

A QUESTÃO DA AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL

Ubiratan Iorio*

“Deixar o Banco Central nas mãos dos políticos é como entregar o pires de leite para o gato tomar conta”.
(F. A. Hayek)

Introdução

O século XX, mais do que qualquer outro, foi marcado por muitas controvérsias, que passaram tanto pelas divergências ideológicas quanto pelas de natureza técnica e acadêmica, além de ter sido, sem qualquer dúvida, o período da História em que mais ocorreu aquilo que chamamos de *experimentos de engenharia social*, em que meia dúzia de economistas, ou de políticos, amparados pela tecno-burocracia e pela força, decidiam sobre o destino de muitos milhões de cidadãos. Esse período, tão bem retratado pelo historiador inglês Paul Johnson em seu “Tempos Modernos: a História do Mundo dos Anos Vinte aos Anos Oitenta”, teve o seu desfecho com o fracasso do denominado *socialismo real*, marcado pela queda do Muro de Berlim, no *Annus Mirabilis* de 1989, e pela implosão da até então supostamente poderosa União Soviética, no início dos anos noventa.

Por outro lado, o keynesianismo acadêmico e suas diversas correntes que, apesar das pequenas diferenças de hipóteses de que cada uma partia, mostrava sempre uma convergência para a crença de que o Estado deveria executar as chamadas *políticas de sintonia fina*, ajustando as políticas monetária e fiscal de modo a que a manipulação da demanda agregada pudesse levar a objetivos “socialmente” desejáveis, começou a perder força a partir do momento em que se percebeu que suas recomendações, quando praticadas sucessivamente pelos governos, passavam a ser antecipadas pelos agentes econômicos, o que fazia com que os resultados desejados pelos governos ao executarem essas políticas fossem parcial ou totalmente anulados pela reação dos agentes. De fato, a economia do mundo real (“economy”) – que, afinal, deve ser a que interessa às pessoas – mostrou, felizmente, ser diferente daquela preconizada pelas equações e modelos da Teoria Econômica (“economics”). De fato, aprendeu-se, mediante dolorosos processos de tentativas e erros, o que Carl Menger, fundador da chamada Escola Austríaca de Economia, já abordara em seu “Principles of Political Economy”, de 1871, que Ludwig von Mises desenvolveu ao longo do século XX e que Hayek, Kirzner e outros aperfeiçoaram e vêm aperfeiçoando com o decorrer do tempo: que a economia – não a dos livros, mas a do dia a dia – pode ser definida simplesmente como “ação humana ao longo do tempo, sob condições subjetivas de incerteza genuína (não probabilística)”. Já no início dos anos 70, por ocasião do chamado “primeiro choque do petróleo”, observou-se algo previsto nos anos trinta por Hayek em seu famoso debate com Keynes: que a aplicação sucessiva das políticas de “sintonia fina” de natureza keynesiana levaria a economia mundial a algo que nunca ocorrera anteriormente, a saber, a *estagflação*, mistura de sabor intolerável entre inflação e desemprego, as duas piores dentre as chamadas *doenças macroeconômicas*. Foi quando a Academia de Ciências da Suécia concedeu o Nobel a Hayek, em 1974.

Os quatro princípios básicos do mundo atual

Com o ensinar inescapável da evidência internacional, após muitas tentativas e fracassos, começou a surgir, a partir do início dos anos noventa, um consenso em torno de quatro pontos. O primeiro é o da responsabilidade fiscal e significa, na prática, que os governos devem buscar equilíbrio ou algo próximo ao equilíbrio entre suas receitas e despesas. O segundo é que a estabilidade de preços é fundamental para que as economias possam crescer de forma sustentada, sem espasmos nem *bolhas*. O terceiro é que os regimes cambiais devem ser flexíveis, para que sejam capazes de evitar crises cambiais e ataques especulativos. E o quarto é que as instituições que circunscrevem e permeiam as atividades econômicas devem reger-se pelos princípios básicos da democracia, definida como a expressão da vontade das maiorias, desde que as minorias sejam respeitadas e possam, se transformadas em maiorias, exercer o poder.

