

Autonomia do Banco Central - a nova prisão



Por **FRANCISCO DE OLIVEIRA***

Decisões cruciais que dizem respeito à macroeconomia correm por fora das instituições da representação popular, até mesmo na sua instância máxima, que é o poder executivo

As tendências concentracionistas e centralizadoras do capitalismo contemporâneo caminham na contramão da democracia e da república principalmente como normatividade. Às instituições assegurasse-lhes o funcionamento regular e sua louvação é até exagerada, como se não se tratasse de construções históricas. A política é largamente oligarquizada pelos partidos e os governos tornam-se mais e mais intrínsecos; nas mais das vezes a institucionalidade erige-se em barreira à participação popular.

Decisões cruciais que dizem respeito à macroeconomia e, embora não pareçam, à vida cotidiana dos cidadãos e eleitores, correm por fora das instituições da representação popular, até mesmo na sua instância máxima, que é o poder executivo. Tais tendências estão dizendo, à maneira de George Soros, que o voto popular é supérfluo, economicamente irrelevante e até um estorvo, que as instituições democráticas e republicanas são o pão - escasso - do circo - amplo - para manter as energias cidadãos entretidas enquanto os grupos econômicos decidem o que é relevante.

A democracia e a república são o luxo que o capital tem que conceder às massas, dando-lhes a ilusão de que controlam os processos vitais, enquanto as questões reais são decididas em instâncias restritas, inacessíveis, e livres de qualquer controle.

Está em gestação uma sociedade de controle, que escapa aos rótulos simples do neoliberalismo e até mesmo ao mais radical e oposto do autoritarismo. Não parece autoritarismo, pois as escolhas por intermédio das eleições se oferecem periodicamente, embora o instinto do eleitor desconfie da irrelevância de seu voto, haja visto a clamorosa abstinência que marca as eleições norte-americanas^[1] e mais recentemente o caso francês, onde o Partido Socialista foi excluído do turno final das eleições presidenciais de 2002 pela simples indiferença do seu eleitorado tradicional.

A opinião pública manifesta-se abertamente, jornais apoiam ou criticam, a crítica é permitida, mas tudo permanece igual. Não é neoliberalismo porque raras vezes se viu controles estatais tão severos, e “intervenções” tão pesadas: agora mesmo o ultraconservador George W. Bush anuncia um programa nitidamente keynesiano para vitaminar a economia norte-americana; Mrs. Thatcher realizou a mais pesada ação do Estado inglês, para promover a ...privatização. O mesmo aconteceu em menor escala na França.

A Argentina e o Brasil seguiram o receituário inglês, privatizando numa escala parecida e furtando-se à posse e propriedade de megas empresas que tinham a capacidade de orientar o próprio investimento privado e a economia. Mas as privatizações foram realizadas com fundos públicos, e o BNDES foi transformado, paradoxalmente para os que acreditam no livre mercado, na coerção estatal mais poderosa para transferir para o setor privado o que poderia, pelos mesmos meios, ter permanecido como propriedade estatal, e assim ter-se logrado um aumento do investimento real.

A ciência social, clássica e moderna, já havia advertido para o novo Leviatã, que não é o Estado, mas um controle à la Orwell e Huxley, uma presença ausente ou uma estrutura invisível, um Big Brother que panopticamente tudo olha e vigia. Michel Foucault talvez tenha sido o que recuperou de forma mais incisiva o caráter sutil do novo Leviatã, esses micropoderes, dispositivos, disciplinas e saberes, cuja soma algébrica os transforma num macropoder ao qual ninguém se furta, inclusive os governos mais poderosos.^[iii]

Uma política sem política. Max Weber já havia advertido para a “jaula de ferro” em que a democracia se vê enclausurada pela burocracia, que é, contraditoriamente, o modo de processamento impessoal dos conflitos que está na raiz da modernidade. Os frankfurtianos, inspirando-se em Schopenhauer e Nietzsche, ancorando simultaneamente em Max Weber e na crítica de Karl Marx, assinalaram o poder coercitivo do novo Leviatã, ao caracterizarem o nazi-fascismo não como um desvio da modernidade, mas seu desdobramento trágico e inapelável.^[iii]

Sobre a posição de Karl Marx não é preciso sequer insistir: o caráter quase inapelavelmente determinante das formas capitalistas lhe pareceu sempre superior às vontades dos indivíduos, moldando as instituições, a crítica do caráter alienante do capital.

