em Educação Financeira, composta de servidores do BCB, para atuar nas diferentes regiões do país” (BCB, RA, 2014, p. 12). Na sequência destes desenvolvimentos, em 2014, o Brasil recebe o prêmio *Country Award 2014* para as Américas, da *Child and Youth Finance International* (CYFI), organização privada internacional de incentivo à educação financeira para jovens. A premiação decorre dos trabalhos do Programa de Educação Financeira nas Escolas – Ensino Médio, elaborado pela Enef, da Parceria Nacional para a Inclusão Financeira (Pnif) e do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (BCB, RA, 2015). O governo institui a Semana Nacional da Educação Financeira.

O ano de 2015 estabelece alguns marcos na questão da cidadania no BCB. Em primeiro lugar, encerra-se o ciclo de fóruns sobre inclusão financeira e se inicia, em 2015, a série de edições sobre cidadania financeira. Em segundo lugar divulga-se o Relatório de Inclusão Financeira Nº 3, o último dos relatórios previstos, de visão panorâmica e no qual se discute a evolução da inclusão financeira no Brasil, de 2010 a 2014, comparativamente de 2005 a 2010, considerando três dimensões da inclusão financeira: a) acesso, como disponibilidade de serviços e produtos financeiros; b) uso, definido como extensão e profundidade de uso de serviços financeiros; e c) qualidade, definida como relevância dos serviços e produtos financeiros para a vida diária do consumidor. Em terceiro lugar, lança-se o portal Cidadania Financeira, em março de 2015,

durante a 2ª Semana Nacional de Educação Financeira, que passa a agregar todas as informações relacionadas ao tema, com vídeos, textos e cartilhas educacionais, dando maior organização e visibilidade ao tema. E, por fim, na nova revisão do Planejamento Estratégico do BCB, referente ao horizonte de 2015 a 2019, institui-se o objetivo estratégico de “promover a cidadania financeira e fortalecer o relacionamento com a sociedade e os poderes públicos” (BCB, RA, 2016, p. 25).

O caminho da cidadania no BCB parecia tomar um rumo de reconhecimento e aprofundamento, a partir de 1995, ampla e profundamente impulsionado a partir de 2003, em um sentido contrário ao dos períodos anteriores, quando as questões sociais pareciam avessas à realidade do BCB. Da mesma maneira, o período de crescimento econômico e de inclusão social ocorrido a partir de 2003 parecia estar conduzindo o país para uma nova perspectiva de redução de desigualdades, justiça social, distribuição de renda, educação e consciência política. Esse duplo movimento, porém, que se pôde observar na grande quantidade de mudanças pelas quais o BCB passou para incorporar os temas de inclusão, educação e cidadania financeiras, de proteção ao consumidor e de internacionalização da discussão sobre desigualdade, pobreza e desenvolvimento, foi profundamente afetado por uma nova crise política no país. A insatisfação das lideranças econômicas nacionais com as orientações de política econômica do governo petista já se fazia sentir desde o final do primeiro mandato do governo Lula, em 2006, como vemos nesses depoimentos:

“Via [o final do primeiro mandato de Lula] com muita preocupação e também com certa tristeza, pois quase que de imediato inventaram a tal da herança maldita e perderam a chance de construir pontes com o PSDB e com isso viabilizar um Brasil melhor. Na área econômica, no entanto, as coisas começaram bem. Depois, o grau de preocupação aumentou exponencialmente. Apesar disso, eles mantiveram uma política econômica razoável e eu ainda tinha uma visão positiva do futuro do país, porque a chegada do “Lula Paz e Amor”, como ele mesmo se apresentava, especialmente na economia, sugeria que o Brasil havia encontrado um caminho. Claramente, não foi o caso. Ainda no primeiro mandato, os erros começaram a aparecer e, com a saída de Palocci, ficaram ainda mais claros. Foi um ponto de inflexão e, a partir daí, o Brasil se perdeu. Durante o governo Lula, a economia ainda foi bem, favorecida pelo comportamento benéfico dos preços das commodities e pelo crescimento do crédito. A base de crédito da economia era muito pequena, então foi possível uma expansão natural do crédito, desejável. Mas não houve investimento, a produtividade também não melhorou. Foi piorando. O resto da história é conhecida” (FRAGA NETO, 2019, p. 134).

“O descontrole fiscal produzido nos governos Lula-Dilma, se não existisse a Lei de Responsabilidade Fiscal, se não existissem as instituições criadas

depois do Plano Real, provavelmente teria trazido a hiperinflação de volta. A inflação tem sido, ao longo da história, o mecanismo clássico para resolver essas “inconsistências”. Porém, dessa vez, os mecanismos protetores da moeda impediram que se financiasse essa nova orgia de gasto público com emissão de dinheiro, e assim, o episódio de indisciplina fiscal protagonizado por Dilma Rousseff e sua Nova Matriz Macroeconômica resultou em um aumento brutal do endividamento do Estado” (FRANCO, 2019, p. 140).

As opiniões apontavam para um descontrole das finanças públicas, um aumento excessivo dos gastos do governo e uma crítica a uma suposta nova fase de desenvolvimentismo (BASTOS, 2012), traduzida na “Nova Matriz Econômica”<sup>96</sup> (BARBOSA FILHO, 2017; OREIRO, 2017; BACHA, 2016; NÓBREGA, 2016). E bastou essa mudança, para que se voltasse fortemente para a questão da técnica inflexível que não permite alterações, ajustes, mudanças ou improvisos. Tudo há que seguir necessariamente a técnica já consagrada – ignorando-se as críticas existentes às técnicas consagradas, recorde-se o embate teórico sobre a macroeconomia após 2008<sup>97</sup>. Não pode haver modificações, como visto no comentário de Armínio Fraga (2019, p. 135) comparando o primeiro mandato com o segundo de Lula: “a frase é essa mesmo. É a mesma afirmação de [Verónica] Michelle Bachelet [Jeria] no Chile: ‘no primeiro mandato, fiz o que tinha que fazer. Agora vou fazer o que quero’. Geralmente, isso não é bom sinal. E foi o que aconteceu com o PT”. Ou seja, não se pode tocar um projeto político diferente do exigido pela técnica. Num exemplo claro de como a sistematização colonizou o mundo da vida, o discurso, a política e a ética viraram reféns da macroeconomia ortodoxa, era ela que impunha restrições quantitativas a todas as instâncias da vida política e do espaço público.

Diante disso, instaura-se, novamente, o questionamento ao intervencionismo, ao desenvolvimentismo e a uma pretensa (e recorrente, como vimos) ameaça socialista. Em determinado momento, por exemplo, os entrevistadores perguntam sobre um possível intervencionismo de Dilma na economia, dizendo “ouviu-se muito que Dilma não foi só

---

<sup>96</sup> Segundo Samuel Pessôa (2013, p. 10), “a ideia básica da nova matriz era ajustar parâmetros macroeconômicos do Brasil que pareciam anômalos, como a taxa de juros reais muito alta e o câmbio muito valorizado. Como condimentos adicionais, havia uma visão mais intervencionista e protecionista da política econômica, e um realce do papel do Estado”. Para um detalhamento maior, ver Bacha (2016) e Nóbrega (2016).

<sup>97</sup> Economistas de renome como Joseph Stiglitz (2012, 2019), Paul Krugman (2009) e Paul Romer (2015, 2016) – todos laureados com prêmios Nobel de economia – vêm apontando, pelo mesmo desde 2008, a necessidade de reinvenção da macroeconomia e da economia tradicional. Stiglitz, por exemplo, critica abertamente os danos provocados especialmente pela Escola de Chicago e seu liberalismo radical para a economia global. Romer questiona a falta de conexão entre os modelos matematizados e a realidade fática. Krugman segue a mesma linha e ambos questionam o legado monetarista desenvolvido pelos ultraliberais desde a década de 1960. Ricardo Reis (2018) sintetiza um pouco os debates recentes sobre esses temas.

presidente, mas também ministra da Fazenda, presidente do BNDES, presidente do Banco Central”, ao que Armínio Fraga (2019, p. 141) responde, “acho que é verdade. Acho que ela mesma admite isso [...] ela continuou a admitir isso, mesmo quando as coisas começaram a dar totalmente errado”. E Gustavo Franco (2019, p. 138) passa a dizer que “no Brasil houve um bolivarianismo *light*, vamos dizer assim, sobretudo com Dilma Rousseff”, e que, “talvez o projeto fosse mesmo o ‘socialismo do século XXI’, como eles [os membros do PT] dizem, mas foi rechaçado pelas instituições no país”. E a conclusão era a de que “de 2008 em diante, o que assistimos foi a um festival de inconseqüências, disfarçadas e escondidas pelas pedaladas fiscais” (MORAES, 2019, p. 57).

Esse período demonstra, portanto, a consolidação da técnica sobre a política no relacionamento entre o BCB e a cidadania, no país. Instituiu-se uma estabilidade da política monetária por meio da tríade institucional de Metas para a Inflação, Plano Real e Copom que, quando coadunada aos dois pilares faltantes do tripé macroeconômico (câmbio flexível, e superávit fiscal), forma a arquitetura básica da economia brasileira que determina as possibilidades de variação política, uma amarra técnica, uma restrição racional, um exemplo-tipo da jaula de ferro weberiana que restringe instrumentalmente todas possibilidades de construção da cidadania a uma única condição: dinheiro. Neste sentido, em uma realidade política com tantas restrições, a única cidadania possível não é a construída pela democracia e consagrada na Constituição de 1988, é a financeirizada, transferida do Estado para o mercado financeiro. Conforme sintetiza Dowbor (2017, p. 233), tratava-se de um arranjo insustentável quando “em 2003 Lula assume o governo com uma taxa Selic pagando 24,5%, quando a inflação estava em 6%”, o que se revertia em “lucros gigantescos para os bancos e os rentistas em geral, sem nenhuma atividade produtiva correspondente”. Era a consagração máxima da financeirização com a completa captura do Estado pelos interesses financeiros que eram capitaneados pela política monetária. Como conclui Lenna Lavinias, tratava-se de um modelo brasileiro de financeirizações de várias esferas da vida social por meio de um arranjo entre Estado e setor financeiro:

“Os processos de financeirização no Brasil tinham – e continuam a seguir – o modelo de gestão da dívida pública, em conjunto com uma política monetária conservadora, como principal eixo de acumulação de rentistas, fomentando a concentração de riqueza nas mãos daqueles com títulos de dívida pública, principalmente bancos brasileiros e estrangeiros” (LAVINAS, 2017, p. 43).



O grande ímpeto de inclusão social desfaz-se, então, diante de “erros técnicos” de decisões de política econômica de um governo democraticamente eleito que, ao tentar passar o seu projeto político, falha. Esses equívocos econômicos poderiam ser corrigidos dentro do eixo democrático, como discutem Laura Carvalho (2018), Laudislau Dowbor (2017) e Lenna Lavinas (2017). Mas a tecnocracia não admite falhas, ela ignora contextos sociais e políticos, e exige correções imediatas, mesmo que ao custo da legitimidade política e ao sacrifício institucional de uma democracia frágil, ainda por se consolidar. A dimensão política reivindicada pela Administração Pública Societal, portanto, permanece alijada da Administração Pública, e, se a Nova Administração Pública passou a ser rejeitada após a crise de 2008, o Brasil consegue, ao recuperar mais uma vez o conservadorismo, dar novo fôlego ao gerencialismo no Estado, a partir de 2016, com a ascensão da cidadania financeira e o descenso da verdadeira cidadania.

#### **5.6 BCB e cidadania (de 2016 em diante): a cidadania financeira e o 1%**

Neste último período, o BCB já se encontra em uma situação de estabilidade funcional muito grande, sem maiores modificações em suas perspectivas especializações de assuntos na alta administração. Como se vê pelo **Quadro 20**, o único assunto destacado em reestruturações na alta administração do órgão foi o destaque dado à supervisão de conduta.

**Quadro 20 – Especializações de Diretores, Diretorias ou Áreas do BCB – 1965 a 2019**

<b>Especialização na Alta Administração do BCB: Diretores, Diretorias ou Áreas</b>	<b>1965</b>	<b>1969</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2019</b>
Sem assunto definido formalmente	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administrativa	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Crédito Rural	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bancária ou Fiscalização	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mercado de Capitais ou Mercado Aberto	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Área Internacional ou Cambial	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Crédito Industrial	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dívida Pública	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dívida Externa	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Normas, Regulação e Organização do SFN	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Política Monetária	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Política Econômica	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual e Dívidas	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Regimes Especiais, Liquidação ou Resolução	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Estudos ou Assuntos Especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Desestatização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Riscos Corporativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim
Relacionamento Institucional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Cidadania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim
Supervisão de Conduta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>19</b>

Fonte: Banco Central do Brasil (Histórico de Alterações da Diretoria), elaboração própria

Em um lugar dominado pela racionalidade instrumental, a técnica será a única métrica válida. Dessa forma, assim como ela decide qual deve ser a política monetária correta, ela também determina qual deve ser o tamanho do Estado, qual o modelo de Administração Pública correto, e, mais do que isso, ela diz e legitima quem deve permanecer no poder e quem sai. O momento de ascensão da cidadania financeira no BCB coincide, portanto, com o momento de consagração da técnica sobre a política, e assim, do fim da possibilidade que se aventava de uma incorporação da dimensão sociopolítica – reivindicada pela Administração Pública Societal – no Estado brasileiro. O conceito de cidadania financeira que se desenhava no BCB, vindo da inclusão social e da educação, agora extrapola o próprio órgão, passando a representar simbolicamente esse novo momento, o da comunhão entre dinheiro e direitos, dada pelo retorno do liberalismo – mais uma vez, a qualquer custo –, como também do conservadorismo. Só que

mais do que isso, dessa vez, ele sintetiza, também, o resultado do longo embate histórico-dialético da sociedade brasileira entre liberalismo e desenvolvimentismo, política e técnica, administração público e privada, Estado e Mercado. Como resultado deste processo, tem-se um conceito-síntese – a financeirização dos direitos e deveres – que é, na verdade, o resultado momentâneo da disputa entre a afirmação de uma cidadania limitada e a defesa de uma cidadania efetiva. Mais uma vez, falhamos na defesa desta última.

O BCB, como vimos, era uma tecnocracia burocrática, que rejeitava as questões políticas e que fora instituída em um contexto autoritário, com um passado conservador e liberal-econômico. Neste cenário, a cidadania – um conceito sociopolítico – passa a fazer parte da realidade do órgão somente nos anos 2000 e, particularmente, a partir de 2003, quando se incute no BCB uma agenda de inclusão social que fazia parte, na verdade, de um projeto político mais amplo de governo e que estava alinhada a um movimento internacional de discussão de combate à pobreza por meio do acesso a serviços financeiros. A partir de então, em um curto espaço de tempo, de 2003 a 2015, vê-se essa agenda ser criada e ampliada articulando-se educação e inclusão financeiras, de um lado, e proteção ao consumidor, de outro, para construir um conceito de cidadania financeira, sendo toda essa construção impulsionada pelos questionamentos ao grande processo de desregulamentação e de liberalização da economia que estava entre as causas da crise de 2008.

Ocorre que, passada a crise de 2008, mudanças na orientação de política econômica incomodaram as lideranças econômicas do setor financeiro. Incomodaram a ponto de ex-presidentes do BCB passarem a trabalhar abertamente pela sua mudança, criticando a condução da política monetária. “Fui muito crítico dessa gestão do Banco Central e acredito que a redução da taxa de juros realizada em 2011 foi um erro gigantesco”, disse Affonso Celso Pastore, em sua entrevista (2019, p. 49). De forma similar, na mesma época, Armínio Fraga (2019, p. 135) também passou a escrever sobre a necessidade de mudanças nesse sentido, como ele mesmo reconhece: “durante algum tempo, não escrevi artigos para jornais. Mas, no início do governo Dilma, em 2011, me animei a escrever um [...] o artigo mostrava, essencialmente, essa mudança na estratégia econômica e como o Brasil, naquele momento, poderia optar por uma correção de rumo”. Mas a mudança na condução da política monetária não foi feita, e passou-se a questionar

a própria capacidade do então presidente do BCB, Alexandre Antônio Tombini, funcionário de carreira do órgão, de conduzir a política monetária:

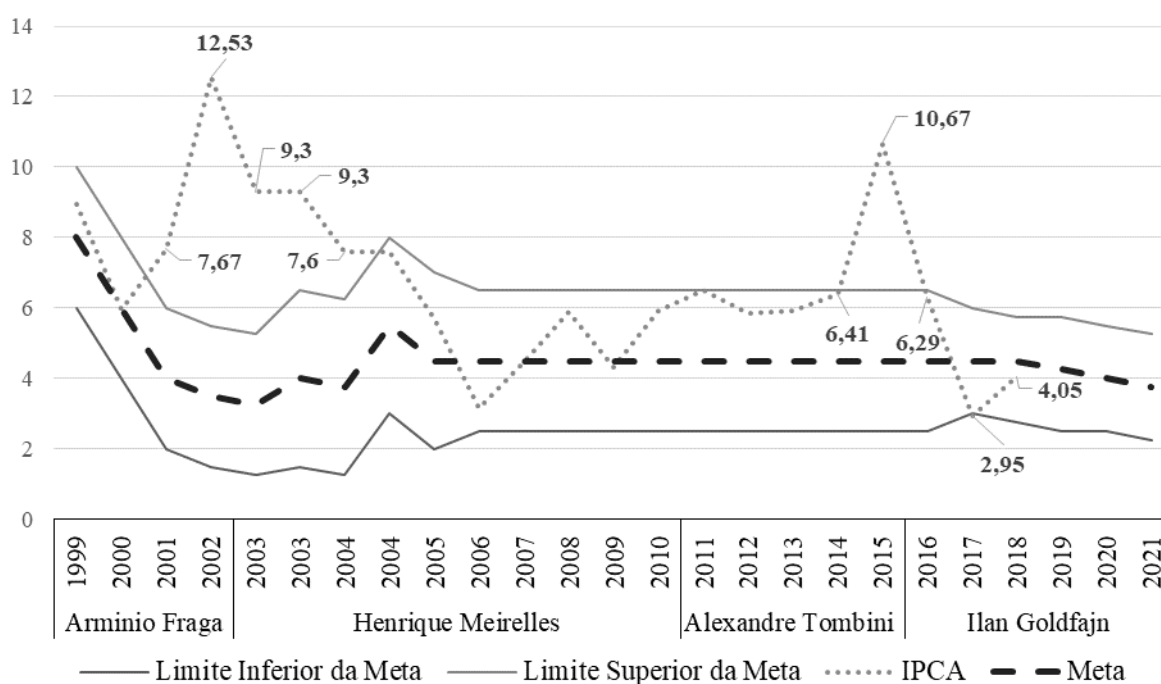
“Os analistas estavam chegando ao mesmo resultado porque era essa a meta implícita nos modelos. O Banco Central estava muito refratário a críticas. Houve um episódio muito desagradável com [Alexandre Antonio] Tombini. Não costumo fazer minha crítica entre quatro paredes, costumo torná-la pública. E, quando fiz essa crítica, ele orientou a assessoria de imprensa a questionar minha autoridade para falar sobre política monetária, se no meu tempo a inflação era 100% ao ano. Deixei por isso mesmo, mas perdi totalmente o respeito por ele. Não acredito que ele poderia ter sido presidente do Banco Central. A atitude que ele teve comigo não foi legal, e estou convencido de que o Brasil não deve nada a ele” (BRASIL, 2019, p. 50-51).

Um ponto interessante destes depoimentos é que, ao longo das entrevistas, como vimos, foi sendo construída a ideia de que o presidente do BCB deveria ser técnico e independente, ou seja, capaz de tomar decisões que desagradassem, desde que de acordo com o seu embasamento técnico. Quando isso ocorre, porém, após 2011, as opiniões convergem para criticar as decisões tomadas, mesmo não tendo havido quase nenhuma alteração no arcabouço institucional de política monetária no período, qual seja, no Regime de Metas para a Inflação, no Copom e no Plano Real. Afinal, “o presidente do Banco Central, pela responsabilidade do cargo que ocupa, tem a sua visão de como deve administrar esses grandes fatores fundamentais: [...] a inflação; [...], o equilíbrio do balanço de pagamentos [...] o presidente do Banco Central tem que ser independente”, dizia Paulo Lira (2019, p. 54-55). As mudanças feitas à época do governo Dilma teriam sido conforme a sua própria política de governo, e justamente o fato de se entender que a política monetária deveria fazer parte de uma visão política mais ampla era um dos fatores de sucesso apontados para o processo de estabilização monetária anterior, diziam que seria importante para guiar a política monetária, como vimos nos depoimentos de Armínio Fraga e Persio Arida.

Como dito, no entanto, em um ambiente que prevalece a racionalidade instrumental, não cabem alternativas políticas, a solução é ótima, eficiente e deve ser sempre uma só. Mesmo reconhecendo que o papel do BCB, dentro do quadro geral da política econômica não tivesse agravado tanta a situação assim, a insatisfação foi crescente. “O Banco Central não desorganizou a política monetária de modo relevante, tanto que, apesar de a taxa de inflação ter frequentado a região acima da meta, nunca se afastou muito dela. Não estamos em hiperinflação, nem nada parecido”, disse Gustavo Franco (2019, p. 140). Em outro trecho, diz:

“enfim, mesmo quando o Banco Central esteve sob imensa pressão do Palácio, não foi capaz de subverter a lógica do regime de metas para a inflação” (FRANCO, 2019, p. 143). Segundo ele, portanto, o BCB “não foi o protagonista do fracasso que foi o governo Dilma Rousseff e nem poderia ter sido, porque o assunto que desencadeou o processo de impeachment sequer era de sua alçada” (FRANCO, 2019, p. 143). O **Gráfico 11** mostra que os resultados do regime de metas para inflação do período da gestão de Alexandre Tombini demonstram um aumento continuado do resultado do IPCA até o seu pico e 2015, mas estão longe de reproduzir o maior período de resultados fora da meta, que foi de 2001 a 2004, nas gestões de Armínio Fraga e de Henrique Meirelles, quando o IPCA ficou cinco vezes seguidas acima da meta, e só não ficou uma sexta porque a meta foi aumentada em 2004.

**Gráfico 11 – Metas para a Inflação, com limites inferior e superior, de 1999 a 2021 e resultado do IPCA de 1999 a 2018**



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Se não havia elementos técnicos para desqualificar o BCB, seria preciso, então, encontrá-los em outro lugar. Neste caso, o alvo passou a ser a política fiscal, que não poderia ser questionada apenas no nível político, era necessária uma argumentação igualmente técnica. E, para tanto, um ex-presidente do BCB até aceitou trabalhar na campanha eleitoral do principal adversário

político do governo à época, para assim conseguir subverter a condução da política econômica até então praticada:

“Em 2014, decidi contribuir, acreditando que não iria me envolver muito na campanha, que seria chamado a falar apenas dentro do que fosse possível. Era um ambiente extremamente populista, além disso, um discurso econômico ortodoxo não ajuda a angariar votos” (FRAGA NETO, 2019, p. 138, grifos nossos).

É interessante perceber que retorna o questionamento do caráter populista das ações do projeto político contrário ao liberal-econômico. São as mesmas críticas feitas a JK, Jango e Getúlio Vargas, pelos entrevistados, como também, o reconhecimento de que o argumento técnico (o discurso ortodoxo) era insuficiente para convencer a população, que segundo entendimento sugerido em uma das entrevistas, votava mal informada e era dependente de programas assistencialistas:

“O Aécio tentou se contrapor a isso apresentando um projeto de lei para transformar o Bolsa Família em um programa permanente, um programa de Estado. Aí vieram as críticas, afirmando que era um artifício, que “queríamos tirar o Bolsa Família das pessoas”. O resultado é conhecido. Aécio teve 75% dos votos em São Paulo e cerca de 25% no Nordeste. Em alguns estados, Aécio teve 80% dos votos. As pessoas menos informadas, mais dependentes desses programas, votaram contra. Genuinamente preocupados, mas mal informados” (FRAGA NETO, 2019, p. 140-141, grifos nossos).

Relevante notar como a racionalidade instrumentalizada não permite aceitar que existam decisões que possam contrariar o cálculo utilitarista. As pessoas não podem simplesmente discordar da agenda tecnicista, por qualquer razão. A discordância é fruto de ignorância, de manipulação ou de má informação. E assim, o resultado das eleições de 2014 desagradou as pessoas que sempre estiveram na liderança do BCB. Em suas entrevistas, percebemos que são ignorados os fatores políticos e sociais, como a pressão por instabilidade criada pelos derrotados no pleito eleitoral e as movimentações populares que, insatisfeitas tanto com as promessas não cumpridas pela ascensão de um governo de esquerda quanto com as do liberalismo, tomaram as ruas do país em 2013 e foram sendo subvertidas – insufladas por uma nova onda de conservadorismo autoritário – até 2015, em um movimento contínuo de pressão com apoio da imprensa tradicional, de parcela do empresariado e do setor financeiro.

Assim, o argumento da moralidade, dos bons costumes, do conservadorismo retorna. “Ao invés de o governo do PT combater o que já eram práticas não republicanas [...] fez o oposto [...], com consequências desastrosas tanto para a economia quanto para a política, para a cultura, em geral, no Brasil. O aspecto cultural (isto é, de costumes) é difícil de se corrigir” (FRAGA NETO, 2019, p. 123). A intensificação de políticas sociais, que era a principal marca dos governos eleitos após 2003, não era bem vista pelas lideranças do BCB. Pelo contrário, a política social representava um problema: “é um desperdício, em termos sociais, que se tenham essas taxas de crescimento econômico que não geram empregos porque, então, retornam as demandas por políticas sociais” (LIRA, 2019, p. 99). O crescimento econômico deveria substituir a necessidade de política social. E esse problema – o retorno da demanda por políticas sociais –, aparentemente, era visto como consequência política e cultural de uma falha no processo de crescimento econômico ocorrido tanto no regime militar como no governo Lula: “há uma dimensão humana no crescimento e os economistas acabam sendo muito acusados de não prestar atenção a essa dimensão humana” (LIRA, 2019, p. 99). Logo, a conclusão a que se chega é a de que “o país está, potencialmente, no fundo do poço. Isso se o governo parar de cavar. Se a Dilma continuasse, talvez continuasse a cavar porque não sei se ela saberia fazer diferente” (FRAGA NETO, 2019, p. 143). Era preciso, portanto, tirar a presidente eleita do governo. Não se destituindo o governo no voto, restava, mais uma vez, a autoridade da técnica.

O clima de instabilidade política criado após a eleição de Dilma Rousseff para o seu segundo mandato tem sido objeto de alguns estudos recentes. Trata-se de fato complexo, que começa ser estudado na literatura especializada, como vemos, principalmente, em Carvalho (2018), Jessé Souza (2015, 2016, 2017) e Guilherme dos Santos (2017), não por acaso, autores que estudam a construção da cidadania no Brasil. A abordagem feita pelas lideranças do BCB, no entanto, é diferente da desses autores. Para eles, não há ruptura institucional, nem sequer golpe parlamentar. A razão para a mudança política é restrita à racionalidade econômica, mantendo-se próximo da ideia da qualificação técnica da questão, mesmo reconhecendo que seja um ponto não pacificado e de difícil compreensão para a opinião pública. As argumentações ficam sempre em torno da legalidade estrita – outra característica da burocracia levantada por Weber e do gerencialismo –, de estar previsto na lei, e não na sua análise qualitativa, reflexiva, ético-política de ruptura institucional. O que importa é o resultado “que vá conduzir a um caminho melhor” (FRAGA NETO, 2019, p. 124), não importando os meios, mesmo que a verdadeira razão seja uma questão tão vaga quanto o “conjunto da obra”:

“Em relação ao processo de impeachment da presidente Dilma, acredito que vá conduzir o Brasil a um caminho melhor. Considero que o processo tem base legal, mas não sou advogado. O conjunto da obra, no entanto, é inequívoco. [...]. Mas, para a opinião pública, fica a ideia de que foram tecnicidades” (FRAGA NETO, 2019, p. 124, grifos nossos).

“Por que impeachment não é um golpe? Porque está previsto na Constituição e é um processo bastante difícil. É necessário que haja uma situação política que permita seu decurso e um fato que o motive. No governo atual, o fato são as pedaladas fiscais [...]. Golpe, hoje, seria a convocação de novas eleições diretas porque não está previsto na Constituição. Caso seja fácil convocar eleições diretas, qualquer governo fraco estará suscetível a essa manobra” (MORAES, 2019, p. 52, grifos nossos).

