

**Direito, Análise do Discurso e Atores Sociais: o mito da independência do Banco Central<sup>1</sup>**

**Law, discourse analysis, and social actors: the myth of independence of the Central Bank**

Claudio Ladeira de Oliveira <sup>2</sup>

Leonardo Alves Correa<sup>3</sup>

**Resumo:** Este trabalho investiga a forma pela qual as relações entre alguns atores sociais são efetivamente constituídas nas esferas jurídica, política e econômica e como se desenvolve a real movimentação desses sujeitos sociais no processo de deliberação da política monetária no Brasil. A pesquisa levanta os seguintes problemas: quais são as estratégias jurídico-discursivas adotadas pelos agentes e instituições sociais na tentativa de viabilizar um projeto político-econômico de independência do Banco Central? Este discurso de independência representa forças políticas comprometidas com a subordinação da condução da política de juros aos interesses de uma elite financeira? Este discurso pode ser avaliado como legítimo em face dos princípios constitucionais típicos de um Estado Democrático de Direito? Especificamente do ponto de vista jurídico, a análise da independência do Banco Central é uma tese de consistência duvidosa. O Banco Central é uma pessoa jurídica, criada por lei, com o objetivo de realização de uma atividade tipicamente pública, como o exercício do controle do crédito (Lei 4.595/1964). Em outras palavras: o Banco Central possui autonomia financeira e administrativa, mas sua atividade-fim está integralmente subordinada aos planos e programas políticos da Administração Central, definidos inclusive constitucionalmente, tais como “garantir o desenvolvimento nacional” (CF/88, art. 3º, II), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CF/88, arts. 3º, III, e 170, VII), e “busca do pleno emprego” (CF/88, art. 170, VII). Assim, cabe ao Ministério da Fazenda estabelecer mecanismos de compatibilização entre a decisão puramente política (ato de Governo) e os instrumentos técnicos específicos de condução da política monetária

---

<sup>1</sup> O presente trabalho é resultado de estudos iniciais entre pesquisadores do Grupo de pesquisa “Direito, Teoria da Argumentação e Inovações Tecnológicas” da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o projeto de pesquisa “Direito, Política e Desenvolvimento Socioeconômico” da Universidade de Brasília (UNB).

<sup>2</sup> Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina

<sup>3</sup> Professor de Direito Econômico da Universidade Federal de Juiz de Fora. Doutorando em Direito Público pela PUC-Minas.

(coordenados pelo Banco Central, tais como a política de juros, depósitos compulsórios e emissão de moedas)

**Abstract:** Thi research raises the following issues: what are the legal and discursive strategies adopted by agents and social institutions in an attempt to make a viable project of political and economic independence of the Central Bank? This discourse of independence represents political forces committed to the subordination of the conduct of interest rate policy to the interests of a financial elite? This discourse can be judged as legitimate in the face of constitutional principles typical of a democratic state? Specifically the legal point of view, the analysis of central bank independence is a dubious claim of consistency. The Central Bank is a legal entity created by law for the purpose of performing an activity typically public, as the exercise of control of credit (federal statute n. 4.595/1964). In other words, the Central Bank has financial and administrative autonomy, but its end is fully subordinated to the political plans and programs of the Central Government, even constitutionally defined, such as: "Ensure national development" (Brazilian Constitution, art. 3, II); "eradicate poverty and marginalization and reduce social and regional inequalities" (Brazilian Constitution, arts. 3º, III, e 170, VII); "'Pursuit of full employment" (Brazilian Constitution, art. 170, VII). Thus, it is the responsibility of the Ministry of Finance to establish mechanisms of compatibility between the purely political decision (act of government) and the specific technical instruments of monetary policy (coordinated by the Central Bank, such as interest rate policy, reserve requirements and emission currencies)

**Palavras-chave:** Banco Central; Estado Democrático; Política Monetária

**Keywords:** Central Bank; democratic state; monetary policy

## 1. Introdução

Neste artigo analisaremos algumas das principais relações entre “Política”, a “Economia” e o “Direito” adotando uma perspectiva “descritiva”, que privilegia as ações reais de indivíduos e instituições, apoiados em interesses e valores específicos. Isso é feito em detrimento de uma perspectiva “normativa”, preocupada em prescrever um modo legítimo ou moralmente correto de relação entre a “política” e o “Direito Econômico”. Nosso interesse consiste em lançar novos olhares sobre a complexa relação entre o comportamento de burocratas, técnicos e, principalmente, agentes econômicos que povoam as instituições políticas e o modo como se relacionam com os principais institutos do Direito positivo vigente em determinada comunidade.<sup>4</sup>

Este trabalho investiga, em geral, a forma pela qual as relações entre alguns atores sociais são efetivamente constituídas na esfera institucional-político-econômica e, em especial, como se desenvolve a real movimentação desses sujeitos sociais no processo de deliberação da política monetária no Brasil. Mais especificamente, a pesquisa levanta os seguintes problemas: quais estratégias empírico-discursivas adotadas pelos agentes e instituições sociais na tentativa de viabilizar um projeto político-econômico de independência do Banco Central? Em que medida o discurso de independência não representa forças políticas comprometidas com a subordinação da condução da política de juros aos interesses de uma elite financeira? E, por último, em qual sentido essa ação discursiva pode ser avaliada como legítima em um Estado Democrático de Direito?

A complexidade de tais questões exige que a delimitação do objeto em análise recaia sobre a atuação empírica de determinados agentes e instituições no processo de definição da taxa básica de juros. Pelo termo “agente” entende-se o conjunto de atores sociais que, direta ou indiretamente, estabelecem relações mútuas e interdependentes no âmbito do espaço de debate político-econômico (agentes econômicos privados, burocratas, etc). Por outro lado, compreendem-se por “instituições” as esferas públicas e privadas nas quais tais atores adotam ações estratégicas no sentido de viabilizar projetos políticos não âmbito da elaboração da política econômica monetária.

A opção por uma perspectiva “descrita” em detrimento de uma visão “normativa” carece, nesse caso, de uma adequada opção metodológica que permita evidenciar o agir estratégico de tais atores sociais e, conseqüentemente, como tais ações influenciam ou

---

<sup>4</sup> Com algumas alterações, esta é a perspectiva sugerida por John Ferejohn e Pasquale Pasquino (2003) para o tratamento das relações entre “Estado de Direito” e “Democracia”.

determinam a definição da política econômica estatal. Em termos metodológicos, portanto, a presente pesquisa propõe a adoção do método da Análise do Discurso como método apto ao estudo da ação empírica dos “agentes” e “instituições”. A Análise do Discurso, em suas múltiplas vertentes e correntes, propõe-se ao estudo....

Em citação textual de importante passagem de Chouliaraki e Fairclough, Tílio (2010, p.88) adota a perspectiva da opção da Análise do Discurso como método. Nas palavras do autor:

“Entendemos a Análise Crítica do Discurso tanto como teoria quanto método: como um método de análise de práticas sociais com interesse específico nos momentos discursivos que unem preocupações teóricas e práticas às esferas públicas, onde as formas de análise “operacionalizam” – tornam práticas – teorizações sobre o discurso na vida social (da modernidade tardia), e a análise contribui para o desenvolvimento e elaboração dessas teorias”

Assim, a opção pela dimensão “descritiva” torna-se viável metodologicamente na medida em que adotamos a Análise do Discurso como instrumento capaz de compreender as movimentações empíricas que se desenvolvem por meio da adoção de práticas discursivas. Nesse sentido, a visão sobre o empírico se concretiza na análise lingüística de discursos proferidos na arena política. Como “corte metodológico”, o presente trabalho analisará os discursos proferidos por meio do Jornal Folha de São Paulo no período anterior ao processo de definição da nova taxa básica de juros.

