Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 41 – março/abril/maio de 2015 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-888

BANCO CENTRAL DO BRASIL: PÚBLICO OU PRIVADO? REFLEXÕES SOBRE A AMBIVALÊNCIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E SOBRE O AMPARO LEGAL DA EMISSÃO DE MOEDA

Thiago Perez Bernardes de Moraes
Cientista político. Doutorando em psicologia social pela Universidad Argentina John Kennedy.
Thiagomoraessp@hotmail.com.

Introdução

Bancos Centrais são como pivôs das relações politicas e econômicas em todas as democracias do mundo. Geralmente a estes é conferido o monopólio em relação a emissão de moeda, e também o direito de estabelecer e administrar a taxa de juros. Isso confere ao presidente do banco central, e as demais autoridades destas instituições, um grande poder político, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de barganha individual para com o mercado financeiro. No limite poderíamos dizer que o presidente dos bancos centrais de todo o mundo, exercem maior influencia sobre a vida das pessoas do que o presidente da maioria dos países. Aqui há uma ambivalência que a ciência politica e o direito têm demonstrado pouco interesse em responder, afinal, se o banco central detém tanto poder, por que os meios de recrutamento de seus postos não são feitos de forma democrática, através da eleição direta, por exemplo? Essa é uma pergunta difícil de responder, e foge do escopo deste trabalho, entretanto através do caso brasileiro obteremos alguns insights úteis.

O caso brasileiro é peculiar, pois mesmo o banco central sendo público (diferente dos países desenvolvidos onde eles de *praxys* são privados), ele age como um banco privado, pois detém o monopólio da emissão de moeda, e também o monopólio sobre o direito de controle das políticas econômicas, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento da taxa de juros. Como a política econômica brasileira basicamente está voltada ao “combate a inflação”, no qual se utiliza como principal instrumento a taxa de juros as autoridades do

Banco Central do Brasil adquirem bastante poder de barganha, afinal, eles detém o monopólio sobre o controle da taxa de juros. Entendendo que esta, guarda não só relação direta com o ganho sobre os títulos da divida publica, e também sobre o nível da emissão de moeda, que nessa ótica, é controlada pelos detentores dos títulos públicos.

Este trabalho esta dividido em quatro partes e esta introdução. Na primeira parte desse trabalho discutiremos em perspectiva histórica a função dos bancos centrais e o estabelecimento destas instituições no Brasil e no mundo. Na segunda parte desse trabalho analisaremos o amparo legal da emissão da moeda no Brasil e o papel legal do Banco Central nesse jogo e no estabelecimento da política econômica. Na terceira parte desse trabalho discorreremos sobre a política econômica no Brasil arquitetada pelo Banco Central do Brasil, com um enfoque ao endividamento público e a ineficácia da política monetária. Na quarta parte desse trabalho esboçamos algumas breves considerações finais.

1 A criação dos bancos centrais

Corazza (2001) propõe uma versão teórica interessante sobre o surgimento dos bancos centrais, partindo de duas hipóteses dicotômicas. A primeira é a de que os bancos centrais foram criações arbitrárias do Estado, em prol de interesses do Estado. A segunda é a de que foi uma decisão voltada para o mercado e levada por ele como um fruto natural do desenvolvimento do capitalismo, onde o sistema bancário correntemente teve de enfrentar duras crises. A finalidade é entender a raiz da ambivalência dos bancos centrais, público x privada. (CORAZZA, 2001,127-36).

A experiência histórica mostra que os bancos centrais não surgiram da mesma forma, como seria o caso da transformação de câmaras de compensação; não foram somente as forças de mercado que impulsionaram essa metamorfose. As razões da criação dos bancos centrais vão, além disso; eles são frutos da interação entre a ação política e o mercado, da convergência do interesse do político com o interesse do “mercado”.

A questão sobre a natureza da criação dos bancos centrais não pode ser resumida de acordo com a primeira hipótese, que foram razões meramente políticas que levaram a sua fundação arbitrária pelo Estado, nem a segunda hipótese, de que os bancos centrais são frutos das forças de mercado. O que se tem então como razão, com mais aderência à realidade é que os bancos centrais resultaram da interação entre o mercado e suas necessidades e da resposta do governo, através da intervenção. Os bancos centrais nesse diapasão não foram criados para exercer o que se entende hoje como funções de bancos centrais, mas o desempenho destas instituições o levaram a tal (CORAZZA, 2001, p.127-8). De certa forma, essa relação se reproduz em maior ou menor medida conforme as individualidades políticas e sociais dos diversos países. No caso do Brasil, o caminho que tomou os poderes do Banco Central do Brasil parece convergir com o interesse de um grupo social bem distinto, que são as elites financeiras.

Ser banco do governo, banco de emissão e guardião de reservas, ainda que não sejam funções vitais de bancos centrais, foram o marco que permitiram a ascensão deles. Todavia, os bancos centrais passam a ser considerados únicos quando começam a desenvolver a função de emprestadores de última instância. Na conjuntura moderna o sistema monetário se armou num tripé composto pelo governo, bancos privados e pelos bancos centrais. Assim, os bancos centrais não podem ser encarados como simples órgãos governamentais, tem que ser entendidos como complexos e ambivalentes, semi-públicos e semi-privados, pois parte de sua atuação se insere na estrutura estatal e parte se relaciona com o crédito privado em uma dupla inserção, em uma ambivalência público-privada. (CORAZZA, 2001,138-41).

Os primeiros bancos centrais do mundo foram o da Suécia (1688), do Reino Unido (1694), da França (1800) e da Holanda (1814), e nenhum deles assumiu desde o início o monopólio da emissão de moeda. No caso da Suécia, esse monopólio só é implantado em 1904 (CHANG, 2004, p. 166-8). No Brasil, a Constituição de 1988, estabelece que a emissão de moeda compete à União, mas transfere esta competência ao Banco Central do Brasil. O que se observa na prática é que a União não interfere no assunto e o Banco Central age como o coordenador geral de um monopólio de emissão de dinheiro.

