



O BANCO CENTRAL DO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

SIEBEN, Fernanda Wilmsen
MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata

RESUMO

O Banco Central do Brasil, também conhecido como BC, é a instituição responsável por gerenciar e fiscalizar a política monetária e o sistema financeiro do país. Foi fundado em 1964 e desfruta de autonomia operacional desde 1994. Suas principais funções incluem o controle da inflação, a emissão de moeda, a supervisão bancária, a regulamentação do sistema financeiro e a manutenção das reservas cambiais. O BC desempenha um papel fundamental na estabilidade econômica do Brasil, atuando como guardião da moeda nacional, o real, e trabalhando para promover um ambiente financeiro sólido e saudável no país.

PALAVRAS-CHAVE: Banco Central, Economia, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O tema busca analisar os principais elementos e estágios da evolução histórica e do aprimoramento institucional do Banco Central do Brasil. Após várias tentativas de criar um banco central na antiga República, a história do Banco Central passa por três momentos importantes: a criação da Superintendência de Dinheiro e Crédito em 1945, a criação oficial do Bacen em 1964 e reformas institucionais. Aspectos da Assembleia Constituinte de 1988. É uma longa história marcada por conflitos e resistências. Seus momentos decisivos ocorrem sob regimes militares ou em uma assembleia constituinte. Em conclusão, tentamos resumir as principais características institucionais dos bancos centrais, também relevantes para o caso do Brasil.

A história dos bancos centrais é uma história cheia de conflitos sobre o controle do poder monetário. Cada banco central tem sua própria história, que reflete as peculiaridades de seu país, mas que reproduz todas as razões teóricas e as histórias gerais que deram origem a essas instituições únicas. Por esta razão, estudar a história de um banco central não significa apenas estudar a história econômica e política de um país, mas também analisar como uma instituição universal inerente à economia capitalista é gerada e reproduzida. É nessa perspectiva mais ampla que nos propomos a analisar as peculiaridades do caso brasileiro.

No Brasil, o problema mais surpreendente da história do Banco Central tem sido, sem dúvida, a forte resistência permanente à sua criação. A história do Banco Central dos Estados Unidos da América, em contraste com o fato de que, embora a Reserva Federal dos Estados Unidos foi criado após a grande crise bancária de 1907, o Brasil foi um dos últimos países do mundo a criar seu



Banco Central, que ainda não foi criado em etapas para superar os interesses contrários à sua criação.

Sua formação durou não menos que 20 anos, a Superintendência de Dinheiro e Crédito (SUMOC) em 1945, e até a criação do Banco Central do Brasil em 31 de dezembro de 1964, foram necessários mais 22 anos para Bueno, sua melhoria institucional. Única autoridade monetária do país desde a criação do Banco Central do Brasil até a promulgação da última constituição em 1988, o Banco Central continuou, mesmo após sua criação, a dividir suas funções. A forma de discussão no Congresso Nacional, onde a questão de sua independência é discutida.

Por que tal resistência à criação de um banco central em nosso país? Quem se importava em não ter um banco central? Souza Gomes (1967, p. 95) sugere que "[...] as forças ocultas que eram difíceis de identificar se opunham ao fato de o Brasil ter seu banco central". No entanto, para Nogueira (1994), essas forças não foram tão ocultas que não puderam ser identificadas. Eles se materializaram no Congresso e no Banco do Brasil, mas apresentaram claramente os interesses de setores específicos da campanha, do setor industrial urbano e dos banqueiros. Os interesses do próprio governo, desprovidos da vontade política de criar um banco central, não podem ser ignorados, pois isso poderia dificultar o uso da questão monetária para preencher as lacunas do seu sistema tributário.

Os grandes interesses contrários à criação de um banco central, localizado no Banco do Brasil, fizeram desta instituição o centro da carteira monetária, fiscal e financeira que atravessa longos períodos de nossa história. Por um lado, a relação histórica entre as autoridades monetárias e as autoridades fiscais sempre foi opaca e seus canais de comunicação permaneceram mais ou menos ocultos. Por outro lado, as relações das autoridades monetárias e suas políticas com os bancos privados nunca foram claramente definidas.

