

# A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO: PRIVATIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO EM FAVOR DO MERCADO?

Sócrates Jacobo Moquete Guzmán\*

*Resumo:* A idéia deste trabalho consistirá primeiro em explorar a explicação sobre a gênese histórica e teórica da separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo, sustentada por Wood. Pretende-se com isso ressaltar que esse resultado histórico gerou uma esfera econômica não pautada pela responsabilidade democrática de *checks and balance*, mas sujeita as regras próprias de convalidação de sua eficiência dadas pelo instrumento ideal chamado mercado. Em segundo lugar, procurar-se-á demonstrar que a proposta de Independência do Banco Central, IBC, ao igual que outras reformas no contexto neoliberal brasileiro, está condicionada a uma visão do mercado como espaço neutro e eficiente de alocação de recursos, onde a esfera política que poderíamos chamar de formal, não deve intervir. Objetiva-se demonstrar que a Independência do Banco Central faz parte de um processo de privatização do poder político em favor do mercado, para aprofundar o regime de acumulação financeirizado, ou dominação do capital financeiro especulativo sobre a dinâmica de acumulação, tendo como estudo de caso o contexto neoliberal brasileiro. Este trabalho quer contribuir na construção de uma visão integrada entre as ciências Econômica e Política sobre a IBC, colocando-a a disposição da sociedade brasileira.

*Palavras-Chave:* Independência do Banco Central; Acumulação capitalista; Política e Economia.

*Abstract:* The idea of this work will consist, first, in exploring the explanation on genesis historical and theoretical of the separation between the “economic” and the “politician” in the capitalism, supported for Wood. One intends with this to underline that this historical result generated an economic sphere not conducted by the democratic responsibility of checks and balance, but it subjects the proper rules of ratification of its efficiency given by the ideal instrument called market. Second, we are seeking to demonstrate

*that the IBC proposal, equal one that other reforms in the Brazilian neoliberal context, is conditional to a vision of the market as neutral and efficient space of allocation of resources, where the sphere politics that we could call “formal” it does not have to intervene. Another objective is to demonstrate that the Central Bank Independence is part of a process of privatization of the political power for the market, to deepen the regime of accumulation, or domination of the speculative financial capital on the accumulation dynamics, having as case study the Brazilian neoliberal context. This work want to contribute to the construction of a vision integrated between Political and Economics sciences on the IBC, for the orientation of the Brazilian society.*

*Key Words: Central Bank Independency; Capitalist accumulation; Politics and Economics.*

## 1- ORIGEM TEÓRICA DA ABORDAGEM INTEGRADA ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA

O presente artigo é fruto de pesquisa desenvolvida em parceria com o CNPq. A preocupação principal aqui é mostrar uma perspectiva de abordagem inédita sobre o tema relacionado com a Independência do Banco Central, IBC. Consiste em integrar aos argumentos e à visão econômica sobre a proposta de IBC um olhar da ciência política, marxista, neste caso, porque está baseada no trabalho de Wood (2003).

Essa autora realiza uma releitura do marxismo tentando retirar o que ela denomina de erros da maioria dos seguidores de Marx, principalmente em relação ao suposto determinismo econômico de sua teoria, e porque não também dos seus críticos que vêm nesse erro uma redução ou simplificação da análise política e econômica dos fenômenos sociais. Ao tentar mostrar que Marx não propugnou por esse determinismo, Wood reconstrói historicamente o que ela denomina de processo de separação das esferas econômica e política que teria sido incentivado pelos proprietários do capital para isolar as decisões econômicas das políticas, em relação ao grau de participação da população nas primeiras.

O surgimento da democracia é então focalizado para mostrar que antes do surgimento do capitalismo existia a democracia antiga, mais especificamente ateniense, que apesar das restrições colocadas à participação de escravos e mulheres, reconhecia ao resto dos habitantes uma participação ampla em todas as esferas de decisões e mais especificamente econômica que é o campo que nos interessa mostrar.

Já, o tipo de sistema democrático (representativo) que se consolida com o capitalismo teria sido construído de tal forma a separar a esfera econômica do resto dos espaços onde o cidadão tem direito a eleger, votar e opinar. Os proprietários dos meios de produção, capitalistas, incentivaram e forçaram o surgimento de um tipo de cidadania democrática onde a esfera econômica fosse

aceita como o único contexto onde outro tipo de controle e participação é permitido pela sociedade, para evitar assim a imposição de limites à acumulação de capital e, portanto ao padrão sistêmico de riqueza que estivesse dominando em determinado período histórico (BRAGA, 2000).

Esse processo de separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo se tornou uma questão estrutural, que quer dizer, ele se consolidou no sentido do capitalismo ter enfiado “uma cunha entre o econômico e o político, permitindo que assuntos considerados essencialmente políticos como “a disposição do poder de controlar a produção e a apropriação, ou a alocação do trabalho e dos recursos sociais” fossem “afastados da arena política” e deslocados para a esfera econômica” (WOOD, 2003, p. 28),

Em relação ao tema da IBC, este trabalho faz uso da concepção de Wood para vinculá-la a uma análise crítica sobre as teorias monetaristas. Estas pregam o insulamento das decisões econômicas, e não só monetárias, em relação ao princípio de freios e contrapesos (*check and balance*) dentro do sistema governamental democrático. Porém, como veremos, os seus críticos asseguram que isso gera um excesso de poder das autoridades econômicas.