1.2 O processo de emissão de moeda pelos bancos centrais

A moeda pode ser entendida como uma reserva de valor, como um meio de pagamento para a circulação de mercadorias e uma medida de valor. Através da moeda, todos os bens e produtos são medidos em dinheiro, e o acesso a estes também se dá pelo dinheiro, desde que a sociedade em consenso aceite esse meio de pagamento. Também através do dinheiro se estabelecem os preços, e por fim o dinheiro enquanto reserva de valor guarda a tônica da possibilidade do acúmulo. A moeda ainda pode, de acordo com o contexto social, adquirir outras funções como a moral (quando utilizada pela igreja, pela caridade), como fim institucional (quando utilizada pelo Estado) ou como doméstica (quando utilizada para fins familiares) (BÚRIGO, 2000, p. 4-6).

O dinheiro na história teve uma larga trajetória até ocupar o papel que hoje detém nas relações políticas e sociais. Ele foi desde a antiguidade um instrumento de troca, sendo utilizados diversos materiais como conchas, sal, etc. É importante frisar que a moeda, ao que parece, sempre teve como característica endêmica o lastro de um poder político. A construção e manutenção das sociedades modernas sob a égide de um poder político passa também pelo consenso do estabelecimento de uma moeda única em um determinado território. Com a consolidação do Estado moderno o dinheiro deixou de ser apenas um meio de efetuar trocas e tornou-se também um forte instrumento de manutenção do poder político.

O dinheiro em alguma medida pode ser entendido como um instrumento do Estado no intuito de impor a condição de devedores ao povo,

assim garantindo o seu poder através de meios coercitivos, no caso os tributos. Mas, a moeda é em si uma criação do mercado, ao poder político logo coube à função de zelar por seu valor. O dinheiro revela uma clara relação de poder, pois apenas o Estado consegue impor o pagamento compulsório de impostos. (METRI, 2010, p. 4-6).

Um problema grave que desafia a sociedade é a poupança, na medida em que quem poupa retira dinheiro de circulação. A teoria neoclássica hoje predominante nega esta retirada de dinheiro de circulação simplesmente assumindo o pressuposto que toda poupança é imediatamente transformada em investimento produtivo. Contudo, a simples observação de que o crédito é utilizado também tanto pelo governo para pagar juros quanto pelas pessoas e empresas para a compra de bens de consumo, de imóveis usados, de ações, etc., demonstra que este pressuposto neoclássico não tem fundamento.

Um assunto interessante quanto ao dinheiro é o uso de moedas alternativas, que surge da escassez localizada de moeda, o que impediu e ainda impede o desenvolvimento econômico de comunidades afastadas dos grandes centros. É possível ver ao longo da história recente dos exemplos levantados por Búrigo (2000), que as moedas alternativas ou paralelas desempenharam um papel mais relevante para a economia das localidades onde foram implementadas do que a moeda oficial. Havendo uma moeda local, emitida por uma autoridade reconhecida pela sociedade, a demanda dos produtos locais cresce e, consequentemente, aumentam a produção e o emprego na comunidade, desde que o Banco Central competente não interfira.

O surgimento de moedas paralelas e alternativas em diversos países coloca em pauta uma nova questão: até que ponto a emissão de moeda deve ser restrita somente ao Estado? Ou pior, no caso do Brasil, a escassez de moeda em muitas localidades pode ter sido imposta na Constituição de 1988, ao proibir o Banco Central de financiar direta ou indiretamente o Tesouro Nacional. Assim, o Banco Central não pode emitir moeda para pagar gastos do governo federal para promover o desenvolvimento econômico do país. Fica então mais uma questão: afinal, se o Banco Central do Brasil emite moeda e não é para o Tesouro promover o desenvolvimento econômico como fazem algumas comunidades periféricas, é para quem então?

2 O amparo legal da emissão de moeda no Brasil - A base legal da atuação do Banco Central do Brasil

Há três casos em que o Banco Central do Brasil emite moeda. O primeiro é para cobrir o eventual déficit primário ou fiscal do governo federal, o segundo é por conta da política cambial quando há um superávit em conta corrente com o exterior e a terceira via é para o pagamento de juros da dívida pública. No primeiro e no segundo casos, o Banco Central é passivo, ou seja, só reage em favor da decisão do governo federal. Na terceira situação é onde ele tem autonomia, não só em remunerar os títulos aos capitalistas financeiros,

mas também de salvar bancos em crise e acobertar desvios e possíveis fraudes. (LIMA, 2002, p. 33-4).

O Banco Central emite moeda para o pagamento de juros, porém ele faz isso de forma camuflada nas operações de mercado aberto, chamado de "*open market*" pelos iniciados, onde então ele compra e vende títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, alegando estar fazendo política monetária para controlar o volume de dinheiro em circulação. Ora, para comprar um título do Tesouro Nacional das mãos de um portador qualquer, o Banco Central emite dinheiro, inclusive a parte correspondente aos juros (LIMA, 2002, p. 51-2). Assim, o Estado garante a remuneração dos credores da dívida pública, seja por meio da coerção impondo a toda sociedade o pagamento de tributos, e quando estes não bastam, há uma emissão de moeda nova para o gozo dos credores.

Atualmente, a emissão de moeda segundo o arranjo jurídico, é um monopólio da União, via Banco Central do Brasil (KRETZER, 2011, p. 58). Na Constituição Federal do Brasil de 1946 e de 1967, a emissão de moeda de curso forçada estava atrelada a um possível déficit. Ou seja, se o Tesouro Nacional estivesse em déficit, era possível via decisão política à emissão de moeda para cobrir tal déficit. Na Constituição de 1988, o Banco Central do Brasil ainda detêm o monopólio da emissão de moeda, por delegação de competência da União. Porém, o § 1º do art. 164 marca uma ruptura, ao estabelecer que Banco Central não pode emitir moeda para o financiamento do Tesouro Nacional. Segundo a Constituição Federal:

Art.164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente empréstimos ao Tesouro Nacional.

Ou seja, caso o governo Federal tenha um déficit, esse déficit não pode ser financiado com emissão de moeda nova pelo Banco Central do Brasil, mas com endividamento junto aos capitalistas financeiros. Isto significa que a competência da União para emitir moeda nunca pode ser exercida (KRETZER, 2011). O § 1º do Art. 164 da Constituição de 1988 solapou aos parágrafos 1º e 2º da Lei de criação do Banco Central do Brasil (Lei 4595 de 31.12.1964), em que se dizia que poderia haver emissão de moeda para cobrir déficit do Tesouro Nacional.

