





INDEPENDÊNCIA?

DE QUEM?

JOAQUIM FALCÃO
JURISTA



Volta e meia, economistas, banqueiros e empresários defendem a independência do Banco Central como imperativo civilizatório. Sobretudo em época de eleição presidencial. Defendem que seu presidente tenha um mandato fixo, e, às vezes, seus diretores também, para que não sejam demissíveis *ad nutum* pelo presidente da República. Como foi recentemente solicitado à Marina Silva: que mantivesse o compromisso de Eduardo Campos em favor de um mandato fixo.¹

Aperfeiçoar instituições poderosas como o Banco Central é tarefa contínua. A pergunta é: mandato fixo é eficiente? É agenda prioritária? Se não, qual seria? Desde 1988, o Banco Central, ao lado do Itamaraty, Forças Armadas, Embrapa, Supremo e outras poucas instituições têm se demonstrado, em geral, respeitadas. Mudar é escolha que requer muito cuidado.

É bom lembrar que o Brasil já teve banco central independente. Não vingou.

Em 1965, se extinguiu a Superintendência da Moeda e do Crédito, a antiga SUMOC, e o Banco Central foi criado, pela Lei nº 4.595, no último dia do ano de 1964, assinada por Castello Branco, com Roberto Campos como Ministro do Planejamento e Octávio Gouveia de Bulhões como Ministro da Fazenda. O mandato do presidente do banco era fixo, de seis anos.²

Nomeado pelo presidente da República, após aprovação do Senado Federal, permaneceria até meados do mandato do próximo. Assim, atraves-

saria incólume as tempestades políticas das transições presidenciais. □
Decisão louvada com entusiasmo por alguns economistas e empresários, como a entrada do Brasil na racionalidade financeira.

Afastadas portanto as irracionais influências dos políticos eleitos pelo voto popular. Inclusive do novo Presidente da República. É, pois, com a marca antipolítica e antidemocrática, que nasceu entre nós o Banco Central independente.

Ainda hoje, economistas importantes defendem o caráter antidemocrático do banco como necessário à democracia.⁴

No fundo, a questão é esta. É sobre o formato institucional do processo decisório do Banco Central. Quem dele participa? O governo que tem interesses diretos na política monetária e pode macular? Alguns “técnicos” que, isentos pela própria natureza, não representam interesse nenhum?

Castello Branco nomeou o economista Dênio Nogueira seu primeiro presidente. Dois anos depois, Costa e Silva assumiu a presidência da República. Mandou pedir o cargo a Dênio Nogueira.

Conta-se que Nogueira respondeu que não podia renunciar porque tinha ainda quatro anos de mandato. Seu mandato era fixo. Ao que Costa e Silva respondeu: “O presidente deposto, João Goulart, também tinha mandato”.

Dênio caiu em si e do cargo. Renunciou. Assumiu Rui Aguiar da Silva Leme, por um ano, até renunciar, e depois Ernane Galvêas, por seis anos.

Não se diga que isso só foi possível porque ocorreu no regime autoritário. Hoje mesmo, no estado democrático de direito, nenhum mercado financeiro aguentaria uma disputa pública entre o presidente do Banco Central e o presidente da República. E não é difícil prever quem ganharia.

Mas o fato é que a elogiada independência não vingou. Desde 1974, no Governo de Ernesto Geisel, temos um Banco Central legalmente dependente, com a promulgação da lei 6.045.⁵

O Quadro 1 mostra a relação entre mandato de presidente da república e mandato de presidente de banco central.

Está claro. Durante o regime militar, a média foi de um presidente a cada dois anos. Na Presidência de José Sarney, a média foi um presidente a cada oito meses. Na de Fernando Collor, foi um presidente a cada um ano e três meses. Na de Itamar Franco, a média foi de um presidente a cada seis meses. Na de Fernando Henrique foi de um presidente a cada dois anos.

Dilma trocou Henrique Meirelles – que ficou os oito anos do governo Lula – por Alexandre Tombini, que terá ficado quatro anos.

Nossa história é clara. Desde Fernando Henrique, nada indica que o Banco Central esteja sofrendo indevidas influências dos políticos. Neste presidencialismo de coalizão, nenhum partido tem pedido o cargo de diretor ou presidente do Banco Central.