O Banco do Brasil ainda aparece como o personagem que embota essas relações, já que é ao mesmo tempo um banco central, um banco de desenvolvimento, um agente do tesouro e um banco comercial. Desta forma, a gestão monetária torna-se cenário de grandes conflitos de interesses, que se encontram na diversidade da luta histórica pela criação do Banco Central do Brasil: a criação da Sumoc em 1945 pelo Bacen em 1964 e as reformas . Inserido na Constituição de 1988.



2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Bullhões (1990) sugere que o primeiro embrião do Banco Central do Brasil foi a reconstituição da carteira de redenção do Banco do Brasil (CARAD) em 1930. No entanto, é verdade que houve pelo menos duas tentativas anteriores de concreto; o primeiro ocorreu em 1923, na época do Presidente Brenardes; o segundo veio da Missão Niemeyer, liderada pelo diretor do Banco da Inglaterra em 1931, que sugeriu a conversão do Banco do Brasil em banco central. A fase mais avançada foi, sem dúvida, a criação da SUMOC em 2 de abril de 1945, através do decreto-lei n. A constatação desse fato deve-se aos esforços de um grupo de economistas liderados por Eugênio Gudin e Octavio Gouvêa de Bullhões e a nova ordem internacional representada no acordo de Bretton Woods. Devido à resistência ao Banco do Brasil e ao Congresso, a SUMOC apresentou apenas um órgão intermediário, o qual, no entanto, só foi viável graças à legislação autoritária deixada por Vargas. Em seu primeiro artigo, o objetivo de "preparar a organização do banco central" foi expresso. Foi um primeiro passo difícil, que ainda estava por vir, e uma longa jornada de confronto. Como o Jornal do Brasil disse na época, o contrato estipulava que o Banco do Brasil já estava jogando a contento do Banco Central.

As operações da Sumoc foram afetadas pelo conflito com o Banco do Brasil, o que não impediu a criação do novo órgão e buscou outros meios para controlar suas ações. A prova é que os principais instrumentos de SUMOC tais como carteira de redesconto e carteira de mobilização banco (Camob) e de reserva bancária área de armazenamento, não faz parte da SUMOC, mas tornou-se parte da estrutura do Banco do Brasil. . "Era uma maneira de eliminar certas atribuições do Banco do Brasil, sem eliminá-las adequadamente, já que a Sumoc trabalharia no Banco do Brasil" (BULLIONS, 1990, p. 89). Portanto, os principais objetivos da Sumoc na área de controle de moeda e crédito foram neutralizados.

Por causa dessa resistência, foi apenas na segunda metade da década de 1950 que SUMOC fortalecidos em suas funções específicas e conseguiu estabelecer uma clara divisão de responsabilidades, de modo que a organização monetária trabalhou com alguma eficácia, mas o seu papel é relativamente menor "Formalmente, não havia ambigüidade na definição de funções" (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 185). A política econômica, especialmente a política de câmbio e crédito, era administrada pela Sumoc, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro.



O Banco do Brasil, como banco central e agente executor, administrou a carteira Rediscount para crédito seletivo e liquidez, o fundo de mobilização bancária como prestador de última instância e a carteira de moeda estrangeira e câmbio. (CACEX). Como tesoureiro do Tesouro, ele coletava e planejava recebimentos e pagamentos, concedendo também empréstimos ao Tesouro. Além disso, o Banco do Brasil liquidou os cheques e foi depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais.

O Tesouro, por sua vez, foi responsável pela emissão e reembolso do papel-moeda, o que fez através de seu fundo de amortização (Camor). O conselho de Sumoc, no topo do sistema, deu a direção geral da política econômica. O problema desse sistema era a emissão de papel-moeda, pois havia dois vazamentos: o primeiro era através das famosas “encadernações” periódicas do papel-moeda emitidas pelos dispositivos contábeis de emissão e cancelamento de Crédito entre o Banco do Brasil, O segundo vazamento na política monetária deriva da combinação das outras duas funções do Banco do Brasil: ser depositária de reservas bancárias e banco comercial. O limite imposto à criação de moeda do banco, devido à obrigação de acumular reservas para outros bancos comerciais, foi cancelado justamente porque essas reservas aumentaram o potencial de criação monetária do Banco do Brasil.