O objetivo do presente trabalho consiste em apresentar uma visão alternativa aos posicionamentos hegemônicos dominantes no debate acadêmico brasileiro sobre a relação entre as instituições jurídicas e as ações dos agentes econômicos. Assim, a denúncia sobre a ilegitimidade e ilegalidade da proposta de independência do Banco Central – compreendida por meio das ações no âmbito discursivo – é a hipótese central do presente trabalho.

## **1 - Direito, Economia e Política**

Dada a amplitude do tema e os limites deste trabalho, procuraremos delimitar alguns assuntos que acredito serem relevantes e atuais. Assim, nas seções seguintes discutirei: (1) como é possível ao “direito” delimitar e constituir a atividade “política”, isto é, como é possível o surgimento e a estabilização de um “governo das leis”, de um “estado de direito”, no qual os governos e maiorias parlamentares estão limitados por regras jurídicas; (2) quais são as relações existentes entre a atividade e as disputas políticas e as instituições jurídicas que permitem o surgimento e a estabilização de democracias; por fim (3), quais são, numa

democracia, os principais conflitos existentes entre as instituições abertamente políticas, como o parlamento e o executivo, e a instituição responsável pela interpretação e aplicação do direito, o judiciário.

## 1.1 - Política e Economia

Longe de qualquer academicismo despropositado ou firula semântica, a distinção entre a denominação “Economia” e “Economia Política” expõe uma diferença fundamental entre duas concepções antagônicas desse ramo científico. Segundo o economista português António José Avelãs Nunes, a denominação dessa disciplina como simplesmente “Economia” é um fenômeno relativamente recente – a partir de 1890 com a obra “Principles of Economics”, de Alfred Marshall - e se relaciona com uma corrente do pensamento que busca compreender o fenômeno econômico como algo puro, tal como a matemática e a física.

Nunes descreve com propriedade os efeitos do deslocamento entre “Economia” e “Política” a partir da denominada “Revolução Marginalista”. Segundo o economista português:

Com o êxito da ‘revolução marginalista’, a opção pela designação Economics revela a preocupação de apresentar a disciplina como uma teoria pura, como uma ciência teórica pura, à semelhança da matemática (mathematics) ou da física (physics) e, por parte de alguns autores, o propósito de pôr em relevo que o que interessa é o indivíduo e não os grupos, a sociedade ou o estado. Não terá mesmo faltado quem tenha pretendido reservar a designação Economia para a ‘economia científica’ (ou economia positiva) e a expressão Economia Política para a “economia ideológica” (ou economia normativa). (Nunes, 2007, p. 11)

A economia neoclássica é um enfoque que explica o funcionamento dos mercados a partir de pressupostos bastante restritivos, em especial um modelo centrado na figura do *homo economicus*, segundo o qual “os indivíduos escolhem ações com base na avaliação previsível de suas consequências baseados em preferências egoístas e determinadas exogenamente, e por isso as interações sociais tomam a forma exclusivamente de intercâmbios contratuais” (BOWLES, 2004: 8). Desse modo, motivações altruístas são excluídas como fator de explicação da ação dos agentes econômicos. De acordo com BOWLES, EDWARDS e ROOSEVELT (2005: 68) o modelo neoclássico pode ser sintetizado a partir dos seguintes postulados:

As relações sociais fundamentais envolvem competição entre pessoas auto-interessadas ou entre firmas nas quais elas trabalham;

A maior parte das interações econômicas toma a forma de “contratos completos”<sup>5</sup>  
Os resultados econômicos são determinados pelas forças de mercado. O poder é exercido apenas por “monopólios” e “governos”.  
A estabilidade é a regra; as mudanças ocorrem apenas em resposta a forças externas ao sistema econômico.  
Os gostos e necessidades das pessoas são amplamente determinados pela natureza humana ou por outras influências externas ao sistema econômico  
O conhecimento e a ciência são externos ao sistema econômico, são governadas por forças não econômicas.  
A desigualdade econômica recebe pouca atenção e é medida por uma escala simples: desigualdade de renda.  
As economias são avaliadas de acordo com sua capacidade de funcionar bem em relação a uma visão limitada de eficiência

Por outro lado, a “Economia Política” – nome original da disciplina adotada pela primeira vez pelo mercantilista francês Antoine de Montchrestien, na obra “Traité d’Économie Politique” (1615) – contempla uma visão do fato econômico radicalmente diferente, na medida em que vislumbra a adoção de elementos não-econômicos (história, política, direito, antropologia, filosofia). Parece-nos que o atual debate sobre a independência técnica do Banco Central evidencia a inconsistência de uma visão puramente matematizada do fenômeno econômico e, conseqüentemente, o resgate de uma visão holística e interdisciplinar proporcionada pela Economia Política.

Acrescente-se a isso o fato de que a recente crise econômica mundial iniciada em 2008 – a maior desde a crise de 1929 – foi gerada em economias altamente desenvolvidas, em parte em virtude da flexibilização dos mecanismos de controle da movimentação de capitais, em parte em virtude da leniência por parte das instituições responsáveis pelo controle, o que impõe revisão dos postulados da teoria econômica neoclássica, dominante nas últimas décadas (STIGLITZ, 2010; SUNSTEIN, 2000). Como afirma o prêmio Nobel de economia Joseph Stiglitz, “quando a economia mundial entrou em queda livre em 2008, o mesmo aconteceu com nossas convicções. Conceitos estabelecidos há muito tempo sobre a economia (...) também entraram em queda livre” (STIGLITZ, 2010: 15). De fato, mesmo antes de 2008 a teoria econômica neoclássica já sofria uma série de contestações quanto às supostas unilateralidades teóricas por ela cometidas. Disso resulta uma revisão da teoria econômica que retoma postulados da Economia Política, um movimento que pode gerar imensas conseqüências para um estudo das relações entre Direito e Desenvolvimento. Por exemplo, para BOWLES, EDWARDS, ROOSEVELT (2005), o modelo neoclássico deve ser substituído por outro que inclua – além do aspecto de competição “horizontal” dos agentes numa economia de mercado – também o aspecto “vertical” das relações de poder e a

---

<sup>5</sup> contratos que “especificam completamente – de um modo que tribunais poderão impor - todas as obrigações assumidas por cada parte no contrato” (BOWLES, EDWARDS e ROOSEVELT, 2005: 58).

dimensão de “mudança política e institucional”, a qual é provocada “endogenamente” pelo funcionamento das economias de mercado, o que gera consequências tanto para as relações “horizontais” (entre agentes que competem no mercado) quanto para as relações “verticais” (agentes privados e Estado) que não são satisfatoriamente descritas pelo modelo dominante. Para Bowles, Edwards e Roosevelt (2005: 68) esse confronto entre perspectivas econômicas pode ser sintetizado do seguinte modo:

As relações sociais estudadas são cooperativas e também competitivas, e generosidade e reciprocidade são consideradas ao lado do auto-interesse.  
Muitas interações econômicas não são governadas, ou governadas completamente, por contratos.  
O exercício do poder é um determinante importante dos resultados econômicos, mesmo em mercados competitivos. Muitos resultados econômicos são determinados através da barganha entre partes ou agentes envolvidos.  
A mudança é a regra, estabilidade é a exceção. Mudança, tanto nos sistemas econômicos como nas pessoas, ocorre em virtude do funcionamento do próprio sistema econômico.  
Os desejos e necessidades das pessoas são fortemente influenciados pelo sistema econômico.  
O conhecimento e a ciência são influenciados fortemente pelo sistema econômico e pelo exercício do poder no seu interior.  
A desigualdade econômica tem muitos aspectos, envolvendo diferenças de raça, gênero, status, direitos de propriedade, autoridade, renda, direitos políticos e cidadania.  
A desigualdade econômica tem muitos aspectos, envolvendo diferenças de raça, gênero, status, direitos de propriedade, autoridade, renda, direitos políticos e cidadania.  
As economias são avaliadas de acordo com sua capacidade de proporcionar a todas as pessoas oportunidades para uma vida em sua plenitude; eficiência econômica, equidade e democracia podem sustentar a promoção desse ideal.

