

Justificação Ética e Formulação da Política Monetária*

Cristiano de Oliveira Lopes Cozer

Mestrando em Direito – Universidade de Brasília/UNB.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Objeto; 2 Justificativa; 3 Metodologia; 4 Roteiro lógico de desenvolvimento do tema; 5 Cronograma; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta, hoje, o desafio de estabelecer um regime financeiro democrático, vale dizer, um regime no qual se reproduzam, em bases democráticas, condições de estabilidade econômica sustentável. Os debates políticos incorporam, em doses crescentes, preocupações atinentes à estabilidade econômica e à disciplina fiscal. Entretanto, as discussões desenvolvem-se nos estreitos limites impostos por certos dogmas, que caracterizam a versão operacional do neoliberalismo, a exemplo da aceitação de baixo nível de poupança interna e correspondente confiança na presença de capitais estrangeiros para financiar o desenvolvimento; da renúncia, pelo Estado, à adoção de ações afirmativas do desenvolvimento, limitando-se a adesão à ordem econômica mundial; e da estabilização monetária fundada em âncora na taxa de câmbio e em taxas de juros elevadas, com cortes profundos nos gastos públicos (UNGER, 1999, p. 51-53). Tais dogmas têm afetado significativamente os cálculos políticos e a concorrência eleitoral, solapando a procura por modelos econômicos alternativos.

Como consequência, a formulação da política monetária tem sido dominada por uma racionalidade instrumental, que se atém a prover meios eficientes para a concretização de determinadas diretrizes que são formuladas nos gabinetes do Poder Executivo, em atenção aos valores que integram o modelo acriticamente recepcionado.

A dissertação sugerida tem o objetivo de analisar em que medida a escolha dos fins e a formulação das diretrizes da política monetária, por autoridades do Poder Executivo, podem acarretar um decréscimo de racionalidade, sob o ponto de vista ético, bem como investigar alternativas para a sistemática atualmente adotada. Sugere-se, para a abordagem do

* Projeto de dissertação aprovado na seleção para o Curso de Mestrado em Direito da Universidade de Brasília. Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição. Linha de Pesquisa 1: Direito, Estado e Sociedade: Políticas Públicas e Democracia. Brasília/2003.

tema, o ponto de vista da ética do discurso, que possibilita atender simultaneamente as necessidades de racionalização e de legitimação no estabelecimento de um regime econômico democrático.

1 OBJETO

O Conselho Monetário Nacional (CMN) é a autoridade monetária brasileira, composta pelo Ministro de Estado da Fazenda, pelo Ministro de Estado do Orçamento, Planejamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. Incumbe-lhe, entre outras tarefas, a formulação da política monetária, entendida, para os fins do presente projeto, como o segmento da política econômica que tem o objetivo de regular a oferta de moeda e a taxa de juros.

Ao exercer suas atribuições, o CMN, em conformidade com o *caput* do art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964, deve seguir as diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República. Com fundamento em tal competência, o Presidente da República editou o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, que estabeleceu a atual sistemática de formulação da política monetária (chamada de “metas para a inflação”), segundo a qual incumbe ao CMN fixar, com antecedência de dezoito meses, as metas que, dentro de certos intervalos de tolerância, devem ser cumpridas pelo Banco Central do Brasil ao executar a política monetária, com o emprego de instrumentos como as operações em mercado aberto, as taxas cobradas no redesconto e a exigência de depósitos compulsórios.

A lei não prescreve qualquer orientação a respeito dos fins que devem ser perseguidos com a formulação da política monetária. A única diretiva é fornecida pelo art. 2º da Lei nº 4.595, de 1964, que determina, de forma vaga, que a política da moeda deve objetivar “o progresso econômico e social do País”. Limita-se a lei a conferir ao CMN a competência para formular a política monetária e, ao Presidente da República, a competência para fixar suas diretrizes. O estabelecimento das diretrizes para a política monetária, por essa razão, passa ao largo do Congresso Nacional e da construção informal da opinião no seio da esfera pública política. Ao Poder Legislativo reservam-se apenas atribuições ligadas à fiscalização financeira e orçamentária, tais como a análise da programação monetária (§ 2º do art. 6º da Lei nº 9.069, de 1995) e da demonstração trimestral do custo e do impacto fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil (§ 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Semelhante sistemática contribui para a manutenção do modelo econômico vigente, inibindo a busca de alternativas. Predomina, na formulação da política monetária, uma racionalidade instrumental que afasta a possibilidade de avaliação ética dos fins insitos à versão operacional do modelo neoliberal acolhido de forma acrítica.