É nesse enfeixe de consensos, que têm sido seguidos há um decênio por governos nos quatro cantos do mundo, tanto pelos ditos de *esquerda* quanto pelos denominados de *direita*, ou – para usarmos uma linguagem um tanto apodrecida e enganosa, mas para que tentemos nos fazer entender – por “progressistas” e “conservadores”, é que deve ser discutida a questão da autonomia dos bancos centrais. Observemos que a expressão *autonomia dos bancos centrais* não é a mesma coisa que *independência dos bancos centrais*, visto que esta significaria outorgar às autoridades monetárias prerrogativas que a transformariam em um “quarto poder”, algo absolutamente indesejável, principalmente se levarmos em consideração a possível – e provável – ocorrência de conflitos entre este *quarto poder* e os demais, que poderiam conduzir a impasses de difícil solução, com repercussões negativas para os sistemas sócio-econômicos e para a própria sobrevivência do sistema de pesos e contrapesos constituído pelos três poderes concebidos por Montesquieu.

Entretanto, se as diretorias dos bancos centrais não devem ser senhoras de todos os súditos, também não devem ser servas de todos os interesses, sejam estes de natureza política (naquilo que a palavra *política* tem de pior, ou menos ético, que são os interesses eleitoreiros), sejam de caráter econômico (nos casos em que isto pode significar, pura e simplesmente, busca por lucros fáceis, aversão à competição e imunidade ao risco sob a égide do Estado).

Neste início de século, qualquer país que procure reger-se por compromissos – mínimos que sejam – com a seriedade e a ética, tem observado ou tentado atender aos quatro princípios a que nos referimos. Nenhuma sociedade – ou melhor, nenhum conjunto de cidadãos - já que a palavra *sociedade* é apenas uma força de expressão, uma *weasel word* sem qualquer possibilidade palpável de definição – formado por governados e governantes, deseja mais funcionar com irresponsabilidade fiscal, inflação, câmbio sobre ou sub-valorizado e sem democracia política realmente representativa. Assim têm atuado o atual governo socialista do Chile, os governos social-democratas da Grã-Bretanha (a primeira providência de Tony Blair, por exemplo, foi a de aprovar a autonomia do Banco da Inglaterra) e da Alemanha, o governo de “direita” de Silvio Berlusconi na Itália e o de Bush, Jr. nos Estados Unidos, bem como os governos de “centro” em todo o mundo, em ambos os hemisférios, vêm, depois de anos e anos de aprendizado na escola da experiência, procurando adotar aqueles princípios fundamentais.

A estabilidade de preços como pré-condição para o crescimento sustentado

Assim, não se trata mais daqueles antigos debates entre *monetaristas* e *estruturalistas*, ou entre *neoclássicos* e *keynesianos*. Trata-se, sim, de princípios basilares, ou – para usarmos uma palavra mais forte – **pétreos**, que transcendem a academia para alcançar a economia do mundo real, aquela que é movida pela ação humana ao longo do tempo sob condições de incerteza, por agentes que têm conhecimentos específicos em suas áreas de atuação, que Hayek chamava de conhecimento das *circunstâncias de tempo e lugar*, mas que podemos, para simplificar, denominar simplesmente de conhecimento *prático*.

Sem estabilidade de preços, tanto dos preços correntes quanto dos preços esperados, não existe a menor possibilidade de se pensar em crescimento auto-sustentado e o máximo de que se pode falar é de bolhas de crescimento, em que poucos meses de euforia, regados ao tentador vinho de uma taxa de juros artificialmente baixa, são inevitavelmente abortados, coincidentemente cerca de nove meses (em média) depois, pela eclosão de uma forte ressaca, que se manifesta pelas fortes dores de cabeça da inflação e do desemprego. Que o diga a história recente de muitos países, entre os quais o Brasil.