“A mudança que aconteceu no Brasil teve outra origem, não foi eleitoral, mas também, obviamente, não foi um golpe. Houve um processo formal que seguiu a Constituição e que alijou uma presidente que achava que não havia limites para seu poder. [...]. A ideia de que foi vítima de um golpe pode lhe dar conforto espiritual, ela se sente melhor nessa posição – ainda que inventada por ela própria. É uma ideia melhor do que reconhecer a realidade da sua inaptidão para a presidência, dos atos irregulares que praticou e do fracasso econômico da sua administração” (FRANCO, 2019, p. 138-139, grifos nossos).

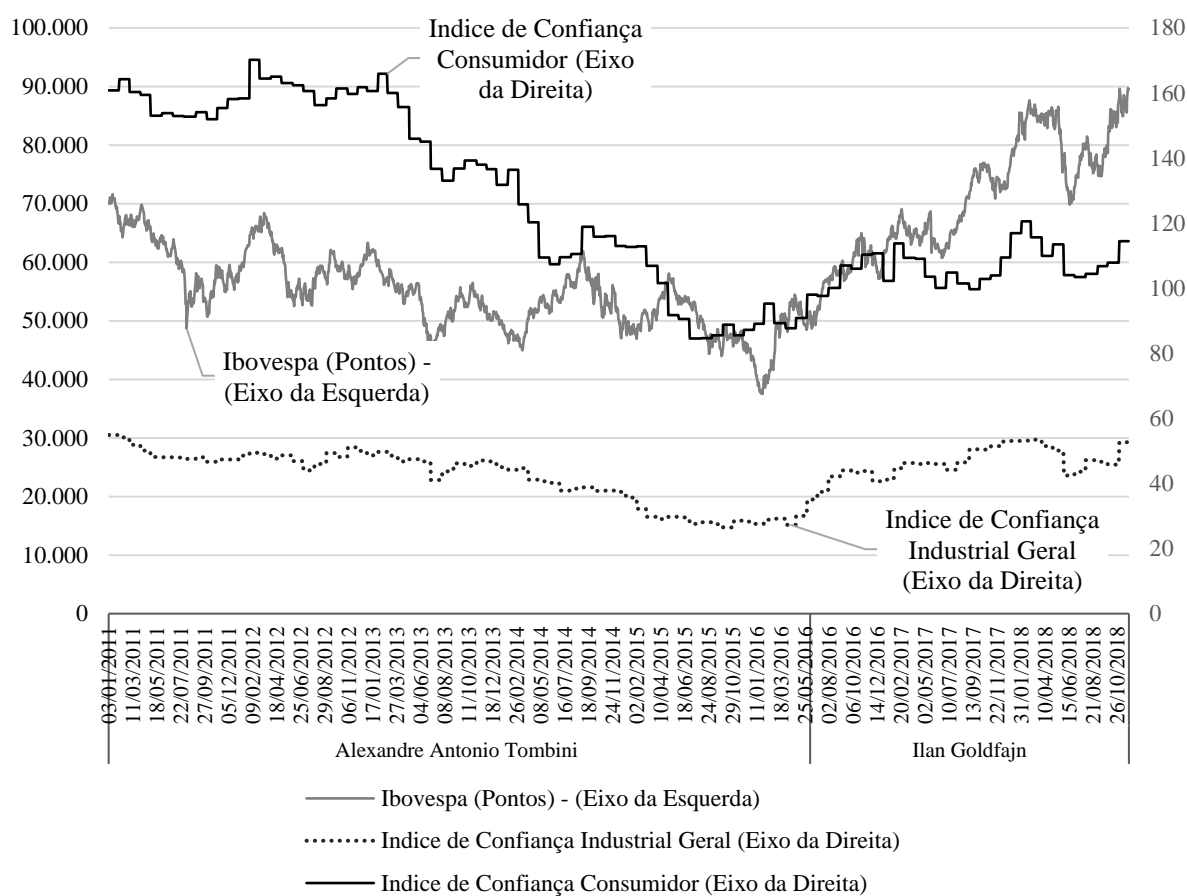
A força do mercado sobre o governo, demonstrando que a legitimidade do voto e a estabilidade da democracia talvez significassem menos que a legitimidade da economia, pode ser vista no **Gráfico 12** que aponta que, desde as manifestações de 2013, a falta de credibilidade depositada no governo pelo mercado aumentou a pressão sobre o Executivo Nacional, como se vê na deterioração dos índices de confiança<sup>98</sup>, que se reverteram de imediato, após a mudança de governo, com o impeachment em agosto 2016 – antes, porém, que qualquer alteração na condução da economia pudesse ser feita e tivesse qualquer resultado efetivo. É interessante observar também que o índice Ibovespa, representando a confiança dos investidores e, portanto, do setor financeiro, reage bem melhor e mais rápido que a indústria e os consumidores – que provavelmente dependem mais de medidas efetivas que de especulação para melhorias de suas percepções.

---

<sup>98</sup> Como aproximações da confiança do mercado no governo, foram utilizados os Índices de Confiança do Empresário Industrial (ICEI) Geral, representando o empresariado, medido para condições atuais e não como expectativas futuras, que é calculado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Os investidores estão representados pelo índice Ibovespa, principal índice do mercado de ações brasileiro composto pelo desempenho médio das cotações das ações negociadas na B3 - Brasil, Bolsa, Balcão -, fortemente influenciado pela volatilidade especulativa do mercado quanto às decisões de político-econômica. E, por fim, o Índice de Confiança do Consumidor, calculado pela Fecomércio, que procura capturar a confiança do consumidor brasileiro.



Gráfico 12 – Índices de Confiança da Economia – 2011 a 2018



Fonte: Banco Central do Brasil; CNI; B3 (antiga BM&FBovespa), elaboração própria.

E, assim, a partir do *impeachment* – formal e técnico – da presidenta Dilma Rousseff, volta a se instaurar uma virada liberal na economia no país, por meio da assunção do então vice-presidente Michel Temer e o seu programa político Ponte para o Futuro, que também apresenta argumentos elaborados por Armínio Fraga Neto (2019, p. 144), como ele mesmo reconhece: “suspeito, por alguns dos termos escolhidos, que meu artigo sobre as reformas necessárias de setembro de 2015 tenha sido usado, porque ninguém falava de orçamento base zero. [...] estou dizendo isso pelo uso do termo, porque as ideias que estão ali não são originais”. Com essa virada, termina-se o mandato de Alexandre Tombini na presidência do BCB, e inicia-se o de Ilan Goldfajn com Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda, mas, na percepção de algumas lideranças do BCB, “a escolha de Meirelles não foi ideológica, e vale lembrar que ele foi presidente do Banco Central durante o governo Lula e foi cogitado para ocupar a Fazenda durante a presidência de Dilma Rousseff” (FRANCO, 2019, p. 134, grifos nossos). Afinal, como vimos, no ideário liberal-conservador, ideológicas são somente as outras pessoas.

A partir de 2016, com o novo governo, inicia-se o último período analisado. Neste momento, o BCB passa por mudanças que afetam mais a maneira como ele se relaciona com o mercado, do que de reconfigurações de sua arquitetura de política monetária. Até porque, não houve ruptura na política econômica, manteve-se algum alinhamento inclusive pessoal, pois, durante a implementação do regime de metas para a inflação, trabalharam conjuntamente Armínio Fraga (na presidência do BCB), Ilan Goldfajn, como diretor da área de Política Econômica, e Alexandre Antônio Tombini, que chefiava o Departamento de Estudos e Pesquisas, principal unidade interna do BCB responsável pela modelagem macroeconômica que ampara o regime (BCB, 1999, 2018a, 2018b). Tendo agora Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda, era esperado, portanto, que não houvesse mudanças bruscas em um relacionamento que envolvesse quatro dos últimos presidentes do BCB em 20 anos. E isso foi o que, de fato, se viu em relação à tríade institucional da política monetária.

Conforme se observa no **Quadro 21**, as principais medidas que instauraram e contribuíram normativamente para dar transparência ao processo de funcionamento do Copom foram realizadas pela gestão Armínio Fraga (4/3/1999 a 1/1/2003) e Alexandre Tombini (1/1/2011 a 8/6/2016), quando se fixaram os procedimentos de divulgação das atas da reunião conferiram a criação e divulgação dos calendários de reuniões, a indicação do viés inflacionário da decisão tomada, determinaram o processo de divulgação dos comunicados. Além disso, na gestão Tombini, ainda ficaram decididas as divulgações do voto de cada membro. As medidas adotadas pela gestão Ilan (9/6/2016-28/2/2019) alteraram menos a questão estrutural do funcionamento do Copom e de sua forma de divulgação e de comunicação do que as anteriores. Observando-se a normatização editada pelos presidentes Armínio Fraga, Alexandre Tombini e Ilan Goldfajn a respeito do Copom, portanto, observa-se que não houve alterações significativas na estruturação do comitê. A única alteração mais contundente diz respeito ao fim do uso da indicação do viés, o que implicou, na verdade, a perda de uma informação econômica.

**Quadro 21 – Principais alterações estruturais no processo de funcionamento do Copom**

Presidência do BCB	Armínio Fraga	Alexandre Tombini	Ilan Goldfajn	
Assunto / Normas	Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999	Circular n. 3.593 de 16/05/2012	Circular nº 3.802, de 12/7/2016	Circular nº 3.868, de 19/12/2017
Competências	Presidir as reuniões e, ao final, encaminhar a votação; decidir com voto de qualidade; ter a	-	-	Competências do Presidente: presidir as reuniões e, ao final, encaminhar a votação

	prerrogativa, concedida pelo COPOM, de alterar a meta para a Taxa SELIC no mesmo sentido do viés, sem necessidade de convocação de reunião extraordinária do COPOM			
Indicação de viés	O Diretor responsável pelos assuntos de Política Monetária divulgará as decisões tomadas pelo COPOM e as eventuais alterações da meta da Taxa SELIC, conforme viés, efetuadas pelo Presidente	-	-	Propôs a extinção do uso das expressões “com viés” e “sem viés”.
Divulgação das atas	As atas das reuniões do COPOM serão divulgadas no prazo de até quinze dias corridos após a data de sua realização.	As decisões emanadas do Copom devem ser publicadas por meio de Comunicado do Diretor de Política Monetária, divulgado na data da segunda sessão da reunião ordinária, após o fechamento dos mercados.	As decisões emanadas do Copom devem ser publicadas por meio de Comunicado do Diretor de Política Monetária, divulgado na data da segunda sessão da reunião ordinária, a partir das dezoito horas, imediatamente após o seu término.	Atas das reuniões do Copom serão divulgadas no prazo de até seis dias úteis após a data de sua realização.
Comunicados	A divulgação das decisões emanadas do COPOM ocorrerá mediante edição de comunicado	O Comunicado de que trata este artigo identificará o voto de cada membro do Copom.	-	Os Comunicados das decisões do Copom serão divulgados na data da segunda sessão da reunião ordinária, a partir das dezoito horas, imediatamente após o seu término.
Calendário de Reuniões	Fica mantido o calendário de reuniões ordinárias do COPOM para o ano de 1999, estabelecido pelo Comunicado nº 6.438, de 28 de outubro de 1998, o qual será acrescido de reunião extraordinária, convocada para o dia 22.9.1999. Tal reunião terá como objetivo exclusivo analisar o Relatório de Inflação, a que se refere o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, relativo ao terceiro trimestre de 1999.	O calendário anual das reuniões ordinárias deve ser divulgado até o fim do mês de junho do ano anterior	-	O calendário anual das reuniões ordinárias será divulgado mediante Comunicado do Diretor de Política Monetária até o fim do mês de junho do ano anterior, admitindo-se ajustes até o último dia do ano de sua divulgação.

Fonte: elaboração própria a partir de BCB 1999, 2012, 2016, 2017, 2018a, 2018b.

O Comitê de Estabilidade Financeira (Comef), criado na gestão de Alexandre Tombini, em 18 de maio de 2011 manteve-se funcionando sem maiores alterações. E, de modo similar, do ponto de vista da aplicação econômica, o processo de modelagem macroeconômica continuou a cargo das equipes especializadas do BCB, sobretudo com o mesmo Departamento de Estudos e Pesquisas, criado ainda em 1999, ou seja, do ponto de vista técnico, as análises e projeções realizadas para embasar as discussões do Copom seguiram-se basicamente estruturadas e elaboradas por funcionários de carreira do órgão, tecnicamente qualificados para tal, ou seja, com formação específica em economia (BCB, 1999, 2012, 2016, 2017, 2018a, 2018b). A única mudança foi feita no modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) de médio porte, usado pelo BCB, intitulado Samba (*Stochastic Analytical Model with a Bayesian Approach*), implantado em 2011 e teve uma alteração em 2015 e outra somente em 2019 (BCB, 2015, 2019). Enfim, não houve alterações na política monetária.

A principal mudança que se viu, neste período, portanto, não foi na área de política monetária *stricto sensu*, mas, sim, de relacionamento com o sistema financeiro, a começar pela própria sacralização da cidadania financeira. No período anterior, houve a promoção da inclusão com os fóruns de inclusão financeira e o primeiro fórum de cidadania financeira. Neste período agora, tem-se a consolidação dos fóruns de cidadania financeira, porém, com uma diferença marcante na composição dos seus participantes e no foco. Vê-se, conforme demonstra o **Gráfico 13**, que há uma redução proporcional na presença de bancos populares, de especialistas, pesquisadores e representantes de ações de economia solidária, universidades e de organismos internacionais relacionados ao combate à pobreza, em favor de entidades de classe do sistema financeiro (como Febraban, ABBC, ABC, etc.), bancos e empresas privadas, Fintechs<sup>99</sup>, ONGs, empreendedores e influenciadores digitais. Teve-se, portanto, um redirecionamento da questão da cidadania em favor do setor privado ao invés da pesquisa, da política pública e dos organismos internacionais. Esses participantes do setor privado representavam cerca de 45% da população dos encontros anteriores, e nos realizados no governo Temer passaram a representar cerca de 75% dos convidados.

---

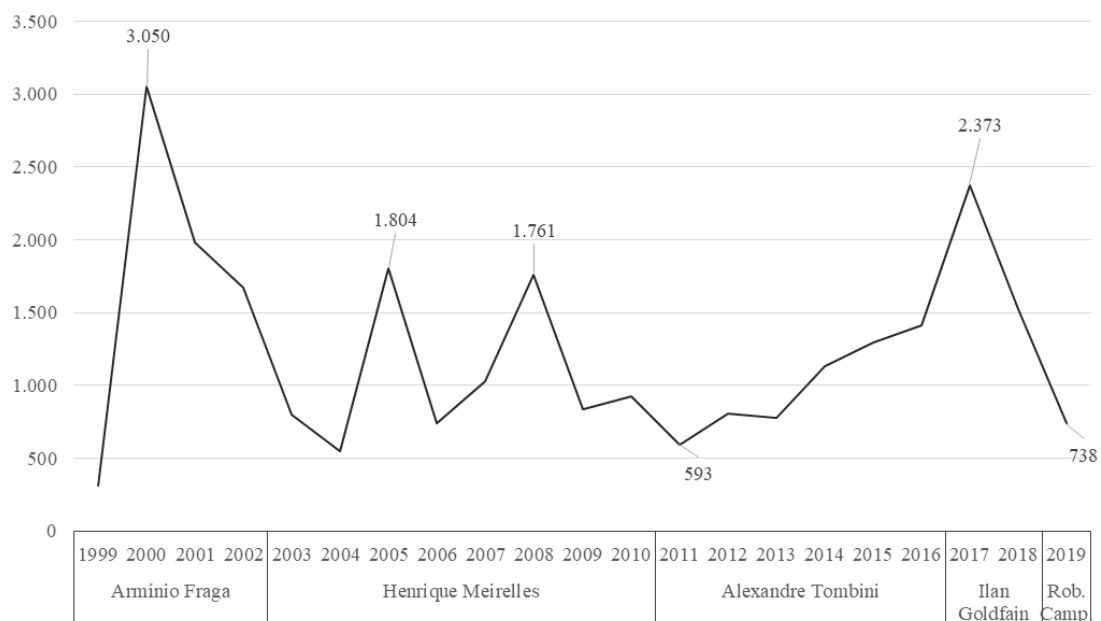
<sup>99</sup> *Fintechs* são empresas que introduzem inovações nos mercados financeiros por meio do uso intenso de tecnologia.

**Gráfico 13 – Mudança na composição dos participantes dos fóruns de inclusão e de cidadania financeiras nos governos Dilma e Temer**



**Fonte:** Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Além disso, outro ponto de inflexão do período atual diz respeito à aplicação de penalidades ao setor financeiro. O processo de instauração e punição administrativa de instituições do SFN é complexo e demorado. De toda forma, pelo que se depreende do **Gráfico 14**, vinha-se desde o início do governo Dilma, sob mandato do presidente Alexandre Tombini no BCB, em 2011, em um movimento crescente de retomada da aplicação de penas no BCB, até que se sancionou a Lei Nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, que alterou o arcabouço normativo referente ao processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. Essa lei foi recebida com alguma polêmica em função de seu art. 30, que dispôs que o BCB poderá celebrar acordo administrativo em processo de supervisão com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, podendo com isso determinar a extinção de sua ação punitiva ou redução de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável. Trata-se, portanto, de uma adoção do controverso instituto da colaboração premiada, que tem sido ampla – e controversamente – utilizado no Brasil nos últimos anos.

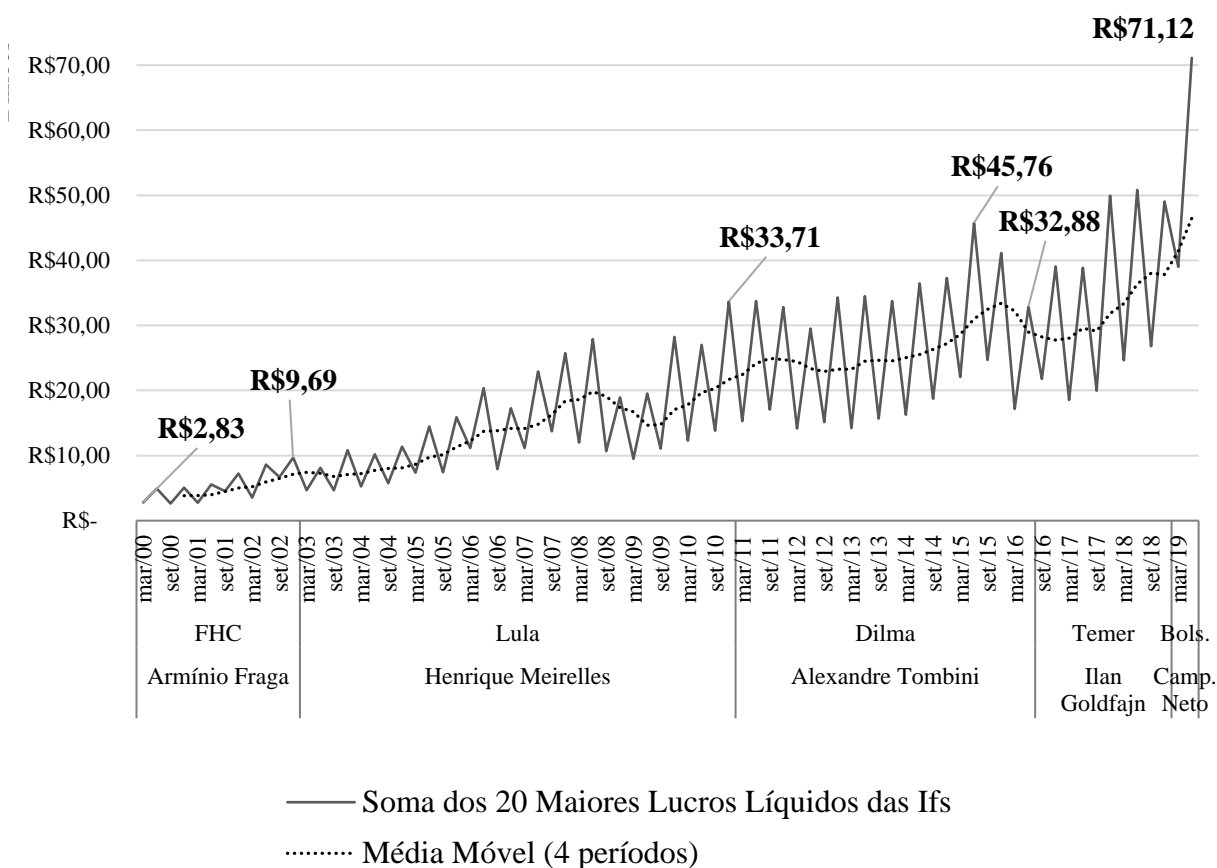
**Gráfico 14 – Quantidade de Penalidades Aplicadas pelo Banco Central do Brasil de 1999 a 2019**

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Mais um fator que chama muita a atenção nesse período é a forte inflexão positiva provocada pelo aumento expressivo da lucratividade dos principais bancos do país. Quando analisamos o período do governo Dilma (**Gráfico 15**), vemos que o somatório dos 20 maiores lucros líquidos, por trimestre, das instituições financeiras atuantes no país regrediu nos seus valores máximos, partindo de R\$33,71 bilhões em março de 2011 para chegar em setembro de 2016 com 32,88 bilhões. Embora pela curva da média móvel vê-se que a lucratividade dessas empresas do setor financeiro tenha sempre crescido ao longo dos últimos 20 anos, a variação positiva ocorrida após o governo Temer e início do governo Bolsonaro, quando se alcança um volume total de R\$71,12 bilhões de reais é sem precedentes. Trata-se de um caso de financeirização aguda da economia, em um momento de recessão, dado que o crescimento do PIB desde a ascensão de Temer como presidente não tem acompanhado nenhum ritmo acelerado de crescimento.

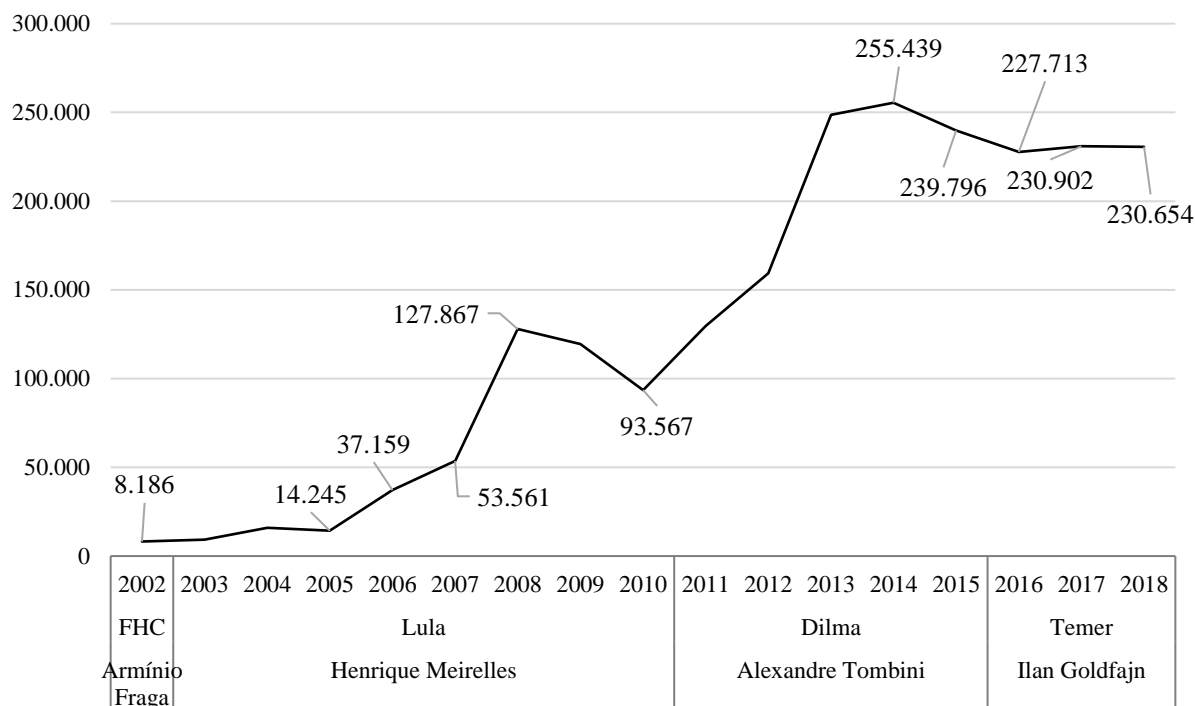
Pelo **Gráfico 15** também consegue-se conjecturar que a pressão sofrida pelo governo Dilma a partir do sistema financeiro deve ter sido forte diante da percepção de que havia uma estagnação da lucratividade dos 20 maiores detentores de lucro no período, mesmo o período imediatamente anterior comportando a crise de 2008, que foi, de fato, pouco sentida pelo setor no Brasil.

**Gráfico 15 – Soma dos Lucros Líquidos dos Top 20 do SFN por trimestre, de mar/00 a mar/19**



Fonte: Banco Central do Brasil (If.Data), valores nominais, elaboração própria.

Contrariamente a essa inflexão de lucros positiva e sem precedentes, outra mudança ocorrida, a partir de 2016, foi a redução no total de reclamações realizadas pela sociedade contra os bancos, setor que, como vimos, segue um ciclo impetuoso de lucratividade. Conforme se observa no **Gráfico 16**, o período que cobre o mandato do presidente Tombini e da presidente Dilma Rousseff, que foi o período de grandes transformações no foco ao atendimento a cidadãos e cidadãos, implicou um forte aumento no volume de reclamações registradas no BCB. Esse aumento de 156% no número de reclamações, saindo de 93.567, em dezembro de 2010 para chegar-se a 255.549 em dezembro de 2015, foi seguido de uma queda de 10% até 2018. Combinando-se essa análise com a queda das penalidades (**Gráfico 14**), amplia-se a sensação de que o BCB tem tido dificuldades, desde o impeachment, em aprofundar o atendimento à sociedade no que tange à efetivação das denúncias e reclamações da sociedade em punições, dado que o ritmo de crescimento de atendimentos e punições parece estar caindo desde então.

**Gráfico 16 – Total de Reclamações de Banco Registradas no Sistema RDR, de 2002 a 2018**

Fonte: Banco Central do Brasil (Sistema RDR), elaboração própria.

Essa sensação de que as denúncias e reclamações não sejam efetivas no BCB fica ainda mais clara, quando vemos a comparação entre o volume total de reclamações realizadas no órgão, para os anos de 2015 a 2018, e a quantidade dessas reclamações que foram classificadas como procedentes, ou seja, em cujas ocorrências (irregularidades) se verificou realmente haver indício de descumprimento, por parte da instituição, de lei ou de regulamentação cuja competência de supervisão seja do BCB. A **Tabela 2** demonstra essa relação. Por ela vemos que as reclamações consideradas procedentes, nesse período, ficam em torno de 16% a 18%, ou seja, se formos sobrestimar os dados, diríamos que apenas uma em cada cinco reclamações que chegam ao BCB é considerada comprovada e efetiva, lembrando que as demais não são necessariamente um equívoco do consumidor, ela ou ele pode ter reclamado de algo cujo tema não é regulado pelo BCB, como venda casada, por exemplo, regida pelo código de direito do consumidor e que é acompanhado diretamente pelos Procons<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) é o sistema informatizado em que se registram todas as demandas individuais dos consumidores que recorrem aos Procons, no Brasil inteiro.