No caso do Brasil, o que teria permitido que a sociedade lhe outorgasse um maior poder às autoridades econômicas e do Banco Central em particular, como parece ter sido a evidência após o Plano Real? Considera-se aqui que a resposta passa por questões gerais sugeridas pela construção teórica de Wood (2003) assim como por outros teóricos da economia marxista como Chesnais (1998) e Braga (2000). Mas, principalmente porque no contexto específico nacional, o sucesso do Plano Real no enfrentamento da alta inflação legitimou, num longo período, as autoridades econômicas (Ministérios da Fazenda e de Planejamento e ao Banco Central), as quais tanto nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso quanto, talvez em menor medida, no governo Lula, aceitam a lógica do modelo de dominância financeira caracterizado por Braga (2000), Chesnais (1998), Chesnais e Plihon, (2003), que é regido pelo capital especulativo.

A seguir apresentam-se de maneira conjunta os fundamentos da proposta de IBC e as críticas recorrentes provenientes de alguns autores post-keynesianos e marxistas à mesma. O que deve ressaltar-se é a essência dos argumentos a favor e contra a IBC, procurando um vínculo explicativo através do uso das teorias de Wood (2003) para o aspecto relacionado à separação entre o econômico e o político, e de Braga (1998) e Chesnais (1998) para a inserção da proposta da IBC na lógica de dominância financeira.

## 2. A PROPOSTA DE IBC: ASPECTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS

Nas últimas duas décadas, configurou-se no contexto político e econômico brasileiro uma série de medidas que têm sido identificadas como um processo de reformas com orientação de mercado, mais conhecido como neoliberalismo. Dentro dessa realidade está a proposta de adoção

formal da Independência do Banco Central, IBC, originada, entre os economistas neoliberais, como uma saída contra a intervenção dos agentes políticos, pretendendo isolar as autoridades monetárias dos ciclos políticos (ALESINA, 1988; CUKIERMAN, 1992), o que supostamente geraria estabilidade e eficiência, derivada da neutralidade, em termos de conseqüências sociais, das decisões eminentemente “técnicas” das políticas monetária e econômica.

Em relação ao tema, existem autores que vêem na IBC uma questão prática e operacional, com pouca ou nenhuma relevância no campo teórico. De outro lado situam-se os que consideram tratar-se de uma questão teórico-empírica derivada do trinômio credibilidade-reputação-delegação, baseada, ademais, em alguns conceitos ou teorias, como a taxa natural de desemprego e a neutralidade da moeda em dados empíricos que mostrariam que, em média, os países com bancos centrais mais independentes apresentam taxas de inflação mais baixas.

Essas supostas constatações, principalmente as empíricas, são então usadas como instrumentos na construção intelectual (abstrata) de um novo conhecimento (teoria-modelo) baseado, como é lógico, em evidências. A esse argumento é que se subscrevem os monetaristas e defensores em geral da IBC.

Uma das versões mais conhecidas da IBC, diz que à medida que se administra o Banco Central, guiado por regras fixas (FRIEDMAN, 1978) e garantida a independência ou autonomia, gerar-se-ia reputação em relação aos agentes do mercado nacional e internacional, o que conseqüentemente reduziria as possibilidades de instabilidades macroeconômicas que resultassem na elevação da inflação.

Como se sabe, uma das funções básicas do Estado se concretiza através do banco central: o monopólio na criação de dinheiro, o que determina em grande medida o controle da oferta monetária. Esta última é, no monetarismo, a variável principal na preservação da estabilidade de preços.

O questionamento feito historicamente à racionalidade da existência de uma autoridade monetária centralizadora destacava a existência de experiências históricas de *free-banking* ou banca livre, como o caso da Escócia e dos Estados Unidos, que justificavam a produção de dinheiro de forma privada. Ainda assim, mesmo muitos dos que vêem uma maior eficiência em um sistema de *free banking* admitem que o monopólio estatal na criação de dinheiro é um fato estabelecido, o que faz necessário procurar uma forma de controlar esse monopólio. Esses fatos históricos podem ser relacionados com a abordagem de Wood (2003) sobre o processo de separação do econômico e o político, que se impôs com o capitalismo.

Quando se procura controlar o monopólio estatal na criação de dinheiro, essa preocupação nasce do fato de que os governos, representados pelos seus líderes políticos eleitos, apresentam um viés inflacionário que, na presença de uma autoridade monetária dependente, permite implementar políticas, perto dos períodos eleitorais, que aumentem as oportunidades de permanecer no poder, como observa-se na teoria de Alesina (1988).

Em termos dos ciclos político-econômicos alega-se que se o banco central permanece muito dependente dos agentes políticos, o manejo da política monetária com fins eleitorais se traduzirá em ciclos econômicos. Ademais, se os partidos políticos têm prioridades distintas entre eles, quanto à inflação e o crescimento (ou o emprego), se gerará uma variabilidade excessiva na política econômica em geral e na monetária em particular, aumentando a incerteza na economia (ALESINA, 1988).