O poder do Banco Central do Brasil foi aumentado na lei de consolidação da criação do Plano Real (Lei 9.069 de 29 de junho de 1995) ao se estabelecer que:

Art. 6º - O Presidente do Banco Central do Brasil submeterá ao Conselho Monetário Nacional, no início de cada trimestre, programação monetária para o trimestre, da qual constarão, no mínimo:

I – estimativas das faixas de variação dos principais agregados monetários compatíveis com o objetivo de assegurar a estabilidade da moeda; e

II – análise da evolução da economia nacional prevista para o trimestre, e justificativa da programação monetária.

§ 1º - Após aprovação do Conselho Monetário Nacional, a programação monetária será encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Assim, todas as diretrizes previstas pelo Banco Central do Brasil para o cumprimento da pretensa estabilidade da moeda viram prioridade na agenda. Nesse caso, tanto o Ministério da Fazenda quanto a Presidência da República e todo o poder político ficam reféns dessa política de estabilização do Banco Central e não podem exercer outra política (KRETZER, 2011, p. 38). Apesar disso, a Lei prevê a participação do Congresso Nacional na aprovação ou reprovação dos planos do Banco Central, mas de forma esdrúxula, pois no final do art. 6 da Lei 4595 fica cristalizada a independência do Banco Central, ao se estabelecer que:

§ 6º - Caso o Congresso Nacional não aprove a programação monetária até o final do primeiro mês do trimestre a que se destina, fica o Banco Central do Brasil autorizado a executá-la até sua aprovação.

Esse dispositivo autoriza o Presidente do Banco Central do Brasil a atuar com plena liberdade, não importando o quanto danoso isso seja. Entra aqui então a resposta para a questão de para quem o Banco Central do Brasil emite dinheiro, encontrada no Art. 12 da Lei 4595, que diz que:

Art. 12 – O Banco Central do Brasil operará exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por Lei.

O Banco Central do Brasil é uma autarquia do governo federal que já conta em termos legais com autonomia operacional e patrimonial, só não possui ainda na letra da lei a independência administrativa, que seria o insulamento máximo de suas autoridades, pois os dirigentes tornar-se-iam indemissíveis. O Banco Central do Brasil tem plena liberdade para formular e implementar a política monetária sem interferência legal do Ministério da Fazenda e da Presidência da República. (FREITAS, 2006, p. 287).

Segundo Benayon (2011), na prática o Banco Central brasileiro já possui uma larga independência vide que não tem de fazer licitações para endividar o país. Nesse sentido ele está livre para estabelecer altas taxas de juros, mesmo que não sejam eficientes no combate a inflação e alarguem ainda mais a dívida do Governo Federal. O debate sobre a independência do Banco Central, segundo o professor Castro (2005), obstrui a fluidez de um diálogo ainda mais necessário na sociedade referente à administração da política econômica que garanta mais equidade de direitos.

Nas operações de mercado aberto para fazer política monetária, o Banco Central fere os princípios da administração pública nas compras e vendas de títulos públicos ao não oferecer transparência operacional e contábil, e em larga medida é um vetor para o desequilíbrio das contas públicas. Um detalhe pouco conhecido é o de que no mercado aberto são os capitalistas financeiros, e não o Banco Central, que decidem se, quando e quanto eles compram e vendem de títulos do Tesouro Nacional de/ e para o Banco Central.

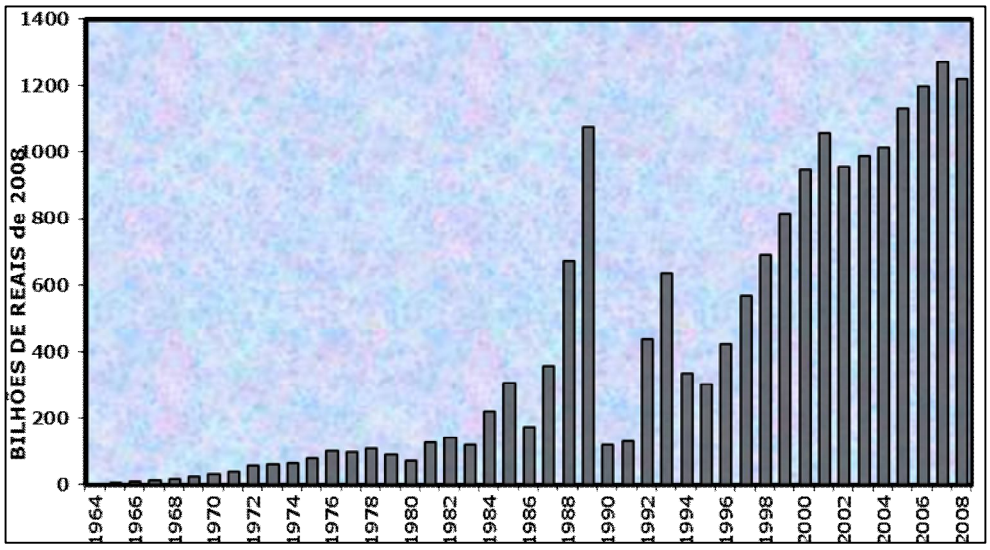
Os capitalistas financeiros são atraídos a alocar seus recursos nos títulos da dívida pública principalmente por conta da liquidez oferecida, que é de 100%, pois a venda do título público na Internet é feita em segundos e com toda a segurança. O título público é igual dinheiro, mas rende juros pelo tempo que o aplicador quiser. Ele fica melhor ainda quando a taxa de juros que o Banco Central do Brasil determina para a dívida pública é maior do que a taxa de juros de mercado, que é o que tem ocorrido quase sempre.

Em outras palavras, o Banco Central do Brasil não detêm controle sobre o volume de sua emissão de moeda, pois quanto mais títulos da dívida pública forem vendidos ao setor privado, maior será a emissão de moeda para remunerar com juros os particulares portadores de títulos públicos. Não se trata aqui de um arranjo meramente técnico, mas um claro instrumento que, de um lado, proporciona a escassez de moeda na sociedade e, de outro, beneficia os capitalistas financeiros.