Nesse sentido, uma proposta de estudo sobre a complexa relação entre a ação dos agentes econômicos e o processo de deliberação pública das políticas econômicas – tal como ocorre na definição sobre a taxa básica de juros pelo Banco Central do Brasil – não deve ser fundamentado em um pressuposto de separação asséptica entre a “pureza científica econômica” e a ação política institucionalizada. Ao contrário, política e economia, a despeito de operarem em lógicas diversas, são esferas – sociais e científicas – interdependentes no âmbito de estudo da Economia Política. Daí a importância de compreender o processo de definição da política monetária não apenas como uma decisão técnico-econômica, mas como um produto de uma complexa teia de saberes, interesses e poderes dos atores econômicos privados e públicos.

## **1.2 - Direito e Economia**

Neste sentido, adotamos uma perspectiva que pode ser descrita como uma análise econômica “política” do direito. Queremos aplicar à análise das instituições jurídicas,

particularmente do direito econômico, teses desenvolvidas no âmbito da teoria econômica heterodoxa, de modo a compreender melhor alguns tradicionais problemas jurídicos, analisados agora sob nova perspectiva, e eventualmente fornecer algumas respostas úteis, mas que se diferenciam da abordagem dominante.<sup>6</sup> Esta pretensão pode, naturalmente, ser compreendida como uma abordagem alternativa à análise econômica do Direito tradicional, sobretudo na vertente conhecida como “escola de Chicago”<sup>7</sup>, na medida em que esta propõe-se a aplicar os princípios da teoria econômica neoclássica ao estudo do Direito. No entanto, as breves digressões que realizamos neste artigo são apenas um esboço de pesquisa.

Normalmente a literatura predominante enfatiza o papel da garantia dos direitos de propriedade (inclusive a propriedade intelectual) e da segurança de eficácia dos contratos. Em geral a recomendação é que a legislação seja reformada para reforçar os limites à intervenção direta do Estado no setor produtivo; o poder judiciário deveria ser reformado para tornar mais eficazes os contratos celebrados entre particulares, forçando seu cumprimento quando necessário; os direitos de propriedade privada, se garantidos, estimulariam os agentes econômicos a investir em atividades produtivas. Tais postulados foram reforçados pela abordagem da chamada “análise econômica do Direito”, especialmente no modelo predominante entre os estudiosos da chamada “escola de Chicago” (BARDHAN, 2005a). Esta abordagem desconsidera o que Bowles, Edwards e Roosevelt (2005) denominam de dimensão “vertical” da análise da econômica política: as relações desiguais de poder entre grupos sociais (classes, por exemplo) que influenciam direta e indiretamente nos resultados dos processos econômicos. Em especial, o fato de que os “direitos de propriedade” e a “segurança jurídica” (parte importante do ideal do Estado de direito) podem significar coisas muito diferentes para grupos sociais diferentes (cf. BARDHAN, 2005a). Por exemplo, ricos estão interessados em leis que limitam a possibilidade do Estado criar e cobrar tributos, ao passo que os pobres estão interessados em programas que asseguram um mínimo de propriedade privada a uma parcela maior da população, como a reforma agrária. E sendo assim “à medida que diferentes grupos sociais estão interessados em diferentes aspectos da segurança dos direitos de propriedade, esses direitos podem possuir sustentação política distinta, dependendo do quão politicamente influente são os respectivos grupos numa dada sociedade” (BARDHAN, 2005a: 66). Além disso, o ideal do Estado de Direito aponta para uma série de outros direitos, não apenas relacionados à segurança da propriedade privada, como por

---

<sup>6</sup> Em sentido similar: SUNSTEIN, 2000, e BARDHAN, 2005

<sup>7</sup> Cf. COOTER, Robert. ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. Para uma visão geral e mais plural da chamada Análise Econômica do Direito, cf. SALAMA (2010)

exemplo direitos à participação democrática e direitos sociais, e o exercício desses direitos exige distintas alocações de recursos públicos.

Outra questão que é reformulada em virtude da adoção do paradigma da economia política é: por que motivo as sociedades nem sempre adequam suas instituições e estruturas jurídicas de modo a estimular inovações tecnológicas? Afinal, inovações tecnológicas produzem benefícios econômicos para a maioria das pessoas, embora no curto prazo possam impor prejuízos a uma minoria. O problema é que pode ser politicamente difícil para os grupos sociais beneficiados pelas inovações se comprometer – de modo crível – com a compensação posterior dos prejuízos sofridos no curto prazo pelos membros da minoria, os quais podem ser exatamente aqueles que atualmente detêm parcela significativa do poder político, e são capazes de bloquear as referidas reformas. Esse é o motivo que explica a excessiva durabilidade de instituições jurídicas que dificultam o desenvolvimento socioeconômico, mesmo quando tal disfunção já é publicamente perceptível (BARDHAN, 2005b: 27-38)

No caso do presente artigo – a ação dos atores privados no processo de definição da taxa básica de juros pelo Banco Central – a proposta de um estudo crítico-reflexivo sobre a relação entre Direito e Economia torna-se evidente. Em primeiro lugar, no plano econômico, a definição da política monetária constitui um dos pilares macroeconômicos, na medida em que determina o nível de circulação da moeda, influenciando diretamente, no aumento da demanda no mercado e, conseqüentemente, na taxa de inflação (poder de compra da moeda). Todavia, a definição da política monetária – no caso em estudo, do nível da taxa básica de juros – torna-se também uma questão jurídica – e não puramente técnico-econômico – uma vez que tal deliberação depende de um arcabouço jurídico-institucional. Isto quer dizer que a relação entre Direito e Economia não se resume na possibilidade hermenêutica das Ciências Econômicas oferecerem um “método” de interpretação ao Direito.

### **1.3 - Direito e Política**

É comum afirmar que, ao menos nas democracias, a relação entre o “direito” e a “política” é uma via de mão dupla: é o processo político de disputas entre classes, grupos organizados e partidos que produz constituições, leis etc., mas por outro lado esta mesma atividade política normalmente está limitada por instituições jurídicas criadas politicamente, como os direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente e eventualmente

interpretados por tribunais constitucionais.<sup>8</sup> Na perspectiva adotada no presente trabalho, uma das questões mais interessam é saber como os indivíduos e grupos detentores de alguma espécie de poder político relevante aceitam passar de uma situação inicial na qual exercem seu poder de maneira arbitrária em direção a uma situação na qual seu poder é limitado por normas jurídicas, uma limitação que pode ser expressa na conhecida idéia de um “governo das leis” por oposição a um governo “dos homens”.