A sociedade, ao ser afetada pelos processos inflacionários, acelerados muitas vezes como conseqüência dessa conduta dos agentes políticos, tem procurado criar instituições e/ou melhorar as existentes, para reduzir o viés inflacionário. Três delas são: 1- a conversão em um bem ou em uma moeda de outro país; 2- o estabelecimento de regras legais, pelas quais a autoridade monetária deve guiar sua conduta e 3- a independência dos bancos centrais em relação ao governo.

Nesse contexto é que aparece a IBC como uma possibilidade legal da política monetária adquirir a credibilidade necessária. Permitir-se-ia, com a IBC, que a autoridade monetária siga suas políticas com uma visão que vá além das contingências políticas de curto prazo. Isto na medida em que um banco central independente não teria aqueles objetivos que geram o problema de credibilidade: a arrecadação do imposto inflacionário, inflar a economia com objetivos eleitorais, etc.

Nas últimas décadas tem se popularizado a hipótese da existência de um problema de inconsistência temporal (*time-inconsistency problem*), conceito originalmente cunhado por KYDLAND PRESCOTT, (1977) presente nas decisões tomadas pelas autoridades representantes do governo de uma nação, as quais praticamente não têm regras limitantes de suas ações; isto originou uma busca de alternativas para a solução desse problema. Aplicada à área de política monetária, esta hipótese poderia ser considerada como uma versão diferente da busca do controle da emissão de moeda, assumindo como válidas as teorias da taxa natural de desemprego e neutralidade da moeda.

Mas, como admite um de seus principais defensores, a IBC busca facilitar o caminho de acesso dos governos dos países agrupados no G-7 e “em primeiro lugar dos investidores” aos mercados financeiros mundiais em expansão (CUKIERMAN, 1996, p. 390). Ademais pretende ser uma alternativa aos esgotados mecanismos institucionais como Bretton Woods e o anterior Sistema Monetário Europeu que garanta o controle (por parte dos países de grandes economias industrializadas e dominantes do sistema de comércio internacional) das políticas econômicas com o interesse de defender em primeiro lugar seus interesses econômicos e financeiros (criar um clima que garanta o pagamento da dívida externa, etc.).

Apresentam-se agora algumas críticas à proposta de IBC. Carvalho (1994) assinala que, mesmo tomando como contexto a teoria das decisões públicas (*public choice theory*), aceita por muitos dos economistas neoliberais proponentes da IBC, têm-se dúvidas se os banqueiros centrais agiriam realmente para sustentar a estabilidade de preços em lugar de adotar outras políticas para incrementar o seu poder, a sua influencia e inclusive as gratificações monetárias.

Também têm sido identificados limites teóricos e práticos no modelo das metas inflacionárias outorgadas a uma autoridade monetária independente, (SICSÚ, 2002), que é o modelo brasileiro atual sob o governo Lula. Já, de acordo a Corazza (1995), a questão da IBC não pode ser tão simples se se reconhece que a própria origem dos bancos centrais determina a sua natureza teórica ambivalente público-privada, definida pela sua dupla inserção no Estado e no sistema financeiro. Nesse sentido, o caráter público dos bancos centrais não decorre de sua inserção na estrutura estatal, mas de sua função como banco dos bancos, cujo exercício, porém, reafirma a dimensão privada dos bancos centrais.

Minsky (1994, p. 33) também critica a fixação da estabilidade de preços como objetivo principal por parte de um banco central, pois, pelo contrario, considera outros objetivos de política econômica. Este autor, depois de caracterizar o momento econômico atual como uma busca do fortalecimento e extensão da integração financeira internacional e de admitir a rapidez com que esse processo está acontecendo, considera essencial a convergência dos objetivos de política econômica dos estados nacionais como corolário desse processo. No entanto, adverte que, dado o fato de que “no ranking atual de objetivos almejados pelos bancos centrais o peso do pleno emprego está bem perto de zero e a contenção da inflação está perto de um” não se deve pagar o preço do alto desemprego e do baixo crescimento imposto aos países devedores para alcançarem essa integração.

Como alternativa Minsky espera que medidas dirigidas ao estabelecimento de uma maior autonomia da política econômica dos estados nacionais estarão novamente na agenda desses países. Desde o ponto de vista da Ciência Política e também no próprio campo da Economia como vimos, existem sérias dúvidas de que os resultados estabilizadores sejam alcançados por essa única via, da IBC. Pois, para muitos estudiosos, as conseqüências seriam de déficit democrático e autoritarismo na sociedade, ao se outorgar independência de ação a autoridades monetárias não eleitas pelo voto (DAHL, 1989; PRZEWORSKI, 1993). Quer dizer, em uma área de tanta relevância hoje, como a Economia, e mais especificamente, a de política monetária, o isolamento do processo decisório em poucas mãos, não contribuiria para a consolidação da democracia.

Por outro lado, adaptando as idéias mais gerais de Wood (2003) poderíamos interpretar a IBC como parte de um processo, mais amplo, de privatização da esfera política em favor do mercado destinada a garantir a dinâmica de acumulação de capital em mãos do setor financeiro especulativo no contexto capitalista mundial.

Nesse sentido, a idéia consiste: primeiro, em incentivar o leitor a explorar a explicação sobre a gênese histórica e teórica da separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo, sustentada por Wood. Pretende-se com isso destacar que esse resultado histórico gerou uma esfera econômica não pautada pela responsabilidade democrática de *checks and balance*, mas sujeita a regras próprias de convalidação de sua eficiência dadas pelo instrumento ideal chamado mercado.