O FMI é um saber foucaultiano: ele enquadra os governos nacionais, recomendando superávits e outras medidas, que são *diktats*; suas missões são o guarda penitenciário que reiteradamente dá uma olhada no prisioneiro; este mantém suas contas prontas para mostrar ao gendarme que volta, mas essa volta é até dispensável, pois o prisioneiro faz o dever de casa como um autômato. Governos adotam dispositivos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, no Brasil: caso os governos estaduais e municipais não alcancem os percentuais de gasto sobre receitas estabelecidos pela Lei, as transferências do Governo Central serão cortadas automaticamente. É uma guilhotina.

E pode-se pensar que o “jeitinho brasileiro” também contornará esse dispositivo, na melhor tradição cordial: os inúmeros conflitos que marcaram as relações do governo Itamar Franco em Minas Gerais com o governo federal sob Fernando Henrique Cardoso, com a suspensão das transferências devidas a Minas por este estado não ter honrado o pagamento de sua dívida com a União no tempo devido, dizem que o dispositivo foucaultiano é para valer. De fato, o governo federal replica sobre as entidades federativas, o mesmo tratamento que recebe do Fundo Monetário Internacional. Alguns louvam essa automaticidade como um avanço da impessoalidade no trato da coisa pública, uma melhoria na transparência do Estado brasileiro, ou para os que pensam em inglês, um real progresso na *accountability*.

As agências de risco, que medem as diferenças entre as taxas de juros de cada país e a taxa de juros norte-americana, são dispositivos foucaultianos, que num simples mexer para baixo ou para cima, afetam a moeda e a dívida pública de Estados nacionais: quem os dotou desse poder? Ninguém, pois são organizações privadas. Mas suas avaliações podem ter efeitos devastadores sobre a economia do país que eles julgarem de alto risco. Suas indicações são seguidas cega e caninamente.

Presididos pelo Big Brother, o governo norte-americano, que a tudo vigia e orchestra, instituições, saberes, dispositivos e disciplinas compõem uma arquitetura de “buraco negro”, ao qual nenhuma sociedade, nenhum governo, nenhuma economia escapa. A periferia capitalista dotou-se recentemente de instituições democráticas, na virada de décadas de ditaduras e autoritarismos cujo papel funcional foi o de acelerar as condições de internacionalização das economias, um movimento já inserido na nova dinâmica, apenas esboçada, da globalização.

Através de suas dívidas externas, as economias nacionais da América Latina, e em escala menor da África – nesta, com as consequências trágicas da miséria que consome o continente-matriz da espécie humana – foram financeirizadas, e todo o esforço logrado por uma industrialização a marcha forçada viu-se anulado nas décadas de oitenta e noventa pelo pesado serviço da dívida. À democracia foi transferida a hipoteca dos regimes ditatoriais, sob a dura imposição de reverter os quadros de perda da autonomia nacional, dependência financeira crescente e miserabilização das populações.

É neste quadro que elas se debatem, constrangidas pela arquitetura foucaultiana da sociedade de controle. Na volta – ou

em alguns casos na única implantação original – da democracia, novos mandatários viram-se presos nas tenazes dessa inflexível arquitetura e todos os esforços de modernização e inserção na nova onda global resultaram em estrepitosos fracassos. Mesmo lhes concedendo o benefício da dúvida, para não lhes pressupor desde o início propósitos de ceder a soberania, quanto maior o esforço para entrar no paraíso do Primeiro Mundo, pior o fracasso. A Argentina já é o caso clássico. Mas o Brasil não fica nada atrás; seu processo de anomia nacional avançou enormemente no governo Fernando Henrique Cardoso.