Inicialmente, tal idéia é, ao menos num sentido literal, visivelmente inadequada. Afinal, “as leis, sendo uma criação humana, precisam necessariamente submeter-se à vontade humana. (...) As leis não podem governar. Governar é uma atividade, e leis não podem agir” (SÁNCHEZ-CUENCA, 2003: 62). As leis que limitam o poder político precisam ser criadas, interpretadas e aplicadas, e tais atividades só podem ser realizadas por seres humanos. O que chamamos de um governo das leis é na verdade um governo de homens – como afinal tem de ser todo e qualquer governo – que estão limitados juridicamente por leis. Assim, a idéia essencial do “governo das leis” pode ser expressa de um modo mais plausível como uma exigência de que todos os cidadãos e também os governantes estejam submetidos a restrições impostas por normas abstratas e gerais, e assim quem governa não são homens agindo arbitrariamente, mas homens limitados por leis gerais e abstratas. Assim o poder coercitivo do Estado não é aplicado de forma discriminatória ou totalmente imprevisível.

Naturalmente, são muitas as respostas apresentadas para esta questão. Segundo Acemoglu e Robinson (2006), as elites promovem o governo das leis como forma de arrefecer uma provável e iminente revolta popular, na qual temem perder muito mais poder. Aceitar as limitações de um “governo das leis” ou mesmo um processo de democratização seria uma forma de “mal menor”. De modo similar, já Maquiavel havia afirmado que a real motivação para que um Príncipe atue de forma virtuosa, limitando o exercício da violência sobre os subordinados, não é o cristianismo e sim o medo da força. (MAQUIAVEL, 2010). Seguramente estas são considerações plausíveis e com algum poder explicativo, mas que, se generalizadas, podem sofrer objeções ao estilo das considerações de Alexis de Toqueville (2009) sobre a revolução francesa, para quem o monarca, ao promover reformas na esperança de abrandar a insatisfação popular, terminou por inflamar as massas, demonstrando que suas reivindicações podiam ser atendidas, o que as estimulou a ampliar as pressões e reivindicações. Afinal, uma elite suficientemente coesa que se sente ameaçada pela

---

<sup>8</sup> Para uma análise “normativa” desta relação, cf. Habermas (1992: 231-258).

insatisfação popular pode optar antes pela repressão violenta do que pelo passo em direção ao “governo das leis”.

Douglas North, John Wallis e Barry Weingast fornecem uma explicação distinta. Para eles, as ordens sociais que correspondem ao que denominamos “Estado de Direito”<sup>9</sup> só podem surgir à medida que a elite dominante crê que é de seu próprio interesse político e econômico tornar seu comportamento mais previsível, e assegurar a um número maior de cidadãos os direitos que antes apenas a elite usufruía na forma de privilégios. Para esses autores, é inclusive possível generalizar ao ponto de afirmar que “a origem dos sistemas jurídicos reside na definição de privilégios das elites” (NORTH, WALLIS, WEINGAST, 2009: 49). Os sistemas jurídicos seriam o resultado da estabilização de privilégios dos membros da elite dominante, a qual encontra na formalização jurídica um instrumento para assegurar sua maior efetividade para os membros do grupo: “à medida que a sociedade desenvolve instituições de Estado mais duráveis, o direito formaliza o modo como a coalizão dominante utiliza o poder coercitivo para disciplinar e punir os indivíduos dentro e fora da coalizão” (NORTH, WALLIS, WEINGAST, 2009: 154).

Assim, num momento inicial, os governantes passam a agir “como se” fossem efetivamente limitados pelas leis, e o fazem motivados por um cálculo puramente estratégico. No entanto, à medida que novos grupos são mobilizados e que a sociedade torna-se mais complexa, as limitações que eram apenas aparentes e precárias tendem a consolidar-se: “o direito começa como um instrumento dos governantes, mas, a partir de certo ponto, começa a servir para proteger os interesses daqueles cuja cooperação voluntária os governantes dependem” (HOLMES, 2003: 44). A auto-limitação do poder político, que iniciara como uma concessão puramente estratégica para mobilizar os subordinados, agora se estabilizou como Estado de Direito. Em sentido similar, North, Wallis e Weingast (2009) afirmam que ao utilizarem o sistema jurídico para a consolidação de seus interesses, as elites terminam por promover alterações imprevistas e importantes no seio da própria coalizão dominante, bem como na relação com os demais grupos sociais. Estes podem eventualmente dispor de instrumentos jurídicos para a defesa de seus interesses.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Estes autores a questão é expressam o problema de um modo distinto: a oposição fundamental é entre ordens sociais denominadas “naturais” e de “acesso aberto”. Embora não seja rigorosamente correto identificar as últimas conceitualmente com o ideal de “estado de direito”, para os breves propósitos deste trabalho, as similitudes entre estes conceitos existentes são suficientes.

<sup>10</sup> Um exemplo extraído do Brasil contemporâneo: “Entre 2003 a 2008, em 451 fazendas ficou constatado que os trabalhadores não tinham acesso à água minimamente aceitável. Há regras que não precisariam ser escritas desde o fim das senzalas. Exemplos de regras espantosamente básicas: é preciso haver banheiro nos alojamentos; água para lavar o agrotóxico das mãos antes das refeições; os alojamentos têm que ser divididos por sexo; alojamentos de famílias não podem ser coletivos; trabalhador não pode pagar pelo equipamento de trabalho; se sofrer

Os direitos dos grandes proprietários de terras foram assegurados antes dos direitos dos órfãos pela razão banal de que governos respondem de modo seletivo aos grupos com força política, isto é, aqueles cuja cooperação eles – os governos – pensam que necessitam. Historicamente, interesses bem organizados capazes de se defender e atingir seus objetivos por meios extralegais também são os primeiros a adquirir o direito efetivo ou a capacidade de se defender e promover seus objetivos por meios jurídicos. (HOLMES, 2003: 21)

Para Holmes a idéia de que “uma sociedade é feita de indivíduos, ao invés de interesses organizados” é uma autêntica “fantasia liberal”: a distribuição dos recursos disponíveis numa sociedade não é determinada pela contagem do número de votos individuais, mas sim por “assimetrias de poder entre interesses organizados. Em nenhuma sociedade o poder é disperso igualmente entre indivíduos não-associados” (HOLMES, 2003: 21). Por isso é possível afirmar a existência de um caráter “duplo”, seletivo, do Estado de Direito, que fornece estabilidade, previsibilidade e igualdade formal em intensidade diferente para determinados estratos sociais cuja cooperação entende-se de algum modo necessária: “se nós definimos o Estado de direito de modo a excluir a influência desproporcional de interesses organizados na produção, interpretação e aplicação do direito, estamos identificando um sistema que nunca existiu e possivelmente nunca existirá” (HOLMES, 2003: 22). Sem dúvida isso não significa que o ideal do Estado de Direito careça de relevância prática, pois podemos realizá-lo por aproximação. Afinal, é perfeitamente possível distinguir entre ditaduras que governam mediante a edição de normas jurídicas arbitrárias e democracias constitucionais que governam por meio de leis gerais e abstratas, ao menos no que diz respeito ao uso arbitrário do poder coercitivo: ainda que nas democracias a totalidade dos cidadãos não seja tratada com absoluta igualdade, a existência de grupos privilegiados é muito menor que nas ditaduras, pois nessas o acesso dos indivíduos ao poder político é muito mais limitado. Se por um lado não é possível alcançar uma situação de absoluta igualdade dos cidadãos no tratamento que recebem do Estado, por outro lado é possível ampliar os recursos jurídicos disponíveis à proteção dos interesses dos grupos sociais, de modo um número muito maior de grupos possua alguma espécie de instrumento legal para a defesa de seus interesses. Embora seja imperfeita, tal situação nos aproxima de um governo “das leis”, e não apenas “por leis” (HOLMES, 2003: 22).

