

## **BANCO CENTRAL DO BRASIL: AUTONOMIA VS. DEPENDÊNCIA**

Eduardo Raposo/ Departamento de Sociologia e Política PUC-Rio

A autonomia do Banco Central do Brasil volta a ser debatida, porém, desta vez, em uma circunstância duplamente inédita: em função da vitória do candidato de oposição à presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, e da enorme importância adquirida nas duas últimas décadas pelos sistemas financeiros nacional e internacional no financiamento de nosso desenvolvimento, em face das dificuldades fiscais do Estado brasileiro.

Na verdade, desde o governo Juscelino Kubitschek, quando havia sido implantado no país um capitalismo em bases monopolistas, os instrumentos de gestão monetária e financeira para administração dessa nova situação continuavam os mesmos. A essa deficiência e inadequação instrumental somou-se uma crise econômica com pressões inflacionárias e maior demanda de crédito. Os governos Jânio Quadros e João Goulart herdaram essa situação, onde se fazia urgentemente necessário renovar e modernizar os instrumentos de administração, sobretudo nas áreas monetária e financeira.

Até 1964, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), instituição fraca e vulnerável a interesses clientelísticos dividia, com o Banco do Brasil e com o Ministério da Fazenda, as prerrogativas do controle monetário do país. Destituída de instrumentos efetivos de gestão monetária e financeira, se mostrava impotente em face dos setores produtivos e agentes especulativos que, organizados politicamente, lutavam contra qualquer política monetária que pudesse restringir suas atividades.

A reforma bancária, ao criar o Banco Central (Lei 4.595/1964), modificou esta situação, o que perturbou interesses consolidados e provocou a resistência de grupos que, localizados tanto no Estado como na sociedade, temiam uma política creditícia mais rigorosa ou mesmo ambicionavam controlar os mecanismos da política monetária e creditícia do país.

A criação do Banco Central do Brasil surgiu, portanto, como antídoto contra uma situação de transferência de recursos da sociedade para clientelas ligadas ao Poder Executivo através de subsídios geradores de déficit público. Nesse contexto é que a autonomia da autoridade monetária

foi concebida, tendo como função salvaguardar o Banco Central para que este não se transformasse em instrumento dos políticos no poder em benefício de seus próprios interesses ou dos grupos a que pertenciam.

A fórmula aplicada para dar autonomia à autoridade monetária previa que os diretores do Banco Central tivessem estabilidade garantida. Fazendo com que diferentes governos participassem sucessivamente das nomeações dos diretores, nenhum deles teria, portanto, maioria das indicações.

No entanto, essa autonomia não resistiu ao seu primeiro teste. Já na passagem para o governo Costa e Silva em função de conflitos entre as duas equipes de governo, toda a diretoria do Banco Central do período Castelo Branco pediu demissão. De lá para cá, a autonomia monetária permaneceu submetida ao Poder Executivo, tendo adquirido no presente período presidencial uma autonomia de fato, ainda não regulada por lei.

Foram os seguintes os passos para essa descaracterização: Segundo a Lei 4.495 de 1964, que havia criado o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, este funcionaria como órgão interministerial, possuindo poderes normativos na formulação das políticas monetária e creditícia, estabelecendo os limites de atuação tanto do Banco do Brasil como do Banco Central do Brasil. O BC seria, então, o agente executivo do CMN. Inicialmente, faziam parte do CMN o Ministro da Fazenda (seu presidente); o presidente do Banco do Brasil; o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; e mais seis membros nomeados pelo presidente da República por um período de seis anos, com possibilidade de recondução. Participavam eventualmente das reuniões do Conselho, mas sem direito a voto, os ministros, da Indústria e Comércio e do Planejamento e Coordenação Econômica. A partir de 1969 (Decreto 65.769), passam a fazer parte do Conselho, os ministros do Interior e da Agricultura, sendo que os ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio, antes sem direito a voto, passam a tê-lo. A partir de 1972 são incluídos ainda os presidentes do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal (CEF). Aumentando mais ainda o poder do Conselho, é incorporada às suas atribuições, a política nacional de abastecimento, anteriormente formulada pela SUNAB que passa, a partir de então, a ser apenas a fiscalizadora de tal política. Coroando essa engenharia institucional, o BC passa a ter uma diretoria formada por cinco membros com direito a voto no Conselho, adquirindo, conseqüentemente, maioria em seu interior se transformando, portanto, na instituição central e estratégica de toda a política econômica nacional. Assim, o CMN e o BC passam a ser, ao contrário do imaginado pela reforma bancária de 1964 que preconizava sua autonomia, um agente do Poder Executivo,

concentrador de múltiplas funções e prerrogativas, formulando e executando toda política econômica nacional.

A partir do início do governo Geisel (1974/1979), quando novo diagnóstico é realizado sobre a crise nacional, a importância e as atribuições de algumas das principais instituições nacionais são modificadas, entre elas o Banco Central do Brasil que, através da Lei 6.045, de maio de 1974, perde os mandatos fixos dos seus diretores, o que debilita seus super poderes. O número de membros do CMN também é reduzido e os diretores do BC passaram a ser nomeados pelo presidente da República, sem audiência do Congresso. Passaram a não ter mandato certo sendo demissíveis *ad nutum*, perdendo quatro votos que tinham no Conselho Monetário. Apenas o presidente ficou com direito a voto. A partir de então, com o esvaziamento dessas instituições, o centro estratégico das decisões transfere-se para o Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Os anos de crescimento sem maiores restrições duraram até 1974 quando a primeira crise do petróleo exige que a economia realize novos ajustes em função do aumento das taxas de inflação provenientes dos repasses dos preços externos e dos mecanismos de indexação que então vigoravam. Nesse novo contexto o BC formula e executa política de endividamento externo visando aproveitar as baixas taxas de juros externos e a disponibilidade de petrodólares para o financiamento do desenvolvimento nacional. Do governo Geisel para o governo Figueiredo o contexto econômico internacional não melhora enfraquecendo a posição do BC que se vê cada vez mais restrito em suas ações a utilização de altas taxas de juros para combater o processo inflacionário que se instalava no país.

Com altas taxas inflacionárias, o governo Sarney inaugurou o primeiro de uma série de planos que visavam estabilizar a moeda nacional. Nesse contexto o BC participa de uma série de experimentos fracassados, mas que culminaram (governo Itamar Franco/ FHC) em um plano que no bojo de seu sucesso recolocou o BC no centro do sistema institucional do país.

Porém, se o BC e o Ministério da Fazenda, tornaram-se as instituições fortes e centrais do governo FHC, do ponto de vista externo a economia adquire enorme fragilidade, posto que a efetiva estabilidade da nova moeda nacional (o Real), baseava-se tanto no esforço do governo em promover a desindexação da economia – interrompendo a espiral inflacionária -, como, também, na necessidade de evitar novos déficits através da realização de ajuste fiscal para equilibrar as contas públicas. Sem um ajuste fiscal e sem ter realizado uma poupança interna que pudesse financiar os custos de suas despesas, as taxas de juros se tornam um dos maiores problemas da economia

nacional, alcançando seus patamares mais altos exatamente durante as crises mexicana (1994); asiática (1997); russa (1998); durante o mês de março de 1999, quando uma fuga de capitais ameaçava a economia nacional e, mais recentemente (2002) face a crise Argentina e às incertezas do ano eleitoral. Em todos esses momentos, os aumentos das taxas de juros foram considerados pelo governo brasileiro medidas necessárias e de caráter “temporário” com o objetivo de continuar atraindo capital externo e, também, de evitar a volta da inflação, enquanto um ajuste fiscal mais efetivo não viesse regular esses problemas de maneira mais permanente.

Essa situação transformou a dívida pública nacional que em 1994 era de 153.162 bilhões de dólares em uma dívida que atingiu no final do ano de 2002 a cifra de 850 bilhões de reais, aproximadamente 60% do PIB nacional, situação que fragilizou enormemente o BC tornando-o cada vez mais dependente dos empréstimos assumidos pelo governo no mercado nacional e internacional. É nessa situação, de força doméstica, mas de fragilidade externa, que a autonomia do Banco Central volta a ser discutida.

São poucos os estudos de ciência política sobre bancos centrais, apesar da enorme importância adquirida por suas atividades em um mundo cada vez mais globalizado e submetido a uma lógica financeira. Os economistas, por sua vez, tem realizado numerosos trabalhos onde desenvolveram diferentes medidas de mensuração de suas autonomias. Assim, entre outros, foram criados índices baseados na independência legal dos bancos centrais; nas taxas de alternância dos seus presidentes e, também, índice baseado em sua autonomia política e econômica.

A tarefa mais importante dos bancos centrais é a realização de política monetária, ou seja, a regulação das taxas de juros e o fornecimento de meio circulante, o que incide diretamente sobre o controle da inflação e, conseqüentemente sobre as taxas de crescimento econômico e de desemprego em seus países. Por vezes bancos centrais desempenham outras tarefas como financiamento de projetos de desenvolvimento e ajuda a bancos privados em dificuldades, o que pode entrar em choque com a tarefa de manutenção do poder de compra da moeda dificultando o desempenho de suas funções.