Em segundo lugar, procura-se demonstrar que a proposta de IBC, ao igual que outras reformas no contexto neoliberal brasileiro, está condicionada a uma visão do mercado como

espaço neutro e eficiente de alocação de recursos, onde a esfera política que poderíamos chamar de formal, não deve intervir.

Em relação ao primeiro ponto, a privatização de uma parte da esfera política em favor do mercado, é pensada a partir de Wood (2003), a qual afirma que em sua origem, o capitalismo realizou um movimento em relação às “formas de produção” anteriores, que lhe permitiu transformar a esfera política.

Num sentido, a integração da produção e da apropriação representa a “privatização” final da política, pois funções antes associadas a um poder político coercitivo –seja ele centralizado ou “parcelizado”- estão agora firmemente alojadas na esfera privada como funções de uma classe apropriadora privada, isentas das obrigações de atender a propósitos sociais mais amplos. Em outro sentido, representa a *expulsão* da política das esferas em que sempre esteve diretamente envolvida (WOOD, 2003, p. 46).

Tenta-se demonstrar aqui, com Wood, que a esfera econômica, em comparação com a esfera política, também é um espaço de poder “político”, embora privado, dominado pelo capitalista. Sendo que, a chamada democracia liberal como modelo político que praticam nossos países, tende a libertar essa nova esfera de poder e não a restringi-la, no sentido de lhe outorgar um significado de oportunidade não de coação, pelo menos no caso do mercado que é uma das partes constituintes da esfera econômica. Esse “é percebido como uma esfera de liberdade, de escolha, até mesmo por aqueles que sentem necessidade de regulá-lo” (WOOD, 2003, p. 201). Para se entender o ponto fundamental que objetiva este estudo, pode-se observar que,

Existem dois pontos críticos relativos à organização da produção capitalista que ajudam a explicar o caráter peculiar do “político” na sociedade capitalista e a situar a economia na arena política: primeiro, o grau inédito de integração da organização da produção com a organização da apropriação; e segundo, o alcance e a generalidade dessa integração, a extensão praticamente universal a que a produção no conjunto da sociedade se mantém sob o controle do apropriador capitalista. O corolário desses desenvolvimentos na produção é que o apropriador prescinde do poder político direto no sentido público convencional, e perde muitas das formas tradicionais de controle pessoal sobre a vida dos trabalhadores fora do processo imediato de produção, que antes estavam ao alcance dos apropriadores pré-capitalistas. Novas formas de controle direto de classe passam para as mãos “impessoais” do Estado (WOOD, 2003, p. 46).

As conseqüências da constatação anterior sobre a verdadeira natureza da esfera econômica e do mercado em particular, parecem ser arrasadoras para os que sustentam a proposta de IBC. Seria necessário em outra ocasião aprofundar essa verificação analítica, para tentar tornar válida a hipóteses de que a IBC responde à própria natureza do capitalismo, na sua fase atual de dominação por parte do setor financeiro especulativo (CHESNAIS, 1998; 2002; BRAGA, 2000). Sinteticamente, afirma-se que é da esfera financeira que se deve partir para compreender o atual processo de acumulação capitalista, e não mais das operações do capital industrial.

Assim a característica fundamental do capitalismo hoje é de um regime de acumulação financeirizado (CHESNAIS; PLIHON, 2003) ou de “financeirização” expressa no padrão sistêmico de riqueza (BRAGA, 2000).

Ao relacionar-se a IBC com o paradigma a que pertence, tenta-se demonstrar que ela é essencialmente uma proposta sujeita aos mesmos interesses que originaram a privatização da política no sentido mencionado mais acima. Isto significa que a libertação da esfera econômica da necessidade de controle democrático, e, portanto de convalidação dessa esfera como espaço onde opera o controle de um mercado dito neutro e eficiente, mas que na realidade responde ao poder econômico dos capitalistas.

Mais especificamente, dos estudos prévios efetuados pelos autores deste artigo, se pode afirmar que a proposta de IBC pertence também, teoricamente falando, ao paradigma institucionalista ou *New Institutional Economics* (NIE), cujas principais referências teóricas são Mancur Olson, Oliver Williamson, Ronald Coase e Douglas North, os dois últimos laureados com o Nobel de Economia em 1991 e 1993 respectivamente. Não se rompe na NIE com a economia neoclássica (uma das bases do neoliberalismo) já que a NIE parte do critério da “*rational choice*” e do poder explicativo da teoria do preço, assim como “it has tended to be neo-utilitarian in that it views institutions as largely derivative of interest” (EVANS, 1995 apud SCHNEIDER; DONER, 2000, p. 42).

A contribuição estaria na flexibilização que realiza a NIE dos supostos neoclássicos sobre a informação perfeita e a racionalidade do indivíduo e, portanto, dos mercados perfeitos. A NIE se adaptaria muito bem aos Países em Desenvolvimento, PEDs, como é considerado o Brasil, já que procura construir instituições que garantam o bom funcionamento do mercado, tarefa assumida pelas reformas neoliberais; reduzir-se-iam os custos de transação e os problemas de informação assimétrica, fortalecendo, de passo, o direito de propriedade, a estabilidade política, a credibilidade das políticas como a monetária, etc.