Mesmo tendo a prática mostrado que a coalizão nunca foi de partidos ou programas, mas da promiscuidade



QUADRO 1

Relação entre mandato de presidente da república e mandato de presidente de banco central

Presidente	Nome	Início	Fim	Média
José Sarney	Antonio Carlos Braga Lemgruber	15 de março de 1985	28 de agosto de 1985	1 presidente a cada 8 meses
	Fernão Carlos Botelho Bracher	28 de agosto de 1985	11 de fevereiro de 1987	
	Francisco Gros	11 de fevereiro de 1987	30 de abril de 1987	
	Lício de Faria (interino)	30 de abril de 1987	4 de maio de 1987	
	Fernando Milliet	5 de maio de 1987	9 de março de 1988	
	Elmo de Araújo Camões	9 de março de 1988	22 de junho de 1989	
	Vadico Valdir Bucchi	23 de junho de 1989	14 de março de 1990	
Fernando Collor	Ibrahim Eris	15 de março de 1990	17 de maio de 1991	1 presidente a cada 1 ano e 3 meses
	Francisco Gros	17 de maio de 1991	16 de novembro de 1992	
Itamar Franco	Gustavo Loyola	13 de novembro de 1992	29 de março de 1993	1 presidente a cada 6 meses
	Paulo César Ximenes	26 de março de 1993	9 de setembro de 1993	
	Pedro Malan	9 de setembro de 1993	31 de dezembro de 1994	
	Gustavo Franco (interino)	31 de dezembro de 1994	11 de janeiro de 1995	
Fernando Henrique Cardoso	Persio Arida	11 de janeiro de 1995	13 de junho de 1995	1 presidente a cada 2 anos
	Gustavo Loyola	13 de junho de 1995	20 de agosto de 1997	
	Gustavo Franco	20 de agosto de 1997	4 de março de 1999	
	Armínio Fraga	4 de março de 1999	1º de janeiro de 2003	
Luiz Inácio Lula da Silva	Henrique Meirelles	1º de janeiro de 2003	31 de dezembro de 2010	1 presidente por 8 anos
Dilma Rousseff	Alexandre Tombini	1º de janeiro de 2011	—	1 presidente por 4 anos

da pequena política, de individualismos transpartidários, técnicos ou políticos, na busca de cargos e recursos do Poder Executivo. Um neopatrimonialismo. O Banco Central passou incólume esta fase.

Na crise internacional de 2008, ouvi de viva voz Carlos Slim vaticinar que a crise não atingiria muito o Brasil porque tínhamos um Banco Central independente, e não tínhamos um mercado de sub-hipotecas.

Errou. Naquele momento, o nosso Banco Central era política e legalmente dependente do presidente Lula. E não tínhamos mercado secundário de hipotecas, simplesmente porque não tínhamos mercado primário.

O sistema financeiro não emprestava para construir casas populares. O irmão do Banco Central, o Banco Nacional de Habitação, criado na mesma fornada de 1964, quebrara e nada o substituíra. Tínhamos era déficit habitacional. Como ainda hoje, apesar do programa Minha Casa Minha vida.

Carlos Slim errou no acessório, para acertar no essencial. A crise, comparativamente, atingiu pouco o Brasil, apesar do Banco Central ser dependente.

O que nossa história mostra é que a volatilidade de mandatos não impediu Fernando Henrique e Pedro Malan de estabilizarem a moeda e fazerem o duro saneamento do sistema bancário. Mesmo com um Banco Central dependente e quatro presidentes: Persio Arida, Gustavo Loyola, Gustavo Franco e Armínio Fraga, nem o país nem o mercado acabaram. Ao contrário.

Mostra, também, que o PT é quem menos muda e mais adota mandatos mais longos para presidentes do Banco Central.

Em suma, o que se pode deduzir da nossa história recente é que o mandato fixo não tem sido a variável decisiva, ou mesmo relevante, para um bom desempenho do Banco Central.

O que não impede que constatemos que mandato fixo prevalece na maioria das economias de mercado e nas democracias políticas. Mas, não se

do Banco Central, do que ao mandato transpresidencial fixo. Sintonia mútua e não independência solitária. É o que o Brasil precisa.

O país está construindo democraticamente uma cultura de independência do Banco Central. *Data venia*, sempre acreditei que é mais difícil consolidar uma cultura do que mudar uma lei ou um voto de ministro do Supremo.

A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA

Analisemos, para ilustrar nossa argumentação, a experiência recente de Banco Central legalmente independente de Portugal.⁶ Tem autonomia administrativa e financeira.⁷ Seu presidente é aprovado pelo Conselho de Ministros e tem mandato fixo de cinco anos.

Mas a realidade é outra.