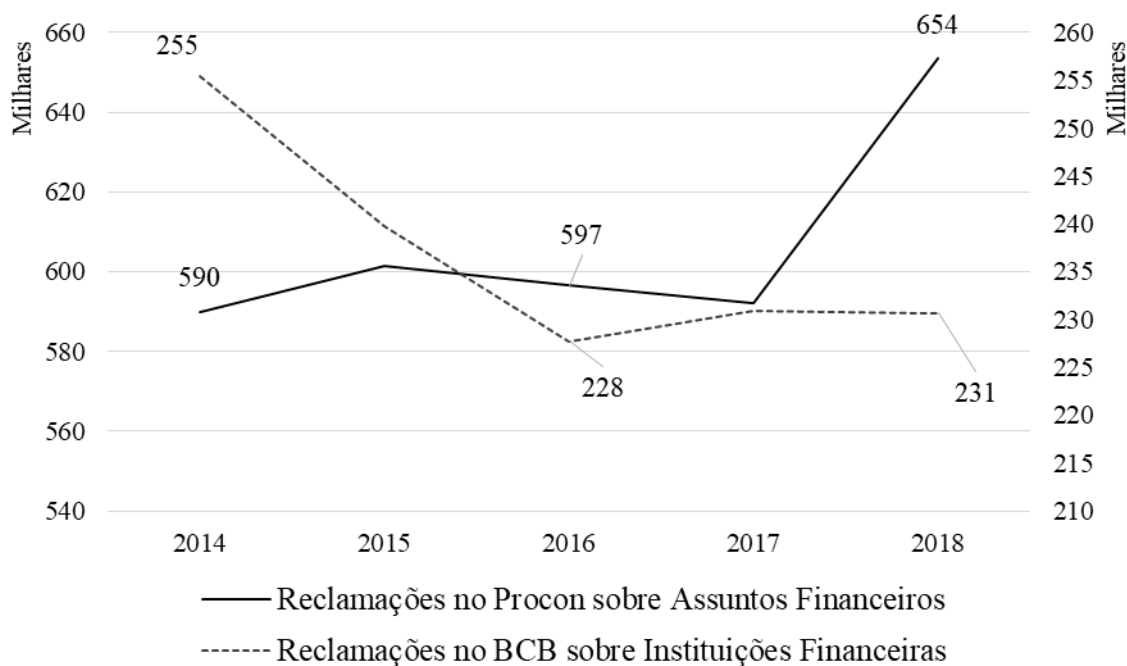
**Tabela 2 – Efetividade da Procedência das Reclamações – 2015 a 2018**

Irregularidades Reclamadas	2015			2016			2017			2018		
	Proc.	Total	Proc./ Total	Proc.	Total	Proc./ Total	Proc.	Total	Proc./ Total	Proc.	Total	Proc./ Total
Atendimento, Prestação de Informações e Questões Contratuais	14.005	114.517	12%	15.388	116.755	13%	17.747	121.093	15%	17.214	118.528	15%
Operações de Crédito, Portabilidade de Crédito, Crédito Consignado e Financiamento Imobiliário	11.005	42.204	26%	5.064	27.930	18%	4.244	25.072	17%	5.379	26.804	20%
Problemas com Cartões (Débito, Crédito e Pré-pago), Cheques e Boletos de Pagamento	5.424	33.700	16%	5.866	33.498	18%	6.620	32.564	20%	6.896	34.570	20%
Cobrança Irregular de Tarifas e Cobrança de Juros	4.311	23.651	18%	4.112	25.815	16%	3.412	22.464	15%	3.029	21.839	14%
Integridade e segurança das informações	5.493	11.535	48%	5.434	11.940	46%	8.908	16.674	53%	7.384	14.697	50%
Outras	842	14.189	6%	296	11.775	3%	309	13.035	2%	483	14.216	3%
<b>Total</b>	<b>41.080</b>	<b>239.796</b>	<b>17%</b>	<b>36.160</b>	<b>227.713</b>	<b>16%</b>	<b>41.240</b>	<b>230.902</b>	<b>18%</b>	<b>40.385</b>	<b>230.654</b>	<b>18%</b>

Fonte: Banco Central do Brasil (Sistema RDR), elaboração própria.

Em função de o BCB não conseguir realizar uma efetivação de sua atuação na proteção ao consumidor, que é um dos pilares da cidadania financeira, essa atuação parece justamente estar sendo suprida por outros órgãos especializados nessa defesa, como o caso dos Procons. O **Gráfico 17** demonstra isso claramente, quando vemos que uma queda ou mesmo a estagnação no atendimento do BCB acompanha, normalmente, um aumento de atendimentos nos Procons e vice versa. Frente ao valor máximo obtido de 18% de reclamações consideradas procedentes no BCB, o Procon apresenta um índice de resolução dos conflitos a ele direcionados quanto a instituições financeiras que alcança 75%, conforme se vê na **Tabela 3**.

**Gráfico 17 – Relação entre reclamações de assuntos financeiros nos Procons e no BCB – 2014 a 2018**



Fonte: Sindec e Banco Central do Brasil (Sistema RDR), elaboração própria.

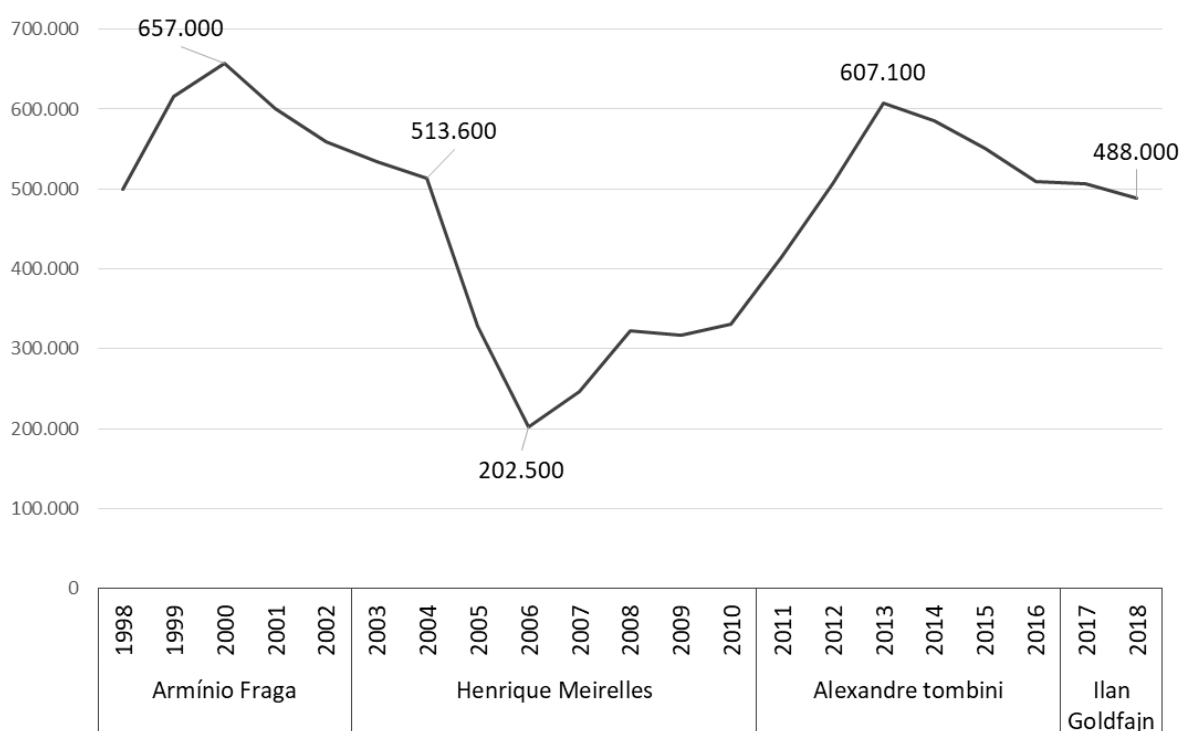
**Tabela 3 – Índice de Resolução do Procon para 18 Instituições Financeiras – 2011 a 2019**

Instituições Financeiras (em%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BANCO CRUZEIRO DO SUL	61,4	59,9	65,4	-	-	-	-	-	-
BANCO DAYCOVAL	-	69,8	80,8	85,7	-	-	-	-	-
BANCO DO BRASIL	63,2	68,7	74,8	77,6	75,8	75,8	71,8	76,0	75,5
BANCO GERADOR S.A	-	-	-	-	-	-	-	59,1	68,5
BANCO MERCANTIL	-	-	-	-	-	72,7	70,1	-	-
BANCO SAFRA	-	-	-	-	-	-	-	72,6	68,8
BGN/CARDIF/CETELEM	68,1	75,8	81,1	76,8	72,1	73,4	69,1	71,7	75,8
BMG	66,7	64,9	63,0	63,3	65,5	63,1	62,8	67,6	68,8
BONSUCESSO	68,1	70,8	73,4	-	-	-	-	-	-
BRADESCO	-	-	-	-	-	-	-	80,3	80,5
BRADESCO / HSBC	67,4	73,8	78,7	76,1	79,0	78,9	71,7	-	-
BV FINANCEIRA	54,3	59,9	73,0	82,7	82,5	83,1	81,0	80,3	77,6
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	62,9	64,3	65,3	66,3	68,6	77,7	76,9	78,9	78,3
CITIBANK	68,1	77,2	76,6	74,0	80,5	-	-	-	-
CREFISA	-	61,1	66,4	-	73,6	71,6	71,2	73,0	73,6
ITAÚ	79,8	80,0	79,5	80,0	83,3	84,6	81,2	80,9	79,4
PANAMERICANO	48,8	62,0	70,6	69,0	65,2	65,7	66,5	72,2	73,1
SANTANDER	68,4	73,8	77,6	79,7	79,7	80,6	77,2	77,8	82,0
<b>Total Geral</b>	<b>64,7</b>	<b>68,7</b>	<b>73,3</b>	<b>75,6</b>	<b>75,1</b>	<b>75,2</b>	<b>72,7</b>	<b>74,2</b>	<b>75,2</b>

Fonte: Procons (Sindec), elaboração própria.

Dado que a noção de cidadania trabalhada pelo BCB no período anterior envolvia, além da questão do consumidor financeiro, ampliar o acesso e o atendimento ao povo brasileiro pelo órgão, também é nítido que houve uma reversão neste aspecto, nos últimos anos, quando a quantidade total de atendimentos (não apenas reclamações, mas incluindo dúvidas e esclarecimentos presenciais, via telefone e e-mails) também segue caindo desde 2013, conforme se observa no **Gráfico 18**. Esse processo reverte o impulso dado ao atendimento desde 2006, quando se reestruturou o sistema RDR e se lançou o Portal do Cidadão.

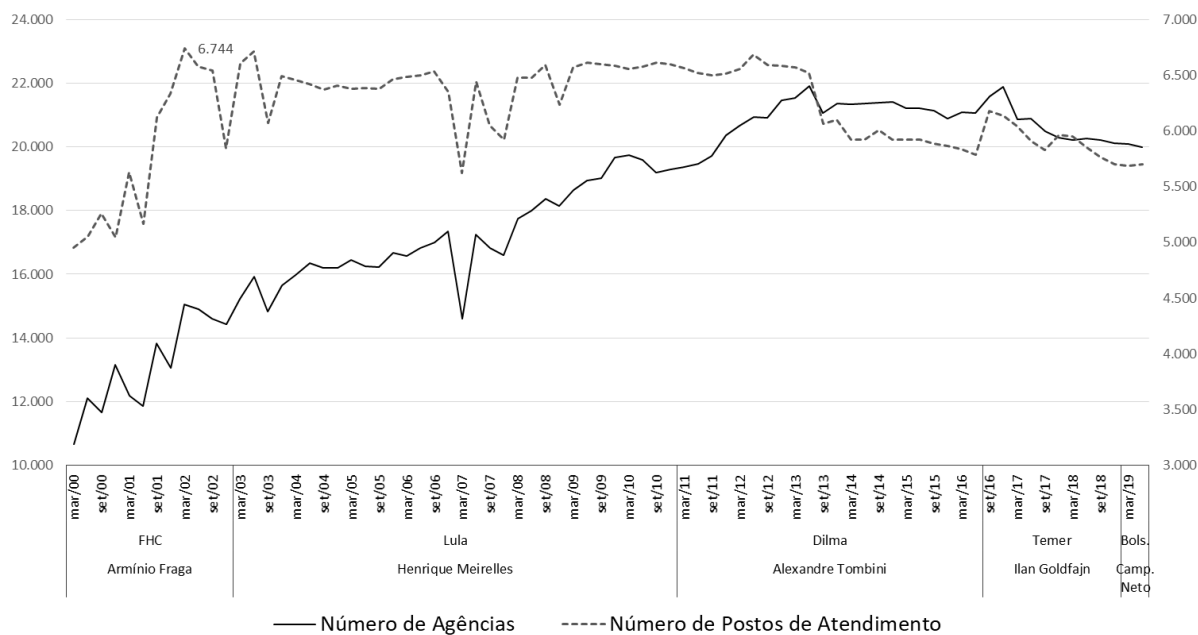
**Gráfico 18 – Total de atendimentos realizados no BCB por múltiplos canais, de 1998 a 2018**



Fonte: Banco Central do Brasil (Relatórios de Gestão e de Administração), elaboração própria.

A questão da democratização do acesso, também bastante presente no período anterior, igualmente parece ter sofrido alguma reversão após 2016. Conforme observamos no **Gráfico 19**, vemos um longo período de abertura de agências que vem de março de 2000 a setembro de 2013. Após 2013, há um período de estabilidade, até que se inicia uma queda após 2016. O número de postos de atendimento, por sua vez, vinha razoavelmente estável desde 2002, quando sofre uma queda em 2013, parcialmente recuperada em 2016 para novamente iniciar um período de queda.

**Gráfico 19 – Números de agências e números de postos de atendimento das Top 20 Instituições Financeiras por Lucro Líquido – mar/2000 a mar/2019**



Fonte: Banco Central do Brasil (IF.Data), elaboração própria.

Em que medidas, no entanto, podemos ver que a posse de Ilan Goldfajn contribuiu para essas inflexões percebidas nos dados analisados? O primeiro ponto é o atendimento a uma série de demandas de liberalização do setor financeiro, acompanhada de uma reorientação no foco da cidadania financeira. Logo no início do seu mandato, Ilan Goldfajn lançou a Agenda BC+ que se tratava, na verdade, de uma redefinição do planejamento estratégico do órgão. Esta agenda se fundava em quatro pilares: a) mais cidadania financeira; b) SFN mais eficiente; c) legislação mais moderna; d) crédito mais barato. Esses pilares contaram, durante o período de dois anos, com 68 ações, das quais 41 foram consideradas concluídas até o final do mandato. As ações referentes ao pilar de cidadania financeira eram, no entanto, questões residuais, como inserção do BCB em mídias sociais, criação de aplicativos, inclusão da educação financeira na base nacional comum curricular e novo sítio eletrônico do órgão na Internet – sem que houvesse nenhuma funcionalidade nova em relação ao que já fora construído. Várias delas diziam respeito a ações já antigas e previstas no governo anterior, como a inclusão de informações no portal Dados Abertos ou a definição de indicadores de cidadania financeira (BCB, 2017, 2018). Em comparação, os pilares de um SFN mais eficiente, legislação mais moderna e crédito mais barato atenderam a uma extensa agenda de reivindicações do setor financeiro como: a possibilidade de cobrança diferenciada de preços conforme o tipo de instrumento de pagamento;

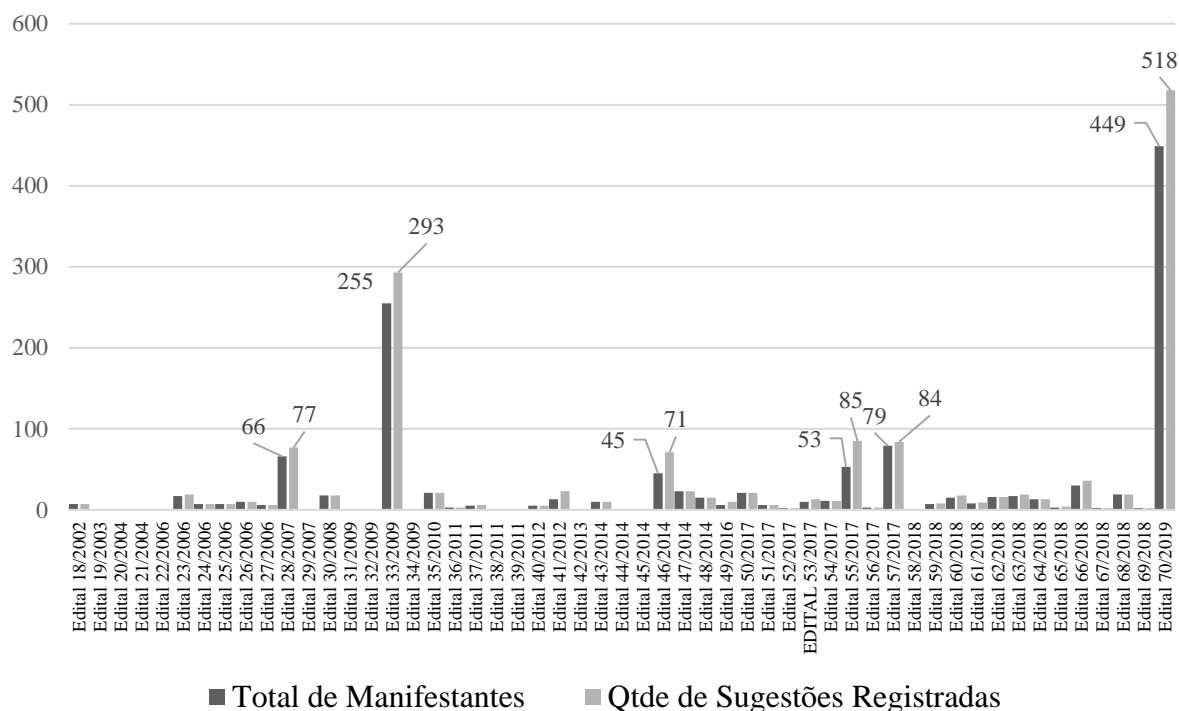
criação de novos instrumentos financeiros como a Letra Imobiliária Garantida (LIG), a substituição da taxa de juros de longo prazo (TJLP); o registro eletrônico de garantias; a regulamentação de Fintechs e a redução e simplificação do depósito compulsório. Nenhum destes pontos dizia respeito a alguma demanda prévia da sociedade sobre política econômica. Eram pautas estritas do setor financeiro (BCB, 2018).

Além dessas questões, em um segundo ponto, o período apresentou também medidas polêmicas da Agenda BC+ por aparentemente favorecerem interesses diversos dos pretendidos pela sociedade em geral e visavam à proteção do setor financeiro: a) um estudo do BCB indicando que a principal razão de as taxas de juros bancárias serem tão altas no Brasil era a inadimplência, respondendo por 55,7% da composição do *spread* bancário, minimizando, dentre outros fatores, a falta de concorrência bancária e a própria lucratividade do setor, contrariando inclusive pesquisas acadêmicas nesse sentido (RIBEIRO, 2019); e b) a revisão do arcabouço punitivo, com a edição da Medida Provisória 784/2017, que vislumbrava permitir ao Banco Central e à Comissão de Valores Mobiliários firmar termos de compromisso e acordos de leniência, resguardados sob sigilos bancários, o que levou a questionamentos do Ministério Público Federal se não se tratava de medida que poderia levar a tentativas de instituições financeiras, quando da ocorrência de ilícito financeiro, de escapar da persecução penal. As questões mencionadas na medida provisória foram retiradas e não foram lançadas na lei 13.506 que disciplina o processo punitivo sancionador do BCB.

Em mais uma medida polêmica, já ao final do mandato de Ilan Goldfajn, o BCB ainda apresentou uma consulta pública à sociedade a respeito da política, dos procedimentos e dos controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Tratava-se do Edital 70/2019. Tal medida modificava a obrigatoriedade de comunicação ao Coaf de informações relativas a parentes e colaboradores de pessoas politicamente expostas. A consulta foi amplamente criticada por entidades de classe, associações de peritos criminais, de delegados e de magistrados, de movimentos sociais e na imprensa nacional, por ser uma medida que favoreceria a lavagem de dinheiro e a prática de fraudes financeiras por meio de terceiros ligados a políticos, levando o BCB a emitir uma nota de esclarecimento à imprensa

(MARTELLO, 2019). Como se observa, no **Gráfico 20**, o Edital 70/2019 foi o que mais recebeu manifestações de pessoas físicas e jurídicas (449), e em quantidade de críticas registradas (518), de todos os editais lançados onde consta alguma sugestão ou crítica desde 2002.

**Gráfico 20 – Editais de Audiências Públicas do BCB que receberam manifestações – 2002 a 2019**



Fonte: Banco Central do Brasil (Consultas Públicas), elaboração própria

Em 2018, foi lançado oficialmente o primeiro **Relatório de Cidadania Financeira**. Esse relatório seria uma evolução esperada dos relatórios de inclusão financeira anteriores, mas, como veremos, ele o foi somente em parte. Isso porque ele partiu de algumas discussões de indicadores de inclusão financeira, mas o foco, a abordagem e o conteúdo apresentaram uma alteração na sua concepção perdendo-se discussões sobre inclusão social, democratização, desenvolvimento humano, microcrédito e qualidade da vida financeira das pessoas, em favor de acesso a produtos financeiros no mercado, bancarização, uso de novas tecnologias e Fintechs. No novo relatório, definiu-se cidadania financeira como “o exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros” (BCB, 2018, p. 7), conceituação essa construída no fórum de cidadania financeira de 2017, exatamente aquele em

se deu uma alteração na configuração dos participantes, quando se teve maior presença do setor privado, de entidades representando o sistema financeiro, ONGs e empreendedores (ver **Gráfico 13**). Estabeleceu-se também, neste documento, que o conceito de cidadania financeira seria amparado por quatro condições básicas: a) inclusão financeira; b) educação financeira; c) proteção do consumidor; e d) participação. As três primeiras já vinham sendo discutidas no período anterior, mas a participação como uma dimensão da cidadania financeira foi incorporada apenas nesse material (**Figura 1**).

**Figura 1 – Condições básicas da cidadania financeira segundo o BCB**



Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório de Cidadania Financeira (2018, p. 8).

O último relatório de inclusão financeira, de 2015, no entanto, trazia a ideia de cidadania financeira como “direitos e deveres relacionados à vida financeira do cidadão” (BCB, RIF, 2015, p. 21)”. O foco, portanto, era nos direitos e nos deveres, com ampla ênfase no desenvolvimento social e na inclusão social. O próprio relatório era estruturado de modo, ao

evidenciar o acesso (discutido no capítulo 1), mas também o uso dos serviços financeiros para o desenvolvimento e a inclusão (cap. 2), a qualidade dessa inclusão (cap. 3) e o microcrédito (cap. 4). A questão da qualidade da inclusão destacava, dentre outros aspectos, o endividamento, afirmando que, “com a ampliação do crédito, o endividamento das famílias cresceu entre 2007 e 2014 de 29% para 46% da renda disponível”, atestando uma preocupação com a sustentabilidade da vida financeira das pessoas em um contexto de desigualdade (BCB, RIF, 2015, p. 11). O que se observa agora é a ênfase no acesso aos produtos financeiros e na visão individualista que o liberalismo econômico prega, retratada no próprio novo conceito de cidadania financeira que estabelece associação entre cidadania e gestão, ao falar em “gerenciar bem seus recursos financeiros” (BCB, 2018, p. 7). A visão atual restringe-se à noção de que cada pessoa saiba gerenciar bem os seus próprios recursos para assim assegurar a sua própria qualidade de vida, mas o que acontece quando as pessoas não têm recursos para serem gerenciados? Elas ficariam sem cidadania financeira? Não é por acaso, portanto, que, nas 146 páginas deste Relatório de Cidadania Financeira, a expressão inclusão social não aparece nenhuma vez (BCB, 2018). Ao passo que, nos antigos, tinha-se a ideia de usar “a efetividade do microcrédito como ferramenta de inclusão social” (BCB, RIF, 2015, p. 142) e a de que o “processo de desenvolvimento brasileiro, de forma sustentada, com inclusão social, apontam para alvissareira perspectiva de longo prazo” (BCB, RIF, 2011, p. 23).

O foco da inclusão social está justamente na falta de recursos, que se quer suprir, eliminando a pobreza por meio do desenvolvimento econômico e financeiro. O foco na boa gestão de seus recursos financeiros, trazido por este conceito novo, exprime ideia diversa: a de ter conhecimento sobre finanças e economia para comprar produtos financeiros corretos, assegurando a manutenção dos recursos que já se possui ou aumentando riqueza. A mudança é sutil, mas extremamente significativa. E fica ainda mais evidente quando comparamos as definições de inclusão financeira ao longo do tempo, conforme expostas no **Quadro 22**. Enquanto as definições de 2009 a 2015 enfatizavam a questão do acesso, do uso e da necessidade de cada pessoa para a promoção da sua qualidade de vida, a definição de 2018 fala apenas da oferta de produtos financeiros, destacando a questão dos “serviços financeiros providos por instituições formais” (BCB, 2018, p. 50, grifos nossos) e já mencionando até a questão da previdência (um direito) como produto financeiro a ser consumido.



Quadro 22 – Definições de Inclusão Financeira pelo BCB, de 2009 a 2018

Projeto Inclusão Financeira	Relatório de Inclusão Financeira			Relatório de Cidadania Financeira
	2009	2010	2011	2015
<p>“Prover <b>acesso</b> a serviços e produtos financeiros <b>adequados</b> às <b>necessidades</b> da população.”</p> <p>(BCB, 2010, p. 17, grifos nossos)</p>	<p>“Processo de efetivo <b>acesso e uso</b> pela população de serviços financeiros <b>adequados</b> às suas <b>necessidades</b>, contribuindo com sua <b>qualidade</b> de vida.”</p> <p>(BCB, 2010, p. 18; 2011, p. 15; 2015, p. 19, grifos nossos)</p>			<p>“Inclusão financeira é um estado em que todos os adultos têm <b>acesso</b> efetivo aos seguintes serviços financeiros <b>providos por instituições formais</b>: crédito, poupança (entendida em termos amplos, incluindo contas transacionais), pagamentos, seguros, <b>previdência e investimentos</b>.”</p> <p>(BCB, 2018, p. 50, grifos nossos)</p>

Fonte: Relatórios de Inclusão Financeira e de Cidadania Financeira do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Situação similar ocorre com o conceito de educação financeira – que já era questionável, do ponto de vista crítico –, mas que era baseado em uma definição um pouco mais robusta, apresentada pela OCDE, de 2005, e validada pelo G20, em 2012 (OCDE, 2013; BCB, RIF, 2011). Conforme vemos no **Quadro 23**, ela enfatizava as questões de compreensão, formação, orientação, consciência de riscos e de se saber onde procurar ajuda. A definição oficializada no Relatório de Cidadania Financeira, por sua vez, faz uma junção típica de conceituações de educação encontradas na literatura econômica liberal e na da Administração gerencialista e funcionalista, que reduz a educação ao capital humano e o ser humano a um cliente ou consumidor. Ela passa a ser, na essência, a boa gestão de produtos financeiros comprados no mercado.

**Quadro 23 – Definições de Educação Financeira pelo BCB, em 2011 e em 2018**

Relatório de Inclusão Financeira	Relatório de Cidadania Financeira
2011	2018
<p>Definição baseada no conceito usado pela OCDE:</p> <p>“<b>Processo</b> mediante o qual os indivíduos e as sociedades <b>melhoram sua compreensão dos conceitos e dos produtos financeiros</b>, de maneira que, com <b>informação, formação e orientação</b> claras, adquiram os <b>valores</b> e as <b>competências</b> necessários para se tornarem <b>conscientes das oportunidades</b> e dos <b>riscos</b> neles envolvidos e, então, bem informados, <b>façam escolhas</b>, saibam <b>onde procurar ajuda</b>, adotem <b>outras ações que melhorem o seu bem-estar</b>, contribuindo, assim, de modo <b>consistente</b>, para a formação de indivíduos e sociedades <b>responsáveis, comprometidos com o futuro.</b>”</p> <p>(BCB, 2011, p. 24, grifos nossos)</p>	<p>“Este trabalho refere-se a <b>educação financeira como o capital humano</b> de uma pessoa, especificamente no tocante ao conhecimento financeiro e/ou à sua aplicação, e inclui: <b>conhecimento de conceitos financeiros</b>, capacidade de <b>comunicação</b> sobre conceitos financeiros, aptidão na <b>gestão de finanças</b> pessoais, habilidade em <b>tomar decisões financeiras apropriadas</b> e confiança no <b>planejamento</b> para futuras necessidades financeiras. Espera-se que esforços de educação financeira resultem não apenas no incremento de conhecimento financeiro da população, mas, especialmente, em <b>atitudes e comportamentos positivos</b> para a formação e a manutenção do bem-estar financeiro.”</p> <p>(BCB, 2018, p. 51, grifos nossos)</p>

Fonte: Relatórios de Inclusão Financeira e de Cidadania Financeira do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

As dimensões da participação e da proteção ao consumidor vão na mesma linha. A proteção não é definida na ideia de se construir um arranjo institucional no país capaz de coibir efetivamente fraudes e ilícitos financeiros, lavagem de dinheiro, injustiças financeiras de toda a ordem (vendas casadas, falsas promessas de ganhos, vícios contratuais, etc.), ou para impedir práticas de juros abusivos, cobranças indevidas ou contratações espúrias. A definição de proteção ao consumidor, apresentada como “contar com ambiente de negócios que gera confiança” (BCB, 2018, p. 8), reproduz uma visão harmoniosa, ordeira, sem conflitos, típica do funcionalismo administrativo, como aponta o conceito de harmonização administrativa de Tragtemberg (2005, 2006). Vê-se que o foco continua sendo o lado da oferta, das empresas do setor financeiro, que requerem insistentemente ordem nos ambientes de negócios para obter a confiança dos investidores.