A estabilidade monetária, conseguida graças à abdicação da moeda nacional, na Argentina já foi pelos ares: o país austral fechou 2002 com uma inflação da ordem de 40% anual, contrastando com o “êxito” menemiano de inflação suíça. A inflação brasileira já bateu nos 26% anuais, medida pelo IGP-DI, outra vez em contraste com a deflação dos dias iniciais de êxito do Plano Real. A desestatização que buscava um Estado enxuto, resultou na perda do controle nacional sobre poderosas unidades produtivas, e a empresarização do Estado, teorizada entre nós por Bresser-Pereira,^[iv] terminou na incapacidade de supervisionar minimamente os conflitos sociais, que se privatizam na medida mesma em que o monopólio legal da violência é contestado pelas gangues, grupos armados e empresas oligopolistas.^[v] Colômbia, Argentina, Brasil, “nomes tão velhos/que o tempo sem remorsos dissolveu” ^[vi]

Mas ainda é pouco. Para completar a arquitetura foucaultiana, recomenda-se avançar no sentido da anulação da política; recomenda-se mais automaticidade nos processos, mais dispositivos, mais sujeição do corpo (da nação), mais que “os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são portadores”(Foucault, op.cit.). No Brasil, agora, essa nova prisão chama-se “autonomia do Banco Central”. Cantada em prosa e verso por todos os articulistas dessa ciência, desse saber que é na verdade um dispositivo de poder. Exigida como condição de modernidade, de completude.

Se fosse permitido reduzir o Estado ao mínimo denominador comum – o que se faz apenas para mostrar a exemplaridade da questão – se poderia dizer que o Estado moderno no capitalismo avançado é a moeda. Que, em Marx e Keynes, é endógena, isto é, deriva e processa as relações sociais entre agentes privados, no passado era de emissão privada mesmo: o capitalismo avançado derogou esse anacronismo, exatamente por entender que ela é o monopólio legal da violência em estado puro, e, portanto, não pode ser manejada por nenhum agente privado.

Na interpretação de Aglietta e Orléans, a moeda é o vetor das violências privadas, e sua metamorfose em moeda estatal e modernamente em moeda do Banco Central é o mais poderoso universalizador da violência de classe.^[vii] Karl Polanyi advertiu precisamente que a moeda não é uma mercadoria e que a sociedade havia criado os meios para proteger-se de sua possível mercadorização para evitar os efeitos devastadores dessa deformação. O Banco Central é parte desse programa civilizador do capital, mas sua autonomia ou independência vai na direção contrária à “grande transformação” assinalada por Polanyi.^[viii]

Guardião do signo maior da divisão de classe da sociedade e de sua reprodução, o Banco Central é, em todas as sociedades capitalistas, a instituição mais fechada, mais avessa à publicização. Numa palavra, a instituição mais anti-republicana e mais anti-democrática. Nenhuma instituição zomba tanto da democracia e da República quanto o Banco Central.

Nenhuma instituição proclama a toda hora que o voto é supérfluo, que o cidadão é uma abstração inútil, com tanta eficácia. Nenhuma instituição é mais destruidora da vontade popular. Conceder-se autonomia ao Banco Central é perder a longa acumulação civilizatória mesmo no capitalismo.

O de que necessitamos numa reforma política, é introduzir, com vigor, formas da democratização e republicanização do Estado, devido ao forte e insubstituível papel que joga no capitalismo avançado. Um dos lugares que está necessitando de novas formas democráticas e republicanas é justamente o Banco Central. Encontrar modos e maneiras de estabelecer o papel da cidadania no controle do Banco Central, é uma das urgências da democratização. Não é uma tarefa simples. O Banco Central, lidando com a moeda, que se movimenta hoje com a velocidade dos sinais eletrônicos entre os vários

mercados financeiros e de capital do planeta, tem como eterno álibi a presteza das decisões, com o que se alega que sua administração não se compadece com controles democráticos, cuja velocidade é diversa, não por atavismo, mas para permitir a intervenção da cidadania...

