

NOVELLI, José Marcos Nayme. 2001. *Instituições, política e idéias econômicas* : o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998). São Paulo : Annablume/Fapesp.

A EFICÁCIA DAS IDÉIAS EM MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Ricardo Silva

Universidade Federal de Santa Catarina

No curso das últimas duas décadas, tem-se observado uma tendência de crescente interesse de cientistas políticos em temas tradicionalmente elaborados no âmbito do campo profissional dos economistas. Tal tendência é principalmente observável no estudo das políticas econômicas estatais. Nada mais justificável, pois, conforme assinalou há quatro décadas um dos mais notáveis economistas da segunda metade do século XX, “os problemas de política econômica não devem ser discutidos em função de modelos abstratos preestabelecidos. Política econômica é política, antes de ser economia” (FURTADO, 1962, p. 68-69). Assim sendo, o injustificável – ao menos do ponto de vista do avanço do conhecimento científico – é a situação de quase-monopólio a que se chegou no estudo da política econômica. A quase exclusividade do enfoque da Ciência Econômica nas análises e prescrições de políticas econômicas parece constriar o aprimoramento conceptual e a resolução prática de problemas reais de grande complexidade. Há razões para se acreditar que a perda do predomínio das análises estritamente econômicas da política econômica estatal, em favor de um maior compartilhamento desse objeto com outras disciplinas das Ciências Sociais, pode resultar na elevação do patamar do conhecimento científico do tema, bem como em informações e argumentos úteis para o esclarecimento do debate público sobre questões que afetam a vida de todos os cidadãos.

As análises sociopolíticas de políticas econômicas têm-se concentrado principalmente no estudo de três variáveis-chave: as idéias econômicas, os atores envolvidos no processo da política econômica (economistas, tecnocratas, partidos e políticos tradicionais, grupos de pressão, organizações de classe, organismos internacionais etc.) e as instituições estatais de política e regulação econômica. Conforme o caso, o foco dirige-se mais acentuadamente para uma ou outra dessas variáveis, mas o desafio maior está em iluminar os padrões de interação entre elas.

O livro de José Marcos Nayme Novelli inscreve-se nesse movimento da Ciência Política em direção ao estudo da política econômica estatal, ao mesmo tempo em que aceita o desafio de integrar fatores ideológicos, políticos e institucionais na abordagem de seu objeto de estudo. O fio condutor da análise é a trajetória institucional do Banco Central do Brasil entre 1965 (ano de sua fundação) e 1998. Um dos méritos do estudo consiste no reconhecimento da importância do papel das idéias econômicas dominantes nos processos de mudança organizativa e funcional experimentados pela referida instituição através de diferentes momentos de sua história. Tal reconhecimento funciona como uma espécie de antídoto ao determinismo estrutural que atribui às ideologias uma existência meramente epifenomênica, e de todo determinada por processos que se estabeleceriam no plano de uma “realidade material” expurgada de elementos ideais e simbólicos. Para Novelli, as idéias econômicas estão longe de representarem uma “superestrutura” assentada sobre uma “base” que a determina. Seu ponto de partida está mais próximo de uma outra formulação de Marx, que atribui às ideologias, em certas circunstâncias, o caráter de “força material”.

Mas é principalmente no universo das abordagens “neoinstitucionalistas”, inspiradas na contribuição original de Weber, que o autor recolhe os instrumentos analíticos para compreender e examinar as relações entre as idéias econômicas e os processos de mudança institucional de que se ocupa. “O que Weber faz é destacar o papel das idéias: os agentes mudam a forma de pensar, de agir e (também) de justificar as suas atitudes” (p. 36). Não se trata de fazer que as idéias assumam o lugar da “estrutura” como fator determinante da

vida das instituições, mas de considerar sua autonomia e eficácia em contextos estruturados também por outros fatores, tais como as próprias instituições existentes, os interesses de classe, a situação da economia etc. De todo modo, como enfatiza Novelli, “As idéias têm uma dinâmica própria, capaz de influenciar a política” (p. 39).