A participação, que poderia ser vista objetivando ampliar os espaços públicos de debate sobre os rumos e objetivos das políticas econômicas do país, ou, pelo menos, sobre tornar mais

transparentes as decisões de política monetária, ou tornar mais efetivos os instrumentos de participação no BCB acerca de punições, processos e regulamentação; foi incorporada, no entanto, também de modo harmonioso, como o “engajamento dos cidadãos e dos outros *stakeholders* do sistema financeiro em um diálogo construtivo para aperfeiçoá-lo, ao se integrarem diferentes pontos de vista às definições sobre seu funcionamento” (BCB, RCF, 2018, p. 52). A própria linguagem, com os termos “diálogo construtivo” e “*stakeholders*”, denuncia que o foco não é o da participação questionadora da sociedade e, portanto, transformadora da realidade social porque é crítica, mas é uma participação ordeira, disciplinada e voltada para a participação de outras figuras inominadas, afinal, quem seriam esses “*stakeholders*”? Outras empresas, além das que já atuam no SFN? Até o estrangeirismo, em uma documentação oficial nacional, representa uma aproximação do linguajar do chamado gerencialismo pop, favorável à visão das empresas, do lado da oferta (BCB, RCF, 2018, p. 52).

Como todo desenvolvimento tecnocrático, e seguindo a inspiração gerencialista clássica, o BCB passou então ao desenvolvimento de indicadores para se mensurar a cidadania financeira. Assim, com base nesses novos conceitos, o BCB criou e apresentou no Relatório de Cidadania Financeira de 2018, o **Índice de Cidadania Financeira (ICF)** que usa o Índice de Inclusão Financeira (IIF) e Índice de Educação Financeira (IEF) como seus componentes. Por se tratar de um índice, ele é um composto de indicadores, utilizando treze que são agregados nessas duas dimensões: nove indicadores para o IIF e quatro para o IEF. Cabe ressaltar, no entanto, que, em que pese o próprio relatório definir a cidadania financeira com base em quatro condicionantes, o índice somente calcula as dimensões de educação e de inclusão financeiras, nos novos enfoques trazidos. As dimensões proteção e participação não são medidas nesse índice. E, nesse caso, o curioso é a justificativa para a sua não mensuração. A proteção ao consumidor normalmente é avaliada com base nos dados de denúncias e de reclamações nos órgãos de proteção, inclusive bancos centrais. Apesar disso, o BCB apresentou a seguinte explicação no relatório:

“As informações contidas nas reclamações que chegam ao BCB são bons indicadores das principais dificuldades enfrentadas pelos cidadãos no uso de serviços financeiros, mas precisariam ser complementadas com informações de outros canais de atendimento para que se tenha uma cobertura mais adequada. Assim, não foi possível utilizar esses dados no índice, porém espera-se avançar nessa agenda no futuro, com a parceria do setor privado” (BCB, RCF, 2018, p. 52, grifos nossos).

Chama a atenção o fato de que, ao se ver diante da possibilidade de usar um dado que apresentaria problemas na oferta de produtos financeiros pelo setor privado, o BCB não usa essa informação, para sugerir que criará indicador futuro em parceria com o setor privado, supostamente mais abrangente. Nada impediria que se fizesse uma primeira tentativa com os dados disponíveis. Trata-se, ao que tudo indica, de uma tentativa de não se utilizar um dado com o intuito de se evitar um viés negativo para o setor privado, no cálculo do índice de cidadania financeira, uma vez que o volume de denúncias e reclamações não é desprezível (v. **Gráfico 16** e **Gráfico 17**). De modo similar, quanto à dimensão da participação, o relatório afirma que “é uma dimensão inovadora da cidadania financeira para a qual ainda não foi possível identificar indicadores que capturem essas características com a periodicidade e a desagregação necessárias para comporem o ICF” (BCB, RCF, 2018, p. 52). Isso embora seja possível mapear a quantidade instrumentos disponíveis de participação no banco central, por exemplo, por meio das audiências públicas realizadas, conforme se observa na **Tabela 4**, embora os números apontem que essa participação seja baixa:

**Tabela 4 – Audiências ou Consultas Públicas realizadas pelo BCB – 2002 a 2019**

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de Audiências ou Consultas Públicas Realizadas</b>	<b>Total de Manifestantes</b>	<b>Quantidade de Sugestões Registradas</b>
2002	1	7	7
2003	1	0	0
2004	2	0	0
2006	6	47	49
2007	2	66	77
2008	1	18	18
2009	4	255	293
2010	1	21	21
2011	4	9	10
2012	2	18	28
2013	1	0	0
2014	6	93	119
2016	1	6	10
2017	8	185	225
2018	12	133	147
2019	1	449	518
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>1.307</b>	<b>1.522</b>

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

De toda forma, o relatório apresenta o ICF para as duas dimensões, de inclusão e de educação financeiras, conforme indicadores listados no **Quadro 24**. Os resultados estão apresentados na **Tabela 5**, onde constam os valores calculados para 2018 que, conforme o relatório informam, na verdade, o valor médio do ICF calculado no período de 2015 a 2017, bem como os comparativos com os índices de inclusão financeira de 2000 a 2010.

**Quadro 24 – Composição do Índice de Cidadania Financeira (ICF)**

<b>Indicadores do Índice de Inclusão Financeira (IIF)</b>	
1	Quantidade de pontos de atendimento por 10 mil adultos
2	Quantidade de POS por 10 mil adultos
3	Percentual da população com acesso à Internet
4	Percentual de adultos com relacionamento bancário
5	Percentual de adultos tomadores de crédito
6	Taxa média de juros das operações de crédito com recursos livres - Pessoas Físicas - Crédito Pessoal Consignado - %a.a.
7	População inscrita no Cadastro Único com relacionamento com instituições financeiras - %
8	População inscrita no Cadastro Único com cartão de crédito na modalidade à vista/parcelado lojista - %
9	Inscritos no cadastro único com operações de crédito - %
<b>Indicadores do Índice de Educação Financeira (IEF)</b>	
1	Inadimplência da Carteira de Crédito - Total - %
2	Indicador de Endividamento PF (sem mobiliário)
3	Percentual da população adulta que contribui para o INSS
4	Depósitos per capita

Fonte: Relatório de Cidadania Financeira (BCB, 2018, p. 53), elaboração própria

**Tabela 5 – Índices de Inclusão Financeira e de Cidadania Financeira, 2000, 2005, 2010 e 2018**

Unidade da Federação	IIF			ICF
	2000	2005	2010	2018
Distrito Federal	38,2	52,2	66,4	87,2
São Paulo	20,3	30,7	43,3	74,5
Rio Grande do Sul	14,6	22,5	35,5	65
Santa Catarina	16,1	24,4	41	64
Paraná	13,7	21,9	36,1	61,5
Rio de Janeiro	20,1	27,1	34,2	60,3
Mato Grosso do Sul	7,9	11,7	19,5	53,8
Espírito Santo	13,9	18,1	27,1	51,4
Minas Gerais	11,4	15,5	25,4	51
Mato Grosso	7,9	11,8	20,8	49,2
Goiás	7	11,2	19,2	48,5
Sergipe	7,4	11	16	36,7
Rondônia	4,4	8,5	18	36,2
Rio Grande do Norte	5,6	8,4	14,8	33,3
Paraíba	4,5	7,8	14,7	31,5
Pernambuco	3,5	8,7	15,6	31,4
Ceará	4,4	8	12,3	29,3
Bahia	5,3	7,7	13,9	29,1
Roraima	3,7	8,9	14,7	28,7
Tocantins	4,9	8,8	16,3	27,9
Alagoas	5,4	8,6	14,4	25,2
Acre	4	8,7	13,4	22
Piauí	6,6	5	10,1	21,3
Amapá	2,4	7,6	12,7	15,4
Maranhão	2,5	4,2	8,5	14,4
Amazonas	3,9	8,2	12,3	14,4
Pará	4,1	5,7	9,3	7,7

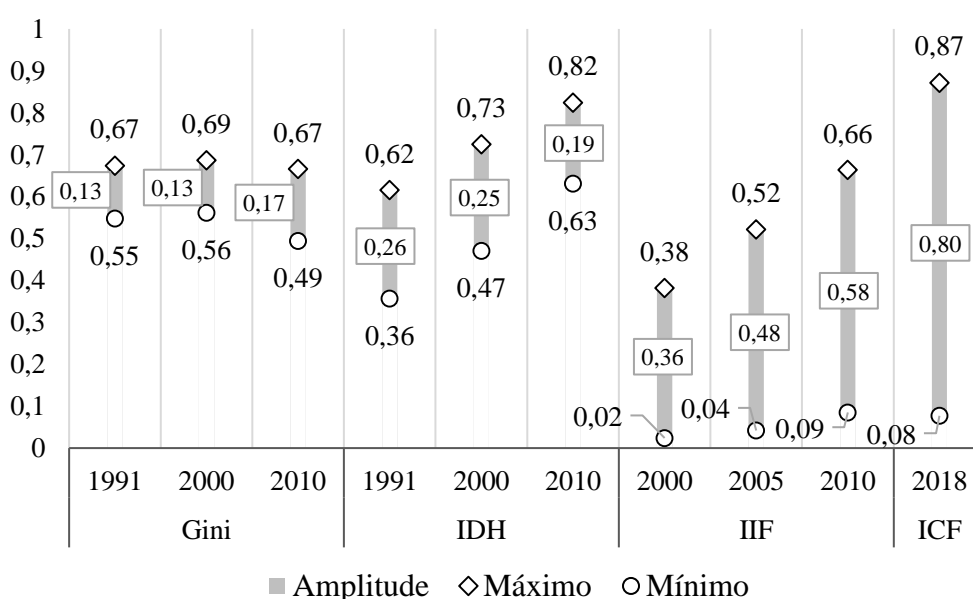
Fonte: Relatórios de Inclusão Financeira (BCB, 2010, 2011, 2015) e Relatório de Cidadania Financeira (BCB, 2018) do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Embora os índices IIF – dos relatórios anteriores – e ICF tenham métricas diferentes, eles possuem a mesma escala (de 0 a 100, onde 100 representa o melhor resultado possível)<sup>101</sup>. Assim, é possível ver que as unidades da federação apresentaram melhoras de 2000 a 2010, nos cálculos do IIF. A distribuição dos resultados, no entanto, demonstra que a desigualdade entre as regiões é muito forte, dada a amplitude dos resultados extremos. O que já era ruim, uma diferença entre 9,3 (o resultado do IIF do Pará, em 2010) e 66,4 (o resultado do Distrito Federal, em 2010), ficou ainda mais amplificado no ICF, quando a diferença do pior resultado (7,7) para o melhor resultado (87,2) é de quase 80 pontos, próximo da amplitude inteira da escala. A ausência de dados desagregados e as mudanças nos índices atrapalham significativamente

<sup>101</sup> Para obtenção de um índice de inclusão, subtraímos o número 1 da distância euclidiana normalizada para o intervalo de 0 a 1 entre cada unidade e o benchmark.

quaisquer análises mais profundas, mas, ainda assim, é possível perceber que o nível de desigualdade apresentado é extremamente forte. Se compararmos com outros índices econômicos, como IDH e Gini, vemos que a amplitude que se criou no ICF reforça um processo completamente distorcido de cidadania financeira no país, ainda que o que se esteja medindo seja mais o acesso a serviços financeiros e algum nível de educação financeira, que propriamente a cidadania, como vemos **Gráfico 21**.

**Gráfico 21 – Amplitudes: Coeficiente de Gini e IDHM por UF, no Brasil, de 1991 a 2010, Índice de Inclusão Financeira, de 2000 a 2010, e Índice de Cidadania Financeira, 2018**



Fontes: IBGE, DataSus, Atas do Desenvolvimento Humano e Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Notas: os valores do IIF e do ICF foram divididos por 100, para manter a comparabilidade de 0 a 1, da escala do Coeficiente de Gini e do IDH.

Vemos, pelo **Gráfico 21**, que o IDH, que captura o desenvolvimento social, demonstra um nível de amplitude de 0,26 a 0,19, mostrando que houve alguma aproximação entre as melhores e as piores regiões e que, ainda, houve melhoria nos valores absolutos dado que tanto o topo (a melhor nota) quando o piso (a pior nota) variaram ascendentemente. O coeficiente de Gini, por sua vez, que mede concentração de renda como *proxy* para desigualdade, mostra também que houve melhoras ligeiras de 2005 para 2010 nas regiões com maior concentração de renda (de 0,69 para 0,67), mas que algumas regiões menos desiguais melhoraram mais (o menor valor diminuiu mais, de 0,56, para 0,49), o que fez a amplitude aumentar. Quando observamos o

índice de inclusão financeira, de 2000 a 2010, o que vemos é que a parcela mais rica do país, representada pelos Estados do Sul, do Sudeste e o Distrito Federal, é a mais financeirizada e, portanto, mais inclusivos financeiramente. Esse processo aumentou drasticamente, ao longo do tempo, o que era esperado dado o fenômeno da financeirização nesta etapa do capitalismo. O que chama a atenção é que a camada mais pobre não acompanha esse processo e permanece distante do topo formalmente financeirizado. Quando passamos a analisar o índice de cidadania financeira, porém, essas características parecem serem exacerbadas, o que é ainda mais preocupante porque as variáveis que efetivamente mudaram são as que compõem a parcela do índice de educação financeira e que estão dadas pelo percentual da população adulta que contribui para o INSS, pelo nível de endividamento e pelo nível de inadimplência, que são geralmente piores em regiões mais pobres do país.

Com base nisso, consegue-se ver que houve de fato uma inflexão no modo de se analisar a cidadania financeira, no BCB. O ICF é lido como uma oportunidade de negócio, do ponto de vista da oferta, das empresas. Todas as regiões da camada mais baixa da **Tabela 5** são tidas como potenciais regiões de financeirização. Além disso, as do topo (que os índices de GINI e IDH mostram que continuam desiguais e que, sabe-se, têm bolsões históricos de subdesenvolvimento) são apresentadas como robustos casos de sucesso. As regiões pobres são locais endividados, inadimplentes e com pouco acesso a direitos fundamentais, como a previdência. E, pela lógica atual do relatório de cidadania financeira, precisam ser educados financeiramente, não para serem incluídos socialmente, mas para reduzirem a inadimplência e adquirirem bons produtos financeiros, inclusive planos de previdência, e aumentar ainda mais a exuberante lucratividade do setor, representada pelos top 20 mostrados no **Gráfico 15**. Daí a lógica perversa de o sistema financeiro em ver o desmantelamento do regime de previdência geral, por meio de reformas, como uma imensa oportunidade de negócio: a venda de planos de previdência. Transforma-se, assim, a cidadania no Brasil em um imenso mercado financeiro de compra e venda de direitos.

O Relatório de Cidadania Financeira, portanto, sintetiza bem essa inflexão liberal. Ele segue apresentando apenas discussões sobre canais remotos de acesso a serviços financeiros por *smartphones*, *tablets* e computadores, cadastro positivo de credores, pagamentos instantâneos e *fintechs*. As discussões sobre Bolsa Família se restringem a gráficos no anexo, e não há



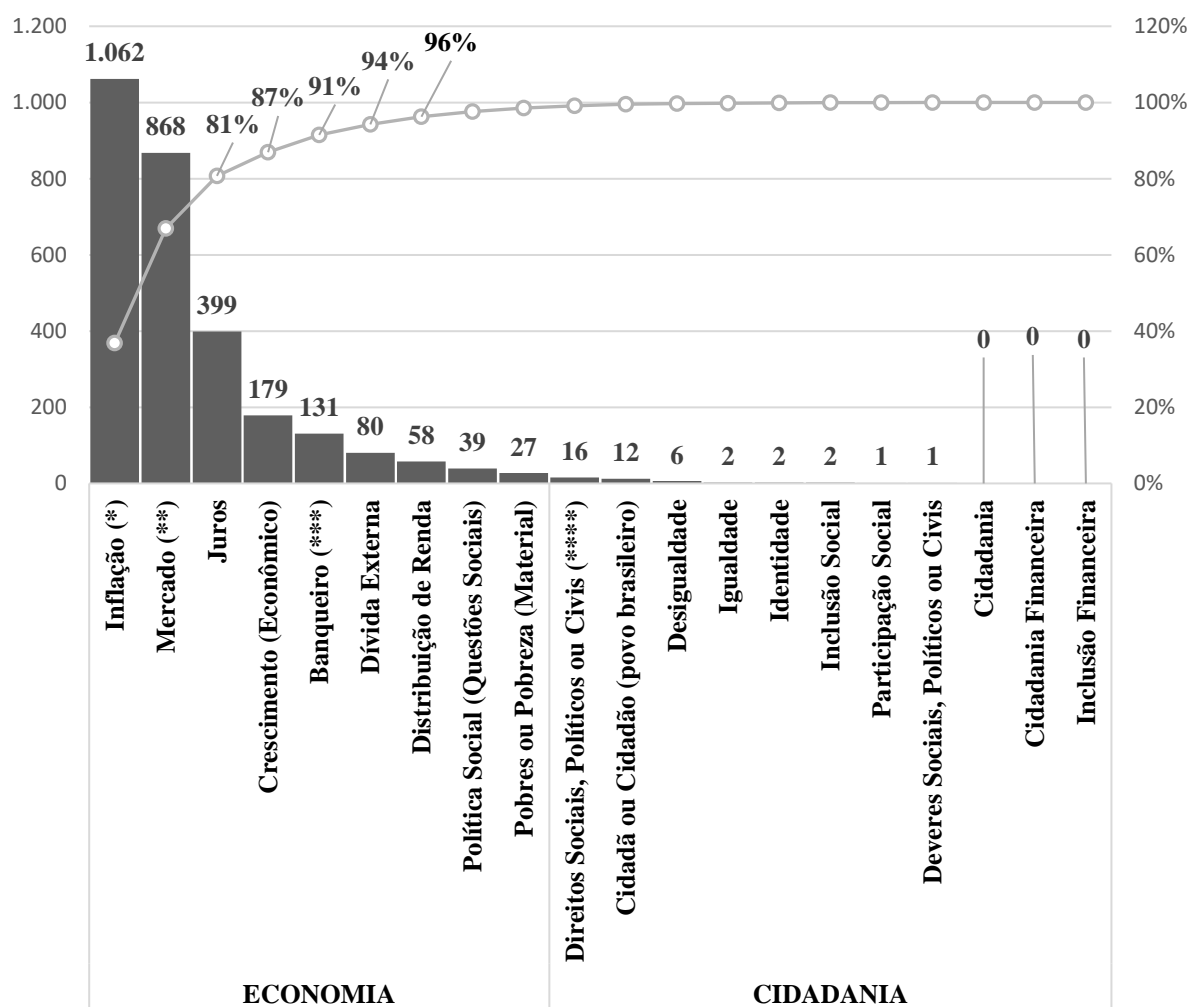
menções a economia solidária em nenhum momento. Não há capítulo nem tópicos sobre microcrédito, que é mencionado apenas como um item em três gráficos do anexo, sobre a composição da carteira de crédito conforme os dados do cadastro único (BCB, 2018). Não há, também, tópico específico de ações de proteção ao consumidor capitaneadas pelo próprio BCB, nem pelo governo. No relatório de Cidadania Financeira, de 2018, a cidadania está ausente.

Essa constatação não surpreende. Ela é fruto da reorientação liberal que se fez no governo, a partir de 2016, e que sempre esteve presente na maior parte do tempo no pensamento das lideranças do BCB. A mais evidente constatação disso é, talvez, o próprio conteúdo das entrevistas utilizadas nessa pesquisa. Em nenhum momento, com os 25 entrevistados, surge o tema cidadania financeira. Embora fossem entrevistas de celebração de realizações, nenhum dos entrevistados rememorou, citou ou insinuou a cidadania ou cidadania financeira como alguma realização relevante, como uma posição importante do BCB. Poder-se-ia alegar que isso decorre do fato de não se terem entrevistados os últimos três presidentes em cujos mandatos a cidadania financeira se estabeleceu, a saber, Alexandre Tombini, Ilan Goldfajn e Roberto Campos Neto. Só que essa alegação não se sustenta na medida que, como visto ao longo deste trabalho, os entrevistados mencionam, por diversas vezes, realizações que não diziam respeito aos períodos em que foram presidentes ou diretores. Os entrevistados comentaram planos de estabilização que aconteceram depois de seus mandatos, decisões políticas posteriores a suas gestões e consequências econômicas de momentos em que não se encontravam mais no BCB. E, vários deles analisam o contexto atual, após impeachment de Dilma Rousseff. Nas entrevistas realizadas a partir de 2016, mencionam, por exemplo, questões recentíssimas como a operação Lava-Jato, o governo Temer, a Ponte para o Futuro, etc. Se considerassem a cidadania ou a cidadania financeira uma realização relevante, é de se esperar que comentariam, como comentaram, o Regime de Metas, o Plano Real, ou mesmo a criação do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

O **Gráfico 22** apresenta uma importante constatação a este respeito. Em um levantamento de palavras e expressões associados à economia ou à cidadania proferidos pelos 25 entrevistados, 81% das menções referem-se a inflação, mercado ou juros, e, em nenhuma vez, surgem os termos cidadania, cidadania financeira ou inclusão financeira. O conjunto dos termos e expressões tradicionalmente vinculados à ideia de cidadania representa quantitativa e

simbolicamente, 1% das menções. O mesmo 1% que tem sido utilizado contemporaneamente para atestar o tamanho da desigualdade econômica que se desenvolveu no mundo capitalista. O mesmo 1% que motivou as manifestações do *Occupy Walt Street*, que se espalharam pelo mundo.

**Gráfico 22 – Assuntos comentados nas 25 entrevistas entre questões e termos relacionados a economia e cidadania**



\*Inclui menções a inflação, regime de metas, processo inflacionário.

\*\*Inclui, especialmente, menções a mercados de capitais, mercado monetário e mercados em geral.

\*\*\*Inclui menções diretas à palavra banqueiro e a mercado bancário

\*\*\*\*Menções relacionadas ao estabelecimento de direitos

OBS.: A palavra cidadania aparece três vezes em todas as obras mas apenas para mencionar a cidadania tcheca de Alexandre Kafka.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É interessante perceber, no entanto, que a emergência da cidadania financeira, apesar de não ser lembrada pelos líderes econômicos do país e do BCB que se relacionaram com o poder num intervalo de quase um século (os 74 anos que separam 1937 e 2011), é muito representativa

desse período. Isso porque se trata de um conceito-síntese que extrapolou a realidade do próprio BCB. Ao olharmos a evolução da cidadania do Brasil, conjugada ao desenvolvimento de uma Administração Pública orientada primeiramente pela burocratização e pela racionalidade instrumental e depois pelo consumerismo e pelo gerencialismo, vemos que a sua construção se deu, de fato, formalmente dependente do Estado, especialmente, do Executivo Nacional (estadania) e da mobilização social de categorias específicas de regulação profissional para que houvesse movimentos de contestação e de reivindicação (cidadania regulada). Vemos também que foi uma cidadania que acompanhou um ritmo próprio de desenvolvimento, diferente da progressão moderna clássica de Thomas H. Marshall, que misturou a influência da economia liberal com o autoritarismo e fez concessões demais aos dois, permitindo que o avanço de uma de suas dimensões (os direitos sociais, principalmente trabalhistas) pudesse ser usado como forma de compensar a perda de outras (especialmente políticos e civis). A esse cabedal cultural, combinaram-se também a ascensão da tecnocracia burocrática com o tecnicismo econômico, fazendo com que a dimensão sociopolítica – ampla e profundamente reivindicada pela Administração Pública Societal – fosse completamente colonizada pela sistematicidade da racionalidade instrumental, irrefletida e pretensamente apolítica, apartidária e neutra, misturando o gerencialismo com a ortodoxia econômica para, por fim, criar um ambiente plenamente favorável à financeirização total da vida social e política do país.

Ao final desse processo, temos uma eterna busca pela conservação do poder, da técnica e das elites, em um longo ciclo de jogos de força dialéticos – Política vs. Técnica (econômica ou administrativa), Desenvolvimentismo vs. Liberalismo, Administração Pública vs. Empresas Privadas, Estado vs. Mercado, Democracia vs. Autoritarismo – que acarretou, pelo menos, três reduções condicionantes: a) a da liberdade reduzida e condicionada ao liberalismo econômico (a ter dinheiro para comprar liberdades), b) a da cidadania reduzida e condicionada à financeirização de direitos (a ter dinheiro para ter direitos); e c) a da Administração Pública reduzida e condicionada às relações de econômicas (dinheiro para ter Políticas Públicas). Assim, a emergência da cidadania financeira passa a representar não apenas um conceito, mas o resultado de um processo, o processo de financeirização completa da vida social sob contexto de desigualdade extrema.

Como exemplos da financeirização da cidadania, o governo Temer avançou três projetos liberais que, simultaneamente, representavam condicionalidades financeiras à determinação de direitos, dois deles implicando a revisão de marcos trabalhistas fundamentais, a saber: a) Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos; b) a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017); c) Lei da Terceirização (Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017). Adicionalmente, foram gestados projetos de reformas da previdência, mas que não chegaram a ser votados no seu governo. O apoio dado pelas lideranças do BCB, como era de se esperar pela nossa análise, foi total, tanto que a única lamentação era a demora: “as ansiadas reformas continuam sendo empurradas, mais uma vez, para depois das eleições. Até quando?” (FERREIRA, 2019, p. 28)”, e, no geral, comemorava-se o novo ímpeto reformista nessa nova onda liberal:

“Acredito que os economistas não tenham lido a PEC do Teto dos Gastos com atenção. É uma emenda muito poderosa, pois tem mecanismos automáticos de ajuste. O teto é fixado independentemente de ter sido atendido ou não. E, se for ultrapassado, há, por exemplo, congelamento de salários dos servidores, proibição para contratações, proibição de aumento das despesas obrigatórias. É um instrumento poderoso independentemente da aprovação da Reforma da Previdência. Essa reforma vai se mostrar inevitável no momento em que o teto dos gastos começar a operar. E independe de a Previdência apresentar déficit ou não” (LOPES, 2019, p. 57-58, grifos nossos).

“A surpresa positiva foi o governo Temer depositar tanta importância em uma agenda de reformas constitucionais, começando pela “PEC do Teto” e seguindo com a reforma da Previdência, passando por outras medidas importantes, e infraconstitucionais, como a mudança na TJLP [Taxa de Juros de Longo Prazo] e a reforma trabalhista. Alguns bons progressos foram alcançados nessas áreas, embora, infelizmente, tenha faltado gás para a reforma mais importante, a da previdência” (FRANCO, 2019, p. 136, grifos nossos).

É importante perceber, portanto, que a ascensão da cidadania financeira coincide com o descenso da cidadania efetiva amparada pela construção incipiente do Estado de Bem-Estar Social que vige no país, em mais uma inflexão liberal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ao longo desta pesquisa, procuramos entender como se está construindo o conceito (e o programa) de cidadania financeira pelo governo federal brasileiro, por meio da atuação do Banco Central do Brasil (BCB), em um contexto de desigualdade extrema e de financeirização. Vimos que a ocorrência deste fenômeno está imbrincada em um contexto mais amplo de crises das instituições modernas, em especial, do Estado-Nacional e da cidadania, bem como da própria perspectiva racionalidade positivista, agudizadas na virada do século XX para o XXI, quando um quadro de desestabilizações sociais, políticas, econômicas e ambientais reforçou essa percepção de fracassos das promessas da Modernidade acerca de um progresso humanitário universal, com aprofundamento da igualdade, da liberdade e da democracia equitativamente distribuídos entre os povos, e dentro dos próprios Estados-Nacionais, pelo mundo todo.