A União não tem controle sobre a dívida gerada pelo Banco Central do Brasil sob o argumento de combate à inflação. O governo federal pode até expandir o superávit primário, para isso aumentando os tributos e cortando gastos essenciais para a população. O superávit primário foi inventado, e tornou-se legalmente uma obrigação do governo em todos os três níveis, com a específica finalidade de aproveitar os recursos assim poupados para o pagamento dos juros da dívida pública. Todavia, essas medidas são apenas paliativas, pois o Banco Central faz dívida nova sempre que o capitalista financeiro decide adquirir um título público, independente do governo federal precisar ou não do dinheiro assim emprestado.

Aliás, como demonstrado em Lima (2008, p. 248-9), o superávit primário é capaz de mudar o nível da dívida pública existente, mas não tem o poder de alterar a sua trajetória matematicamente explosiva. Esse processo explosivo acontece porque o governo é uma instituição social e não uma empresa que tem de ser lucrativa. Assim, ao tomar empréstimos o governo passa a gastar mais do que arrecada de impostos por conta dos juros. E quem deve e continua gastando mais do que ganha vê a sua dívida crescer eternamente, sem limites. Por isso, como ilustra o gráfico abaixo, a dívida pública sempre segue um processo matematicamente explosivo até que uma crise sobrevenha.

GRÁFICO 1 – DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL EM PODER DO PÚBLICO



FONTE: Banco Central do Brasil, Séries Temporais.

A dívida pública do governo federal na forma de títulos do Tesouro Nacional que estão em poder do mercado financeiro começou a crescer mais fortemente em 1980. O crescimento explosivo da dívida só é interrompido por calotes que receberam nomes fantasia de Plano Cruzado, de 1986, Planos Collor I e II, de 1990 e 1991 e Plano Real, de 1994. (LIMA, 2008, p. 258-60).

O dinheiro que a legislação permite que o Banco Central tome emprestado em nome da União é o dinheiro que o próprio Banco Central da União emitiu. Além da confusão de ordem legal, há aqui um paradoxo muito difícil de entender, o que leva a mais uma pergunta intrigante: por qual razão o poder político e a sociedade aceitam esse tipo de prática? Posto de outra forma, essa situação se assemelha, por exemplo, a uma história hipotética onde um pequeno vinicultor que, ao invés de levar para o jantar de domingo de sua família um vinho diretamente do seu estoque, ele repassa esse mesmo vinho para o supermercado e depois ele compra o vinho que ele mesmo fez, aceitando pagar o preço que o supermercado estabelecer, mesmo que seja um preço muito superior ao dos demais vinhos da mesma qualidade. É ilógico, mas é exatamente isso que o Governo Federal faz.

A Constituição impede que o Banco Central do Brasil emita dinheiro para financiar o Tesouro Nacional. Em consequência, sempre que o governo federal tem déficit ele deve se endividar junto aos capitalistas financeiros que então emprestam para o governo federal um dinheiro que foi emitido pelo Banco Central. Claro que há uma construção teórica feita por economistas monetaristas, incessantemente passada ao senso comum pelo jornalismo econômico, que em alguma medida pode justificar a formação de um consenso sobre a missão do Banco Central no controle da inflação. Todavia, fica óbvio que esse “consenso” da sociedade e do poder político no que se refere ao trato da emissão de moedas é no mínimo ilógico por conta do processo explosivo não só da dívida pública mas também do déficit público, da renda de juros dos poucos beneficiados, da emissão de dinheiro, do desemprego, etc.

Por fim, a missão declarada do Banco Central do Brasil seria o de assegurar a estabilidade da moeda, mas como ele não tem controle sobre a emissão de moeda, nem sobre o nível do endividamento público, nem sobre o câmbio, o *modus operandi* adotado pelo Banco Central de praticar política monetária a altos juros solapa qualquer possibilidade de estabilidade da moeda, logo, o Banco Central age na contramão da missão que ele declara em sua página na Internet.

2.1 A independência do Banco Central do Brasil

A análise dos poderes do Banco Central deixa claro que ele já possui uma larga independência, garantida em um pacto político com o poder financeiro (ARAUJO, 2005, p. 389-396). Os principais argumentos que buscam legitimar um Banco Central independente são dois: o primeiro, o de facilitar a entrada de capital produtivo no país; e o outro o de que a independência propicia a confiança necessária para gerir a política econômica. Assim, haveria níveis de inflação relativamente baixos e, consequentemente, taxas de juros mais baixas. Ambos os argumentos não se confirmam no Brasil, vide a inflação elevada para os padrões internacionais, idem para a taxa de juros fixada pelo Banco Central e denominada de taxa Selic, e também o tipo de capital estrangeiro que tem sido impulsionado a entrar no Brasil, que não é produtivo e sim financeiro, alojado principalmente nos títulos da dívida pública. (ARAUJO, 2005, p. 396-7).

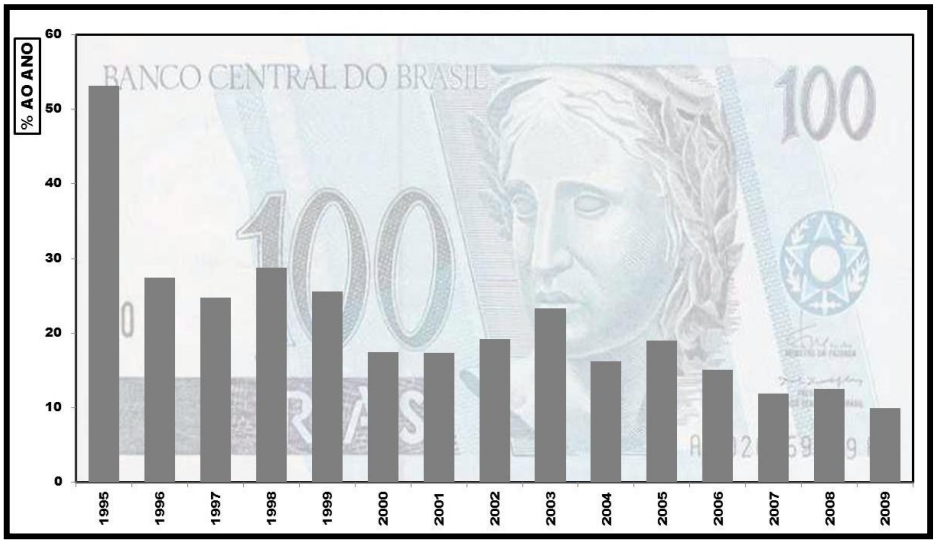
Outro argumento bem comum pela independência é o comportamento possivelmente pouco responsável do político preocupado com a reeleição. O argumento diz que os políticos em época de reeleição tendem a adotar um comportamento expansionista em relação à política econômica. Mas, como a teoria neoclássica diz que a economia já está em seu funcionamento máximo, esse comportamento do governo na verdade seria muito indesejável, pois não aumentaria o emprego e ainda por cima causaria inflação.