Para agir, na atual crise do Grupo Espírito Santo, de agosto de 2014, o banco português precisou da autorização de quatro instâncias políticas distintas, nacionais e internacionais: (a) A autorização das autoridades monetárias europeias, do Banco Central Europeu; (b) teve que respeitar os limites do endividamento do governo estabelecidos pela Troika: FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia; (c) numa urgente e dramática noite de domingo, teve que pedir ao Conselho de Ministros que fabricasse uma lei especial para usar o Fundo de Resolução; (d) e, finalmente, o presidente Cavaco Silva interrompeu o seu domingo para assinar a lei.

Independência é só formal, legal. Independência de fato nem pensar.



O PAÍS ESTÁ CONSTRUINDO DEMOCRATICAMENTE UMA CULTURA DE INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL



tem evidência empírica de que mandatos mais longos e transpresidenciais assegurem melhor gestão da moeda.

Se considerarmos independentes a gestão de nosso Banco Central nos últimos três presidentes – Fernando Henrique, Lula e Dilma – esta independência deve-se muito mais à sintonia entre a política monetária, apoiada pelo presidente da república eleito e a capacidade operacional do presidente

Só para inglês ver, ou no caso, alemão controlar.

Ninguém, na rotina do mercado, vem a falir em vinte e quatro horas. Falência é processo em geral demorado, que vai emitindo sinais explícitos ou decodificáveis a meio caminho. Desde 2013, parte do mercado europeu já sabia das dificuldades do Grupo Espírito Santo.

Mesmo assim, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários – a CVM de lá – autorizou um aumento de capital do banco de mais de 1 bilhão de euros. Com autorização do Banco Central. Sinalizando aos investidores de que tudo estava sob controle. Não estava.

Três semanas antes de quebrar, o imprudente governador do Banco Central independente, Carlos da Silva Costa, declarou que o Grupo estava bem. Investidores e clientes acreditaram. Investiram e depositaram. Não estava.

Até agora, nem o Banco de Portugal nem o Banco Espírito Santo parecem dominar a contabilidade do dano. Não conhecem sua extensão. Vive-se no mundo de “opacidades”, como denunciam os portugueses. A independência parece não ter vingado.

Para fugir da armadilha do mimetismo financeiro, que tenta transformar o nacional no aparentemente global, é bom sempre lembrar que cada país tem formatos, objetivos e obrigações diferentes para seus bancos centrais. A regra do *one fits all* só prevalece nos necessários formatos mínimos. Mandato fixo não se inclui nessa categoria.

O mandato do presidente do FED, nos Estados Unidos da América, e do

Banco Central alemão é fixo e longo. Mas, em compensação, em ambos o primeiro desafio estabelecido pelo Congresso é a taxa de desemprego. Isto é fundamental, pois implica em determinar como o mandato fixo vai ser usado e para quê. Mais ainda. O Presidente do FED é obrigado a ir mensalmente ao Congresso dar contas de seus trabalhos. Ou seja, independência sozinha sem esses contrapesos pode ser um risco de trocar seis por meia dúzia.

Alguns países, como Chile, Nova Zelândia e Austrália, ao estabelecerem mandato fixo, instituem também metas e o que fazer, quando os presidentes indicados não as cumprem, e como podem ser afastados. Como, aliás, indica Eduardo Giannetti da Fonseca.⁸

Na verdade, recrutamento, indicação, aprovação, estabelecimento de metas, mandato, responsabilização, dispensa e substituição de presidente de banco central integram uma única legislação. A independência está no equilíbrio desse conjunto normativo, e não na importação de uma ou outra palavra de ordem. Essa legislação busca mais a sintonia com os Poderes Executivo e Legislativo do que a autonomia antipolíticos.

AGENDA PRIORITÁRIA

A tarefa decisiva do aperfeiçoamento institucional do Banco Central é definir quais as mudanças prioritárias para este aperfeiçoamento. E, para tanto, vale consultar nossa história recente.

A meu ver, são duas e interconectadas as prioridades: um maior con-

trole sobre recrutamento e destino dos gestores do Banco Central, isto é, a regulamentação do que se convencionou chamar de *revolving doors*, e a correlata responsabilização dos diretores nas patologias da omissão e ineficiência.

Em artigo de 1969, sobre as resoluções do Banco Central, eu já advogava que “Se o problema consiste em aumentar a eficiência dos resultados das resoluções de um banco central, a técnica moderna aconselha que o esforço cada vez mais se focalize na previsão e no planejamento, e gradativamente se afaste da chamada regulamentação para o instante”.⁹

A experiência concreta no caso do Mensalão¹⁰ mostra como são prioritários esses aperfeiçoamentos.