Do ponto de vista dos defensores da IBC, a questão de escolha de instituições é admitida como um dos espaços teóricos onde surge a proposta de independência; nesse sentido cabe citar a um de seus defensores:

[...] o debate atual entre os defensores de bancos centrais altamente independentes e conservadores e bancos um pouco mais flexíveis e independentes, mas que prestam contas de seus atos e *também* se envolvem em políticas de estabilização, faz ecoar o antigo debate entre Keynesianos e Monetaristas. Só que o debate atual se concentra na escolha de instituições e não na escolha de políticas e, o que é mais importante ainda, reconhece que a política monetária é endógena e sujeita as influências políticas (CUKIERMAN, 1996, p. 391).

Um último assunto a mencionar consiste em evidenciar o fato de que a proposta de IBC aproveita o aparelho jurídico-político estatal para efetuar a privatização da política em favor do mercado, isolando a política econômica, e monetária em particular, dos agentes e ciclos políticos (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Isso, mais uma vez, se traduz na garantia de acumulação de capital por parte do setor financeiro especulativo dominante no capitalismo hoje. Pareceria haver aqui um contraste com o outro movimento efetuado no contexto neoliberal atual, de retirar do Estado uma série de atividades principalmente no plano econômico para deixá-las a cargo do mercado ou da esfera econômica.



Mas, esse “retorno ao Estado” ou à esfera política formal, como categorizamos aqui, se explica também, no caso dos PEDs, a partir do fracasso do objetivo de retomada do crescimento das reformas neoliberais de primeira geração, puramente de ajuste macroeconômico e redução do tamanho do Estado, em termos de privatizações.

As denominadas reformas de segunda geração são uma admissão explícita da importância estratégica do Estado no contexto neoliberal. Assim, mesmo que, segundo o Banco Mundial, somente como instituição que possui a capacidade simbólica e legal de implementar as mudanças para uma sociedade orientada pelo mercado. Mecanismo este que viabiliza a “estabilidade financeira e (...) a eficiente alocação de recursos, permitindo aos participantes do mercado identificar melhor os riscos e chegar a um melhor entendimento sobre as circunstâncias de empresas e países” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 15).

Neste cenário, caberia pensar a IBC como a atrevida institucionalização dessa situação de separação, mas agora dentro do próprio aparelho estatal? Assim como o é a propugnada separação da gestão da política econômica como um todo? Portanto, verificamos que o tema tratado aqui se torna muito mais complexo, porque aqui pareceria haver um outro movimento, no sentido de buscar consolidar-se o poder político do mercado sobre o Estado, que consiste em adotar formas institucionalizadas desse poder, (através da IBC, por exemplo) para garantir, de forma mais direta, a acumulação capitalista liderada pelo setor financeiro especulativo que é quem determina hoje a dinâmica do capitalismo, quer dizer sua lógica de acumulação.

Quer dizer, a IBC, dentro do contexto de reformas neoliberais, parece ser uma das principais vias que utiliza o setor financeiro dominante no capitalismo hoje para afiançar-se. Utiliza o Estado que ainda detém grande poder simbólico e material sobre a sociedade. Então, pode-se interpretar, a partir da apreciação de Corazza (1995) colocada mais acima, que o que estaria acontecendo com a proposta de IBC, é o superdimensionamento do lado privado dos bancos centrais, fruto da natureza do capitalismo hoje. Isso último poderá ser objeto de outro trabalho, porque aqui surge como uma especulação que pode instrumentalizar esse debate.

Finalizamos esta parte com as palavras de Wood por considerá-las a síntese analítica da premissa que motivou este trabalho:

[...] A própria condição que torna possível definir democracia como se faz nas sociedades liberais capitalistas modernas é a separação e o isolamento da esfera econômica e sua invulnerabilidade ao poder democrático. Proteger essa invulnerabilidade passou a ser um critério essencial de democracia. Essa definição nos permite invocar a democracia *contra* a oferta de poder ao povo na esfera econômica. Torna mesmo possível invocar a democracia em defesa da *redução* dos direitos democráticos em outras partes da ‘sociedade civil’ ou no domínio político, se isso for necessário para proteger a propriedade e o mercado contra o poder democrático (WOOD, 2003, p. 202).

### 3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO DO BRASIL

Em relação à situação do Banco Central do Brasil cabe indicar, a partir dos fatos acontecidos na década de 1990, que o mesmo é avaliado como tendo adquirido um alto grau de autonomia, sendo que já para 2001 o FMI incorporava essa apreciação como um dos aspectos positivos da realidade brasileira:

O Banco Central não é formalmente independente, mas na prática, desfruta de uma substancial autonomia operacional. Formalmente, o BCB está sob a autoridade do Ministério da Fazenda (MF); esforços estão sendo implementados para aumentar a base legal de sua autonomia -o BCB coopera com o MF em várias áreas, incluindo projeções macroeconômicas e coordenação de políticas, consolidação dos dados fiscais (“abaixo da linha”) com os dados “acima da linha”, e a administração da dívida externa. Sob o regime de metas de inflação que foi estabelecido em meados de 1999, o Banco Central recebeu a responsabilidade de monitorar o cumprimento das metas de inflação anual estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que é presidido pelo Ministro da Fazenda. Políticas monetárias voltadas para o cumprimento das metas de inflação foram desenvolvidas independentemente, com base nas decisões tomadas pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), do qual fazem parte o presidente do BCB e seus diretores (FMI, 2001).