O problema consiste, por conseguinte, na provável existência de um *deficit* de racionalidade, sob o ponto de vista ético, na elaboração das diretrizes que devem orientar a formulação e a execução da política monetária. A pesquisa que se propõe tem o objetivo de analisar a questão e averiguar de que maneira a discussão e a elaboração das diretrizes da política monetária, no âmbito da esfera pública política e das corporações parlamentares, poderiam contribuir para aumentar sua racionalidade, sob o ponto de vista ético. O interesse na análise proposta aumenta no contexto do atual debate a respeito da atribuição de autonomia ao Banco Central do Brasil, na medida em que se poderia aprofundar o fosso entre a formulação da política monetária e os canais de formação pública da opinião e da vontade.

Como hipótese de pesquisa, é possível considerar que o estabelecimento das diretrizes da política monetária pelo Congresso Nacional contribuiria para tornar eticamente mais racional a formulação da política monetária, na medida em que os processos democráticos institucionalizados formam um *contexto de justificação* dirigido à seleção de problemas relevantes e à decisão entre propostas de solução concorrentes. Ainda como hipótese, é possível supor que a sensibilização para novas colocações de problemas, no *contexto de descoberta* constituído pela esfera pública da qual é titular o conjunto dos cidadãos, concorreria para aumentar a racionalidade da política monetária.

2 JUSTIFICATIVA

Embora um estudo exaustivo da racionalidade não integre o objeto do estudo proposto, sua compreensão é necessária para o desenvolvimento da pesquisa. É duvidoso que exista um conceito de racionalidade tão amplo que seja capaz de abranger, sem prejuízo para seu conteúdo, todas as diversas manifestações do fenômeno. ATIENZA propõe, por isso, a adoção de uma “concepção estruturada de racionalidade” que permite articular, entre si, os diversos tipos de racionalidade envolvidos em discursos jurídicos (a racionalidade lógico-formal, a racionalidade teórica e a racionalidade prática). Ao aplicar semelhante concepção à atividade legislativa, o autor distingue cinco níveis de racionalidade, assim descritos: a *racionalidade lingüística ou comunicativa*, que resulta de que o emissor (editor) deve ser capaz de transmitir com fluidez uma mensagem (lei) ao receptor (destinatário); a *racionalidade jurídico-formal*, pois a nova lei deve integrar-se harmoniosamente em um sistema jurídico; a *racionalidade pragmática*, uma vez que a lei deve ser eficaz – a conduta dos destinatários deve poder adequar-se ao prescrito na lei; a *racionalidade teleológica*, dado que a lei deve ser efetiva, ou seja, idônea a atingir os fins sociais perseguidos; e a *racionalidade ética*, pois as condutas prescritas e os fins das leis pressupõem valores que devem ser suscetíveis de justificação ética (ATIENZA, 1997, p. 27-40, 81-91).

Os quatro primeiros níveis são dominados por uma racionalidade instrumental, dirigida à adequação entre meios e fins, ao passo que o quinto nível envolve uma racionalidade axiológica, que procura verificar que fins encontram-se eticamente justificados (ATIENZA, 1997, p. 55). A formulação da política monetária brasileira tem-se orientado pela racionalidade instrumental, com ênfase no nível teleológico: sob o pretexto de lidar com assuntos inacessíveis ao comum da cidadania, por sua elevada complexidade técnica, a elaboração da política monetária tem-se mantido restrita aos órgãos do Poder Executivo.

Entretanto, como salienta BLINDER, o fato de que o Banco Central independente conta com espaço considerável de decisão a respeito da maneira de atingir determinados fins não implica que conte igualmente com a possibilidade de escolher os fins a serem atingidos (BLINDER, 1998, p. 54). Na atualidade, os fins perseguidos pela política monetária brasileira são simplesmente pressupostos, por integrarem o modelo neoliberal recepcionado sem maior discussão. Existe, ao que tudo indica, uma deficiência na formulação da política monetária, situada na justificação ética dos fins – vale dizer, no quinto nível de racionalidade a que alude ATIENZA.

A racionalidade prática, para a ética do discurso, é dialógica e resulta do respeito a um procedimento dirigido ao consenso, em condições de liberdade e igualdade que já estão pressupostas no uso ordinário da linguagem. A justificação ética das normas deve ser averiguada no curso de uma argumentação moral, em que um princípio de universalização (U) – derivado por HABERMAS dos *pressupostos pragmático-transcendentais* da argumentação (APEL, 2000, p. 449-491) – permite chegar a um acordo racionalmente motivado sobre questões práticas. Em conformidade com (U), uma norma apenas se considera válida quando cumpre a condição de que as conseqüências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem do fato de ser universalmente seguida, para a satisfação dos interesses de cada indivíduo, possam ser aceitos sem coação por todos os envolvidos.

Dada a possibilidade de fundamentação da validade de uma norma por apelo a (U), HABERMAS propõe a adoção de um princípio da ética do discurso (D), segundo o qual uma norma só deve ser considerada válida quando todos os afetados, *ao participarem de um discurso prático*, possam chegar a um acordo quanto a sua validade. Tal princípio aplica-se tanto aos discursos morais como aos discursos jurídicos. No primeiro caso, ele assume a forma de um *princípio moral*, que torna possível a justificação de normas morais sob o ponto de vista da consideração simétrica dos interesses; no caso dos discursos jurídicos, ele se apresenta, com a institucionalização conferida pelo direito, como *princípio da democracia* – o princípio da democracia resulta, segundo HABERMAS, da conjugação de (D) com a forma jurídica (HABERMAS, 1997, v. I, p. 143, 158).

Na justificação de normas jurídicas pelo princípio da democracia são considerados não apenas argumentos morais, mas também argumentos pragmáticos e ético-políticos. Em decorrência da aplicação do princípio da democracia, discursos e negociações são institucionalizados com o auxílio de formas de comunicação entre indivíduos que se reconhecem mutuamente como membros livres e iguais de uma associação livremente estabelecida, de tal maneira que o respeito aos procedimentos deve fundamentar a suposição da racionalidade dos resultados obtidos.

O princípio da democracia limita-se a institucionalizar um sistema de direitos que garante, a cada um, igualdade de participação no processo de criação de normas jurídicas. Ele pressupõe, entretanto, a possibilidade de decisão racional acerca de questões práticas, possibilidade essa que não integra o seu conteúdo, mas é assegurada por uma teoria da argumentação. Tal teoria considera racionais os resultados de discursos erigidos ao redor de pretensões de validade problematizadas, na medida em que eles se realizam em condições de comunicação que asseguram o livre movimento de temas e contribuições, argumentos e informações, no interior de um espaço público constituído por obrigações ilocucionárias pressupostas no uso ordinário da linguagem. O uso prático da razão – adverte PERELMAN – não pode ser compreendido sem haver sido integrado em uma teoria geral da argumentação (PERELMAN, 1996, p. 184-185).

O princípio democrático apresenta interesse por seu *caráter cognitivo*, pois permite a coleta e a seleção de argumentos e informações que geram a presunção de racionalidade do resultado. Em tal princípio revela-se, ainda, um *caráter prático*, em conformidade com o qual a formação discursiva da opinião e da vontade na esfera pública política e nas corporações parlamentares produz relações de entendimento isentas de violência (HABERMAS, 1997, v. I, p. 190-191).

Ambos os aspectos do princípio democrático – cognitivo e prático – demonstram como pode ser proveitosa, em termos de racionalidade prática, a investigação da hipótese de elaboração das diretrizes da política monetária no âmbito dos processos democráticos, efetuando-se sua discussão e decisão no seio da esfera pública política e das corporações parlamentares. Os processos democráticos estruturam procedimentos de formação da opinião e da vontade que, por conduzirem a uma solução cooperativa de questões práticas, inclusive a negociação de compromissos eqüitativos, podem conferir maior racionalidade, sob o ponto de vista ético, à formulação da política monetária.

3 METODOLOGIA

A metodologia a ser empregada compreende levantamento bibliográfico, já iniciado, análise da legislação e dos trabalhos legislativos, em especial os projetos de lei que têm por objeto a atribuição de autonomia

ao Banco Central do Brasil, estudo comparado da experiência internacional com bancos centrais e pesquisa de decisões jurisprudenciais a respeito da formulação da política monetária.

4 ROTEIRO LÓGICO DE DESENVOLVIMENTO DO TEMA

A dissertação proposta iniciar-se-á com a colocação do problema e a delimitação de seu objeto, em uma parte introdutória. A seguir, proceder-se-á ao estudo da política monetária no Brasil, levando em consideração o contexto da política econômica em que se acha inserida, com ênfase na análise da tomada de decisões no âmbito da formulação da política monetária pelo CMN e na investigação dos valores que lhe subjazem. Efetuar-se-á análise, ademais, a respeito da pretendida concessão de autonomia para o Banco Central do Brasil e de seus impactos sobre a formulação da política monetária.

A seguir, desenvolver-se-á estudo a respeito da racionalidade prática, em especial no que diz respeito à justificação ética, adotando-se preferencialmente o enfoque da ética do discurso, sem deixar de atentar, contudo, para as luzes que sobre o assunto podem lançar outras escolas filosóficas. Um estudo a respeito do princípio da democracia e de sua específica regulação constitucional, no Brasil, deve ser igualmente realizado.

De posse das conclusões obtidas, procurar-se-á investigar se o estabelecimento de diretrizes para a política monetária, no Brasil, padece efetivamente de um decréscimo de racionalidade, sob o ponto de vista ético, e que alternativas existem para arrostar o problema, averiguando, em especial, de que maneira o ponto de vista da ética do discurso pode oferecer contribuições para aumentar a racionalidade ética da elaboração das diretrizes. O estudo deve compreender, igualmente, a análise do impacto da concessão de autonomia ao Banco Central do Brasil sobre a questão.

O índice provisoriamente proposto para a dissertação é o seguinte:

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I – POLÍTICA MONETÁRIA NO BRASIL

- 1.1 Política econômica e política monetária;
- 1.2 A formulação da política monetária pelo Conselho Monetário Nacional;
- 1.3 Política monetária e autonomia do Banco Central.

CAPÍTULO II – RACIONALIDADE PRÁTICA E JUSTIFICAÇÃO ÉTICA

- 2.1 Racionalidade prática e ética do discurso;
- 2.2 O princípio do discurso;

2.3 O princípio da democracia;

2.4 O princípio da democracia na Constituição brasileira.

CAPÍTULO III – JUSTIFICAÇÃO ÉTICA E POLÍTICA MONETÁRIA

3.1 O estabelecimento de diretrizes da política monetária e a racionalidade prática;

3.2 A ética do discurso e as alternativas para o estabelecimento de diretrizes da política monetária;

3.3 A autonomia do Banco Central e a justificação ética da política monetária

CONCLUSÃO

5 CRONOGRAMA

No primeiro semestre de 2004 serão efetuados levantamento bibliográfico, já iniciado, e análise de trabalhos legislativos. No segundo semestre de 2004 realizar-se-á levantamento e análise de eventuais decisões jurisprudenciais e das decisões do CMN a respeito da política monetária, prosseguindo-se o levantamento bibliográfico. O primeiro semestre de 2005 será empregado no aprofundamento da pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, iniciando-se a redação da dissertação. O último semestre de 2005, por fim, será dedicado à elaboração da versão final da dissertação, sem descuidar das novidades bibliográficas, jurisprudenciais e legislativas, e à defesa da dissertação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARNIO, Aulis. *Derecho, racionalidad y comunicación social: ensayos sobre filosofía del derecho*. Trad. Pablo Larrañaga. Cidade do México: Fontamara, 1995.

ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica: la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

_____. *Derecho y razón práctica*. Trad. Manuel Atienza, Pablo Larrañaga e Ernesto Garzón Valdés. Cidade do México: Fontamara, 1993.

APEL, Karl-Otto. *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Trad. Norberto Smilg. Barcelona: Paidós, 1998.

_____. *Transformação da filosofia*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2000. 2 v.

ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madri: Civitas, 1997.

BLINDER, Alan S. *Central banking in theory and practice*. Cambridge/MA: Massachusetts Institute of Technology, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DEMARTINO, George F. *Global economy, global justice: theoretical objections and policy alternatives to neoliberalism*. Londres: Routledge, 2000.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza. 15. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

GÜNTHER, Klaus. *The sense of appropriateness: application discourses in morality and law*. Trad. John Farrell. Nova Iorque: State University of New York, 1993.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trad. José Mardomingo. Madri: Trotta, 2000.

ISSING, Otmar. Ethics and morals in central banking: do they exist, do they matter? In: TIETMEYER, Hans et al. *Inside the bundesbank*. Londres: MacMillan, 1998, p. 120 a 138.

PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*. Trad. Maria Ermentina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SOLA, Lourdesl; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence (org.). *Banco central: autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. Trad. Carlos Graieb, Marcio Grandchamp e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Os regimes político e jurídico dos bancos centrais – o sistema financeiro nacional e o Banco Central do Brasil. In: SZTAJN, Rachel (org.). *Direito da integração*. São Paulo: Unicid e Cultural Paulista, 2001, p. 103 a 512.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003.