"Então, no lado de papel-moeda e moeda da Escritura, a posição privilegiada do Banco do Brasil permitiu a sua expansão ilimitada" (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 187). Apesar da divisão de responsabilidades entre o Tesouro, Banco do Brasil e SUMOC, este sistema monetário incorporou um processo perverso de criar dinheiro concentrado no Banco do Brasil, que se fundiu três poderes que são considerados incompatíveis com a política monetária: Tesouraria, autorizado a realizar operações de crédito.; ser o depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais; e continua sendo o maior banco comercial do país e o único banco rural. Essas três funções do Banco do Brasil foram funcionalmente combinadas para tornar impraticável todo o controle sobre a questão dos meios de pagamento. Foi nessa estrutura que foram apresentadas críticas e os esforços se concentraram na criação de um banco central independente desse mecanismo perverso de criação monetária. Em suma, a criação de SUMOC significava pouco aperfeiçoamento institucional no controle do dinheiro e do crédito, como o Banco do Brasil foi capaz de absorver a nova agência em sua estrutura e práticas, como reconhecido, Bulhões, afirma: "A verdade é que só SUMOC tornou-se uma instituição de controle de moeda quando o Banco Central chegou "(BULHÕES, 1990, p. 93).



2.1 A CRIAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL EM 1964

O Banco Central do Brasil foi criado em 31 de dezembro de 1964 pela Lei 4.595, 20 anos após a criação da Sumoc, que tinha o mandato específico para preparar sua criação. Em 1946, o presidente Dutra previu a criação do banco central como parte de seu projeto de reforma do setor bancário enviado ao Congresso. De 1946 a 1964, no entanto, várias outras tentativas semelhantes foram impedidas antes da Câmara Federal. Em 1964, com o governo militar de Castelo Branco, todo o antigo grupo "Sumoc" regressou ao centro do poder, à frente do próprio Bulhões, que é agora o todo poderoso ministro das finanças. Esta foi uma oportunidade para superar, sob a lei militar, toda a resistência histórica e realizar o antigo sonho iniciado com a criação da Sumoc em 1945 e, finalmente, criar um banco central (BC, 2020).

Com a reforma monetária de 1964, que criou o Banco Central, a estrutura das autoridades monetárias adoptaram a seguinte configuração: 9 Bacen substituído SUMOC, com todos os seus poderes, mas com mudanças significativas, a saber: (a) sob sua própria responsabilidade ; (b) as operações de crédito com o Tesouro só podem ser feitas pelo Banco Central através da aquisição de títulos emitidos pelo Tesouro; (c) Cared e Camob foram eliminados e seus valores líquidos foram integrados ao Banco; (d) o controle e a execução das operações de câmbio transferidas do Banco do Brasil para o Banco Central; (e) o Conselho Monetário Nacional (CMN) foi criado para substituir o Conselho Sumoc, que agora conta com nove membros, dos quais apenas um pertence ao Banco do Brasil; (f) o Banco do Brasil permaneceu como agente financeiro do governo, mas sem o privilégio de conceder crédito; (g) o Banco conseguiu delegar ao Banco do Brasil a tarefa de manter as reservas voluntárias dos bancos e liquidar os cheques; h) O fundo de amortização da Tesouraria foi eliminado e a função de emissão tornou-se um privilégio do Banco Central (BC, 2020).

A análise desses pontos nos permite dizer que a gestão da política monetária foi centralizada porque não só a legislação foi consolidada, como também a influência do Banco do Brasil foi consideravelmente reduzida. A relação entre este último, o Banco Central e o Tesouro foi simplificada. O Tesouro perdeu seu poder de emissão por meio de sua carteira de amortização; O papel da dívida pública no financiamento de déficits do Tesouro também foi recriado.

No entanto, os canais de comunicação entre o Banco do Brasil e o Bacen não foram completamente fechados. De fato, as reservas voluntárias que só puderam permanecer no Banco do



Brasil por delegação do Bacen nunca mais saíram. Os limites máximos para a expansão de suas operações foram definidos pelo CMN como parte do orçamento monetário. No entanto, o vínculo mais importante entre eles começou a ser estabelecido por meio da conta do movimento Banco do Brasil, em que executava, em nome do governo, muitas operações financiadas pelo Banco Central. Através deste mecanismo, ele continuou a agir como uma verdadeira autoridade monetária.

É possível, então, concluir que, nem do ponto de vista do Banco do Brasil, dividindo o papel de Autoridade Monetária, nem do ponto de vista do mecanismo de emissão de moeda, nada ou quase nada foi mudado pela Reforma Bancária, em relação ao sistema anterior (SOCHACZEWSKI, 1980, p. 357).