Logo, a defesa do Banco Central independente faz um uso deturpado de conceitos da ciência política ao argumentar que se trata de um órgão apolítico que deveria ser isolado do poder político, que tenha regras claras e que acima de tudo esteja comprometido com o combate à inflação. O que ocorre aqui é um estranho discurso político para concluir pelo isolamento de um grupo de tecnocratas no alto de um Monte Sagrado, mas, se tal fosse o caso, os tecnocratas não poderiam tomar decisões que afetassem a sociedade. A lógica aponta para o contrário da arenga independentista, parecendo mais que quanto mais independente o Banco Central for, mais sujeito ele estará a cooptação por meios políticos pelos capitalistas financeiros e pelos operadores do mercado financeiro que derivam suas rendas das corretagens sobre compra e venda de ativos financeiros.

Fica evidente nos textos de Benayon e Rezende (2006), de Militão (2007) e de Sayad (1999), que desde a Constituinte de 1988 algumas manobras levaram a medidas legais de interesse dos grandes concentradores de capital, que são aqueles que compram a maioria dos títulos da dívida

pública. Dentre estas medidas estão: 1) o impedimento constitucional do Banco Central emitir moeda para financiar o Tesouro Nacional; 2) a imposição ao governo da realização sistemática de superávit primário e a simultânea determinação da prioridade do pagamento de juros da dívida pública, ambas consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal; e 3) o Programa de Metas de Inflação, que garante uma taxa de juros elevada. Com isso, fica garantido aos capitalistas financeiros que durante os períodos em que eles não acharem alternativa melhor para aplicar o dinheiro deles, o Banco Central sempre o tomará emprestado durante o tempo que eles quiserem e pagando taxas de juros elevadas conforme mostra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 2 – TAXA DE JUROS SELIC



FONTE: Banco Central do Brasil, Séries Temporais.

A Constituição de 1988, apesar de ser boa em alguns aspectos como a coerção ao monopólio dos meios de comunicação, é bastante tolerante com o poder econômico e precisa ser revista (FERRAZ JUNIOR et al, 2009, p. 51-2) . Os dirigentes dos bancos centrais, dada à importância desta instituição, exercem mais influência na vida das pessoas do que qualquer outro político democraticamente eleito. Todavia, em nenhum lugar do mundo esses dirigentes são escolhidos pelo povo diretamente. Tem-se assim uma instituição poderosa que está totalmente fora do controle democrático. (COOPER, 2008; PRADO, 2011).

Todo o site do Banco Central do Brasil é disponibilizado também em inglês, posto que ele tem a função de administrar todo o fluxo financeiro do país com o exterior. Mas, um exemplo caricato da subordinação do Banco Central do Brasil ao poder financeiro internacional é o fato de que muitos dos textos para discussão sobre a política econômica serem publicados apenas em inglês. Parece que assim agindo ele visa excluir do debate sobre suas ações outros brasileiros que não os do círculo de favorecidos, sendo estes antenados com o exterior.

2.2 Fraude na constituição de 1988?

A investigação de Benayon e Rezende (2006, p. 18) sobre alguns eventos relacionados à constituinte de 1988 dá suporte à suspeita de que houve a inclusão de dispositivos na constituição de forma visivelmente ilegal. Os dispositivos não respeitaram as três etapas de tramitação da constituinte e não passaram pelo plenário, o que segundo os autores se caracteriza como um estelionato. Os autores apontam que os responsáveis pela inclusão desses dispositivos foram os constituintes Nelson Jobim e Gastone Righi. Os dispositivos aqui em questão são as alíneas "a", "b" e "c" do artigo 172[1]. Segundo os autores:

> Essa adição ao Texto Maior criou, de forma ilegal e ilegítima, exceções à norma do inciso II do atual art. 166 que contemplam, além do serviço da dívida (alínea b), também as despesas com pessoal (alínea a) e as transferências constitucionais a Estados e Municípios (alínea c). Porém, ao contrário do serviço da dívida, esses dois tipos de gastos não são depressivos para a economia. Bem ao contrário, destinam-se à atividades indispensáveis ao funcionamento dos governos federal e locais (BENAYON; REZENDE, 2006, p. 14).

Os autores levantam diversas matérias que foram publicadas na imprensa com Nelson Jobim se recusando a esclarecer quais foram os dispositivos que entraram na constituição de maneira duvidosa, mas também assumindo a participação em atos dessa natureza (BENAYON; REZENDE, 2006, p. 11-2). Em entrevista, Gastone Righi assume que de fato houve tal inclusão, todavia ele atribui que a iniciativa partiu de Nelson Jobim. Este por sua vez ao ser procurado para tratar sobre as acusações contidas no *paper* acadêmico de Benayon e Rezende, ao invés de se defender, preferiu não se pronunciar sobre a pesquisa. A narrativa de Benayon e Rezende (2006) leva a crer que a adição ilegal das alíneas foi feita de forma sorrateira "na calada da noite". Contudo, uma hipótese interessante para futuros estudos, e que não é levada em conta na investigação dos autores, é que os demais parlamentares podem ter sido subornados, o que tornaria essa adição um pouco mais consensual e facilitaria o processo.