---

acidente, tem que receber primeiros socorros. Não deveria existir instruções assim tão detalhistas. O normal é que não houvesse. Mas os relatórios dos grupos móveis de fiscalização, que foram a quase 1.800 fazendas desde 2003, mostram que o que deveria ser normal numa sociedade civilizada, nem sempre é oferecido ao trabalhador de certas propriedades rurais. (...) Ao todo, de 2003 para 2009, foram encontrados 30 mil trabalhadores em condições análogas às da escravidão nas fazendas inspecionadas. Uma minoria é atuada. Outras são simplesmente advertidas ou orientadas sobre o cumprimento da lei. Nestas, em geral a fiscalização depois encontra tudo resolvido. A dúvida é: se não houvesse a fiscalização, elas mudariam a atitude?” (LEITÃO, 2010)

O poder dos grupos nunca pode ser completamente igualado. Mas se a maioria dos cidadãos, numa ordem altamente pluralista, apesar de tudo pertence a grupos com alguma espécie de poder político de barganha, então estes cidadãos, previsivelmente, serão capazes de usar as leis para perseguir seus objetivos e proteger seus interesses em alguma medida. Eles serão capazes, por exemplo, de contar com a política para protegê-los de predadores privados. Camponeses serão capazes de usar as leis contra senhores de terra, empregados contra patrões, esposas contra maridos, devedores contra credores, consumidores contra produtores, para não mencionar acusados criminalmente contra a polícia. Mais que isso, **relações competitivas entre os membros da elite política e econômica** pode conferir ao menos certo poder aos cidadãos ordinários, que recebem uma força adicional para defender seus interesses apesar de seus recursos relativamente modestos. (HOLMES, 2003: 23) (grifamos)

Sendo assim, então a possibilidade da igualdade jurídica aproximada entre os cidadãos depende da possibilidade de que todos os grupos sociais, inclusive aqueles economicamente desfavorecidos, disponham de instrumentos jurídicos efetivos para promover seus interesses, inclusive para pressionar o governo a aprovar normas que lhe favoreçam. E isso explica o motivo pelo qual a existência de um Estado de Direito é percebida como uma necessidade precisamente pelos membros dos grupos que carecem desta capacidade de fazer valer seus interesses por meios ilegais. Isso pode explicar certos comportamentos aparentemente contraditórios de grupos sociais economicamente excluídos, os quais tendem a adotar posições identificadas com o “respeito à ordem” mesmo quando sua posição dentro da ordem é relativamente desfavorecida. Como firma Alon Feuerwerker (2010):

Se Joãozinho Trinta fosse cientista político e não carnavalesco, talvez dissesse o seguinte: “O povo gosta de cumprir a lei, quem gosta de bagunça e confusão é intelectual”. (...) Por que o cidadão comum, sem poder e sem dinheiro sobrando, é adepto da legalidade? Fácil de responder. Quem tem uma caneta poderosa ou uma conta bancária gorda pode mobilizar mundos e fundos para tentar se salvar nas situações enroladas. Quem não tem nenhuma das duas depende de o estado de direito funcionar bem. A lógica muda quando o desarranjo do tecido social chega ao ponto de a maioria da sociedade ser empurrada para soluções à margem da lei. Mas mesmo quando isso acontece o primeiro movimento na nova ordem é restabelecer a normalidade da vida cotidiana.

Se a igualdade aproximada depende do poder dos grupos sociais para promover seus interesses, então isso remete à questão da legislação que é motivada por interesses privados, de um grupo determinado, ao invés de motivada por interesses gerais, de todos os cidadãos. Do ponto de vista “ideal” tal legislação tende a ser vista como negativa, eventualmente como sinônimo de corrupção parlamentar, como indica o uso predominantemente pejorativo associado à expressão “lobbysta”<sup>11</sup>. Mas é possível evitar, de fato, a existência de uma

---

<sup>11</sup> Atualmente no Brasil o “lobby” não é uma prática regulamentada. Contudo, no congresso nacional tramita o Projeto de Lei n. 1202/07, de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini PT-SP, que “disciplina a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”, cujo art. 2º define: “VI) – ‘lobby’ ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa

legislação que promove “interesses particulares” ao invés de interesses exclusivamente “gerais”? Afinal, as demandas de empresários quanto à criação de incentivos às exportações ou de trabalhadores no sentido de meios de proteção contra o desemprego ou de previdência social eficaz, não são exemplos comuns de mobilizações políticas que resultam em leis e atos governamentais? Seria possível impedir de algum modo essas manifestações? Decididamente, não. Norberto Bobbio, por exemplo, qualifica o ideal de um poder representativo capaz de efetivamente representar apenas o interesse geral, por oposição a interesses particulares, como uma das “promessas não cumpridas” da democracia moderna (BOBBIO, 1992: 24-26). Afinal, “numa sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra outros grupos” na qual “cada grupo tende a identificar o interesse nacional com o interesse do próprio grupo” (BOBBIO, 1992: 24) os mandatos parlamentares funcionam essencialmente como instrumentos de representação de interesses que sempre são, em alguma medida, particulares.

Mas se a legislação tende a ser sempre um instrumento de interesses particulares, e se o ideal do Estado de direito demanda uma legislação “universal”, então é necessário minorar o problema ampliando a participação democrática e assim permitindo a um número maior de interesses organizados exercerem pressão. A questão é criar procedimentos mediante os quais possa haver uma “filtragem” que aproxime a legislação do ideal de generalidade do Estado de Direito. Com isso a existência grupos de pressão destinados a promover determinados interesses privados na forma de legislação, é vista não apenas como inevitável, mas potencialmente positiva, já que – se adequadamente configurada – poderia promover uma igualdade aproximada. É o que Jon Elster chama de “a força civilizatória da hipocrisia”: “mesmo se as pessoas estão motivadas apenas pelos seus interesses individuais, as regras e mecanismos do debate público vão forçá-las a justificar suas posições em termos de interesse público. Isso limita o interesse particular, em alguma medida.” (ELSTER, 2007).

No que se refere ao debate sobre o processo político de tomada de decisão da política monetária, a compreensão sobre a relação entre a “higidez da esfera deliberativa da autoridade monetária” e o papel exercido pelos agentes econômicos, burocratas e demais grupos de pressão deve ser revisto. Na condução do processo de decisão da política de juros, a relação

---

de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros; VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa.”

entre o Banco Central e os agentes de mercado é caracterizada pela mútua influência, na medida em que os agentes privados carecem de mensagens objetivas e claras da Autoridade Monetária como pré-condição de atuação no mercado; por outro lado, o Banco Central define a política monetária com base em um plexo de expectativas e interesses econômicos. A questão de fundo fundamental, então, seria compreender em que medida a Autoridade Monetária viabiliza uma esfera de deliberação técnico-política estruturada em padrões de igualdade de oportunidade e pluralidade de atores?