Mobilizando ampla literatura dedicada ao estudo das relações entre idéias econômicas e política, o autor afirma que, conforme “as especificidades de cada formação social”, as idéias econômicas podem: ter seus impactos limitados pelas instituições, ajudar a “formar coalizões na sociedade” e criar um novo “paradigma político” (p. 37). Neste último caso, o papel das idéias seria mais decisivo, pois resultaria em “uma alteração radical, ou seja, uma mudança simultânea dos três componentes de uma política: o conjunto dos instrumentos, os próprios instrumentos e a hierarquia dos objetivos da política” (*idem*). Na história das políticas econômicas no século XX, há pelo menos dois exemplos conspícuos de mudança de paradigma político: o surgimento do keynesianismo e, depois, do neoliberalismo¹. O primeiro afirmou-se, a partir dos anos 1930, como alternativa ao desacreditado paradigma neoclássico, expandindo-se ainda mais intensamente depois da Segunda Guerra Mundial. Já o neoliberalismo emergiu em meados da década de setenta do século passado como resposta à crise do paradigma keynesiano, que se mostrava cada vez mais incapaz de gerar políticas eficazes, por um lado, para lidar com a crise fiscal do Estado, e, por outro, para conter o processo inflacionário em aceleração em diferentes países capitalistas.

O confronto entre idéias keynesianas e neoliberais estabelece uma espécie de pano de fundo sobre o qual se desenrola a trama das mudanças institucionais e funcionais da autoridade monetária. Na história dos bancos centrais anterior ao advento do keynesianismo como “paradigma político” dominante, a função praticamente exclusiva dessas instituições era assegurar a convertibilidade da moeda em ouro, o que era possível com a simples administração das taxas de juros de curto prazo. Assim, entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, a simplicidade de suas funções garantia aos bancos centrais um elevado grau de autonomia em relação aos governos de turno, fato que se alterou com a eclosão da Primeira Grande Guerra. A partir de então, entrou em crise o sistema monetário internacional fundado no padrão-ouro, sendo que os bancos centrais passaram a ser cada vez mais solicitados a financiarem os déficits do Tesouro. Esse processo de “politização da moeda” atingiu o *status* de sabedoria convencional na gestão da política monetária com a afirmação das idéias keynesianas.

Até meados dos anos setenta, o keynesianismo manteve-se como o paradigma dominante a nortear o formato institucional e as políticas dos bancos centrais. Perseguir o pleno emprego e estimular o crescimento econômico passaram a ser consideradas funções essenciais dessas instituições. Assim, a maioria dos bancos centrais encontrava-se numa situação de grande submissão ao Tesouro. Porém, a retração do crescimento, associada à aceleração do processo inflacionário, colocou problemas que a política econômica keynesiana mostrou-se incapaz de resolver. A palavra de ordem então passava a ser a “estabilidade de preços” e os meios para atingir-se esse objetivo envolveriam equilíbrio fiscal, privatizações, desregulação dos mercados, liberalização dos fluxos internacionais de capital etc. Tudo isso resumido na poderosa fórmula “liberdade econômica”, mobilizada por políticos para dotar de significação a formação de amplas coalizões de relevantes atores sociopolíticos, sem as quais as políticas econômicas derivadas do neoliberalismo seriam inviáveis.

Assim, baseado nas considerações de Goodhart, Capie e Schnadt (1994), Novelli conclui que “a manutenção interna e externa do valor da moeda”, aquela que seria a função essencial dos bancos centrais, apresentou “diferentes significados ao longo do tempo: a) garantir a convertibilidade da moeda em ouro; b) buscar o pleno emprego e crescimento; e c) assegurar a estabilidade de preços” (p. 31).

A tortuosa trajetória institucional do Banco Central do Brasil é reconstituída com o pano de fundo dos conflitos entre idéias econômicas associadas a diferentes escolas de pensamento. Sobretudo o conflito entre o estruturalismo desenvolvimentista e o monetarismo neoliberal, correntes em disputa na configuração do formato e das funções do Banco Central do Brasil, revela-se um fator decisivo para compreendermos questões que estão presentes nas mais relevantes mudanças institucionais no exercício da autoridade monetária no Brasil. Dentre tais questões merecem destaque aquelas relativas ao grau de autonomia da

¹ Uma declarada fonte de inspiração de Novelli são os estudos de Peter Hall, especialmente suas análises do período do keynesianismo como paradigma dominante. Por exemplo: Hall (1989; 1993; 1994).

instituição em relação ao governo e às demais agências de política econômica, bem como aquelas atinentes ao nível de ambigüidade funcional manifesto na realização simultânea de funções “fomento” e funções de “estabilização de preços”.

Em seus primeiros anos de existência, que coincidem com o período do governo Castello Branco (1964-1967), o Banco Central experimentou uma situação de relativa independência institucional (cristalizada no instituto dos mandatos fixos para a diretoria da instituição), a qual perderia pouco tempo depois, com a mudança de orientação da política econômica governamental, quando da assunção do General Costa e Silva à Presidência da República, que trouxe para o comando da gestão da economia o Ministro Delfim Netto. Em rigor, como explicita Novelli, a real autonomia do Banco Central durante o governo Castello Branco não foi convincentemente testada, pois que os economistas Octávio Bulhões e Roberto Campos, titulares, respectivamente, das pastas da Fazenda e do Planejamento, apresentavam uma grande afinidade de pensamento com Dênio Nogueira, primeiro Presidente do Banco Central e figura destacada na concepção do formato original da instituição. Um dos pilares da política antiinflacionária do governo era justamente a adoção de uma política monetária restritiva do crédito, que partia de um diagnóstico da inflação que apontava para o excesso de demanda, como ensinava a sabedoria monetarista da época.