Um novo imbróglio, envolvendo o Banco do Brasil, o Banco Central e o Tesouro, foi agora estabelecido através do orçamento do orçamento (OF), do orçamento monetário (MO) e da conta movimento. O OM foi criado pela reforma monetária para medir os objetivos de expansão monetária propostos pelo CMN e administrados pelo Banco Central. O MI deve refletir o cronograma de receita e despesa do Tesouro (BC, 2020).

No entanto, muitos gastos com impostos claramente não foram registrados no OC, mas na conta operacional e na conta de movimento. Dessa forma, a crise financeira real não apareceu no OF e nem foi totalmente descrita no OM. Estava escondido nos meandros do movimento, espelho das relações do Banco do Brasil com o Bacen. De fato, as autoridades monetárias depositaram, sem ressarcimento, diversas despesas do Tesouro no âmbito do Banco del Tesoro do Brasil - Banco Central. Além disso, a administração da dívida pública também foi confiada ao Banco Central (Lei Complementar nº 12 de 08.11.81). De acordo com essa lei, o CMN foi autorizado a renunciar à alocação de recursos orçamentários para o pagamento de juros e outros encargos sobre a dívida pública ao Banco Central (BC, 2020).

Dessa forma, o Bacen passava a abrigar um conjunto de despesas de responsabilidade do Tesouro, as quais não apareciam no seu orçamento. Criavam-se, assim, dois mecanismos de gastos de difícil controle, a conta movimento e a administração da dívida pública. Uma verdadeira cortina de fumaça passava a encobrir as conexões entre o Tesouro, o Banco do Brasil e o Bacen, as quais exerciam pressões sobre a emissão primária de moeda e minavam a eficácia da gestão monetária (BC, 2020).



2.2 AS REFORMAS RECENTES

Em 1985, um processo de reorganização financeira do setor público começou a tornar suas contas mais transparentes e controláveis. É na administração do Ministro Dornelles que as contas orçamentárias, incorporadas na OM, foram transferidas para o MI. Com isso, o FI passou a apresentar déficits que não apareciam antes. A equipe do ministro Funaro congelou a conta de movimento do Banco do Brasil. Com essa medida, ele perdeu seu papel de autoridade monetária depois de uma luta quase secular para manter esse privilégio.

Este processo foi concluído em 1987 com a unificação do orçamento. O orçamento geral da União (OGU) foi criado. Agora inclui o Gabinete de Administração, o Gabinete OM e o Orçamento do Estado. As funções do Banco do Brasil, do Bacen e do Tesouro também foram redefinidas. Com o Plano Cruzado, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, que constitui um fundo único para todos os gastos do governo federal.

Em 1988, foi criado o orçamento operacional dos empréstimos e, como parte integrante da UGU, passou a cobrar todos os créditos anteriormente incorporados na conta de administração. Com a criação do Orçamento de Crédito, o Banco Central perdeu sua função de desenvolvimento, embora permaneça como um agente financeiro do Tesouro, mas sem o poder de avançar, por conta disso, dos recursos oficiais de crédito. O Bacen também foi impedido de financiar diretamente o Tesouro, porque a reserva monetária, que estava exercendo toda a pressão sobre as despesas do executivo, havia se extinguido. A Lei Complementar nº 12 foi revogada e o banco perdeu o poder de administrar a política de dívida do governo federal. Ele também estava proibido de emitir valores mobiliários, embora ainda fosse responsável por comercializá-los e poderia, a seu critério, definir o valor dos títulos em sua carteira para controlar a liquidez (BC, 2020).

Com essas mudanças, o Banco Central do Brasil parece estar abordando, do ponto de vista institucional, o modelo de um banco central tradicional. No entanto, permanece um problema notável dessas reformas que ainda impede a completa separação formal e transparência das relações entre o Bacen, o Tesouro e o sistema financeiro e dificulta que as primeiras administrem os instrumentos de política monetária. Esse é o problema do zeramento automático. Qual é o reinício automático? Já mencionamos que, durante as últimas melhorias institucionais, o Banco foi proibido de financiar o déficit do Tesouro e comprar seus títulos no mercado primário. No entanto, esta determinação foi omitida pelo mecanismo de redução de zero automático, que consiste de uma operação triangular entre o Banco Central, o tesouro e o sistema financeiro, através dos quais os



fundos do Banco Central, em adição para o financiamento do tesouro e garantir investimentos seguros para o cliente. O sistema financeiro torna sua própria política de controle de liquidez insustentável ao elevar as taxas de juros. Na prática, através deste mecanismo, "o Tesouro tem um limite potencial infinito de pilhagem para a autoridade monetária" (PASTORE 1990, p. 165).