Se tal não bastasse, ao que parece o Banco Central realiza constantes encontros "secretos" com o mercado financeiro. Segundo uma matéria da revista Carta Capital, trimestralmente diretores do Banco Central do Brasil realizam encontros com o mercado financeiro. Dessas reuniões participam apenas seletos representantes de grupos financeiros e o conteúdo não é divulgado ao público ou a outras autoridades políticas. Esses encontros não estão nem previstos na agenda do Banco Central, ou seja, não existem de maneira formal. Também não se produzem atas desses encontros e nem

[1] Atual artigo 166 (BENAYON; REZENDE, 2006, p.29).

qualquer tipo de material que dê clareza ao que se está discutindo. (LIRIO; PINHEIRO, 2007, p. 1).

Segundo o Banco Central, esses encontros não são divulgados, pois supostamente gerariam especulações indesejáveis no mercado financeiro. Ou seja, não há transparência neste processo, o que os coloca totalmente fora do controle democrático. A informação é que deste encontro saem dados concretos para que o Banco Central produza o relatório trimestral sobre a inflação. Todavia, o Banco Central já possui uma larga comunicação com o mercado que é feita através da Gerência Executiva de Relações com Investidores (Gerin), onde se compila semanalmente informações advindas de economistas de bancos sobre os mais diversos preços da economia (LIRIO; PINHEIRO, 2007, p. 2). Com esses encontros secretos fica indubitável que a transparência do Banco Central está em xeque, e até aqueles que advogam por um Banco Central mais "independente" concordam que é necessária uma completa abertura e clareza de seus procedimentos, para a sociedade e para o mercado. (LIRIO; PINHEIRO, 2007, p. 4).

É arriscado afirmar algo referente aos encontros secretos, pois como seu conteúdo não é divulgado e é complexo obter a lista de seus participantes, fica difícil julgar o que vem sendo feito. Porém, como o próprio Banco Central afirma, destas reuniões saem dados para a composição do relatório sobre inflação. Nesse sentido há uma hipótese que necessita de futuros estudos para ser corroborada ou não, mas que em todo caso deve ser levada em conta, visando maximizar os princípios de transparência do Banco Central[2]. Já que estes encontros ocorrem a portas fechadas, e não há possibilidade de controle por nenhum dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nem pela sociedade civil, nada impede que ali interesses privados estejam sendo discutidos. Por exemplo, poderia estar se sobre-estimando brutalmente o valor da inflação visando justificar taxas maiores de juros Selic. Aos representantes do mercado financeiro que participam desses encontros indubitavelmente o que interessa são taxas de juros elevadas para garantir seus lucros.

3 A política monetária, uma ficção - Financiamento do déficit público

É o poder político que dá força à moeda, pois ela é uma ficção contábil sujeita à pujança do poder político. Um exemplo deste poder é o Dólar, que só é aceito como reserva universal, como principal unidade de troca da Terra, por conta do considerável poder político e militar do qual os EUA desfrutam. Assim, se qualquer um destes dois poderes, ou ambos, forem abalados, o valor do Dólar estará em xeque. (ARAUJO, 1998, p. 34-5).

O que predomina na academia dos economistas e no mundo real é um conjunto de regras e pressupostos não cientificamente comprovados e denominado de "monetarismo", adotado pelos monetaristas na construção da

[2] É importante maximizar a participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios da Instituição. O Banco Central tem muitas funções acumuladas para si, logo, é uma instituição poderosa demais para permanecer fora do mais rígido controle democrático. (JETIN, 2009).

teoria monetária e na aplicação prática da política monetária com o suposto objetivo de assegurar a estabilidade do valor da moeda. O princípio básico adotado pelos monetaristas é o de que a economia tende a estar sempre em pleno emprego, o que significa que a produção nacional está no seu nível máximo. Assim, segundo eles, se o governo emitir dinheiro para expandir as suas compras de bens e serviços da comunidade, só vai acontecer um aumento de preços. Mesmo que o governo pare de emitir moeda após uma compra, os monetaristas dizem que os preços continuam a aumentar gerando então uma inflação e, mais tarde, uma hiperinflação. Este processo, concluem eles, causa muitos efeitos negativos sobre a economia e a sociedade, como a queda do investimento das empresas e o desemprego, e deve ser evitado a qualquer custo.

Por isso, na seara monetarista se apregoa que a solução ideal para qualquer déficit do governo é o financiamento pelos capitalistas financeiros, dentre eles os banqueiros nacionais e internacionais. Assim, apesar do Banco Central do Brasil ser uma autarquia do governo federal que tem competência para emitir dinheiro, ficou estabelecido que o governo federal deve se endividar e pagar juros, ainda que o déficit esteja associado ao gasto com juros da dívida já existente.

3.1 Programa de metas para a inflação

Além disso, o Banco Central estendeu a sua preocupação com a inflação, indo de “controle” para “combate”. Ou seja, não importa se há ou não déficit público, é missão do banco central combater a inflação. Se fosse possível reduzir preços sem reduzir empregos e salários seria muito bom, mas isso não existe. Os preços sobem e devem subir quando as pessoas ganham mais porque tendo mais renda as pessoas querem comprar mais coisas mais caras que antes elas não podiam comprar. O paradigma monetarista levou o Brasil a tomar um posicionamento único frente à administração da política econômica, onde primeiro se afirma que o único problema é a inflação, e depois se recomenda que a política monetária seja a única alternativa para combater este “mal”.

Surge assim o programa de metas da inflação[3], que utiliza taxas elevadas de juros na tentativa de desacelerar o consumo. O programa é baseado em um modelo matemático monetarista não submetido ao teste da vida real. Aliás, este modelo não pode ser cientificamente testado pois ele é logicamente inconsistente, assumindo que a dívida feita pelo governo não paga juros e que o desemprego observado num certo momento no tempo é necessário para reduzir a taxa de variação dos preços em todos os períodos de tempos que virão no futuro. (LIMA, 2008, p. 211).