## **2 - A Análise do Discurso: uma proposta metodológica**

Nossa proposta no presente item é demonstrar como a lingüística – mais especificamente a Análise do Discurso na vertente bakhtiniana – pode ser utilizada como um instrumento eficaz de compreensão da ação dos atores sociais, bem como as ideologias subjacentes aos processos discursivos. A Análise do Discurso é uma ramificação da lingüística que busca estudar os componentes ideológicos presentes nos atos de fala existentes nas relações entre os sujeitos.

No contexto do presente trabalho, a Análise do Discurso surge como um instrumento metodológico capaz de retirar o véu da ignorância que encobre a relação entre os processos lingüísticos (atos de fala e escrita) e os elementos extralingüísticos. Em outras palavras: o objeto de estudo seria então a relação entre o sujeito de um ato de fala, a palavra e o contexto social, histórico e político. Ou simplesmente a relação entre locutor-enunciado-mundo.

Mas qual a proposta da Análise do Discurso do Círculo de Bakhtin? Qual a possível contribuição para o processo de análise da ação dos agentes econômicos do mercado financeiro?

O ser humano, ao externalizar sinais gráficos ou sinais orais, inicia um processo de relação de comunicação com os demais membros do grupo social a partir de signos convencionalmente aceitos por uma determinada comunidade (tribo, grupo etnolingüístico ou uma sociedade complexa). Nesse contexto, a lingüística<sup>12</sup> ganha extrema relevância na medida em que seu objeto de estudo pode ser definido como a análise da linguagem verbal

---

<sup>12</sup> O estudo da lingüística pode ser dividido em: a) fonética: estudo dos sons utilizados na linguagem; b) morfologia: estudo das estruturas das palavras; c) fonologia: estudo dos padrões dos sons de uma determinada língua; d) semântica: estudo dos sentidos das palavras e frases; e) sintaxe: estudo da disposição das palavras e suas funções gramaticais no discurso; f) lexicologia: estudo das palavras de uma língua específica; g) estilística: estudo do estilo de uma linguagem; h) pragmática: o estudo de como as oralizações são usadas (literalmente, figurativamente ou de quaisquer outras maneiras) nos atos comunicativos; i) filologia: estudo dos textos e das linguagens antigas

humana. É um equívoco, portanto, reduzir ou equiparar a lingüística ao simples estudo da gramática de uma língua específica.

Um outro erro – não menos grave – é conceber a linguagem como um fenômeno abstrato e isolado do meio social no qual os atos de fala foram produzidos. Na visão de Bakhtin, a linguagem, como um produto das relações entre os sujeitos, estará sempre impregnada de um forte conteúdo ideológico de acordo com as condições sociais, econômicas e históricas de cada indivíduo.

*“Para Bakhtin<sup>13</sup>, a palavra é o signo ideológico por excelência, pois, produto da interação social, ela se caracteriza pela pluralência. Por isso é o lugar privilegiado para a manifestação da ideologia; retrata as diferentes formas de significar a realidade, segundo vozes e pontos de vista daqueles que a empregam. Dialógica por natureza, a palavra se transforma em arena de luta de vozes que, situadas em diferentes posições, querem ser ouvidas por outras vozes”. (Brandão, 2004: 9)*

Para o lingüista russo Mikhail Bakhtin (1997), a “palavra” - entendida como um signo inerente ao processo de luta e dinâmica social - constitui uma arena na qual se materializam conflitos sociais de todas as ordens. A “palavra”, em Bakhtin, é um signo ideológico e, portanto, vivo, dinâmico e, sobretudo, modulado pela realidade socioeconômica na qual os enunciados são proferidos. Como afirma o próprio autor:

*A palavra é o fenômeno ideológico por excelência. A realidade toda da palavra é absorvida por sua função de signo. A palavra não comporta nada que não seja ligado a essa função, nada que não tenha sido gerado por ela. A palavra é o modo mais puro e sensível de relação social (BAKHTIN, 1997, p, 36).*

Como adverte Brait (2010, p. 29), a Análise do Discurso é uma proposta aberta e constitutiva de um conjunto de “conceitos, noções e categorias que especificam a postura dialógica diante do corpus discursivo, da metodologia e do pesquisador”.

---

<sup>13</sup> Mikhail Mikhailovich Bakhtin (1895 – 1975) foi um dos mais importantes lingüistas russos do século XX. Bakhtin entende a língua como um fato social. Nesse sentido, os fenômenos lingüísticos devem ser compreendidos e analisados a partir do contexto social no qual são enunciados. O lingüista russo repele a idéia da língua como um objeto a ser estudado abstratamente e isolada do contexto social, histórico e econômico. Pelo contrário. O principal objetivo do autor é demonstrar a relação entre o lingüístico e o social e, por conseguinte, os processos interativos existentes entre a linguagem e a ideologia. A principal obra de Bakhtin é o *Marxismo e Filosofia da Linguagem* (1929). (FLORES, Introdução à lingüística da enunciação, 2005)

O objeto do presente artigo é a análise dos discursos dos agentes do mercado financeiro sobre as decisões do Banco Central do Brasil no ano de 2011. No próximo item analisaremos como os agentes econômicos buscam consolidar a necessidade da independência do Banco Central, desconsiderando, portanto, as complexas relações entre Política, Direito e Economia.

### **3 – Desconstruindo certezas e desvelando mitos: o discurso “fora do lugar” da independência do Banco Central do Brasil**

No ano de 2011, as reuniões ordinárias do Comitê de Política Monetária – COPOM – receberam ampla cobertura pela mídia especializada. Em geral, as reuniões ordinárias são tratadas como um fato jornalístico fundamental e, portanto, merecedor de ampla cobertura pela televisiva, impressa e digital. No que se refere à cobertura da Folha de São Paulo, o jornal adotou um padrão de cobertura na qual o noticiário sobre a política monetária recebeu espaço de destaque na capa principal ou no caderno “Mercado”. Dentre os objetivos do nosso trabalho - analisar como grupos minoritários influenciam decisivamente na condução da política de juros e, conseqüentemente, eliminam quaisquer espaços de debate público sobre o tema – o presente item pretende apresentar como a grande mídia naturalizou uma concepção deturpada sobre os papéis do Banco Central e do “mercado”, na qual aquele deve orientar a formulação da política monetária de acordo os padrões técnicos de analistas e especialistas “independentes”. Ao estudarmos, por meio do método da Análise do Discurso, a cobertura das reuniões do COPOM realizada pelo jornal Folha de São Paulo, o presente trabalho pretende demonstrar o grau de comprometimento da regulação econômica em um contexto de um ambiente institucional com graves déficits democráticos.

Após a posse da presidenta Dilma Rousseff, a primeira reunião conduzida pela nova equipe econômica recebeu uma ampla cobertura pelo jornal Folha de São Paulo. O jornal de 20 de janeiro de 2011 estampou na capa a seguinte manchete: “Banco Central de Dilma estréia com aumento da taxa de juros: Copom eleva Selic em 0,5 pontos, para 11,25% ao ano, a fim de tentar frear consumo e inflação” E continua no título da reportagem: “BC diz que alta é início do processo de ajuste de taxa”; para mercado, juros vão subir nas próximas duas reuniões.”