O dilema entre inflação e desemprego é um falso dilema: **não existe qualquer possibilidade de escolha entre inflação e desemprego, pela mesma razão que não se pode comer entre comer demais e ter indigestão**. A gula desmedida conduz, inevitavelmente, à indigestão e, algumas vezes, a doenças mais graves. Quem deve cuidar da estabilidade de preços são os bancos centrais, sendo esta a sua função principal. O papel das autoridades monetárias não pode ser o de cuidar do crescimento da economia, pela mesma razão que o papel de um goleiro não pode ser o de fazer gols. Hoje em dia, felizmente, não há qualquer conotação doutrinária ou ideológica – salvo em países intelectualmente letárgicos como o nosso - nesta afirmativa. A discussão doutrinária não está mais em voga há mais de dez anos; a controvérsia está na resposta à pergunta: se não é o Banco Central que deve cuidar do crescimento, mantendo as taxas de juros baixas a qualquer preço, então quem deve cuidar desse importante objetivo, não só dos governos, mas de todos os cidadãos e que representam inegavelmente uma aspiração legítima da pessoa humana? Os liberais dizem que os governos devem atuar como jardineiros no processo de crescimento – que é, por definição, de longo prazo, cortando galhos apodrecidos, arrancando folhas secas e adubando a terra. Em outras palavras, investindo em capital humano e moldando instituições sólidas e regras de conduta justas, estáveis e iguais para todos, para que a economia possa crescer a partir da iniciativa das pessoas. Os defensores do planejamento, não aqueles “revolucionários” (espécie, felizmente, em extinção), mas aqueles mais consonantes com o mundo de hoje, pensam – e devemos respeitar a sua opinião – que, mesmo não sendo dos bancos centrais o papel de promover o crescimento, o governo não pode abrir mão desse papel, devendo, no entanto, utilizar para esse fim órgãos como bancos de fomento, programas de incentivos à produção e coisas do gênero. O objetivo deste pequeno artigo não é o de discutir quem está certo ou errado, mas sim o de apresentar argumentos no sentido de que o dever precípua – chegamos até a afirmar que deve ser o único – dos bancos centrais é o de proporcionar a estabilidade de preços nas economias de mercado.

Autonomia dos bancos centrais como pré-requisito para a estabilidade de preços

Ausência de inflação não implica necessariamente crescimento mas existência de inflação inviabiliza necessariamente qualquer tentativa de crescimento! Em outras palavras, a estabilidade de preços é condição necessária, embora não suficiente, para que possa haver crescimento auto-sustentado, entendido como um processo de acumulação generalizada de capital físico, humano e tecnológico.

A garantia de que os preços estão estáveis – e, muito mais até do que isso, de que **vão permanecer estáveis** – só pode ser alcançada por um desenho institucional de banco central autônomo, com diretorias exercendo mandatos não coincidentes com os mandatos dos governantes, renováveis parcialmente a cada um ou dois anos e formadas por profissionais dos quadros de funcionários dos próprios bancos centrais. Um banco central assim desenhado não representa nenhum “quarto poder”, desde que sua diretoria, periodicamente, preste contas ao Congresso a respeito de sua atuação, tal como ocorre em todos os países que adotaram modelos semelhantes a esse. Ele não é independente, é autônomo.

A autonomia do Banco Central do Brasil – que o governo do PT colocara como prioridade, mas que preferiu adiar ao colocar as reformas previdenciária e tributária em primeiro plano – é o único instrumento institucional e democrático para garantir que os gatos não tomem conta do pires de leite, ou que o berçário não seja colocado aos cuidados de nenhum rei Herodes... Políticos não devem influenciar os bancos centrais, porque esta é, no mundo de hoje, com o sistema financeiro funcionando nos moldes atuais – embora possa haver no futuro outras superiores - a única forma de garantir a estabilidade de preços!