As sucessivas renovações de empréstimos do Banco Rural ao PT poderiam ter sido evitadas, quando detectadas por simples *software* contábil, pois não correspondiam ao automático aumento das provisões para devedores duvidosos, exigidas pelas normas do próprio Banco Central. O Banco Rural não as cumpriu, nem o Banco Central as exigiu. Quem é o responsável?

Essa inação fiscalizatória contribuiu para a quebra do princípio da moralidade pública constitucional. O Valerioduto não foi fechado preventivamente. Ajudou a viabilizar o esquema do Mensalão.

A decisão do Banco Central de não considerar as instituições responsáveis, provavelmente pelo maior número de credores no Brasil – as empresas

de cartão de crédito –, como instituições financeiras, também ajudou a viabilizar as fraudes do Mensalão.

O art. 10, VI, da lei atual é claro.¹¹ O Banco Central tem que exercer o controle do crédito em todas as formas. Não exerceu. Contraria o senso comum e a própria jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que as considera como instituições financeiras.

Quem identificou esses problemas foi o Supremo. E não o Banco Central, como deveria ter feito. Este só agiu posteriormente.

Não importa se o gato é branco ou preto. Importa se come rato. A independência de um banco central está muito mais na sintonia da política econômica e monetária com os poderes constituídos e sua eficiência preventiva, em tempo real, do que na sua independência formal.

Quem deve ser responsabilizado pelos danos materiais e morais causados nesses casos meramente exemplificativos?

Em Portugal, diversos investidores deverão processar os bancos privados como Morgan Stanley, UBS, Nomura, Citigroup, que aconselharam erradamente seus clientes a comprar os papéis do Grupo Espírito Santo. O Banco de Portugal também induziu investidores a erro. Será processado? Como se comportará o Judiciário português?

Depois da crise de 2008, a responsabilização dos gestores públicos e privados atuantes no mercado financeiro passou a ser tema prioritário, sobretudo nos países responsáveis pela crise.

O Bank of America deverá entrar

em acordo com as autoridades americanas para pagar 17 bilhões de dólares em multas, por ter aconselhado seus clientes a entrarem no mercado do *subprime*.

A responsabilização dos gestores, ao não exercerem o controle, fiscalizarem – o que podemos chamar de *culpa in vigilando* – é uma agenda mais prioritária do que a do mandato fixo.

Paralelamente a esta agenda prioritária, surge a questão do já mencionado *revolving doors*. Ou “portas giratórias”, em português.

Trata-se do fato do diretor do Banco Central de hoje ser o diretor de banco ou consultoria privados de amanhã, e vice-versa. Recrutam-se gestores no mercado para regular o próprio mercado para onde o gestor voltará. Roda Viva. O fiscal de hoje é o fiscalizado de amanhã. E vice-versa. Um leva e traz de informações e contatos preciosos.

Diga-se de passagem, que esse não é problema exclusivo do Banco Central. O Supremo, por exemplo, tem o mesmo. O ministro de ontem será o advogado de amanhã. As agências regulatórias também. Os diretores das concessionárias passam a ser diretores das agências, e vice-versa. As competências regulatória e fiscalizadora transitam numa espécie de rodoanel de interesses interconectados e de mão dupla. É um problema maior da democracia. A evitar. Não se sabe como.

O remédio tradicional para esse problema tem sido a quarentena. Os diretores que saem do Banco têm de respeitar um prazo de seis meses para voltarem ao mercado.¹²

A quarentena é ineficiente. Por dois motivos. Primeiro porque regula mal a saída. Não se apaga em seis meses a memória vivida, o conhecimento experimentado e observado. Apenas se adia o leva e traz das informações, das políticas, do *network* e da cultura do regulador. É pretensa lavagem de *insider information*. Manto diáfano, diria Eça de Queirós.

Segundo, porque não regula a entrada, o recrutamento. O presidente do Banco Central, vinte e quatro horas antes de sê-lo, era presidente de um banco privado. A possibilidade de influência indevida de seu passado sobre nosso futuro não é um destino. Mas uma boa probabilidade simplesmente humana. Um risco maior. Não é problema de fácil solução. Por isso mesmo deveria ser objeto de intenso exercício de imaginação institucional. Ser agenda prioritária.

OBSERVAÇÃO DERRADEIRA

Eleições presidenciais são o momento de incerteza máxima da democracia. Incerteza estruturante, sobretudo num país como o Brasil, onde a economia ainda é excessivamente dependente de políticas estatais.

Podem afetar gravemente o mercado. Não se sabe quem será o presidente que escolherá o ministro da Fazenda, que escolherá qual o presidente do Banco Central.

Sempre que existe a perspectiva de mudança na Presidência, advoga-se uma lei que reduza as incertezas econômicas e políticas, por meio da previsibilidade do sistema legal, do mandato.