Ademais, a “independência” do Banco Central durante o governo Castello Branco praticamente limitava-se ao instituto dos mandatos fixos, uma vez que acima do Banco Central figurava o Conselho Monetário Nacional como instância máxima de formulação da política monetária. Além disso, o Banco do Brasil continuou exercendo funções típicas de banco central, tais como as de agente financeiro do Tesouro, de receptor dos depósitos voluntários de instituições financeiras e de executor da compensação de cheques, além de dividir com o Banco Central a elaboração do orçamento monetário. O relacionamento financeiro entre o Banco Central e o Banco do Brasil ocorria sobretudo por meio da “conta-movimento” do Banco do Brasil, instrumento concebido em 1965 para viabilizar o desempenho das funções de banco central a cargo desta instituição, mas que acabou transformando-se, até sua extinção duas décadas depois, numa fonte automática de recursos para as políticas dos governos militares.

Mesmo tendo em vista as variações de significado da noção de “independência” dos bancos centrais (RUA, 1997), é bastante evidente, de acordo com as informações sistematizadas por Novelli, que durante os governos militares o Banco Central do Brasil era uma instituição com um reduzidíssimo grau de autonomia e com sérias limitações em seu papel de autoridade monetária. A centralização da autoridade monetária no Banco Central, a concentração de suas funções e o fortalecimento das opiniões em favor de sua independência são processos que se desencadearam somente por volta do fim do governo da Nova República, com as decisões do então Ministro da Fazenda Bresser Pereira, transferindo para a alçada de seu Ministério os fundos e programas de créditos do Banco Central, bem como a administração da dívida pública. Com isso se extinguíam as “funções de fomento” do Banco Central, assinalando um ponto de inflexão do comportamento da autoridade monetária, que, dali em diante, afastar-se-ia cada vez mais do que restava do ideário desenvolvimentista. Conforme declarou o referido ex-Ministro poucos anos depois de tomar estas e outras decisões balizadas pelo mesmo espírito: “Eu tinha consciência de que estava acontecendo uma grande transformação liberal em todo o mundo, inclusive na América Latina, [...] e que eu deveria ser o instrumento dessa transformação no Brasil” (Bresser Pereira *apud* NOVELLI, 2001, p. 155).

A década de noventa caracterizou-se por uma crescente influência da ideologia neoliberal na definição dos rumos da política macroeconômica. Além das diretrizes gerais de equilíbrio fiscal, liberalização comercial e privatizações, os próceres e propagandistas do “novo” paradigma político-econômico recomendavam enfaticamente a independência do Banco Central. Embora houvessem surgido diferentes propostas para a materialização dessa recomendação, era consensual a tese de que a independência do Banco Central somente seria assegurada se a instituição fosse expressamente proibida de financiar os déficits do Tesouro. Subjacente a essa tese podemos encontrar não somente o reconhecimento de que a gestão da política monetária deve manter-se totalmente afastada de apelos desenvolvimentistas, como também a afirmação da primazia do objetivo de “estabilidade de preços” sobre quaisquer outros na busca da manutenção interna e externa do valor da moeda.

A política econômica do Plano Real, gêmea do governo FHC, afigura-se como materialização plena do consenso neoliberal em torno da primazia da “estabilidade de preços”. Liberalização comercial, elevação das taxas de juros, desregulamentação cambial e privatizações em grande escala foram os instrumentos para a consecução dessa meta suprema. “As idéias econômicas neoliberais converteram-se efetivamente

em políticas estatais no governo Fernando Henrique tendo em vista seu compromisso inegável com a estabilização da moeda” (p. 167).