Cabe destacar que os indícios conduzem a afirmar que após essa constatação do FMI, tem havido um aumento, e não uma redução, do grau de autonomia ou independência do BCB no governo Lula, sendo que em meio à turbulência política, vivida em 2005, por Henrique Meirelles, seu presidente, a solução salomônica adotada pelo governo foi outorgar o status de Ministro a Meirelles. Não importaram as conseqüências de converter em um verdadeiro emaranhado a própria organização jurídica da Administração Direta do governo federal, onde agora um ministro fica sob a autoridade de outro. Tudo para garantir a continuidade do alto grau de independência permitido às autoridades do BCB.

Sobre a questão que colocamos na primeira parte deste trabalho, (o que teria permitido que a sociedade lhe outorgasse um maior poder às autoridades econômicas e do Banco Central em particular?), considera-se que vários fenômenos convergiram em favor desse inquestionável aumento de poder. Em primeiro lugar a situação interna da economia brasileira, em termos de elevada inflação, se tornou insuportável para a maioria da população, permitindo que fossem legitimados aqueles que conseguissem acabar com o caos trazido no sistema econômico pela inflação. A equipe econômica do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, conseguiu se legitimar perante a sociedade como grupo de técnicos que sem misturar a política com a economia tomou as medidas necessárias e únicas para derrotar a inflação. Pelo menos esse foi parte do discurso vendido pela mídia dominante aos brasileiros.

Como colocam Loureiro e Abrúcio (1999) no contexto específico nacional, o sucesso do Plano Real no enfrentamento da alta inflação legitimou as autoridades econômicas, segundo Ministérios da Fazenda e de Planejamento e ao Banco Central:

[...] o êxito da utilização do Ministério da Fazenda como órgão estratégico no gabinete presidencial dependeu fortemente do sucesso do Plano Real. E aqui entra uma variável fundamental negligenciada pela literatura atual: o efeito das políticas (*policies*) nos arranjos políticos imediatos e nos incentivos institucionais existentes. Assim, em resumo, podemos dizer que o sucesso do primeiro mandato de Fernando Henrique derivou da criação de uma engenharia interna de controle da delegação vinculada basicamente à atuação do Ministério da Fazenda, das características técnicas e de organização interna — formal e informal — deste Ministério e do seu papel como disseminador de uma lógica financeira ao alto escalão governamental, sobretudo por meio dos secretários executivos. Entretanto, sem a legitimação da política econômica seria provavelmente muito mais difícil chegar a este arranjo bem-sucedido (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p. 86-87).

Mas, essas autoridades, também eram favoráveis à IBC, e tinham em sua agenda imediata outorgar constitucionalmente maior autonomia ao Banco Central do Brasil. De fato, a lógica que domina hoje o capitalismo foi a que guiou a Pedro Malan e Gustavo Franco. Até hoje as denominadas equipes econômicas que tiveram a gestão no Brasil nas últimas duas décadas coincidem em aceitarem a lógica do modelo de dominância financeira regido pelo capital especulativo.

Porém, como explicar que, mesmo com a crise que motivou a desvalorização do Real em 1999, o Banco Central tenha aumentado seu poder e independência? A aceitação e adoção do modelo neoliberal no Brasil, combinada com o predomínio que exercem os mercados financeiros especulativos sobre as economias mundiais podem explicar a continuidade de aplicação do modelo. Aliado isso à realidade macroeconômica do Brasil em que a taxa de juros continua sendo uma das mais elevadas do mundo e a dívida pública atinge níveis que parecem torná-la insustentável.

Nesse sentido, a pesar de seu componente externo ter se reduzido consideravelmente nos últimos anos, a mesma tem sido substituída pela dívida pública interna que não para de crescer. A inflação acumulada dos últimos anos mais que dobrou, a pesar dos esforços realizados com a aplicação da política de metas inflacionárias que significa submeter a política econômica e do Banco Central em particular à obtenção de taxas de inflação anuais menores que dois dígitos, restringindo o potencial de crescimento econômico do país.

Portanto, o momento que hoje vive a economia brasileira e a posição obtida pelo Banco Central do Brasil nesse contexto é fruto de um processo longo que tentou-se contextualizar a seguir:

Nos primeiros anos do Plano Real, a incapacidade da reestruturação produtiva da economia brasileira, no ritmo planejado e necessário, em meio a uma entrada crescente de produtos, assim como uma taxa de câmbio supervalorizada que tirava a capacidade de concorrência aos produtos brasileiros, impediu que a forma de financiamento externo e inserção internacional implementadas pelas autoridades chegassem a um bom termo. Aliado a isso esteve a pobre performance da política fiscal, que até 1999 não foi privilegiada. Após os efeitos de uma crise internacional, em finais de 1998, as autoridades tiveram que recorrer ao FMI para que o mesmo coordenasse um

programa de financiamento de seu déficit externo junto com outras instituições financeiras como o BID e o Banco Mundial, assim como com as mais poderosas nações.

O temor inflacionário renasceu devido à ruptura da denominada “âncora cambial” o que obrigou a perseguir rígidas metas inflacionárias a partir de 1999 (não atingidas) junto com a geração de “superávits primários” nas contas fiscais, acordados junto ao FMI que os fiscalizava. A adoção, a partir de 1999, do trinômio regime de câmbio flutuante/metapara a inflação/metapara superávits primários em substituição da forma de financiamento externo. Até então baseada na atração de capitais internacionais e investimentos diretos estrangeiros (a maioria para adquirir empresas estatais privatizadas ou comprar empresas nacionais), não se constituiu em política estável para controlar as necessidades de financiamento externo, devido à sua alta dependência do comportamento da economia internacional (ALMEIDA, 2003).

Em resumo, o fracasso na primeira etapa do governo FHC, 1995-1998, para obter uma acelerada reestruturação do aparelho produtivo que permitisse equilibrar as contas externas (na crença de que a “abertura competitiva” ao colocar em andamento os mecanismos de alocação eficientes do mercado redundaria em benefícios para a economia) parece ter originado todo o posterior desequilíbrio do modelo aplicado.

Deriva-se do anterior que o planejamento do lado “real” da economia brasileira não conseguiu superar constrangimentos estruturais de origem internacional, dados precisamente pela dominância do modelo financeiro especulativo. Mas, a adoção da lógica econômica e política desse modelo parece explicar, junto com a vigência do chamado pensamento único em nível nacional, o fortalecimento das autoridades econômicas brasileiras e do Banco Central em particular.

Em relação à estratégia política adotada, o desmonte da “Era Vargas”, perseguido deliberadamente por FHC, baseou-se em uma seqüência de emendas constitucionais, leis e Medidas Provisórias que nada tiveram a invejar à ditadura militar. Sobre o significado desse processo, cabe dizer que autores, tais como, Diniz (2001) o consideram como o início de um novo regime de incentivos e regulamentos que, politicamente, conduziu o Estado a aumentar a sua autonomia em relação à sociedade e ao sistema representativo (devido ao estilo de isolamento burocrático de sua implementação por parte da equipe econômica). Ao mesmo tempo em que se observava o estreitamento dos vínculos com a nova ordem internacional. Nesse sentido, as reformas com orientação de mercado foram “resultado das escolhas e ações das elites estatais” em sintonia “com as prioridades da agenda” que determinaram a “preocupação com a atração de capitais e investimentos externos (...) sobrepondo-se aos interesses dos grupos empresariais domésticos” (DINIZ, 2001).

Em relação à facilidade com que a agenda neoliberal foi implementada por FHC, cabe repetir o seguinte. Além da credibilidade obtida por esse governante com o Plano Real, o sentido adquirido pela ação reformista experimentada no período em análise teve como alguns de seus principais antecedentes internos. O fracasso do primeiro governo pós-ditadura para retomar o crescimento e derrotar a inflação com medidas heterodoxas, assim como a promulgação de uma

Constituição que pospôs as iniciativas pró-mercado, apoiadas pelos empresários. Posteriormente, com a agenda do governo Collor interrompida devido à crise política que o tirou do poder, já havia uma clara inclinação para intensificar as medidas neoliberais, cristalizadas nas privatizações de início dos anos noventa e na abertura econômica.

Por último, o encaminhamento dado a muitas das reformas, através de emendas constitucionais, tendo a opção de fazê-lo mais facilmente por via infraconstitucional teria sido explicado por dois fatores:

Primeiramente, pela agenda externa do governo, uma vez que o formato de reforma constitucional confere muito maior visibilidade às mudanças *vis-à-vis* a *policy community* de Washington. Registre-se que a centralidade da arena internacional para o governo Fernando Henrique Cardoso é inédita na história recente do país. Em segundo lugar, na agenda interna, o agrupamento das mudanças em um conjunto amplo de reformas confere maior visibilidade à face reformista e modernizadora do governo em um quadro de ampla aprovação pública de seu programa (AZEVEDO e MELO, 1997).

O momento atual que vive a nação brasileira reflete um consenso entre os principais partidos políticos com respeito ao contínuo insulamento das autoridades econômicas e do Banco Central em particular, em relação à sociedade democrática. Não se visualiza nas próximas autoridades políticas do país uma ruptura com o modelo baseado na lógica imposta pela dominância financeira, partindo das possibilidades eleitorais que têm os candidatos à presidência do país.

#### 4. CONCLUSÃO

O processo de separação entre as esferas econômica e política no capitalismo é um aspecto estrutural cuja origem é baseada na análise histórica de Wood (2003). Já, o insulamento das decisões econômicas dentro da esfera burocrática oficial na democracia responde à natureza do capitalismo hoje, dominado pelo setor financeiro especulativo. Apesar dessa separação analítica, este trabalho quis ressaltar que ambos os processos se correlacionam, reforçando-se mutuamente porque fazem parte das estratégias de dominação usadas pelos proprietários do capital para permitir que se imponha de maneira mais fácil a sua lógica de acumulação e o seu padrão sistêmico de riqueza.