Discutimos que a evolução do conceito de cidadania, embora tendo, para o mundo Ocidental, origens na antiguidade clássica grega e romana, é um conceito que ascende na Modernidade e que se institui dependente da formalização de direitos pelos Estados-Nacionais, acompanhando o processo de positivação do direito e de conversão dos nacionalismos em um conceito de nacionalidade. Com isso, tivemos a formação de titulares de direitos e deveres, amparados por um Estado-Nacional como cerne da noção de cidadania, em uma definição que a vincula ao estabelecimento de direitos civis, políticos e sociais, e que alcança seu epítome, no século XX, no trabalho do sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1967). Esse percurso de construção da cidadania associado à formação dos Estados fez com que a sua efetivação ficasse correlacionada também à existência de um aparato de Administração Pública, capaz de operacionalizar a viabilização e a concretização destes direitos. Diante disso, haveria um vínculo necessário entre a cidadania e a Administração Pública que surge como uma premissa do nosso trabalho,

A ideia geral era a de que a definição destes direitos que compõem a cidadania, segundo a ótica legada por Marshall (1967), seria uma resposta ao aumento da desigualdade socioeconômica trazida pelo capitalismo, e o Estado funcionaria como um anteparo para amenizar essas

distorções. Para tanto, seria necessário construir um aparato de Administração Pública para operacionalizar o Estado de Bem-Estar Social, viabilizando assim a efetivação da cidadania e promovendo a igualdade sob o capitalismo. Discutir cidadania passou a ser, portanto, discutir o próprio Estado e a própria Administração Pública. De outro lado, porém, na discussão pós-Marshall, a crítica apresentada era a de que a cidadania é algo multidimensional, maior do que a simples definição jurídica operacionalizada pelo Estado, abarcando uma ampla gama de reivindicações de reconhecimento tanto de quem são titulares de direitos, quanto de sua identidade social, de sua subjetividade, de sua capacidade de mobilização e de participação social, enfim, de emancipação, indo muito além dos aspectos da sua mera formalização normativa e viabilização burocrática associadas à visão marshalliana. Por meio da leitura da obra de Hannah Arendt (1989, p.330), identificamos uma síntese nuclear do que seria essa cidadania, para além da mera formalização jurídica, entendendo-a como “a existência de um direito de ter direitos”, algo incondicionado, atribuível a toda a espécie humana. A efetivação deste direito incondicionado passaria pela sua reivindicação política, reivindicação essa que depende da recuperação da noção de público na sociedade, à guisa do que defende a teoria habermasiana, como espaço de vivência e de discussão, inclusivo, de participação de todos, e de constituição da autonomia dos sujeitos por meio do diálogo, da construção coletiva dos direitos na sociedade.

Essa é síntese de uma discussão teórica vasta e diversa que procuramos construir por meio de um diálogo entre autores(as) como Jürgen Habermas (1989, 1991, 1998, 2002, 2015, 2017), a própria Arendt (1989), Engin Isin (2000, 2002, 2015), Holston e Appadurai (1999), Isin e Nyers (2014), Janoski e Gran (2002), Janoski (2010), Momen (2018) e Mhurchú (2014). O resultado dessas discussões, como dito, foi a percepção de que a cidadania está em crise. Não uma crise isolada, uma tensão fechada em si mesma, mas uma fissura que decorre também das tribulações que afetam seus eixos basilares, quais sejam, o dos Estados-Nacionais pressionados por um mundo globalizado que questiona suas fronteiras, a da imorredoura crítica à ineficiência da Administração Pública, e a da própria xenofobia que a ideia de nacionalidade – elo jurídico das pessoas com os Estados – tangencia. Além destes tensionamentos, porém, o cenário atual foi agravado pelo desmantelamento da rede de proteção de direitos ocorrida sob o neoliberalismo que lhes questionava a sustentabilidade financeira, consequência típica do acirramento do processo de financeirização do capitalismo e da vida social como um todo. A cidadania contemporânea, que surgira como contraponto à desigualdade, encontra-se hoje em um intenso

processo de financeirização em um mundo cada vez mais desigual, injusto e em processo de precarização da Administração Pública com a redução do Estado. Essa díade, financeirização-desigualdade, diante da ausência de alternativas ao capitalismo neoliberal, irrompeu no debate econômico como o principal entrave ao desenvolvimento social no início do século XXI, como vimos em Brown (2017), Palley (2013), Stiglitz (2019), Deaton (2013), Piketty (2015), Milanovic (2016), Varoufakis (2016), Jessop (2017), Atkinson (2015), além de Souza (2019), Dowbor (2017) e Lavinias (2017), para o caso brasileiro.

Neste cenário preocupante, o debate sobre cidadania, de maneira geral, foi intensamente retomado no início do século XXI, e uma discussão específica, porém, surgiu, destacando o papel de organizações tradicionalmente distantes desta temática: bancos centrais. Segundo vimos com Brown (2017), Sommers (2017) e Pathak (2014), essa foi uma consequência do fenômeno global de economicização ou de financeirização da cidadania intensificado no pós-crise de 2008. Assim, ao invés de vivermos um processo de recuperação da esfera pública, conforme pretendido pela lógica habermasiana, temos o que Pathak (2014, p.93) chama de “privatização da provisão do Estado de Bem-Estar Social”, em que toda a vida social passa a ser ditada pela “narrativa e práticas de valor para o acionista” que vigoram no mercado financeiro e no mundo corporativo. Neste processo, a necessidade de se discutir cidadania sob o enfoque financeiro fez com que o tema se aproximasse dos bancos centrais, órgãos usualmente vinculados ao Estado – em sua maioria como parte da Administração Pública – para cuidar de questões econômico-financeiras. Caberia a esta organização, portanto, um protagonismo na condução deste tema em vários países do mundo.

Em que sentido bancos centrais participariam de uma discussão sobre cidadania? Vimos que isso ocorreu, em uma primeira abordagem, a partir do debate sobre inclusão social que buscava promover processos de mobilidade social no capitalismo por meio do aprofundamento da inclusão financeira e que, com a crise de 2008, se tornou uma preocupação mais patente em função dos males causados às camadas mais pobres da sociedade no pós-colapso financeiro. Essa discussão trouxe, portanto, a necessidade de construção de um conceito de cidadania financeira como essa possibilidade de emancipação via inclusão financeira. O acesso a microcrédito, a programas de renda mínima básica ou universal, a financiamentos, portanto, passa a ser visto como parte da efetivação de direitos, como uma política pública que procura

intensificar e ampliar o acesso direto a eles. Para essa visão, em um contexto onde alternativas ao capitalismo não se apresentam, o único caminho seria incluir o máximo possível as pessoas dentro do sistema e assim eliminar os sofrimentos decorrentes da pobreza e da desigualdade. Nesse sentido, como discutimos a partir de Riles (2018), Berry e Serra (2012), Berry (2015), Kear (2013), French, Leyshon e Thrift (2009), Dimsky (2005) e Perret (2007, 2015), a cidadania surge nos bancos centrais a partir da ideia de inclusão financeira como etapa fundamental para a inclusão social e assim ampliar o acesso a alguns direitos (como financiamento subsidiado pelo governo para moradia ou educação, por exemplo), mas não para substituir totalmente a provisão de direitos coletivos, como previdência, saúde pública. Em um segundo momento, conforme Riles (2018), Tucker (2018) e Stiglitz (2019) deixaram mais claro, essa perspectiva seria ampliada para incluir também a reivindicação de participação da sociedade nas decisões e no controle da atuação das políticas econômicas capitaneadas pelo BCB.

Na abordagem hegemônica, a da perspectiva neoliberal, a cidadania surge para os bancos centrais de modo diferente. Segundo esta visão, para se evitar instabilidades econômicas não bastaria haver instituições financeiras robustas, era preciso ter clientes financeiros conscientes dos produtos que consumiam, o que evitaria o comportamento financeiro supostamente indesejado, como a compra dos ativos *subprimes* da crise de 2008, o superendividamento, ou a ausência de capacidade de poupança, aspectos que contribuiriam para formação de bolhas e de crises econômicas (AKERLOF & SHILLER, 2015; SHILLER, 2008). Nesse sentido, bancos centrais auxiliariam na inclusão de pessoas no sistema para que elas possam consumir produtos financeiros de modo considerado adequado. Isso seria feito por meio da educação financeira, da fiscalização bancária e da exigência de uma conduta adequada das instituições financeiras na comunicação e na transparência de seus produtos. O foco passa a ser, no entanto, o consumo financeiro não só de bens, mas também de direitos. Para esta perspectiva, os direitos são reduzíveis à noção de produtos consumíveis no mercado e, portanto, não deveriam ser universalmente garantidos e ofertados pelos Estados-Nacionais, mas vendidos ou facilitados por instituições financeiras, como o caso da educação, saúde, pensões e aposentadoria (BACHA, 2016; NÓBREGA, 2016). Para usufruir dos direitos, as pessoas deveriam saber poupar, melhorar a sua relação com o dinheiro, ter contas em instituições financeiras formais, e assim realizar operações de crédito, contratar planos de previdência privados, procurar financiamento privado à educação, contratar planos de saúde particulares, etc. (STIGLITZ, 2019; BROWN, 2017; PERRET, 2007, 2015; PATHAK, 2014; BERRY & SERRA, 2012).



Ocorre, nesta segunda visão, portanto, uma alteração da conclusão nuclear arendtiana sobre a cidadania. Ao invés de termos o direito de ter direitos, passamos a ter a defesa de que é preciso ter dinheiro para ter direitos. O ponto que discutimos nesse trabalho, no entanto, é que o grande reforço dado à essa visão não se restringe à economia, mas à própria Administração Pública. O modelo de Administração Pública gerencialista herdado do movimento da Nova Administração Pública (*New Public Management*), como principal impulso reformista que se espalhou pelo mundo no final do século XX, guardava uma correlação forte com a economia neoclássica, a teoria da escolha racional e essas perspectivas consumeristas (PAES DE PAULA, 2009, 2015). Conforme discutimos com Vigoda-Gadot e Golembiewski (2004, p.7), nesse modelo, estabeleceu-se “o compromisso e a obrigação das instituições públicas com os cidadãos como clientes passivos”. Essa lógica está embutida na crença amplamente defendida de que o setor público deveria funcionar como uma empresa privada, e reforçou a visão de cidadãos(ãs) em uma perspectiva financeirizada e consumista, com a incorporação de uma agenda consumerista (*consumerism*) nos governos (BOURGON, 2010; ABRUCIO, 1996; HUGHES, 2003). Essa perspectiva é contrária à noção que defendemos como correta, trazida pela Administração Pública Societal, teoria desenvolvida por Paes de Paula (2009, 2015) que entende que a gestão pública precisa recuperar a sua dimensão política, reestabelecendo uma visão de cidadania efetiva, emancipatória e participativa, muito além do reducionismo técnico economicista que o gerencialismo enfatizou.

No interior desta discussão de incorporação de uma agenda específica de cidadania por bancos centrais, portanto, identificamos a relação entre dois conceitos fortemente discutidos nos estudos organizacionais. Em primeiro lugar, o embate trazido por Max Weber sobre o processo de modernização que apresenta, na racionalização que desencantava o mundo social, a dicotomia entre a razão instrumental (formal, impessoal e calculista) e a razão substantiva (reflexiva, ética e crítica). Esse fenômeno, que é um dos grandes traços da Modernidade, caminhou em favor da instrumentalização racional das burocracias, enfatizando a preponderância implacável da técnica, como visto em sua famosa visão da jaula ou gaiola de ferro. Tanto Habermas quanto Arendt recuperam essa discussão, em favor de uma necessária retomada da reflexão crítica, dialogada, expressa na razão comunicativa de um e na dinâmica política da outra, como meios de frear o império da técnica que coloniza o mundo da vida,

subjugando-o, e que, em última instância, poderia levar ao retorno das experiências totalitaristas cuja brutalidade se defendia por meio da isenção técnica.

Em segundo lugar, encontra-se nessa discussão também a oposição antiga da Administração Pública entre administração e política, que a Administração Pública Gerencial acentuou, rechaçando a questão política, o conflito e a participação da Administração em geral, e do setor público em específico (ABRUCIO & LOUREIRO, 2018; CAVALCANTE & CARVALHO, 2017; FARAH, 2011; PAIVA, 2009; OVEREEM, 2008, SVARA, 2008; GUY, 2003). Vimos que esses dois pontos da discussão, no cenário brasileiro e nos estudos organizacionais, aparecem nas vertentes críticas de Tragtenberg (1966, 1997, 2005, 2006) e Guerreiro Ramos (1946/2006, 1981), que recuperam esse olhar de Weber como crítico, tal como fizera Habermas. A partir dessas duas dicotomias (racionalidade instrumental/substantiva e técnica ou administração/política), discutimos que a perspectiva neoliberal, em um contexto de financeirização e desigualdade, permitiu a construção de um conceito de cidadania financeira que reforça estas dicotomias, expurgando a dimensão política da cidadania ao mesmo tempo em que a toma como uma definição pretensamente técnica, isenta, neutra e restrita à visão quantitativa de consumo. Este foi o ambiente geral de discussão deste trabalho, e foi de posse desta discussão que realizamos a análise do caso brasileiro de construção da cidadania financeira pelo BCB.

Conforme a discussão apresentada, vimos que a cidadania é um fenômeno histórico e particularizado, devendo ser compreendido com base na dinâmica social de cada país. Neste sentido, e de acordo com a reflexão trazida pela Teoria Crítica que situa a compreensão dos fenômenos sociais dentro de uma dinâmica de embate dialético ao longo do tempo histórico, discutimos a cidadania dentro da agenda do BCB a partir do quadro mais amplo de formação da cidadania e da Administração Pública no Brasil, dada a existência de um relacionamento intrínseco entre essas duas instâncias, tal como comentado. Procedemos a pesquisa a partir de uma construção dessa evolução, da cidadania e da Administração Pública no país, para então realizarmos a investigação mais específica da formação histórica do BCB e da assunção da agenda de cidadania neste órgão.

Em relação ao processo histórico de formação da cidadania no Brasil, uma primeira conclusão é a de que, conforme Murilo de Carvalho (2018) apontou, dada a sua dependência da construção do Estado e do reconhecimento de sujeitos de direito, a sua trajetória não coincide com a periodização clássica da historiografia brasileira que acompanha os processos de colonização, independência e Império, e, depois formação republicana. Primeiro porque a construção do Estado Nacional requer a ocorrência do processo de independência, que se dá em 1822 mas se efetiva apenas em 1831, com o rompimento definitivo com a coroa portuguesa. Além disso, a escravidão, o maior entrave histórico à formação da cidadania no país – apontado assim por muitos dos especialistas nacionais, como Murilo de Carvalho (2007, 2011, 2018), Souza (2006, 2017, 2018b), Schwarcz e Botelho (2012) e Neves (1994, 1996), Matos (2000), mais indiretamente por Guilherme dos Santos (1979), Iglésias (1993) e Dagnino (1994) – termina oficialmente apenas em 1888, deixando marcas profundas na sociedade brasileira sentidas até hoje e tornando ainda mais complexo o processo de reivindicação de direitos por quem deveria ser reconhecido como cidadãs e cidadãos no país. Posto isso, as mobilizações mais contundentes sobre cidadania, que requerem um Estado Nacional e uma população civilmente reconhecida (ainda que formalmente), somente ocorrem no século XX.

Em termos de formação do Estado e da Administração Pública, por sua vez, também a periodização tradicional coincide apenas parcialmente com a historiografia política. Comparando-se as periodizações mais usuais, vimos que os marcos se ajustam em suas duas primeiras fases, de 1500 a 1822 e de 1822 a 1930, e que todas as análises colocam o ano de 1930 como um marco de transição representando de fato um marco na história política, administrativa e cidadã brasileira. A lentidão das mudanças sociais e econômicas brasileiras após independência (mantendo-se a escravidão, a dominância agrária, a visão liberal e conservadora e a demora em se consolidar um Estado Nacional unificado) explica esse emparelhamento. A partir de 1930, vemos um ligeiro descasamento entre os marcos políticos, as mudanças teóricas sobre a Administração Pública, a cidadania e os modelos de Estado. Esse descasamento representa a desconexão conferida por uma particularidade na história da cidadania brasileira. Ela foi constituída de contradições que permitiram o convívio de avanços e de recuos em dimensões diferentes de sua definição tradicional (direitos civis, políticos e sociais), ao longo do tempo. Isso se acentua na medida em que o Estado se desenvolve, e com ele a Administração Pública consolidando-se como Burocracia. Nesse fenômeno, o poder burocrático do administrador no Executivo passa a impor-se sobre a política, fazendo surgir

Estados autoritários (civis e militares), dotados de um quadro técnico racionalista-instrumentalizado e conservador (tecnocrata), que permite a criação de um Estado que, de um lado, freia o desenvolvimento de direitos políticos e civis, e de outro, acomoda pressões por meio de concessões de direitos sociais.

Esse é o cenário geral da relação entre Estado, Administração Pública e Cidadania no Brasil. Mas, e a mobilização social? A mobilização social – ou a falta dela – ajuda a explicar a demora nas transições entre as fases, como também ajuda a compreender que, em razão da própria concessão de direitos, em meio a cenários autocráticos e ditatoriais, fragiliza-se diversas vezes a coesão social em torno de grandes manifestações e reivindicações. O próprio termo, concessão, não é por acaso. Ele alude à ideia de que a cidadania brasileira é mais concedida por alguém, o Estado, viabilizando-a por meio da Administração Pública federal, que conquistada por meio de ampla reivindicação social organizada. Embora seja inegável o papel das resistências sociais ocorridas ao longo da história brasileira. O grande obstáculo, porém, é que nesse jogo de forças, o resultado geral tende a pender para as elites liberais-conservadoras que dominam o Estado e controlam a agenda de definição formal da cidadania, além de usar do próprio aparato público para sufocar os movimentos de contestação, como ocorreu intensamente na República Velha, no Estado Novo e na Ditadura Civil-Militar de 1964.

Diante dessa realidade, identificamos uma convergência peculiar do contexto brasileiro ao longo de sua tumultuada trajetória de construção incompleta da cidadania e de formação da burocracia pública, um extenso processo de aproximação entre conservadorismo, autoritarismo e liberalismo econômico. Isso produziu uma dialética de ambiguidades no país, para usar a expressão de Murilo de Carvalho (2018), que permitiu a criação uma trama complexa de avanços e recuos sociais culminando na perplexa convivência entre a defesa de liberdade econômica e o despotismo, a existência de direitos sociais e de ditadura, a coexistência de conservadorismo moral e de escravidão, de servidores públicos pró-mercado e anti-Estado, e assim por diante. E foi com base nessas características que analisamos a construção do BCB como burocracia pública que se apresentou para uma agenda de cidadania financeira na transição do século XX para o XXI.

Vimos que foram precisos 35 anos, num arco que vai de 1964 a 1999, para estabelecer-se a consolidação das funções e da estrutura de política monetária do país, mas que esta não se esgota apenas no BCB, e sim em um complexo arranjo que conta com: a) a criação de um banco central formal, executor da política monetária, o BCB; b) um órgão superior de definição da política monetária, o Conselho Monetário Nacional (CMN); c) o fim da conta movimento e a estrita separação de funções entre Banco do Brasil (BB), Tesouro Nacional (TN) e BCB; d) a estabilidade monetária com o Plano Real; e) a definição de um órgão interno do BCB que define a taxa básica de juros da economia, o Comitê de Política Monetária (Copom); e, e) a implementação do Regime de Metas para a Inflação. Para compreender esse processo de institucionalização, porém, foi preciso recuar e identificar como as questões econômico-financeiras do país se relacionaram tanto com a formação da própria Administração Pública, em geral, quanto com a formação do BCB.

O arranjo brasileiro, neste sentido, é peculiar. A preocupação com a condução interna da oferta de moeda pelo Estado Nacional ocorreu, evidentemente, após a independência, mas tendo-se mantido o padrão monetário dos mil-réis advindo da Colônia. Conforme vimos em Cabral (2017), a oferta de moeda, de crédito e o endividamento estatal ajudaram logo de início a definir a estruturação da Administração Pública no país no século XIX, juntamente com a organização militar e judicial. Daí termos, dentre os marcos da Administração Pública brasileira, a reformulação da Fazenda Pública pela lei de 4 de outubro de 1831, com a reorganização do Tesouro Público em 1859-60, e, a posterior reorganização administrativa (a reforma de 1868) decorrente dos gastos com a Guerra do Paraguai (CABRAL, 2017; GAMBI 2012; CAVALCANTE & CARVALHO, 2017; ABRUCIO & LOUREIRO, 2018). É interessante perceber, como estes três aspectos, finanças, justiça e militarismo, marcam a formação da Administração Pública brasileira e nos alcançam até hoje, representando bem a convergência entre liberalismo, conservadorismo e autoritarismo, e se encontram, de alguma maneira no ideário das lideranças do BCB.

Vimos que no extenso período que vai do início do século XIX até 1945, intervalo que também inclui a transição do mil-réis para o Cruzeiro em 1942, deu-se a definição e a execução da política monetária em um arranjo que, após um início descentralizado, foi concentrado em dois organismos, BB e TN. Em 1945, inicia-se o processo formal de implementação de um banco

central no país, embora, a ideia de sua criação fosse anterior, remontando ao processo de modernização conservadora que teve início nos anos 1930. Neste período, formalizava-se institucionalmente a influência internacional na organização do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e da economia brasileira, algo que se repetiria sob os auspícios norte-americanos com a missão Cooke, de 1942, com a Missão Abbink, de 1948, e com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1951. Neste contexto, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) foi criada no final do período ditatorial do Estado Novo, pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, cujo artigo 3º previa a sua existência até que um projeto de criação de um banco central no país fosse convertido em lei. Este só vindo a ocorrer em 1964, novamente sob regime de exceção.

Inserido em um embate entre desenvolvimentistas e liberais, o BCB surge e o SFN se estrutura em meio a regimes de exceção e impulsionado pela noção de insulamento burocrático pós-1930. Essa é uma característica típica de uma burocracia racional-legal instrumentalizada, tradicionalmente identificada como tecnocrática ou isolada das pressões políticas (NUNES, 2003), e que acompanha uma dicotomia clássica de Administração Pública já mencionada. É em função desta característica, principalmente, que a incursão da cidadania em um órgão desta natureza chama a atenção e, para compreendê-la, foi preciso relacioná-la ao contexto sócio-histórico de construção do próprio BCB, que pôde ser dividido em quatro períodos, quais sejam: a) a sua origem conservadora e autoritária, de 1945 a 1964; b) a sua construção como uma burocracia tecnocrata e liberal, de 1964 a 1994; c) a estabilização e inclusão financeira, de 1994 a 2016; e, d) ascensão da cidadania financeira, a partir de 2016.

De toda a análise realizada, concluímos que a cidadania não fez parte das preocupações das lideranças do BCB desde a sua criação, em 1964. Entendido e defendido como um órgão técnico, o BCB cuidou de questões econômicas de política monetárias, fiscalização bancária, manutenção do sistema de pagamentos, política cambial e, no passado, de políticas de crédito de dívida pública. As questões sociais não lhes são próprias e não vieram impulsionadas, ao que tudo indica, por meio de seus presidentes e diretores. Suas lideranças da época julgavam-se técnicas, isentas, apartidárias e apolíticas. As lideranças que se seguiram herdaram essa visão e compartilhavam dessa percepção que opunha técnica e política, do mesmo modo como Woodrow Wilson (1887) pregava que a política deveria estar fora da Administração Pública.

Forjado num contexto de aversão política, as lideranças do BCB se apresentam, na maior parte dos casos, como saudosistas de regimes autoritários e repressivos que conseguiam passar agendas liberais, como os de Campos Sales-Rodrigues Alves, e o mandato de Castelo Branco. Conservadores, admiram homens fortes e não se acanham de ver oportunidades em regimes de exceção para fazer o que consideram ser o certo. Como tecnocratas, acreditam falar em nome de todas as pessoas – mesmo sem mandato para tal – em função do poder que creem que lhes foi conferido pelo conhecimento técnico que possuem. Com base nas entrevistas, vimos que essas características estavam bastante presentes nas lideranças da Sumoc e dos primeiros anos do BCB – muitos advindos daquela –, sobretudo, nos depoimentos de Otávio Bulhões, Denio Nogueira, Ernane Galveas e Casimiro Ribeiro e frequentemente associados por estes às grandes referências liberais econômicas do período, como Eugênio Gudín e Roberto Campos. De modo menos explícito, encontram-se nas lideranças durante e após a ditadura civil-militar de 1964, especialmente, nas falas de Ruy Leme, Carlos Langoni, Carlos Brandão, Fernando Bracher e até mesmo, em lideranças mais recentes, como Gustavo Franco e Armínio Fraga.

As lideranças do BCB, portanto, insinuavam preferir a ordem e a disciplina autoritárias de regimes ditatoriais com alguma estabilidade econômica, a ter que enfrentar instabilidades econômicas em regimes democráticos, daí a visão negativa do período de 1945 a 1963, da transição para a Nova República, em 1985, e do segundo mandato do governo Dilma. Foi possível ver nos depoimentos dos envolvidos na construção da Sumoc e na posterior transição para o BCB, portanto, evidências da relativização de regimes autoritários (República Velha, Estado Novo e Regime Militar), com a percepção da ditadura como uma oportunidade para se implementar medidas liberais, e, em alguns casos, um apoio explícito ao Golpe de Estado que instaurou a ditadura civil-militar de 1964 – seja reconhecendo-o como necessário e como uma revolução estabilizadora e restauradora da ordem, seja participando de órgãos conspiratórios, ou de formação estratégica do governo militar. A este respeito, os entrevistados são pacíficos em determinar que o governo de João Goulart, que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros (em quem Alexandre Kafka, Denio Nogueira e Bulhões afirmaram ter votado em função de suas promessas liberais ou conservadoras) era um momento de desordem na economia e no quadro institucional brasileiro, e que, por isso, foram favoráveis à sua derrubada na concertação civil-militar que assumiu o poder. Um raciocínio similar se apresenta quando analisado os governos do PT de 2003 a 2016, sobretudo, no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, onde a mudança do governo haveria de ocorrer de qualquer maneira, para o bem do país.

Na análise das entrevistas das lideranças do BCB, percebemos uma visão pacificada de que a atuação do órgão é técnica, no sentido de isenta, neutra e avessa à política. Ainda nessa visão, portanto, as perturbações ao desempenho do BCB são sempre externas, normalmente da realidade política ou da incompreensão da sociedade a respeito da atuação hermética do órgão. Trata-se de uma visão que opõe a política à técnica nos mesmos moldes que a discussão clássica de Administração Pública separava política e administração, evidenciando a incorporação pelas lideranças do órgão da noção de racionalidade instrumental weberiana e de isolacionismo burocrático já citados. Os receios recorrentes, como visto, são os de uma suposta ascensão socialista, interventora, estatizante, retratada em uma postura antidesenvolvimentista na agenda econômica e em uma posição anti-esquerda no âmbito político. O curioso é que as lideranças que se dizem avessas à política e estritamente técnicas não se furtam de assumir suas posições políticas e partidárias quando se trata de programas políticos que se posicionem a favor de uma agenda econômica mais liberal, enaltecendo as qualidades do mercado. Isso aparece em lideranças do órgão desde o seu início até os dias mais recentes, de Otávio Bulhões e Denio Nogueira a Ibrahim Eris e Henrique Meirelles, ocorrendo especialmente nas manifestações de Carlos Brandão.

Vimos, então, uma transição do império da força, nos regimes autoritários, para fazer valer a agenda liberal, para o império da técnica que, nos regimes democráticos, não permitiria espaços para orientações políticas que não fossem igualmente liberais. A imposição de que só se aceitem governos liberais é, portanto, antiga e permanente no imaginário das lideranças do BCB, estando presente tanto nos depoimentos da origem da Sumoc e do BCB, especialmente com Bulhões, Nogueira, Ribeiro, Galveas e Leme, como na consolidação técnico-burocrática do BCB, principalmente, com Brandão, Bracher, Langoni, Pastore, Camões, Lemgruber, Eris, até os responsáveis pela formatação mais recente do órgão com Franco, Fraga e Meirelles. Essa visão se encontra até mesmo na única liderança advinda do serviço público, Gustavo Loyola, que era servidor de carreira do BCB.

Em um imaginário construído sob estas características, não chega a surpreender que a cidadania seja vista como um problema, como na visão apresentada sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Constituição Cidadã, que é tida como um erro grotesco, um equívoco que deveria ter sido evitado a qualquer custo ou um arroubo populista. Essa visão une



de Bulhões a Franco e Persio Arida. E fez com que Elmo Camões, Milliet de Oliveira e Fernando Bracher não vissem sentido em participar de qualquer discussão da Assembleia Constituinte, assim como Meirelles não via sentido em qualquer discussão sobre políticas sociais no BCB, em 2003. Neste cenário, a burocracia formada pelos servidores do BCB é uma elite técnica, como os depoimentos de Lira, Pastore, Ximenes e Buchi deixam claro, tomada como bem formada e isenta, tal como seus líderes. As lideranças entrevistadas, no entanto, apresentam estar em permanente confronto não só com a política em geral, mas com uma política específica, a desenvolvimentista, intervencionista e de esquerda. São comuns as menções ao comunismo, como são comuns os apoios ao golpe de 1964, o qual costumam chamar de revolução. Da mesma forma, são comuns também as críticas às políticas sociais, à educação crítica e à crítica econômica que venham de outras escolas que não a ortodoxa liberal. Todas elas são tidas como ideológicas.