O estudo de Novelli traz ainda informações úteis para se avaliar, no Brasil, o fenômeno quase universal de crescente predomínio dos economistas nos mais importantes centros decisórios da política econômica estatal (MARKOFF & MONTECINOS, 1994). Examinando com detalhe dados relativos à composição da burocracia do Banco Central do Brasil, considerando sua forma de recrutamento, seus cursos de formação e treinamento, bem como o perfil dos diretores e dos presidentes da instituição (os “dirigentes estatais”), o autor conclui que os postos mais estratégicos da estrutura organizacional do Banco Central (diretorias ligadas às políticas monetárias e cambial) têm sido dominados por economistas não pertencentes à burocracia (funcionários de carreira) da instituição, uma tendência que se acentuou a partir do governo Figueiredo. Os dirigentes do Banco Central, sobretudo seus presidentes, têm sido em geral recrutados no universo acadêmico ou empresarial, bastando, para tal, que o escolhido seja economista de reconhecida competência técnica. Nesse ponto, a análise de Novelli sugere novos desenvolvimentos. Sua insistência na eficácia das idéias econômicas na configuração de processos políticos poderia aceitar seu corolário, que seria uma análise mais detida da projeção dos economistas para o centro do poder estatal.

Acreditamos que uma análise mais aprofundada do papel do economista como elite estatal revelaria os contornos de uma nova tecnocracia, que tem na mobilização da retórica pautada pelas “idéias econômicas” um poderoso recurso de legitimação de seu crescente domínio. Assim, talvez também devêssemos considerar a hipótese de que as chamadas “idéias econômicas” consistem, na verdade, em uma forma específica de ideologia política, uma *ideologia de Estado* sintonizada com os valores e, principalmente, com os interesses dos grupos sociais dominantes.

Novelli reconhece que para “identificar a influência das idéias na política é preciso relacionar interesses, instituições e idéias” (p. 37). No entanto, seja pela natureza mesma de seu objeto específico de estudos (uma *instituição* estatal), seja pela influência do referencial analítico ao qual recorre (neoinstitucionalismo), o estudo acaba iluminando mais diretamente as mudanças, digamos, organizacionais do Banco Central, enquanto as “idéias econômicas”, genericamente consideradas, aparecem como uma espécie de “pano de fundo” do cenário que abriga a trama institucional. Ademais, uma densa bruma permanece sobre a dimensão dos interesses dos grupos e classes sociais na sua relação com as idéias e as instituições no processo político.

É certo que essas são exigências que somente poderiam ser cumpridas com novas pesquisas, e talvez com o recurso a aportes teóricos provenientes de outras abordagens, mais atentas aos condicionamentos “societais” da vida institucional. Neste aspecto, a tradição marxista de análise do Estado poderia ser de grande valia, apesar de suas insuficiências detectadas pelos “neoinstitucionalistas”. Se as teorias marxistas do Estado, em suas diferentes formulações surgidas nas últimas três décadas, deixaram de iluminar aspectos cruciais para a compreensão da organização e das políticas do Estado capitalista, por outro lado, contribuíram significativamente para a tematização dos padrões de interação entre os interesses das classes (dominantes, sobretudo) e as instituições estatais. O fato de a ênfase dessas teorias ter recaído mais fortemente sobre a dimensão dos interesses de classe, resultando em alguma subestimação da chamada “autonomia” do Estado, não anula a importância de suas contribuições. Afinal, não seria o caso de reconhecermos o papel central da dimensão dos interesses na complexa dialética entre idéias, interesses e instituições, ao mesmo tempo em que se preserva e destaca a relativa autonomia e eficácia dos demais termos dessa dialética?

Independentemente desses limites, que são em larga medida decorrentes das carências das teorias contemporâneas sobre o Estado, o estudo de Novelli representa uma contribuição efetiva da Ciência Política para o esclarecimento de questões vitais no debate sobre a política econômica estatal no Brasil da atualidade.

Ricardo Silva (rsilva@cfh.ufsc.br) é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GOODHART, C., CAPIE, F. & SCHNADT, N.** 1995. The Development of Central Banking. *In* : CAPIE, F., GOODHART, C., FISCHER, S. & SCHNADT, N. *The Future of the Central Banking*. The Tercentenary Symposium of the Bank of England. Cambridge : Cambridge University Press.
- FURTADO, C.** 1962. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura.
- HALL, P.** (ed.). 1989. *The Political Power of Economic Ideas* : Keynesianism across Nations. Princeton : Princeton University Press.
- _____. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, Apr.
- _____. 1994. Keynes in Political Science. *History of Political Economy*, Durham, v. 26, n. 1, p. 137-153, Spring.
- MARKOFF, J. & MONTECINOS, V.** 1994. El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 34, n. 133, p. 3-29, abr.-jun.
- NOVELLI, J. M. N.** 2001. *Instituições, política e idéias econômicas* : o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998). São Paulo : Annablume/Fapesp.
- RUA, M. G.** 1997. A independência do Banco Central : administração ou política. *In* : DINIZ, E. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil* : dilemas e perspectivas. Brasília : Edunb.