Nesse contexto, o fortalecimento da independência do Banco Central não é apenas uma medida isolada e universal para gerir as questões relacionadas com a política monetária, independentemente da conjuntura histórica que viva o sistema capitalista. A IBC converte-se num instrumento importante e decisivo em mãos dos que têm imposto a agenda neoliberal ao mundo contemporâneo. O desvendamento da natureza dessa proposta é, portanto, um aspecto relevante para compreender a dominância financeira hoje e a forma que adquire o padrão sistêmico de riqueza. Isso foi o que tentamos fazer aqui.

Tentou-se demonstrar que a Independência do Banco Central faz parte de um processo de privatização do poder político em favor do mercado, para aprofundar o regime de acumulação financeirizado, ou dominação do capital financeiro especulativo sobre a dinâmica de acumulação, tendo como pano de fundo o contexto neoliberal brasileiro.

Também se procurou evidenciar que a proposta de IBC é uma dentre um conjunto que procura aplicar soluções radicais de mercado aos fenômenos políticos, sociais e econômicos, aprofundando a separação entre as esferas política e econômica no capitalismo.

Com Wood (2003) procuramos comprovar que a IBC é, essencialmente, uma proposta sujeita aos mesmos interesses que originaram historicamente, a privatização da política no sentido de libertação da esfera econômica da necessidade de controle democrático.

Por último, identificaram-se algumas especificidades, para o caso brasileiro, da proposta de IBC, em função das características adquiridas pelo capitalismo no contexto neoliberal contemporâneo.

## 5. NOTAS

\* Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC, Ilhéus-BA. Agradeço o financiamento do MCT-CNPq e da UESC.

## 6. REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto. Macroeconomics and politics. In: FISCHER, S. (ed), **NBER Macroeconomics Annual**. Cambridge: MIT Press, 1988.

ALMEIDA, Pedro. A política fiscal brasileira de 1995 a 2002. **Documentos FEE**. Porto Alegre, n. 54, 2003. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em: 19 jun 2003.

AZEVEDO, S. e MELO, M. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

BANCO MUNDIAL. International financial architecture: an update on World Bank Group activities. **Development Committee**, World Bank. Washington, D.C. 2000.

BRAGA, José C. S. **Temporalidade da Riqueza**. Campinas: UNICAMP, IE, 2000. (Coleção Teses).

BRUNHOFF, Suzanne de. **A hora do mercado. Crítica do liberalismo**. São Paulo: Editora UNESP, 1991

CARVALHO, Fernando. *The independence of central banks: a critical assessment of the argument*. In: Encontro Nacional de Economia, 22. Florianópolis, ANPEC. 1994. **Anais**, v. 1, p. 1-14.

CHESNAIS, François. *La théorie du régime d'accumulation financiarisé: contenu, portée et interrogations*. ATTAC-FRANCE, 2002. Disponível em: <http://france.attac.org/site/page.php?idpage=1106&langue=> . Acesso em: 13 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **A mundialização financeira**. Gênese, custos e riscos. São Paulo: Xama, 1998.

\_\_\_\_\_. PLIHON, D. *Las trampas de las finanzas mundiales*. Madrid: Akal, 2003.

CORAZZA, Gentil. *A Interdependência dos bancos centrais em relação ao governo e aos bancos privados*. Campinas, 208 p. Tese de doutoramento em Economia. UNICAMP/IE. 1995.

CUKIERMAN, Alex. A economia do banco central. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, FGV, v. 50, n. 4, p. 389-426, 1996.

\_\_\_\_\_. *Central bank strategy, credibility and independence: theory and evidence*. Cambridge: The MIT Press, 1992.

DAHL, Robert. Porque mercados livres não bastam. **Lua Nova**. São Paulo, n. 28/29, 1993.

\_\_\_\_\_. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DINIZ, Eli. **Empresariado industrial e estratégias de desenvolvimento: dilemas do capitalismo brasileiro**. In: ANPOCS, Caxambu, 2001. Disponível em: <http://www.bu.edu/sthacker/lasa/artigo%20EliDiniz.doc> . Acesso em: 13 out. 2002.

FMI, FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Relatório sobre a observância de padrões e códigos**. Módulo de transparência fiscal: Brasil. Elaborado pelo Departamento de Assuntos Fiscais e aprovado por Cláudio Loser e Teresa Ter-Minassian. 2001.

FRIEDMAN, Milton. O papel da política monetária. In: SHAPIRO, E. (ed). **Análise Macroeconômica: leituras selecionadas**. São Paulo: Atlas, 1978.

KYDLAND, Finn E. e PRESCOTT, Edward. *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*. *Journal of Political Economy*, v. 85, n. 3, p. 473-491, 1977.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, pp. 69-89, 1999.

MINSKY, Hyman P. Integração financeira e política monetária. **Economia e Sociedade**, Campinas, UNICAMP, n. 3, p. 21-36, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. **Lua Nova**, n. 28/29, 1993.

SCHNEIDER, Ben R. e Doner, R. F. *The New Institutional Economics, business associations, and development*. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 20, n. 3 (79), p. 39-62, jul/sept, 2000.

SICSÚ, João. Teoria e Evidências do Regime de Metas Inflacionárias. **Revista de Economia Política**. v. 22, n° 1 (85), p. 23-33, jan./mar. 2002.

WOOD, E. M. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003.