É exatamente aqui um dos quiproquós mais denunciadores da ideologia do capital, introjetada no Banco Central. No modelo de Banco Central subordinado ao Ministério da Fazenda, que é o nosso, os administradores do Banco Central e seus funcionários são servidores do Estado brasileiro, e podem ser responsabilizados em todas as instâncias, a começar pela instância administrativa. No modelo de Banco Central independente, que é o norte-americano, os funcionários do Banco Central não são servidores públicos.

Mesmo o liberalismo norte-americano cuidou de diversificar, criando bancos centrais regionais, para que o interesse federativo sopesasse decisões centralizadoras garantindo, por esse mecanismo oblíquo, que os cidadãos estivessem representados.^[ix] De alguma maneira, do ponto de vista liberal, em Estados de direito democráticos, o cidadão também está representado no funcionário público. Assim mesmo, é evidente que essa representação é anacrônica.

Mas, um passo adiante no sentido da autonomia e da independência do Banco Central é romper, inclusive, com esse débil liame que liga o funcionário do Banco à cidadania. No modelo de independência, o servidor do Banco Central não tem que prestar contas a ninguém, salvo àquele que o tem sob contrato para gestão da moeda. Isto afasta imediatamente a cidadania de exercer seus direitos sobre a gestão do Banco Central. Resta apenas a instância criminal para punir corrupção ou malversação dos fundos públicos geridos pelo Banco Central.

Isto ficou evidente na questão do empréstimo do Banco Central aos bancos FonteCidade e Markan, quando da desvalorização do real. Qualquer cidadão poderia ter feito, ações de responsabilização sobre os funcionários do Banco envolvidos na operação, tal como o Ministério Público está fazendo, apesar de que as ações não tiveram nenhum efeito até agora. No caso norteamericano existe, entretanto, uma cultura da manutenção da concorrência, inscrita na sociabilidade, que sustenta as instituições de defesa da concorrência e é sempre por esse viés que a Suprema Corte trata os casos de abusos do poder econômico, inclusive os de gestão temerária do FED. Noutros casos, como o nosso, o fracasso do CADE e a inoperância da CVM atestam bem que o patrimonialismo inscreve-se a ferro e fogo mesmo nas instituições criadas para anulá-lo.^[x]

Aqui reside uma importante questão. Não se trata de denunciar a democracia como lenta, imperfeita, sujeita à corrupção, incapaz de corrigir as desigualdades sociais, na linha da crítica da direita, à la Burke, Tocqueville – com seu medo, bem aristocrático, da massificação democrática – ou mais modernamente Carl Schmitt. Trata-se de democratizar também o Estado, e republicanizá-lo. Fazendo-o através da criação de instituições que estejam ao alcance dos cidadãos, trazendo-as a níveis em que a ação popular possa intervir eficazmente. As fórmulas para tanto têm que ser inventadas, pois a democratização não avançou muito na criação de novas instâncias de poder, havendo, ao contrário, uma sacralização das instituições mais ancestrais, como se elas tivessem sido paridas do fundo dos tempos, retirando-lhes a história viva de suas constituições e formações nacionais.

Se no passado a esquerda notabilizou-se por uma concepção instrumentalista da democracia, no presente se dá o contrário: são abstraídas as condições concretas da formação da democracia, o que tem impedido avanços na sua concepção e prática. O caso do orçamento participativo aparece como *sui generis* exatamente pela sua inovação, num terreno onde a mesmice tem sido a regra.

Como democratizar e republicanizar o Banco Central? Em primeiro lugar, não lhe concedendo autonomia nem independência. Em segundo lugar, dentro do estatuto que tem hoje, subordinado ao Ministério da Fazenda, melhorando os instrumentos de controle do Parlamento, indo além da mera sabatina que o Senado faz quando da indicação do presidente e diretores. Organizando melhor a própria sabatina, pois a que é realizada perde até para o concurso Show do Milhão. E pergunta-se: por que o Senado, se é a cidadania que é afetada sobretudo pela atuação cotidiana do Banco Central? Porque

não implicar a Câmara de Deputados também no controle? O Tribunal de Contas da União, que é órgão de controle deve ser aperfeiçoado, em vez de extinto, como é o reclamo da grande imprensa.