A política monetária de metas para a inflação basicamente define-se em dois momentos. No primeiro, se estabelece um objetivo, uma certa meta

[3] A partir dos anos 1990 tornou-se cada vez mais comum nos países desenvolvidos e em desenvolvimento a adoção do programa metas da inflação. Isso no limite quer dizer que esses países hoje estão desprovidos de importantes instrumentos que poderiam levar ao aumento da demanda agregada e consequentemente do emprego. (FREITAS, 2006, p. 204).

para a inflação, e posteriormente alinha-se a taxa de juros Selic para supostamente alcançar aquela meta. O Banco Central utiliza esta taxa Selic para realizar todas as suas operações de compra e venda de títulos do Tesouro Nacional no mercado aberto com o objetivo, segundo ele, de controlar a inflação. Na prática, contudo, o que acontece quando o Banco Central anuncia a taxa Selic é que ele compromete o governo a vender títulos públicos, ou seja, pegar emprestado todo o dinheiro que o mercado financeiro estiver disposto a emprestar para ele, que então se obriga a devolver este mesmo dinheiro acrescido do valor dos respectivos juros à taxa Selic (LIMA, 2008, p. 221-2). Trata-se, pois de um fundo de aplicação financeira, e não de controle do estoque de dinheiro, que poderia ser chamado de Fundo Selic. É muito duvidoso que se consiga efetuar o controle da inflação emitindo mais moeda. Aliás, essa prática vai contra o princípio monetarista de que emissão de moeda é sinônimo de inflação.

O processo pelo qual o Copom (Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil) estabelece as taxas de juros, que tem consequências visíveis em toda a sociedade, sofre influência de líderes da economia e do governo, mas apenas por meio de manifestações de desagrado na imprensa. A “reunião” do Copom é fechada e o único grupo social consultado sistematicamente é o dos componentes do mercado financeiro. Os “técnicos” do mercado financeiro podem ir ao Monte Sagrado, mas os “políticos” não. Esse caminho de agrado dos capitalistas financeiros leva a uma recessão induzida e sacrifica a economia de mercado e os próprios capitalistas financeiros. Mesmo na hipótese de que as tais metas da inflação sejam bem sucedidas, ou seja, que se consiga limitar a inflação a um patamar previamente estabelecido, o país e a economia de mercado não agregam nenhum benefício com isso (ARAUJO, 2005, p. 464). Nesse sentido, é válido questionar: para que o governo demanda um esforço tão grande para atingir uma finalidade de duvidosa serventia?

Se o objetivo dos paradigmas impostos pela responsabilidade fiscal é o ajuste das contas e uma busca do equilíbrio das contas, a política monetária anula qualquer efeito proposto. Ou seja, se de um lado há uma campanha para se minimizar os gastos públicos através de ajustes fiscais, por outro lado a política monetária impõe uma dívida imensurável, obstaculizando qualquer tentativa de equilíbrio das contas. Todo orçamento público torna-se dependente dos juros da dívida pública, o desequilíbrio torna-se regra à revelia de qualquer possibilidade de equilíbrio das contas e coloca em declínio das possibilidades de gastos públicos produtivos. (GONÇALVEZ, 2005, p. 9-13).

Como a economia é toda interligada, a política monetária de metas para a inflação causa três problemas econômicos imediatos com consequências muito sérias para a sociedade: em primeiro lugar, se implanta a regra legal do superávit primário, que significa tirar dinheiro de quem ganha pouco e gasta comprando produtos nacionais, com isso, mais desemprego e menos demanda de produtos industrializados brasileiros; em segundo lugar, o juro alto e a globalização trazem para o Brasil muito dólar para aplicar em títulos públicos. Como sempre acontece, quando aumenta a oferta o preço cai, assim, o dólar fica barato e o Brasil passa a importar mais e exportar menos produtos industrializados; mas o pior é o terceiro problema, pois a dívida feita

pelo Banco Central em nome do governo e do povo segue um ritmo explosivo em direção ao infinito, desestabilizando toda a economia e a sociedade. Enquanto isso, o trabalhador e o empresário ganham cada vez menos, e muitos deles nada.

Na verdade, não há indícios que apontem que os trabalhadores, os industriais e os comerciantes prejudicados por conta desta política econômica tenham exercido uma pressão significativa no poder político para a obtenção de uma política econômica que de fato garantisse a manutenção e o crescimento da demanda agregada. Ao que parece, os setores da indústria não tem empreendido esforço nesse sentido por conta de terem riquezas financeirizadas com rendimento atrelado à taxa Selic (POCHMANN et al., 2009, p. 59-1). Segundo Pochmann, o desafio para o Brasil está em formar uma convergência política em prol do desenvolvimento. Somente neste cenário as 20 mil famílias que hoje concentram o grosso dos títulos da dívida pública teriam incentivos para migrar esse dinheiro do campo improdutivo para a produção, gerando assim mais empregos. (POCHMANN, 2001).

A política monetária causa concentração de renda por três caminhos: um deles é esta concentração dos títulos públicos na mão de poucos, o que significa que são poucos os que recebem a renda dos juros públicos; o outro é o do superávit primário, que causa queda dos salários e aumento do desemprego e do subemprego; o último é o da entrada de dólares que acelera a queda de salários e do emprego. A política monetária não apenas enriquece alguns, mas ainda empobrece muitos. Porém, aparentemente a concentração de renda tem pouca chance de causar revoltas populares generalizadas em países como o Brasil, onde desemprego e subemprego sempre foram fenômenos crônicos. Além disso, estas revoltas tendem a serem tomadas por líderes carismáticos populistas com baixa propensão à democracia.

Por fim, mas sem esgotar a lista de efeitos negativos da política monetária, é necessário entender como se insere o capitalista estrangeiro neste contexto. Esse movimento monetarista criou uma rigidez quanto à capacidade de exportação brasileira, em um cenário onde ao que parece o Brasil se consolida como um exportador de *commodities* e importador, financiado com capitais externos, de produtos industrializados que têm maior valor agregado e que garantem emprego lá fora. A política de financeirização pode desencadear um processo de desnacionalização da economia quase inexorável, o que coloca o país em uma condição desfavorável no cenário internacional, pois impõe logo de antemão uma balança comercial desfavorável e ainda se aumenta de forma significativa o déficit de democratização dos meios de produção que passam a ser controlados por não grupos cada vez mais reduzidos, e em alguns casos, não são nem residentes do país. (GONÇALVEZ, 1999, p.14-7; BENAYON, 2011).