No decorrer da reportagem, o jornal expõe a expectativa, aos olhos do “mercado”, do resultado da primeira reunião do novo governo: “A alta era esperada pela maior parte do mercado e dá continuidade ao trabalho iniciado em 2010 para frear o consumo e segurar a

inflação.” O jornal também é expresso ao comentar a previsão do mercado sobre as próximas ações da autoridade monetária: “A expectativa do mercado é que o juro voltará a subir nas duas próximas reuniões do COPOM, em 2 de março e 20 de abril, para encerrar o ano 12,25%. Só voltaria a cair em 2012.”. diz o tradicional jornal paulista.

No título da matéria interna, todavia, o jornal é mais explícito sobre a expectativa do “mercado”, pois segundo o jornal: “Para mercado, alta do juro deveria ter sido ainda maior: Executivos dizem que a elevação em 0,75 ponto percentual seria a demonstração da força do BC no combate à inflação”. Na reportagem, o jornal, ao comentar a visão do mercado sobre o tema, afirma: “O desejo da maioria, porém, era que o Banco Central demonstrasse força e elevasse a taxa em 0,75 ponto, para 11,5% ao ano, dando resposta mais enérgica à inflação, cujas projeções sobem desde o final de novembro e ameaçam bater em 6% em 2011.”

Interessante notar, ainda na edição 20 de janeiro de 2011, a estratégia de utilização de especialistas do mercado como mecanismo de legitimação do discurso do jornal. Nessa edição, a Folha de São Paulo abre espaço para a opinião para José Francisco Lima Gonçalves, economista chefe do banco fator; Walter Machado, presidente do IBEF (Instituto Brasileiro de Executivos e Finanças). Em relação ao primeiro, o jornal publicou a seguinte declaração: “Foi uma bela estréia. Fez tudo dentro do esperado e não trouxe ruídos para o mercado”. Como representantes da “economia real”, o jornal publicou declarações do presidente da Fecomércio e da FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro).

A questão da política monetária do Banco Central foi estampada na capa do jornal do dia 21 de abril, com o seguinte título: “Juros sobe menos que o esperado e vai a 12%”. Segundo o jornal, o mercado avaliou positivamente a opção pela manutenção do aumento da política de juros: “Apesar de o Banco Central ter optado por reduzir o ritmo de alta dos juros, analistas avaliaram positivamente a sinalização de que o ciclo de elevação da Selic não será interrompido agora.”. Ao propor um debate com especialistas, o Jornal Folha de São Paulo publica a opinião de Flávio Serrano, Economista sênior do banco português BES Investimento e Roberto Padovani, estrategista-chefe do banco WestLB. Para esse último: "Os sinais de desaquecimento da economia no varejo, na indústria e no mercado de trabalho ainda são muito incipientes. Não dá pra saber ainda qual vai ser o tamanho da desaceleração. Não é hora de parar a alta dos juros".

A edição do jornal do dia 01 de setembro de 2011, após a reunião na qual a autoridade monetária decidiu pela redução da taxa Selic em 0,5% ao ano, a Folha publica a seguinte manchete: “Sob pressão, BC reduz juro a 12%.” A decisão de baixar a taxa de juros em meio ponto percentual é tratada pelo jornal como um movimento de risco para a economia.

Segundo o jornal “Analistas do mercado consideraram a decisão do Banco Central um movimento arriscado e o interpretaram como um sinal de que a diretoria da instituição cedeu a pressões que vinha sofrendo do governo para baixar os juros e evitar uma desaceleração muito forte da atividade econômica.”

Ao analisar a decisão surpreendente da Autoridade Monetária, o economista Luis Carlos Mendonça de Barros – consultor do mercado financeiro – fulmina: “A independência do BC está arranhada. Ele é hoje um órgão auxiliar do Ministério da Fazenda”.

Na edição do jornal de 20 de outubro de 2011, o jornal analisa mais uma redução da taxa básica de juros em meio ponto percentual. Segundo o jornal, a “A decisão do BC era esperada pelos economistas do mercado, que em geral acham a escolha feita pelo BC muito arriscada, porque a inflação subiu muito neste ano.”

Por fim, após a última reunião do COPOM no ano em 2011, o jornal de 01 de dezembro de 2011 noticia a nova rodada de redução da taxa básica de juros. “O Banco Central anunciou ontem o terceiro corte consecutivo de 0,5 ponto percentual na taxa básica de juros da economia, reduzindo-a para 11% ao ano. A decisão já era esperada pela maioria dos analistas do mercado financeiro, que apostam em novos cortes no início do próximo ano. Em comunicado, o BC reafirmou a estratégia que adotou neste ano para conter a inflação e atenuar o impacto do agravamento da crise internacional sobre o Brasil.”

Em forma esquematizada, o método da Análise do Discurso permite vislumbrar algumas conclusões interessantes sobre o processo de deliberação da política monetária no Brasil.

- As primeiras edições do ano do Jornal Folha de São Paulo noticiaram a permanência da política de aumento da taxa de juros no Brasil dentro da expectativa do mercado. Nesse período, a palavra “independência”, não está presente no discurso dos atores econômicos, uma vez que a decisão sobre o aumento da taxa de juros estava em conformidade com as expectativas dos “agentes do mercado”. Em “Marxismo e Filosofia da Linguagem”, na visão de Stella (2010, p. 178), a “palavra é produto ideológico vivo, funcionando em qualquer situação social (leia-se aqui ideológica), tornando-se signo ideológico porque acumula as entonações do diálogo vivo dos interlocutores com os valores sociais (...)” No caso em estudo, o signo “independência” relaciona-se com a ausência de influência de fatores “externos” ao mercado financeiro, de modo a garantir a plena autonomia do sistema financeiro em relação ao sistema político. Dessa forma, os enunciados linguísticos sobre “a independência da Autoridade Monetária” são tematizados apenas nas situações de divergência entre a decisão do Banco Central e as expectativas frustradas dos agentes de mercado.

- O elemento “polifonia” constitui um dos instrumentos analíticos fundamentais na Análise do Discurso de Bakhtin. Para o autor russo, polifonia significa a coexistência de uma multiplicidade de vozes discordantes no interior do discurso. Assim, ao contrário do discurso monofônico, a polifonia representa a possibilidade da materialização de uma pluralidade ideológica em um discurso linguístico. No caso em estudo, o discurso apresentado pelo jornal é hierarquizado, uma vez que não permite a presença de um espaço dialógico entre diferentes razões sobre o processo de deliberação da Autoridade Monetária. A construção do sentido de “diminuição da taxa de juros” é concebida de forma unidirecional, pois não viabiliza múltiplas interpretações de outros atores sociais (industriais, trabalhadores, sindicatos, acadêmicos, etc);

- Por fim, o Jornal Folha de São Paulo, no processo de construção do sentido negativista da decisão do Banco Central, lança a mão da opinião de técnicos como instrumento de legitimação discursiva. A presença de “especialistas” – experts integrantes do primeiro escalão do establishment da economia ortodoxa- é fundamental como mecanismos de persuasão do leitor. Assim, a posição do jornal é legitimada pelo posicionamento “técnico” dos especialistas do mercado financeiro.

## **Conclusão**

A análise sobre o processo de deliberação do Banco Central do Brasil de definição da taxa básica de juros (SELIC) da economia depende, invariavelmente, de uma complexa análise sobre a relação interdependente e multifacetada dos sistemas da “Política”, “Direito” e “Economia”. Qualquer avaliação simplista fundamentada em recursos argumentativos puramente econômicos (economicismo ortodoxo) ou jurídicos (legalismo estéril) é incapaz de compreender a alta complexidade da questão em análise.