A respeito da relação existente entre autonomia do BC e estabilidade de preços, a literatura especializada mostra que a autonomia do BC é recomendável como mecanismo preventivo após processos de estabilização bem sucedidos e que a autonomia dos bancos centrais depende de uma inúmeros fatores, seja de ordem legal, política, econômica e, mesmo, da personalidade de seus dirigentes, e que este mecanismo só torna-se efetivo quando a sociedade chega a um consenso

político que afaste a expansão monetária como instrumento de política econômica. Convém, porém, ressaltar que os consensos de natureza política no Brasil são dificilmente atingidos. Prova da incapacidade de nossas instituições, mesmo nos períodos democráticos, em construir consensos a respeito delas mesmas, é o altíssimo nível de instabilidade dessas instituições em seus percursos históricos, resultando dessa situação a fragilidade da identidade e da consciência pública que se restringe, atingindo a base de apoio político da própria democracia. Essa falta de consenso esteve presente, de forma extremamente nítida, nos principais momentos de constituição das autoridades monetárias no Brasil. Não foi por outro motivo que tanto a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) quanto o Banco Central do Brasil, só conseguiram ser criadas em períodos autoritários, 1944 e 1965 respectivamente, quando as divergências a respeito do modelo institucional a ser implantado eram submetidas a um controle autoritário que reduzia significativamente as pressões exercidas pelos grupos políticos da sociedade. Não é demais lembrar, também, que todos os planos de estabilização monetária foram implementados por Medidas Provisórias, “protegidos” das pressões e negociações que ocorrem no Congresso Nacional.

A histórica instabilidade de nossas instituições públicas, no contexto político e social de um país como o Brasil, que detém enorme massa de excluídos desorganizados e grande quantidade de grupos heterogêneos e organizados, advém de uma modalidade de competição política intrinsecamente desestabilizadora que começa a se formar nos anos 30, quando o Estado brasileiro inaugura um extraordinário processo de concentração de prerrogativas em algumas de suas instituições. Essas instituições que promoverem um crescimento econômico concentrador de oportunidades, passaram a deter, simultaneamente, um enorme poder decisório, controlando monopolisticamente atividades estratégicas e a capacidade política de eleger, na sociedade, quais grupos serão preferencialmente atendidos pelos recursos que controlam. Nessa situação, os grupos excluídos dos benefícios por elas controlados quando conseguem se organizar procuram desestabilizar essas mesmas burocracias que os excluem. Esse modelo é a matriz da instabilidade de nosso sistema institucional e nos diferencia dos países onde instituições e regras são voltadas para e são aceitas pela maioria da população, adquirindo, conseqüentemente, o respaldo político necessário para planejar o desenvolvimento das sociedades a que servem. Assim, a estabilidade de nossas instituições públicas deve vir de coalizões políticas estáveis formadas pela convergência tanto dos grupos “esquecidos” pelas políticas públicas conservadoras como pelos grupos organizados que tem interesse em viver sob uma ordem institucional mais estável e perene que favoreça ao desenvolvimento nacional.

Nesse sentido creio que, para além da necessária criação de um regime permanente de equilíbrio nas contas públicas e da autonomia das autoridades monetárias, a estabilidade não só do sistema financeiro, mas também, do próprio valor da moeda nacional, repousa e ancora-se, em coalizões políticas e sociais amplas e estáveis.

Os bancos centrais existentes hoje no mundo adotam diferentes modelos de autonomia que vão desde os mais autônomos como o FED americano e o Bundesbank alemão (antes da União européia), até os subordinados ao Poder Executivo (como o brasileiro), passando pelo adotado, a partir de 1997, pela Inglaterra, que desfruta de autonomia operacional e, parece, está inspirando a proposta de Banco Central que está sendo moldada pelos assessores econômicos do governo eleito. Segundo esta proposta, o Conselho Monetário Nacional, formado pelos ministros da Fazenda e do Planejamento e pelo presidente do Banco Central, teria o poder de definir as metas monetárias, cambiais e inflacionárias, que poderiam ser conciliáveis com compromissos sociais como o aumento das taxas de emprego. A partir da definição dessas metas o Banco Central teria autonomia funcional para cumpri-las.

O modelo inglês, que parece chamar a atenção dos assessores econômicos do novo governo eleito, permite em sua engenharia interna, que o BC seja ao mesmo tempo, autônomo em suas decisões funcionais face as pressões inflacionárias exercidas sobre o poder Executivo mas, também do mercado, limitado pelas metas acordadas com o próprio Poder Executivo, detentor de um mandato de 54 milhões de eleitores para que realize a proeza de coordenar um esforço nacional que produza um desenvolvimento sustentável que possa ser usufruído pela maior quantidade possível de brasileiros.