Neste contexto, portanto, não haveria como uma agenda de cidadania surgir espontaneamente no BCB. Assim, ao investigar como (de que maneira, quando e por que) o tema de cidadania surgiu no Banco Central do Brasil, ao longo de sua história, vemos que houve uma mudança de projeto político de governo, mais favorável à agenda de cidadania, a partir de 2003, combinado com um movimento internacional de questionamento das políticas liberais após a crise econômica de 2008. Diante disso, uma série de fóruns foi realizada pelo BCB construindo paulatinamente a ideia de cidadania primeiramente como inclusão financeira, em proximidade com os temas de economia solidária e de inclusão social. Posteriormente, esta agenda foi transformada em uma pauta de cidadania financeira.

Vimos, no entanto, que a mudança de governo com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff causou uma inflexão liberal não só no governo, mas também no BCB, quando a cidadania financeira que se estava construindo perde o foco nos direitos e deveres para assegurar uma vida financeira com qualidade, para ser transformada em saber gerenciar bem os próprios recursos, partindo do pressuposto que já se possuem riquezas e bens para serem administrados. Dentre as discussões sobre cidadania financeira estudadas, vê-se distanciar-se da ideia de inclusão social por meio do acesso financeiro facilitado para minimizar impactos da pobreza e da desigualdade, para adotar-se cada vez mais a perspectiva da cidadania financeirizada, consumerista. Diante disso, portanto, o tema de cidadania financeira no BCB

continua no espectro do neoliberalismo e do gerencialismo – preocupando-se mais em apresentar indicadores que reflexões – demonstrando que a incursão do tema cidadania no BCB não guarda relação com a dimensão sociopolítica da Administração Pública reivindicada pela Administração Pública Societal.

Diante dessas conclusões, e dadas as percepções geralmente negativas propagadas pelas lideranças do BCB a respeito de temas ligados à agenda social, é possível afirmar que não houve modificações no pensamento das lideranças do órgão em desfavor de uma agenda gerencialista e liberal e posteriormente a favor de uma inclusiva, democrático-participativa e societal. A inclusão intentada de uma dimensão sociopolítica no BCB foi tímida e durou pouco, apenas durante os mandatos dos governos Lula e Dilma.

Por fim, ficou claro para nós que essa realidade do BCB não é isolada, mas faz parte de um longo processo dialético, mais amplo e antigo, de enfrentamento de forças opostas na sociedade brasileira em que se contrapõem liberalismo e desenvolvimentismo, Estado e Mercado, público e privado, política e técnica, democracia e autoritarismo. Esse processo sintetizou mais que um conceito de cidadania financeira. Ele, na verdade, constitui um processo de financeirização da cidadania, extrapolando a realidade do BCB e definindo, de modo contundente, as perplexidades do momento atual do Brasil, em que se desmantela a rede de proteção social construída desde a emergência da cidadania regulada e, em seu lugar, cria-se a financeirização completa dos direitos, na qual não há o direito a ter direitos como núcleo da cidadania efetiva, tal como defendido por Hannah Arendt (1989) e recuperado por Evelina Dagnino (1994, 2004a, 2004b, 2007, 2010), mas, sim, a condicionalidade do ter dinheiro para ter direitos.

Neste ponto, é importante, portanto, revisitarmos a multidimensionalidade da cidadania identificada na nossa análise a respeito da discussão sobre o tema por pesquisadores e pesquisadoras nacionais. Quando comparado com toda a complexidade sócio-histórica que o fenômeno da cidadania possui, como procuramos demonstrar ao longo do trabalho, vemos como o conceito de cidadania financeira apresentado pelo BCB é unidimensional, quase no sentido marcuseano (1973), do totalitarismo da razão tecnológica, em que a dominação consumerista se impõe à racionalidade substantiva implicando a ausência de reflexão crítica, subjugando toda a complexidade multidimensional da realidade humana à esfera do consumo.

Mas, diferentemente, agora, não é a industrialização sozinha a provocar essa redução, mas a financeirização. Trata-se no momento atual, seguindo Habermas (1989), da dominação total da racionalidade instrumental acrítica das finanças sobre a ética do discurso que a política viabiliza. A unidimensionalidade da cidadania financeira é, na verdade, apenas um reflexo de um processo maior, de financeirização da vida social, que resulta em um esvaziamento do conceito de cidadania: a transformação e redução do aspecto sociopolítico dos direitos e deveres socialmente construídos em uma questão rasa de gestão financeira de recursos particulares para autofinanciar os próprios direitos. Como conceito técnico e frio, trata-se de uma definição instrumentalizada, criada por um órgão tecnocrático, longe das aspirações da sociedade. Não foi um conceito demandado, exigido, construído socialmente – está longe de haver, portanto, uma identificação social politizada em torno deste conceito (BOTELHO & SCHWARCZ; 2012). Pelo contrário, foi um conceito imposto à sociedade brasileira, cunhado em parceria (se não totalmente) pelo setor financeiro, sem participação popular que o legitimasse. Trata-se de um conceito-síntese, portanto, de um processo dialético mais amplo, o de financeirização da sociedade brasileira guiada pela razão técnico-instrumental burocrática do BCB.

É preciso deixar claro, portanto, que a intensificação do processo de financeirização no Brasil, destacado por Ladislau Dowbor (2017), Lenna Lavinias (2017) e Laura Carvalho (2018), não se reduziu à questão econômica, mas expandiu-se para outras esferas sociais como fruto de uma dinâmica que fez convergirem os interesses liberais financeiros e os autoritários e conservadores. Neste sentido, o que temos ao final é que do conflituoso jogo de forças da nossa sociedade, em que se entrecrocaram os projetos políticos democrático-participativo, autoritário e neoliberal (DAGNINO, 1994, 2004a, 2004b, 2007, 2010; DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006), resulta a cidadania financeira como uma síntese da dominação autoritária e neoliberal sobre a instância democrático-participativa. Trata-se de um longo processo histórico em que o liberalismo brasileiro nunca se furtou de se associar ao autoritarismo (e ao conservadorismo) para fazer valer a sua própria agenda política. É por isso que, quando pela primeira vez o projeto democrático-participativo encontra espaço institucional-formal no governo federal, após 2003, ele é fortemente combatido – se no passado sob o jugo da força bruta, agora sob a força de uma pretensa técnica econômica irrefutável – em um novo arranjo de forças que fez novamente se aproximarem aqueles dois projetos políticos.

Os marcos do aprofundamento democrático e cidadão do país passaram, então, a ser questionados e derrubados nos últimos anos. O primeiro deles, são os direitos sociais trabalhistas, que são imediatamente flexibilizados e reduzidos após o fim do governo Dilma, destituída do poder em 2016, segundo a leitura liberal, por motivos técnicos e instrumentais (BACHA, 2016; NÓBREGA, 2016). Em segundo lugar, retoma-se a discussão do limite dos gastos públicos (reforma fiscal com a PEC do teto, no governo Temer), para então passar-se à reforma previdenciária – ora em curso –, combinadas aos velhos questionamentos do tamanho e eficiência do Estado (reforma administrativa), e, principalmente agora, de viabilidade financeira da Constituição de 1988. Trata-se, portanto, de um desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social que se tentou construir no país, e que podemos analisar a partir da ideia de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), em que os processos de aprofundamento da cidadania no país dependeram da mobilização em torno de categorias profissionais e sindicatos, fortemente utilizados como instrumentos de acomodação em períodos de exceção e que fizeram avançar os direitos sociais, criando um Estado de Bem-Estar Social desequilibrado e incompleto. Não é coincidência, portanto, que o momento de ascensão da cidadania financeira seja simultâneo ao do fim da cidadania regulada, em que todo o aparato institucional de direitos sociais previdenciários e trabalhistas, construído desde 1930 e consolidado em 1988, começa a ser derrubado após 2016. Como conclui Flávia Biroli (2017, p. 17), “o golpe de 2016 encerra um ciclo que se iniciou com a Constituição de 1988”, o tardio ciclo democrático e de cidadania que essa Constituição efetivamente representa.

Este desequilíbrio de nosso mal-acabado Estado de Bem-Estar Social, como bem lembrou Marcelo Neves (1994, 1996a, 2012, 2019), formou uma desigualdade não apenas de direitos, mas também de deveres. E aqui também a cidadania financeira reforça essa percepção. Uma cidadania financeirizada – como bancarização e consumo –, implica que somente aquelas pessoas possuidoras de recursos financeiros conseguirão viabilizar economicamente os seus direitos. A integração plena ao sistema jurídico se torna, portanto, ainda mais distante para pessoas pobres e marginalizadas. Além disso, uma cidadania financeirizada implica que as obrigações serão também mal distribuídas na sociedade, pois os deveres de contribuição com a manutenção de um Estado de Bem-Estar Social são invertidos, dado que os mais ricos conseguem isenções, restituições e subsídios e os mais pobres não. Não é por acaso, também, que de toda a agenda de reformas pensada pelos neoliberais escape sempre a reforma tributária progressiva. Isso se confirma no recente estudo de Pedro Souza (2019, p. 371) que apontou que

“as comparações internacionais confirmam que o Brasil é o país mais desigual entre aqueles com estimativas disponíveis com base em dados tributários”.

A maneira como se construiu a ideia de uma cidadania financeira também evoca a noção de estadania, de José Murilo de Carvalho (2018). Sem participação popular, tratou-se, mais uma vez, de uma percepção centrada na visão de um Poder Executivo forte que é capaz de moldar unilateralmente toda a realidade do país. O Poder Executivo, neste caso representado pelo BCB, concebe e institui uma noção própria de cidadania, à revelia das reivindicações populares. É interessante destacar que os exemplos de mobilização social recentes no país em 2013 não apresentaram nenhuma reivindicação neste sentido. Mas, as medidas tomadas pelo BCB desde 2016, como vimos, foram em favor de uma financeirização da cidadania que a população não solicitou. Também é preciso fazer a ressalva de que, se por um lado é fundamental a participação popular para a efetivação da cidadania, tal como destacam Evelina Dagnino (1994, 2004a, 2004b, 2007, 2010) e José Murilo de Carvalho (2018), isso não quer dizer que o Estado e a Administração Pública devam estar ausentes nesse processo. Pelo contrário, vimos que, sem a instituição de um aparato de Administração Pública viabilizador – como foi no caso do impacto da construção dos ministérios e demais órgãos relacionados a trabalho e previdência –, alguns avanços de direitos não se efetivam. O que se questiona, no entanto, é a determinação unilateral sem valorização dos espaços públicos de construção dos direitos com participação popular.

Não compactuamos, portanto, da visão de DaMatta (1980, 1991, 2011) de que o espaço público é sempre visto no país como um local sem regras, de descaso, mal acabado. Pelo contrário, entendemos que uma boa parte da problemática da viabilização da cidadania no Brasil decorre do fato de que há uma elite financeira conservadora e liberal – tal qual demonstrado neste trabalho – que dissemina essa visão, impedindo que os espaços públicos (tomados em sentido amplo e não apenas os governamentais) e a Administração Pública sejam valorizados e apropriados pela população. Neste ponto, concordamos com Jessé Souza (2000, 2001, 2015, 2017) em sua crítica, dentre outros, a Roberto DaMatta e Raymundo Faoro, que teriam contribuído com a divulgação dessa visão que, ao final, acabaria por funcionar como uma defesa da elite tecnocrática a ocupar os espaços públicos para ordená-los, discipliná-los e diminuí-los,

tornando-os inacessíveis às camadas populares, e assim perpetuar a sua agenda política no poder que coloca o privado como solução e o público como problema.

Por fim, o que temos é que a utilização da cidadania financeira tomada como acesso a serviços financeiros formais para a boa gestão de recursos próprios particulares culmina na manutenção (e aprofundamento) da categorização de cidadãos e cidadãs no Brasil em classes distintas. A subcidadania, de Jessé Souza (2003, 2006, 2018b), entendida como o expurgo de parcela da sociedade brasileira do gozo de direitos, permanecerá. A financeirização da cidadania no país não inclui, pelo contrário, expulsa ainda mais pessoas das condições básicas de fruição de direitos favoráveis à sua própria emancipação, sobretudo em um contexto altamente desigual e concentrador de renda no topo da cadeia financeira do país, como demonstram Ladislau Dowbor (2017) e Pedro Souza (2019). Mais do que em qualquer época, caso a sociedade brasileira entenda ser necessário defender a existência de um Estado de Bem-Estar Social no país, precisará mobilizar-se para frear a financeirização da cidadania e reinterpretar essa visão atual de cidadania financeira apresentada pelo BCB.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel D.; CHRISTENSEN, Tom. Citizens and consumers, **Public Management Review**, v. 7, Issue 2, 225-246, 2005.
- ABREU, Marcelo de Paiva. A missão Niemeyer. **Rev. adm. empres.**, v. 14, n. 4, p. 7-28, 1974.
- \_\_\_\_\_. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 79-103.
- ABREU, Marcelo de Paiva; LAGO, Luiz Aranha Correia do. A economia brasileira no Império: 1822-1891. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 1-28.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**, 47 (2), 1996.
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7ed. 5ª. Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 173-199.
- \_\_\_\_\_. Trajetória recente da Administração Pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018, p. 23-58.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. The rise and decline of general laws of capitalism. **Journal of Economic Perspectives**, 29 (1), p. 3-28, 2015.
- ADORNO, Theodor W. **Indústria cultural e sociedade**. 5ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- AGLIETTA, Michel; ORLÉAN, André. **La violence de la monnaie**. 2ème Ed. Paris: Presses Universitaire de France, 1984.
- AKTOUF, O. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.
- AKERLOF, George A.; SHILLER, Robert J. **Phishing for Phools: the economics of manipulation and deception**. Princeton: Princeton University Press, 2015
- ALEXANDER, Jeffrey C. A importância dos clássicos. In: GIDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Orgs.). **Teoria social hoje**. Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: Unesp, 1999, p.23-90
- ALVAREDO, Facundo; ATKINSON, Anthony B.; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. The top 1 percent in international and historical perspective. **NBER Working Paper 19075**. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, p. 1-22, 2013.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil**. 3ª. Ed. Brasília: BCB, 2006. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/NotaDC200512.pdf>. Acesso em 14/04/2018.

ALVESSON, Mats; DEETZ, Stanley. Critical theory and postmodernism: approaches to organizational studies. GREY, Christopher; WILLMOTT, Hugh. **Critical Management Studies: a reader**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 60-106.

ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao mundo feudal**. 3ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na Administração Pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, nº 1, artigo 1, p. 1-19, 2012.

ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvalho; PEREIRA, José Roberto. Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira?. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 1, p. 177-190, 2012.

ANTONIO, Robert. Postmodern storytelling versus pragmatic truth-seeking: the discursive basis of social theory. **Sociological Theory**, v. 9, n. 2, p. 154-163, 1991.

ARAGÃO, Cecília Vescovi. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Ano 48, Número 3, p. 104-132, 1997.

ARENDT, Hannah. **¿Que es política?** Barcelona: Ediciones Paidós, 1997.

\_\_\_\_\_. **A condição humana**. 10ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

\_\_\_\_\_. **Between past and future: six exercises in political thought**. New York: The Viking Press, 1961.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARIDA, Persio. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 20**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_20\\_persio\\_arida.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_20_persio_arida.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. Globalização e macrosociologia histórica. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 20p. 13-23, 2003.

\_\_\_\_\_. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. 5ª. Reimp. São Paulo: Contraponto/UNESP, 1994.

ARUN, Thankom; KAMATH, Rajalaxmi. Financial inclusion: Policies and practices. **IIMB Management Review**, 27, p. 267–287, 2015.

ATKINSON, Anthony B. **Inequality: what can be done?** Cambridge: Harvard University Press, 2015.

\_\_\_\_\_. **Public economics in action: the basic income/flat tax proposal**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. **Lua Nova**, n. 55-56, p. 29-55, 2002.



BACHA, Edmar. Prefácio. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto de (Org.) **Finanças Públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 9-14.

BACHELARD, Gaston. **A epistemologia**. Lisboa: Edições 70, 2006.

\_\_\_\_\_. **A formação do espírito científico**: contribuições para uma psicanálise do conhecimento. 5ª. Reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

BAEHR, Peter. **Hannah Arendt, totalitarianism, and the social sciences**. Stanford: Stanford University Press, 2010.

BALIBAR, Etienne. Propositions on citizenship. **Ethics**, Vol. 98, No. 4, p. 723-730, 1988.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Composição histórica da diretoria** – mudanças estruturais – desde 1965. Brasília: SECRE/SUCON/DIBAS/SUDOC, 2018a. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp\\_historica\\_BCB\\_estrutura.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp_historica_BCB_estrutura.pdf). Acesso em: 23/10/2018.

\_\_\_\_\_. **Composição histórica da diretoria** – por gestão dos presidentes – desde 1965. Brasília: SECRE/SUCON/DIBAS/SUDOC, 2018b. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp\\_historica\\_BCB\\_gestao.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp_historica_BCB_gestao.pdf). Acesso em: 23/10/2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 1999. Brasília: BCB, 2000

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2000. Brasília: BCB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2001. Brasília: BCB, 2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2002. Brasília: BCB, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2003. Brasília: BCB, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2004. Brasília: BCB, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2005. Brasília: BCB, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2006. Brasília: BCB, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2007. Brasília: BCB, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2008. Brasília: BCB, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2009. Brasília: BCB, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA)**: Banco Central do Brasil - 2010. Brasília: BCB, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2011. Brasília: BCB, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2012. Brasília: BCB, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2013. Brasília: BCB, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2014. Brasília: BCB, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2015. Brasília: BCB, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2016. Brasília: BCB, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2017. Brasília: BCB, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Administração (RA):** Banco Central do Brasil - 2018. Brasília: BCB, 2019.
- \_\_\_\_\_. Estudos especiais do Banco Central: revisão do modelo estrutural de médio porte – Samba. **Estudo Especial nº 39.** Brasília: BCB, 2019b.
- \_\_\_\_\_. Regimento Interno. Brasília, Banco Central do Brasil, 2019c. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/Documents/regimento\\_interno/RegimentoInterno.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/Documents/regimento_interno/RegimentoInterno.pdf). Acesso em 16/07/2019.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2005. Brasília: BCB, 2006b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2006. Brasília: BCB, 2007b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2007. Brasília: BCB, 2008b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2008. Brasília: BCB, 2009b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2009. Brasília: BCB, 2010b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2010. Brasília: BCB, 2011b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2011. Brasília: BCB, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2012. Brasília: BCB, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2013. Brasília: BCB, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2014. Brasília: BCB, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2015. Brasília: BCB, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2016. Brasília: BCB, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2017. Brasília: BCB, 2018c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão (RG):** prestação de contas do Presidente do Banco Central do Brasil ao Tribunal de Contas da União – exercício de 2018. Brasília: BCB, 2019c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de cidadania financeira (RCF):** n. 1. Brasília: BCB, 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira (RIF):** n. 1. Brasília: BCB, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira (RIF):** n. 2. Brasília: BCB, 2011c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira (RIF):** n. 3. Brasília: BCB, 2015c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inflação (RI):** setembro de 2015. Brasília: BCB, 2015d.

BANNIGOL, Kirankumar; HUNDEKAR, S. G. Strategic role of governments in financial inclusion: a worldwide diagnosis. **International Journal of Research in Commerce & Management**. Vol. 9 Issue 11, p. 12-16, 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Aspectos da teoria de Kelsen. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 21, p. 9-50, 1979.

BARADARAN, Mehrsa. **How the other half banks:** exclusion, exploitation, and the threat to democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

BARAN, Paul A.; SWEEZY, Paul. M. **Monopoly capital:** an essay on the American economic and social order. New York: Monthly Press Review, 1966.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estud. av.**, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017.

BARBOSA, Silvana Mota. “Panfletos vendidos como canela”: anotações em torno do debate político dos anos 1860. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Nação e cidadania no Império: novos horizontes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 155-183.

BARRACLOUGH, Geoffrey. **An introduction to contemporary history**. Maryland: Penguin Books, 1967.

BASILLE, Marcelo. Deputados da regência: perfil socioprofissional, trajetórias e tendências políticas. In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (Orgs.). **Perspectivas da cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 89-121.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 3 (46), p. 779-810, 2012.

BAUDRILLARD, Jean (1970). **La société de consommation: ses mythes et ses structures**. Paris: Denoël, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. The self in a consumer society. **The Hedgehog Review**, Vol. 1, No. 1, p. 35-40, 1999.

BEESELEY, M. E (Eds.). **Privatization, regulation and deregulation**. 2<sup>nd</sup> Ed. New York: Routledge, 1997.

BEINER, Ronald. Hannah Arendt on judging. In: ARENDT, Hannah. **Lectures on Kant's philosophy**: edited and with an interpretive essay by Ronald Beiner. Chicago: University of Chicago Press, 1992, p. 89-156.

BELL, Daniel (1973). **The coming of the post-industrial society: a venture in social forecasting**. New York: Basic Book, 1999.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, n. 33, p. 5-16, 1994.

BERRY, Craig. Citizenship in a financialised society: financial inclusion and the state before and after the crash. **Policy & Politics**, 43(4), p. 509-525, 2015.

BERRY, Craig; SERRA, Valentina. **Financial citizenship: rethinking the state's role in enabling individuals to save**. London: The International Longevity Centre, p. 4-43, 2012.

BEST, Beverly; BONEFELD, Werner; O'KANE, Chris. Introduction: Key Texts and Contributions to a Critical Theory of Society. In: BEST, Beverly; BONEFELD, Werner; O'KANE, Chris (Eds.). **The SAGE Handbook of Frankfurt School Critical Theory**. London: Sage Publications, 2018, p. 1-16.

BETHEL, Leslie. O Brasil no século XIX: parte do “império informal britânico”? In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (Orgs.). **Perspectivas da cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 17-35.

BIANCHI, Alvaro. Uma teoria marxista do político? O debate Bobbio trent'anni dopo. **Lua Nova**, n. 70, p. 39-82, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Eugênio Gudim. **Estud. Av**, v. 15, n. 41, p. 91-110, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIROLI, Flavia. O fim da nova república e o casamento infeliz entre neoliberalismo e conservadorismo moral. In: BUENO, Winnie; BURIGO, Joanna; SOLANO, Esther (Org.). **Tem saída?** Ensaios críticos sobre o Brasil. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 17-26

BLINDER, Alan S. How central should the central bank be? **Journal of Economic Literature** 48:1, p. 123–133, 2010.

BLUMI, Isa. **Destroying Yemen: what chaos in Arabia tells us about the world.** Oakland: University of California Press, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. Is there a Marxist theory of the state? **Telos**, p. 5-16, 1978.

\_\_\_\_\_. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** São Paulo: ícone, 1995.

BOLLE, Monica Baumgarten de. **Como matar a borboleta azul: uma crônica da era Dilma.** São Paulo: Intrínseca, 2016.

BOLTON, Matthew et al. Introduction: we had a front row seat to a downtown revolution. In: WELTY, Emily et al (Eds.). **Occupying political science: the occupy Wall Street movement from New York to the world.** London: Palgrave MacMillan, 2013, p. 1-24.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 18ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre nação, Estado social e soberania. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, p. 195-206, 2008.

BORDO, Michael; CAPIE, Forrest. Introduction. In: BORDO, Michael; CAPIE, Forrest (Eds.). **Monetary regimes in transition.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 1-14.

BOSNIAK, Linda. **The citizen and the alien: dilemmas of contemporary membership.** Oxford: Princeton University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. The Citizenship of Aliens. **Social Text**, No. 56, p. 29-35, 1998.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Cidadania e direitos: aproximações e relações In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos.** São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 6-27.

BOYER, Robert. **The regulation school: a critical introduction.** New York: Columbia University Press, 1990.

BRACHER, Fernão Carlos Botelho. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 12.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_12\\_fernao\\_bracher.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_12_fernao_bracher.pdf)>. Acesso em 12 de maio de 2019.

BRADATAN, C. On the very notion of utopia. **Revista MORUS - Utopia e Renascimento**, n. 6, p. 158-166, 2009.

BRANDÃO, Carlos. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 8.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_8\\_carlos\\_brandao.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_8_carlos_brandao.pdf)>. Acesso em 12 de maio de 2019.

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional Nº 2, de 27 de Outubro de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7293.htm)>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. República Federativa do Brasil. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972-1974**. Brasília: Presidência da República, 1972. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>>. Acesso em 7 de fevereiro de 2019.

BRAUDEL, Fernand. **Civilization and capitalism, 15<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> century**: the perspective of the world. London: Collins, vol. II, 1984.

BRAVERMAN, Harry (1974). **Labor and monopoly capital**: the degradation of work in the twentieth century. New York: Monthly Review Press, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Vol. 121, N. I, p. 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259.

\_\_\_\_\_. A reforma geral do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34(4), p. 7-26, 2000.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

\_\_\_\_\_. Estado, estado-nação e formas de intermediação política. **Lua Nova**, v. 100, p. 155-185, 2017.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 3 (67), julho-setembro, p. 24-38, 1997.

BROWN, Wendy. Neoliberalism and the economization of rights. In: DEUTSCHER, Penelope; LAFONT, Cristina (Eds.). **Critical theory in critical times**: transforming the global political and economic order. New York: Columbia University Press, 2017, p. 91-116.

BRUCE, S. Introduction. In: BRUCE, S. (Ed.). **Three early modern utopias**: Thomas More – Utopia; Francis Bacon – New Atlantis; Henry Neville – The Isle of Pines. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. ix-xlii.

BUCCHI, Wadicho Waldir. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 15**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <  
[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_15\\_wadico\\_bucchi.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_15_wadico_bucchi.pdf)>.  
 Acesso em 12/05/2019.

BUCKLER, Steve. **Hannah Arendt and political theory: challenging the tradition**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2011.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 1**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <  
[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_1\\_octavio\\_bulhoes.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_1_octavio_bulhoes.pdf)>.  
 Acesso em 12/05/2019.

BURRELL, G. Modernism, post modernism and organizational analysis 4: The contribution of Jürgen Habermas. **Organization Studies**, 15, p. 1-19, 1994.

CABRAL, Dilma. A Administração e a construção do Estado Imperial: algumas considerações. In: CAMARGO, Angelica Ricci; CABRAL, Dilma (Org.). **Guia da administração brasileira: Império e Governo Provisório (1822-1891)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017, p.11-31. Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/document.pdf>, Acesso em 20/09/2019.

CAMPOS, Adriana Pereira. Crime e escravidão: uma interpretação alternativa. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Nação e cidadania no Império: novos horizontes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 209-235.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A criação do banco central. In: CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, p. 661-668, 1994.

CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Rev. Econ. Polit**, v. 35, n. 3, p. 444-460, 2015.

CAMÕES, Elmo de Araújo. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 14**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <  
[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_14\\_elmo\\_camoses.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_14_elmo_camoses.pdf)>.  
 Acesso em 12/05/2019.

CARDOSO, Ciro Flamarion. As concepções acerca do “sistema econômico mundial” e do “antigo sistema colonial”: a preocupação obsessiva com a “extração do excedente”. In: LAPA, José (Org.). **Modos de produção e realidade brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 127.

CARVALHO Fernando J. Cardim et al. **Economia monetária financeira: teoria e política**. 9ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro de sombras: política imperial. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. A involução da participação eleitoral no Brasil, 1821-1930. In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (Orgs.). **Perspectivas da cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 39-58.

\_\_\_\_\_. As conferências radicais do Rio de Janeiro: novo espaço de debate. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Nação e cidadania no Império: novos horizontes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 17-42.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho.** 24<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

\_\_\_\_\_. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 70-82, 2000.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais.** Brasília: FUNAG, 2012.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, 51(1):1-26, p. 1-26, 2017.

CHAMON JR., Luiz Antônio. **Filosofia do direito na alta modernidade: incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CHAN, Andrew. **Critically constituting organization.** Amsterdam: John Benjamins Publishing Co., 2001.

CHANLAT; Jean-François. **Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social.** Trad. Ofélia de Lanna Sette Torres. São Paulo: Atlas, 2000.