Do ponto de vista metodológico, a Análise do Discurso, em sua versão bakhtiniana, instrumento eficaz de compreensão da ação dos atores sociais, bem como as ideologias subjacentes aos processos discursivos. Nesse sentido, uma análise sobre a cobertura do Jornal Folha de São Paulo sobre a ruptura de uma política monetária conservadora e, conseqüentemente, a decisão de diminuir a taxa básica de juros evidencia a construção de um discurso sobre o risco institucional de perda de independência da Autoridade Monetária.

Do ponto de vista jurídico, a análise da independência do Banco Central é uma tese de consistência pueril. O Banco Central é uma autarquia federal, vale dizer, uma pessoa jurídica, criada por lei, com o objetivo de realização de uma atividade tipicamente pública, como o

exercício do controle do crédito (art. 10 da Lei 4.595, de 31/10/1964). Em outras palavras: o Banco Central possui autonomia financeira e administrativa, mas sua atividade-fim está integralmente subordinada aos planos e programas da Administração Central. Assim, cabe ao Ministério da Fazenda estabelecer mecanismos de compatibilização entre a decisão puramente política (ato de Governo) e os instrumentos técnicos específicos de condução da política monetária (coordenados pelo Banco Central, tais como a política de juros, depósitos compulsórios, emissão de moedas, etc). Isso é exatamente o que diz o texto do artigo 19 do Decreto-lei 200, de 25/02/1967.

Ao defender um Banco Central independente – em outras palavras, um espaço de deliberação desprovido de qualquer vínculo jurídico e político com instituições do Estado Democrático de Direito – os fundamentalistas do mercado sucumbem ao paradoxo insolúvel: por um lado, manifestam-se fervorosamente a favor da segurança jurídica e da legalidade como instrumento de estabilização das expectativas dos agentes econômicos e garantia da minimização dos custos de investimento; por outro, desprezam regras jurídicas que disciplinam a vinculação entre a Administração Central e as autarquias na condução de políticas econômicas, como é o caso do Banco Central. Instigante essa racionalidade seletiva do mercado financeiro, não?

Denunciar o mito da independência do Banco Central não representa advogar uma anarquia na política monetária ou a desconsiderar a preocupação – legítima – sobre o eventual uso populista da taxa de juros no Brasil. A decisão sobre qualquer política econômica (seja de natureza fiscal, monetária ou cambial) deve ser fundamentada em critérios técnicos e científico. Todavia, a Economia Política preza por uma “tecnicidade democraticamente legítima”, isto é, uma decisão técnico-política lastreada por um amplo debate com a sociedade, bem como os múltiplos interesses antagônicos e contraditórios, típicos de uma sociedade democrática, como almeja ser a brasileira.

A independência do BC, se é que é desejável, não existe num estado de pureza conceitual. Pode no máximo ser o resultado de um equilíbrio de interesses econômicos e políticos: ao invés de um BC que realmente paira sobre os interesses sociais, desligado de qualquer influencia imediata, um BC que se equilibra entre demandas conflitantes e consegue assim relativa independência efetiva<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> “Ninguém hoje, nem os mais extravagantes libertários (a não ser os candidatos do Partido Republicano nos EUA), propõe o fim dos bancos centrais ou defendem sua ‘independência’ da política. E por três motivos: 1) porque seria um escândalo o poder incumbente eleito por dezenas de milhões de votos entregar o destino dos seus cidadãos a uma dúzia de supostos portadores da ‘verdadeira’ (inexistente) ciência monetária; 2) porque mesmo com poderosos instrumentos econométricos, não foi possível provar de forma convincente que os bancos

## **BIBLIOGRAFIA.**

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. 2006. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.

BARDHAN, Pranab. 2005a. **Law and Economics in the Tropics: Some Reflections**.  
International Review of Law and Economics, n. 25, p. 65-74

BARDHAN, Pranab. 2005b. **Scarcity, Conflicts, and Cooperation: essays in the political and institucional economics of development**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

BAKHTIN. Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Hucitec. 1997

BRANDÃO, Helena Hatsue Nagamine. **Introdução à Análise do Discurso**. São Paulo: Unicamp 2004

BRAIT, Beth. Análise e Teoria do discurso in **Bakhtin: outros conceitos chaves**. Beth Brait (org). São Paulo: Contexto. 2010

BOBBIO, Norberto. 1992. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**, trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra.

---

centrais independentes' produzem menor taxa de inflação (e maior bem-estar), pela simples e boa razão que hoje sabemos: o conjunto dos bancos centrais 'realmente' independentes é vazio; e 3) porque a profissão, a despeito de suas múltiplas 'escolas', introjetou a verdade expressa pelo competente economista, professor Alan Blinder, vice-chairman do Board do Fed, de 1994 a 1996, (...): 'o banco central moderno deve assumir sua independência dos mercados financeiros tão vigorosamente quanto deve fazê-lo com relação ao poder político' ". (NETTO, 2012: a2)

- BOWLES, Samuel. 2004. **Microeconomics: behavior, institutions, and evolution**. New York: Princenton University Press.
- COOTER, Robert. ULEN, Thomas. 2010. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- ELSTER, Jon. 2007. *Alternância no poder define as democracias*. Entrevista concedida a Cláudia Antunes. Folha de São Paulo, 17 de junho de 2007. disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/indices/inde17062007.htm>, acesso em 6 de janeiro de 2011
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. 2003. **Rule of Democracy and Rule of Law**, in PRZEWORSKI, Adam; MARAVALL, José Maria (orgs). 2003, p. 242-260
- FEUERWERKER, Alon. 2010. *Gosta de Lei quem dela precisa*. Correio Brasiliense. 28 de março de 2010, disponível em <http://www.blogdoalon.com.br/2010/03/gosta-de-lei-quem-dela-precisa-2803.html>, acesso em 3 de janeiro de 2011.
- HABERMAS, Jürgen. 1999. **La inclusión del Otro: estudios de teoría política**. Barcelona: Paidós, p. 231-258.
- HOLMES, Stephen. 2003. **Lineages of the Rule of Law**, in PRZEWORSKI e MARAVALL, 2003: 62-93
- MAQUIAVEL, Nicolau. 2010. **O Príncipe**. Trad. Mauricio Dias Santana. São Paulo: Penguin.
- NETTO, Antonio Delfim. 2012. *Política Monetária*. Valor Econômico, terça-feira, 27 de março de 2012, p. A2.
- NUNES, Antonio José Avelãs. **Uma introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin. 2007

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. 2009. **Violence and Social Orders: a conceptual framework of interpreting recorded human history.**

Cambridge: Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam. MARAVALL, José Maria (orgs). 2003. **Democracy and the Rule of Law.** Cambridge: Cambridge University Press.

SALAMA, Bruno (org). 2010. **Direito e Economia: textos escolhidos.** São Paulo: Saraiva.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. 2003. **Power, Rules and Compliance.** In PRZEWORSKI e MARAVALL, 2003: 62-93

STELLA, Paulo Rogério. **Palavra.** in Bakhtin: outros conceitos chaves. Beth Brait (org). São Paulo: Contexto. 2010

STIGLITZ, Joseph. 2010. **O Mundo em Queda Livre.** São Paulo: Companhia das Letras.

SUNSTEIN, Cass (org). 2000. **Behavioral Law and Economics.** Cambridge University Press: Cambridge.

TOQUEVILLE, Alexis de. 2009. **O Antigo Regime e a Revolução.** São Paulo: Martins

Fontes.