Ele é inútil tal como está, mas seu melhoramento seria uma forma de reforçar os controles democráticos sobre o gasto público, no qual se inscrevem os prejuízos. Em terceiro lugar, criando uma câmara de cidadãos encarregada de emitir pareceres sobre a atuação do Banco Central. Uma comissão renovável periodicamente, composta não de peritos, mas de cidadãos comuns, para os quais deve haver uma assessoria, que funcione permanentemente antecipando, ao invés de simplesmente verificar posteriormente o que foi feito. De uma tal comissão, devem ser excluídos, evidentemente, Fernandinho Beira-Mar e ...banqueiros. Não conheço fórmula para isso, mas a democracia mesma é uma invenção.

Esta é a busca do consenso perdido: o consenso de que somos uma nação e não uma aglomeração de consumidores. Cabe à universidade um importante papel nesta luta. Os clássicos das ciências sociais no Brasil deram uma importantíssima contribuição para “descobrir” o Brasil e “inventar” uma nação. O malbaratamento neoliberal da última década, no vagalhão mundial globalitário, desestruturou, perigosamente, o Estado e pode levar de roldão a nação. A Universidade é o lugar da produção do dissenso, em primeiro lugar; dissenso do discurso do “pensamento único”. Passo insubstituível para a produção de um novo consenso sobre a Nação, que é obra da cidadania, mas que pede e requisita a universidade para decifrar os enigmas do mundo moderno. Não se pede partidarização da universidade: é todo o contrário.

Pede-se, isto sim, que recuse as simplificações, os consensos oportunistas, o equilíbrio fácil, para ceder lugar à reflexão da complexidade de uma Nação de desiguais tentando encontrar o lugar para seus cidadãos no *Mare ignoto*. Podemos fazê-lo, sozinhos, no mundo? Há uma crise mundial e esta convoca a universidade com urgência para ajudar no seu deciframento. Em que dobra do tempo se esconderam as promessas da modernidade? Foi em Auschwitz, temporariamente, ou se evaporaram irremediavelmente? A anunciada guerra contra o Iraque é a continuidade de Auschwitz, e o fundamentalismo de Bush é a impossibilidade de qualquer interrogação sobre a sociedade contemporânea, a inutilidade das ciências humanas?

Havia, latente, como pensaram autores da Teoria Crítica, uma “personalidade autoritária” na sociedade capitalista mais avançada, facilmente derrapável para o totalitarismo? Pode-se dizer ainda “sociedade capitalista avançada”? Há lugar, ainda, para a política, ou o imenso dispositivo do capital já eliminou o sujeito tão radicalmente que tornou o prisioneiro vigilante de sua própria prisão?

Estas são as questões postas pela melhor tradição teórica. Está acima de minha capacidade a menor pretensão de respondê-las, e sequer de acrescentar-lhes dramaticidade. De que busca de consenso, então, se trata? Do consenso de que é possível, é necessário, é urgente, formular as respostas, consciente da advertência dialética de que, no momento mesmo em que o fazemos, elas já caminham para a caducidade. A Universidade continua sendo o lugar privilegiado para a produção ou a tentativa das respostas. Ela não pode se abandonar aos determinismos genético-biológicos e moleculares-digitais, pois isso significaria renunciar ao humano, que é a invenção constante do contingente e do provisório.

A disputa pelos sentidos da sociedade está de novo em ponto de ebulição. O Brasil é um remoto lugar dessa disputa, e se enganariam gravemente os que pensam que a nossa especificidade nos protege da crise global, que há um “jeitinho brasileiro” para a crise. Cabe-nos enfrentar esse desafio, porque ninguém o fará em nosso lugar.

***Francisco de Oliveira (1933-2019)** foi professor titular do Departamento de Sociologia da USP. Autor, entre outros livros, de *Crítica à razão dualista (Boitempo)*.