CHANT, John F.; ACHESON, Keith. The choice of monetary instruments and the theory of bureaucracy. In: TOMA, Eugenia Froedge; TOMA, Mark (Orgs). **Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy.** Boston: Kluwer Academic Publishers, 1986, p. 107-128.

CHEN, Sicong. **The meaning of citizenship in contemporary Chinese society: an empirical study through western lens.** Singapore: Springer, 2018.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump.** Boston: Brill, 2016.

CHIA, Robert. Thirty years on – from organizational structures to the organization of thought. **Organization Studies**, vol. 18, n. 4, p. 685-707, 1997.

CHORAFAS, Dimitris N. **The changing role of central banks.** London: Palgrave Macmillan: 2013.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. An organization approach to public administration. In: ONGARO, Edoardo; VAN THIEL, Sandra (Eds.). **The Palgrave handbook of public administration and management in Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2018, p. 1087-1104.

CIOCCA, Pierluigi. **Stabilising capitalism: a greater role for central banks.** London: Pgrave McMilan, 2015.

CLARK, David. **Urban world/global city.** 2<sup>nd</sup> Ed. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2003.



- CLARKE, John. 'It's not like shopping': citizens, consumers and the reform of public services. In: BEVIR, Mark; TRENTMANN, Frank (Eds.) **Governance, consumers and citizens: agency and resistance in contemporary politics**. London: Palgrave MacMillan, 2007, p. 97-118.
- COBHAM, David. The past, present and future of central banking. **Working Paper No. 2012-05**, p. 1-41, 2012.
- COHN, Gabriel. **Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social**. 2a. Ed. Atualiz. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- CONTI-BROWN, Peter. The institutions of Federal Reserve independence, **Yale Journal on Regulation**, vol. 32, p. 257-310, 2015.
- CORAZZA, Gentil. O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. **Perspectiva Econômica**; v. 2, n. 1, p. 1-23, 2006.
- CORSI, Francisco Luiz. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 3-16.
- COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista Do Serviço Público**, 69, p.31-52, 2018
- \_\_\_\_\_; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Rev. Adm. Pública**, v. 50, n. 2, p. 215-236, 2016
- COSTA MATOS, Andityas Soares de Moura. A norma fundamental de Hans Kelsen como postulado científico. **Rev. Fac. Direito UFMG**, n. 58, p. 41-84, 2011.
- COULANGES, F. **A cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- COUNTRYMAN, Edward. Social protest and the revolutionary movement, 1765–1776. In: GREENE, Jack P.; POLE, J. R. **A companion to the American Revolution**. Oxford: Blackwell Publishers, 2000, p. 184-194.
- COUTU, Michel. Max Weber and Hans Kelsen: formal rationality and legitimacy of modern law. In: BRYAN, Ian; LANGFORD, Peter; MCGARRY, John (Eds.). **The reconstruction of the juridico-political: affinity and divergence in Hans Kelsen and Max Weber**. New York: Routledge, 2016, p. 163-178.
- CUNHA, Elcemir Paço. Continuidade Hegel-Marx? Solução especulativa em Burocracia e Ideologia para a relação entre Estado e sociedade no modo de produção asiático. **Cad. EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, p. 493-515, 2015.
- \_\_\_\_\_. Karl Marx: elementos da determinação material da burocracia e Estado. In: CUNHA, Elcemir Paço (Org.) **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017, p.15-38.
- CZARNIAWSKA, Barbara. Social Constructionism and Organization Studies. In: WESTWOOD, CLEGG (Eds.) **Debating organization: point-counterpoint in organization studies**. Hong Kong: Blackwell Publishing, 2003, p. 128-139.
- DAGNINO, E. Culture, citizenship and democracy: changing discourses and practices of the Latin American left. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultures of politics/politics of cultures: re-visioning Latin American social movements**. Boulder: Westview Press, 1998, p. 20-71.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel; GARCIA, Illia (Orgs.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004b, p. 95-110.

\_\_\_\_\_. Citizenship in Latin America: An Introduction. **Latin American Perspectives**, Issue 129, Vol. 30 No. 2, p. 211-225, 2003.

\_\_\_\_\_. Citizenship: a perverse confluence. In: CORNWALL, Andrea; EADE, Deborah. **Deconstructing Development Discourse Buzzwords and Fuzzwords**. Oxford: Practical Action Publishing/ Oxfam GB, 2010, p. 101-110.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-154, 2004a.

\_\_\_\_\_. Dimensions of Citizenship in Contemporary Brazil. **Fordham Law Review**, Vol. 75, Is. 5, p. 2469-2482, 2007.

\_\_\_\_\_. Meanings of Citizenship in Latin America. **IDS Working Paper 258**. Institute Of Development Studies, p. 1-23, 2005.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes. **Journal of Iberian and Latin American Research**, 7:1, 2001, p. 75-104.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. Brasília: Ed. Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 13-92.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

\_\_\_\_\_. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

\_\_\_\_\_. **O que faz o brasil, Brasil ?**. 12. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

DAVIS, J.C. Introduction. In: DAVIS, J.C. **Alternative worlds imagined, 1500–1700: essays on radicalism, utopianism and reality**. London: Palgrave Macmillan, p. 1-14, 2017.

\_\_\_\_\_. **Thomas More's Utopia: sources, legacy and interpretation**. In: CLAEYS, George (Ed.). **The Cambridge companion to utopian literature**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 28-50.

DEATON, Angus. **The great escape: health, wealth, and the origins of inequality**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

DOELLINGER, Carlos Von. Introdução. In: SIMONSEN, Roberto Cochrane; GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. - 3ª ed. – Brasília: Ipea, 2010, p. 20-34.

DONALDSON, Lex. 4ª Position Statement for Positivism. In: WESTWOOD, CLEGG (Eds.) **Debating organization: point-counterpoint in organization studies**. Hong Kong: Blackwell Publishing, 2003, p. 116-127.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard. **Macroeconomia**. 11<sup>a</sup>. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. Brasília: Brasiliense, 1982.

\_\_\_\_\_. **A era do capital improdutivo**. 2<sup>a</sup>. Imp. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. 2<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. 3<sup>a</sup>. Ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DRYZEK, John S. Critical theory as a research program. WHITE, Stephen K (Ed.). **The Cambridge companion to Habermas**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 97-119.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 16, p. 467–494, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora UNB, 2000.

DWORKIN, Ronald. Rawls and the law. **Fordham Law Review**, vol. 72, n. 5, p. 1387-1405, 2004.

DYMSKI, Gary A. Financial Globalization, Social Exclusion and Financial Crisis. **International Review of Applied Economics**, Vol. 19, No. 4, 2005, p.439–457

EAGLETON, Terry. **Las ilusiones del posmodernismo**. Buenos Aires: Paidós, 1997.

EDWARDS, Sian. **Youth movements, citizenship and the English countryside: Creating Good Citizens, 1930-1960**. London: Palgrave Macmillan, 2018.

ELGAR, Andrew. **The philosophy of Habermas**. Chesham: Acumen, 2005.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: uma história dos costumes – Volume 1**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

ELSHESHTAWY, Yasser. **The evolving arab city: tradition, modernity and urban development**. London: Routledge, 2008.

ENTEMAN, Willard F. **Managerialism: the emergence of a new ideology**. Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

EPSTEIN, Gerald A. Introduction. EPSTEIN, Gerald A. (Ed.). **Financialization and the world economy**. New York: Edward Elgar Publishing, 2005, p. 3-16.

ERIS, Ibrahim. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 16**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_16\\_ibraim\\_eris.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_16_ibraim_eris.pdf) >. Acesso em 12/05/2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3<sup>a</sup>. Ed. Rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)** — Rio de Janeiro, 45(3):813-36, 2011.

\_\_\_\_\_. Public Administration and the field of public policy studies in the USA and Brazil, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, vol. 16, n. 1, p. 45-61, 2014.

FARIA, José Henrique de. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cad. EBAPE.BR**, v. 7, n. 3, p. 509-515, 2009.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis K. Gênese e estruturação da organização burocrática na obra de Maurício Tragtenberg. **Gestão e sociedade (UFMG)**, v. 3, p. 167-203, 2009.

\_\_\_\_\_. Burocracia como organização, poder e controle. **Rev. Adm. Empress**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FARRIS, Sara R. An 'ideal type' called orientalism: selective affinities between Edward Said and Max Weber. **Interventions: International Journal of Postcolonial Studies**, 12(2), p. 265-284, 2010.

FASSÓ, Guido. Jusnaturalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** – vol. 1. 11ª. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p.655-660.

FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em perspectiva**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p.227-255.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**. 2ª. Ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1995.

FAYOL, Henri (1919). **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação e controle. 10ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, Paulo César Ximenes Alves. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 18**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_18\\_paulo\\_ximenes.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_18_paulo_ximenes.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

FERRIS, Elizabeth; KIRIŞCI Kemal. **The consequences of chaos**: Syria's humanitarian crisis and the failure to protect. Washington: Brooking Institution Press, 2016.

FLECK, Amaro. Afinal de contas, o que é teoria crítica? **Princípios: Revista de Filosofia**, Natal, v. 24, n. 44, p. 97-127, 2017.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Texto para Discussão n. 2103**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td\\_2103.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf). Acesso em 18/04/2019.

\_\_\_\_\_. Nacionalismo e economia: o segundo governo Vargas. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 17-29.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; HAINES, Andrés Ferrari. Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, p. 1043-1074, 2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do desenvolvimentismo e a sua atualidade. **Rev. Econ. Contemp.**, v. 21, n. 2, 2017.

FORTUNATI, V. Progetti utopici ed architetonici: La città ideale nell'Italia del Rinascimento. **Revista MORUS - Utopia e Rinascimento**, n. 1, p. 11-23, 2004.

FOSTER, John Bellamy. **The financialization of capitalism**. Monthly Review, 58, 11, p. 1-12, 2007.

FOSTER, John Bellamy; MAGDOFF, Fred. **The great financial crisis: causes and consequences**. New York: Monthly Review Press, 2009.

FRAGA NETO, Armínio **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 24**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <  
[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_24\\_arminio\\_fraga\\_net0.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_24_arminio_fraga_net0.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo. **O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia**. 4ª. Ed. Rev. E Ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FRANCO, Gustavo Henrique de Barroso. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 22**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <  
[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_22\\_gustavo\\_franco.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_22_gustavo_franco.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

FREITAG, Barbara. A questão da moralidade: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas. **Tempo soc.**, v. 1, n. 2, p. 07-44, 1989.

\_\_\_\_\_. **Dialogando com Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

FRENCH, Shaun; LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. A very geographical crisis: the making and breaking of the 2007–2008 financial crisis. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 2, p. 287-302, 2009.

FREUND, Bill. **The African city: a history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FRIEDMAN, Benjamin M. What objectives for monetary policy? In: TOUFFUT, Jean-Philippe. **Central banks as economic institutions**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 52-67.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

FSIN. FOOD SECURITY INFORMATION NETWORK. **Global Report on Food Crisis 2018**. Rome: Food and Agriculture Organization (FAO), World Food Programme (WFP) and the International Food Policy Research Institute (IFP), 2018. Disponível em: [http://vam.wfp.org/sites/data/GRFC\\_2018\\_Full\\_Report\\_EN.pdf](http://vam.wfp.org/sites/data/GRFC_2018_Full_Report_EN.pdf). Acesso em 17/07/2018.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: The Free Press, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALVÃO, Alexandre et al. **Mercado financeiro: uma abordagem prática dos principais produtos e serviços**. 3a. reimpressão Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GALVEAS, Ernane. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 6**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <  
[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_6\\_ernane\\_galveas.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. Centralização política e desenvolvimento financeiro no Brasil império (1853-66). **Varia Historia**, 28(48), p.805-832

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2007.

GEUSS, Raymond. **The idea of a critical theory**: Habermas and the Frankfurt School. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GHOSH, Bimal. **The global economic crisis and the future of migration**: issues and prospects, what will migration look like in 2045? London: Palgrave MacMillan, 2013.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **O mundo na era da globalização**. 6ª. Ed. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

\_\_\_\_\_. **Para além da esquerda e da direita**: o futuro da política radical. 1a. Reimp. São Paulo: Unesp, 1994.

GODA, Thomas; ONARAN, Özlem; STOCKHAMMER, Engelbert. Income Inequality and Wealth Concentration in the Recent Crisis. **Development and Change**, 00, (0), p. 1–25, 2016.

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. **Rev. Direito e Práx.**, Vol. 08, N. 3, p. 1760-1787, 2017.

GOMES, Ângela Maria de Castro et al. O Estado Novo: estrutura de poder. Relações de Classes. In: GOMES, Ângela Maria de Castro et al. **O Brasil republicano, v. 10**: sociedade e política (1930-1964). 9ª. Ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 95-146

GONTIJO, C.; OLIVEIRA, F. **Subprime**: os 100 dias que abalaram o capital financeiro mundial e os efeitos da crise sobre o Brasil. Belo Horizonte, 2011.

GOODHART, Charles A. E. The constitutional position of the central bank. In: FRIEDMAN, Milton; GOODHART, Charles A. E. **Money, inflation and the constitutional position of the central bank**. London: The Institute of Economic Affairs, 2003, p. 91-108

\_\_\_\_\_. **The evolution of central banks**. Cambridge: MIT Press, 1991.

\_\_\_\_\_. The Organizational Structure of Banking Supervision. **Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA**, vol. 31, no. 1, p. 1-32, 2002.

GORDON, W. Terrence. **McLuhan for beginners**. Danbury: For Beginners LLC, 2012.

GORENDER, Jacob. Apresentação. In: MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. v. 1. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 5-66.

\_\_\_\_\_. **O escravismo colonial**. São Paulo: Ática, 1978.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. Ação, reação e transação: a pena de aluguel e a historiografia. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Nação e cidadania no Império**: novos horizontes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p.73-91.

GUY, Mary E. Ties that bind: the link between public administration and political science. **The Journal of Politics**, Vol. 65, No. 3, p. 641-655, 2003

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. An exploration of the meaning of transnationalization of democracy, using the example of the European Union. In: DEUTSCHER, Penelope; LAFONT, Cristina (Eds.). **Critical theory in critical times: transforming the global political and economic order.** New York: Columbia University Press, 2017, p. 3-18.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997<sup>b</sup>.

\_\_\_\_\_. **Legitimation crisis.** Cambridge: Polity Press, 1992.

\_\_\_\_\_. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, B.; ROUANET, S. P. **Habermas: sociologia.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1990, p.100-118.

\_\_\_\_\_. **On the logic of the social sciences.** Cambridge: MIT Press, 1988.

\_\_\_\_\_. **The lure of technocracy.** Malden: Polity Press, 2015.

\_\_\_\_\_. **The philosophical discourse of modernity: twelve lectures.** Cambridge: Polity Press, 1998.

\_\_\_\_\_. The political: the rational meaning of a questionable inheritance of political theology. In: MENDIETA, Eduardo; VANANTWERPEN, Jonathan. **The power of religion in the public sphere: Judith Butler, Jürgen Habermas, Charles Taylor, Cornel West.** New York: Columbia University Press, 2011, p. 15-33.

\_\_\_\_\_. **The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of the bourgeois society.** Cambridge: MIT Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Verdade e justificação: ensaios filosóficos.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HAMILTON, Peter. The enlightenment and the birth of social sciences. In.: HALL, Stuart; GIEBEN, Bram (Eds.). **Formations of Modernity.** Cambridge: Blackwell Publishers, 1995, p.17-69.

HAN, Byung-Chul. **The burnout society.** Stanford: Stanford University Press, 2015.

HANDLER, Joel F. **Down from Bureaucracy.** New Jersey: Princeton University Press, 1996.

HAQUE, M. Shamsul. Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. **International Review of Administrative Sciences.** Vol. 65, p. 309-325, 1999.

HARDING, Nancy. **The social construction of management: texts and identities.** New York/London: Routledge, 2003.

HARDY, Cynthia; CLEGG, Stewart. Relativity without relativism: reflexivity in post-paradigm organization studies. **British Journal Management,** v. 8, Special Issue, p. S5-S17, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 17<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Loyola, 2008

HASSARD, John. Postmodernism, philosophy and management: concepts and controversies. *IJMR*, p. 171-195, 1999.

HEINEMANN, Frank; KLÜSH, Ulrich; WATZKA, Sebastian. Monetary Policy, Financial Crises, and the Macroeconomy: Introduction. In: HEINEMANN, Frank; KLÜSH, Ulrich; WATZKA, Sebastian (Eds.). **Monetary policy, financial crises, and the macroeconomy**: festschrift for Gerhard Illing. Cham: Springer, 2017, p. 1-16.

HENNING, Christoph. Jürgen Habermas: against obstacles to public debates. In: BEST, Beverly; BONEFELD, Werner; O’KANE, Chris (Eds.). **The SAGE Handbook of Frankfurt School Critical Theory**. London: Sage Publications, 2018, p. 402-415.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. **Public Administration Review**, vol 35, no. 4, p.378-386, 1975

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). GIAMBIAGI, Fabio et al (Orgs). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 49-72.

HERNÁNDEZ, Ana Elizabeth Jardón. **International migration and crisis**: transition toward a new migratory phase. Cham: Springer International, 2017.

HOBSBAWM, E. J. **Nations and nationalism since 1870**: programme, myth, reality. Second Ed. New York: Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. **The age of capital**: 1848-1875. London: Abacus, 1995.

\_\_\_\_\_. **The age of revolution**: 1789-1848. New York: Vintage Books, 1996.

\_\_\_\_\_. **Age of extremes**: the short twentieth century – 1914-1991. London: Abacus, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOLLANDER, Jack M. **The real environmental crisis**: why poverty, not affluence, is the environment's number one enemy: University of California Press, 2003.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**: por qué a libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

HOLSTON, James; APPADURAI, Arjun. Cities and citizenship. In: HOLSTON, James (Ed.). **Cities and citizenship**. Durham, London: Duke University Press, 1999, p.1-18.

HONNETH, Axel. **Disrespect**: the normative foundations of critical theory. Cambridge: Polity Press, 2007.

HOOD, Christopher. Public service managerialism: ownwards and upwards, or ‘Trobriand Cricket’ again? **The Political Quarterly**, p. 300-309, 2001.

\_\_\_\_\_. A public management for all seasons? **Public Administration** Vol. 69, p. 3-19, 1991.

\_\_\_\_\_. Public management: the word, the movement, the science. In.: FERLIE, Ewan; LYNN JR, Lawrence E.; POLLITT, Christopher (Eds). **The oxford handbook of public management**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2007, p. 7-26.

HORKHEIMER, Max. **Teoria crítica**: uma documentação. São Paulo: Perspectiva, 1990.



HORWITZ, Morton J. The history of the public/private distinction. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 130, n. 6, p. 1423-1428, 1982.

HUGHES, Owen E. **Public management and administration**: an introduction. 3<sup>rd</sup> Ed. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

HUGHES, Owen G. What is, or was, New Public Management? **IRSPM12**, p. 1-12, 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HUNZIKER, Paula. Hannah Arendt leitora de Kant. **doispontos**, vol. 7, n. 4, p. 105-126, 2010.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajетória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ILLING, Gerhard. Financial stability and monetary policy: a framework. In: TOUFFUT, Jean-Philippe. **Central Banks as Economic Institutions**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 68-87.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. **Comunicados do IPEA**, n. 159, Brasília, p. 1-46, 2013.

ISIN, Engin F. **Being political**: genealogies of citizenship. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Introduction: democracy, citizenship and the city. In: ISIN, Engin F. (Ed). **Democracy, citizenship, and the global city**. New York: Routledge, 2000, p. 1-22.

\_\_\_\_\_. Transforming political theory. In: ISIN, Engin (Ed.). **Citizenship after Orientalism: Transforming Political Theory**. London: Palgrave MacMillan, 2015, p. 1-14.

ISIN, Engin F.; NYERS, Peter. Introduction: globalizing citizenship studies. In: ISIN, Engin F.; NYERS, Peter (Ed.). **Routledge handbook of global citizenship studies**. London: Routledge, 2014, p. 1-11.

ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. Citizenship studies: an introduction. In: ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. **Handbook of citizenship studies**. London: SAGE Publications, 2002, p. 1-10.

JANOSKI, Thomas. **The ironies of citizenship**: naturalization and integration in industrialized countries. New York: Cambridge University Press, 2010.

JANOSKI, Thomas; GRAN, Brian. Political citizenship: foundations of rights. In: ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. **Handbook of citizenship studies**. London: SAGE Publications, 2002, p. 13-52.

JESSOP, Bob. Variegated neo-liberalism, finance-dominated accumulation and citizenship. In: TURNER, Bryan S.; MACKERT, Jürgen (Eds). **The transformation of citizenship**: volume 1 – political economy. London: Routledge, 2017, p. 13-30.

JOHNSON, Dale L. **Social inequality, economic decline, and plutocracy**: an American crisis. London: Palgrave MacMillan, 2017.

JOUTI, Ahmed Tahiri. Islamic finance: financial inclusion or migration? **ISRA International Journal of Islamic Finance**, Vol. 10 No. 2, p. 277-288, 2018.

- JUNG, T. Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services. **Public Management Review**, 12(3), 439–446, 2010.
- KABOOLIAN, Linda. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 3, p. 189-193, 1998.
- KAFKA, Alexandre. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 2**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_2\\_alexandre\\_kafka.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_2_alexandre_kafka.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, D. P. **Balanced scorecard - mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- KATEB, George. Political action: its nature and advantages. In: VILLA, Dana Richard. **The Cambridge companion to Hannah Arendt**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 130-148
- KEAR, Mark. Governing *Homo Subprimicus*: beyond financial citizenship, exclusion, and rights. **Antipode**, Vol.45, p. 926-946, 2013.
- KEINERT, Tania M.M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, vol. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.
- KELLY, T. Unlocking the iron cage: public administration in the deliberative democratic theory of Jürgen Habermas. **Administration & Society**, v. 36, n. 1, p. 38-61, 2004.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KETTLER, David. Herbert Marcuse: A crítica da civilização burguesa e sua transcendência. In.: CRESPIGNY, Anthony de; MINOGUE, Kenneth R. **Filosofia política contemporânea**. Trad. Yvonne Jean. 2ª. Ed. (Coleção Pensamento Político, 8). Brasília: UNB, 1982, p. 15-53.
- KING, Anthony D. O que está acontecendo com a pesquisa sobre cidades mundiais? **Estud. hist.** v. 23, n. 46, p. 247-260, 2010.
- KNIGHTS, David. Organization Theory in the Age of Deconstruction: Dualism, Gender and Postmodernism Revisited. **Organization Studies**, Vol. 18, Issue 1, p. 1-19, 1997.
- KNUTSEN, Torbjörn L. **A history of international relations theory: an introduction**. New York: Manchester University Press, 1992.
- KRISTEVA, Julia. **Hannah Arendt: life is a narrative**. Toronto: University of Toronto Press, 2001.
- KRUGMAN, Paul. **A crise de 2008 e a economia da expressão**. 3. ed. Rio de Janeiro: Alegro, 2008.
- \_\_\_\_\_. How did economists get it so wrong?, **New York Times Magazine**, 2/09/2009. Disponível em <https://nyti.ms/2k1HZz>. Acesso em 04/05/2019.
- KRYGIER, Martin. Marxism and bureaucracy: a paradox resolved, **Politics**, 20:2, p. 58-69, 1985.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª. Ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- KUMAR, Krishan. **From post-industrial to post-modern society: new theories of the contemporary world**. 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

KUMAR, Nitin. Financial inclusion and its determinants: evidence from India. **Journal of Financial Economic Policy**, Vol. 5 Issue: 1, p. 4-19, 2013.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory. **Ethics**, Vol. 104, No. 2, p. 352-381, 1994.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, 11, (30), p.55-65, 1997.

\_\_\_\_\_. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

\_\_\_\_\_. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

LANDES, David S. **The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

LANGONI, Carlos Geraldo. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 9**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_9\\_carlos\\_langoni.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_9_carlos_langoni.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

LATZ, Andrew Brower. Gillian Rose: the melancholy science. In: BEST, Beverly; BONEFELD, Werner; O’KANE, Chris (Eds.). **The SAGE Handbook of Frankfurt School Critical Theory**. London: Sage Publications, 2018, p. 419-432.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LAVINAS, Lenna. **The takeover of social policy by financialization: the Brazilian paradox**. New York: Palgrave MacMillan, 2017.

LE GOFF, Jacques. **O apogeu da cidade medieval**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

\_\_\_\_\_. **The birth of Europe**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

LEES, Andrew. **The city: a world history**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª Ed. 3ª. Reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

\_\_\_\_\_. **The urban revolution**. London: University of Minnesota Press, 2003.

LEFÈVRE, François. **História do mundo grego antigo**. Tradução Rosemary Costhek Abilio. Revisão Técnica Airton Pollini. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

LEME, Ruy Aguiar da Silva. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 5**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_5\\_ruy\\_leme.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_5_ruy_leme.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

LEMGRUBER, Antônio Carlos. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 11**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_11\\_carlos\\_lembruger.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_11_carlos_lembruger.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How democracies die**. New York: Crown Publishing Group, 2018.

LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel Geographies of financial exclusion: financial abandonment in Britain and the United States. **Transactions of the Institute of British Geographers**, Vol. 20, No. 3, p. 312-341, 1995.

LILLEY, Keith D. **City and Cosmos: the medieval world in urban form**. London: Reaktion Books, 2009.

LIPIETZ, Alain. **Mirages and miracles: the crises of global Fordism**. London: Verso, 1986.

LIRA, Paulo Hortêncio Pereira. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 7**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_7\\_paulo\\_lira.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_7_paulo_lira.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

LOEFFLER, Elke; BOVAIRD, Tony. From participation to co-production: widening and deepening the contributions of citizens to public services and outcomes. In: ONGARO, Edoardo; VAN THIEL, Sandra (Eds.). **The Palgrave handbook of public administration and management in Europe**. London: Palgrave Macmillan, 2018, p. 403-423.

LOPES, Francisco Lafaiete de Pádua. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 23**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_23\\_francisco\\_lopes.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_23_francisco_lopes.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LOUREIRO, Pedro M. Reformism, class conciliation and the pink tide: material gains and their limits. YSTANES, Margit; STRØNEN, Iselin Åsedotter (Eds.). **The social life of economic inequalities in contemporary Latin America: decades of change**. London: Palgrave MacMillan, p. 35-56, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Theories of distinction: redescribing the descriptions of Modernity**. Stanford: Stanford University Press, 2002.

LUZ, Nícia Vilela. As Tentativas de Industrialização no Brasil. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **O Brasil Monárquico: declínio e queda do Império**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil SA, 1995. p. 28- 41.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014.

LYNN JR, Laurence E. Public management: a concise history of the field. In: The FERLIE, Ewan; LYNN JR, L.E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of Public Management**, edited by. New York: Oxford University Press, 2007, p.27–50.

\_\_\_\_\_. **Public management: old and new**. London: Routledge, 2006.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. Trad. Ricardo Correa Barbosa. 3ª Ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

LOYOLA, Gustavo Jorge Laboissière. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 21**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_21\\_gustavo\\_loyola.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_21_gustavo_loyola.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

MACDUFF, Anne. Performing Citizenship, Embodying Obedience. In: PATMORE, Glenn; RUBENSTEIN, Kim (Eds.). **Law and Democracy: Contemporary Questions**. Canberra: ANU Press, 2014, p. 131-152.

MACFARLANE, Alan. **The riddle of the Modern World: Of Liberty, Wealth and Equality**. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2000.

MACHADO, Carlos Eduardo Jordão. O conceito de racionalidade em Habermas: a “guinada linguística” da teoria crítica. **Trans/Form/Ação**, 11, p. 31-44, 1988.

MACK, M. Modernity as unfinished project: Benjamin and political romanticism. In: BENJAMIN, A. RICE, C. (Eds.). **Walter Benjamin and the architecture of modernity**. Melbourne: re.press, p. 59-75, 2009.

MACKERT, Jürgen; TURNER, Bryan S. (Eds.). **The transformation of citizenship: volume 1: political economy**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2017.

MAGIDIMISHA, Hangwelani Hope et al (Eds.). Crisis, identity and (be)longing: a thematic introduction of the vestiges of migration in post-independent Southern Africa. In: MAGIDIMISHA, Hangwelani Hope et al (Eds.). **Crisis, identity and migration in post-colonial Southern Africa**. Cham: Springer International, 2017, p. 3-21.

MALAN, Pedro Sampaio. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 19**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_19\\_pedro\\_malan.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_19_pedro_malan.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

MANKIW, N. Gregory. Defending the one percent. **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 27, N. 3, p. 21-34, 2013.

\_\_\_\_\_. **Principles of macroeconomics**. 6<sup>th</sup>. Ed. New York: Cengage Learning, 2012.

\_\_\_\_\_. Yes,  $r > g$ . So what? **American Economic Review**, 105 (5), p. 43-47, 2015.

MANNING, Nick. T. H. Marshall, Jurgen Habermas, Citizenship and Transition in Eastern Europe. **World Development**, Vol. 21, No. 8, p. 1313-1328, 1993.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittenstein**. 6<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

\_\_\_\_\_. **Eros e civilização: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud**. 6<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTELLO, Alexandro. BC coloca em consulta pública fim do monitoramento obrigatório pelo Coaf de parentes de políticos. **Portal G1**, Brasília, 24/01/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/24/bc-coloca-em-consulta-publica-fim-do-monitoramento-obrigatorio-pelo-coaf-de-parentes-de-politico.ghtml> Acesso em 13/03/2019.

MARTIN, Randy. **Financialization of daily life**. Philadelphia: Temple University Press, 2002.

MARTINS NETO, João dos Passos; THOMASELLI, Bárbara Lebarbenchon Moura. Do Estado de direito ao Estado de justiça. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, n. 67, p. 309-334, 2013.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1ed. 3 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e controle da corrupção no brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

MATOS, Hebe M. **Escravidão e cidadania no Brasil monárquico**. 2a. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

MAZZUCATO, Mariana. **The entrepreneurial state**. London: Demos, 2011.

MCGOVAN, John. **Hannah Arendt**: an introduction. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

MCLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin. **The medium is the message**: an inventory of effects. Corte Madera: Gingko Press, 2001.

MEIRELLES, Henrique de Campos. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 25**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_25\\_henrique\\_meirelles.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_25_henrique_meirelles.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

MELO, Rúrion. Teoria crítica e os sentidos da emancipação. **Cad. CRH**, Salvador, v. 24, n. 62, p. 249-262, 2011.

MERRIEN, François-Xavier. La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique. **Lien social et Politiques**, n° 41, p. 95-103, 1999.

MERTON, Robert K (1949). **Social theory and social structure**. London: Collier Macmillan Publishers, 1968.

MHURCHÚ, Aoileann Ní. **Ambiguous citizenship in an age of global migration**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2014.

MILANOVIC, Branko. **Global inequality**: a new approach for the age of globalization. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

MINSKY, Hyman. **Can “it” happen again?** Essays on instability and finance. New York/London: Routledge, 2016.

\_\_\_\_\_. **Stabilizing an unstable economy**. London: MacGraw-Hill, 2008.

MINTZBER, Henry. Managing government, governing management. **Harvard Business Review**. Vol. 74, Issue 3, p. 75-83, 1996.

MODENESI, André de Melo. **Regimes monetários**: teoria e a experiência do real. Barueri: Manole, 2005.

MOMEN, Mehnaaz. **The paradox of citizenship in American politics**: ideals and reality. London: Palgrave MacMillan, 2018.

MOORE JR., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Lisboa: Edições Cosmos, 1967.

MORAES, Pedro Bodin de. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 17**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_17\\_pedro\\_bodin.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_17_pedro_bodin.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

MORGAN, Peter J.; PONTINES, Victor. Financial stability and financial inclusion: the case of SME lending. **Singapore Economic Review**, v. 63, iss. 1, p. 111-124, 2018.

MOSHER, William E. Citizenship-As Action. **The Journal of Educational Sociology**, Vol. 17, No. 1, p. 55-60, 1943.

MOTTA, F. C. P. **Organização e poder**: empresa, Estado e escola. São Paulo: Atlas, 1986.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2ª. Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, Marly Silva da. Histórias de vida e história institucional: a produção de uma fonte histórica. **XVIII Simpósio Nacional De História/ ANPUH**, p. 1-10, 1995.

MOUFFE, Chantal. Citizenship and Political Identity. **October**, Vol. 61, The Identity in Question, p. 28-32, 1992.

MOUNK, Yascha. **The people vs. democracy**: why our freedom is in danger and how to save it. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

MULLARD, Maurice; COLE, Bankole A. **Globalisation, Citizenship and the War on Terror**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.

MULLARD, Maurice; COLE, Bankole A. Introduction. In: MULLARD, Maurice; COLE, Bankole A. (Eds). **Globalisation, citizenship and the war on terror**. Cheltenham: Edward Elgar, 2007, p. 1-14.

MURA, Andrea. Disorienting austerity: the indebted citizen as the new soul of Europe. In: ISIN, Engin (Ed.). **Citizenship after orientalism**: transforming political theory. London: Palgrave MacMillan, 2015, p. 34-52.

NAFISSI, Mohammad R. Reframing orientalism: Weber and Islam. **Economy and Society**, Volume 27, Number 1, p. 97-118, 1998.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. 3ª. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

\_\_\_\_\_. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, p. 157-343, 1994.

\_\_\_\_\_. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. O Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3ª. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. Luhmann, Habermas e o estado de direito. **Lua Nova**, n.37, p. 93-106, 1996b.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

NIXON, Jon. **Hannah Arendt and the politics of friendship**. London: Bloomsbury Academic, 2015.

NÓBREGA, Maílson da. Construção e desmonte das instituições fiscais. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto de (Org.) **Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 27-52.

NOGUEIRA, Denio Chagas. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 3**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_3\\_denio\\_nogueira.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_3_denio_nogueira.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teorias das relações internacionais: correntes e debates**. São Paulo: Elsevier, 2005.

NOVAIS, Fernando. **Portugal e Brasil na crise do sistema agrícola colonial (1777-1880)**. 5ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 1989.

NOVELLI, José Marcos Nayme. **Instituições, políticas e ideias: o caso do Banco Central do Brasil:1965-1998**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Modernization and bureaucratic-authoritarianism**. Berkeley, Institute of International Studies, 1979.

OLIVEIRA, Djalma Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Fernando Milliet de. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 13**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_13\\_fernando\\_milliet.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_13_fernando_milliet.pdf) >. Acesso em 12/05/2019.

OLIVEIRA, Jose A. Puppim de. Brazilian Public Administration: shaping and being shaped by governance and development. **Chin. Polit. Sci. Rev.** 2, p. 7-21, 2017.

OLIVEIRA, Lúcia Luppi. Revolução de 1930: uma bibliografia comentada. **BIB**, n. 4, 1978. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-04/325-revolucao-de-1930-uma-bibliografia-comentada/file>. Acesso em 24/09/2019.

OLSON, Karsten. Franz L. Neumann's Behemoth: a materialist voice in the *gesamtgestalt* of fascist studies. In: BEST, Beverly; BONEFELD, Werner; O'KANE, Chris (Eds.). **The SAGE Handbook of Frankfurt School Critical Theory**. London: Sage Publications, 2018, p.89-104.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estud. av.**, v. 31, n. 89, p.75-88, 2017.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.157-177.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Advancing National Strategies for Financial Education: a Joint Publication by Russia's G20 Presidency and the OECD. **Secretary-General of the OECD**. Saint Petersburg: OECD, 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/financial->



[education/G20\\_OECD\\_NSFinEd\\_Summary.pdf](#). Acesso em 20/04/2018. Acesso em 22/09/2019.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 5ª. Ed., 1995.

OVEREEM, Patrick. Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics-administration dichotomy. **Public Administration Review**, v. 68, iss. 1, p. 36-45, 2008.

PAES DE PAULA, A. et al. A tradição e a autonomia dos Estudos Organizacionais Críticos no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 10-23, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Rev. Adm. Emp.** Vol. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

\_\_\_\_\_. **Estilhaços do real**: o ensino da Administração em uma perspectiva benjaminiana. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **Organ. Soc.** v. 14, n. 40, p. 169-188, 2007.

\_\_\_\_\_. Maurício Tragtenberg: contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. **Rev. Adm. Pública.**, vol. 42, n. 5, pp.949-968, 2008b.

\_\_\_\_\_. Para além dos paradigmas nos estudos organizacionais: o círculo das matrizes epistêmicas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 1, Artigo 2, p. 24-46, 2016.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 3ª. Reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. CARDOSO JR., José Celso (Coord.). **Estado, instituições e democracia**: república – Livro I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010, p.273-499.

\_\_\_\_\_. **Repensando os estudos organizacionais**: para uma nova teoria do conhecimento. São Paulo: Editora FGV, 2016.

\_\_\_\_\_. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **HISTÓRIA**, 28 (2), p. 775-796, 2009.

PALLEY, Thomas I. **Financialization**: the economics of finance capital domination. London: Palgrave MacMillan, 2013.

PARK, Cyn-Young; MERCADO, Rogelio Jr.. Financial inclusion, poverty, and income inequality. **The Singapore Economic Review**, Vol. 63, No. 1, p. 185-206, 2018.

PARSONS, Talcott. **The structure of social action**: a study in social theory with special reference to a group of recent European writers. New York: MacGraw Hill, 1937.

PASTORE, Affonso Celso. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 10**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_10\\_affonso\\_pastore.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_10_affonso_pastore.pdf)>. Acesso em 12/05/2019.

PATHAK, Pathik. Ethopolitics and the financial citizen. **The Sociological Review**, Vol. 62, p. 90-116, 2014.

PEDERSEN, Jørgen. Habermas' method: rational reconstruction. **Philosophy of the Social Sciences**, Volume 38, Number 4, p. 457-485, 2008.

PERRET, Virgile. La monnaie à l'épreuve de la crise financière mondiale et ses enjeux pour la citoyenneté sociale. **Revue Interventions économiques**, 52, p.1-21, 2015.

\_\_\_\_\_. Réhabiliter le citoyen dans l'économie politique de la globalisation financière. **Études internationales**, Volume 38, numéro 3, p. 341-360, 2007.

PESSÔA, Samuel. Ascensão e queda da nova matriz econômica. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro: FGV, p. 10-11, 2013.

PIFFNER, James P. Traditional public administration versus the new public management: accountability versus efficiency. In: BENZ, H. Siedentopf; SOMMERMANN, K.P. (Eds). **Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung**: Festschrift für Klaus König, A. Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004, p. 443-454.

PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira et al. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira Et AL. **Brasil republicano**, v.11: economia e cultura (1930 -1964). 4ª. Ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 262-306.

PIKE, Andy; POLLARD, Jane. Economic geographies of financialization. **Economic Geography**, Vol. 86, No. 1, p. 29-52, 2010.

PIKETTY, Thomas. **L'économie des inégalités**. 5<sup>e</sup> Ed. Paris: La Découverte, 2004.

\_\_\_\_\_. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

POLLITT, Christopher. Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services. **Financial Accountability & Management**, vol 2 (3), p.155-170, 1986.

\_\_\_\_\_. Not odious but onerous: comparative public administration. **Public Administration**, Vol. 89, No. 1, p. 114-127, 2011.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform**: a comparative analysis new public management, governance, and the neo-weberian state. Third Ed. New York: Oxford University Press, 2011.

POTTER, J. Consumerism and the public sector: how well does the coat fit? **Public Administration**, 66(2), p. 149-164, 1988.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2a. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POUNDS, Norman John Greville. **The medieval city**. London: Greenwood Press, 2005.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 23ª. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PRIDMORE, Jason. The consumer-citizen nexus: surveillance and concerns for and emerging citizenship. In: TURNER, Bryan S.; MACKERT, Jürgen (Eds). **The transformation of citizenship**: volume 2 – boundaries of inclusion and exclusion. London: Routledge, 2017, p. 51-66.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber**. 2. ed. Rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

\_\_\_\_\_. A sociologia de Max Weber (sua importância para a teoria e a prática da Administração). RSP Revisitada, **Revista do Serviço Público**, 57, (2), p.267-282, 1946/2006.

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

RASCHE, A.; SCHERER A.G. Jürgen Habermas and Organization Studies: Contributions and Future Prospects, in: ADLER, P.; DU GAY, P.; MORGAN, G.; REED, M. (Eds.) **Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies**. Oxford: Oxford University Press, p. 158-181, 2014.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Revised Edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da filosofia: do humanismo a Kant**. Vol. 2. 2ª ed. São Paulo: Paulus, 1990.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19ª Ed. 3ª. Tiragem. São Paulo: Saraiva, 2002.

REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In.: CLEGG, S.R.; HARDY, C; NORD, W.R.(Org.) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 61-98.

REIS, Elisa Pereira. O Estado Nacional como ideologia: o caso brasileiros. **Estudos Históricos**, v. 2, p. 187-203, 1988.

\_\_\_\_\_. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

REIS, Ricardo. Is something really wrong with macroeconomics? **Oxford Review of Economic Policy**, Vol. 34, Issue 1-2, p. 132-155, 2018.

RIBEIRO, Alex. Estudo do BC sobre spread causa polêmica. **Valor Econômico**, 29/5/2019. Disponível em < <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/05/28/estudo-do-bc-sobre-spread-causa-polemica.ghtml> >. Acesso em 05/06/2019.

RIBEIRO, Casimiro. **História Contada do Banco Central do Brasil – vol. 4**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc\\_bc\\_volume\\_4\\_casimiro\\_ribeiro.pdf](https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_4_casimiro_ribeiro.pdf) >. Acesso em 12/05/2019.

RILES, Annelise. **Financial citizenship: experts, publics and the politics of central banking**. London: Cornell University Press, 2018.

RODRIK, Dani. **Economics rules: why economics works, when it fails and how to tell the difference**. Oxford: Cambridge University Press, 2015.

ROMER, Paul. Mathiness in the theory of economic growth. **American Economic Review: Papers & Proceedings**, 105(5), p. 89-93, 2015.

\_\_\_\_\_. The trouble with macroeconomics. **Working Paper**, Commons Memorial Lecture of the Omicron Delta Epsilon Society. 2016. Disponível em:

<<https://paulromer.net/trouble-with-macroeconomics-update/WP-Trouble.pdf>>. Acesso em 13/08/2019.

ROSSER, Christian. Max Weber's Bequest for European Public Administration. In: ONGARO, Edoardo; VAN THIEL, Sandra (Eds.). **The Palgrave handbook of public administration and management in Europe**. London: Palgrave Macmillan, 2018, p.1011-1030.

ROUBINI, Nouriel; MIHM, Stephen. **A economia das crises: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

RUNCIMAN, David. **How democracy ends**. London: Profile Books, 2018.

RUTGERS, M. R.; SCHREURS, P.. The morality of value- and purpose-rationality. **Administration & Society**, 38(4), p.403–421, 2006.

SACHS, Jeffrey; LARRAÍN, Felipe. **Macroeconomía en la economía global**. 3ª. Ed., Santiago de Chile: Pearson Educación de Chile Ltda., 2013.

SADIKI, Larbi. Unruliness through space and time reconstructing 'peoplehood' in the Arab Spring. In: SADIKI, Larbi (Ed.). **Routledge handbook of the Arab spring: rethinking democratization**. London: Routledge, 2014, p. 1-13.

SADRI, Mahmoud. Reconstruction of Max Weber's notion of rationality: an immanent model. **Social Research**, Vol. 49, No. 3, p. 616-633, 1982.

SAID, Edward W. **Orientalism**. London: Penguin, 2003.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Revista Nova Economia**, v.27, n.3, p. 421-442, 2017.

SALVATORE, Armando. Beyond Orientalism? Max Weber and the Displacements of "Essentialism" in the Study of Islam. **Arabica**, T. 43, Fasc. 3, p.457-485, 1996.

SANTO, Edda; VALENCIA, Gustavo González. Global citizenship education in Latin America. DAVIES et al. **The Palgrave handbook of global citizenship and education**. Palgrave London: Macmillan, 2018, p.67-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 4 v.

\_\_\_\_\_. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Paulo Roberto Félix dos. "Cidadania Crítica" ou "Crítica da Cidadania"? Um debate a partir das categorias de emancipação política e emancipação humana nos escritos do "Jovem Marx". **Emancipação**, v. 16, n. 1, p. 9-22, 2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

\_\_\_\_\_. **A difusão parlamentar do sistema partidário: exposição do caso brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **Quem dará o golpe no Brasil?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

\_\_\_\_\_. O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República. **DADOS –Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 1, p. 9-37, 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade do século XIX à era da globalização.** São Paulo: Saraiva, 2007.

SAWYER, Malcolm C. Theories of monopoly capitalism. **Journal of Economic Surveys**. Vol. 2, Issue 1, p. 47-76, 1988.

\_\_\_\_\_. What is financialization? **International Journal of Political Economy**., Vol. 42 Issue 4, p. 5-18, 2013.

SCHWARCZ, Lílian M.; GOMES, Flávio (Org.) **Dicionário da escravidão e liberdade:50 textos críticos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHWARTZ, Nancy L. Communitarian Citizenship: Marx & Weber on the City. **Polity**, Vol. 17, No. 3, p. 530-548, 1985.

SELZNICK, Philip. An Approach to a theory of bureaucracy. **American Sociological Review**. 8 (1, p.47–54), 1943.

SEN, Amartya. **Development as freedom.** New York: Alfred A. Knoff, 2000.

\_\_\_\_\_. **On economic inequality** – expanded edition. Oxford: Clarendon Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **On ethics and economics.** Oxford: Blackwell Publishing, 2004.

\_\_\_\_\_. **The idea of justice.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

SERVA, M. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 2, p. 108-34, 1997.

SHAW, Carl K. Y. Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. **The American Political Science Review**, Vol. 86, No. 2, pp. 381-389, 1992.

SHILLER, Robert. **The subprime solution: how today's global financial crisis happened, and what to do about it.** Princeton: Princeton University Press, 2008.

SIMMONS, A. John. Justification and legitimacy. **Ethics**, Vol. 109, No. 4, p.739-771, 1999.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia.** 4a. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SIMONSEN, Roberto C. **História econômica do Brasil: 1500-1820.** 4ª. Ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

SITTON, John. **Habermas and contemporary society.** New York: Palgrave MacMillan, 2003.

SNYDER, Thomas (Ed.). **120 years of American education: a statistical portrait.** Washington: National Center for Education Statistics, 1993. Disponível em: <https://nces.ed.gov/pubs93/93442.pdf>. Acesso em 13 de abril de 2019.

SOARES, Marden Marques; SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2ª. Ed. Brasília: BCB, 2008.

Disponível

em:

[https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro\\_microfinan%C3%A7as\\_internet.pdf](https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_microfinan%C3%A7as_internet.pdf).

Acesso em 14/04/2018.

SOJA, Edward W. Cities and states in geohistory. In: HANAGAN, Michael; TILLY, Chris (Eds.). **Contention and trust in cities and states**. New York: Springer, 2011, p. 211-226.

SOMERS, M. R. How grandpa became a welfare queen: social insurance, the economisation of citizenship and a new political economy of moral worth. In: TURNER, B.; MACKERT, J. (Eds.). **The transformation of citizenship: vol 1**. London: Routledge, 2017, p.76-98

SOUZA, Jessé de. (Sub)cidadania e naturalização da desigualdade: um estudo sobre o imaginário social na modernidade periférica. **Política & Trabalho – Revista de Ciências Sociais**, n. 22, p. 67-96, 2005.

\_\_\_\_\_. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

\_\_\_\_\_. **A classe média no espelho**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018a.

\_\_\_\_\_. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 1ª. Reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

\_\_\_\_\_. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora UNB, 2000.

\_\_\_\_\_. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

\_\_\_\_\_. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018b.

\_\_\_\_\_. **A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado**. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

\_\_\_\_\_. A sociologia dual de Roberto Da Matta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos?. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.16, n.45, p.47-67, 2001.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)**. São Paulo: Hucitec, 2018.

SPRUYT, Hendrik. War and State formation: amending the bellicist theory of State making. In: KASPERSEN, Lars Bo; STRANDBJERG, Jeppe (Eds.). **Does war make states? Investigations of Charles Tilly's historical sociology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 73-97.

STIGLITZ, Joseph. **Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. 3. ed. São Paulo: Futura, 2002.

\_\_\_\_\_. **People, power, and profits: progressive capitalism for an age of discontent.** New York: W.W. Norton & Company, 2019.

\_\_\_\_\_. **The price of inequality: how today's divided society endangers our future.** London: W.W. Norton & Company, 2012.

STIVERS, Camilla. Citizenship ethics in public administration. In: COOPER, Terry L (Ed.) **Handbook of Administrative Ethics.** 2<sup>nd</sup> Ed. New York: Marcel Dekker, 2001, p. 583-602.

SVARA, James H. Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined politics-administration relationship. **Public Administration Review**, v. 68, iss. 1, p. 46-52, 2008.

SWIFT, Simon. **Hannah Arendt.** London: Routledge, 2009.

TAMBUNLERTCHAI, Kanittha. Determinants and Barriers to Financial Inclusion in Myanmar: What Determines Access to Financial Services and What Hinders It? **Singapore Economic Review**, v. 63, iss. 1, p. 9-26, 2018.

TAŞNADI, Alexandru; ALEXANDRU, Iustin Emanuel; USTINESCU, Gheorghe; BRADU, Petru Ciprian. Consumerism and exclusion in a throw-away culture. **Theoretical & Applied Economics.** Vol. 25 Issue 3, p. 101-112, 2018.

TAYLOR, Charles. **Modern social imaginaries.** Dunham: Duke University Press, 2004.

TAYLOR, Frederick Winslow (1909). **Princípios de administração científica.** Trad. Arlindo Vieira Ramos. 8<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1995.

TAYLOR-GOUBY, Peter. 'Hollowing out' versus the new interventionism: public attitudes and welfare futures. In: VALLFORS, Stefan; TAYLOR-GOUBY, Peter (Eds). **The end of the Welfare State: responses to state retrenchment.** London: Routledge, p. 1-12, 1999.

TEJERINA, Benjamín; PERUGORRÍA, Ignacia. La crisis social de la política y la movilización política de la crisis: el 15-M. **Mélanges de la Casa de Velázquez**, 47-2, p. 81-99, 2017.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, vol. 2, n. 1, p. 23-48, 1990.

THÉRIAULT, J. Yvon. De l'utilité de la distinction moderne privé/public. **Politique** 21, 1992, p. 37-69, 1990.

THOMAS, John Clayton. Citizen, customer, partner: rethinking the place of the public in public management. **Public Administration Review**, Vol. 73, Iss. 6, p. 786-796, 2013.

TILLY, Charles. Cities, states, and trust networks: chapter 1 of Cities and States in World History. In: HANAGAN, Michael; TILLY, Chris (Eds.). **Contention and trust in cities and states.** New York: Springer, 2011, p. 1-16

\_\_\_\_\_. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992.** São Paulo: Edusp, 1996

TORRES, Ana Paula Repolês. O sentido da política em Hannah Arendt. **Trans/Form/Ação**, v.30(2), p.235-246, 2007.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TOURAINÉ, Alain. **The post-industrial society: tomorrow's social history – classes, conflicts and culture in the programmed society.** Toronto: Random House, 1971.

TRAGTENBERG, M. Apresentação. In.: WEBER, Max. **Textos selecionados.** Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 5-15.

\_\_\_\_\_. O pensamento de Max Weber. **Revista de História da USP**, v. 32, n. 65, p. 169-191, 1966.

\_\_\_\_\_. **Administração, poder e ideologia**. 3ª. Ed. Rev. e Ampl. São Paulo: UNESP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e ideologia**. 2ed. rev. e ampl. São Paulo: UNESP, 2006.

TROPER, Michel. Kelsen, Weber and the problem of the emergence of the State. In: BRYAN, Ian; LANGFORD, Peter; MCGARRY, John (Eds.). **The reconstruction of the juridico-political: affinity and divergence in Hans Kelsen and Max Weber**. New York: Routledge, 2016, p. 110-121.

TRUMAN, Edwin M. **Inflation targeting in the world economy**. Washington: Institute for International Economics, 2003.

TUCKER, Paul. **Unelected power: the question for legitimacy in central banking and the regulatory state**. Princeton: Princeton University Press, 2018.

TURÉGANO, David Martinez; HERRERO, Alicia Garcia. Financial inclusion, rather than size, is the key to tackling income inequality. **Singapore Economic Review**, v. 63, iss. 1, p. 167-184, 2018.

TURNER, Bryan S. Citizenship and public policy. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, p. 1846-1852, 2001.

\_\_\_\_\_. **Marx and the end of orientalism**. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2014.

\_\_\_\_\_. **Vulnerability and human rights**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2006.

TURNER, Bryan S.; MACKERT, Jürgen. Introduction: citizenship and its boundaries. In: TURNER, Bryan S.; MACKERT, Jürgen (Eds.). **The transformation of citizenship: volume 2 – boundaries of inclusion and exclusion**. London: Routledge, 2017, p.1-14.

VALLESPÍN, Femando. Introducción: Una disputa de familia: el debate Rawls-Habermas. In: HABERMAS, Jürgen; RAWLS, John. **Debate sobre el liberalismo político**. Colección Pensamiento Contemporáneo. Dirigida Por Manuel Cruz. Barcelona-Buenos Aires-México: Ediciones Paidós, 2000, p. 9-37.

VAN DER ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. **Socio-Economic Review**, 12, p. 99-129, 2014.

VAROUFAKIS, Yanis. **O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Apresentação. In: SIMONSEN, Roberto Cochrane; GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. - 3ª ed. – Brasília: Ipea, p.11-17, 2010.

VERHULST, Adriaan. **The rise of cities in north-west Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 105-119.



VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, Fabio et al (Orgs). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 1-24.

VIGODA-GADOT, Eran. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. In: VIGODA-GADOT, Eran; COHEN, Aaron (Eds.). **Citizenship and management in public administration: integrating behavioral theories and managerial thinking**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, p. 27-59.

VIGODA-GADOT, Eran; GOLEMBIEWSKI, Robert T. Citizenship behavior and the new managerialism: a theoretical framework and challenge for governance. In: VIGODA-GADOT, Eran; COHEN, Aaron (Eds.). **Citizenship and management in public administration: integrating behavioral theories and managerial thinking**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, p. 7-25.

VINO, Augusto. Telling stories, reflecting, learning: Hannah Arendt and organization. **Studies in Cultures, Organizations and Societies**, 2:2, p. 309-325, 1996.

VIZEU, Fábio. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Rev. adm. empres**, v. 45, n. 4p. 10-21, 2005.

WALDO, Dwight. **The administrative state**. New York: Roland Press Co., 1948.

WALDRON, Jeremy. Arendt's constitutional politics. In: VILLA, Dana Richard. **The Cambridge companion to Hannah Arendt**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 201-209.

WASSERMAN, Claudia. A formação do Estado Nacional na América Latina: as emancipações políticas e o intrincado ordenamento dos novos países. In: WASSERMAN, Claudia (Coord.). **História da América Latina: cinco séculos (temas e problemas)**. 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 177-214.

WEBER, Max. **Conceitos Sociológicos Fundamentais**. Universidade da Beira Interior. Covilhã, 2010.

\_\_\_\_\_. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 1. 4ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. Burocracia. In: GERTH, H.H.; MILLS, C. Wright, (org.). **Max Weber - ensaios de sociologia**. 5ª. Ed.. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229-282.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Os três aspectos da autoridade legítima. In: ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. Trad. João Antônio de Castro Medeiros. São Paulo, Atlas, 1973, p. 17-26.

WEINTRAUB, Jeff; KUMAR, Krishan. Preface. In: WEINTRAUB, Jeff; KUMAR, Krishan (Eds.). **Public and private in thought and practice: perspectives on a Grand Dichotomy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1997, p. xi-xvii.

WIESEL, Fredrika; MODELL, Sven. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. **Financial Accountability & Management**, Vol. 30, Issue 2, p. 175-205, 2014.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2, pp. 197-222, 1887.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAATO, Joshua Jebuntie. Re-examining the rhetoric of public management reform from a critical management studies perspective. **Revue Gouvernance**, vol. 6, n. 2, p. 1-22, 2009.

ZHU, Bao; HE, Jing; ZHAI, Shiting. Does Financial Inclusion Create a Spatial Spillover Effect Between Regions? Evidence from China. **Emerging Markets Finance & Trade**, 55, p. 980–997, 2019.

ZILIO, Lara Bethânia et al. Organizações contra-hegemônicas e a possibilidade de redescoberta da política na modernidade: uma contribuição a partir do pensamento de Hannah Arendt. **Cad. EBAPE.BR**, vol. 10, n. 4, p. 789-803, 2012.

ŽIŽEK, Slavoj. **A visão em paralaxe**. 1ª. Reimp. São Paulo: boitempo, 2012a.

\_\_\_\_\_. **The courage of hopelessness: Chronicles of a Year of Acting Dangerously**. New York: Penguin Random House, 2017.

\_\_\_\_\_. **Vivendo no fim dos tempos**. Tradução Maria Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2012b.