Tenta-se, assim, transferir para o sistema legal a endógena incerteza do sistema financeiro e econômico. Reguladores, regulados, investimentos, produção de riqueza, mercados, leis e contratos sem riscos. Para todos, o melhor dos mundos.

Mas a incerteza que ocorre na economia de mercado ocorre no estado democrático de direito também. A incerteza é uma variável estruturante antiautoritária de ambos. Aliás, como diz Adam Przeworski, “ama a incerteza e será democrático”.¹³

Hoje, nem mesmo advogados e juízes partilham da vã esperança de que

a previsibilidade do sistema legal seja um destino inafastável. Sabem que o mercado da justiça é basicamente, e também, o mercado da incerteza, apenas com outras características e métodos de resolução.

Faz parte do estado democrático de direito um certo grau de incerteza legislativa e interpretativa de leis e contratos.¹⁴

Na verdade, o que é preciso é aproveitar os momentos de eleições presidenciais para atualizar a agenda prioritária para o aperfeiçoamento de nossas instituições, sobretudo do Banco Central, num mundo de crescente

instabilidade e de suficientes controles preventivos dos agentes financeiros.

A independência formal do Banco Central é cada dia menos decisiva em nossa experiência histórica. Mas, se adotada, deve vir integrada numa legislação que inclua o recrutamento, o destino, a prática do *revolving doors*, e a responsabilização dos gestores. Sem o que poderá ser apenas uma reserva de mercado, ou um curso *in company* de aperfeiçoamento para profissionais do mercado financeiro. ●

O autor é diretor da FGV DIREITO RIO.

joaquim.falcão@fgv.br

NOTAS DE RODAPÉ

1. Ver entrevista na Folha de S. Paulo, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderpolitica/2014/08/1504152-leia-a-transcricao-da-entrevista-de-neca-setubal-a-folha-e-a-uol.shtml>. Acesso em 25.08.2014.

2. Art 6º da Lei 4.595 de 1964: O Conselho Monetário Nacional será integrado pelos seguintes membros: (...) IV - Seis (6) membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômicos-financeiros, com mandato de seis (6) anos, podendo ser reconduzidos.

3. SALAMA, Bruno M; PINHEIRO, Thiago J. *Citizens vs. Banks – Institutional Drivers of Financial Market Litigiousness in Brazil. Research Paper Series – Legal Studies Paper n. 72* Agosto de 2013. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11192/RPS_72_final.pdf?sequence=1%3E

4. Ver DA NÓBREGA, Mailson. *Banco Central antidemocrático*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/270110/banco-central-antidemocratico-p-108.shtml>. Acesso em 08.09.2014.

5. Em 1974, a Lei nº 6.045 tornou os presidentes do Banco Central “demissíveis *ad nutum*”: “Art. 5º O Banco Central do Brasil será administrado por um Presidente e cinco Diretores, nomeados pelo Presidente da República, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, sendo demissíveis *ad nutum*”.

6. Lei Orgânica do Banco de Portugal: Artigo 27º * 1 - (...); 2 - O governador e os demais membros do conselho de administração gozam de independência nos termos dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (SEBC/BCE), não podendo solicitar ou receber instruções das instituições comunitárias, dos órgãos de soberania ou de quaisquer outras instituições.

7. Lei Orgânica do Banco de Portugal: Artigo 1º O Banco de Portugal, adiante abreviadamente designado por Banco, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

8. Ver entrevista de Eduardo Giannetti da Fonseca para a Folha de São Paulo, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/08/1505301-queremos-lula-e-fhc-como-aliados-diz-conselheiro-economico-de-marina.shtml>, acesso em 08.09.2014.

9. FALCÃO, Joaquim. “Reflexos na Concorrência entre instituições financeiras das resoluções do Banco Central”, p. 87 e ss. In: *Cadernos da PUC*, n. 2, 1969, Rio.

10. Sobre o tema ver CHAVES, Vitor. “A balbúrdia e o papel do Banco Central”. In: FALCÃO, Joaquim (org). *Mensalão: diário de um julgamento – Supremo, mídia e opinião pública*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2013.

11. Lei nº 4.595/1964: Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas.

12. A Lei 12.831/2013: Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal: (...) II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União: a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego; b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado; c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

13. Sobre o tema, ver FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SCHUARTZ, Luis Fernando; ARGUE-LHES, D. W. “Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, pp. 79-112, 2006.

14. Sobre o tema, ver FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SCHUARTZ, Luis Fernando; ARGUE-LHES, D. W. “Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, pp. 79-112, 2006.