Publicado originalmente na revista [Teoria e debate](#), v. 16, em junho de 2003

Notas

[i] O caso norte-americano inscreve-se numa dupla contradição: em parte, é da formação da nação americana uma concepção estreita do Estado, até devido ao fato de que os EUA se formaram com os perseguidos de todos os naipes, o que criou uma suspeita anti-estatal, anti instituições totalizadoras. De outro lado, a tradição norte-americana é também de que o governo são os cidadãos. Talvez isto, nas condições do capitalismo contemporâneo, esteja acentuando o lado anti-estatal da tradição liberal norte-americana. Para Paulo Arantes, há também uma contrarrevolução federalista na construção do presidencialismo imperial norte-americano, abortando o radicalismo da Guerra da Independência, na primeira “exceção permanente” da história moderna. Ver Paulo Eduardo Arantes, “Estado de Sítio”, in Isabel Loureiro, José Corrêa Leite e Maria Elisa Cevalco (orgs) *O Espírito de Porto Alegre*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

[ii] “Daí o efeito mais importante do Panóptico: induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Fazer com que a vigilância seja permanente em seus efeitos, mesmo se é descontínua em sua ação; que a perfeição do poder tenda a tornar inútil a atualidade de seu exercício; que esse aparelho arquitetural seja uma máquina de criar e sustentar uma relação de poder independente daquele que o exerce; enfim, que os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são os portadores”. Michel Foucault, *Vigiar e Punir. História da Violência nas Prisões*. Petrópolis, Vozes, 1977.

[iii] Theodor Adorno, Educação Após-Auschwitz, in Gabriel Cohn (org.) *Theodor W. Adorno*. Coleção Grandes Cientistas Sociais, São Paulo, Edt. Ática, 1994, cujas bases teóricas podem ser encontradas em Theodor Adorno e Max Horkheimer, *Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1991.

[iv] Luiz Carlos Bresser Pereira, e Nuria Cunill Grau (orgs.) *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999 e Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (ogs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

[v] É o caso, agora, da AES, controladora da Eletropaulo, que remeteu lucros para sua matriz norte-americana, enquanto contabilizava prejuízos em seu balanço e, por isso, alegou, não pagou ao BNDES. Este financiou a compra da estatal paulista pela AES. A ANEEL, a agência supervisora criada por FHC, para enxugar o Estado, não fez nada e o provável é que o BNDES volte a sanear a empresa para depois voltar a privatizá-la. Veja-se como opera o dispositivo foucaultiano: evidentemente não se pode deixar que a Eletropaulo vá à breca, pois ela atende uns 50% da demanda de energia elétrica de São Paulo. Então, o Estado é obrigado a reestatizá-la. Melhor que isso Foucault não teria pensado como exemplo da anulação do sujeito.

[vi] Carlos Pena Filho, Livro Geral. Rio de Janeiro, Livraria São José, 1959. So pela sua musicalidade, usei os versos do soneto “Mistérios do Tempo no Campo”, pag. 81: “Um vestido estival que se perdeu/o sorriso, em dezembro, nos espelhos/Diogo, Duarte, Diniz, nomes tão velhos/que o tempo sem remorsos dissolveu”. Mas meu poeta, morto tão precocemente, não tem nada a ver com a matéria deste ensaio.

[vii] Michel Aglietta et André Orléans, *La violence de la monnaie*, Paris, PUF, 1981.

[viii] Aliás *A Grande Transformação* é precisamente o título do magnífico livro de Karl Polanyi, para quem as instituições do Estado do Bem-Estar foram os meios encontrados pela sociedade para retirar também o trabalho do reino da mercadoria.

[ix] Fernando Limongi, “Os Federalistas”, in Francisco C. Weffort (org.) *Os Clássicos da Política*, vol.1, São Paulo, Editora Ática, 1989.

[x] Ver Carlos Alberto Bello e Silva, *A Ilegítima Conversão do Cade ao Liberalismo. Governo e Empresariado Triunfam Face ao Desinteresse da Sociedade Civil*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. São Paulo, FFLCH-USP. 1999.

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.
Ajude-nos a manter esta ideia.

[CONTRIBUA](#)

A Terra é Redonda