Em consequência desta política monetária do governo brasileiro, a dívida externa cresce devagar e sempre, seguindo um processo explosivo, de acordo com a demonstração matemática em Lima (2008, p. 326-9). Amplia-se assim também a remessa de moeda estrangeira para o pagamento de juros, obtida, por exemplo, com a exportação de nossas riquezas minerais, e

aumenta a subordinação do país aos interesses externos. A política de altos juros acentua o papel internacional do Brasil como agente passivo na globalização. (GONÇALVEZ, 2002, p. 131-62).

4 Considerações finais

A falta de abertura democrática por parte do Banco Central do Brasil tem favorecido alguns poucos, sobretudo as famílias citadas por Pochmann como detentoras dos títulos públicos, em revelia da grande massa da sociedade, que fica excluída de maneira direta desse debate. Em tempos de crise econômica em nível mundializado, é necessário repensar o papel das instituições de fidúcia econômica, e também o grau de abertura e participação.

No caso brasileiro como ilustrado, a politica econômica adotada, além de não ser eficiente para o fim que se propõem (combate a inflação), promove um endividamento compulsivo do governo e também uma transferência de dinheiro da sociedade para os detentores dos títulos públicos. Evidente que essa politica pode por um lado beneficiar os detentores de títulos, mas por outro promove o desemprego pois a maior parte dos produtores que geram emprego se sentem desestimulados ao praticar exportação, por conta do cambio supervalorizado que nos desfavorece; da mesma forma ele não se sente estimulado em participar da competição local, pois por conta do cambio, os produtos estrangeiros chegam a melhor custo. Tudo isso, mais a garantia dos títulos, leva uma grande parte dos industriais a financeirizarem suas riquezas, diminuindo os empregos, no mundo real.

Necessariamente, uma maior distribuição de riqueza no pais, uma ampliação no numero de vagas de trabalho, uma redução consistente da divida publica, deve passar por mudanças constitucionais no que diz respeito ao insulamento burocrático das autoridades do Banco Central do Brasil, e também no que diz respeito ao amparo legal da emissão de moeda. Para além de apenas garantir os lucros dos detentores dos títulos públicos, o governo deve conceber também as condições mínimas de equidade e justiça entre os brasileiros.

Referências

ARAUJO, A. **Escola do Rio**: Fundamentos políticos da nova economia brasileira.São Paulo: Editora Alpha Ômega, 1998.

_____. **Moeda e prosperidade, o impasse do crescimento na política de estabilização**. São Paulo: Top Books, 2005.

BENAYON, A. **O papel dos bancos predadores**. 2011. Disponível em: <http://www.alesfe.org.br/materia/materiatoda.asp?numeromateria=583> Acesso em:
01/07/2011.

_____.; REZENDE, P. **Anatomia de uma fraude à Constituição**. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/docentes/pedro/trabs/fraudeac_files/fraudeac.pdf> Acesso em: 08/2006.

BÚRIGO, F. L. **Moeda Social e a Circulação das Riquezas na Economia Solidária**. 2000. Disponível em: <http://money.socioeco.org/documents/67pdf_Moeda.pdf> Acesso em: 15/06/2010.

CASTRO, M. F. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais: uma abordagem pósneoclássica. **Revista Jurídica da Presidência da República**. Brasília, v. 7, n. 74, ago./ set. 2005.

CHANG, H. J. **Chutando a Escada, a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**, São Paulo: Unesp, 2004.

COOPER, G. **The origin of financial crises**: central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy. New York: Vintage Books, 2008.

CORAZZA, G. **Os Bancos Centrais e sua Ambivalência Público-Privada**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jul. 2001.

FERRAZ JUNIOR, T. S.; SALOMÃO FILHO, C.; NUSDEO, F. (orgs.). **Poder econômico**: direito, pobreza, violência e corrupção. Barueri: Manole, 2009.

FREITAS, M. C. P. **Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas**: lições para o Brasil. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-esociedade/V15-F2-S27/03_Penido.pdf> Acesso em: 15/06/2010.

GONÇALVEZ, R. **A macroeconomia no governo Lula**. In: CASTRO, M. F. **A Sociedade civil e o monitoramento das instituições financeiras multilaterais**.Brasília: Rede Brasil, 2005.

_____. **Vagão descarrilado**: o Brasil e o futuro da economia global. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

JETIN, B. **Financement du développement :** leçons et perspectives pour une relance économique dans un monde en mutation. 2009. Disponível em: <http://gesd.free.fr/jetin39.pdf>. Acesso em: 10/08/2010.

KRETZER, E. **Amparo Legal da Emissão de Moeda pelo Banco Central do Brasil**. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade Internacional de Curitiba - Facinter, Curitiba, 2011.

LIMA, G. **Economia, dinheiro e poder político**. Curitiba: Ibpex, 2008.

_____. **Povo Rico País Rico**. 2002. Disponível em: <http://www.macroambiente.com.br/downloads/livro/povo_rico.doc>. Acesso em: 09/12/2010.

LIRIO, S.; PINHEIRO, M. A República Distante. **Carta Capital**, n. 437, mar. 2007.

METRI, M. **A Relação Constitutiva entre Poder Político Territorial e Moeda**: implicações para a análise histórica sobre questões monetárias. Disponível em: <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1277294577_ARQUIVO_METRI,M.ARTIGOANPUH2010.pdf> Acesso em: 06/08/2010.

MILITÃO, E. **Segredo Constitucional**. 2007. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/Noticia.aspx?id=16665> Acesso em: 03/2011.

POCHMANN, M.; et al. **Proprietários, concentração e continuidade**. V. 3. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

PRADO, M. C. R. M. **A arte de comunicação da moeda.** Revista Valor Econômico, São Paulo, 20 abr. 2011.

SAYAD, João**. O vermelho e o negro**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Politica n°4. Rio de Janeiro, junho de 1999.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

MORAES, Thiago Perez Bernardes de. Banco Central do Brasil: Público ou Privado? Reflexões sobre a ambivalência do Banco Central do Brasil e sobre o amparo legal da emissão de moeda. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 41, março, abril, maio, 2015. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-41-MARCO-2015-THIAGO-MORAES.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado