

VICTOR DOERING XAVIER DA SILVEIRA

DIREITO, DEMOCRACIA E BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES:
AS FUNÇÕES SIMBÓLICAS DO DIREITO E A *ACCOUNTABILITY* SOCIAL DA GESTÃO DA
MOEDA

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Jean Paul Cabral Veiga da Rocha

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2018

VICTOR DOERING XAVIER DA SILVEIRA

DIREITO, DEMOCRACIA E BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES:
AS FUNÇÕES SIMBÓLICAS DO DIREITO E A *ACCOUNTABILITY* SOCIAL DA GESTÃO DA
MOEDA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob orientação do Prof. Dr. Jean Paul Cabral Veiga da Rocha.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2018

Ficha catalográfica

XAVIER DA SILVEIRA, Victor Doering.

Direito, democracia e bancos centrais independentes: as funções simbólicas do direito e a *accountability* social da gestão da moeda. 122 p. São Paulo, 2018.

Orientador: Jean Paul Cabral Veiga da Rocha

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito.

Nome: XAVIER DA SILVEIRA, Victor Doering

Título: Direito, democracia e bancos centrais independentes: as funções simbólicas do direito e a *accountability* social da gestão da moeda

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito.

Aprovado em: ___/___/2018

Banca Examinadora

Presidente (Orientador): Prof. Dr. Jean Paul Cabral Veiga da Rocha

Instituição: Universidade de São Paulo Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, agradeço pela generosa orientação e pelo intenso diálogo intelectual que me foram dispensados ao longo de quase três anos. Seu entusiasmo, curiosidade intelectual e espírito democrático, que tanto me inspiraram ao longo desse período, são exemplos de vida que levarei para toda a minha vida acadêmica, política e profissional.

A Maria Paula Dallari Bucci e Diogo Rais Rodrigues Moreira, agradeço pelos comentários e apontamentos valiosos que me foram dados na ocasião do exame de qualificação, que ajudaram em muito a desenhar os rumos metodológicos deste trabalho.

Agradeço também ao Fundo Sasakawa de Bolsas para Líderes Jovens (SYLFF), bem como ao seu comitê administrativo junto à Universidade de São Paulo, integrado pelos professores Eduardo Amaral Haddad (FEA/USP), Adalberto Américo Fischmann (FEA/USP) e Pedro Bohomoletz Dallari (IRI/USP), pelo apoio financeiro dado a esta pesquisa durante o ano de 2018, bem como pela possibilidade constante de aprendizado conjunto. Estendo o agradecimento a Julia Yuri, Kelly Komatsu Agopyan e Lais Santos Belini, os demais bolsistas SYLFF da Universidade de São Paulo em 2018.

A Alexandre Pacheco da Silva, Carlos Augusto Liguori Filho, Marco Antônio Moraes Alberto, Henrique de Almeida Castro, Heloísa Bianchini e Rosine Kadamani, pelos úteis comentários, pelo construtivo diálogo intelectual e pela atenciosa revisão. A Daniel Fidelis Steinberg, Daniel Peixoto Murata e Guilherme Meirelles, também, pelas inestimáveis indicações de leitura e pelos diálogos teóricos proveitosos. A Diogo Rosenthal Coutinho e Iagê Zendron Miola, agradeço pelos valorosos comentários aos resultados parciais que tive a oportunidade de apresentar no contexto do VIII EPED (Encontro de Pesquisa Empírica em Direito), ocorrido em Juiz de Fora/MG em 23 agosto de 2018.

A Alexandre Pacheco da Silva, Marina Feferbaum, Emerson Ribeiro Fabiani, Carlos Augusto Liguori Filho, Ana Paula Camelo, João Pedro Favaretto Salvador, Tatiane B. Guimarães, Stephane Hilda Barbosa Lima, Rodrigo Moura Karolkzac, Theófilo Miguel Aquino, Guilherme Kenzo dos Santos, Guilherme Forma Klafke e aos demais queridíssimos colegas do CEPI – Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação, da FGV DIREITO SP, que me proporcionou a oportunidade única de compor um ambiente de pesquisa jurídica de

excelência e de diálogo constante e proveitoso ao longo dos últimos dois anos.

Aos meus professores Rafael Mafei Rabelo Queiroz e Sheila Christina Neder Cerezetti, pelas oportunidades douradas de aprendizado e pelos conselhos, que muito me ajudaram a elucidar os grandes dilemas e desafios acadêmicos e profissionais que enfrentei ao longo de meu mestrado.

Também a outros amigos e entes queridos, não citados até agora, cuja presença, carinho, afeto e risadas me ajudaram a passar pela grande provação que é o processo de amadurecimento humano e científico de uma pós-graduação. Obrigado a Patrícia Fernandes Gonçalves dos Santos, João Lyra Pessoa, Marina Machado de Oliveira, Carlos Augusto Liguori Filho, Pedro Schilling de Carvalho, Patrícia Travassos Marto, Cecília Barreto de Almeida, Raul Longo Zocal, Miguel Garzeri Freire, Octavio Sampaio de Moura Azevedo, Adriano Tavares, Tomás Silveira Fernandes, Laura Emi Miyazaki, Gian Luigi Martins Menegazzo, Henrique Souza Tae Lee, Hermes Hiruma, Paulo Passos Neto, Fabiane Midori, bem como a todos os outros a quem sou tão grato por ter em minha vida.

Um agradecimento especial a Gilberto Bergamo Neto, amigo querido e leal, a quem devo eternamente por ter passado junto a mim pelo processo intenso de conclusão do mestrado, e a quem pude sempre recorrer nos momentos de maior dificuldade.

Finalmente, agradeço aos meus pais, Dartiu e Evelyn, bem como às minhas irmãs, Carolina e Juliana, por todo o suporte material, moral e emocional.

“Hoje tem consensos internacionais, em matéria de política econômica, que não adianta querer reinventar, porque eles são um consenso, a história consagrou, não adianta. (...) Acabou a era das esquisitices, dos experimentalismos (...), não tem mais nada desses negócios, quer dizer, tem cinco ou seis regras fundamentais”.

-Gustavo H. B. Franco, em entrevista ao programa Roda Viva (11/09/2000).

“Avoiding accountability on the one hand and achieving public prestige on the other”.

-Milton Friedman, citado por Stanley Fischer (1990), sobre os fins políticos de bancos centrais.

RESUMO

XAVIER DA SILVEIRA, Victor Doering. Direito, democracia e bancos centrais independentes: as funções simbólicas do direito e a *accountability* social da gestão da moeda. 122 p. (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A dissertação tem como objeto a dimensão jurídica das regras de *accountability* social de bancos centrais independentes no exercício da gestão da moeda num contexto de globalização financeira. Seu objetivo é fornecer, por meio de um arcabouço jus-sociológico, uma proposta de compreensão teórica do funcionamento dessas regras e do seu real potencial de democratização da governança da regulação monetária por meio da noção de que elas podem ser avaliadas a partir de uma dupla eficácia - instrumental, relativa aos seus efeitos concretos de concretização de conteúdos normativos, e simbólica, relativa à sua capacidade de se apropriar de significados políticos e de cumprir papéis constitutivos na construção da realidade social. O trabalho, assim, explora a ideia de que uma análise da eficácia simbólica das regras jurídicas de *accountability* de bancos centrais independentes pode auxiliar na compreensão de como essas autoridades constroem sua legitimidade por meio da racionalização simbólica de suas ações, apropriando-se de sentidos de neutralidade e despendo-se do caráter político-distributivo que é inerente à gestão da moeda. Argumento que o direito não desempenha um papel simplesmente instrumental no desenho e funcionamento dessas regras, mas também um papel constitutivo, na medida que permite a bancos centrais, enquanto autoridades estatais, exercer o monopólio sobre a violência simbólica legítima e criar, por meio da transparência, espaços legítimos de comunicação com os diversos fóruns aos quais presta contas, tais quais a sociedade civil, os mercados financeiros transnacionais, tomadores e poupadores de recursos financeiros, entre outros, além de validar ou invalidar reclamações de legitimidade desses fóruns. A partir dessas noções, apresento o argumento de que uma análise de regras de *accountability* baseadas em transparência a partir de sua eficácia simbólica é vantajosa, uma vez que permite revelar as formas pelas quais bancos centrais independentes constroem juridicamente sua legitimidade perante diferentes fóruns, evidenciando eventuais desigualdades no acesso desses fóruns aos mecanismos institucionalizados de controle social *ex post* sobre autoridades monetárias. Depois, procuro ilustrar esse argumento por meio da exploração do funcionamento de um mecanismo jurídico concreto e proeminente de *accountability* de bancos centrais independentes – os comitês de política monetária. Por fim, concluo que esses mecanismos, pelo lado instrumental, têm o efeito de prover atores e fóruns difusamente organizados com informações capazes de instruir avaliações sobre o mérito da gestão da moeda; simbolicamente, contudo, constroem a legitimidade dos bancos centrais por meio do reforço da ideia de neutralidade política e de distanciamento técnico, pacificando os conflitos político-distributivos decorrentes da gestão da moeda. O principal efeito disso, argumento, é que esses mecanismos têm o efeito simbólico de construir a transparência e eficácia do controle democrático enquanto realidade social, embora seu efeito instrumental seja o de fortalecer a *accountability* de mercado, e não propriamente a *accountability* democrática.

Palavras-Chave: Sociologia do Direito; Teoria Social; Bancos Centrais Independentes; Política Monetária; *Accountability*.

ABSTRACT

XAVIER DA SILVEIRA, Victor Doering. Law, Democracy and Independent Central Banks: symbolic functions of law and the social accountability of monetary policy. 122 p. (Master) Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

This dissertation aims the legal dimension of rules of independent central banks' social accountability rules when doing monetary policy in a context of financial globalization. Its goal is to propose, through a legal-sociological framework, a theoretical understanding of the functioning of these rules and their real potential for democratizing monetary governance through the notion that accountability rules can be analyzed by their double efficacy - instrumental, with respect to their concrete effects of the materialization of normative contents, and symbolic, referring to their capacity to appropriate political meanings and fulfill constitutive roles in building social reality. This work thus explores the idea that analyzing the symbolic efficacy of the legal rules of accountability of independent central banks can help in understanding how these authorities build their legitimacy through the symbolic rationalization of their actions, appropriating meanings of neutrality and disregarding the political-distributive character which is inherent to monetary regulation. I argue that law does not play a merely instrumental role in the design and operation of these rules, but also a constitutive role, in that it allows central banks, as state authorities, to exercise a monopoly over legitimate symbolic violence and to create, through transparency, legitimate spaces for communication with the various fora to which it is accountable, such as civil society, transnational financial markets, borrowers and savers, among others, besides validating or invalidating legitimacy claims from these fora. From these notions, I develop the argument that an analysis of social accountability norms based on their symbolic efficacy is handy, since it reveals the ways in which independent central banks legally construct their legitimacy before different forums, showing possible inequalities in the access of these forums to the institutionalized mechanisms of ex post social control over monetary authorities. Next, I attempt to illustrate this argument by exploring the functioning of a concrete and prominent legal mechanism for the accountability of independent central banks - monetary policy committees. Finally, I conclude that these mechanisms, on the instrumental side, have the effect of providing diffusely organized actors and forums with information capable of instructing evaluations on the merits of currency management; symbolically, though, they build the legitimacy of the central banks by reinforcing the idea of political neutrality and technical distancing, solving political-distributive conflicts arising from monetary regulation. The main consequence of this argument is that these mechanisms have the symbolic effect of building transparency and effectiveness of democratic control as a social reality, although their instrumental effect is to strengthen market accountability rather than democratic accountability.

Keywords: Sociology of Law; Social Theory; Independent Central Banks; Monetary Policy; Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro I - Modelos de Organização e Governança de Bancos Centrais

Quadro II - Mecanismos de *Accountability* Social e Aplicabilidade à Gestão da Moeda

LISTA DE SIGLAS

BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
BCI	Banco de Compensações Internacionais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
Copom	Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil
CGR	Consultor-Geral da República
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
Fed	Federal Reserve System of the United States
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOMC	Federal Open Market Committee (EUA)
HIF	Hipótese da Instabilidade Financeira
IBC	Independência do Banco Central
L&F	Law & Finance
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11)
MPC	Monetary Policy Committee (Reino Unido)
NEI	Nova Economia Institucional
NSN	Nova Síntese Neoclássica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (Brasil)
PSB	Partido Socialista Brasileiro (Brasil)

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira (Brasil)

PSL Partido Social Liberal (Brasil)

PT Partido dos Trabalhadores (Brasil)

RLF Racionalidade Jurídica Lógico-Formal

SFN Sistema Financeiro Nacional

STF Supremo Tribunal Federal

TQM Teoria Quantitativa da Moeda

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: PRESSUPOSTOS DE PESQUISA E APRESENTAÇÃO DO TEMA – ECONOMIA POLÍTICA DE BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES E OS LIMITES DE SUA ACCOUNTABILITY	6
1. A independência do banco central enquanto problema democrático: o consenso institucional e a sua crítica	7
1.1. O banco central independente: o paradigma e sua justificação teórica.....	10
1.2. A emergência histórica de bancos centrais independentes e sua economia política	16
2. A ‘revolução silenciosa’: transparência e accountability social de bancos centrais independentes	23
2.1. Conceito e tipos de accountability: vertical, horizontal e diagonal	26
2.2. Aspectos particulares da accountability social da gestão da moeda: legitimidade dos fóruns sociais, efetividade de suas sanções e lacunas da literatura	29
3. Lacunas na literatura e o argumento do trabalho	35
CAPÍTULO II: DIREITO E RACIONALIDADE SIMBÓLICA DA GESTÃO DA MOEDA – UMA PRESPECTIVA CONSTRUTIVISTA.....	40
1. O dinheiro como símbolo: direito, Estado e moeda numa perspectiva sociológica....	41
1.1. A moeda enquanto ‘véu’: direito e Estado nas perspectivas valoristas sobre a moeda	42
1.2. Moeda enquanto criação jurídica: o dinheiro no nominalismo de Knapp/Weber	46
1.3. Sociologia da Moeda: a dimensão simbólica do dinheiro em Dodd/Simmel	50
2. Entre o formal e o material: formas de racionalidade jurídica e significados da racionalidade simbólica da ação administrativa.....	58
2.1. Direito e racionalidade burocrática da ação administrativa: o paradigma weberiano	59
2.2. Racionalidade material e consenso político: a contribuição de Claus Offe.....	61
3. Funções simbólicas do direito e vantagens de uma perspectiva construtivista.....	64
3.1. Funções simbólicas do direito: perspectivas instrumentais e construtivistas	65
3.2. A sociologia jurídica bourdieusiana: o direito enquanto campo social e a disputa política pelo seu capital simbólico	68
4. Racionalidade simbólica e gestão da moeda: proposta de enfrentamento teórico	76
CAPÍTULO III: TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY SOCIAL DE BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES – A RACIONALIDADE SIMBÓLICA DA GESTÃO DA MOEDA EM AÇÃO.....	78
1. Funções simbólicas do direito e accountability social da gestão da moeda: considerações teóricas	78
2. Análise ilustrativa: comitês de política monetária e a publicização periódica de suas	

atividades.....	86
CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2015, Donald J. Trump (àquele momento, pré-candidato republicano à Presidência dos Estados Unidos) criticou publicamente Janet Yellen, *chairwoman* da mesa diretora do *Federal Reserve* (Fed) indicada pelo então Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. Na sua visão, o banco central estaria mantendo a taxa básica de juros artificialmente baixa por “motivos políticos”, com o objetivo de impedir o desaquecimento da economia norte-americana às vésperas do período eleitoral (Sherfinski, 2015). A crítica viria a ser repetida quase um ano depois, quando Trump, já confirmado como presidenciável republicano, acusasse o Fed de ser “*more political than Secretary Clinton*” – em referência à sua adversária, a democrata Hillary Rodham Clinton (Gillespie, 2016).

Em dezembro de 2015, Bernie Sanders, então pré-candidato democrata à presidência, criticou o *Federal Reserve* por promover o primeiro aumento na taxa básica de juros desde a Crise de 2007-2009, afirmando que esta medida deveria ser tomada apenas como *ultima ratio*, e não para prevenção de inflação inexistente (“*phantom inflation*”). Sanders ainda acusava o Fed de ser complacente com os interesses dos bancos privados e de não cumprir com os fins institucionais de proteção da estabilidade de preços e do pleno emprego: “*The sad reality is that the Federal Reserve does not regulate Wall Street – Wall Street regulates the Fed*” (Pianin, 2016).

Os posicionamentos de Trump e Sanders – candidatos que, a despeito de serem diametralmente opostos em termos ideológicos, refletiram de forma clara as tendências extremistas de seus respectivos espectros ideológicos nas últimas eleições norte-americanas – dizem muito sobre a situação de um consenso institucional que, há poucos anos, parecia absolutamente sólido: a independência operacional do banco central¹. O contexto pós-Crise de 2008 se caracterizou por um aumento exponencial do questionamento, na esfera pública, à possibilidade ou mesmo à desejabilidade de um banco central independente em face dos imensos desafios de recuperação econômica e do aumento do temor de captura regulatória decorrente dos escândalos financeiros que rondaram a crise do *subprime*. Entre banqueiros centrais e a maioria dos economistas, no entanto, o consenso parece mais forte como nunca

¹ Por “banco central”, refiro-me genericamente ao banco ou sistema bancário de uma jurisdição (nacional, infranacional ou supranacional) que é encarregada da regulação do volume de moeda e de crédito no contexto daquela jurisdição (i.e. a autoridade monetária), conforme o art. 56, alínea “a” do Estatuto do Banco de Compensações Internacionais (BCI). Os sentidos e significados da ideia de um banco central independente serão devidamente explorados no Capítulo I, seção 1.1.

(Issing, 2018).

Embora essa anedota diga respeito estritamente ao caso estadunidense, a disseminação do modelo institucional de banco central independente² é um fenômeno de escala global (Marcussen, 2006, p. 9). Trata-se do consenso de que o dinheiro é um bem público tão relevante a ponto de justificar a delegação da gestão da moeda³ a autoridades dotadas de grande independência operacional - os bancos centrais - tendo em vista a garantia da estabilidade monetária e do sistema financeiro. Atualmente, o modelo institucional do banco central independente é tomado quase como uma inevitabilidade, dada a necessidade das economias de padronizar suas políticas de regulação da moeda para garantir ambientes favoráveis ao investimento e, assim, adaptarem-se à crescente mobilidade dos fluxos de capital típicos da globalização. Simultaneamente a esse consenso, forma-se um outro: o de que a governança democrática de um banco central independente foi suprida a partir da introdução gradual de regras de *accountability* baseadas em transparência ao longo das décadas de 1990 e 2000 - uma noção popularizada como ‘revolução silenciosa’ (Blinder, 2004).

Frente a esse cenário, o pensamento jurídico clássico, acostumado a modelos de análise racional-formal do direito, mostra-se compreensivelmente confuso: a dificuldade em trabalhar as funções do direito nos contextos de heterarquização organizativa e pluralismo jurídico que advêm com a globalização parece ser constante (Faria, 2011). De outro lado, fora do campo jurídico, a noção de que o direito tenha um papel mais do que secundário a cumprir no debate sobre política monetária no pós-crise parece, em muitos círculos, quase excêntrica. Parece haver, em suma, uma primazia de visões formalistas e instrumentalistas sobre o direito e suas relações com os fenômenos monetários e a regulação da moeda.

² Não há um único modelo de banco central independente, mas é possível traçar algumas características fundamentais que possam configurar essa independência. Segundo Alan S. Blinder: (i) bancos centrais independentes possuem poderes para definir, com uma margem considerável, os meios dos quais se utilizam para atingir seus objetivos, embora costumeiramente não tenham poderes para definir quais serão esses objetivos; e (ii) as decisões de bancos centrais independentes são, via de regra, irreversíveis, salvo por meios excepcionalmente qualificados (Blinder, 1999, pp. 72-73). Para fins deste ensaio, adotarei a definição exposta acima.

³ A título de esclarecimento: a expressão ‘gestão da moeda’ refere-se de forma genérica ao conjunto de competências distribuídas por arranjos institucionais que governam a operação da moeda. Isso compreende o controle de bancos centrais sobre a criação de moeda (política monetária), a supervisão governamental sobre os mercados bancário e financeiro (regulação financeiro), bem como mecanismos de prestamista de última instância e regras de transferência de recursos entre países - que, juntos, compõem o que os regulacionistas chamam de ‘regime monetário’ (Guttman, 2005, p. 58). Nesse sentido, a gestão da moeda é determinada pelo regime monetário. Esta dissertação, contudo, emprega o termo em sentido mais estrito, como sinônimo de ‘política monetária’.

A indagação acerca das relações entre direito e moeda (e, mais especificamente, o papel que o direito cumpre na regulação da moeda), contudo, não é um tema novo⁴. No Brasil, o interesse especificamente jurídico na moeda é mais recente, menos constante e menos profundo. Muito embora os estudos jurídicos brasileiros tenham se beneficiado da influência de pesquisadores visitantes como Tullio Ascarelli – autor do clássico *Studi Giuridici sulla Moneta* (1952)⁵ –, a moeda e as instituições responsáveis por sua gestão não foram, historicamente, objeto de profundo interesse da parte da pesquisa jurídica brasileira. Essa indiferença foi momentaneamente rompida em algumas ocasiões⁶, mas não parece ter se prolongado no tempo ou produzido, na maior parte dos casos, uma efetiva agenda de pesquisa jurídica sobre direito e moeda.

O interesse específico no estudo de instituições monetárias, como os bancos centrais, também demorou a desenvolver-se no campo jurídico. Enquanto a política monetária é tratada pelos juristas como uma não-questão, a regulação bancária frequentemente só é objeto de seu interesse na medida em que uma discussão de dogmática jurídica voltada à formação técnico-profissional de quadros da área de Direito Bancário (e.g. Vidigal, 1964; Salomão Neto, 2014; Saddi, 1997; Quiroga Mosquera, 2006), ou de áreas correlatas. Não obstante os seus méritos, os trabalhos que se dedicam a essas questões não se dedicam a reflexões profundas sobre as especificidades da moeda enquanto objeto de regulação, ou sobre a natureza de sua relação com o direito. Dada essa lacuna, trabalhos acadêmicos brasileiros relevantes sobre bancos centrais têm advindo, em geral, de outras áreas, como a Ciência Política (e.g. Sola, Whitehead e Kugelmas, 2002; Taylor, 2009) e a Economia (e.g. Carvalho, 2010), e não do Direito.

⁴ No contexto do Iluminismo europeu, Ferdinando Galiani (2000) apontava os malefícios que a fixação artificial do valor da moeda (ou de juros, ou de câmbios) por meio de leis estava fadada a gerar, uma vez que restaria ou em preços injustos (na hipótese de desajuste entre os preços do cobre, da prata e do ouro), ou em um esforço inútil (na hipótese de simplesmente seguir o “valor real” das moedas). Durante a segunda metade do século XIX, metalistas como Karl Menger (1892) viriam a fazer colocações mais profundas nesse sentido, reforçando ideia da moeda como uma criação social, e não jurídica – contrapondo-se a autores nominalistas como Georg Friedrich Knapp (1924). Os limites e capacidades da regulação jurídica da moeda também foram objeto de interesse de autores clássicos da relevância de Schumpeter (2014), Georg Simmel (2011), F. A. Mann (1992), Karl Olivecrona (1957), Charles Proctor (2012), Michel Aglietta e André Orléan (1984) - os quais serão devidamente abordados ao longo desta dissertação.

⁵Agradeço a José Reinaldo de Lima Lopes por ter trazido à minha atenção a relevância histórica deste trabalho.

⁶Por exemplo, a adoção sistemática de instrumentos de correção monetária e os efeitos distributivos dos planos econômicos no contexto das tentativas de contenção da inflação brasileira pelos planos econômicos heterodoxos, tema amplamente abordado na obra de Arnaldo Wald (1996).

A despeito dessas limitações, alguns trabalhos mais recentes têm revigorado o interesse pelos estudos brasileiros sobre direito e moeda, em específico no que se refere a bancos centrais (e.g. Cortez, 2004; Veiga da Rocha, 2004; Cozer, 2006; Pinto, 2011; Duran, 2012; Borges, 2014). Embora trate-se de pesquisas com vieses distintos e objetivos dissonantes, elas têm em comum a característica de não se restringirem ao enfrentamento de questões de dogmática jurídica, preferindo reflexões sobre a organização jurídica de modelos de gestão da moeda e sobre a sua eficácia para fornecer soluções a problemas práticos. Assim, implícita ou explicitamente, reconhecem as limitações do formalismo jurídico para compor uma agenda efetiva sobre direito e moeda, em face da relação complexa que se faz entre esses dois elementos. Alguns deles também têm como objetos de pesquisa justamente uma avaliação crítica do funcionamento dos mecanismos jurídicos de controle democrático dos bancos centrais.

Até onde me foi possível apurar, nenhum trabalho propôs-se a esta análise a partir do viés específico da eficácia simbólica do direito – muito embora este seja um recurso teórico já muito empregado em estudos de Sociologia do Direito e, inclusive, já empregado para descrever a evolução de padrões de regulação e intervenção do Estado na economia em contextos brasileiros (Faria, 1988)⁷. A contribuição pretendida por este trabalho, portanto, é verificar a viabilidade e a utilidade de um viés de análise sócio-jurídico sobre a política monetária a partir da noção teórica de que o direito cumpre, além de funções instrumentais, relacionadas à produção de certos comportamentos em indivíduos, funções simbólicas, relacionadas à apropriação de símbolos ou valores externos aos textos legais e à geração de representações políticas (García-Villegas, 2014, pp. 91-93).

Fazendo-o, espero poder fornecer um substrato metodológico apto a mapear, no plano teórico, o funcionamento de mecanismos de *accountability* social de bancos centrais independentes, incluindo (i) se eles contemplam, de forma equivalente, todos os possíveis fóruns e atores que apresentem *legitimacy claims* à autoridade monetária e (ii) caso a resposta seja negativa, que tipos de fórum e de relação de *accountability* são privilegiados por eles. Essas questões são sintetizadas na seguinte pergunta-chave: “*como a análise dos mecanismos jurídicos de accountability social de bancos centrais independentes, a partir*

⁷ Mais recentemente, Daniel F. Steinberg (2017) propôs uma abordagem dos mecanismos de *accountability* política e social de bancos nacionais de desenvolvimento, focada na experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) durante o Governo Lula.

das funções simbólicas do direito, pode auxiliar a compreensão do seu funcionamento, em específico quanto à responsividade igual ou desigual frente a diferentes fóruns?”

A dissertação se divide, portanto, em três etapas.

No **Capítulo I**, realizo uma desconstrução dos dois consensos institucionais apontados aqui: (i) a independência do banco central enquanto solução pragmática a um problema macroeconômico e (ii) a suficiência de mecanismos de *accountability* baseados em transparência para promover sua governança democrática. Aqui, busco uma releitura desses consensos de modo a identificar suas lacunas e raízes políticas. Concluo o capítulo com uma definição de meus pressupostos de pesquisa e com a apresentação do principal argumento do trabalho.

No **Capítulo II**, volto-me à exposição do meu marco teórico, apresentando três conceitos teóricos distintos: (i) a existência de uma relação simbólica mínima entre direito e moeda, com base na releitura de Georg Simmel por Nigel Dodd; (ii) o papel dos símbolos e dos consensos políticos na resolução de crises de racionalidade, na teoria de Claus Offe; e (iii) as vantagens de uma perspectiva construtivista sobre a eficácia simbólica do direito, a partir do pensamento de Maurício García-Villegas e Pierre Bourdieu. Ao fim, proponho uma conjunção entre os conceitos apresentados, a fim de possibilitar uma leitura sobre a racionalidade simbólica da gestão da moeda.

Por fim, no **Capítulo III**, avalio como o marco teórico desenvolvido no Capítulo II pode ser empregado na análise do problema concreto apresentado no Capítulo I - i.e. se é possível atribuir uma racionalidade simbólica às regras jurídicas que impõem a bancos centrais mecanismos de *accountability* social baseados em transparência. Ao fim, verifico, a partir de uma análise ilustrativa, a procedência do argumento teórico.

CAPÍTULO I: PRESSUPOSTOS DE PESQUISA E APRESENTAÇÃO DO TEMA – ECONOMIA POLÍTICA DE BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES E OS LIMITES DE SUA *ACCOUNTABILITY*

Este capítulo tem o objetivo de estabelecer e justificar os pressupostos desta dissertação, a fim de explicar e delimitar o problema de pesquisa e explorar o argumento do trabalho. As próximas seções, portanto, se dedicam a apresentar as principais categorias e conceitos analíticos que darão substrato à construção do marco teórico, no Capítulo II, e, posteriormente, à ilustração empírica do argumento, no Capítulo III.

O trabalho pretende fazer uma reflexão jurídica acerca da transparência e da *accountability* social de bancos centrais independentes. Especificamente, pretendo realizar uma análise teórica do tema a partir da noção de que o direito cumpre sempre, além de funções formais e instrumentais, funções simbólicas. Em desenhos jurídicos de *accountability* social⁸, essas funções se manifestam pelo reconhecimento da legitimidade de determinados fóruns sociais, em detrimento de outros, pelo exercício de papéis relativos à supervisão, fiscalização e responsabilização *ex post* de autoridades públicas, bem como pela apropriação de significados de elevado conteúdo valorativo tradicionalmente associados ao direito, como igualdade, transparência e equidade (Trubek & Trubek, 2006, p. 26), de forma a pacificar conflitos entre atores políticos com interesses antagônicos.

O potencial deste ferramental é justamente permitir compreender como a aplicação do direito, tanto quanto sua formulação, é também um espaço de disputa política e contestação de significados e sentidos da norma jurídica – o que pode auxiliar também a compreensão de como o controle democrático *ex post* dos bancos centrais, por meio de normas jurídicas que permitem a sua *accountability*, é definido não apenas pela sua fase de formulação, mas também pelos sentidos que as partes envolvidas (atores e fóruns) dão a essas normas. Esse viés, por um lado, contribui para uma análise crítica da *accountability* pela perspectiva sócio-jurídica, que permite identificar seu potencial de dominação e de emancipação, e, por outro, contribui para uma visão que nem relega o direito à condição inerente de estrutura, nem o identifica apenas como função. Assim, observar a funcionalidade de arranjos jurídicos de *accountability* social pela sua dimensão simbólica é

⁸ Para uma definição teórica dos conceitos de *accountability* e *accountability* social, ver o Item 2.1 deste capítulo.

instrumental para compreender até que ponto esses mecanismos se traduzem numa efetiva *accountability* democrática⁹ de instituições estatais.

A análise teórica pretendida se destina, portanto, a responder à seguinte pergunta-chave: “como é possível compreender, a partir de suas funções simbólicas, o funcionamento das regras jurídicas de transparência e *accountability* social empregadas por bancos centrais independentes perante os diferentes fóruns sociais aos quais essas instituições se dirigem?”

Enfrentar o problema de pesquisa, contudo, depende de inseri-lo em um quadro mais amplo, relacionado a dois pressupostos adotados pela pesquisa: (i) num contexto de globalização financeira, a independência de bancos centrais apresenta um problema democrático inerente; e (ii) mecanismos de transparência e *accountability* social têm sido, até o momento, incapazes de oferecer uma solução adequada a essa problema democrático, em razão das desigualdades estruturais entre os diferentes fóruns sociais que são de alguma forma contemplados por esses mecanismos. Explicar e justificar esses pressupostos, além de apresentar o principal argumento do trabalho, é o escopo deste capítulo.

1. A independência do banco central enquanto problema democrático: o consenso institucional e a sua crítica

A reação à Crise de 2007-2009¹⁰ guarda um intrigante paradoxo, tanto no plano teórico como no institucional: muito se discutiu sobre a “crise do neoliberalismo” e sobre as consequências da intensa desregulação promovida nas décadas anteriores (e.g. Duménil & Lévy, 2011), mas grande parte dos debates e propostas de reforma que se seguiram deixaram de apreciar os fatores políticos presentes na gestação dessa mesma crise. Na verdade, muitas das principais inovações e propostas heterodoxas de inovação institucional desde então simplesmente ensaiaram a retomada de uma agenda alinhada ao que Roberto Mangabeira Unger e Tamara Lothian (2011) chamam de “keynesianismo vulgar” - a imposição de

⁹ Por “*accountability* democrática”, refiro-me a uma relação de *accountability* na qual o fórum ao qual determinada instituição estatal presta contas legitima-se a partir de um imperativo democrático - i.e. o dever do Estado de reconhecer os direitos de cidadãos de formular preferências políticas e manifestá-las a outros cidadãos e ao próprio governo, bem como de ter suas posições igualmente consideradas em relação a outras (Dahl, 1997, pp. 25-26). Conforme elaborarei no Item 2 deste capítulo, relações de *accountability* do tipo podem ser verticais (geralmente quando têm natureza eleitoral e se apoiam numa dinâmica entre principal e agente), mas também horizontais e diagonais.

¹⁰ Refiro-me aqui à crise localizada que eclodiu no mercado de financiamento imobiliário *subprime* norte-americano e que, com a quebra do banco Lehman Brothers, em 2008, tornou-se uma crise bancária de proporções internacionais.

limites e requisitos regulatórios mais estritos, criação de novos órgãos supervisores e propostas de atribuição de novas funções (geralmente, de regulação sistêmica ou provimento de liquidez) a bancos centrais, com maior ou menor ênfase (e.g. French, 2010; Large, 2010; Smithers, 2010; Goodhart, 2010).

A governança dessas instituições, contudo, parece ter permanecido relativamente a mesma desde a eclosão da crise, e o paradigma do seu simultâneo insulamento democrático e agigantamento de seus poderes de intervenção econômica não parece ter sido sistematicamente posto em xeque. Tampouco parece ser difundida no debate teórico e institucional pós-crise a noção de que bancos centrais independentes, longe de serem corpos exclusivamente técnicos, são eles próprios atores políticos profundamente relevantes, com agência real e potencial para determinar o sucesso ou fracasso de programas econômicos¹¹.

Se a expansão e o insulamento da burocracia já eram constatados de alguma forma no auge da influência da macroeconomia keynesiana, parece inegável que a crise do keynesianismo, constatada a partir da década de 1970, adiciona novas camadas de complexidade à questão. A gestão da moeda¹² merece destaque em meio a esse quadro: em economias com mercados financeiros desenvolvidos, os bancos centrais, antes instrumentos burocráticos de consecução de objetivos econômicos delineados por Estados nacionais (ou por vezes, por estruturas supranacionais, como a União Europeia), são convertidos em atores independentes encarregados da defesa da estabilidade de preços (Laurens et al, 2009, p. 1)¹³. De uma variável a ser considerada pela burocracia na formulação de estratégias de promoção do crescimento econômico, a moeda torna-se um bem público; a estabilidade de preços, um objetivo institucional permanente.

¹¹ Na definição de Wolfgang Streeck: “*In the process, central banks, in their dual roles as public authorities and guardians of the health of private financial firms, have become the most important, and indeed effectively the only, players in economic policy, with governments under strict austerity orders and excluded from monetary policymaking*” (2016, p. 19).

¹² A título de esclarecimento: quando falo em “gestão da moeda”, me refiro não apenas à política monetária, mas também à regulação em nível macroeconômico de mercados e instituições que compõem o sistema financeiro. Nesse sentido, a regulação macroprudencial/sistêmica, a regulação do mercado de câmbio, entre outras, todas se enquadram na definição de “gestão da moeda” empregada por este trabalho.

¹³ O primeiro país a conceder independência ao seu banco central nesse contexto, ainda que *de facto*, foi a Nova Zelândia. Também foi o primeiro a basear sua política monetária num regime de metas de inflação, voltando-a completamente, assim, ao objetivo de controlar a estabilidade dos preços. A outorga de um mandato formal de independência tendo em vista a manutenção da estabilidade de preços, contudo, seria feita apenas em 1989 (Brash, 2013, p. 27).

Por mais que a atuação de bancos centrais na macroeconomia keynesiana se desse também a partir de um paradigma tecnocrático, parece difícil negar que na vigência do Sistema Bretton Woods (que privilegiava a soberania dos Estados nacionais para formularem suas próprias políticas monetárias) essas instituições serviam em última instância a programas macroeconômicos politicamente definidos (McKinnon, 1993) e, portanto, condicionados em alguma medida a contextos eleitorais. A consagração de sua independência, contudo, rompe com essa noção: cresce a ideia de que a gestão da moeda é feita a partir de um conhecimento científico, independente de ponderações ou de preferências políticas (Marcussen, 2006 e 2009). Nesse sentido, a IBC passa a ser encarada como uma receita institucional inerentemente virtuosa, em razão de sua efetividade para garantir a estabilidade de preços¹⁴.

Meu objetivo nesta seção não é propriamente questionar a efetividade da independência de bancos centrais para cumprir seus objetivos institucionais¹⁵. Ao invés disso, pretendo (i) reconstruir os termos político-democráticos (i.e. referentes à legitimidade democrática) do consenso pela independência de bancos centrais em democracias capitalistas maduras¹⁶, apontando suas insuficiências descritivas, e (ii) propor que essas insuficiências podem ser supridas por uma análise da questão por uma perspectiva de economia política – ou seja, por uma ótica que tome o Estado como protagonista de análise, lendo as mudanças institucionais a partir de conexões entre demandas econômicas e preferências políticas (Caporaso & Levine, 1992).

¹⁴ Essa visão é adotada, por exemplo, por Alberto Alesina e Lawrence H. Summers (1993), que ao mesmo tempo não identificam evidências de que a independência de bancos centrais impacte significativamente a performance macroeconômica, sugerem que os ganhos referentes à estabilidade de preços desse modelo provavelmente suplantariam quaisquer custos referentes ao produto (p. 159). Por outro lado, Laurens et al (2009) veem uma relação causal inerente entre bancos centrais independentes e (i) baixos níveis de inflação, (ii) redução do impacto de ciclos políticos sobre ciclos econômicos e (iii) incremento da disciplina fiscal sem custos adicionais em termos de volatilidade do produto ou crescimento econômico (p. 2).

¹⁵ A despeito disso, cabe notar que a maior parte dos estudos empíricos que sustentam uma relação inversamente proporcional entre a IBC e índices de inflação foram conduzidos até meados da década de 1990. Por essa razão, a maior parte deles não chegou a analisar se essa relação se verifica, por exemplo, na maior parte das economias em desenvolvimento ou em algumas economias desenvolvidas que à época geralmente ainda não possuíam autoridades monetárias independentes (Griffin, 2010). Nesse sentido, por exemplo, o Reino Unido, que só concedeu estatuto de independência ao Bank of England em 1997, no contexto do programa de reformas liberalizantes do governo de Tony Blair.

¹⁶ Por “democracias capitalistas maduras”, refiro-me às sociedades capitalistas nas quais se verifica o que Jacques Chevalier chamou de “Estados pós-modernos”: organizações estatais de governo com um Estado democrático de direito consolidado, “nas quais a soberania tende a dar lugar a uma nova lógica de interdependência e de cooperação, apagando a separação entre assuntos interiores e exteriores” (Chevalier, 2009 apud Bucci, 2013, pp. 31-32). Em geral, trata-se também de economias capitalistas desenvolvidas.

1.1. O banco central independente: o paradigma e sua justificação teórica

A independência dos bancos centrais é um poderoso consenso institucional nas democracias capitalistas ocidentais. Esse consenso se reflete tanto na disseminação desse modelo na organização jurídico-política de autoridades monetárias como nos posicionamentos dominantes em comunidades epistêmicas¹⁷ de abrangência transnacional, compostas por redes de autoridades monetárias nacionais, órgãos multilaterais, como o Banco de Compensações Internacionais (BCI), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e por instituições de ensino e pesquisa, como universidades de ponta. Fazer essa afirmação não implica negar a existência de oposições a esse modelo, mas sim reconhecer a sua força e a necessidade de se compreender as razões para a sua disseminação nas últimas décadas.

O consenso pode ser descrito basicamente como a ideia de que bancos centrais devem, por princípio, guardar um grau elevado de insulamento político em relação ao Poder Executivo, com algumas de suas competências sendo completamente afastadas da esfera político-democrática, de modo a se garantir a efetividade da gestão da moeda (e.g. Bowles & White, 1994; Samuelson, 1994; Tobin, 1994; Briault, et al, 1996; Blinder, 1997 e 1999; de Haan, 1997; Eijffinger & Hoeberichts, 2000).

Alguns autores chegam a falar em uma “constitucionalização” da regulação monetária - uma tendência de que bancos centrais passem a ter um grau institucionalizado de insulamento político comparável ao de um Poder constituído. Esse posicionamento aparece, por exemplo, nas reflexões de Jon Elster (1994), que, ao descrever a posição dos bancos centrais em regimes democráticos contemporâneos, compara-os a tribunais constitucionais - instituições que são constituídas de forma independente em relação às maiorias representadas pelo Executivo e pelo Legislativo, justamente para que possam

¹⁷ No âmbito deste trabalho, adoto a definição de “comunidade epistêmica” construída por Peter M. Haas (1992): “*a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity, that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise-that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence*”.

cumprir com as suas funções em nome do interesse público, sem que sejam capturadas por preferências políticas momentâneas ou por movimentos ideológicos sectários¹⁸.

Antes de adentrar o mérito desse argumento, cabe identificar o que caracteriza um banco central independente. Adoto, para tanto, a hoje clássica definição de Alan Blinder (1999), para quem a independência implica que (i) a autoridade tenha liberdade para definir como perseguir seus objetivos e que (ii) suas decisões muito dificilmente sejam revertidas por outros órgãos governamentais.

Quando se fala em “liberdade”, isso se aplica tão somente aos instrumentos, e não aos fins: um banco central não necessita ter discricionariedade também quanto à definição de seus fins para ser considerada independente. Por vezes, no entanto, a independência pode se verificar em âmbitos além do operacional: Carlo Panico e Maria Olivella Rizza (2004), por exemplo, distinguem entre a independência (i) de objetivos (*goal independence*), (ii) de prioridades (*priority independence*), (iii) operacional (*instrument independence*), (iv) de emissão de moeda (*money issue independence*) e (v) de seu quadro pessoal (*personnel independence*). Fabian Amttenbrink (1999), por outro lado, distingue entre quatro formas jurídicas distintas de independência: (i) institucional (*institutional independence*), (ii) funcional (*functional independence*), (iii) organizacional (*organisational independence*) e (iv) financeira (*financial independence*). Apesar disso, o consenso pela IBC costuma abranger apenas a independência operacional (ou funcional): os objetivos da gestão da moeda, por outro lado, continuariam a ser definidos *ex ante* por espaços político-democráticos, uma vez que ainda decorreriam de juízos morais feitos por maiorias eleitorais (e.g. Blinder, 1999; Bernanke, 2010 e 1999).

Assim, pode-se dizer que os sentidos da independência delimitam o grau de insulamento político e de discricionariedade da autoridade em relação ao Executivo. Por exemplo, quando o banco central possui independência em relação à definição de prioridades, isso implica no poder de interpretar os sentidos dos objetivos que lhe são impostos por um estatuto jurídico, conforme a amplitude desses objetivos¹⁹. Blinder (Op.

¹⁸ Charles Goodhart (2003), retomando essa analogia, chega a dizer que seria um passo natural que a IBC se tornasse, tal qual o Poder Judiciário independente, um elemento constitutivo do Estado democrático moderno.

¹⁹ No caso do Fed estadunidense, por exemplo, a autoridade possui o duplo mandato de promover o pleno emprego e a estabilidade dos preços - o que, na prática, delega a ela a competência para privilegiar um dos objetivos em detrimento do outro em casos concretos, apreciando os *trade-offs* envolvidos nesta opção.

Cit.), por esta razão, afirma que a independência *de facto* dos bancos centrais é proporcional à margem de interpretação que lhe é conferida pelo seu estatuto (p. 54).

Resolvida a definição do consenso institucional, chega-se à necessidade de se explicar as razões para a sua existência: qual seria a justificativa para o insulamento político de órgãos encarregados de uma função tão relevante como a gestão da moeda?

Remeto novamente a Blinder (Op. Cit.), que oferece uma justificativa da IBC por duas lógicas: técnica e política. Por um lado, sustenta que a gestão da moeda é uma atividade de alta complexidade técnica, a qual autoridades exclusivamente políticas estariam, geralmente, despreparadas para exercer. A política monetária, mesmo quando tem seus objetivos claramente delimitados, envolveria a aplicação simultânea de um arcabouço complexo de instrumentos técnicos e formas distintas de intervenção nos mercados de câmbio e de crédito, e, mesmo quando atinge seus fins, frequentemente envolve *trade-offs* que penalizam outros bens públicos, como o nível de emprego, o crescimento econômico e a responsabilidade fiscal²⁰²¹.

Por outro lado, a gestão da moeda envolveria sempre a realização de juízos de longo prazo: os efeitos de ações que visam promover a estabilidade de preços geralmente se apresentam após intervalos de tempo relativamente longos, de modo que tomadores de decisão podem não colher os resultados de suas políticas - boas ou más - por algum tempo (Blinder, Op. Cit.). Além disso, os governos podem locupletar-se da inflação no curto prazo, na medida em que, como detêm o monopólio da emissão de moeda física, se beneficiam fiscalmente da senhoriagem a partir de políticas monetárias expansionistas (Cortez, 2004, p. 173). Ao mesmo tempo, a aplicação de medidas anti-inflacionárias tende, no curto prazo, a

²⁰ O *trade-off* possivelmente mais reconhecido nesse sentido é o popularizado por Milton Friedman (1968), que, numa famosa releitura da Curva de Phillips, argumentou pela existência de uma relação diretamente proporcional entre o nível de emprego e a taxa média de inflação no curto prazo - i.e. por uma relação inversamente proporcional entre a taxa média de inflação e a taxa de desemprego. No longo prazo, contudo, essa relação seria inexistente em razão da neutralidade da moeda em relação às variáveis econômicas reais. Para uma explicação didática do *trade-off*, ver Stiglitz & Walsh, 2004; para uma crítica mais elaborada do argumento de Friedman, ver McGaughey, 2018.

²¹ Há outros *trade-offs* envolvidos na política monetária para além daquele que contrapõe inflação e desemprego. Por exemplo, uma alta taxa básica de juros pode levar a um baixo índice de inflação, mas também a uma elevação do endividamento público e privado; da mesma forma, uma intervenção no mercado de câmbio a fim de evitar uma alta de preços pode ter impactos negativos sobre a balança comercial e, por consequência, sobre as reservas cambiais do banco central - o que também limita sua capacidade de controlar a flutuação do câmbio em momentos futuros. Sendo esse o caso, a política monetária envolve também um juízo técnico acerca de quais instrumentos empregar e em que medida, a fim de atingir seus objetivos com um mínimo possível de efeitos colaterais.

gerar o custo de uma redução no nível de emprego. Na prática, isso significa que a estabilidade de preços teria, para o Estado, um custo imediato e um benefício apenas a médio ou longo prazo.

Sendo esse o caso, governos democráticos, cuja legitimidade depende da retenção do apoio de maiorias eleitorais, teriam um conflito de interesse na realização da gestão da moeda. A própria natureza da atividade lhes incentivaria a tomar decisões visando a sua própria recondução ao poder no curto prazo, e não objetivos macroeconômicos de longo prazo. A observação de horizontes de longo prazo, portanto, poderia ser feita apenas por um órgão independente e desinteressado, capaz de impor medidas de política monetária independente de sua popularidade, resistindo às pressões de maiorias eleitorais e de grupos de interesse. Valendo-se da distinção clássica entre *policy* e *politics*, empregada por Raymond Aron (1965), pode-se dizer que Blinder entende haver uma incompatibilidade clara entre o programa de ação governamental (*policy*) desejável e os interesses políticos de atores econômicos e sociais (*politics*) que só pode ser sanada pelo insulamento burocrático.

A necessidade de um banco central independente seria, portanto, ao mesmo tempo *técnica* e *política*: autoridades democraticamente eleitas delegariam o exercício do poder monetário a uma burocracia especializada, profissionalizada e politicamente insulada, capaz de oferecer respostas tecnicamente adequadas em momentos de crise e, ao mesmo tempo, cumprir seus mandatos sem considerar os possíveis reveses eleitorais decorrentes dessas respostas. Esses argumentos, somados à grande quantidade de evidências empíricas da existência de uma relação inversamente proporcional entre independência de autoridades monetária e níveis de inflação (Fischer, 1995; Alesina e Summers, 1993; Grilli et al, 1991; Cukierman et al, 2002), seriam suficientes para conciliar essa forma institucional ao contexto de um Estado democrático. A concessão de independência a bancos centrais seria, assim, uma opção pragmática por uma ampla delegação de poderes instrumentais sobre questões de ordem técnica a um órgão politicamente insulado, exigida por uma necessidade macroeconômica - a estabilidade de preços.

Ofereço aqui duas ressalvas à tese de Blinder (1999). A primeira diz respeito à insuficiência do conceito de “política” que o autor emprega. Sua tese justifica a IBC com base no que considera uma divisão pragmática do trabalho: os objetivos da política monetária, principalmente quando têm consequências distributivas, devem ser reservados a

políticos, enquanto a tomada de decisões que presumem um alto grau de especialização técnica e que visam consequências de longo prazo devem ser deixados a técnicos.

O problema com esse argumento é que ele parece ignorar que a gestão da moeda possui aspectos políticos que vão muito além daqueles identificados por Blinder (1999): os juízos de valor e escolhas distributivas aparecem não apenas no momento de se impor os objetivos da política monetária, mas também ao longo de sua execução. A prática da política monetária é um exercício de discricionariedade que envolve a consideração de valores e *trade-offs*, e não apenas a execução de objetivos pré-determinados (Levy, 1995; Stiglitz, 1998). Isso porque a moeda é um mediador de tensões entre poupadores/investidores e tomadores de recursos financeiros (Duran, 2012, p. 60), imbricados em uma complexa teia de relações jurídicas contratuais e ocupando, simultaneamente, posições de credores e devedores em relação a múltiplos outros atores. Essa noção remete à instabilidade inerente das relações creditícias: o cumprimento simultâneo de todas as obrigações contratuais existentes em um sistema financeiro leva inevitavelmente à derrocada desse mesmo sistema, uma vez que o seu funcionamento depende da existência de títulos de dívida a serem negociados (Pistor, 2013). Isso pode ser exemplificado pela própria natureza do sistema de reservas fracionadas vigente no *Fiat Money*, que torna os bancos comerciais não apenas intermediadores da alocação de recursos entre depositantes (poupadores) e tomadores de crédito (investidores), mas sim instituições criadoras de moeda fiduciária sem lastro (Turner, 2016). Em razão da natureza desse sistema, bancos jamais possuem condições plenas de honrar todas as suas obrigações contratuais - o que os torna sempre vulneráveis a corridas bancárias e a crises de liquidez. Mercados financeiros, assim, são estruturas inerentemente instáveis, e suas flutuações podem ter efeitos distributivos drásticos²².

Isso é dizer que, no exercício de sua discricionariedade, bancos centrais lidam a todo momento com questões distributivas, uma vez que são a todo momento convocados a intervir num sistema de relações hierárquicas e instáveis. Nesse contexto, embora a política monetária de fato não lide, em geral, com questões particulares, Blinder (1999) se omite ao pretender interpretar a sociedade como um todo social coeso, uma vez que ignora as relações creditícias que se estabelecem entre poupadores e tomadores de recursos, bem

²² Embora tenha autonomia teórica, o argumento formulado aqui dialoga com a Hipótese da Instabilidade Financeira (HIF), formulada por Hyman Minsky (1982), para a qual a ocorrência periódica de crises financeiras é inevitável em razão da natureza instável das relações de crédito que constituem os mercados.

como as posições mais ao centro e mais à periferia do sistema nas quais os diferentes atores se encontram (Pistor, 2013)²³.

Isso leva à segunda crítica que pode ser dirigida ao pensamento de Blinder (1999): muito embora me pareça acertado que os argumentos geralmente empregados a favor do insulamento político de órgãos estatais sejam aplicáveis, pela sua própria lógica interna, a bancos centrais, a recíproca não é verdadeira. A gestão da moeda não é facilmente equiparável a outras funções estatais, e, portanto, compreender as razões para a sua independência a partir de uma analogia com a política tributária não é necessariamente adequado. Embora o autor tenha eventualmente decidido enxergar esse fato mais como um argumento pela concessão de maior independência a outros órgãos do que como contrário à IBC (Blinder, 1997), ele revela-se incerto sobre uma questão crucial: o que há de diferente na gestão da moeda, em relação a outras funções do Estado moderno? O que pode explicar que se pretenda conceder independência ao banco central a ponto de equipará-lo a algo semelhante a um Poder constituído?

Argumento que as raízes desse consenso podem ser identificadas de modo mais claro não tanto nas justificativas apresentadas por seus defensores, mas na economia política subjacente a ele. A IBC, afinal, é um fenômeno contemporâneo observado a partir das últimas décadas, e não uma característica inerente dessas instituições: a maioria das economias industrializadas não teve bancos centrais independentes durante a maior parte do século XX - assim como não teve nem mesmo bancos centrais estatais durante o início do mesmo século^{24,25}.

²³ Em um aspecto mais amplo, cabe trazer também a reflexão de Dowdle (2016), para quem a regulação de mercados em geral não apenas financeiros ou de moeda e crédito) se apresenta como uma atividade inatamente política. Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrucio (2012), por sua vez, apontam a importância cognitiva de arranjos democráticos para a eficiência econômica, rompendo, também, com a deseabilidade de um insulamento político da regulação.

²⁴ No caso de economias em desenvolvimento, essa independência muitas vezes foi construída mais sobre acordos políticos do que sobre estatutos jurídicos (como no caso do Brasil) e, por outras vezes, simplesmente nunca existiu *de facto* (como no caso da China). Para um estudo específico sobre a construção institucional de bancos centrais em economias em desenvolvimento, ver Maxfield, 1997.

²⁵ Um exemplo de contingencialidade temporal do consenso de que bancos centrais devem ser independentes é que até mesmo Friedman (1962), um icônico crítico do intervencionismo estatal, ao considerar teoricamente a possibilidade de uma autoridade monetária independente, declarou-a política e tecnicamente indesejável, por imaginar que seu funcionamento seria necessariamente antidemocrático e que sua relação ótima com o Tesouro, naquele momento histórico, deveria ser de subordinação. Por essa razão, o consenso pela IBC deve ser interpretado como um fenômeno político restrito a um momento histórico específico.

Trata-se, portanto, de um modelo institucional que surge num momento histórico específico, cuja compreensão depende da observação da estrutura social e das formas de organização política vigentes quando de sua prevalência. A próxima subseção dedica-se, desta forma, a examinar o consenso a partir de um viés de economia política.

1.2.A emergência histórica de bancos centrais independentes e sua economia política

Considerando-se o marco temporal a partir do qual observo a proliferação de bancos centrais independentes, entendo que um estudo dessas instituições pressupõe uma interpretação do momento econômico que lhes dá contexto: o fim do ciclo econômico de acumulação material que se inicia no pós-Segunda Guerra e se encerra com o declínio do Sistema Bretton Woods, e o início de um novo ciclo de financeirização do capital.

O surgimento primordial de instituições similares a bancos centrais, no século XVII, se deu na forma não de órgãos estatais dotados de funções de gestão e regulação da moeda, mas sim de grandes bancos comerciais que, em algum momento, receberam concessões de seus respectivos governos nacionais, tornando-se os principais bancos desses governos, para fins de tomada de empréstimos, e adquirindo privilégios relativos, por exemplo, ao monopólio da emissão de moeda (Capie et al, 1994)²⁶. Apesar disso, os contornos institucionais atribuídos aos bancos centrais na atualidade não seriam observados até o século XIX: com a adoção do Padrão-Ouro Internacional, a partir de 1873, as funções desses bancos foram relegadas à manutenção da convertibilidade da moeda em ouro, o que, na prática, preservava seu valor externo (câmbio) e interno (estabilidade de preços). Nesse contexto, embora os bancos centrais fossem dotados de grande independência, os consensos políticos pela manutenção do Padrão-Ouro e a existência de um objetivo único para a gestão da moeda reduzia essa independência a uma tecnicidade (Friedman, 1962).

A eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), contudo, deu fim ao Padrão-Ouro Internacional e, no Pós-Segunda Guerra (1939-1945), Bretton Woods daria início a uma nova ordem monetária internacional lastreada no Dólar norte-americano - cujo valor, por sua vez, era lastreado no ouro (Capie et al, 1994; McKinnon, 1993). Mandatos

²⁶ Exemplos disso podem ser observados nos Países Baixos (Banco de Amsterdã, em 1609), na Suécia (Banco da Suécia, em 1668) e na Grã-Bretanha (Bank of England, em 1694).

concedidos a bancos centrais - agora convertidos em órgãos burocráticos estatais - durante esse período são, em geral, amplos, incluindo objetivos como a estabilidade da moeda e a proteção do pleno emprego e de níveis máximos de produção (Fischer, 1994, pp. 262-263).²⁷

O surgimento de bancos centrais estatais e nacionais pode ser associado à emergência da macroeconomia keynesiana enquanto nova matriz dominante de pensamento econômico e de desenho institucional, baseada em uma reinvenção do padrão de organização estatal da economia. A política monetária perde a funcionalidade exclusiva de controle do valor externo e interno da moeda, que deteve durante o Padrão-Ouro Internacional, para tornar-se mais um braço de manipulação da demanda agregada, em coordenação com as políticas fiscal e de controle de preços. Por consequência disso, bancos centrais, não mais gozando da independência que possuíam no início do século, incorporariam objetivos de proteção do pleno emprego e de manutenção do crescimento econômico, além do controle do câmbio e da inflação (Fischer, 1994). As autoridades monetárias, portanto, são inicialmente pensadas enquanto ramos de especialização técnica da burocracia econômica, dedicada à gestão da moeda de acordo com programas macroeconômicos definidos em coordenação com outros espaços burocráticos estatais²⁸.

Os rumos desse novo consenso monetário são alterados de forma mais marcante a partir de 1971, quando o governo dos Estados Unidos, então presidido por Richard M. Nixon, inicia um processo de desvalorização do Dólar a fim de compensar a perda de competitividade sofrida pela economia norte-americana desde a década anterior - uma infringência clara dos termos de Bretton Woods, que pressupunham a estabilidade cambial da moeda estadunidense (McKinnon, 1993, p. 17). A derrocada definitiva de Bretton Woods em 1976 levou, nos anos seguintes, a uma forte virada liberalizante nas economias de centro, preocupadas com a atração de investimentos transnacionais e com a capacidade de suas economias de se manterem competitivas e de reagir eficientemente a flutuações macroeconômicas.

²⁷ Como exemplo disso, toma-se o Bank of England, no Reino Unido, que foi estatizado por iniciativa do programa de nacionalizações de Clement Attlee.

²⁸ Esse fenômeno se traduz, portanto, numa *burocratização* da gestão da moeda, que passou a ser progressivamente afastada das atribuições do Poder Legislativo para ser incorporada a órgãos profissionalizados ligados ao Poder Executivo. Paradoxalmente, consistiu também em sua *politização*, na medida em que os bancos centrais ultrapassaram suas atribuições tradicionais (prestamista de última instância a bancos comuns, controle do câmbio e controle da inflação) e passaram a conjugá-las com outras prioridades macroeconômicas (e.g. a garantia de pleno emprego, o nível de crescimento econômico e o financiamento do déficit público).

Esse fenômeno pode ser melhor compreendido partir da leitura de Fernand Braudel (1996), que toma o capital como um elemento eclético e flexível, que assume formas concretas distintas em contextos e períodos históricos diferentes. Em diversos momentos históricos, identificam-se movimentos de expansão financeira, sempre como decorrência da maturidade de ciclos de acumulação material: a conversão do capital-dinheiro (D) em capital-mercadoria (M) é apenas um meio para um fim, que é o lucro, atingido apenas com o retorno à forma capital-dinheiro (D'); nas fases de expansão financeira, a conversão de capital-dinheiro em capital-mercadoria torna-se desnecessária, de modo que a tendência não é mais a expansão de liquidez por meio de relações de acumulação material (D-M-D'), mas sim por meio de transações financeiras (D-D')²⁹.

Como destaca Giovanni Arrighi (1994), o mérito da teoria braudeliana é justamente ultrapassar a fixação dos historiadores por construções mais recentes, como a indústria ou a economia de mercado, como o “*desabrochamento final, que teria dado ao capitalismo sua verdadeira identidade*” (pp. 4-5). O próprio Arrighi, a partir desse diagnóstico, compreende que o movimento de financeirização observado a partir da década de 1970 não consiste na emergência de uma fase inédita do desenvolvimento capitalista (um “capitalismo financeiro”), mas sim na fase de declínio de um Ciclo Longo iniciado na década de 1940, cuja fase de prosperidade veio a ser chamada de ‘30 Anos de Ouro do Capitalismo’. Desta forma, é possível desconstruir parte da perplexidade com o fenômeno da globalização e com as tendências de desnacionalização do capital que o acompanham: fundamentalmente, tratar-se-ia de uma nova encarnação do capitalismo, mas que corresponde a um movimento cíclico.

O trabalho opta por analisar esses fenômenos por um viés institucional inspirado, em boa parte, nas reflexões da Escola da Regulação³⁰. O interesse regulacionista pelas

²⁹ A noção de que a evolução do capitalismo pode ser compreendida a partir de ciclos sistêmicos não é nova. Nikolai Dimitrievich Kondratiev (1992) introduziu a ideia de que as economias capitalistas ocidentais passam por Ciclos Longos (de duração média de 50 a 60 anos), nos quais se defrontam com movimentos de prosperidade (fase “a”) seguida de recessão (fase “b”). Nesse sentido, as crises do capitalismo poderiam ser compreendidas como momentos de transição entre as fases “a” e “b” de um mesmo Ciclo de Kondratiev. O desenvolvimento do capitalismo através de ciclos também é identificado na obra de Joseph Alois Schumpeter (1984), quando trata de processos de destruição criativa e de momentos de bonança e declínio.

³⁰ Parece-me forçoso explicar que o trabalho não adota uma perspectiva institucional da Nova Economia Institucional (NEI) - ou da sua vertente que lidou de forma mais específica com as relações entre direito e finanças, a *Law & Finance* (L&F). Faço essa opção não porque tenha a pretensão de refutar essa escola de pensamento institucionalista, mas porque sua utilidade me parece limitada no que se refere a estudos voltados à atuação de instituições estatais, como bancos centrais, para a administração de crises e para a gestão da moeda. Em primeiro lugar, a NEI não parece ter dedicado muita atenção ao tema específico do tratamento de crises

instituições se dá no contexto de seu objetivo geral de se traçar uma releitura crítica do diagnóstico marxista tradicional: se este havia buscado deduzir a forma do Estado a partir da natureza do capital, tendo a esfera política como necessariamente dependente da esfera econômica, os regulacionistas entendem que essa perspectiva tornou-se obsoleta diante dos desenvolvimentos ocorridos ao longo do século XX, reclamando a necessidade de diferenciação entre as esferas política e econômica e reconhecendo autonomia relativa a cada uma delas (Boyer, 2009, pp. 59-60)³¹. No campo institucional, o reconhecimento dessa autonomia institucional reside na relevância que autores regulacionistas deram, historicamente, o que chamam de “modo de regulação”: a interação entre as formas institucionais da concorrência, das relações salariais, do Estado, do regime monetário e da integração internacional que, em um determinado contexto espaço-temporal, organizam a atividade econômica (Guttman, 2016, pp. 51-52).

Esse viés reflete-se também na interpretação regulacionista das crises do capitalismo: ao mesmo tempo em que não refuta a ideia do desenvolvimento econômico por meio de ciclos, exige uma observação das crises do capitalismo a partir das características únicas do regime de acumulação vigente e de seu modo de regulação. Nas palavras de Robert Boyer, “*as crises se sucedem, mas não se parecem*” (2009, p. 61). Nesse sentido, a crise que surge a partir da década de 1970 nas economias do centro dinâmico pode ser tomada como uma crise estrutural do regime de acumulação fordista-keynesiano, desenvolvido nas décadas anteriores, atribuindo a responsabilidade por essa crise à perda de viabilidade dos modos de

financeiras pelo Estado, ou pela gestão jurídica da moeda em tempos de crise. Entendo que há duas razões para tanto: em primeiro lugar, o próprio fenômeno da crise financeira é tratado tipicamente pelos autores da L&F como uma externalidade - um evento extraordinário como uma catástrofe natural ou uma guerra, que deve ser desconsiderado na compreensão do funcionamento usual dos mercados financeiros (La Porta et al, 2008). Como o enfoque desses estudos é o efeito positivo da proteção jurídica a investidores sobre o desenvolvimento de mercados financeiros, fenômenos atípicos, que não se explicam por essa relação de causalidade, são ignorados (Pistor, 2013, p. 325). A segunda razão é que a L&F costuma reduzir o direito e o Estado a conjuntos de incentivos que condicionam a ação econômica de investidores racionais, devendo cumprir essencialmente o papel de incentivar comportamentos virtuosos (La Porta et al, 2000). Além disso, reformas jurídicas baseadas na L&F perseguem, em última instância, um ideal de sistema financeiro no qual mercados bancários e de capitais são formados prevalentemente por investidores privados - e nos quais a ação direta do Estado é vista como desnecessária e possivelmente custosa em termos de eficiência (Schapiro, 2010, pp. 226-7). Dentro desse marco teórico, há pouco espaço para considerações sobre a atuação de instituições estatais em momentos de crise, uma vez que essas mesmas instituições são vistas simplesmente como guardiões das relações contratuais e dos direitos de propriedade.

³¹ Daí a necessidade, segundo Boyer, do desenvolvimento do conceito intermediário da *forma institucional*: a codificação de uma relação social, surgida a partir de um processo histórico e que vem a integrar um dado regime de acumulação. Portanto, a capacidade de um regime de acumulação de se reproduzir de forma estável dependeria necessariamente da viabilidade de seu modo de regulação (2009, pp. 63-64).

regulação keynesianos diante do declínio do seu respectivo ciclo de acumulação material (Arrighi, 1994, p. 2; Guttman, 2016, pp. 63-64)³².

As mudanças institucionais nos regimes monetários (e, por extensão, nas formas de organização e governança de bancos centrais) são, portanto, ao mesmo tempo decorrências desses processos e fatores que estruturam o seu desenvolvimento. A adoção de regimes de câmbio flutuante (mais flexíveis e aptos a resistir a ataques especulativos) e de disciplinas fiscais mais severas, além de incentivos tributários e instituição de bancos centrais independentes, são algumas das características desse novo momento econômico. No campo monetário, isso se manifesta de modo mais claro na primazia que a estabilidade de preços, assegurada por meio da manipulação da taxa básica de juros conforme regimes de metas de inflação, passa a ter na gestão da moeda.

A independência de bancos centrais, nesse contexto, passa a ser vista como uma condição para que essas autoridades tenham a discricionariedade adequada para atingir esse objetivo, sem necessidade de coordenação com outros objetivos macroeconômicos³³. Conforme Bob Jessop (1993), o que se observa é a substituição do aparato institucional de um Estado Keynesiano (*Keynesian Welfare State*) pelo de um Estado Schumpeteriano (*Schumpeterian Workfare State*), numa tentativa de construção de um modo de regulação adequado ao novo regime de acumulação, pós-fordista³⁴.

³² Este viés de economia política é conveniente para o trabalho na medida que permite uma leitura do consenso pela IBC sem, necessariamente, atribuí-lo à superestrutura de um modo de produção - i.e. sem reduzir a agência dos atores sociais a uma consequência natural da estrutura nas quais estão inseridos. Ao mesmo tempo, a perspectiva regulacionista fornece uma leitura da mudança institucional que foge ao individualismo metodológico de uma visão como a de Blinder (1999), que, ao percebê-la como uma decisão racional (ou pragmática) de *policymakers* visando uma separação decisória entre matéria técnica e política, ignora os movimentos de mudança macroeconômica nos quais esses atores estão inseridos.

³³ O Reserve Bank of New Zealand Act, de 1989, é um exemplo disso. Essa legislação impõe ao banco a função primária de formular e implementar política monetária voltada ao objetivo econômico de alcançar e manter estabilidade no nível geral dos preços (“*formulate and implement monetary policy directed to the economic objective of achieving and maintaining stability in the general level of prices*”). O contraste com regimes jurídicos de bancos centrais criados no espírito da macroeconomia keynesiana, como o Bank of England Act, de 1946, que não atribuíam à instituição objetivos específicos, limitando-se a especificar seus instrumentos de atuação, é bastante evidente.

³⁴ Cabe aqui um esclarecimento: tendo apresentado as diferenças entre as abordagens braudeliana e regulacionista sobre o tema, resalto que não pretendo apontar a prevalência de nenhuma delas. Resumo-me a entender que, a despeito de suas divergências de método, ambas oferecem instrumentos valiosos para a compreensão da reprodução do capitalismo e de suas crises. Não me parece tampouco que as divergências, até onde me interessa discutir, sejam substanciais, mas sim de método. De toda forma, cabe dizer que a interpretação braudeliana de Arrighi (1994) contribui para que se permita enxergar o fim do Sistema Bretton Woods como parte de um esquema maior, referente à ascensão e declínio do ciclo de acumulação norte-americano; por outro, o enfoque regulacionista permite uma visão mais particular das instituições e relações sociais presentes em cada crise e concentra-se na análise de viabilidade do modo de regulação para um regime

No campo da política macroeconômica, a derrocada do Sistema Bretton Woods gerou um vácuo organizacional de ordem global – rapidamente ocupado pelas regras de mercados financeiros globais e por atores econômicos transnacionais, que passaram a impor critérios de performance econômica a países ricos e pobres como requisitos para investimento (Sassen, 1995, p. 770). Nos termos colocados por Streeck (2014), a política macroeconômica como um todo é comprometida pela existência simultânea do *Staatvolk* e do *Marktvolk*, os dois corpos constituintes aos quais os Estados, profundamente endividados e dependentes da confiança de seus credores para que possam continuar a refinar suas dívidas, passam a precisar prestar contas (pp. 83-84)³⁵ ³⁶. A predominância de bancos centrais dotados de independência formal a partir da década de 1980 pode ser compreendida com base nesse contexto.

O que interessa especialmente a este trabalho é destacar os aspectos político-organizacionais envolvidos nesse processo: o Estado Keynesiano destacado por Jessop (1993) é, fundamentalmente, uma forma institucional social-democrata - uma conciliação até então inédita atingida ao longo do século XX entre um modo de produção baseado na oposição entre capital e trabalho e um sistema político que construía sua legitimidade a partir da intervenção continuada do Estado na economia de mercado, visando o alcance de fins democraticamente escolhidos por maiorias assalariadas (Streeck, 2014, p. 57). O regime monetário permitido por Bretton Woods também servia a esta conciliação, permitindo a Estados dirigidos por governos democraticamente eleitos sopesar fatores macroeconômicos de acordo com programas políticos majoritários.

A proliferação de bancos centrais independentes, por sua vez, fez justamente o oposto, afastando o exercício do poder monetário dos políticos e delegando-o a uma burocracia especializada e insulada em relação às preferências de maiorias eleitorais. Nos termos de Martin Marcussen (2006),

de acumulação.

³⁵ Na terminologia empregada por Streeck (2014), o *Staatvolk* corresponde aos cidadãos nacionalmente localizados, identificáveis a partir de uma concepção jurídica de cidadania conforme as regras do ordenamento jurídico e capazes de influenciar os espaços representativos por meio do voto popular, ao respondem periodicamente em nível eleitoral, enquanto o *Marktvolk* corresponde aos investidores distribuídos de maneira transnacional, que expressam suas preferências em termos quantitativos e, graças ao dinamismo de seus investimentos, não tendem a estabelecer relações sólidas de lealdade ou confiança com Estados que não privilegiam um ambiente de negócios favorável ao investimento estrangeiro.

³⁶ A análise de Streeck (2014) se concentra na transição do padrão de financiamento do Estado – da cobrança de tributos ao endividamento público. Embora sua referência ao *Marktvolk* diga respeito mais diretamente aos credores rentistas, ela se aplica também ao raciocínio geral que desenvolvemos aqui – inclusive por conta das influências que as políticas monetária e fiscal exercem uma sobre a outra.

“One of the founding principles of the Keynesian doctrine was that monetary policy was too important to be left only to the central bankers. (...) Central bankers found allies on the financial markets and among themselves and they had time to wait for the pendulum swinging back towards stability. They knew that, at some point, the world would realize that monetary – price and currency - stability is too important to be left to politicians” (p. 8).

Esse fato é democraticamente problemático porque se dá num contexto de desenraizamento (*disembeddedness*) entre instituições econômicas e sociedade, em contraposição ao movimento de enraizamento (*embeddedness*) observado por Karl Polanyi (2012) no pós-Segunda Guerra. Mercados globais, como são os mercados de investimentos financeiros pós-1970, são apenas relativamente enraizados, uma vez que as instituições estatais nacionalmente localizadas não são pensadas para regulá-los (Rodrik, 2010). Desta forma, na medida em que bancos centrais modificam sua governança e seus instrumentos de atuação para adequar-se a esse contexto econômico, afastam-se dos espaços nacionais e democráticos construídos a partir de Bretton Woods.

Em suma, o enfrentamento da questão democrática envolvida na concessão de independência a bancos centrais pode ser feito não apenas a partir de uma lógica pragmática que busca separar matérias técnicas de políticas, como a de Blinder (1997), mas também por uma leitura que insira o surgimento e proliferação desse modelo no contexto de mudança econômica a nível global do qual ele é parte. Isso não implica em afirmar a necessidade ou desnecessidade de que os bancos centrais tenham algum grau de independência: esta questão foge ao objeto do trabalho.

No entanto, uma avaliação das possíveis tensões entre esse modelo institucional e um regime democrático exige perceber que as opções por regimes monetários em face de processos históricos de mudança econômica geralmente observadas a partir da crise do keynesianismo não implicam em uma “despolitização” da gestão da moeda no sentido pretendido por Blinder (1999), mas sim sua reorganização: ao retirarem debates sobre a natureza do regime monetário da esfera de deliberação pública, tornou-se possível a *policymakers* evitarem responsabilização pelos resultados impopulares decorrentes das

políticas neoliberais, outorgando-as organizações burocráticas politicamente insuladas e sensíveis às preferências de mercados financeiros (Krippner, 2011, pp. 147-148).

Remetendo a Streeck (2014 e 2016), essa reorganização entrega a gestão da moeda a instituições que, por seu insulamento político e relativo desenraizamento nacional, são menos sensíveis ao *Staatvolk* e, em razão de sua inserção em comunidades epistêmicas, são mais sensíveis ao *Marktvolk*³⁷. Nesse sentido, tomando como parâmetro o trilema Democracia/Determinação Nacional/Globalização, proposto por Dani Rodrik (2010), pode-se dizer que os bancos centrais independentes consistem em um sacrifício de princípios da democracia para manter a capacidade dos Estados nacionais de determinar seus futuros macroeconômicos em um contexto de globalização financeira.

Em suma, Blinder (1999) me parece correto quando afirma que a opção política pela concessão de independência a bancos centrais é uma opção pragmática; seu erro, no entanto, é presumir que esse pragmatismo consiste em uma despolitização da gestão da moeda, quanto, na realidade, consiste em sua reorganização em sentidos que só podem ser plenamente compreendidos a partir de uma leitura de economia política.

2. A ‘revolução silenciosa’: transparência e *accountability* social de bancos centrais independentes

A seção anterior dedicou-se a apresentar o argumento de que a concessão de independência operacional aos bancos centrais consiste num problema democrático não simplesmente porque envolve uma delegação de poderes de esferas de representação política (Poder Executivo e Poder Legislativo), mas também porque consistem em processos de reorganização institucional do regime monetário que rompem com as formas democráticas nacionalmente localizadas observadas na macroeconomia keynesiana. Esta seção, por sua vez, se presta a explicar como a adoção por bancos centrais independentes de mecanismos de *accountability* social, apoiados na transparência, buscou compensar o déficit de

³⁷ Até mesmo Blinder (2004), ao constatar o aumento de transparência na governança de bancos centrais independentes nas décadas de 1990 e 2000, notou a tendência dessas instituições em aproximar-se dos mercados financeiros - algo que ele próprio considerou positivo, em termos cognitivos, mas preocupante, em termos de legitimidade.

legitimidade democrática dessas instituições, bem como porque, na visão deste trabalho, o fizeram, até o momento, de forma insuficiente.

As últimas décadas presenciaram um grande aumento do interesse por problemas teóricos e práticos da transparência e *accountability* de bancos centrais. Autores geralmente favoráveis à independência dos bancos centrais passaram a repercutir a ideia de que esse modelo institucional é democraticamente problemático, uma vez que envolve a delegação de poderes a organismos não-eleitos – algo que só pode ser aceitável se a autoridade monetária for submetida a mecanismos que a tornem *accountable* a autoridades eleitas e à sociedade. Essas críticas parecem passar pelo lugar comum de que bancos centrais independentes dependem de mecanismos de *accountability* para preservar sua legitimidade democrática (e.g. Amtenbrink, 1999; de Haan et al, 1999; Briault et al, 1996)^{38 39}.

Nas décadas de 1990 e 2000, intensifica-se o movimento transnacional de reforma no sentido da concessão de maior independência a bancos centrais, agora acompanhado da criação de novos mecanismos de transparência e *accountability*, em economias desenvolvidas (Dincer et al, 2014). Esse movimento é impulsionado por pressões internas e externas, inclusive de órgãos multilaterais, como BCI, FMI e Banco Mundial, no sentido da adoção de receituários de independência e códigos de “boas práticas” de governança transparente para essas instituições (FMI, 1999). A tendência, portanto, é de convergência tanto institucional como epistêmica no sentido de uma combinação entre independência e *accountability* (Dyson, 2009, pp. 11-12).

Blinder (2004) chama esse fenômeno de ‘revolução silenciosa’⁴⁰. O autor nota que a transparência, de elemento praticamente estranho à atuação de bancos centrais até a década de 1990, vinha tornando-se uma parte progressivamente maior da *accountability* dessas instituições, incrementando sua capacidade de prestar contas ao público e aos órgãos encarregados de sua supervisão e responsabilização (pp. 8-10). Para além do aspecto da

³⁸ Dentre as críticas mais acentuadas, destaca-se a de Joseph Stiglitz (1998), que questionou as próprias premissas empíricas que justificariam um modelo de política monetária contracionista (corolário da necessidade de um banco central independente) e advogou por uma maior representatividade democrática na própria composição da diretoria do Fed, dando enfoque ao controle democrático *ex ante* da autoridade.

³⁹ A emergência desses debates está relacionada à própria proliferação de bancos centrais independentes. Como destaca Alex Cukierman (2006), órgãos ministeriais não tinham grandes motivações para impor regras de transparência e prestação de contas sobre bancos centrais quando essas autoridades estavam sob seu controle direto, mas a partir do momento em que se lhes concede independência operacional, a transparência torna-se um elemento-chave de sua governança, uma vez que passa a ser considerada um pressuposto da sua *accountability*.

⁴⁰ Tradução livre de “*Quiet Revolution*”.

legitimidade democrática, a adoção de parâmetros de transparência teria também tornado a gestão da moeda mais eficiente, ao permitir, simultaneamente, que atores de mercado antecipem as suas decisões e que os próprios bancos centrais comuniquem tais decisões de modo mais efetivo (pp. 10-14).

Desde então, parece-se ter chegado a uma espécie de “fim da história”⁴¹ de boa parte dos debates sobre os limites e a adequação do binômio independência/*accountability* para suprir o déficit democrático da gestão da moeda. Formou-se um novo consenso: o de que a incorporação da transparência teria incrementado os mecanismos de *accountability* de bancos centrais a ponto de tornar irrelevante qualquer questionamento acerca da legitimidade democrática de bancos centrais independentes. O verdadeiro desafio institucional, segundo esse consenso, seria identificar formas de quantificar e qualificar os mecanismos de *accountability* disponíveis (e.g. Mishkin, 1999; Dumiter, 2014; Mercier, 2013).

Ademais, ainda que a Crise de 2007-2009 tenha posto em xeque o otimismo institucional de antes e revelado um grau considerável de desconfiança política e social acerca da IBC (principalmente no epicentro da crise, os Estados Unidos), ela não parece ter reacendido de forma perene os debates sobre a real necessidade de insulamento político da gestão da moeda por meio da independência de bancos centrais, ou da necessidade de revisão de seus mecanismos de controle democrático: pelo contrário, as propostas de reforma sequer parecem ter tocado nesse ponto, salvo notáveis exceções^{42 43 44}.

⁴¹ Faço aqui uma evidente referência à expressão de Francis Fukuyama (1989), introduzida em texto seminal para descrever o sentimento geral de que, com a proximidade do fim da Guerra Fria, o mundo teria se inserido numa trajetória irreversível rumo ao regime econômico capitalista de mercado e ao regime político democrático.

⁴² Como notável exceção, cabe citar a crítica de Joseph Stiglitz, segundo quem a crise teria revelado a independência dos bancos centrais como desnecessária (por não necessariamente resultar em uma melhor performance econômica) e impossível (por conta das relações próximas entre bancos centrais e entidades reguladas). Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/stiglitz-on-central-bank-independence-2013-1>>. Acesso em 06.11.2018.

⁴³ No Brasil, onde o Banco Central (BCB) teve sucesso em limitar os efeitos da crise por meio da expansão normativa de seus instrumentos de provimento de liquidez e de sua atuação discricionária, o controle democrático da autoridade monetária também não foi objeto de questionamento – embora a possibilidade de lhe conceder independência formal seja ainda um tabu no debate público nacional. Esse fato é constatável, por exemplo, na controvérsia que cercou a candidata Marina Silva (PSB), nas eleições presidenciais de 2014, após seu programa de governo prever a concessão de independência formal ao BCB (Martins, 2014). Mais recentemente, o tema voltou à tona no contexto da intenção declarada por João Amoêdo (NOVO) e Jair Bolsonaro (PSL) de implementar reformas semelhantes caso venham a vencer o pleito de 2018.

⁴⁴ Por outro lado, os questionamentos políticos e sociais da IBC feitos no pós-crise despertaram uma onda de manifestações de acadêmicos e pessoas públicas ligados a autoridades monetárias em defesa do consenso,

Nesta seção, pretendo sustentar outro dos principais pressupostos do trabalho: o argumento de que esta visão tem limitações significativas, uma vez que ignora particularidades relevantes do funcionamento de mecanismos de *accountability* social de bancos centrais independentes. O principal argumento envolvido nesse processo é o de que mecanismos formais e informais de *accountability*, principalmente do tipo social, não podem ser presumidos como estruturas neutras. Eles servem à supervisão, prestação de contas e responsabilização de bancos centrais por determinados fóruns sociais, mas nem sempre por outros. A compreensão de como esses mecanismos operam na realidade e de como privilegiam umas relações de legitimidade em detrimento de outras, portanto, é um passo necessário para a compreensão de seu potencial real para suprir o déficit democrático da gestão da moeda.

2.1. Conceito e tipos de *accountability*: vertical, horizontal e diagonal

Adentrar o debate envolve explorar a definição de “*accountability*” – termo empregado de modo polissêmico pela literatura. Para fins práticos, este trabalho adota o conceito de *accountability* empregado por Mark Bovens (2007)⁴⁵, que o define como uma relação social estabelecida entre um *ator* e um *fórum*, imputando-se ao primeiro a obrigação de prestar contas e submeter-se ao julgamento do segundo – que, por sua vez, possui a prerrogativa de impor-lhe sanções em razão de suas condutas (pp. 450-451). A dinâmica ator-fórum, portanto, constitui o cerne da relação de *accountability*⁴⁶.

O trabalho também se alinha à literatura que trata a *accountability* como uma forma de controle *ex post* (e.g. O’Donnell, 1998). Isso não implica ignorar a relevância que regras e critérios de controle *ex ante* frequentemente possuem na construção de arranjos

reiterando a vasta fundamentação empírica da noção de que níveis de inflação são inversamente proporcionais ao grau de IBC e o argumento de que um banco central operacionalmente independente, contanto que dotado de mecanismos de *accountability*, não é incompatível com o regime democrático (e.g. Bernanke, 2010; Kohn, 2014).

⁴⁵ Duran (2012), ao pretender analisar a *accountability* política e social de bancos centrais, também empregou esta definição. Steinberg (2017) faz o mesmo ao analisar a *accountability* de bancos de desenvolvimento.

⁴⁶ A engenhosidade e conveniência deste conceito se dão justamente pela sua abrangência. Como será explicado adiante, relações de *accountability* se manifestam de diversas formas e entre atores e fóruns de naturezas distintas, de modo que uma definição apropriada do termo deve ser, necessariamente, minimalista. Rejeito, por esta razão, um conceito de *accountability* mais restrito, que o resume a uma relação entre principal e agente, por compreender que ele define relações verticais, mas não horizontais ou diagonais, de *accountability* (Dowdle, 2006).

institucionais de *accountability*, mas sim em notar que o funcionamento dessas regras sempre se dá como um controle *a posteriori*, i.e. na avaliação de condutas de um ator por um fórum uma vez que essa ação já se concretizou⁴⁷.

A literatura existente sobre *accountability* a trata como uma relação que se manifesta de diversas formas e com naturezas distintas ao longo do tempo⁴⁸. Conforme Bovens (2007), há uma multiplicidade de adjetivos empregados para definir diferentes formas de *accountability*, de acordo com a natureza da conduta, com a identidade das partes da relação (ator e fórum) e com a natureza da obrigação que se estabelece entre as partes (p. 461). Interessa a este trabalho, especialmente, a distinção entre os tipos de *accountability* conforme a natureza da obrigação: vertical, horizontal ou diagonal.

A modalidade política de *accountability* (pela qual agentes são eleitos pela população para representá-la no Poder Legislativo e no Poder Executivo) pode ser considerada vertical, tendo eleições democráticas como seu principal mecanismo de funcionamento. Por extensão, os poderes que políticos democraticamente eleitos detêm para destituir *ad nutum* servidores públicos em razão de suas ações, ou mesmo de modificar ou revogar essas mesmas ações, também constituem mecanismos de *accountability* vertical. A legitimação da ação de atores por fóruns, nesse caso, se dá por uma lógica delegativa entre principal e agente: eleitores delegam poderes a representantes eleitos (seja em regimes parlamentaristas ou em regimes presidencialistas), que os delegam a um corpo ministerial, que os delegam a um efetivo de servidores públicos, que atuam com maior ou menor independência, de acordo com o seu estatuto.

A relação de *accountability* vertical, por outro lado, se legitima pela via oposta: agentes prestam contas aos seus respectivos principais, de uma ponta a outra da cadeia. Com exceção dos dois extremos (eleitores e servidores públicos nomeados), todos os elementos da cadeia cumprem, simultaneamente, o lugar de fórum e de ator, de legitimador e de legitimado (Bovens, 2007, p. 455).

⁴⁷ É importante fazer esse esclarecimento para se diferenciar a *accountability* de bancos centrais de formas de controle democrático *ex ante* que poderiam recair sobre essas instituições, como a participação deliberativa por meio de consultas públicas.

⁴⁸ Em reconstrução histórica das compreensões anglo-saxãs da *accountability*, Michael Dowdle (2006) argumenta que as definições do fenômeno são atualizadas ao longo das gerações, em resposta aos distintos desafios de governança pública que surgem em diferentes momentos históricos.

A *accountability* horizontal não segue essa lógica: trata-se de atores que não possuem relações formais de hierarquia em relação aos seus respectivos fóruns, mas que decidem, ou voluntariamente, ou por determinação legal, prestarem-lhes contas e submeterem-se aos seus crivos (Bovens, 2007, p. 455). Tipicamente, ator e fórum que mantêm uma relação de *accountability* horizontal estão em posição de igualdade, de modo que esses mecanismos funcionam como *checks and balances*. É essa, por exemplo, a relação que se opera entre os Poderes constituídos, ou, ainda, entre eles e as agências e órgãos aos quais é dado um grau de independência formal.

Por fim, a *accountability* diagonal diz respeito a uma forma intermediária entre as duas anteriores - uma modalidade horizontal, mas “à sombra da hierarquia”. Bovens (2007) os define como mecanismos que não estão inseridos em uma estrutura hierárquica com atores, mas que de alguma forma mantêm relações de institucionalidade com eles, derivando daí um certo grau de poder informal (p. 455). Trata-se de mecanismos por meio dos quais atores não-estatais, deixados de fora de espaços formais (principalmente, os órgãos de imprensa e a sociedade civil), podem influenciar o funcionamento de relações verticais e horizontais de *accountability*, envolvendo-se de forma mais decisiva na supervisão de atores estatais (Lührmann et al, 2017; Goetz e Jenkins, 2010).

Embora Bovens (2007) reconheça a existência da modalidade social de *accountability* (o objeto de interesse específico do trabalho), não fornece uma definição exata de seu sentido, restringindo-se a declarar seus problemas de legitimidade e efetividade, por depender basicamente de mecanismos diagonais. Sendo assim, torna-se necessário extrair de outra fonte um conceito de *accountability* social.

Malena et al (2004), em trabalho seminal sobre o tema, definem-no não propriamente como um tipo distinto de *accountability*, mas como uma perspectiva:

“an approach towards building accountability that relies on civic engagement, i.e. in which it is ordinary citizens and/or civil society organizations who participate directly or indirectly in exacting accountability” (p. 3).

Os autores pensam na *accountability* social como uma relação tipicamente construída de baixo para cima, pela qual cidadãos e organizações da sociedade civil podem expressar suas preferências sobre aspectos específicos das políticas públicas fora de contextos eleitorais. Sua visão parece ser que relações de *accountability* social podem aumentar a legitimidade de mecanismos verticais ou horizontais, mas que sua efetividade será sempre condicionada à abertura desses mecanismos (p. 13). John Ackerman (2005), adota uma posição similar, compreendendo a *accountability* social como um processo de engajamento cívico pelo qual a sociedade civil, de forma organizada ou não, atua para fomentar a *accountability* de atores públicos, agindo por meio de mecanismos e iniciativas que permitem a identificação e comunicação de condutas reprováveis da parte desses atores (pp. 10-11).

A *accountability* do tipo social é caracterizada por mecanismos diagonais de supervisão, prestação de contas e responsabilização (Bovens, 2007) - diferentemente do tipo político, que opera tipicamente por meio de mecanismos verticais (fiscalização da atuação de políticos, no Executivo ou no Legislativo, por cidadãos) e horizontais (*checks and balances* entre os Poderes e órgãos independentes), e do tipo jurisdicional⁴⁹, que se dá, também, horizontalmente (controle de condutas de atores estatais por processos judiciais ou administrativos, com base em parâmetros de legalidade). Por essa ótica, Bovens (2007) tende a tomar a *accountability* social como uma forma limitada de controle, que tende a extrair tanto a sua legitimidade e sua efetividade de mecanismos políticos (verticais ou horizontais).

2.2. Aspectos particulares da *accountability* social da gestão da moeda: legitimidade dos fóruns sociais, efetividade de suas sanções e lacunas da literatura

Dado o interesse do trabalho pelo tipo social de *accountability*, ofereço aqui algumas reflexões quanto à aplicabilidade da formulação de Bovens (2007) à governança de bancos centrais independentes. Apresento aqui o argumento de que sua concepção de *accountability* social, embora útil, carrega limitações em relação a dois pontos específicos: (i) a

⁴⁹ Seguindo Duran (2012), este trabalho prefere chamar de “jurisdicional” a modalidade de *accountability* que tem o Poder Judiciário como fórum, e não de “legal”, como fazem outros autores (p. 85).

legitimidade de fóruns sociais e (ii) a efetividade do controle *ex post* exercido por esses fóruns, pela imposição de sanções.

Parece adequado dizer que uma relação de *accountability* é sempre acompanhada por uma relação de poder, ou de legitimidade - embora trate-se de conceitos evidentemente distintos. Em uma relação de *accountability*, uma das partes tem o dever de prestar contas, enquanto a outra é dotada de autoridade⁵⁰ para impor-lhe consequências como resultado (Black, 2008; Bovens, 2007; Mashaw, 2007; Mulgan, 2000).

Nem toda relação de autoridade é construída juridicamente, como a sociologia weberiana já compreendia ao distinguir entre os três tipos de autoridade legítima - tradicional, racional-legal e carismática (Weber, 1999). No entanto, atores não-estatais, por não agirem a partir de uma racionalidade propriamente jurídica, não podem derivar sua autoridade do ordenamento jurídico: devem construí-las de outras formas. Por outro lado, nem mesmo atores estatais podem presumir sua legitimidade, ou a obediência aos seus comandos, uma vez que essa legitimidade depende da percepção dos sujeitos a quem os comandos ou opiniões da autoridade são destinados (Black, 2008, pp. 148-149). Na prática, isso significa que órgãos estatais e não-estatais legitimam-se por meios diversos que não a sua racionalidade jurídica formal (seja ela conferida por normas jurídicas legais ou contratuais): um órgão que exerce funções de regulação, por exemplo, pode legitimar-se pela sua imparcialidade (Rosanvallon, 2008), pela sua eficiência ou pela medida na qual atua em conformidade com códigos profissionais ou científicos (Black, Op. Cit., 145-146).

Ocorre também essas relações não são estabelecidas de forma unilateral, mas dialética (Giddens, 1984 apud Black, 2008): assim como atores dependem da aceitação de fóruns para construir sua legitimidade, a recíproca é verdadeira. Fóruns sociais, mesmo que à margem de mecanismos formais, podem legitimar-se enquanto espaços de controle *ex post* aos quais os atores sentem-se compelidos a prestar contas e a atribuir prerrogativas de supervisão e fiscalização. Desta forma, mecanismos de *accountability* podem figurar-se como mecanismos de dominação recíproca - embora nem sempre as duas partes mantenham graus iguais de autoridade uma em relação à outra.

⁵⁰ 'Autoridade', nesse contexto, pode ser tomada como uma decorrência da legitimidade: um determinado ator é dotado de autoridade quando sua opinião ou seus comandos fazem uma diferença prática para as condutas de outros, que sentem-se compelidos a modificá-las de acordo com os parâmetros fornecidos pela autoridade não por estarem racionalmente convencidos de seus fundamentos, mas por sentirem-se obrigados a fazê-lo (Coleman, 1998).

Em razão disso, a formulação bovensiana de que os fóruns que mantêm relações de *accountability* diagonal com atores estatais derivam seu “poder informal” de estruturas verticais e horizontais me parece insuficiente. Bovens (2007) está correto ao afirmar que relações de *accountability* social não substituem adequadamente mecanismos de controle democrático, mas seu raciocínio parece ignorar que, ainda que fóruns sociais não sejam eleitos por voto popular, podem gozar de graus variados de legitimidade (e, portanto, de autoridade) perante atores estatais, construídas formal ou informalmente. Ruth Grant e Robert Keohane (2005), nesse sentido, dão passos na direção certa ao compreender que a *accountability* perante fóruns não-estatais não se dá entre atores estatais e entidades abstratas (“a sociedade civil” ou “o mercado”), mas perante uma pluralidade de grupos de interesse: consumidores e investidores, que expressam suas preferências por mecanismos de mercado (compra e venda, oferta e demanda), e indivíduos e organizações não-governamentais, que o fazem pela formação da opinião pública (pp. 36-37).

Bancos centrais independentes encaixam-se nessa problemática porque apresentam a peculiaridade de atuarem no liame entre público e privado⁵¹, inseridos no que Black (2008) chama de ‘regimes regulatórios policêntricos’: entes estatais não são mais os únicos *loci* de autoridade dentro de suas respectivas jurisdições espacialmente delimitadas, mas sim atores distribuídos em redes de abrangência transnacional, que desenvolvem complexas relações heterárquicas com outros atores estatais e até mesmo com atores não-estatais.

A gestão da moeda depende da construção de relações de legitimidade porque depende, por um lado, da manutenção da confiança dos atores sociais na capacidade do padrão monetário de desempenhar suas três funções básicas, de meio de troca, reserva de valor e unidade de conta (Aglietta & Cartelier, 1998), e, por outro, da preservação da confiança de investidores distribuídos em nível transnacional, que orientam os seus fluxos de investimento com base em decisões de política monetária. Essas relações de legitimidade dependem do insulamento político do banco central e na habilidade dessa instituição de, repetidamente, fazer provas desse insulamento (Rosanvallon, 2008).

⁵¹ Essa dualidade pode ser enxergada, por exemplo, nos instrumentos empregados na gestão da moeda por bancos centrais independentes no contexto pós-Bretton Woods: da manipulação direta da base monetária, passa-se à manipulação indireta dos juros por meio de regimes de metas; do controle fixo do câmbio da moeda estatal, passa-se à intervenção nos mercados transnacionais de moedas estrangeiras, feita pelo emprego de operações de *currency swap* (Duran, 2012, pp. 63-64). Sua forma de operar está pouco relacionada a uma relação hierárquica entre Estado e particulares e mais relacionada à de um agente de mercado, o que sugere que sua legitimidade não pode ser explicada simplesmente pela racionalidade jurídica de seus comandos.

A transparência de bancos centrais independentes é instrumental para preservar essa confiança e, portanto, para preservar a sua legitimidade. Ela, contudo, não corresponde a uma legitimidade democrática, uma vez que ela não se constrói de acordo com as preferências políticas da sociedade civil em relação à condução da política monetária, mas sim de acordo com padrões de confiança social. Ao mesmo tempo em que a transparência permite a cidadãos, órgãos de imprensa e organizações da sociedade civil tomarem conhecimento dos fundamentos e dos resultados da gestão da moeda, a capacidade desses fóruns de realizarem provas de controle e de imporem sanções informais efetivas geralmente não é tão grande como a capacidade dos mercados financeiros de fazer o mesmo.

A explicação para isso remete ao arcabouço de economia política apresentado na seção anterior: a reorganização política feita no contexto de financeirização das economias, da qual a outorga da gestão da moeda a bancos centrais independentes é parte, se dá no sentido de poupar os políticos da responsabilização perante o *Staatvolk*, ao qual são eleitoralmente *accountable*, e, assim, permitir sua legitimação perante o *Marktvolk*. A construção da legitimidade democrática de bancos centrais com base na transparência, portanto, é problemática na medida em que não necessariamente ocorre de forma simétrica a outras relações informais de legitimidade que essas autoridades possam manter.

Nesse sentido, Marcussen (2009), ao observar a evolução dos modelos de organização e governança de bancos centrais ao longo dos séculos, entende haver quatro principais momentos históricos dessas instituições, com um possível quinto momento, vigente desde a década de 2000, no qual elas se legitimam não mais por um saber técnico, mas pela pretensão de cientificidade de seu conhecimento⁵² (**Quadro I**). Nesse contexto, a transparência, sendo o principal parâmetro de comunicação de bancos centrais (com os fóruns aos quais presta contas e aos seus regulados), pode permitir simplesmente a enunciação de fundamentos científicos, cujo escrutínio fica, geralmente, restrito às comunidades epistêmicas (Haas, 1992) das quais esses bancos fazem parte. Este é um

⁵² Importante notar que Marcussen (2009) emitiu esse posicionamento quando a reação institucional à Crise de 2007-2009 ainda era prematura, e seu desenrolar, desconhecido. Não se pode saber, portanto, se ele consideraria o momento atual, no qual bancos centrais independentes provêm liquidez a sistemas financeiros por meio de *quantitative easings* e garantem algum grau de emprego por meio de taxas negativas de juros reais, uma espécie de 6ª Era dos Bancos Centrais. Contudo, dado que o modo de governança dessas autoridades não parece ter mudado significativamente desde o pré-crise, arrisco afirmar que ainda nos encontramos na 5ª Era.

exemplo importante de como a transparência não estrutura igualmente todas as relações de *accountability* social.

Quadro I - Modelos de Organização e Governança de Bancos Centrais

	3ª Era (1930s-1970s)	4ª Era (1980s-1990s)	5ª Era (2000-?)
Regime	Bretton Woods/ Nacionalismo Keynesiano	Consenso de Washington/ Monetarismo Internacionalista	Pós-Consenso de Washington/ Transnacionalismo
Escopo Institucional	Banco central integrado ao governo	Banco central formalmente independente	Cientificização
Escopo Burocrático	Expansão do escopo	Redução do escopo	Redução do escopo com alianças externas (nacionais e internacionais)
Tomada de decisões	Serviço público Processo administrativo	“Let managers manage” Lógica negocial e gestão de resultados	Comitês de gestão de resultados
Comunicação	Legal-formal	Linguagem técnica	Transparência
Metas	Múltiplos objetivos, internos e externos	Metas monetárias	Metas de inflação

Fonte: Marcussen (2009), adaptado.

A definição bovensiana de *accountability* diagonal também carrega um entendimento restrito sobre sua efetividade, uma vez que condiciona a capacidade da sociedade civil e da imprensa de se fazerem ouvidos à sua habilidade de provocar a ação de fóruns de *accountability* vertical ou horizontal (Lührmann et al, 2017; Mainwaring, 2003). Por exemplo, a imprensa (fórum social), embora tenha o potencial de influenciar os rumos da opinião pública (e, por extensão, os votos de cidadãos ou posicionamentos de representantes eleitos), não teria instrumentos para compelir diretamente os políticos a cumprirem seus programas de governo: apenas fóruns políticos poderiam fazer isso, por meio de mecanismos formais verticais (e.g. eleições, demissão *ad nutum* de ministros ou servidores públicos, etc.) ou horizontais (e.g. *impeachment*, voto parlamentar de não-confiança, etc.).

O problema com essa abordagem é que ela parece pressupor que sanções só geram efeitos reais quando têm natureza formal - i.e. quando são capazes de gerar consequências jurídicas diretas aos atores. Isso me parece um erro em especial quanto à gestão da moeda, na qual sanções informais, como fugas de capitais ou flutuações expressivas no câmbio, podem gerar efeitos tão ou mais adversos (e mais prováveis) do que sanções formais, uma vez que afetam negativamente a legitimidade da autoridade monetária e, por consequência, sua credibilidade perante os próprios mercados (Duran, 2012, p. 85) - o que, por sua vez, afeta a sua capacidade de transmitir a política monetária aos atores regulados. A crise de legitimidade leva frequentemente a uma crise de governabilidade (Faria, 1995), e, como visto, a legitimidade de bancos centrais independentes geralmente depende também da efetividade de sua política.

Cabe, portanto, fazer essas ressalvas à definição de Bovens (2007). Seu modelo é insuficiente para observar que mecanismos de *accountability* social nem sempre apresentam os problemas de legitimidade e efetividade apresentados por ele: sua legitimidade pode ser construída à margem dos mecanismos formais, e sua efetividade frequentemente depende do significado que determinadas sanções sociais podem ter em determinados contextos. Justamente por essa razão, certos fóruns sociais podem desenvolver relações diferentes de *accountability* com um mesmo ator, empregando mecanismos mais ou menos efetivos e tendo mais ou menos meios para influenciar a ação desse ator.

O consenso da ‘revolução silenciosa’ falha em perceber que os mecanismos de transparência e *accountability* não funcionam de forma neutra: os atores não dialogam

igualmente com todos os fóruns políticos e sociais aos quais estão formalmente submetidos, de modo que o seu grau de responsividade não será o mesmo para o mercado financeiro e para a sociedade civil. Nesse sentido, utilizando-se novamente a chave de análise de Streeck (2014), pode-se dizer que esses mecanismos têm eficácias distintas perante o *Staatvolk* e o *Marktvolk*.

Esta, contudo, é uma lacuna da literatura existente sobre transparência e *accountability* social de bancos centrais, hoje, ainda predominantemente voltada à apologia desse modelo e à recusa em fazer uma leitura da gestão da moeda a partir de um viés de economia política. Seria esperado que a disseminação de instrumentos não convencionais de política monetária e de provimento de liquidez no pós-crise (e.g. *quantitative easing* e taxas negativas de juros reais) tivesse levantado preocupações do gênero, mas o debate parece ter se voltado à *exit strategy* em relação a esses instrumentos – *i.e.* como retornar à gestão “normal” da moeda, uma vez passado o momento de crise (Kluyev et al, 2009; Blinder, 2013) – e às novas funções de regulação sistêmica a serem absorvidas por bancos centrais. A literatura, portanto, não parece se interessar por uma discussão efetiva sobre a reforma do controle democrático da gestão da moeda no pós-crise, ou nos desafios que lhe são impostos pela globalização e pela nova ordem monetária pós-Bretton Woods.

3. Lacunas na literatura e o argumento do trabalho

Nas seções anteriores, procurei demonstrar a existência de duas lacunas significativas no consenso existente: (i) as análises usualmente feitas sobre a independência de bancos centrais, representadas pelo argumento de Blinder (1997 e 1999), apoiam-se numa distinção superficial entre competências técnicas e políticas para defender esse modelo como um caminho pragmático, ignorando os problemas democráticos inerentes à economia política dessas instituições; e (ii) os mecanismos de transparência e *accountability* social, ao contrário do que a literatura predominante parece entender, não necessariamente suprem o déficit democrático da gestão da moeda, uma vez que servem de modo desigual a relações de legitimidade (formais e informais) construídas entre a autoridade e um número de fóruns, inseridos, também, nessa mesma economia política.

Há um argumento subjacente aos dois pressupostos que delimitam o objeto do trabalho: categorias jurídicas formais não traduzem de forma suficiente o funcionamento da *accountability* social de bancos centrais independentes na atualidade. A problemática fundamental que se apresenta é que, se autoridades monetárias possuem independência, não se admite, em regra, o controle *ex ante*, mas sim o controle *ex post*. A tentativa de aplicar uma lógica racional-formal aos processos decisórios dessas autoridades, com base numa noção hierárquica de legitimidade, pode gerar um equivalente do “trilema regulatório” para a regra de *accountability*: ela tende a ser ignorada, cooptada ou a destruir a autoridade que ela busca controlar⁵³.

Nesse contexto, o direito cumpre papéis mais procedimentais do que substantivos. Por esse viés, as regras jurídicas que moldam a independência dos bancos centrais podem ser concebidas como meta-normas (Faria, 2010, pp. 135-136): fixam fins substantivos (estabilidade dos preços, por exemplo), mas delegam a órgãos independentes uma ampla autonomia operacional para decidir como e por que meios os cumprir. As regras de transparência e *accountability* social, por outro lado, seriam também meta-normas, que permitiriam a vocalização de demandas políticas e sociais a esses órgãos⁵⁴, mas que não direcionam comandos racionais-formais que obriguem bancos centrais a corresponder às expectativas de fóruns sociais, nem concedem a esses fóruns instrumentos para impor sanções formais às autoridades monetárias.

Análises jurídicas formalistas têm dificuldades em fornecer uma compreensão da governança de bancos centrais independentes nesse cenário. Conforme Karl-Heinz Ladeur (2010), o pensamento jurídico clássico tende a traduzir todos os problemas de legitimidade em termos de hierarquia ou derivação (*i.e.* no pressuposto de uma ordem jurídica superior e na prática do direito administrativo como fruto de uma delegação de poderes), o que é contraproducente, na medida em que o que define o direito de uma ‘sociedade em rede’ (Castells, 2010) é exatamente a transição de uma lógica hierárquica (a norma jurídica como elemento estruturante da autopoiese do direito) para uma lógica heterárquica (o processamento descentralizado de decisões casuísticas e o gerenciamento em rede do desenvolvimento do sistema) (Ladeur, Op. Cit., pp. 39-44). A perspectiva jurídica

⁵³ Incidentalmente, cabe observar que a aplicação do conceito de “trilema regulatório” (de autoria de Gunther Teubner) a debates sobre *accountability* foi inicialmente sugerido por Black (2008, p. 157).

⁵⁴ A ideia do direito enquanto instrumento de vocalização de demandas e sua relevância para a análise jurídica de políticas públicas é desenvolvida de modo mais completo por Diogo Rosenthal Coutinho (2013, p. 192).

formalista, portanto, fracassa em perceber que relações de legitimidade e *accountability* envolvendo bancos centrais nem sempre se manifestam por mecanismos formais e nem sempre se produzem a partir de lógicas hierárquicas: regras jurídicas que impõem deveres de transparência e *accountability* social, por sua vez, são abertas o suficiente para possibilitar o funcionamento e até mesmo a geração espontânea de relações informais de legitimidade e *accountability* (Scott, 2006).

Volto, portanto, à pergunta de pesquisa iniciada na introdução do capítulo: “como é possível compreender, a partir de suas funções simbólicas, o funcionamento das regras jurídicas de transparência e *accountability* social empregadas por bancos centrais independentes perante os diferentes fóruns sociais aos quais essas instituições se dirigem?”. Este trabalho procura justamente formular uma resposta a esta questão, apoiando-se em considerações teóricas sobre o significado das funções simbólicas do direito e de seu papel na gestão da moeda pelos bancos centrais.

O argumento que desenvolvo é a seguinte: os mecanismos de transparência e *accountability* social de bancos centrais independentes podem operar de forma assimétrica em relação a diferentes fóruns, privilegiando a responsividade da autoridade a fóruns alinhados a determinadas preferências políticas, em detrimento de outros. Em razão disso, uma análise da eficácia simbólica das regras jurídicas que instituem esses mecanismos pode revelar a natureza das relações de legitimidade existentes entre bancos centrais independentes e fóruns sociais, bem como as possíveis distorções entre relações mantidas com uns e outros fóruns.

Testo, nesse sentido, a noção de que as regras jurídicas de transparência e *accountability* social de bancos centrais independentes apresentam eficácias simbólicas diferentes quanto a relações de *accountability* de pares (bancos centrais *versus* sociedade civil) e *accountability* de mercados (bancos centrais *versus* mercados financeiros), uma vez que também funcionam a partir de uma economia política que, conforme Streeck (2014 e 2016), se orienta pela necessidade de atores estatais de se legitimar perante dois corpos constituintes - o *Staatvolk* e o *Marktvolk*. Sendo assim, ao invés de contribuir para a compensação do déficit democrático da gestão da moeda, regras de transparência e *accountability* podem ter o efeito inverso – domesticar os fóruns políticos e sociais aos quais o banco central deveria se submeter, criando, pela a ilusão de *accountability*, uma relação

desigual de legitimidade, pela qual a autoridade monetária se legitima perante o fórum social, mas o fórum social não se legitima perante a autoridade monetária⁵⁵.

O trabalho pretende desenvolver o argumento de que esse fenômeno pode ser compreendido como um processo de dominação simbólica, a partir do qual a apropriação de significados associados à democracia (imparcialidade, neutralidade, transparência) servem para legitimar a atuação estatal na administração macroeconômica, independentemente do mérito de suas decisões ou da real capacidade dos diferentes setores de impor sanções a essas autoridades em razão da inconformidade de suas ações em relação a determinadas preferências políticas. Uma compreensão das funções simbólicas de regras jurídicas de *accountability* em relação a bancos centrais é útil porque permite enxergar os limites de suas funções formais e instrumentais em relação à gestão da moeda. Embora o padrão monetário em si consista numa imposição estatal por meio de uma norma jurídica formalmente válida (Olivecrona, 1957), a sua validade social pode ser comprometida pela perda de confiança. É esta a razão pela qual a estabilidade de preços importa: num modelo de *fiat money*, no qual já não há mais lastro entre as moedas nacionais e qualquer metal ou outro bem de valor intrínseco, a moeda torna-se totalmente fiduciária, e o limite de seu valor é o limite da capacidade do ordenamento jurídico de preservar a confiança de atores sociais na vigência social do padrão monetário. Uma vez que a moeda emerge como símbolo da coesão social (Aglietta e Orléan, 1984), ela reveste-se de legitimidade pela sua suposta neutralidade, assim como um banco central independente (Aglietta e Cartelier, 1998).

O argumento, assim, compreende a noção de que o direito não preserva a legitimidade do padrão monetário simplesmente pelas suas funções formais ou instrumentais, mas também por suas funções simbólicas. Pretender uma compreensão do funcionamento de mecanismos jurídicos de transparência e *accountability* por esse viés significa explorar como o direito, através da apropriação de significados políticos, como a

⁵⁵ Nesse sentido, Black (2008) aborda a natureza dialética de relações de *accountability*, dada a multiplicidade de reclamações de legitimidade (*legitimacy claims*) que podem ser feitas tanto pelos fóruns como pelos atores que a eles se submetem, e o interesse dos próprios reguladores em construir mecanismos de *accountability* para legitimar-se (pp. 4-5). Jean-Paul Veiga da Rocha (2011), por outro lado, demonstra ceticismo em relação ao suposto ganho de legitimidade promovido pela transparência dada pelos próprios reguladores às suas decisões, denunciando a tendência de instrumentalização da legitimidade pelo imperativo econômico da eficiência regulatória (p. 111). Finalmente, mesmo Duran (2012), que ressalta a transparência como forma de *accountability* social, nota as tendências recentes de criação de relações de *accountability* pelos próprios atores, por meio de regras de baixo grau de juridicidade (*soft law*), com o objetivo de promover sua legitimação, sinalizando a natureza ambígua do mecanismo (pp. 111-112).

neutralidade (García-Villegas, 2014), reconhece ou nega a legitimidade de determinados fóruns para exercer prerrogativas relacionadas à *accountability* e o dever de atores de se submeterem à sua autoridade. Significa, também, dar enfoque ao papel do direito de estabilizar expectativas normativas de sujeitos e de neutralizar valores em conflito por meio da formação de consensos políticos (Offe, 1984), dando solução a disputas travadas entre atores políticos pelo monopólio sobre a violência simbólica. Essa chave de análise, empregada amplamente por autores do campo jus-sociológico (e.g. Bourdieu, 1989; Dezalay & Madsen, 2012; García-Villegas, 2014), evidencia a vocação do campo jurídico como espaço de monopólio da violência simbólica legítima e sua capacidade de reforçar ou de desafiar relações específicas de dominação ou emancipação.

A contribuição pretendida, portanto, almeja preencher a lacuna atestada, fornecendo uma revisão bibliográfica dos usos da eficácia simbólica do direito, um modelo teórico de compreensão da aplicação desse conceito às regras de transparência e *accountability* social de bancos centrais independentes, e um diagnóstico de como esses mecanismos operam em relação aos diferentes fóruns identificados no modelo de economia política apresentado neste capítulo. Por fim, pretendo uma ilustração do argumento a partir de um estudo de caso configurativo disciplinado⁵⁶, que permitam examinar, ainda que de forma contingencial, a validade do modelo teórico que o trabalho pretendeu organizar.

⁵⁶ Por “estudo de caso configurativo disciplinado”, refiro-me a um método que busca utilizar teorias estabelecidas para explicar um determinado caso – algo que pode ser utilizado tanto para fornecer uma interpretação teórica da realidade como uma exemplificação empírica pedagógica e contextual de um argumento teórico (George & Bennett, 2005, pp. 75-76). Isso implica que exemplos empíricos servem não a uma análise vertical de como mecanismos de transparência e *accountability* funcionam na prática, mais como ilustrações de como o modelo teórico organizado aqui pode se manifestar em situações concretas. Nesse sentido, as conclusões teóricas do trabalho não devem necessariamente ser generalizadas ou extrapoladas a outros universos de análise, uma vez que consistem simplesmente em possíveis enfoques teóricos de análise da realidade.

CAPÍTULO II: DIREITO E RACIONALIDADE SIMBÓLICA DA GESTÃO DA MOEDA – UMA PRESPECTIVA CONSTRUTIVISTA

Este capítulo realiza uma abordagem interdisciplinar dos papéis cumpridos pelo direito na legitimação da gestão da moeda, dando especial atenção às dimensões simbólicas dessa relação. Por meio dessa reflexão, pretendo explorar o argumento enunciado no capítulo anterior, explicitando seus fundamentos teóricos e as respostas preliminares que ele dá à pergunta de pesquisa. Pretendo também aqui desenvolver o referencial teórico da pesquisa, enunciando as categorias epistemológicas e instrumentos de análise que informam a organização do argumento – e que permitirão, no capítulo seguinte, a sua ilustração. Se o capítulo anterior se dedicou a uma análise pelo viés da Economia Política, este capítulo tem um enfoque distintamente pertencente ao campo da Teoria Social, cujo objetivo é formar um ferramental metodológico substancial e que permita a análise de instrumentos jurídicos de gestão da moeda a partir de sua eficácia simbólica.

O argumento deste capítulo se dá ao longo de quatro etapas: na primeira, realizo uma revisão bibliográfica acerca da visão sobre as relações mínimas entre direito e moeda segundo algumas perspectivas teóricas, com ênfase na dimensão de validade material do dinheiro. Na segunda etapa, exploro, a partir de uma resenha comparativa das perspectivas de Max Weber e Claus Offe, a ideia de que a legitimidade da ação administrativa em sociedades de capitalismo tardio (o que inclui, evidentemente, a gestão da moeda) possui uma dimensão distintamente simbólica, que media tensões entre as suas racionalidades formal e material - algo que serve de passo reflexivo para a discussão sobre uma racionalidade simbólica do direito. Na terceira etapa, desenvolvo o argumento introduzido na etapa anterior, a partir de uma reflexão sobre os potenciais metodológicos da sociologia jurídica de Pierre Bourdieu e sua conveniência para analisar a regulamentos jurídicos a partir de sua eficácia simbólica.

Por fim, a quarta etapa conclui, conciliando as premissas estabelecidas nas etapas anteriores e apresentando uma proposta de enfrentamento teórico do problema de pesquisa, baseada nas seguintes noções: (i) a relação mínima entre direito e moeda é, em termos de validade material, fortemente simbólica; e (ii) o direito, nos termos de Bourdieu, tem um papel constitutivo na construção da realidade social por meio da manipulação de símbolos.

1. O dinheiro como símbolo: direito, Estado e moeda numa perspectiva sociológica

A relação entre direito e moeda costuma ser traduzida na capacidade do direito de dar ao dinheiro algumas características que o distingam de outros objetos e lhe permitam desempenhar as funções de padrão monetário dentro dos limites de uma jurisdição. Dentre essas características, é possível destacar em termos técnico-jurídicos o curso legal, que dá à moeda o chamado poder liberatório: os sujeitos de direito estão vinculados a aceitá-la como satisfação de obrigações pecuniárias, sendo consideradas nulas quaisquer disposições particulares em sentido contrário (Lopes & Rossetti, 2002, p. 23)⁵⁷. O poder liberatório da moeda a qualifica juridicamente como meio de pagamento: a função monetária de intermediação de trocas torna-se possível pela vigência de uma norma jurídica formalmente válida, que não apenas faculta, mas obriga atores (na condição de sujeitos de direito) a aceitá-la como forma de quitação de débitos e satisfação de créditos pecuniários (de Chiara, 1986, p. 39).

Embora didaticamente útil, essa definição não dá conta de explicar por si só a maior parte das dissidências teóricas travadas no âmbito das ciências sociais sobre as relações entre direito e moeda. Faço minha análise partindo da clássica cisão entre as perspectivas nominalistas e valoristas dos fenômenos monetários, proposta originalmente por Arthur Nussbaum (1950). As primeiras tomam a moeda como uma “criação jurídica”, e explicam seu valor e validade material a partir da autoridade do Estado de Direito; as segundas, ao contrário, dão ao direito um papel puramente instrumental, relacionado ao aprimoramento de estruturas pré-existentes explicadas, tipicamente, a partir da atuação racional e independente de atores econômicos racionais visando reduzir custos de transação (como se dá em modelos teóricos neoclássicos) ou das relações sociais de produção impostas pela dominação de classe (como se dá na teoria marxiana clássica).

Nesta seção, aponto as linhas gerais de como o nominalismo e o valorismo monetário percebem o papel do direito na formação dos fenômenos monetários. A partir

⁵⁷ No Brasil, o curso legal da moeda foi instituído originalmente durante o governo provisório de Getúlio Vargas por meio do Decreto nº 23.501/33, que estipulou a nulidade de “qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil réis papel”, tornando ilegais as chamadas “cláusulas-ouro” em contratos entre particulares. A criminalização da recusa em receber moeda de curso legal, por sua vez, foi feita pela Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41), promulgada também no período getulista.

disso, elaboro o argumento de que uma compreensão das relações entre direito e moeda pode ser enriquecida a partir de uma perspectiva alternativa, que reconheça o dinheiro como um objeto de relevante conteúdo simbólico.

1.1. A moeda enquanto ‘véu’: direito e Estado nas perspectivas valoristas sobre a moeda

Modelos econômicos ortodoxos, dentre os quais destaco a Economia Neoclássica⁵⁸, o monetarismo e a Nova Síntese Neoclássica (NSN), podem ser associados ao que Nussbaum (Op. Cit.) chamou de valorismo monetário. Isso se compreende a partir da Grande Dicotomia que fazem entre as variáveis reais e nominais da economia - ou ainda, entre a economia real e a economia monetária: sob esse ponto de vista, enquanto a primeira seria o campo no qual ocorreriam as trocas de bens e serviços entre indivíduos racionais e maximizadores, a segunda seria o conjunto dos fluxos de moeda, que não fazem mais do que representar os valores das trocas efetuadas na economia real (Patinkin, 1987, pp. 639-645). Nesse sentido, variações na oferta ou demanda de moeda (i.e. efeitos inflacionários ou deflacionários) não teriam a capacidade de afetar os níveis de atividade econômica a médio ou longo prazo, uma vez que estes tenderiam a serem determinados pelas variáveis de oferta e demanda verificadas na economia real.

Em outros termos, o que esse raciocínio impõe é a noção de que a moeda opera de forma neutra em relação à geração de riqueza por atores econômicos. Isso não se dá só na dimensão econômica, mas também na política: a moeda é tida como um mero reflexo da distribuição de riqueza na economia real, e não como um fator capaz de influenciá-la de modo efetivo. Essa percepção dialoga com a compreensão neoclássica do próprio fenômeno

⁵⁸ O termo “Economia Neoclássica”, supostamente cunhado pelo institucionalista Thorstein Veblen, faz referência à revisão geral de pressupostos e entendimentos da Economia Política Clássica (associada ao pensamento de Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus e John Stuart Mill), bem como da crítica marxista, a partir das reflexões iniciais de autores marginalistas como William Stanley Jevons, Leon Walras, Irving Fisher e Karl Menger. A Economia Neoclássica pode ser considerada uma espécie de meta-teoria econômica - uma teoria geral que impõe pressupostos teóricos, inferidos e universalizados a partir de evidências empíricas, que orientam a elaboração de outras teorias econômicas. Nesse sentido, a aceitação dos pressupostos neoclássicos implica na assunção das seguintes premissas, dentre outras: (i) indivíduos possuem preferências racionais dentre os resultados; (ii) indivíduos maximizam utilidades e empresas maximizam lucros; e (iii) indivíduos atuam de modo independente, com base em informação completa e relevante (Weintraub, 2002).

monetário, definida da seguinte forma por Polanyi (2012, pp. 174-175):

“(...) o dinheiro é uma mercadoria cuja quantidade é controlada pela oferta e pela procura dos bens que funcionem como moeda (...) a moeda é simplesmente outro nome de uma mercadoria usada nas trocas mais frequentemente do que as demais, o que faz com que seja adquirida principalmente com vista a facilitar as trocas. (...) O ponto capital é o facto de os bens utilizados como moeda não serem diferentes das outras mercadorias, de a sua oferta e a sua procura serem reguladas pelo mercado como no caso das outras mercadorias e de, por conseguinte, serem intrinsecamente falsas todas as representações que atribuem à moeda outro carácter que não o de uma mercadoria utilizada como meio de troca indireta”.

A redução do fenómeno monetário à forma da mercadoria implica que o surgimento da moeda pode ser explicado por meio de dinâmicas de oferta e demanda a partir da ação racional de atores econômicos buscando a maximização de utilidades/lucros. Essa perspectiva leva também a um juízo normativo sobre o papel da ação estatal (e do direito) na formação desses fenômenos: se a moeda só pode ser compreendida enquanto uma criação social a partir da culminação de um número indeterminado de ações individuais, então o reconhecimento jurídico da validade desse padrão monetário não pode ser tomado como um elemento constitutivo da moeda, mas tão somente como um fator extrínseco ligado ao aperfeiçoamento de suas funções econômicas de meio de troca, reserva de valor e unidade de conta (e.g. Menger, 1892, p. 255).

A conhecida teorização de Karl Menger (Ibid.) sobre as origens da moeda é um exemplo especialmente útil da compreensão neoclássica. Nela, a economia monetária é explicada como um estágio de evolução em relação à economia pré-monetária de escambo. A forma do mercado é definida como anterior ao surgimento da moeda: uma economia na qual as mercadorias são trocadas por outras mercadorias, às quais se atribuem valores abstratos, sem referência comum de preço. Esta dinâmica, contudo, impõe aos atores grandes custos de transação: há dificuldades em se estabelecer equivalência entre mercadorias com propriedades e usos muito diferentes, bem como em se viabilizar contatos entre atores que desejem possuir justamente as mercadorias em posse um do outro. A partir

disso, tais atores decidem racionalmente pela adoção de uma mercadoria única (tipicamente, em razão de suas propriedades físicas) pela qual todas as demais mercadorias podem ser, em tese, trocadas, fim de eliminar tais custos. Em outras palavras, a emergência da moeda é explicada a partir da preferência racional de atores econômicos individuais pela adoção de um meio de troca universal, em razão de sua eficiência inerentemente maior em comparação à da economia de escambo⁵⁹.

No seio do pensamento neoclássico, encontra-se assim a noção de que as trocas monetárias não são mais que a representação da realidade pré-existente das trocas econômicas - e, sendo assim, não produzem influência autônoma sobre a produção ou distribuição de riqueza entre diferentes atores. Assim se chega ao postulado da neutralidade da moeda: a ideia de que flutuações na oferta monetária têm o condão de afetar variáveis nominais (e.g. preços, salários e taxas de câmbio), mas não as variáveis reais (e.g. nível de emprego, PIB real e consumo real).

Na conhecida formulação de Irving Fisher (1922), a neutralidade do dinheiro encontra expressão matemática na Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) - a noção teórica de que o poder de compra da moeda (e , reciprocamente, o nível geral dos preços) (P) pode ser determinado com base em apenas cinco fatores: a quantidade de moeda em poder do público (M), sua velocidade de circulação (V), a quantidade de moeda sob poder dos bancos (M'), sua velocidade de circulação (V') e o volume de bens e serviços em circulação na economia real (T), segundo a seguinte equação: $MV + M'V' = PT$. Em termos práticos, impõe-se que a variação nos preços das mercadorias é diretamente proporcional à variação na oferta monetária - e, por consequência, que o poder de compra do dinheiro é inversamente proporcional à quantidade de moeda em circulação.

Após o revés parcial da ascensão do paradigma macroeconômico keynesiano a partir da década de 1930⁶⁰, a Revolução Monetarista da década de 1970 trouxe consigo uma

⁵⁹ As funções econômicas da moeda são, assim, tomadas como características naturais que ela assume a partir dessa preferência. Esse entendimento leva também a uma despolitização dos fenômenos monetários, que assumem a forma neutra e universal de uma mercadoria como qualquer outra, sujeita, na economia de mercado, às flutuações impostas pelas dinâmicas de oferta e demanda - algo que dialoga com a descrição de Polanyi (Op. Cit.).

⁶⁰ Falo em “revés parcial” porque, embora a macroeconomia keynesiana tenha dirigido críticas teóricas à TQM, elas não visaram desconstruir a tese de proporcionalidade direta entre moeda e preços em situações de normalidade econômica: ao contrário, a contribuição de John Maynard Keynes ao tema concentrou-se em argumentar pela inconstância da velocidade de circulação de moeda e em demonstrar o risco das chamadas

reinvenção da teoria monetária neoclássica, voltando-se à capacidade da política monetária de influenciar a renda real (Lara Resende, 2017). O pensamento monetarista trabalha com a ideia de que autoridades monetárias (sejam elas independentes ou integradas) podem influenciar variáveis econômicas nominais por meio da manipulação da oferta monetária, mas não as reais: estas poderiam sofrer variações apenas no curto prazo, em razão de rigidez dos preços e de ilusão monetária (Friedman, 1973, p. 82).

A neutralidade da moeda, assim, a impediria de influenciar normalmente o funcionamento das variáveis econômicas reais, tornando a política monetária tecnicamente incapaz de alcançar outros objetivos macroeconômicos que não a estabilidade de variáveis nominais⁶¹. Esses aspectos do movimento monetarista vieram a ser retificados pela perspectiva novo-neoclássica, que ao invés do controle da oferta exógena de moeda pelos bancos centrais, recomenda o controle dos preços por meio de enxugamento de liquidez, com a adoção de regimes de metas de inflação (Goodfriend e King, 1997)⁶².

Foge ao escopo deste trabalho explorar a fundo as críticas teóricas feitas em relação à noção de neutralidade da moeda ou ao pensamento ortodoxo em geral no âmbito da Ciência Econômica⁶³. O que interessa é notar que esse paradigma, que fornece a maior parte dos fundamentos teóricos e institucionais de bancos centrais independentes, reduz o dinheiro a uma forma apolítica da mercadoria - compreendendo, portanto, que seu valor é determinado *a priori* simplesmente por variáveis de oferta e demanda, quando não sujeito a externalidades. Isso revela uma concepção monetária valorista, para a qual o valor da moeda, como o de qualquer outra mercadoria, tende ao equilíbrio em razão da

“armadilhas de liquidez” pelas quais, em um cenário-limite de juros próximos de zero, a política monetária torna-se incapaz de controlar os níveis dos preços, mas jamais questionou a validade da TQM em situações de pleno emprego. O modelo keynesiano de John Hicks, nessa esteira, adotou uma versão revista da TQM, passando a traduzir a velocidade de circulação de moeda como uma função da taxa de juros, mas também não se opôs diretamente à proporcionalidade entre moeda e preços, ou entre moeda e renda nominal (Lara Resende, 2017). A despeito disso, cabe notar que a macroeconomia keynesiana veio a questionar a neutralidade da moeda enquanto postulado, argumentando pela sua capacidade de influenciar decisões de poupança e investimento, afetando variáveis reais no longo prazo (Cardim de Carvalho, 2005, p. 327).

⁶¹ Parte relevante dos fundamentos empíricos de Friedman e de outros monetaristas para fazer tais afirmações podem ser identificados em *A Monetary History of the United States*, livro de autoria do próprio Friedman e de Anna Jacobson Schwartz, que oferece, entre outras contribuições, uma leitura revisionista do papel do Fed no agravamento da Crise de 1929 e na depressão que se seguiu (Friedman e Schwartz, 1963). Para uma crítica geral das conclusões da obra, ver Tobin, 1965.

⁶² Esse consenso de política monetária se firma ao menos quanto economias que adotam sistemas de câmbio flutuante, o que, conforme McKinnon (1993) torna-se o novo padrão após a derrocada de Bretton Woods.

⁶³ Para uma crítica heterodoxa de inspiração pós-keynesiana à ideia de neutralidade da moeda, ver Cardim de Carvalho, 2005.

autorregulação provida pelas forças de mercado⁶⁴.

Evidentemente, isso também leva a uma postura normativa sobre o papel (ou não-papel) de instrumentos jurídico-estatais na preservação da estabilidade de preços, por meio da política monetária: ela seria um elemento externo às dinâmicas “naturais” da economia monetária e que deveria, idealmente, manter uma postura de intervenção pontual e cautelosa em relação a ela, ajustando-a, quando necessário, às dinâmicas da economia real⁶⁵. Em outras palavras, o que se apresenta é a noção da moeda como um “véu” - um componente secundário da economia e normalmente neutro em relação ao seu funcionamento que, portanto, não interfere em variáveis reais no longo prazo.

1.2. Moeda enquanto criação jurídica: o dinheiro no nominalismo de Knapp/Weber

Argumento que os modelos valoristas apoiam-se em concepções sobre as origens dos fenômenos monetários que trazem dificuldades à explicação de formas monetárias modernas. Isso se dá porque ambos percebem o dinheiro em alguma medida como uma mercadoria “qualificada”, cujo surgimento pode ser explicado com base na ideia de valor intrínseco, enquanto que as moedas verificadas em sociedades capitalistas modernas são simplesmente símbolos, ou indicações, de valor.

Esse traço comum leva esses modelos a buscarem uma compreensão dos

⁶⁴ Por contra-intuitivo que possa parecer, a neutralidade da moeda aparece também como um postulado da perspectiva marxiana. A visão de Marx sobre o tema é similar à dos neoclássicos na medida que explica a sua origem a partir da noção de que o dinheiro surge originalmente como uma mercadoria e, ao tornar-se um padrão universal de valor, passa a ser reconhecido pelos atores econômicos como moeda. A determinação desse valor, por outro lado, é explicada simplesmente com base na conversibilidade da moeda em ouro. O controle da produção monetária, desta forma, não é visto como uma fonte autônoma de poder, mas sim como um meio pelo qual a classe dominante exerce seu poder de dominação; a fonte desse poder permanece sendo os meios de produção de mercadorias, sendo o poder monetário tão somente um reflexo do poder real. O marxismo, portanto, adere à distinção entre uma economia monetária (aparência) e uma economia real (realidade), adicionando a ela a contribuição de ver as trocas monetárias não apenas como um reflexo da circulação de bens e serviços ‘reais’, mas como uma máscara de alienação e reificação que disfarça as relações de dominação de classe que são inerentes ao capitalismo. A economia real e a economia monetária, assim, são compreendidas como dois níveis distintos de mistificação ideológica das relações materiais que Marx se propõe a revelar (Ingham, 1998, pp. 6-8). Isso permite, igualmente, que a perspectiva marxista seja enquadrada entre as visões valoristas sobre a moeda.

⁶⁵ Segundo Friedman (1968), autoridades monetárias deveriam restringir-se a três funções: (i) impedir que flutuações no poder de compra da moeda causem embaraços ao funcionamento regular da economia real; (ii) assegurar condições de estabilidade monetária ao desenvolvimento da economia real; e (iii) em hipóteses excepcionais, compensar a ocorrência de distúrbios ocorridos na economia real (pp. 12-14).

fenômenos monetários tão simplesmente nas dinâmicas internas da própria estrutura econômica, dando pouca atenção aos papéis cumpridos pelos sistemas jurídico-estatais na construção do valor e da validade social da moeda (Dodd, 1994, pp. 24-25). Historicamente, as compreensões nominalistas sobre o dinheiro, dos quais trato nesta subseção, divergem dessa tendência.

Remetendo novamente a Weber (1999), pode-se fazer uma distinção entre as dimensões formal e material da validade da moeda: se a primeira refere-se à possibilidade (instituída juridicamente ou por convenção social) de sua utilização enquanto meio de pagamento, a segunda corresponde à expectativa social de que possa ser trocada por outros bens ou serviços, servindo, portanto, como meio de troca. O sujeito que se torna possuidor de moeda adquire, por força de validação formal, uma posição material de liquidez que lhe permite participar de relações multilaterais de mercado, escolhendo quais bens e serviços adquirir ou não (de Chiara, 1986, pp. 69-71). Essa duplicidade, assim, implica que a validade do padrão monetário não decorre simplesmente da validade jurídica da norma que o instituiu, mas também da sua capacidade real de permitir a atores sociais, por meio do crédito, terem reconhecida certa participação no produto social (Cozer, 2006, p. 126)⁶⁶.

A preocupação de Weber com a validade formal (e especificamente com a validade jurídica) do dinheiro, em conjunto com sua separação em relação à validade material, o aproxima da Teoria Estatal da Moeda, formulada por Georg Friedrich Knapp (1924) - uma inspiração ao menos parcial de todas as demais correntes nominalistas do século XX, ainda que não propriamente estatistas (Proctor, 2012, p. 212). A teoria de Knapp insurge-se contra a noção de que a moeda pode ser caracterizada simplesmente pelo valor intrínseco de metais preciosos que lhe dão lastro: ao contrário, o fenômeno monetário poderia ser melhor compreendido a partir da declaração oficial de validade da moeda feita por um ato estatal; a cunhagem, antes compreendida como uma forma de certificação de valor intrínseco da moeda metálica, converteu-se em um símbolo de validação por um poder soberano⁶⁷. Sendo

⁶⁶ Dessa reflexão, decorre que a dimensão material da validade da moeda está relacionada à sua função de reserva de valor: preservar a estabilidade dos preços de mercadorias significa preservar seu poder de compra e a sua capacidade de operar como meio de troca, bem como, por extensão, sua aceitação pelos atores econômicos. A compreensão weberiana sobre a validade da moeda, assim, é útil porque compreende que validade e valor não são conceitos estranhos um ao outro: pelo contrário, o valor da moeda é necessário à preservação de sua validade material. Por outro lado, ela distingue-se das teorias valoristas na medida que não pretende resumir a moeda à lógica de uma mercadoria como qualquer outra, vislumbrando um papel essencial da ordem jurídico-estatal em sua constituição.

⁶⁷ Originalmente, o argumento estatista mirava os fundamentos do Padrão-Ouro Internacional, que ao lastrear

assim, a configuração do dinheiro, para Knapp, não depende nem do valor do metal do qual ele é cunhado, nem do poder de compra propriamente dito, mas da declaração de sua validade: a moeda seria essencialmente um meio cartal de pagamento, que se caracterizaria pela imposição de uma unidade de conta - que lhe dá valor nominal⁶⁸.

Knapp compreende que a moeda nasce a partir de um ato de proclamação estatal, mas que, para preservar sua validade enquanto meio de pagamento, depende de amparo institucional permanente. Isso faz com que sua teoria examine as relações entre Estado e moeda a partir de duas dimensões, as quais explicarei brevemente adiante: (i) genética e (ii) funcional.

A dimensão genética da moeda, para Knapp, refere-se à sua origem tipicamente estatal: havendo um ato jurídico-estatal de imposição de uma unidade de conta associada a um meio oficial de pagamento, bem como uma garantia de que essa unidade de conta permanecerá válida por força de lei, o autor supõe que haverá um sistema estável de pagamentos (1924, p. 42). No entanto, mesmo com a chancela estatal, Knapp reconhece a possibilidade de que, em situações-limite⁶⁹, atores sociais neguem curso ao dinheiro estatal por não acreditarem que ele continuará a circular - e, portanto, que poderá ter poder liberatório em relação a terceiros.

a ordem monetária internacional à cotação do ouro reservava aos bancos centrais apenas o papel de garantir a conversibilidade das moedas nacionais em ouro a taxas de câmbio constantes. Pelos pressupostos metalistas desse modelo institucional, a validade material dos padrões monetários estaria garantida na medida que eles mantivessem sua conversibilidade em ouro, o que lhes daria estabilidade interna e externa. Partindo dessas noções, faria sentido tomar a regulação monetária como uma função eminentemente técnica e a moeda, como um objeto politicamente neutro.

⁶⁸ A Teoria Estatal, contudo, não ignora a dimensão social da validade da moeda: Knapp (1924) reconhece a possibilidade de que a moeda, a despeito de sua validade formal, venha a ser sua circulação rejeitada por atores econômicos que lhe negam confiança, por não acreditarem em sua capacidade de satisfazer obrigações pecuniárias no futuro. O que o diferencia de valoristas como Menger, contudo, é que enquanto este reserva ao Estado um papel de mero aperfeiçoamento da confiança social no padrão monetário, aquele lhe dá um lugar muito mais relevante: por ser o maior pagador e receptor em transações pecuniárias em economias modernas, o Estado estimula o seu emprego pelos demais atores econômicos, que se veem obrigados a usarem da moeda estatal para pagar tributos e a receberem créditos em face de atores estatais também estimados no mesmo tipo de moeda. Essa influência do Estado sobre a organização econômica da sociedade, assim, satisfaria a dimensão material da validade, complementando a dimensão formal já satisfeita pela autoridade legítima do direito.

⁶⁹ Uma situação-limite seria, por exemplo, um contexto econômico hiperinflacionário, no qual a própria capacidade da moeda de cumprir a função de unidade de conta é posta em xeque: a despeito de possuir poder liberatório garantido pelo ordenamento jurídico, o dinheiro estatal pode ter seu curso negado por particulares, que preferem realizar transações pecuniárias a partir de uma outra unidade de conta, como uma moeda estrangeira de poder de compra mais estável. Em algumas ocasiões, isso ocorreu não apenas de forma espontânea, mas também incentivada por governos como último recurso para promover algum grau de estabilidade monetária em contextos de inflação inercial - o que ocorreu, por exemplo, na dolarização da economia argentina incentivada pelo Plano Cavallo, em 1991 (Batista Junior, 2000).

Aí está a relevância da dimensão funcional: se a emissão e proclamação do padrão monetário lhe dá curso legal e poder liberatório, o uso efetivo da moeda ainda depende da confiança de atores sociais, que tenderiam a adotar o meio de pagamento mais utilizado (e mais aceito) pelos demais atores. Nesse sentido, o Estado moderno tem papel crucial para orientar a confiança dos demais atores por ser, em geral, participante em maior número de transações pecuniárias do que qualquer outro ator individual - na condição de cobrador de tributos, tomador de recursos, além de credor e devedor em relação a inúmeros particulares. A atuação econômica do Estado, portanto, lhe permite validar materialmente a moeda, já validada formalmente por meio da emissão.

A despeito de sua influência, a compreensão estatalista de Knapp/Weber veio a receber críticas profundas, inclusive de nominalistas. Dentre elas, a de Nussbaum (1929) é de interesse especial deste trabalho. Sua teoria mantém a noção de que o direito estatal cumpre um papel relevante na construção da validade da moeda, mas, diferentemente da Teoria Estatal, não o entende como essencial ao fato monetário: a essência do dinheiro está na referência imediata de um objeto (tipicamente, peças metálicas ou notas de papel) a uma unidade ideal e abstrata, independentemente das propriedades materiais da coisa que é caso a caso chamada de dinheiro. O fenômeno monetário, assim, é determinado por uma representação jurídica, que transfigura uma coisa fungível num signo monetário ao estabelecer uma relação imediata entre ele e a unidade ideal.

Esse viés compreende que a validade da moeda não se relaciona necessariamente à autoridade jurídica do Estado: o dinheiro pode surgir não de uma imposição estatal, mas da “prática do comércio jurídico”, do “processo social” ou do “uso corrente” - processos psicológicos constitutivos baseados na confiança (Nussbaum, 1929, pp. 44-45). É possível, nesse sentido, observar-se situações nas quais determinados objetos tenham passado a ser aceitos e significados como moeda independentemente de validação do poder público, ou ainda nas quais o dinheiro estatal tenha, pela perda da confiança, sido ressignificado e perdido sua vinculação com uma unidade de conta em razão de circunstâncias excepcionais. A estatalidade da moeda, assim, seria um fenômeno contingencial observado em condições normais e estáveis, mas não uma propriedade mínima do dinheiro⁷⁰.

⁷⁰ As perspectivas nominalistas de Knapp/Weber e Nussbaum, a despeito de suas diferenças, reforçam a noção de que a validade material da moeda depende em alguma medida da manutenção da confiança dos atores sociais de que continuará a possuir a função de unidade de conta, que lhe permite ser a referência comum de

1.3. Sociologia da Moeda: a dimensão simbólica do dinheiro em Dodd/Simmel

O que parece ser comum às perspectivas valoristas é a noção de que a moeda por si só é um objeto pouco relevante à compreensão das dinâmicas econômicas reais, em razão de sua neutralidade. Olhares sociológicos sobre o dinheiro tradicionalmente mostram-se dependentes dessa concepção, adotando a neutralidade da moeda como um pressuposto. Conforme Geoffrey Ingham (1998, pp. 4-5), isso pode ser atribuído à divisão do trabalho intelectual historicamente feita entre a Economia e a Sociologia (*Methodenstreiten*): o pensamento sociológico reservou a si próprio um papel secundário na explicação dos fenômenos monetários, reconhecendo a Economia como campo legítimo de sua investigação, e adotou os postulados amplamente difundidos pelo pensamento econômico ortodoxo, dando prioridade a análises funcionalistas do dinheiro concentradas em explicá-lo como meio de pagamento a partir de sua função de meio de troca⁷¹. Análises sociológicas de inspiração marxista geralmente chegam a conclusões similares por caminhos diversos.

Evidentemente, essas concepções também levam a noções estritas sobre os papéis do direito e do Estado na condução da política monetária: nas teorias ortodoxas, a gestão da moeda, lançando mão de instrumentos jurídicos, pode aumentar a quantidade de dinheiro em circulação, mas não tem a capacidade de criar riqueza, uma vez que não tem impacto sobre as variáveis reais da economia; na teoria marxista, a economia monetária é considerada um

valor às trocas econômicas. Isso exige necessariamente um processo de ressignificação desses objetos, que se tornam dissociados de seu valor intrínseco e tornam-se signos (ou símbolos) monetários, incorporando os valores nominais dados pela unidade de conta. Há um consenso, dessa forma, no sentido de que o Estado, pelo emprego de instrumentos jurídicos, desempenha papéis simbólicos relevantes ao declarar a moeda como o meio de pagamento oficial, “emprestando-lhe” sua autoridade e construindo a confiança social. Contudo, a natureza simbólica da gestão da moeda aparece tanto em Knapp/Weber como em Nussbaum de forma ainda incidental ou superficial aos seus argumentos principais: embora as duas perspectivas reconheçam a existência de uma dimensão simbólica do fenômeno monetário, nenhuma delas parece se dedicar a uma análise sistemática de como a construção da validade social da moeda depende de aspectos culturais/simbólicos - e, menos ainda, de como instrumentos jurídico-estatais influenciam o funcionamento desses aspectos.

⁷¹ Talcott Parsons (1950), por exemplo, vê a moeda como um mero símbolo de valor, decorrente do reflexo do valor “real” das trocas econômicas. Isso é observável, também, na definição metalista de Menger (Op. Cit.): aceita-se a ideia de que a moeda é introduzida nas relações econômicas a partir de escolhas individuais, racionais e maximizadoras de reduzir custos de transação, por ser considerada mais eficiente em comparação à economia pré-monetária de escambo. Como o dinheiro simplesmente simboliza a riqueza “real”, há uma presunção de que a emissão de moeda, em condições normais, nem produz, nem distribui riqueza. Tendo-se isso em vista, o direito só pode pretender preservar a confiança dos indivíduos no padrão monetário por meio do seu contínuo ajuste à evolução da economia real - algo que, num desenho institucional metalista, é realizado pela garantia de conversibilidade em metais preciosos e, num regime de câmbio flutuante, pelo controle de liquidez feito primariamente pela manipulação das taxas de juros e pela negociação de títulos públicos.

‘segundo véu’ - uma camada ideológica adicional à economia de mercado que reifica e normaliza as relações de produção do capitalismo, possibilitadas pela dominação de classe.

O nominalismo estatalista de Knapp/Weber vai em sentido diametralmente oposto, definindo a moeda a partir da noção de Estado - uma “criação jurídica” definida geneticamente por sua validade formal e funcionalmente pela sua validade material. O nominalismo societal de Nussbaum, por sua vez, exclui a dimensão genética, tomando a relação entre Estado e moeda mais como uma contingencialidade, fruto de desenvolvimentos históricos específicos que levaram a uma identificação costumeira entre as duas coisas, do que como uma propriedade mínima do fenômeno monetário.

Ambas as perspectivas têm em comum, contudo, duas ideias: (i) a caracterização de um objeto como moeda depende de sua prevalência como meio de pagamento preferencial entre os atores sociais; e (ii) essa preferência é obtida em razão da confiança racional desses atores na ideia de que esse objeto será aceito como meio de pagamento por terceiros, o que, em sociedades modernas, é tipicamente atingido pela existência de Estados nacionais que ocupam posições econômicas privilegiadas, figurando como credor ou devedor em inúmeras transações pecuniárias e impondo o pagamento e recebimento de valores estimados em moeda estatal⁷².

Meu objetivo não é apresentar uma refutação teórica do nominalismo ou do valorismo monetário como um todo. Esta seria uma tarefa hercúlea, que envolveria não apenas a elaboração de críticas teóricas substanciais como a refutação/ressignificação de um grande volume de dados empíricos - algo que fugiria completamente aos limites da pesquisa. Ao invés disso, o que busco é apresentar uma alternativa que seja capaz de identificar e sanar algumas lacunas das correntes nominalista e valorista quanto à dimensão jurídico-estatal da validade social da moeda.

A reflexão que pretendo fazer nesta subseção propõe-se crítica a ambas as correntes - especificamente no que se refere às relações que elas estabelecem entre direito, Estado e moeda. Seguindo a argumentação empregada por Nigel Dodd em *Sociology of Money* (1994), elaborada a partir das proposições feitas um século antes por Georg Simmel (2011),

⁷² A aproximação com as perspectivas valoristas, aqui, encontra-se justamente na visão instrumental do direito enquanto meio eficaz para conquistar a confiança de indivíduos racionais; a principal diferença está na negação de que esse fenômeno possa se dar de modo espontâneo, i.e. sem a ação econômica deliberada de um ator estatal ou, no caso de Nussbaum, de um ator estatal ou equivalente.

argumento que as formas monetárias são mais bem definidas pelas suas qualidades simbólicas, relacionadas ao empoderamento de atores sociais específicos, do que por qualidades materiais inerentes a elas que lhes permitem servir melhor enquanto meios de troca em comparação com outras mercadorias (como pretendem as abordagens valoristas) ou pela sua origem estatal (como pretendem os nominalistas da linha de Knapp/Weber). Ao mesmo tempo, sustento que embora a mera noção da moeda como uma criação jurídica não seja uma definição suficiente, é possível cogitar, a partir de seu conteúdo simbólico, que mecanismos jurídico-estatais possuem um papel mais significativo na construção da validade social do dinheiro do que as perspectivas valoristas parecem conceder.

Dodd (1994) debruça-se especificamente sobre os aspectos simbólicos/culturais da moeda. Como Nussbaum, ele ataca as tentativas tradicionais da teoria estatista de estabelecer uma relação necessária entre Estado e moeda (concentrando-se justamente em Knapp/Weber): em sua visão, o esquema funcional de Knapp é contraditório em relação ao seu esquema genético, uma vez que não levanta razões suficientes pelas quais uma organização privada com um grau elevado de participação no total de obrigações pecuniárias em determinado contexto social (por exemplo, uma grande empresa de natureza monopolista) não poderia cumprir o mesmo papel funcional tipicamente desempenhado pelo Estado em sociedades modernas - o que sugere que, diferentemente do que afirma Knapp (e, em boa medida, Weber também), a capacidade estatal de preservar expectativas de credores e devedores na continuidade da circulação de dado padrão monetário se daria mais ao *status* econômico do Estado moderno e à sua natureza fiscal (frutos contingenciais de uma série de desenvolvimentos históricos) do que à sua autoridade política ou à natureza jurídica de sua organização (Dodd, 1994, pp. 28-29).

O real diferencial de Dodd/Simmel em relação ao nominalismo, no entanto, está na compreensão que o autor tem das transações monetárias como um fenômeno inerentemente fiduciário - uma noção que Knapp e Weber percebem em alguma medida, mas terminam por perder de vista ao confundi-la com a validação estatal da moeda pela declaração de oficialidade, ou às práticas econômicas do Estado moderno.

A relação moderna entre direito (ou Estado) e moeda, para Dodd, passa pela compreensão dos aspectos culturais/simbólicos das economias monetárias modernas (1994, pp. 39-40): propondo um resgate dos princípios metodológicos da *Philosophie des Geldes*

de Simmel (2011), ele argumenta que a Sociologia pode enfrentar a moeda não simplesmente como uma mercadoria diferenciada ou como uma criação jurídica, mas como um símbolo que expressa aspectos culturais variados (e, por vezes, contraditórios) das sociedades modernas. No entanto, diferentemente de Simmel, Dodd busca uma compreensão sistemática desse fenômeno de modo a contribuir para com um ferramental teórico que permita definir a moeda como objeto de estudo sociológico. Isso se dá em relação a três aspectos concernentes à teoria monetária: (i) a teoria do valor, (ii) a análise dos papéis do dinheiro nas culturas modernas e (iii) os princípios epistemológicos de uma ‘sociologia da moeda’ (ou, na definição de Simmel, de uma ‘filosofia do dinheiro’). Esses três elementos da teoria simmeliana estão, como passo a explicar, profundamente intercalados.

Na teoria do valor de Dodd/Simmel, os preços são explicáveis não simplesmente pela ação econômica instrumental de indivíduos racionais (como as teorias monetárias neoclássicas pareciam sugerir), mas por sua dimensão cultural. Os valores das mercadorias são determinados por processos mentais pelos quais seres humanos (sujeitos) assinalam valores a bens (objetos) que desejam - e esse desejo se deve ao fato de que são, em alguma medida, de difícil alcance. A distância entre sujeito e objeto impõe resistência entre os indivíduos e as coisas que desejam, criando a possibilidade de que esse desejo não se realize: esse fenômeno, filosoficamente, explica a diferenciação entre sujeito e objeto, enquanto economicamente explica o surgimento da ideia de valor. Isso não implica que a ideia de valor seja, para Simmel, puramente subjetiva: ao contrário, o valor adquire objetividade quando os sujeitos o incutem em objetos, externalizando seus desejos. O valor, portanto, não se define simplesmente a partir dos desejos dos sujeitos, e tampouco a partir das características intrínsecas dos objetos, mas sim por uma conjugação entre ambos.

De acordo com Dodd/Simmel, as propriedades mínimas do dinheiro não podem ser definidas a partir das semelhanças entre moeda e mercadoria, uma vez que sua característica central é justamente a natureza relativa de seu valor, que a distingue das mercadorias: enquanto os valores destas podem variar uns em relação aos outros, a moeda se mantém como padrão constante de valoração - i.e. como unidade de conta - e como meio abstrato de troca. Em um contexto de trocas constantes, o dinheiro se mantém como a única referência constante, cujo significado se define tão somente a partir da relatividade de valores variáveis de mercadorias.

Isso implica um intrigante paradoxo - o dinheiro incorpora, ao mesmo tempo, a referência absoluta do valor e o seu máximo relativismo; ela é um polo de estabilidade frente à relatividade das trocas econômicas e, ao mesmo tempo, a expressão máxima dessa relatividade, na medida em que expressa um valor abstrato independentemente de suas propriedades e finalidades materiais. Seu significado, assim, é definido não apenas econômica, mas também culturalmente: a moeda é, nas palavras de Simmel, *“the purest reification of means, a concrete instrument which is absolutely identical with its abstract concept; it is a pure instrument”* (2011, p. 212). Trata-se de uma ferramenta, um objeto absolutamente indiferente aos fins que os sujeitos lhe dão.

Simmel parece aproximar-se simultaneamente de Weber e dos neoclássicos ao definir a ação social a partir da ideia de racionalidade instrumental: o sujeito atua de modo propositado conforme a persecução de seus fins, sendo a moeda apenas um artifício técnico que é adotado por tornar esse exercício mais eficiente. No entanto, como demonstra Dodd (1994, pp. 45-46), essa semelhança mostra-se apenas superficial quando se conjuga o peso que a dimensão fiduciária tem no esquema simmeliano, expressada pela definição da moeda como uma “pretensão contra a sociedade”: a efetivação da neutralidade instrumental do dinheiro depende da abstração de seu valor em relação aos limites intersubjetivos das relações de troca; esse processo só pode ocorrer se a sociedade (ou o governo, como seu representante) aceitar essa pretensão.

Há, portanto, um elemento de confiança socialmente construída sem o qual torna-se impossível à moeda operar como meio de pagamento. Por essa lógica, Simmel sinaliza para uma compreensão do fenômeno monetário que se apoia menos na racionalização como paradigma de evolução social inerente à modernidade, e mais nos aspectos culturais/simbólicos que são inerentes ao dinheiro.

A compreensão da teoria do valor de Simmel leva ao segundo ponto enunciado acima: o papel do dinheiro nas culturas modernas. O diagnóstico simmeliano sobre a modernidade sugere que, diferentemente do que afirma Weber, a característica que melhor a define não é a racionalização, mas sim sua natureza fragmentada - i.e. a crescente objetificação da cultura, que gera a alienação de sujeitos, enquanto trabalhadores e consumidores, envolvidos em uma divisão cada vez mais complexa do trabalho social. A maturação da economia monetária estaria no coração deste fenômeno, uma vez que teria

trazido consigo novas formas impessoais de associação humana e a organização de mercados em torno dos mecanismos de formação de preços, “*unindo as pessoas ao mesmo tempo em que excluía tudo de pessoal e específico*” (2011, p. 243).

Segue daí uma das provocações centrais da teoria de Simmel: a pureza instrumental da moeda não implica em sua neutralidade. Ao contrário, as relações de troca observadas na modernidade estariam se tornando complexas e mediadas ao ponto de perder sua natureza diretamente recíproca, numa distorção assimétrica das relações sujeito-sujeito de transação monetária. Se é possível afirmar a moeda como uma ferramenta pura, indiferente aos desejos e propósitos de seu possuidor, pode-se dizer também que a posse do dinheiro dá poder ao sujeito. Dodd chama esse fenômeno de “potencial monetário de outorga de poder” - a liberdade que a moeda dá ao seu possuidor de expressar e satisfazer seus próprios desejos por meio do exercício de poder aquisitivo.

Esse poder, contudo, é restringido e condicionado a partir de uma série de fenômenos tipicamente modernos. Primeiro, as condições derivadas de elementos externos à relação intersubjetiva entre credor e devedor, em especial os arcaibouços institucionais estruturados em torno dela, geralmente desenhados a partir de ferramentas jurídico-estatais, como agências reguladoras ou autoridades monetárias, que impõem limites objetivos à persecução de desejos dos sujeitos - por exemplo, distinguindo entre *res in commercium* e *res extra commercium*. Em segundo lugar, há as assimetrias envolvidas nos riscos envolvidos no uso da moeda por diferentes atores, decorrentes do paradoxo de que exercer poder aquisitivo significa perdê-lo: as percepções de sujeitos sobre os riscos envolvidos em usar o seu dinheiro variam de acordo com níveis de renda e de riqueza, mas também com a propensão ao consumo⁷³.

A fonte mais relevante de distorção da reciprocidade entre relações monetárias, contudo, é identificada por Simmel numa terceira categoria: a fragmentação da própria vida individual nas sociedades modernas, decorrente de processos de alienação social. A moeda, pela sua pureza instrumental, empodera seu portador por meio da outorga de liberdade econômica; contudo, seu potencial de empoderamento torna ela própria um objeto de desejo,

⁷³ Com exceção dos gastos decorrentes de necessidades absolutas, Dodd indica que as decisões sobre como gastar o dinheiro variam de acordo com fatores psicológicos e culturais de diversas ordens - uma noção que foi incorporada em alguma medida pelos modelos do Novo Consenso Neoclássico, sob a alcunha de expectativas racionais, e sobretudo por estudos de economia comportamental.

orientando os atores sociais a empregarem sua liberdade de modo a obter somas maiores de dinheiro - ou seja, quantidades maiores de poder. Relações de troca, assim, assumem uma dimensão vazia e transicional, na qual a perseguição subjetiva de fins é suplantada pela crescente objetificação das relações sociais. A moeda, portanto, é um elemento estruturante essencial nessa análise: ao mesmo tempo, fonte de liberdade e de alienação, de empoderamento e dominação. A percepção do fenômeno monetário como culturalmente ambivalente, nesse sentido, é a característica que mais distingue a teoria de Simmel.

Isso leva, finalmente, ao terceiro ponto relevante do esquema de Dodd/Simmel: a relevância da dimensão simbólica/cultural para a epistemologia de uma sociologia da moeda. Diferentemente das perspectivas valoristas, Simmel não percebe as trocas monetárias simplesmente como uma expressão (ou reflexo) da riqueza gerada pela produção, mas como um processo gerador de riqueza *per se*⁷⁴: se a teoria social marxiana, por exemplo, vê as trocas monetárias como expressões de relações de poder decorrentes de assimetrias inerentes às relações de produção que constituem o capitalismo, a visão simmeliana compreende que o próprio dinheiro empodera o seu portador de forma relativamente autônoma, na medida em que todo ato de troca pode gerar um excedente de satisfação em comparação à situação anterior à ação (Dodd, 1994, p. 44).

A pureza instrumental do dinheiro é um conceito epistemológico central a essa ideia, uma vez que ele próprio é um paradoxo - sendo o dinheiro neutro em relação aos desejos de seu possuidor e aos valores das mercadorias “reais”, ele próprio incorpora o significado abstrato de valor de um modo que outros bens não são capazes de fazer, tornando-se, portanto, um objeto de desejo. Esse raciocínio enfatiza a troca como elemento central da vida social da modernidade e gera, pelo viés sociológico, um apagamento da dicotomia entre economia real e economia monetária, adotada pelos neoclássicos, e entre produção e troca, empregada no esquema marxista.

Como Dodd deixa claro, as considerações epistemológicas de Simmel devem ser compreendidas com algumas ressalvas, sob pena de sua banalização. Primeiramente, deve-se dizer que o esquema simmeliano se dá quase que exclusivamente num plano idealista, no sentido de que ele se preocupa muito mais com a moeda enquanto um tipo ideal do que com as características concretas de tipos específicos de moeda; a ideia de fragmentação do poder

⁷⁴ Na realidade, em Simmel a própria produção é interpretada como uma forma de troca - não entre sujeitos, mas entre o ser humano (sujeito) e a natureza (objeto).

monetário a partir das circunstâncias da modernidade evidencia que o próprio Simmel está ciente deste fato. Disso decorre que a utilidade dele para analisar arcabouços específicos de regulação monetária é limitada, uma vez que não considera propriamente as condições institucionais e geopolíticas nas quais os fenômenos monetários se dão. Além disso, a ideia de moeda como instrumento apto à perseguição de desejos evidentemente não se aplica a todos os objetos possíveis, o que contradiz sua natureza ideal de meio universal de troca: há, afinal, coisas que o dinheiro não pode comprar.

No entanto, ao concentrar-se nos aspectos ideais da moeda, a teoria simmeliana tem uma percepção de suma relevância: o poder simbólico da moeda deriva de uma série de associações que se faz com base na ideia de dinheiro - na sua natureza neutra e no seu potencial de empoderamento. A difusão de dadas ideias sobre a moeda afeta a propensão dos sujeitos a agir de dadas formas em relação a ela: decisões de gastar, poupar, investir e desinvestir são tomadas, portanto, com base em percepções simbólicas.

A ideia de “confiança” na moeda enquanto meio de pagamento adquire, assim, um significado particular, diferente daquele empregado por perspectivas valoristas e nominalistas: nestas, a ideia de confiança geralmente era explicada com base na racionalidade dos atores sociais; naquela, é explicada pela associação simbólica entre noções idealizadas de moeda e as formas monetárias concretas - uma série de disposições racionais e nem tão racionais, da mistura complexa de expectativa calculista, sensação de segurança, hábito e até mesmo fé (Dodd, 1994). A percepção do dinheiro enquanto instrumento neutro oculta o sentido abstrato que ele adquire para as relações sociais - uma fonte autônoma de poder que, em razão disso, converte-se de instrumento de desejo em objeto de desejo.

Isso nos leva à relação entre direito, Estado e moeda no arcabouço teórico simmeliano. Ela não é nem genética, nem meramente funcional, mas simbólica. Não é especialmente importante avaliar se a validade do dinheiro depende necessariamente da existência de um Estado nacional: uma vez que essa crença seja suficientemente difundida, ela torna-se real, pois a confiança na moeda passa a estar associado ao seu *status* de símbolo estatal (Dodd, 1994, pp. 57-58). Atores estatais encarregados da gestão da moeda, assim, são dotados de imenso poder simbólico: ao impor o regime jurídico das redes monetárias, eles ao mesmo tempo sustentam a confiança social na moeda enquanto meio de pagamento e favorecem seu significado simbólico de fonte de poder. Essas redes, no entanto, estão

enraizadas em estruturas sociais pré-existentes, de modo que as formas pelas quais a moeda distribui poder entre diferentes atores não envolve simplesmente a posse ou não-posse de dinheiro: as práticas institucionais e formas de organização que as compõem cumprem um papel na reprodução das desigualdades de poder e distribuição de riqueza⁷⁵.

A perspectiva de Dodd/Simmel é útil justamente porque permite uma análise compreensiva das relações simbólicas mínimas entre Estado e moeda. Em relação às visões valoristas, ela oferece a vantagem de abandonar a noção de que o dinheiro age como um “véu” e, portanto, da ação jurídico-estatal como um instrumento pouco apto a influenciar o funcionamento de economias monetárias; em relação às visões nominalistas, por outro lado, permite identificar as limitações da ideia de que haja uma relação “genética” entre Estado e moeda, como pretendem Knapp/Weber, e explorar o efeito simbólico da chancela estatal do dinheiro de um modo mais profundo do que o que aparece na teoria estatalista.

2. Entre o formal e o material: formas de racionalidade jurídica e significados da racionalidade simbólica da ação administrativa

Tendo a seção anterior explorado a noção de uma relação simbólica mínima entre direito, Estado e moeda, esta seção tem o objetivo de explorar como essas relações se constroem a partir do que se pode chamar de racionalidade jurídico-simbólica da ação estatal.

A dissertação trabalha com a ideia de que o direito pode ser compreendido como um campo social relativamente autônomo não por seus aspectos formais ou por sua autorreferencialidade, mas pela existência de uma autoridade jurídica relativamente independente de pressões externas que, por excelência, manifesta a violência simbólica legítima de monopólio do Estado - algo recorrentemente enunciado na obra de Pierre

⁷⁵ Essas desigualdades são perpetuadas pela moeda, por exemplo, quanto à própria lógica de formação de preços: ao mesmo tempo em que permitem o acesso às bens por meio do exercício do poder de compra, eles fornecem o fundamento para a exclusão econômica, uma vez que contrabalançam a escassez de mercadorias com a redução do poder de compra do dinheiro; a sua capacidade de empoderar o seu possuidor diminui na medida em que bens são consumidos e retirados do mercado. A variação dos preços implica assim na reprodução de assimetrias de poder, uma vez que a posse de dinheiro em quantidades contabilmente equivalentes dá diferentes poderes de compra a diferentes atores em diferentes contextos; simbolicamente, o dinheiro empodera igualmente a todas as partes, enquanto instrumentalmente, facilita e cristaliza desigualdades distributivas.

Bourdieu (1989, p. 211). Essa noção, na verdade, consiste justamente numa tentativa de romper com a divisão estrita entre as abordagens tipicamente formalistas do fenômeno jurídico, observadas na Ciência do Direito, e as tipicamente instrumentalistas, observadas na Sociologia de inspiração marxista⁷⁶.

A minha reflexão conversa diretamente com a de Bourdieu. De um lado, a pesquisa parte da noção, elaborada no capítulo anterior, de que arranjos jurídicos de *accountability* social cumprem um papel relevante na construção de relações de legitimidade entre bancos centrais independentes e determinados fóruns sociais - afirmando, portanto, a pertinência de uma discussão do tema por um viés jurídico; por outro, reconhece que perspectivas formalistas são insuficientes para fornecer uma compreensão adequada dessa construção, uma vez que tendem a reduzir a legitimidade do direito à sua racionalidade lógico-formal. Compreender como essas duas premissas podem estabelecer diálogo implica reconhecer a possibilidade de uma observação do fenômeno jurídico que não reduza o direito a uma técnica de reprodução de estruturas sociais, mas que também não o tome como uma forma absolutamente autônoma e insulada de pressões estruturais. A proposta de se estudar o direito a partir de seus papéis simbólicos vem, portanto, nesse diapasão.

2.1. Direito e racionalidade burocrática da ação administrativa: o paradigma weberiano

Discutir a existência de uma suposta racionalidade simbólica do direito, contudo, exige que se dê um passo atrás a respeito da definição de racionalidade jurídica. A racionalidade lógico-formal (RLF) do pensamento jurídico ocidental clássico, na transição entre o século XIX e o século XX, foi celebrenemente identificada pela *Rechtssoziologie* de Max Weber (1999), que a distinguiu de formas irracionais ou materializadas de pensamento jurídico, percebidas em outros momentos e contextos históricos. Para Weber, a modernidade seria caracterizada pela crescente burocratização das esferas sociais, na medida em que formas de

⁷⁶ Por “formalistas”, Bourdieu se refere a perspectivas como a ‘teoria pura do direito’ de Hans Kelsen (2011), que define o direito como uma ordem normativa coercitiva teleologicamente organizada e legitimada pela sua própria lógica interna, isolada de aspectos sociológicos ou estruturais. “Instrumentalistas”, por outro lado, seriam abordagens marxistas-estruturalistas, que interpretam o direito como um reflexo direto das relações estruturais de poder existentes ou, ainda, como um instrumento de dominação. Um exemplo disso, citado nominalmente por Bourdieu, é a obra de Louis Althusser (2014).

dominação tradicionais (patriarcais e familiares) passariam a ser substituídas por formas de dominação racional-legais (burocráticas, legais e contratuais) (Ibid., pp. 139-161).

O paradigma weberiano vê na RLF a característica determinante para a compreensão da legitimidade dos sistemas jurídicos modernos: o direito moderno seria *racional*, pois justificado por elementos gerais, que transcendem casos concretos; *formal*, pois guiado por critérios de decisão intrínsecos a ele; e *lógico*, pois sistematizado de tal modo que as decisões em casos concretos são derivadas e dedutíveis a partir de regras e princípios pré-estabelecidos⁷⁷. Sua racionalidade, portanto, dependeria também da sua capacidade de formular normas gerais e universais - algo facilitado pelo grau de diferenciação dessas normas, i.e. sua formalidade. Racionalidade e formalidade são elementos que caminham juntos na visão weberiana, o que tornaria o tipo ideal racional-material, por exemplo, geralmente menos racional do que a RLF.

A despeito da ambiguidade geral observada na obra de Weber acerca dos méritos e deméritos da RLF⁷⁸, essa definição é central para a compreensão do pessimismo weberiano diante do que chamou de “tendências anti-formais do direito moderno”: a materialização dos sistemas jurídicos representava um ataque irracional à racionalidade intrínseca dos comandos jurídicos, comprometendo, portanto, a sua capacidade de legitimar-se perante os sujeitos de direito. A incorporação de critérios externos de decisão (e.g. valores morais, ideais políticos, etc.) ao direito teria o efeito de materializá-lo e, por extensão, despi-lo de racionalidade. O direito racional-formal, assim, legalizaria o conceito de justiça ao determinar como justo o que é formalmente coerente com as normas jurídicas (gerais e abstratas) vigentes - rejeitando, por outro lado, concepções de justiça material (Schmitt, 2006).

A concepção weberiana de racionalidade jurídica mantém uma visão estrita sobre os papéis cumpridos pelo direito no desenvolvimento capitalista. Uma vez que Weber não chegou a presenciar as transformações sociais mais significativas que dariam origem ao capitalismo tardio, seu modelo teórico se subsume à conclusão de que o direito moderno, baseado na imposição de regras gerais e na calculabilidade racional de ações de atores econômicos, teria possibilitado o florescimento das sociedades industriais europeias; seu

⁷⁷ Esta sistematização do pensamento de Weber foi feita de forma oportuna por David M. Trubek (1972, pp. 729-730).

⁷⁸ Para uma reflexão profunda sobre essa ambiguidade, ver Kennedy, 2004.

diagnóstico, contudo, não se preocupa em demasia com a ação deliberada do Estado ou com a instrumentalização de normas jurídicas para cumprir determinados fins materiais. A legitimidade do direito, baseada numa dominação do tipo racional-legal, dependeria de sua racionalidade intrínseca, que, por sua vez, depende em parte de sua formalidade: sendo assim, tendências de materialização do direito se dariam em detrimento de sua legitimidade, uma vez que importariam em perda de racionalidade.

2.2. Racionalidade material e consenso político: a contribuição de Claus Offe

Numerosas críticas foram direcionadas a Weber por essa compreensão, voltadas, especificamente, para a estreiteza de seu conceito de “racionalidade” e sua inadequação para a compreensão da legitimação da atuação estatal no capitalismo tardio. Dentre os autores da chamada Escola de Frankfurt, que dedicou-se longamente a essa tarefa, Claus Offe oferece uma reflexão crucial ao indagar da existência de dois critérios distintos de racionalidade para a ação administrativa do Estado moderno: à racionalidade burocrática formal, definida idealmente por Weber, soma-se uma racionalidade material, relacionada não à conformidade da ação com regras gerais e formais, mas à sua eficiência em produzir resultados politicamente definidos⁷⁹. Conforme Offe, um Estado político-administrativo dotado de racionalidade material atua não com base em regras, mas em recursos: o critério para o seu emprego não é a sua validade formal, mas sim a sua adequação ao resultado concreto pretendido (1984, pp. 220-221).

Esses dois critérios de racionalidade (formal e material) não apenas operam distintamente, mas também estão em constante conflito. Isso porque a racionalidade material do Estado intervencionista não substitui a racionalidade formal do Estado liberal, mas coexiste com ela: a burocracia, portanto, passa a conviver com ambos os critérios de racionalidade, sendo obrigada a, por um lado, legitimar-se pela sua conformidade com regras gerais e abstratas e, por outro lado, pela eficiência de sua atuação para a consecução

⁷⁹ Não tendo a *Rechtssoziologie* feito uma distinção conceitual entre a racionalidade burocrática e o processo histórico de racionalização política que vem a desembocar no *Welfare State*, é compreensível que a teoria weberiana não dê elementos suficientes para uma compreensão da legitimidade da ação estatal para além da dominação do tipo racional-legal - e, portanto, da racionalidade política do Estado no capitalismo tardio (Offe, 1984, p. 218).

de resultados funcionais (Ibid., pp. 220-221). Nem sempre é possível atender a ambos, na medida em que a ação estatal frequentemente é forçada a escolher entre ignorar o direito formal e sacrificar a eficiência de sua atuação para a consecução de seus objetivos finais^{80 81}.

A relevância do pensamento de Offe para este trabalho está num terceiro tipo de racionalidade que ele enxerga na ação estatal, intermediária entre as duas anteriores: a do *consenso político*. Segundo o autor, o recurso à legitimação por esse critério faz-se necessário em razão dos inevitáveis dilemas entre a racionalidade formal e a material que surgem quando a aplicação literal de regras abstratas não é suficiente para garantir o cumprimento das funções sociais esperadas da administração - i.e. quando a conformidade legal não corresponde à eficiência administrativa. Quando se opera esse tipo de conflito, a administração pode recorrer à construção de consensos em nível supralegal, junto a esferas de valores substanciais e ordenadores (e.g. “Estado democrático de direito”, “igualdade”, “livre-iniciativa”, etc.) ou infralegal, junto à clientela de sua ação. Essa clientela não é composta apenas de cidadãos, estendendo-se a organizações sociais e coletivas, sindicatos, associações, entidades profissionais e meios de comunicação, entre outros.

Um modelo administrativo orientado por esse tipo de racionalidade, contudo, enfrenta dois grandes riscos. Primeiramente, os interesses e motivações da clientela da ação estatal são heterogêneos, e sua capacidade de exercer pressão é influenciada por estruturas de poder. Os consensos efetivos entre grupos de interesse, assim, tendem a ser estreitos demais para servir de base a uma fórmula que, ao mesmo tempo, seja compatível com as

⁸⁰ Esse fenômeno dialoga também com o conceito de ‘trilema regulatório’, proposto por Gunther Teubner (1986) para explicar as escolhas a serem feitas pelo direito regulatório diante da juridificação.

⁸¹ Um exemplo didático desse tipo de conflito entre racionalidades, em contexto propriamente brasileiro, pode ser identificado na controvérsia jurídica sobre a aplicabilidade do texto originário do art. 192, § 3º da CRFB. O dispositivo, aprovado a contragosto do então deputado constituinte José Serra (PSDB-SP), relator da matéria, previa que “[a]s taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano (...)”. Contudo, imediatamente após a promulgação do texto constitucional, em 5 de outubro de 1988, o então Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, emitiu o Parecer nº SR/70, sustentando a tese de que a eficácia da regra dependia de sua regulamentação por lei complementar - no que foi aprovado pelo Presidente da República, José Sarney (PMDB). O BCB, em consonância com o parecer do CGR, emitiu a Circular nº 1.365, de 6 de outubro de 1988, orientando as instituições financeiras e demais entidades sob sua fiscalização a continuar a praticar livremente suas próprias taxas de juros, independentemente da orientação constitucional. A questão só veio a ser pacificada em definitivo com a revogação da regra pela EC nº 40/03 (proposta pelo próprio Serra, agora como Senador da República), e com a edição da Súmula Vinculante nº 17 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2008, que ratificou o entendimento jurídico do Parecer nº SR/70. Adotando-se a terminologia de Offe (1984), pode-se dizer que a ação administrativa das instituições estatais, nesse caso, abriu mão de racionalidade formal (conformidade com a regra geral do teto constitucional de juros reais) para preservar sua racionalidade material - a manutenção de estabilidade no mercado financeiro, ameaçado pela entrada em vigor da nova regra jurídica. O exemplo é tributário de Veiga da Rocha (2004), que o abordou numa análise mais profunda do entendimento do STF no julgamento deste caso.

necessidades funcionais que os programas pretendem suprir - o que prejudica sua racionalidade material. Offe entende que essa situação impõe um dilema à administração pública: ou se compra o apoio de grupos dissidentes, deixando-se de acatar seus interesses diretos no programa (o que acarreta altos custos orçamentários), ou se executa programas com bases maiores de consenso, ignorando abertamente a oposição de grupos dissidentes (o que acarreta custos políticos potencialmente altos) (Offe, Op. Cit., pp. 228-229).

A análise de Offe é oportuna para demonstrar o papel do consenso político não apenas como terceira via de legitimação da ação estatal, mas também como uma racionalidade que media os conflitos existentes entre a sua conformidade com regras gerais e abstratas e a sua capacidade de realizar programas politicamente delimitados com o maior nível de eficiência possível. Comparativamente ao diagnóstico de Weber, seu grande mérito é romper com o imobilismo de uma definição estreita de racionalidade do Estado moderno que a reduz à sua proximidade com o tipo ideal racional-lógico-formal - o que, por sua vez, permite uma percepção mais clara das formas de legitimação da ação estatal no capitalismo tardio. Ao mesmo tempo, permite a observação de que modelos administrativos com baixos níveis de RLF não necessariamente se legitimam com base apenas em resultados de eficiência, mas também com em negociação e convencimento de suas bases sociais.

As percepções de Offe (Op. Cit.) dialogam com a ideia de que o Estado no capitalismo tardio atua a partir também de uma racionalidade de consenso, criando sua legitimidade a partir de representações políticas. Essa legitimação independe, em boa medida, da conformidade jurídica da ação administrativa, bem como de sua capacidade de produzir resultados efetivos; além disso, serve a uma finalidade de neutralizar crises de legitimidade advindas dos conflitos entre a racionalidade formal e a racionalidade material.

Embora Offe não tenha se dedicado propriamente a analisar como os símbolos atuam na construção dessa legitimidade estatal, o trabalho entende que sua teoria fornece substratos relevantes para uma reflexão do gênero. O apelo do Estado a uma terceira forma de racionalidade se dá, no seu entendimento, em dois âmbitos distintos: ou se apela a um conjunto de valores abstratos supralegais, ou aos interesses infralegais da base social. Nesse âmbito, a ação administrativa tenderia a encontrar em tais valores apenas os fundamentos de juízos negativos, de como não agir (i.e. “não é possível proceder da forma X, pois isso violaria o valor Y”), mas não fundamentos de como agir (Ibid., pp. 230-231). Por essa razão,

a tendência seria o apelo a fundamentos infralegais: a negociação e o atendimento de interesses conflitantes da base social.

Ao que me parece, o erro desta visão é não se dedicar a compreender inteiramente como os recursos a bases de apoio supralegais e infralegais não são mutuamente exclusivos. O apelo a valores e significados políticos pode cumprir o papel não apenas de conferir legitimidade a ações administrativas independentemente de sua racionalidade formal ou material, mas também de neutralizar os conflitos de interesse e disputas de poder em torno dessa ação por meio da incorporação simbólica desses valores. Assim, torna-se possível superar os déficits de legitimidade material decorrentes da impossibilidade prática de se acolher, pela negociação, todos os interesses relevantes diante de bases estreitas de consenso: grupos dissidentes podem ter seus interesses desconsiderados e até mesmo discordar abertamente da decisão administrativa, mas ainda assim a aceitam em razão de sua carga simbólica - acatando, portanto, sua obrigatoriedade. Isso implica que a ‘racionalidade do consenso político’ compreendida por Offe possui uma dimensão simbólica que não pode ser ignorada.

Nesse contexto, o trabalho ocupa-se especificamente da análise de como os elementos jurídicos constroem essa racionalidade simbólica - ou seja, do papel das funções simbólicas do direito na legitimação da ação administrativa. Entendo que uma melhor compreensão desses papéis pode contribuir para uma formulação teórica sobre a eficácia simbólica das normas jurídicas que orientam a governança de bancos centrais independentes, inclusive de regras de *accountability* baseadas em transparência. Essa formulação, por sua vez, tem o potencial de elucidar como o direito, sendo o espaço legítimo de monopólio da violência simbólica, pode cumprir o papel de pacificar conflitos entre diferentes interesses em jogo a partir da incorporação de valores abstratos que lhe são associados.

3. Funções simbólicas do direito e vantagens de uma perspectiva construtivista

A reflexão que se segue divide-se em duas partes. Na primeira, apresento uma taxonomia das perspectivas sobre as funções simbólicas do direito a partir da classificação de Maurício García-Villegas (2014), que as distingue entre instrumentais e construtivistas. Em seguida,

abordo como os aspectos construtivistas aparecem na sociologia jurídica bourdieusiana⁸².

3.1. Funções simbólicas do direito: perspectivas instrumentais e construtivistas⁸³

Afirmar que o direito possui uma dimensão simbólica é algo relativamente comum entre estudiosos do campo jurídico, em disciplinas de natureza dogmática e zetética⁸⁴. Contudo, não parece haver uma visão clara sobre o significado dessa dimensão, que varia de acordo com linhas teóricas e momentos históricos. Para fins de organização do trabalho, pretendo organizar essas diferentes perspectivas segundo a classificação feita por García-Villegas (2014), que observa três grandes formas de se observar a dimensão simbólica do direito: a visão liberal, a marxista e a construtivista (pp. 99-100), dando enfoque a esta última.

Por ‘visão liberal’, faz-se referência à noção geral que associa a legitimidade do Estado moderno à legalidade e à capacidade do direito de converter a força pura em autoridade. O direito, por esse viés, possui um poder simbólico inerente que lhe permite diferenciar lícito e ilícito e positivizar regras de conduta, tornando possível a dominação política. Forma-se, assim, uma relação de simbiose, ou de retroalimentação, entre o poder simbólico e o poder material, que se legitimam mutuamente: ao passo em que a ação estatal se justifica, se comunica e se reproduz por meio de normas jurídicas, estas dependem do respaldo da ação estatal para serem eficazes (Ibid., pp. 101-102). Tal perspectiva se verifica em modelos teóricos positivistas, como o de Kelsen (2011), que percebe a ordem jurídica como uma união de elementos normativos e coercitivos que se legitimam mutuamente, formando um conjunto de regras formais e abstratas hierarquicamente relacionadas a uma norma fundamental pressuposta que lhes dá coerência lógica e garantidas pela prescrição de sanções, e o de H. L. A. Hart (1994), que relaciona a positividade do direito simultaneamente à validade formal de regras jurídicas e à sua aceitação social, estabelecendo uma conexão entre as duas coisas, mas também na sociologia jurídica

⁸² Como explicarei adiante, a escolha por Bourdieu como referencial teórico se justifica pela natureza construtivista de sua perspectiva: isto é, trata-se de uma interpretação do fenômeno jurídico como fator determinante para a mudança social, que escapa da falsa dicotomia entre um normativismo formalista e um estruturalismo de inspiração marxista, que reduz o direito à ideologia e perde de vista a complexidade dos papéis exercidos pelo direito na dominação ou na mudança social.

⁸³ Reproduzo em boa parte, nesta seção, revisão bibliográfica feita originalmente por García-Villegas (2014, pp. 99-119).

⁸⁴ Emprego aqui a distinção metodológica clássica proposta por Tercio Sampaio Ferraz Junior (2003).

weberiana e até mesmo na teoria habermasiana, que destacam o papel do direito para a racionalização e legitimação do uso da força pelo Estado na modernidade⁸⁵.

A visão marxista se diferencia da liberal na medida em que reconhece o papel do direito na construção da legitimidade estatal pela obediência, mas se propõe radicalmente crítica a essa dinâmica. Marx e Engels classificavam as funções do direito entre repressiva (coativa) e simbólica (ideológica), destacando o papel das formas jurídicas de, por um lado, possibilitar a dominação de classe e, por outro, ocultar essa dominação por meio da incorporação de valores simbólicos, como a igualdade, a universalidade e a justiça (Pavlich, 2011, p. 98). Instituições jurídicas serviriam como instrumentos de reificação, revestindo as normas jurídicas de um verniz de independência e neutralidade e escondendo seu papel na permissão da continuidade da reprodução das relações de produção próprias do capitalismo.

Grande parte da visão de autores do movimento *Critical Legal Studies*, por exemplo, foi ditada por essa perspectiva: autores críticos progressos desta corrente definiam o direito como um instrumento de dominação e legitimação de desigualdades, acobertado e normalizado pelo emprego de símbolos (e.g. Gabel & Harris, 1983). Nessa perspectiva radicalmente crítica, a única saída institucional seria o deslocamento do objeto de estudo dos juristas do direito para o poder, pretendendo o desmantelamento da ideologia legalista e liberal e a exposição das relações de opressão e exploração de classe (Hutchinson, 1992). Essa visão, portanto, assume como fundamento um estruturalismo econômico que destaca o direito enquanto instrumento superestrutural determinado, em última instância, pelas dinâmicas do modo de produção capitalista, sendo cética acerca das possibilidades de mudança social por vias jurídicas (e.g. Balbus, 1996; Kennedy, 1995)⁸⁶.

Tanto a visão liberal como a marxista oferecem *insights* relevantes à compreensão dos papéis simbólicos cumpridos pelo direito na legitimação da ação estatal na modernidade, e ambas sustentaram modelos clássicos de análise da legitimidade do direito.

⁸⁵ Também pode-se incluir nesse grupo a perspectiva de Ronald Dworkin (1986), que reconhece, por um lado, que a teoria do direito possui o papel primordial de oferecer uma justificação moral ao uso legítimo da força e, por outro, que a prática jurídica é uma atividade eminentemente interpretativa, que sempre dedica-se a encontrar um sentido, baseado em valores, na conduta que a lei lhes prescreve.

⁸⁶ García-Villegas (2014) reconhece que há correntes de inspiração marxista que rompem com esse paradigma estruturalista na medida em que consideram que a necessidade do Estado moderno de preservar ou incrementar sua legitimidade abre espaços nos quais torna-se possível a indivíduos e a movimentos sociais obter concessões do poder estatal, valendo-se, igualmente, do poder simbólico inerente ao direito: sustenta-se que o direito possui uma dimensão simbólica relativamente autônoma e que atores sociais podem ter oportunidades de se apropriar e manipular o conteúdo simbólico de significados jurídicos, de modo a favorecer suas próprias agendas políticas (e.g. Hunt, 1985).

Ao mesmo tempo, contudo, elas limitam-se em boa medida a analisar o direito por um viés instrumental: ou ele desempenha funções de racionalização e justificação do exercício do poder, ou de acobertamento e normalização da dominação de classe, ou de emancipação social. Como um todo, não se preocupam com uma interpretação sistemática do direito na constituição de contextos sociais, ou de como estes influenciam a evolução do direito - ou seja, das relações entre direito e mudança social - justamente porque enxergam as formas jurídicas como ferramentas externas a serviço de estruturas ou atores sociais.

Essas características das perspectivas liberal e marxista, assim, enfrentam uma limitação: ainda que sejam elas cientes da relevância dos símbolos para a construção da legitimidade (racionalidade) jurídica, o fato de concentrarem-se em aspectos “formais, positivos e comportamentais” do direito (García-Villegas, 2014, p. 106) lhes gera dificuldade em trabalhar o conhecido binômio estrutura/agência. O direito enquanto instituição ou é encarado a partir de certo voluntarismo individualista (uma imposição estatal, fruto de deliberação política, que se racionaliza e se legitima simbolicamente a partir de regras gerais e abstratas, como pretende a visão liberal), ou a partir de certo determinismo estrutural (uma regra destinada a reforçar uma opressão estrutural de classe ditada pelo modo de produção, cujo teor repressivo é naturalizado e ocultado simbolicamente a partir de valores de caráter neutro e universal, como pretende a visão marxista). A primeira perspectiva, em suma, concentra-se nos efeitos de normas jurídicas sobre a agência dos atores sociais e dá pouca atenção aos aspectos estruturais que condicionam esse processo; a segunda, por sua vez, faz o contrário, tomando o direito como uma decorrência natural da estrutura social, relegando a agência ao segundo plano. Ambas as visões concebem os aspectos simbólicos do direito como secundários, quase que decorrentes dos aspectos instrumentais.

Argumento aqui, seguindo novamente García-Villegas (Op. Cit.), que perspectivas construtivistas mantêm uma conexão com a dimensão simbólica do direito que não se verifica nas visões instrumentalistas levantadas acima. Isso se dá porque tais modelos reconhecem o direito, simultaneamente, como parte da estrutura social e como produto dela. Desta forma, entendem que o direito cumpre funções não apenas instrumentais, mas constitutivas na organização social. Essa compreensão trabalha com a premissa de que a linguagem jurídica e os valores incorporados por ela não possuem significados definidos, e que a realidade jurídica, por essa razão, depende em boa medida da capacidade de

instituições e atores sociais de determinar, em meio a disputas políticas, esses significados. Essa fluidez de significados é, no viés construtivista, a principal característica da dimensão simbólica do direito.

Há duas razões para o interesse específico do trabalho por vieses construtivistas. A primeira, já mencionada, é que os aspectos simbólicos do direito aparecem nelas de forma mais central e sistematizada. A segunda é que essas perspectivas surgem historicamente como tentativas de compreensão sistemática de fenômenos de mudança jurídica relacionados à emergência de sociedades capitalistas tardias: a materialização do direito, a perda de centralidade dos códigos enquanto fontes da ciência jurídica, a crescente importância da discricionariedade dos juízes (Poder Judiciário) e da administração pública (Poder Executivo), em detrimento da discricionariedade legislativa, e sobretudo os processos de transnacionalização do direito rompem com o pressuposto de um direito nacional, racional-formal e valorativamente neutro, ressaltando os aspectos políticos e litigiosos da realidade jurídica (Ibid., pp. 107-108). Esses fenômenos dialogam com as crises de racionalidade do Estado social que são apontadas por Offe (1984), e que continuam a existir, com camadas adicionais de complexidade, a partir da intensificação das crises da década de 1970 e com as respostas institucionais que se seguem a ela.

Desta forma, a próxima subseção explora uma perspectiva construtivista específica (a sociologia jurídica bourdieusiana) que toma a dimensão simbólica como um aspecto central da realidade jurídica e da construção da legitimidade da ação administrativa por meio do direito.

3.2. A sociologia jurídica bourdieusiana: o direito enquanto campo social e a disputa política pelo seu capital simbólico

A obra de Bourdieu não costuma ser reconhecida pelo seu interesse no estudo do direito. O autor mantinha impressões conhecidamente pouco elogiosas acerca da chamada “Ciência do Direito” e dos próprios juristas, considerando as normas jurídicas os grandes obstáculos ao conhecimento real das práticas sociais e os juristas, “guardiões da hipocrisia coletiva” e senhores por excelência da violência simbólica na sociedade (García-Villegas, Op. Cit., p. 65). Por outro lado, na única ocasião em que Bourdieu optou por voltar-se de forma

específica a uma reflexão sobre o tema, em seu texto seminal *A Força do Direito - elementos para uma sociologia do campo jurídico* (1989), a academia jurídica francesa reagiu com certo menosprezo, taxando seu trabalho de “antijurídico” (Caillose, 2004 apud Dezalay & Madsen, 2012, p. 434).

A despeito da antipatia que se parece verificar entre Bourdieu e os juristas, sua relevância para o campo jurídico não deve ser subestimada. Seu pessimismo quanto ao potencial do direito enquanto instrumento de emancipação social não se confunde com desinteresse do autor quanto à relevância do direito para a compreensão dos mecanismos de legitimação e reprodução de estruturas sociais: os fenômenos jurídicos, ao contrário, recortam seus trabalhos em diversos momentos⁸⁷.

Há um número relativamente restrito de trabalhos que tenham procurado aplicar um arcabouço teórico bourdieusiano a reflexões específicas sobre problemas jurídicos⁸⁸, mas a sua própria existência aponta para o rico potencial desse ferramental. Nesse sentido, uma das principais contribuições teóricas do próprio Bourdieu, no escopo deste trabalho, é justamente a noção de que a autonomia relativa do campo jurídico pode ser compreendida não por seus aspectos formais ou por sua autorreferencialidade, mas pela existência de uma autoridade jurídica relativamente independente de pressões externas que, por excelência, manifesta a violência simbólica legítima de monopólio do Estado (Bourdieu, 1989, p. 211). Essa noção, na verdade, consiste justamente numa tentativa de romper com a divisão estrita entre as abordagens tipicamente formalistas do fenômeno jurídico, observadas na Ciência do Direito, e as tipicamente instrumentalistas, observadas na Sociologia.

No modelo bourdieusiano, a prática social se explica não simplesmente pela

⁸⁷ Pouco se menciona, por exemplo, o fato de Bourdieu ter sido co-fundador do periódico *Droit et Societé* (Sckell, 2016; Ocqueteau & Soubiran-Paillet, 1996).

⁸⁸ Em revisão bibliográfica sobre o tema, García-Villegas (2004) menciona, no contexto estadunidense, Patricia Ewick e Susan Silbey (1998), Ruth M. Buchanan (1994), Michael W. McCann (1994) e Sally Engle Merry (1990), e, no contexto francês, os trabalhos de Yves Dezalay junto a colaboradores como Austin Sarat (Dezalay et al, 1989), Alain Bancaud (Dezalay e Bancaud, 1984), David M. Trubek e John R. Davis (Trubek et al, 1994), além dos trabalhos de Bancaud (1989 e 1993), Frédéric Ocqueteau e Francine Soubiran-Paillet (1996) e Soubiran-Paillet (1994). Finalmente, na América Latina, pode-se citar os próprios trabalhos de García-Villegas (2004 e 2014) que buscam de algum modo uma reconstrução do pensamento de Bourdieu sobre a eficácia simbólica do direito, além dos clássicos trabalhos de José Eduardo Faria (1988) e Marcelo Neves (2007) que, embora provavelmente não mereçam a alcunha de “bourdieusianos”, buscam incorporar de algum modo as reflexões do autor sobre fenômenos da Sociologia do Direito. Mais recentemente, pode-se falar em José Augusto Fontoura Costa (2011), que faz algo semelhante para uma análise dos mecanismos de resolução de disputas da Organização Mundial do Comércio (OMC), e em Sckell (2016), que tenta uma reconstrução histórica da racionalidade jurídica sobre um arcabouço bourdieusiano.

existência de normas expressas de comportamento, e tampouco por interesses racionalmente calculados, mas também pelo *habitus*. O *habitus*, para Bourdieu, é

“Um sistema de disposições duráveis e intransponíveis que, exprime, sob a forma de preferências sistemáticas, as necessidades objetivas das quais ele é produto. (...) Constituído num tipo determinado de condições materiais de existência, esse sistema de esquemas geradores, inseparavelmente éticos ou estéticos, exprime segundo a sua lógica própria a necessidade dessas condições em sistemas de preferências cujas oposições reproduzem, sob uma forma transfigurada e muitas vezes irreconhecível, as diferenças ligadas à posição na estrutura da distribuição dos instrumentos de apropriação, transmutadas, assim em distinções simbólicas”
(Bourdieu & Saint-Martin, 1976).

O termo se relaciona a outro conceito de suma relevância na obra de Bourdieu - o *campo social*. Campos sociais são espaços dentro dos quais sujeitos dominantes e dominados travam disputas de poder sobre dados capitais. O *habitus*, nesse contexto, pode ser concebido como uma estrutura estruturante: uma internalização da ordem social que produz nos indivíduos os comportamentos considerados apropriados à lógica de um determinado campo social. Esses comportamentos, portanto, não partem de necessidades mecânicas estruturalmente determinadas e tampouco do cálculo racional de indivíduos dotados de livre-arbítrio: eles limitam suas ações de forma espontânea de acordo com os seus *habitus*, sem fazer cálculos utilitaristas deliberados a todo tempo (Sckell, 2016, p. 160).

Habitus não são, portanto, equivalentes de regras (sociais ou propriamente jurídicas): a socialização decorrente deles não se dá como a obediência a regras, mas como a incorporação de padrões sociais de comportamento. Ordens normativas, por sua vez, operam para conformar condutas individuais à lógica da ordem social quando o *habitus*, por uma ou outra razão, fracassa no processo de socialização. Aqui, vislumbra-se novamente a iniciativa bourdieusiana de romper com a tradicional dicotomia entre estrutura e agência, ou entre sociedade e indivíduo, propondo um modelo que racionaliza as influências estruturais sobre o comportamento individual sem, no entanto, esquecer-se do papel da inovação e da criatividade.

Esse modelo destaca-se pelo reconhecimento da importância das representações. A sociologia bourdieusiana trabalha com a noção de que as representações e, mais especificamente, a linguagem possuem uma eficácia especificamente simbólica na construção da realidade: atores sociais aspiram o poder de definir e construir a realidade por meio de atos de nomeação, sejam eles celebrativos ou condenatórios. Sua capacidade de impor a visão legítima, no entanto, depende de seu capital simbólico - o reconhecimento e autoridade que o ator possui dentro de seu campo, que lhe dá poder performativo para impor sua própria representação do mundo social aos demais e em nome dos demais (Bourdieu, 1991, pp. 105-106). A preservação desse capital simbólico, por sua vez, se dá por uma lógica autorizativa: o discurso só possui eficácia simbólica quando sua autoridade é reconhecida pelos sujeitos que estão submetidos a ele, e essa autoridade não é inerente às palavras, mas sim delegada a elas pela autoridade do ator social que as profere (Ibid., pp. 107-111).

Este arcabouço teórico permite, finalmente, chegar à definição que Bourdieu dá ao poder simbólico: trata-se de um poder invisível, que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que estão sujeitos a ele ou mesmo que o exercem por conta própria. Sua compreensão passa pela consideração tanto de vieses idealistas como estruturalistas: sistemas simbólicos podem ser analisados enquanto estruturas estruturantes, uma vez que permitem aos indivíduos tomá-los como instrumentos cognitivos para a construção da realidade por meio das formas simbólicas, mas também como estruturas estruturadas, pois expressam a comunicação de estruturas pré-existentes. O funcionamento conjunto dessas duas dimensões, ideal e estrutural, é o que permite a existência do *habitus*: símbolos não são a mera expressão de estruturas pré-existentes, mas mecanismos políticos autênticos de integração que permitem a formação de consensos sobre os significados do mundo social - permitindo, assim, a reprodução da ordem social (Ibid., pp. 163-164).

A partir dessa síntese, chega-se à capacidade de sistemas simbólicos de cumprir, além de papéis de integração, também de dominação. Classes sociais estão, para Bourdieu, engajadas numa luta constante pelo monopólio da violência simbólica - i.e. pelo poder de impor definições do mundo social que estejam alinhadas aos seus próprios interesses. Essa luta ocorre ou pelo confronto direto, no cotidiano, ou pela representação de profissionais da produção simbólica - *experts* de seus próprios campos sociais, que detêm conhecimento

especializado e são capazes de manipular sistemas simbólicos a fim de construir a realidade social que atenda à sua ideologia (Ibid, pp. 167-168). O poder simbólico, assim, opera de forma relativamente autônoma, transformando-se em uma versão não-arbitrária, legitimada e racionalizada de outras formas de poder, convertendo outras formas de capital em capital cultural e funcionando a partir de um sistema de crenças derivado das relações de dominação existentes entre os atores sociais pertencentes a um mesmo campo social (Ibid., pp. 19-170). A dominação simbólica, portanto, não decorre de qualidades inerentes das palavras, termos ou jargões empregados, mas sim da crença estabelecida entre dominadores e dominados - ou entre autoridades e sujeitos.

Desse modelo, surge a noção de que o direito, tal qual a religião, a ciência e a política, é também um campo social: um multi-cosmo diferenciado e relativamente autônomo em relação a outros campos, com suas próprias regras de funcionamento e lógica interna. Essa lógica é definida por dois fatores distintos. Nas palavras de Sckell (2016),

“O primeiro refere-se às relações de poder específicas que determinam sua estrutura e organizam os conflitos pelo poder. Um primeiro tipo de relação de força ocorre entre os juristas: no campo jurídico, praticantes e teóricos se encontram em uma relação de concorrência e, ao mesmo tempo, de complementaridade. Essas relações de força estão intimamente ligadas àquelas entre os profissionais do direito e os leigos. As complementaridades entre os juristas são mais fortes que suas diferenças, e assim eles se diferenciam dos leigos. Ao mesmo tempo, certo grupo de juristas se identifica com determinado grupo social; tendo em conta os interesses desse grupo social, o grupo de juristas que com ele se identifica procura mudar o direito. O segundo fator do campo jurídico analisado por Bourdieu é a lógica interna do trabalho jurídico: o direito é codificado. Essa codificação gerará os efeitos de racionalização, universalização e normalização” (Sckell, 2016, pp. 162-163).

O capital cultural a ser disputado dentro do campo jurídico, para Bourdieu, é precisamente o poder simbólico implícito nos textos jurídicos: a capacidade do direito de

criar classificações essenciais a uma ordem social (lícito/ilícito, justo/injusto, verdadeiro/falso, etc.) dão a ele imenso poder político por vias simbólicas. O Estado, como ente racionalmente legitimado pelo direito, detém não somente o monopólio da violência física, mas também da violência simbólica, tendo o condão de normalizar, pela linguagem jurídica, relações arbitrárias de poder. Os juristas, nesse sentido, seriam detentores naturais dessa violência simbólica, na medida em que sua competência social e técnica lhes autoriza até certo ponto ter a última palavra sobre a “correta interpretação” dos textos jurídicos e, portanto, de impor significados e valores aos indivíduos por meio da incorporação do *habitus*. A linguagem jurídica empregada nos textos normativos manifesta o exercício do poder simbólico ao incorporar efeitos de apriorização (autonomia do direito em relação a assuntos estranhos à sua lógica), neutralização e universalização, privilegiando construções normativas impessoais, de caráter geral e omnitemporal, com referência a termos vagos que pressupõem consensos éticos formados entre profissionais do campo, dotados de saber especializado (e.g. “boa fé”, “razoabilidade”, “interesse público”, etc.), (Bourdieu, 1989, pp. 215-216).

A maior divergência de Bourdieu em relação às perspectivas marxistas (cuja posição foi resumida na subseção anterior) é que o autor não vê a dimensão simbólica do direito apenas como uma máscara - uma ocultação das relações estruturais de dominação de classe ocasionadas pelo modo de produção capitalista. Não faria sentido, em outras palavras, a divisão marxista entre funções repressivas (instrumentais) e simbólicas (ideológicas) do direito: a lógica de reprodução do campo jurídico seria, em si, simbólica, e a lógica de racionalização das arbitrariedades seria inerente a ela. O elemento central para a compreensão da autonomia do campo jurídico, por outro lado, seria justamente essa dinâmica, e não simplesmente a positividade de normas jurídicas com base em critérios de validade formal - o que é a principal divergência bourdieusiana em relação às visões juspositivistas.

A sofisticação do modelo bourdieusiano reside em boa medida na sua capacidade de perceber os papéis simbólicos exercidos pelo direito na construção de relações legítimas de dominação sem cair nas armadilhas do determinismo estrutural que se afligiam boa parte das visões marxistas: ele estabelece uma correlação teórica clara entre cultura e classe social sem, contudo, compreender a primeira como uma decorrência lógica da segunda, ou subestimar a capacidade de sistemas simbólicos de produzir transformações nas estruturas

que os produzem. O direito, enquanto produção cultural, é construído socialmente com base em relações de dominação de classe, mas também cumpre funções construtivas sobre essa mesma estrutura.

Expostas as linhas gerais e principais conceitos epistemológicos da teoria de Bourdieu, torna-se necessário apresentar algumas das principais objeções e tentativas de recepção dela feitas por autores e correntes teóricas preocupados com as funções simbólicas do direito e seus papéis de dominação e emancipação social. Introduzo aqui o argumento de que o modelo bourdieusiano, a despeito de suas contingências e limitações, pode ser recepcionado criticamente para possibilitar uma análise jus-sociológica compreensiva de dinâmicas entre atores estatais e não-estatais em contextos de transnacionalização e de pluralismo jurídico, bem como das formas pelas quais esses atores se apropriam dos significados jurídicos para construir suas próprias reclamações de legitimidade e, assim, reforçar ou romper relações de dominação pré-existentes.

A primeira crítica que se pode fazer a Bourdieu e que pretendo explorar aqui diz respeito à relação entre direito e mudança social, em sua obra. O modelo bourdieusiano, ao mesmo tempo em que fornece um rico arcabouço teórico à compreensão das funções simbólicas do direito, enxerga o direito em regra como um instrumento de dominação, pouco apto à emancipação social (García-Villegas, 2004 e 2014, pp. 110-112). Isso se dá porque Bourdieu compreende o campo jurídico como apenas relativamente autônomo: sua especificidade de espaço de monopólio da violência legítima o tornaria geralmente próximo demais das relações de dominação, de modo que seu funcionamento tenderia a privilegiar a legitimação de tais relações, e não a sua desconstrução (Bourdieu, 1989, pp. 229-230). Esse fato explica, por um lado, o desdém de Bourdieu pelos juristas e pelo direito enquanto campo do conhecimento e, por outro, a pouca atenção que a sociologia jurídica voltada à identificação de papéis do direito na construção de alternativas institucionais e da mudança social deu historicamente ao seu trabalho⁸⁹.

A segunda crítica diz respeito à especificidade contingencial do pensamento bourdieusiano em relação a um contexto sócio-político estatista e nacionalista: a eficácia

⁸⁹ Uma exceção notável a esta regra é o movimento *Legal Consciousness Studies*, constituído por acadêmicos norte-americanos egressos do *Law and Society* com o objetivo de explorar relações entre direito, socialização e mudança social com ênfase em aspectos culturais. Os aspectos fundamentais desses estudos são descritos por Silbey (2001). Para uma crítica teórica da adequação do uso do ferramental teórico de Bourdieu em estudos sobre consciência jurídica, ver García-Villegas, 2003.

simbólica do direito aparece, na obra de Bourdieu, como a expressão da violência simbólica legítima do Estado. Essa noção alimenta uma ideia do direito como parte de uma estrutura institucional monolítica, reduzindo a relevância de atores não-estatais ou de uma dimensão jurídica focada no exercício de direitos individuais e liberdades civis - i.e. prerrogativas dos indivíduos ou de grupos minoritários exercidos em face do Estado. Desta forma, sua crítica mira uma dominação simbólica praticada por autoridades estatais nacionalmente estabelecidas em um momento histórico específico, tendo dificuldades de descrever relações de dominação desenvolvidas em contextos de pluralismo jurídico, de transnacionalização e heterarquização dos mecanismos de governança econômica, política e social (García-Villegas, 2004, pp. 67-68; Dezalay & Madsen, 2012).

A segunda crítica relaciona-se à primeira: embora o arcabouço teórico bourdieusiano seja claramente aberto à noção de que o direito pode produzir mudança social (uma vez que a construção do mundo social por meio da dominação simbólica tem autonomia em relação à dominação material de classe), seu diagnóstico também implica que a autonomia do direito é reduzida, comparativamente a outros campos sociais. Essa impressão se relaciona justamente à ideia do direito enquanto espaço de monopólio da violência simbólica estatal. A sociologia bourdieusiana se mostra crítica ao papel tradicionalmente cumpridos pelo direito e pelos juristas, compreendendo-o antes como um mecanismo de dominação de classe do que como um instrumento de transformação social.

Cientes destas limitações, diversos autores do campo jus-sociológico buscaram uma recepção crítica do pensamento de Bourdieu, de modo a adaptá-lo às necessidades de um contexto social marcado pela globalização. Dezalay e Mikael Madsen (2012), nessa seara, compreendem que a sociologia jurídica bourdieusiana contribui de modo mais enfático não simplesmente pela introdução de conceitos teóricos à análise moderna de fenômenos jurídicos, mas pela utilização dessas categorias como ferramentas de pesquisa para uma sociologia reflexiva do direito.

Para esses autores, o conceito de “campo social”, ao ressaltar a natureza adversarial de relações sociais e resgatar a relevância do conceito de classe social, contribui para a compreensão de que estratégias internacionais imbricam-se a processos de reprodução social que são incrustados em estruturas nacionais, justamente porque funcionam à base de elites nacionais buscando adquirir relevância e atuação em espaços internacionais. A globalização,

assim, implicaria não numa emergência de novas elites globais, distintas de elites nacionais, que almejam processos de desnacionalização, mas sim na transnacionalização de campos sociais, dentro dos quais atores sociais continuam a se inserir em relações de dominação⁹⁰.

O campo jurídico, evidentemente, inclui-se nesse contexto, na medida em que as práticas jurídicas adquirem uma dimensão transnacional ao mesmo tempo em que permanecem enraizadas em configurações nacionais. O direito e o seu poder simbólico, como definidos por Bourdieu, devem ser compreendidos à luz dessa noção: as mesmas naturalização, neutralização e universalização, que construíram a realidade social do que juristas vieram a compreender como a essência do Estado nacional, funcionam no sentido de legitimar dadas formas de integração entre estruturas nacionais e internacionais. Tais construções são evidentemente distintas, mas importam das estruturas nacionais uma série de elementos similares que contribuem para sua legitimidade e institucionalidade: a própria organização burocrática de estruturas transnacionais extrai seu poder simbólico de modelos nacionais, ainda que as dinâmicas de dominação entre classes sociais sejam diferentes daquela observada nestes modelos⁹¹.

4. Racionalidade simbólica e gestão da moeda: proposta de enfrentamento teórico

Os modelos teóricos resenhados nas seções anteriores se debruçam sobre objetos claramente distintos, no liame entre a Teoria Social e a Sociologia. Nigel Dodd, abordado na primeira parte do capítulo, busca um resgate da epistemologia subjacente à teoria social de Georg Simmel para organizar o arcabouço teórico de uma sociologia da moeda, preocupando-se em especial com a natureza fiduciária das redes monetárias e da atuação estatal sobre a moeda; Claus Offe, explorado na segunda seção, é um degrau argumentativo substancial

⁹⁰ Trubek et al (1994) dialogam profundamente com essas noções, argumentando que processos de internacionalização, transnacionalização e supranacionalização podem ser estudados a partir de seus impactos sobre campos jurídicos nacionalmente localizados (pp. 411-412). A justificativa para a adoção dessa metodologia seria a persistência do enraizamento nacional das práticas jurídicas e do desenvolvimento dos campos jurídicos, mesmo em face de fenômenos de globalização.

⁹¹ Um exemplo didático desse fato é a forma pela qual as instituições de governança supranacional da União Europeia buscam construir legitimidade política a partir da mimetização de estruturas e métodos eleitorais e tomada de decisões de democracias liberais nacionais (e.g. as eleições parlamentares europeias ocorrendo paralelamente às eleições nacionais), ao mesmo tempo em que a crise de representatividade dos órgãos supranacionais e as assimetrias de poder político dentro do bloco ficam progressivamente mais evidentes.

para a ideia (central para esta dissertação) de que a racionalidade simbólica cumpre um papel decisivo no apaziguamento de conflitos entre os tipos formal e material de racionalidade da ação administrativa estatal em sociedades de capitalismo tardio; finalmente, Pierre Bourdieu, cuja teoria foi visitada na terceira seção, explora a noção de que as relações constitutivas entre direito e realidade social podem ser compreendidas a partir do poder simbólico dos textos jurídicos, derivado do *status* do campo jurídico como espaço de disputa pelo monopólio da violência simbólica legítima.

A despeito de suas diferenças em termos de metodologia e argumentação, entendo que as três perspectivas possuem um número de pontos de contato, que, quando considerados em conjunto, podem fornecer, no campo da sociologia jurídica, um arcabouço apto a analisar os papéis cumpridos pelo direito na construção de uma racionalidade simbólica da gestão da moeda. Especificamente, entendendo que as considerações de Offe e Bourdieu, quando empregadas adequadamente, podem compensar uma das principais lacunas do pensamento de Dodd: sua restrição aos aspectos mínimos da relação entre direito, Estado e moeda, que torna difícil sua aplicação à análise de estruturas monetárias concretas, ainda que num plano meramente teórico. Esse exercício, ademais, pode contribuir para uma conversão da teoria social de Dodd em uma sociologia jurídica da moeda: um modelo teórico capaz de analisar as práticas de política monetária a partir de suas dimensões sócio-jurídicas. As formas pelas quais essas perspectivas dialogam no contexto deste trabalho serão traçadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III: TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY SOCIAL DE BANCOS CENTRAIS INDEPENDENTES – A RACIONALIDADE SIMBÓLICA DA GESTÃO DA MOEDA EM AÇÃO

No primeiro capítulo, dediquei-me a delimitar os contornos do problema, explicitando a insuficiência de mecanismos de transparência e *accountability* social para suprir o déficit democrático da gestão da moeda decorrente da independência dos bancos centrais num contexto pós-Bretton Woods, bem como a inaptidão de uma visão formalista do direito para avaliar o funcionamento de tais mecanismos. No capítulo seguinte, procurei fornecer um esquema teórico apto a analisar a eficácia simbólica das normas jurídicas no funcionamento da gestão da moeda por bancos centrais independentes.

Este capítulo final, finalmente, aplica o esquema teórico desenvolvido no Capítulo II ao problema enunciado no Capítulo I: primeiro, faz uma consideração teórica sobre como as funções simbólicas do direito se aplicam especificamente às regras de transparência e *accountability* social da política monetária; em seguida, busca analisar, a partir de mecanismos concretos, como essas funções operam, de modo a ilustrar o argumento teórico enunciado; por fim, pondera algumas das suas limitações. Esse exercício conclui, portanto, o arco argumentativo do trabalho.

1. Funções simbólicas do direito e *accountability* social da gestão da moeda: considerações teóricas

Cabe aqui recapitular uma noção que já estabeleci anteriormente nesta dissertação: regras de *accountability* social não operam de forma neutra ou acessória em relação às relações de legitimidade às quais estão associadas, tendo, ao invés disso, um papel constitutivo na formação dessas relações. A natureza informal das sanções sociais sugere que o grau de responsividade de um ator estatal pode ser condicionado pelo risco percebido por ele em desagradar uns ou outros fóruns de *accountability*: na prática, isso implica que determinadas relações de *accountability* social tendem a prevalecer sobre as demais em razão da capacidade assimétrica que fóruns possuem de impor sanções dissuasivas. Assim, enquanto alguns fóruns subsumem-se a formulação de Bovens (2007), mostrando-se apenas acessórios aos mecanismos formais e vinculantes de *accountability* vertical e horizontal,

outros demonstram ter poder autônomo e independente desses mecanismos.

Essa ideia se mostra central à percepção das dinâmicas de poder envolvidas na *accountability* de bancos centrais independentes. Mecanismos formais de *accountability* são menos importantes nesses contextos, uma vez que relações verticais ou inexistem (quando há independência formal) ou não são tipicamente utilizados (quando há independência de fato), enquanto relações horizontais dificilmente levam à imposição de sanções formais, como a reversão de atos administrativos ou a pena política de destituição de diretores. A blindagem jurídico-política pressuposta pela independência de bancos centrais significa que os principais movimentos de grupos externos para influenciar as decisões desses órgãos se dão no campo informal, ao mesmo tempo que as autoridades balizam suas próprias estratégias de ação com base na expectativa de sofrerem sanções desse tipo.

Bancos centrais, nesse sentido, trabalham com a perspectiva de sofrer sanções sociais de um número de fóruns em razão do mérito de suas ações na gestão da moeda: cidadãos, consumidores, trabalhadores, entidades organizadas da sociedade civil, tomadores e concedentes de crédito, investidores financeiros, etc. O dinheiro, sendo contrapartida do crédito e uma “pretensão contra a sociedade”, consiste numa fonte de poder simbólico que é almejada por todas essas classes, e a política monetária, ao considerar *trade-offs* na execução de seu mandato de manutenção da estabilidade de preços (e, em alguns casos, também de manutenção do pleno emprego e da estabilidade financeira), é uma técnica de distribuição desse poder.

Por essa razão, ainda que a moeda fosse logicamente neutra em relação à economia real no longo prazo, essa neutralidade não se verificaria no plano político, e não é possível indagar da gestão da moeda como um exercício puramente técnico: ela se determina, em alguma medida, a partir do grau de responsividade de autoridades monetárias às preferências políticas de dadas classes sociais, frequentemente em detrimento das de outras.

O fato de que essas relações de *accountability* se dão frequentemente de modo informal poderia levar à suposição de que o direito tem um papel reduzido em seu funcionamento. Essa hipótese, contudo, mostra-se equivocada quando contraposta à tecnologia de transparência tipicamente empregada por bancos centrais independentes no contexto da ‘revolução silenciosa’ de Blinder.

Com o abandono gradativo do Padrão-Dólar-Ouro pós-Bretton Woods, as moedas nacionais são desvinculadas dos preços de quaisquer ativos em negociação nos mercados internacionais. Não há mais, nesse contexto, livre-conversibilidade da moeda em objetos intrinsecamente valiosos: a ancoragem monetária formal, fundada na declaração do preço oficial do ouro, é substituída pela ancoragem jurídico-institucional, que garante a separação entre poder político e poder monetário, feita por uma autoridade independente (Aglietta & Cartelier, 1998 apud Duran, 2012, pp. 39-40). Exige-se, assim, que a gestão da moeda tenha distanciamento em relação às disputas entre preferências políticas que ocorrem na esfera pública. A validade material do padrão monetário, portanto, passa a se lastrear na legitimidade de sua gestão, que se constrói a partir da neutralidade.

A organização jurídica de bancos centrais independentes, assim, contribui para a legitimidade da política monetária partir da apropriação simbólica da imparcialidade política - i.e. da ideia de que a moeda, como mero instrumento de intermediação de trocas, não cumpre um papel na redistribuição de riqueza entre atores e classes sociais⁹². Na linguagem de Bourdieu (1989), a positivação dos termos jurídico-formais da independência em diplomas legais tem o efeito de apriorizar, neutralizar e universalizar as opções políticas envolvidas no desenho de um banco central independente, criando, ao mesmo tempo, espaços de transparência que criam a noção de que as atividades de gestão da moeda são auditáveis pelo público. Os elementos jurídicos dessa construção institucional não são portanto simplesmente instrumentais, mas constitutivos: o direito apropria-se de princípios de conteúdo ético-político, como a impessoalidade, isonomia, publicidade e *accountability*, apagando assimetrias de poder e déficits democráticos decorrentes do insulamento do banco central em relação ao governo e de sua independência operacional. Da mesma forma, o distanciamento jurídico da burocracia em relação à política oculta, de modo ideológico, os dilemas distributivos e considerações de *trade-offs* inerentes à gestão da moeda, traduzindo as discussões em termos puramente técnico-rationais.

Os papéis cumpridos pelo direito no funcionamento de bancos centrais independentes podem ser mais bem compreendidos a partir da distinção analítica entre funções instrumentais e simbólicas do direito (García-Villegas, 2014, pp. 91-92). No plano instrumental, normas jurídicas operam como mecanismos de vocalização de demandas,

⁹² Como já examinado no capítulo anterior, essa noção é refutada por Dodd (1994), que ressalta o aspecto empoderador da moeda, residente em seu poder simbólico.

construindo espaços formais pelos quais as autoridades passam a comunicar publicamente o teor de suas decisões, prestar contas dos seus fundamentos e até mesmo admitir a manifestação (não-vinculantes) de setores diversos da sociedade civil em consultas e audiências públicas. A divulgação constante das decisões da burocracia aumenta a previsibilidade de qual será o seu teor, o que por sua vez traz um ganho de eficiência (ou de racionalidade material): atores econômicos orientam suas decisões de poupança e investimento com base (ao menos em parte) em expectativas sobre a variação de grandezas macroeconômicas, o que permite aos bancos centrais influenciar o seu comportamento por meio da sinalização de continuidade ou de mudanças na condução da gestão da moeda.

No plano simbólico, por sua vez, as regras jurídicas de *accountability* social reforçam a percepção pública da IBC e a legitimidade do banco central enquanto um ator neutro e desinteressado em relação aos diversos interesses em jogo - i.e. sua racionalidade simbólica. Por extensão, essas regras constroem a confiança social na moeda: a noção de que ela continuará a ser aceita enquanto meio de pagamento por um número suficiente de atores sociais.

Na falta de um lastro material ao valor do dinheiro, a confiança dos atores na neutralidade instrumental da moeda passa a depender quase que exclusivamente da posição neutra das autoridades monetárias, que por sua vez depende de um desenho jurídico de independência, transparência e auditabilidade. Por outro lado, tais regras também desarmam em boa parte os questionamentos de ordem democrática sobre o insulamento político dos bancos centrais: se órgãos representativos eleitos não possuem mais ingerência operacional sobre a gestão da moeda, o público nunca teve tanto acesso ao conhecimento dela como tem na atualidade - o que remete a um ganho, e não a um déficit democrático.

Esse fenômeno é também central à compreensão do comportamento regulatório de autoridades monetárias perante os mercados financeiros: o controle da flutuação do câmbio passa a ser feito por meio de intervenções pontuais, usando-se do poder de compra das reservas cambiais; a estabilidade de preços é alcançada por regimes de metas de inflação, atingidas pela manipulação da taxa básica de juros e seus efeitos potenciais sobre as demais taxas de juros empregadas por instituições financeiras nos mercados de crédito.

Essas ferramentas se distinguem de instrumentos regulatórios tradicionais, uma vez que sua efetividade depende menos de sanções formais e mais da deferência de atores

econômicos cuja ação os reguladores pretendem influenciar; obtê-la, por sua vez, depende da percepção da parte desses atores de que a ação de bancos centrais se dá de modo calculável e previsível.

Em outras palavras, a comunicação mostra-se um instrumento-chave da governança da gestão da moeda. A explicitação dos objetivos da política monetária em diplomas legais, nesse sentido, é central para obter esse efeito, bem como a existência de regras jurídicas de transparência que revelem as ações e estratégias empregadas por essas autoridades para atingir esses fins. Ao regram a forma e a extensão da independência e da transparência de bancos centrais, o direito incrementa sua capacidade de manter a confiança dos atores econômicos e de, assim, garantir a transmissão da política monetária.

Em suma, o que se observa é que o direito dota a ação administrativa de bancos centrais independentes de racionalidade simbólica, permitindo a mediação dos conflitos entre sua racionalidade formal e material. A gestão da moeda não se legitima simplesmente pela sua conformidade com regras gerais e abstratas em termos weberianos, uma vez que, como já abordado no Capítulo I, ela trabalha principalmente a partir do exercício de capacidade normativa de conjuntura; tampouco se legitima apenas pela eficiência de resultados, uma vez que, como aponta Offe (1984), a percepção de racionalidade material depende da medida em que os interesses de determinados grupos são contemplados por uma dada decisão política.

A racionalidade simbólica, nesse sentido, permite apaziguar as divergências entre interesses com pouco espaço para conciliação por meio do apelo a bases de apoio supraleais: ações praticadas no exercício da gestão da moeda revestem-se de neutralidade, tecnicidade e transparência, incorporando, no plano simbólico, valores universais que as tornam aceitáveis a fóruns diferentes de modo relativamente independente de seu conteúdo. A dissociação entre as funções jurídico-instrumentais e jurídico-simbólicas das regras de *accountability* social permite compreender o papel central que elas cumprem na legitimação de bancos centrais no exercício da política monetária. Esse raciocínio ganha relevância a partir da constatação de que a gestão da moeda tem todos os atores sociais como *stakeholders*: uma vez que todos encontram-se inseridos em relações de crédito, na condição simultânea de credores e devedores, suas posições dentro de redes monetárias indicam os grupos de interesse aos quais pertencem e as relações de *accountability* que tendem a

desenvolver com bancos centrais.

Evidentemente, o argumento elaborado até agora também deixa aberta uma questão adicional, implícita na pergunta de pesquisa da dissertação: que fóruns e relações de *accountability* são esses, e como o arcabouço teórico desenvolvido até aqui auxilia a compreensão do seu funcionamento?

Para os fins deste trabalho, entendo pertinente classificar as relações de *accountability* social envolvendo bancos centrais independentes em duas grandes categorias, já introduzidas no Capítulo I: a *accountability* de mercado e a *accountability* de pares⁹³ (Quadro II).

Quadro II - Mecanismos de *Accountability* Social e Aplicabilidade à Gestão da Moeda

	Fórum de <i>Accountability</i>	Autoridade	Sanção penal para a Autoridade	Exemplo (Gestão da Moeda)
<i>Accountability</i> de Mercado	Investidores e Consumidores	Empresa ou Governo	Perda de acesso ou aumento do custo do capital	Fuga de capitais de economias que mantêm taxas de juros comparativamente baixas (investidores)/Perda de eficácia da regra de curso legal da moeda (consumidores)
<i>Accountability</i> de Pares	Organizações	Organizações pares e seus líderes	Efeitos em vínculos com redes e redução de apoio pela sociedade civil	Críticas de associações acadêmicas ou profissionais à política monetária
<i>Accountability</i> Reputacional	Pares e público difuso	Indivíduo ou agência	Efeitos difusos sobre reputação e/ou prestígio	Agravo da reputação de banqueiros centrais perante a opinião pública em razão de maus resultados macroeconômicos

⁹³ Conforme Grant e Keohane (2005), os mecanismos de *accountability* social classificam-se em três tipos: de mercado, de pares e reputacional. As duas primeiras categorias são mutuamente exclusivas, referindo-se a esquemas essencialmente distintos e que estabelecem diálogos com fóruns de *accountability* diferentes; a terceira categoria é mais pervasiva, estando de algum modo envolvida no funcionamento das suas primeiras e, também, determinando o funcionamento de relações de *accountability* social quando nenhuma das duas primeiras está presente - o que permite tratá-la como uma categoria à parte e autônoma.

Fonte: Grant e Keohane (2005), adaptado.

A *accountability* de mercado, segundo essa taxonomia, refere-se a relações nas quais o fórum é composto de investidores (sejam eles cotistas/acionistas ou credores/portadores de títulos de dívida) ou de consumidores, que se organizam e atuam geralmente por meio de estruturas de mercado. Esses fóruns são capazes de impor sanções tanto penais como premiais, relacionadas ao acesso e custo do capital, em razão das práticas adotadas por atores que estão sujeitos a eles (empresas ou governos). A *accountability* de pares, por outro lado, se dá em relação a organizações que não possuem relação de hierarquia com os atores e que, pela sua natureza técnica, acadêmica ou profissional, funcionam como seus pares, tendo condições de avaliar o mérito de suas práticas institucionais a partir do seu próprio código. A *accountability* reputacional, por fim, refere-se a relações de ordem mais orgânica, estabelecidas de modo difuso e menos organizado com base na opinião pública.

No contexto específico da gestão da moeda, os fóruns que mantêm relações de *accountability* de mercado são os investidores organizados em nível nacional ou transnacional, cujas decisões de investimento ou desinvestimento são influenciadas pela política monetária, e os consumidores, que aceitam e empregam a moeda estatal enquanto meio de pagamento e, assim, garantem a continuidade de sua circulação. Exemplos de fóruns que mantêm relações de *accountability* de pares, por sua vez, são redes acadêmicas, órgãos multilaterais transnacionais com participação de bancos centrais (e.g. FMI, BCI, OCDE ou Banco Mundial) ou outras organizações especializadas no estudo técnico da moeda (Duran, 2012, p. 103) - geralmente inseridas em comunidades epistêmicas⁹⁴.

Cabe aqui resgatar a crítica já feita no Capítulo I aos mecanismos de *accountability* social de bancos centrais advindos da ‘revolução silenciosa’: esses instrumentos, ao contrário do que a maior parte da literatura parece sugerir, não operam de forma neutra, pois funcionam no contexto da economia política da IBC. Uma vez que bancos centrais têm a necessidade de se legitimar simultaneamente perante o *Staatvolk* e o *Marktvolk* (Streeck, 2014), embora os interesses desses dois corpos constituintes estejam em frequente desacordo, o que se dá é uma crise de racionalidade material que se busca solucionar pela incrementação da racionalidade simbólica da política monetária. O recurso retórico à

⁹⁴ Para uma retomada do conceito de comunidade epistêmica, ver Capítulo I, seção 1.1.

independência operacional e ao distanciamento técnico-racional da gestão da moeda e a adoção de regras de transparência desempenham esse papel, uma vez que permitem a pacificação desses conflitos por meio do apelo a valores e símbolos universais (bases supraleais), sem que a autoridade monetária precisa recorrer à negociação junto a grupos de interesse (bases infralegais).

A decorrência lógica desse argumento é que, em situações de conflito com margens estreitas para conciliação de interesses (algo relativamente comum na política monetária, principalmente em contextos de crise), a gestão da moeda pode decidir por cursos de ação que observam os interesses de um desses dois grandes fóruns em detrimento do outro sem, contudo, perder racionalidade material. Isso se obtém não por um consenso material entre as partes em conflito, como apontaria Offe (1984), mas pela apropriação da violência simbólica inerente às formas jurídicas de regras de transparência que promovem a isonomia, como seria possível apontar com base em Bourdieu (1989). Mecanismos de *accountability* social baseados em transparência são relevantes nesse sentido porque em tese permitem que quaisquer fóruns tomem conhecimento das ações e da racionalidade de bancos centrais, construindo, no plano simbólico, a ideia de neutralidade e isonomia na qual a validade material da moeda se ancora; na prática, contudo, uns fóruns terão condições de comunicar suas preferências de modo mais efetivo e (mais importante) de impor sanções de maior potencial dissuasivo, caso elas não sejam atendidas.

Foge ao trabalho indagar sobre as razões (ideológicas ou pragmáticas) que possam levar bancos centrais a atender em medida maior os interesses do *Staatvolk* ou do *Markvolk* - ainda que, ao longo do Capítulo I, tenha ensaiado essa reflexão. O que interessa neste momento do trabalho, no entanto, é avaliar alguns mecanismos de *accountability* social recorrentemente observados em bancos centrais independentes a partir da diferenciação entre suas dimensões jurídico-instrumentais e jurídico-simbólicas. Para esta análise, foram eleitos os instrumentos de divulgação de atividades de comitês de política monetária, dos quais tratarei na próxima seção⁹⁵.

⁹⁵ Ressalto aqui que a análise feita nesta seção não se pretende taxativa, mas sim exemplificativa; seu objetivo não é fornecer um diagnóstico definitivo sobre o funcionamento dos mecanismos de transparência e *accountability* de bancos centrais independentes, mas uma ilustração de como a leitura teórica apresentada na seção anterior pode explicar a operação prática de alguns dos principais mecanismos do gênero. Esse exercício, evidentemente, não substitui uma análise empírica (quantitativa ou qualitativa) sobre o tema, mas permite ilustrar e perceber os limites da reflexão teórica feita ao longo da dissertação.

2. Análise ilustrativa: comitês de política monetária e a publicização periódica de suas atividades

A existência de comitês de política monetária é uma característica comumente observada de bancos centrais independentes na atualidade⁹⁶. A tendência de organização colegiada das decisões sobre a gestão da moeda foi um dos aspectos da ‘revolução silenciosa’ descritos por Blinder (2004), que a percebia como um aspecto decorrente do ganho de independência de autoridades monetárias: a colegialidade teria se tornado um imperativo de boa governança, destinado a evitar uma gestão autocrática da política monetária. Na literatura econômica ortodoxa, também parece haver um forte consenso sobre as vantagens do *monetary policy by committee* enquanto processo decisório: a capacidade de colegiados de abarcar posições dissonantes, as menores chances de prevalência de posições radicais, a maior chance de inércia em relação a posições tomadas anteriormente e a maior precisão de uma combinação de prognósticos em comparação com um prognóstico único implicariam que, em geral, decisões colegiadas de política monetária tenderiam a ter níveis de qualidade superiores a decisões individuais de banqueiros centrais (e.g. Blinder, 2008; Riboni, 2010; Fischer, 2017).

O que me interessa especificamente não é a organização interna e funcionamento desses comitês, mas sim a forma de operação de sua *accountability* social. A comunicação de tais órgãos para com a sociedade civil se baseia essencialmente em regras de transparência, que lhes obrigam a divulgar à sociedade civil suas atividades, o teor e o fundamento de suas decisões de forma periódica e relativamente constante. Essa transparência permite que o público tome ciência não apenas dos objetivos da política monetária (algo que é possível pela simples especificação desses objetivos em leis ou atos normativos), mas também de dois tipos principais de informação: (i) as ações tomadas para a consecução desses fins; e (ii) a postura a ser esperada da autoridade monetária no curto/médio prazo, a partir de possíveis cenários de evolução macroeconômica.

⁹⁶ O primeiro comitê do gênero parece ter sido o *Federal Open Market Committee* (FOMC), do Fed, nos Estados Unidos, criado originalmente em 1933. Hoje, contudo, há um grande número de jurisdições nas quais a política monetária é confiada a órgãos colegiados internos de bancos centrais - inclusive o Brasil, onde essa competência é reservada desde 1996 ao Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (Copom), por força da Circular BCB nº 2.698, de 20 de junho de 1996. O *Zentralbankrat*, do *Deutsche Bundesbank* (Alemanha), e o *Monetary Policy Committee* (MPC), do *Bank of England* (Reino Unido), são outros exemplos relevantes.

A divulgação de relatórios periódicos de atividades permite o acompanhamento constante das medidas tomadas para a preservação da estabilidade de preços e consecução de outros possíveis objetivos da política monetária. A partir da década de 1990, quando os regimes de metas de inflação e a manipulação das taxas de juros *overnight* tornam-se a tecnologia de ponta de bancos centrais, esses relatórios passam a tratar essencialmente a definição da meta das taxas básicas de juros em face de determinados cenários macroeconômicos, bem como dos possíveis efeitos dessas medidas em face dos variados cenários considerados⁹⁷. A divulgação de prognósticos, por sua vez, costuma ser integrada a esses relatórios, uma vez que as condutas atuais de autoridades monetárias se justificam também como medidas de prevenção da eclosão ou agravamento de problemas, como eventuais picos inflacionários esperados em razão de aquecimento da atividade econômica.

É comum que esses mecanismos sejam desenhados juridicamente, e não apenas aplicados por liberalidade dos bancos centrais. No entanto, também é comum que tenham um grau reduzido de juridicidade e que sua incorporação seja feita de modo relativamente voluntário pelas autoridades monetária: o FOMC, por exemplo, decidiu incorporar regras de publicação periódica de suas atividades por meio da transcrição de suas reuniões a partir do *Government in the Sunshine Act* (1976), a despeito de haver uma margem razoável de dúvida sobre se a lei em questão de fato se aplicaria a ele (Duran, 2012, p. 214); no Brasil, por sua vez, a obrigação do BCB de divulgar trimestralmente relatórios de inflação foi imposta pelo Decreto nº 3.088/99⁹⁸, mas medidas adicionais de transparência, como a publicização periódica de atas de reuniões do Copom, foram tomadas por iniciativa da própria autoridade monetária⁹⁹ ¹⁰⁰. No todo, há uma tendência geral da parte de bancos centrais com algum grau de independência de incorporar por conta própria ou com algum grau de voluntariedade instrumentos jurídicos de *accountability* social, mesmo que a título

⁹⁷ Mais recentemente, no contexto pós-Crise de 2008, outras ferramentas, como os *quantitative easings*, ganharam proeminência nesse tipo de relatório, incorporando-se publicamente ao ferramental da gestão da moeda.

⁹⁸ Art. 5º, Decreto nº 3.088/99: “O Banco Central do Brasil divulgará, até o último dia de cada trimestre civil, Relatório de Inflação abordando o desempenho do regime de ‘metas para a inflação’, os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação”.

⁹⁹ Art. 4º, § 5º, Circular BCB nº 3.868, de 19 de dezembro de 2017: “As Atas das reuniões do Copom serão divulgadas no prazo de até seis dias úteis após a data de sua realização”.

¹⁰⁰ Adicionalmente, o BCB foi um dos primeiros órgãos da Administração Pública Federal a adotar voluntariamente os deveres de transparência impostos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11, ou LAI) e pela Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto nº 8.777/16). As metas de transparência ocupam também uma porção relevante do pilar de Cidadania Financeira da Agenda BC+, adotada pela autoridade a partir de 2017. Cf. <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/BCMAIS/>>. Acesso em 06.11.2018.

de *soft law*, ao longo das décadas de 1990 e 2000 (Ibid., p. 219).

Para os diversos fóruns sociais, essa publicização significa a oportunidade de auditar a racionalidade material da gestão da moeda e, por consequência, prever os seus rumos, orientando suas próprias decisões com base nessas previsões. Em termos de *accountability*, a prestação de contas lhe dá meios de fiscalizar a ação dos bancos centrais e, conforme o caso, impor-lhes sanções de ordem penal ou premial¹⁰¹. É evidente que essa dinâmica serve de forma mais proeminente a relações de *accountability* de mercado, ainda que em tese os dados divulgados possam ser utilizados por outros atores que não investidores e consumidores: o principal objetivo da divulgação periódica de informações é renovar a percepção pública de distanciamento técnico e neutralidade política da gestão da moeda e, assim, preservar a confiança social na validade do padrão monetário e a capacidade da política monetária de influenciar o comportamento de investidores por meio da sinalização.

Ainda nesse sentido, mesmo quando se busca atender à *accountability* de pares, incorpora-se padrões fixados em nível transacional por comunidades epistêmicas atreladas a determinados consensos macroeconômicos alinhados às expectativas de investidores: a adoção ou não-adoção de parâmetros de transparência e governança fixados pelo BCI, pelo FMI ou pelo Comitê da Basileia têm efeitos concretos sobre o comportamento de fluxos de investimento, principalmente de ordem financeira.

É interessante, nesse diapasão, notar alguns aspectos dos efeitos desses mecanismos. Primeiro, esse tipo de arcabouço de transparência é voltado a um público específico - os investidores, que efetivamente acompanham de forma constante a evolução das variáveis macroeconômicas e, em troca, premiam ou penalizam as autoridades monetárias. Isso implica que embora outros fóruns possam usar-se dessa transparência para exercer formas de controle social sobre bancos centrais, as autoridades não necessariamente são preparadas para tomar conhecimento da sua concordância ou discordância para com suas próprias ações, e, ainda que o façam, as possíveis sanções das quais tais fóruns possam lançar mão tenham efeitos concretos de estímulo ou de dissuasão. As sanções do *Marktvolk*, de outro lado, são lançadas de modo rápido, quantitativo e perceptível, tendo efeitos

¹⁰¹ Os comitês são um exemplo claro do argumento já enunciado no Capítulo I: de um embaraço à atividade burocrática de gestão da moeda, a transparência se torna um instrumento de comunicação entre regulador e regulados, essencial à condução da política monetária.

macroeconômicos muito mais sonoros, repercutidos quase que instantaneamente pela mídia especializada e pela comunicação digital.

Residem aí as principais diferenças entre as funções instrumentais e simbólicas das regras jurídicas de transparência que norteiam a publicação de atividades dos comitês. No plano instrumental, seu efeito é produzir nos seus destinatários (os bancos centrais) um certo comportamento - o de divulgar as suas decisões e fundamentá-las com dados concretos e com prognósticos plausíveis sobre o cenário macroeconômico que se apresenta, explicitando a públicos específicos (especialistas e investidores) sua racionalidade material.

Simbolicamente, no entanto, seu efeito é o de reforçar a legitimidade da ação dessas autoridades de modo relativamente independente do conteúdo dessa ação, apropriando-se de representações políticas como a neutralidade e a impessoalidade, e ocultando a sua dimensão político-distributiva. Ao mesmo tempo, a violência simbólica desses dispositivos legais permite que os bancos centrais apropriem-se de significados associados ao direito, como transparência e *accountability* (Trubek e Trubek, 2006, p. 26), embora promovam graus reduzidos de transparência a públicos leigos e demonstrem uma *accountability* duvidosa em face do *Staatvolk*, comparativamente ao *Marktvolk*, em razão da sua dificuldade em impor sanções estimulantes ou dissuasivas.

A dificuldade do *Staatvolk* de impor sanções informais na mesma medida que o *Marktvolk* o tornam um fórum dependente de estruturas políticas capazes de impor sanções formais. Aqui, a visão tradicional sobre a *accountability* social, presente na formulação de Bovens (2007), parece fazer mais sentido: a participação de cidadãos e movimentos sociais funciona de modo relativamente acessório a mecanismos horizontais de *accountability*, capazes de impor sanções formais a banqueiros centrais em razão de uma “má gestão da moeda”, inclusive com penas políticas de destituição e/ou não recondução ao cargo por um novo mandato¹⁰², ou até mesmo de cassação/reversão de decisões. A natureza administrativa e/ou parlamentar desse controle varia conforme o contexto jurídico-institucional no qual a

¹⁰² Em alguma medida, pode-se verificar esse mecanismo em ação na decisão de Donald Trump de não reconduzir a democrata Janet Yellen a um novo mandato como *chairwoman* do Fed, substituindo-a pelo republicano Jerome Powell: conforme já levantado na Introdução, a campanha presidencial havia sido marcada por críticas contundentes do então presidenciável republicano à política monetária da autoridade, indicando desconformidade entre suas visões para a gestão da moeda. No entanto, considerando o perfil relativamente similar de Yellen e Powell, é possível também indagar se a substituição não teria sido motivada simplesmente por questões partidárias - o que excluiria a hipótese de tratar-se de um caso de bom funcionamento da *accountability* política.

autoridade está inserida¹⁰³, mas, invariavelmente, seu potencial é justamente dar juridicidade a sanções informais.

Mesmo assim, a capacidade do *Staatvolk* de utilizar-se desses mecanismos me parece duvidosa. Retomo, aqui, a posição de Greta Krippner (2011): a retirada do poder monetário da esfera de deliberação pública foi apoiada e adotada por *policymakers*, em boa parte, por isentá-los da responsabilidade política pela adoção de receituários macroeconômicos impopulares (pp. 147-148). Na prática, isso implica que embora mecanismos de *accountability* política tenham uma dimensão social considerável, uma vez que costumam adotar práticas deliberadas de transparência¹⁰⁴, a imposição efetiva de sanções é tratada como um instrumento drástico e dificilmente empregado, em razão de suas potenciais consequências econômicas desastrosas - algo que Ronald Dworkin poderia chamar de “arma nuclear constitucional”¹⁰⁵. O levantamento da possibilidade real de reversão de decisões da autoridade monetária ou mesmo de destituição de seus diretores em razão do mérito político de suas ações é uma violação *de facto* (ainda que estatutariamente adequada) da independência da política monetária, e, o sendo, tende a sofrer sanções informais do *Marktvolk*¹⁰⁶. Desta forma, ainda que praticados de modo racional-formal, tais atos afetariam negativamente a racionalidade simbólica da gestão da moeda - e, portanto,

¹⁰³ Por exemplo, enquanto a *accountability* do BCB possui um perfil claramente administrativo, com mecanismos voltados à prestação de contas ao Ministério da Fazenda e, por extensão, à Presidência da República, o perfil da *accountability* do Fed é manifestamente parlamentar, tendo o Executivo um papel relativamente secundário nesse sentido.

¹⁰⁴ Nesse sentido, pode-se destacar o fato de que prestações de contas a órgãos políticos por autoridades monetárias costumam ser feitas por comunicações públicas e amplamente acessíveis, e não em caráter sigiloso. Como exemplo, cito, no caso do Brasil, o dever do Presidente do BCB de dirigir carta aberta ao Ministro da Fazenda em hipótese de descumprimento de meta de inflação (art. 4º, Parágrafo Único, Decreto nº 3.088/99), bem como, no caso estadunidense, o *Semiannual Monetary Policy Report to Congress*, que obriga o Fed a, semestralmente, prestar contas publicamente à House of Representatives e ao Senado sobre os efeitos de suas decisões na condução da política monetária, com testemunho oral obrigatório do *chairperson* do Fed sobre o conteúdo do relatório, em sessão pública, nos termos do *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* (1978). As sessões são geralmente televisionadas ao vivo, de modo que sua divulgação é ampla.

¹⁰⁵ O termo foi empregado por Dworkin para descrever os riscos envolvidos na decretação de um *impeachment* presidencial e argumentar pela sua inadequação no caso específico contra Bill Clinton, processado em 1998 (Abrams, 1998).

¹⁰⁶ No caso brasileiro, há um episódio que exemplifica a dificuldade de fóruns sociais não pertencentes ao *Marktvolk* em pressionar o Poder competente (no caso, o Executivo) em tornar o banco central *accountable* por mecanismos formais. Trata-se da edição da Medida Provisória nº 207/04 pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), feita com o objetivo de estender foro privilegiado ao então Presidente do BCB, Henrique Meirelles, após abertura de investigações contra ele por suposto crime de sonegação fiscal: no caso, a despeito de pressões da imprensa e da opinião pública, o governo agiu para manter Meirelles na direção da autoridade monetária, sinalizando ao mercado a continuidade da linha de política monetária levada a cabo até então (Ripardo, 2004). Este caso é marcante sobretudo porque a mera possibilidade de renúncia de Meirelles em razão de um escândalo (e não do mérito de sua política monetária) foi interpretada pelo mercado como uma ameaça à IBC, e plantaram-se expectativas de que Lula, como presidente, tomasse medidas para evitar esse resultado.

sua racionalidade material.

CONCLUSÃO

Esta dissertação possui duas epígrafes: uma é de autoria de Gustavo H. B. Franco, ao decretar o “fim da história” do debate econômico, a morte dos experimentalismos e a vitória dos consensos ortodoxos - dentre os quais se incluiria, evidentemente, a independência do banco central; a outra, de Milton Friedman, revela a postura surpreendentemente cética de um dos pais do consenso monetário contemporâneo sobre a conveniência política de um banco central independente e sobre a possibilidade real de sua *accountability*. A mensagem que pretendo passar a partir dessa justaposição me parece clara: mesmo os mais sedimentados e sólidos consensos institucionais são sempre passíveis de desconstrução. Esse, acredito, é o tom que pretendi dar a este trabalho.

A pesquisa buscou verificar a validade de uma análise sócio-jurídica das regras de *accountability* social de bancos centrais independentes, tomando como marco teórico (i) a economia política de bancos centrais independentes e (ii) a noção de que o direito, a partir de suas funções simbólicas, contribui de modo construtivo para a realidade social. Meu objetivo, com essa empreitada, não foi fornecer respostas definitivas ou soluções institucionais concretas, mas sim (i) evidenciar as limitações de uma abordagem jurídica formalista para compreender os imensos desafios democráticos impostos à gestão da moeda pela globalização financeira e (ii) lançar as bases teóricas de uma abordagem alternativa que, ao mesmo tempo, respeite a natureza interdisciplinar dos estudos sobre moeda e reconheça no direito um campo relativamente autônomo de estudo do tema.

No primeiro capítulo, dediquei-me a uma desconstrução do consenso institucional favorável à IBC que se firmou entre acadêmicos e *policymakers*, tomando como espantelho o argumento pragmático, de Alan S. Blinder. Meu objetivo não foi refutar, teórica ou empiricamente, a conveniência ou mesmo a necessidade de um banco central politicamente insulado (este seria um outro trabalho), mas sim expor as dificuldades em se conciliá-lo com um regime político democrático e, mais importante, a economia política à qual esse modelo atende, considerada no contexto macroeconômico de financeirização do capital pós-Bretton Woods. Busquei, ainda, desconstruir especificamente a noção, também amplamente difundida por Blinder, de que a evolução de mecanismos de *accountability* a partir das décadas de 1990 e 2000 (a chamada ‘revolução silenciosa’) teria eliminado qualquer fundamento para questionamento da legitimidade democrática de um banco central

independente.

Tendo feito a provocação de que análises jurídicas formalistas baseadas no paradigma racional-formal weberiano não seriam aptas a um estudo suficiente do tema, busquei explicitar, no capítulo seguinte, os fundamentos teóricos de uma visão alternativa. Sustentei que a relação mínima entre direito e moeda possui um acentuado conteúdo simbólico, e que as normas jurídicas podem ser avaliadas partir de uma dupla eficácia - instrumental, relativa aos seus efeitos de concretização de conteúdos normativos por meio da produção de determinados comportamentos prescritivos em indivíduos, e simbólica, relativa à sua capacidade de se apropriar de significados políticos e de cumprir papéis constitutivos na construção da realidade social. Pela união dessas duas noções, cheguei ao silogismo de que o direito, longe de ser um elemento supérfluo ou secundário, desempenha um papel central na gestão da moeda: a sustentação de sua validade material, por meio da apropriação simbólica do sentido de neutralidade, e a compensação da crise de racionalidade formal e material por meio da criação de racionalidade simbólica.

No capítulo final, verifiquei os resultados decorrentes da aplicação do marco desenvolvido ao problema de pesquisa. Neste momento, procurei apontar como o direito concede racionalidade simbólica aos mecanismos de *accountability* social (baseados em regras e obrigações de transparência) da política monetária de bancos centrais independentes, e como o arcabouço teórico que pude construir auxilia a compreensão sócio-jurídica desse fenômeno.

Pude concluir, ao fim, que mecanismos formais de *accountability* social baseados em transparência têm grande dificuldade em servir a relações de *accountability* democrática, e que isso decorre largamente da separação entre as funções instrumentais e simbólicas das normas jurídicas que instituem tais mecanismos: instrumentalmente, elas têm o efeito de prover atores e fóruns difusamente organizados com informações capazes de instruir avaliações sobre o mérito da gestão da moeda; simbolicamente, no entanto, seu efeito é construir a legitimidade dos bancos centrais por meio do reforço da ideia de neutralidade política e de distanciamento técnico, pacificando os conflitos político-distributivos decorrentes da gestão da moeda por meio do seu apagamento.

A natureza informal das sanções em relações de *accountability* social, somada ao direcionamento técnico da transparência empregada por autoridades monetárias, implica que

essas autoridades tendem a ser mais responsivas a investidores financeiros transnacionalmente distribuídos (*Marktvolk*) e às suas decisões de investimento do que às sanções reputacionais ou à reprovação pública que pode ser imposta por cidadãos e eleitores (*Staatvolk*). Neste sentido, ainda que haja um potencial democratizante nesses mecanismos, ele parece hoje menos relevante que o seu potencial de reforço de relações pré-existentes de dominação.

Partindo de um referencial teórico diverso, Duran parece chegar a um diagnóstico ligeiramente menos pessimista:

“(...) a transparência da tomada de decisão monetária tende a não revelar o fundamento e a forma como foi arbitrado o conflito social distributivo subjacente. A transparência passa a servir apenas como discurso para sustentar o status de autonomia operacional da autoridade monetária. No entanto, o direito não é técnica neutra e, ao institucionalizar o espaço de diálogo entre banco central, sociedade e poderes políticos, pode interferir na realidade e contribuir para desmistificar a cientificidade da gestão da moeda, expondo seu viés político” (Duran, 2012, pp. 261-262).

Entendo que a afirmação acima deve ser parcialmente modulada. Quando se analisa o papel que o direito tem tido no funcionamento dos mecanismos de transparência da política monetária, o que se observa é algo muito mais próximo ao pessimismo bourdieusiano do que do construtivismo jurídico otimista de um Stuart Scheingold: reforça-se a universalização, apriorização e normalização do modelo institucional e se apazigua o conflito pela violência simbólica, sem que se obtenha um consenso material entre os interesses em conflito. O poder simbólico do direito, nesse sentido, tem tendido à dominação, e não à mudança social - não porque não possa ser de outra forma, mas porque não tem sido de outro modo. No entanto, a análise sócio-jurídica pode, de fato, contribuir para a desmistificação da técnica e revelar os vieses políticos da transparência - algo que este trabalho pretendeu fazer.

A contribuição deste trabalho, portanto, foi fornecer um arcabouço teórico apto a promover essa desconstrução. A separação entre funções jurídico-instrumentais e jurídico-simbólicas, bem como o reconhecimento da capacidade do direito de construir a

legitimidade da ação estatal por meio de racionalidade simbólica, permite identificar os papéis do direito na legitimação da gestão da moeda de um modo que vai além do paradigma racional-formal weberiano, mas que reconhece, no campo jurídico, um espaço autônomo de reflexão. Com isso, entendo ter dado um passo pequeno, mas relevante, na exploração do fértil terreno de estudos sobre direito e moeda entre a dogmática formalista e as visões instrumentalistas do direito.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Floyd et al. An Appeal to the U.S. Congress and the Public, *New York Times*, 7 de Outubro de 1998, p. A21.

ACKERMAN, John M. Social Accountability in the public sector: a conceptual discussion, *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement* 82, World Bank, 2005.

AGLIETTA, Michel; ORLÉAN, André. *La violence de la monnaie*. 2ª Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.

ALESINA, Alberto; SUMMERS, Lawrence H. “Central Bank Independence and Economic Performance: some comparative evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, n. 2, 1993, pp. 151-162.

ALTHUSSER, Louis. *On the Reproduction of Capitalism: Ideology and Ideological State Apparatuses*. Londres, Nova York: Verso, 2014.

AMTENBRINK, Fabian. *The democratic accountability of central banks: a comparative study of the European central bank*. Oxford: Hart Publishing, 1999.

ARON, Raymond. *Démocratie et Totalitarisme*. Éditions Gallimard, 1965.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo*. São Paulo: Unesp, 1996.

ASCARELLI, Tullio. *Studi Giuridici sulla Moneta*. Milano: Giuffrè, 1952.

BALBUS, Isaac D. “Commodity Form and Legal Form: an essay on the relative autonomy of the law”. In: *The Sociology of Law*. Nova York: St. Martin’s Press, 1996, pp. 140-148.

BANCAUD; Alain; DEZALAY, Yves. La sociologie juridique comme enjeu social et professionnel, *Revue Interdisciplinaire d’Études Juridiques*, Vol. 12, 1984, pp. 1-29.

_____. Une “constante mobile”: la haute magistrature, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 76/77, 1989, pp. 30-48.

_____. *La haute magistrature entre politique et sacerdoce*. Paris: LGDJ, 1993.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Dolarização: significado e consequências, *Econômica*, Vol. 7, n. 3, 2000, pp. 37-62.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press, 2005.

BERNANKE, Ben. Central Bank Independence, Transparency and Accountability. In: Institute for Monetary and Economic Studies International Conference, Tóquio, 25 de maio de 2010. Disponível em:

<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20100525a.htm>. Acesso em 06.11.2018.

BLACK, Julia. Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes, *Law, society and economy working papers* 2, LSE, 2008.

_____. “Managing the Financial Crisis: The Constitutional Dimension”. *Law, Society and Economy Working Papers* 12, LSE, 2010.

BLINDER, Alan S. *Central Banking in Theory and Practice*. Londres: MIT Press, 1999.

_____. *The Quiet Revolution: Central Banking goes Modern*. New Haven: Yale University Press, 2004.

_____. *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response and the Work Ahead*. New York: The Penguin Press, 2013.

BORGES, Caio de Souza. *Banco Central e a administração de crises bancárias*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2014.

BOURDIEU, Pierre; SAINT-MARTIN, Monique. Gostos de Classe e estilos de vida, *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, n. 5, 1976.

_____. *Choses dites*. Paris: Minuit, 1987.

_____. “A força do direito – elementos para uma sociologia do campo jurídico”. In: *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, pp. 209-254.

_____. *The Logic of Practice*. Stanford University Press, 1990.

_____. *Language and Symbolic Power*. Oxford: Polity Press, 1991.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, *European Law Journal*, Vol. 13, n. 4, 2007.

BOWLES, Paul; WHITE, Gordon. Central bank Independence: a political economy approach, *Journal of Development Studies*, Vol. 31, n. 2, Dezembro de 1994, pp. 235-264.

BOYER, Robert. *Teoria da Regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASH, Donald. “Practical Experiences in Reducing Inflation: the case of New Zealand”. In: BORDO, Michael D.; ORPHANIDES, Athanasios (Ed.). *The Great Inflation: The Rebirth of Modern Central Banking*. Londres: University of Chicago Press, 2013, pp. 25-36.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRIAULT, Clive B.; HALDANE, Andrew; KING, Mervyn A. “Independence and Accountability”. In: *Towards More Effective Monetary Policy*. Palgrave Macmillan, 1997, pp. 299-340.

BUCHANAN, Ruth M. Context, Continuity, and Difference in Poverty Law Scholarship, *University of Miami Law Review*, Vol. 48, 1994, pp. 999-1062.

CAPIE, Forrest; GOODHART, Charles; SCHNADT, Norbert. “The Development of Central Banking”. In: CAPIE, Forrest; GOODHART, Charles; SCHNADT, Norbert (Ed.). *The Future of Central Banking*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 1-261.

CAPORASO, James; LEVINE, David. *Theories of Political Economy*. New York: University of Cambridge Press, 1992.

CARVALHO, Carlos Eduardo. “O Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade, autonomia e controle democrático”. In: PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JÚNIOR, José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso (Org.). *Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia: desenvolvimento*. Brasília: IPEA, Vol. 3, 2010, pp. 381-422.

CASTELLS, Manuel. *The Rise of the Network Society*. 2ª Ed. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010.

COLEMAN, Jules. Incorporationism, Conventionality and the Practical Difference Thesis, *Legal Theory*, Vol. 4, n. 4, 1998, pp. 381-425.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. Uma Contribuição ao Debate em torno da Eficácia da Política Monetária e Algumas Implicações para o Caso do Brasil, *Revista de Economia Política*, Vol. 25, n. 4 (100), 2005, pp. 332-336.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica, *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Vol. 3, n. 1, 2009, pp. 17-70.

COSTA, José Augusto Fontoura. Solución de Disputas en la OMC: un análisis a partir de la sociología de Pierre Bourdieu, *Revista Direito GV* 7, 2011, p. 39-56.

CORTEZ, Tiago Machado. *Moeda, Estado e direito: o papel do Estado na ordem monetária e seu controle*. Tese (Doutoramento). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2004.

COUTINHO, Diogo R. “O Direito nas Políticas Públicas”. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, pp. 181-200.

COZER, Cristiano de Oliveira Lopes. Natureza e Propriedades da Moeda: contribuição para o estudo do Direito Monetário no Brasil. Dissertação (Mestrado). Brasília: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2006.

CUKIERMAN, Alex; MILLER, Geoffrey P.; NEYAPTI, Bilin. “Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies - An International Perspective,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 49, n. 2, 2002, pp. 237-64.

_____. “Central Bank Independence and Policy Results: Theory and Evidence”. In: *Stability and Economic Growth: The Role of the Central Bank*, Cidade do México, 14-15 de Novembro, 2006.

DE CHIARA, José Tadeu. *Moeda e Ordem Jurídica*. Tese (Doutoramento). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1986.

DE HAAN, Jakob; AMTENBRINK, Fabian; EIJJFINGER, Sylvester C. W. “Accountability of Central Banks: aspects and quantification”, *CentER Discussion Paper*, Vol. 1998-54, Tilburg: Macroeconomics, 1998.

DESAN, Christine A. “The Constitutional Approach to Money: Monetary Design and the Production of the Modern World”. In: BANDELJ, Nina et al. *Money Talks: explaining how money really works*. Princeton: Princeton University Press, 2017, pp. 109-130.

DEZALAY, Yves; SARAT, Austin; SILBEY, Susan. D’une démarche contestataire à un savoir méritocratique. Élément pour une histoire sociale de la sociologie juridique américaine, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 78, 1989, pp. 79-90.

_____; MADSEN, Mikael. “The Power of the Legal Field: Pierre Bourdieu and the Law”. In: *An Introduction to Law and Social Theory*. Oxford: Hart Publishing, 2002, pp. 189-207.

_____. “The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 8, 2012, pp. 433-452.

DINCER, Nazire N. Central Bank Transparency and Independence: updates and new measures, *International Journey of Central Banking*, Vol. 10, n. 1, 2014, pp. 189-253.

DODD, Nigel. *The Sociology of Money: Economics, Reason & Contemporary Society*. Cambridge: Polity, 1994.

_____. *The Social Life of Money*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

DOWDLE, Michael W. “Public accountability: conceptual, historic and epistemic mappings”. In: DOWDLE, Michael W. (Ed.). *Public Accountability - Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

_____. “On the Innately Political Character of Market Regulation”, *Revista Direito e Práxis*, Vol. 7, n. 16, 2016, pp. 416-446.

DUMITER, Florin C. Central Bank Independence, Transparency and Accountability Indexes: a Survey, *Timisoara Journal of Economics and Business*, Vol. 7, n. 1, 2014, pp. 35-54.

DURAN, Camila Villard. *A moldura jurídica da política monetária – um estudo de caso*. Tese (Doutoramento). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

DWORKIN, Ronald M. *Law's Empire*. Cambridge, Londres: Harvard University Press, 1986.

DYSON, Kenneth. “The Age of the Euro: A Structural Break? Europeanization, Convergence and Power in Central Banking”. In: DYSON, Kenneth; MARCUSSEN, Martin. *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Convergence and Power*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 1-50.

EIJFFINGER, Sylvester C. W.; HOEBERICHTS, Marco. Central banking accountability and transparency: Theory and some evidence. In: Bundesbank/CFS Conference on Transparency in Monetary Policy, 2000.

ELSTER, Jon. “Constitutional Courts and Central Banks: Suicide Prevention or Suicide Pact?”, *East European Constitutional Review*, Vol. 3, 1994, pp. 66-71.

EWICK, Patricia; SILBEY, Susan. *The Common Place of Law : Stories from Everyday Life*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FARIA, José Eduardo C. O. *Eficácia jurídica e violência simbólica*. São Paulo: Edusp, 1988.

_____. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *O Estado e o Direito Depois da Crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FISCHER, Stanley. “Modern Central Banking”. In: CAPIE, Forrest; GOODHART, Charles; SCHNADT, Norbert (Ed.). *The Future of Central Banking*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 262-329.

_____. “Central Bank Independence Revisited”, *The American Economic Review*, Vol. 85, n. 2, *Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association Washington*, 1995, pp. 201-206.

FISHER, Irving. *The Purchasing Power of Money*. Nova York: The MacMillan Co., 1922.

FRENCH, Kenneth R. et al. *The Squam Lake Report: Fixing the Financial System*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

FRIEDMAN, Milton. Should There Be an Independent Monetary Authority?. In: YEAGER, Leland B (Ed.). *In Search of a Monetary Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1962, pp. 219-243.

_____; SCHWARTZ, Anna Jacobson. *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. The Role of Monetary Policy, *American Economy Review*, Vol. 58, n. 1, 1968, pp. 1-17.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Code of Good Practices in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*, 1999. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>. Acesso em 06.11.2018.

FUKUYAMA, Francis. The End of History?, *The National Interest*, n. 16, 1989, pp. 3-18.

GABEL, Peter; HARRIS, Paul. *Building Power and Breaking Images: critical legal theories and the practice of law*, *New York University Review of Law and Social Change*, n. 11, 1983, pp. 369-412.

GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio. “Symbolic Power without Symbolic Violence?”, *Florida Law Review*, Vol. 55, 2003, pp. 157-189.

_____. On Pierre Bourdieu’s legal thought, *Droit et Société*, Vol. 56-57, 2004, pp. 57-70.

_____. *La Eficacia Simbólica del Derecho: Sociología Política del Campo Jurídico*. Bogotá: Debate, 2014.

GILLESPIE, Patrick. Donald Trump claims Fed is 'more political' than Clinton. CNN Business (27/09/2016). Disponível em: <https://money.cnn.com/2016/09/27/investing/debate-trump-federal-reserve-janet-yellen/>. Acesso em 06.11.2018.

GOODFRIEND, Marvin; KING, Robert G. The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy, *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 12, 1997, pp. 231-296.

GOODHART, Charles. “The constitutional position of the Central Bank”, In: FRIEDMAN, Milton; GOODHART, Charles. *Money, inflation and the constitutional position of central bank*. London: Institute of Economic Affairs, 2003, p. 91-109.

_____. “How Should We Regulate the Financial Sector?” In: TURNER, Adair; HALDANE, Andrew; WOOLEY, Paul (Org.). *The Future of Finance: The LSE Report*. London School of Economics and Political Science, 2010, pp. 165-186.

GRANT, Ruth W; KEOHANE, Robert O. “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 99, n. 1, 2005.

GRIFFIN, Carroll H. The external impacts of central bank independence, *Revista Contabilidade & Finanças*, Vol. 21, n. 54, 2010, pp. 51-63.

GRILLI, Vittorio et al. Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries, *Economic Policy*, Vol. 6, n. 13, 1991, pp. 342-392.

GUTTMAN, Robert. “Money and Credit in *Régulation Theory*”. In: BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Régulation Theory: The State of The Art*. London: Routledge, 2002.

_____. *Finance-Led Capitalism: Shadow Banking, Re-Regulation, and the Future of Global Markets*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

HART, Herbert. L. A. *The Concept of Law*. 2ª Ed. Nova York: Oxford University Press, 1994.

HUNT, Alan. *Explorations in Law and Society: towards a constitutive theory of law*. Londres: Routledge, 1992.

HUTCHINSON, Andrew. Doing the Right Thing? Toward a post-modern politics, *Law & Society Review*, n. 26, 1992, pp. 773-787.

INGHAM, Geoffrey. On the Underdevelopment of the ‘Sociology of Money’, *Acta Sociologica*, Vol. 41, 1998, pp. 3-18.

ISSING, Omar. “The uncertain future of central bank independence”. In: EIJJFINGER, Sylvester; MASCIANDARO, Donato (Org.). *Economics and Politics of Monetary Policymaking*. VoxEU, 2018.

JESSOP, Bob. “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy* (40), 1993, pp. 7-40.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 8ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

KENNEDY, David. “An Autumn Weekend”. In: *After Identity*. Routledge, 1995, pp. 191-209.

KENNEDY, Duncan. The Disenchantment of Logically Formal Legal Rationality, or Max Weber’s Sociology in the Genealogy of the Contemporary Mode of Western Legal Thought, *Hastings Law Journal*, Vol. 55, 2004, pp. 1031-1076.

KEYNES, John Maynard. *A Tract on Monetary Reform*. Amherst: Prometheus Books, 2000.

KOHN, Donald. Federal Reserve Independence in the Aftermath of the Financial Crisis: Should We Be Worried?. In: *American Economic Association Annual Meeting, San Diego, 4 de Janeiro*, 2013. Disponível em:

<http://www.brookings.edu/research/speeches/2013/01/04-fed-reserve-independence-koh>. Acesso em 06.11.2018.

KLUYEV, Vladimir; DE ISMUS, Phillip; SRINIVASAN, Krishna. Unconventional Choices for Unconventional Times: Credit and Quantitative Easing in Advanced Economies, *Staff Position Note No. 2009/27*, Fundo Monetário Internacional, 2009.

KRIPPNER, Greta. *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

LADEUR, Karl-Heinz. The Emergence of Global Administrative Law and the Evolution of General Administrative Law, *Expresso*, 2010. Disponível em: <https://works.bepress.com/karlheinz_ladeur/1/>. Acesso em 06.11.2018.

LARA RESENDE, André. *Juros, Moeda e Ortodoxia*. Rio de Janeiro: Portfolio Penguin, 2017.

LARGE, Andrew. “What Framework is Best for Systemic (Macroprudential) Policy?”. In: TURNER, Adair; HALDANE, Andrew; WOOLEY, Paul (Org.). *The Future of Finance: The LSE Report*. London School of Economics and Political Science, 2010, pp. 199-216.

LAURENS, Bernard J.; ARNONE, Marco; SEGALOTTO, Jean-François. *Central Bank Independence, Accountability and Transparency: a global perspective*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

LEAMAN, Jeremy. *The Bundesbank Myth: towards a critique of central bank independence*. Palmgrave Macmillan UK, 2001.

LEVY, David A. Does an Independent Central Bank Violate Democracy?, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, n. 2, 1995, pp. 189-210.

LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Paschoal. *Economia monetária*. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Democracia e Eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo, *Revista de Economia Política*, Vol. 32, n. 4 (129), 2012, pp. 615-633.

LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: new indices of vertical, horizontal and diagonal accountability, *V-Dem Working Paper 2017:46*, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2956464>. Acesso em 06.11.2018.

_____. “The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 8, 2012, pp. 433-452.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejay. Social Accountability: an introduction to the concept and emerging practice, *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement 76*, Banco Mundial, 2004.

MANN, Friedrich Alexander. *Legal Aspect of Money*. 5ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MARCUSSEN, Martin. “Scientization of Central Banking: The Politics of A-politicization”. In: MARCUSSEN, Martin; DYSON. *Central Banks in the Age of the Euro*:

Europeanization, Convergence and Power. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 373-390.

MARTINS, Carolina. Autonomia do Banco Central divide especialistas e candidatos à Presidência da República. *R7* (21/09/2014). Disponível em: <https://noticias.r7.com/eleicoes-2014/autonomia-do-banco-central-divide-especialistas-e-candidatos-a-presidencia-da-republica-21092014>. Acesso em 06.11.2018.

MASHAW, Jerry L. “Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance”. In: DOWDLE, Michael (Ed.) *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 115-156.

MAXFIELD, Sylvia. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MCCANN, Michael W. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

MCGAUGHEY, Ewan. Will Robots Automate Your Job Away? Full Employment, Basic Income and Economic Democracy, *Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 496*, 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3044448> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3044448>>. Acesso em 06.11.2018.

MCKINNON, Ronald I. The Rules of the Game: International Money in Historical Perspective, *Journal of Economic Literature* 31, 1993, pp. 1-44.

MENGER, Karl. On the Origin of Money, *The Economic Journal*, Vol. 2, n. 6, 1892, pp. 239-255.

MERCIER, Paul. “Central Bank Independence: some thoughts”. In: *The Institute for Global Financial Integrity (TIGFI)*, Luxemburgo, 12 de setembro de 2013.

MERRY, Sally E. *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

MINSKY, Hyman P. *Can it happen again? Essays on instability and finance*. New York: M. E. Sharp, 1982.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NÓBREGA, Maílson da. Teto dos juros: regulamentar ou extinguir?. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 23 de maio de 1997.

NUSSBAUM, Arthur. *Teoría Jurídica del Dinero: el dinero en la teoría y en la práctica del derecho alemán y extranjero*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1929.

_____. *Money in the Law: national and international - a comparative study in the borderline of law and economics*. Brooklyn: Foundation Press, 1950.

OCQUETEAU, Frédéric; SOUBIRAN-PAILLET, Francine. Champ juridique, juristes et règle de droit: une sociologie entre disqualification et paradoxe, *Droit et Société*, Vol. 32, 1996, pp. 9-26.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy* 9 (3), 1998.

OFFE, Claus. “Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa”. In: *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 216-235.

OLIVECRONA, Karl. *The Problem of the Monetary Unit*. New York: The MacMillan Company, 1957.

PANICO, Carlo; RIZZA, Maria Olivella. “Central bank independence and democracy: a historical perspective”. In: *Money, Credit, and the Role of the State: essays in honour of Augusto Graziani*. Aldershot: Ashgate, 2004, pp. 447-467.

PARSONS, Talcott. *The Social System*. Nova York: Free Press, 1950.

PATINKIN, Don. “Neutrality of Money”. In: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (Ed.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Macmillan Press, Ltd., Vol. 3, 1987, pp. 639—645.

PAVLICH, George. *Law and Society Redefined*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PIANIN, Eric. Here's What Bernie Sanders would do to the Fed. *The Fiscal Times* (23/12/2015). Disponível em: <<http://www.thefiscaltimes.com/2015/12/23/Here-s-What-Bernie-Sanders-Would-Do-Fed>>. Acesso em 06.11.2018.

PINTO, Gustavo Mathias A. *Regulação Sistêmica e Prudencial no Setor Bancário Brasileiro*. Tese (Doutoramento). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

PISTOR, Katharina. A Legal Theory of Finance, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 41, 2013, pp. 315-330.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PROCTOR, Charles. *Mann on the Legal Aspect of Money*. 7ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

QUIROGA MOSQUERA, Roberto. *Direito Monetário e Tributação da Moeda*. São Paulo: Dialética, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

SADDI, Jairo. *O poder e o cofre: repensando a autonomia do banco central*. São Paulo: Textonovo, 1997.

SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2011.

SAMUELSON, Paul. "Panel discussion: how can monetary policy be improved?". In: FUHRER, Jeffrey C. (Ed.). *Goals, guidelines, and constraints facing monetary policymakers. Proceedings of a conference held at North Falmouth, Massachusetts, June 1994*. Federal Reserve Bank of Boston, 1994, pp. 229-31.

SANTISO, Javier; WHITEHEAD, Laurence. "Political and Technical Rationality in Latin America". In: SANTISO, Javier; DAYTON-JOHNSON, Jeff (Ed.). *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. New York: Oxford University Press, 2012.

SASSEN, Saskia. When the State encounters a New Space Economy, *American University International Law Review* 10, n. 2, 1995, pp. 769-789.

SCHAPIRO, Mario G. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais, *Revista Direito GV* 5, 2010, pp. 213-252.

SCHMITT, Carl. *Legalidad y Legitimidad*. Granada: Comares, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. 2ª Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1984.

_____. *Treatise on Money*. Aalten: Wordbridge Publishing, 2014.

SCKELL, Soraya N. Os Juristas e o Direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica, *Tempo Social*, Vol. 28, n. 1, 2016, pp. 157-178.

SCOTT, Colin. "Spontaneous Accountability". In: DOWDLE, Michael W. (Ed.). *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. New York: Cambridge University Press, 2006.

SHERFINSKI, David. Donald Trump: Janet Yellen keeping interest rates low for political reasons. *The Washington Times* (16/10/2015). Disponível em: <https://www.washingtontimes.com/news/2015/oct/16/donald-trump-janet-yellen-keeping-interest-rates-l/>>. Acesso em 06.11.2018.

SHEUERMAN, William. *Frankfurt School Perspectives on Globalization, Democracy and the Law*. New York: Routledge, 2008.

- SIMMEL, Georg. *The Philosophy of Money*. 3ª Ed. New York: Routledge, 2011.
- SMITHERS, Andrew. “Can We Identify Bubbles and Stabilize the System?”. In: TURNER, Adair; HALDANE, Andrew; WOOLEY, Paul (Org.). *The Future of Finance: The LSE Report*. London School of Economics and Political Science, 2010, pp. 187-198.
- SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. *Banco Central: Autoridade política e Democratização – Um Equilíbrio Delicado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- SOUBIRAN-PAILLET, Francine. Quelles voix(es) pour la sociologie du droit en France aujourd’hui?, *Genèses*, Vol. 15, 1994, pp. 142-153.
- STEINBERG, Daniel F. *Os bancos nacionais de desenvolvimento e seus instrumentos jurídicos de accountability: um estudo de caso sobre o BNDES*. Dissertação (Mestrado) São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017.
- STIGLITZ, Joseph E. Central Banking in a Democratic Society, *De Economist* 146, n. 2, 1998, pp. 199-226.
- STREECK, Wolfgang. *Buying Time - The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Londres, New York: Verso, 2014.
- _____. *How Will Capitalism End? Essays on a Failing System*. Londres: Verso, 2016.
- RIPARDO, Sérgio. Lula “blinda” e fortalece Meirelles ao torná-lo ministro, dizem analistas. *Folha de São Paulo* (17/08/2004). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u87869.shtml>>. Acesso em 06.11.2018.
- RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: democracy and the future of the world economy*. New York, Londres: W. W. Norton, 2010.
- SILBEY, Susan. “Legal culture and legal consciousness”. In: SMELSER, Neil. (Ed). *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*. Amsterdã: Elsevier, 2001, pp. 8623-8629.
- TAYLOR, Matthew. Institutional Development through Policy-Making: a Case Study of the Brazilian Central Bank, *World Politics*, Vol. 61-3, 2009, pp. 487-515.
- THÉRET, Bruno. Os Três Estados da Moeda: abordagem interdisciplinar do fato monetário, *Economia e Sociedade*, Vol. 17, n. 1 (32), 2008, pp. 1-28.
- TOBIN, James. The Monetary Interpretation of History, *American Economic Review*, Vol. 55, n. 3, 1965, pp. 464-485.
- _____. The Monetarist Counter-Revolution Today - An Appraisal, *The Economic Journal*, Vol. 91, 1981, pp. 29-42.

_____. Panel discussion: how can monetary policy be improved? In: FUHRER, Jeffrey C. (Ed.). *Goals, guidelines, and constraints facing monetary policymakers. Proceedings of a conference held at North Falmouth, Massachusetts, June 1994*. Federal Reserve Bank of Boston, 1994, pp. 232-36.

TRUBEK, David M. et al. Global Restructuring and the Law: Studies of the Internationalization of Legal Fields and the Creation of Transitional Arenas, *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 44, 1994, pp. 407-498.

_____; TRUBEK, Louise G. New Governance and Legal Regulation: complementarity, rivalry, or transformation, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 13, 2006.

UNGER, Roberto Mangabeira; LOTHIAN, Tamara. *Crisis, Slump, Superstition and Recovery: thinking and acting beyond vulgar keynesianism*. 2011. Disponível em: <http://www.robertounger.com/english/pdfs/JOINT_PIECE.pdf>. Acesso em 06.11.2018.

VEIGA DA ROCHA, Jean-Paul C. *A Capacidade Normativa de Conjuntura no Direito Econômico: O Déficit Democrático da Regulação Financeira*. Tese (Doutoramento). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. “Autonomia e *Accountability* no Sistema Financeiro: notas para uma agenda de pesquisa jurídica”, *Revista de Direito Público da Economia*, v. 33, 2011, pp. 95-112.

_____. “Direito e Moeda no Debate Constitucional”. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André J. (Org). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 240-255.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Disciplina dos Órgãos de Direção Monetária*. Tese (Livre-Docência). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1964.

WALD, Arnoldo. *O Novo Direito Monetário: os planos econômicos e a justiça*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1996.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

WEINTRAUB, E. Roy. “Neoclassical Economics”. In: HENDERSON, David R. *The Concise Encyclopedia of Economics*. 1ª Ed. Library of Economics and Liberty, 2002.