Como esse mecanismo funciona? Ele funciona mais ou menos da seguinte forma: todos os dias, às nove horas, antes da abertura do mercado livre, o Banco avalia a posição líquida das reservas dos bancos com vista à colocação de títulos do governo, para determinar a taxa de juros desejada e, portanto, o controle da liquidez. Em geral, os títulos em excesso são colocados de forma a impedir que a taxa de juros caia abaixo do nível desejado; Mas para que isso seja possível, oferece às instituições financeiras a garantia de eventualmente comprar os documentos que ficaram sem um devedor final. Na prática, esse mecanismo permite que o Banco Central coloque mais valores do que os recursos disponíveis para aplicar. As instituições aceitam essa política porque, em última análise, o Bacen garante-lhes os recursos não obtidos no mercado. Por outro lado, esse mecanismo permite que o Banco estabeleça a taxa de juros com mais facilidade. Mas esta prática, acaba de confirmar um círculo vicioso que vai contra o objectivo político: punir aplicações diárias, incentivando as instituições para estender suas aplicações ilimitadas, refinanciar o Tesouro, melhorar a liquidez. e garantir aos candidatos um alto nível de liquidez, virtualmente de forma gratuita e sem risco.

Através do mecanismo de zeragem automática, aparentemente, o Tesouro não parece estar pressionando o banco central para financiar seus déficits, mas as pressões são exercidas em sigilo devido ao custo dos juros sobre sua dívida. A política de elevar as taxas de juros para controlar a liquidez é cancelada porque, por maiores que sejam, não afetam as reservas dos bancos, uma vez que o próprio Bacen garante a injeção de novos recursos. No final do dia, então reservas. Portanto, as altas taxas de juros, em vez de reduzir a liquidez dos títulos indexados, têm o efeito oposto, devido ao aumento nos custos dessa função para o Tesouro, que, sem um superávit orçamentário, demandará um volume de financiamento mais importante. Graças a essa lista de títulos do governo, juntamente com uma carta de reembolso do Banco Central, os bancos mantêm sua liquidez intacta, sem incorrer em custos de oportunidade relacionados à cobrança de reservas livres ou à redução da taxa de câmbio, juros nominais. A dívida pública tornou-se um dos pilares do nosso sistema financeiro, muito mais importante que a base monetária. Além disso, a renovação dos títulos do governo, através do zeramento automático, é uma janela de desconto real para o sistema financeiro,



que está permanentemente aberto para atender às suas necessidades diárias de caixa, a um custo virtualmente zero. Finalmente, por meio desse mecanismo, o jornal Bacen exerce seu verdadeiro papel de prestador de última instância¹⁰ para todo o sistema financeiro, como se fosse uma verdadeira roda da fortuna. Como quebrar esse círculo vicioso e salvar a capacidade do banco central de conduzir a política monetária? A necessidade de reformas que esclareçam a relação do Banco com o sistema financeiro e também com o governo parece inegável, a ponto de o Congresso Nacional abordar diversos projetos com esse objetivo. Como parte da reforma do sistema financeiro, propõe-se conceder maior autonomia ou independência ao Banco Central, uma das formas de restaurar a capacidade de conduzir a política monetária. Vamos ver como esse debate se desenvolve.

3. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar as particularidades que acompanham a origem e a evolução histórica e institucional do Banco Central do Brasil. Em conclusão, ao invés de resumir os principais elementos discutidos ao longo do texto, nós acreditamos que é mais apropriado para destacar determinados aspectos gerais que caracterizam estas instituições, de que o Banco Central do Brasil seja parte.

Enquanto cada banco central tem a sua própria história institucional, uma história estilizada da gênese e evolução de bancos mostra centrais que não foram criados pelo Estado ou o resultado da interação entre a evolução do banco central. Sistema de pagamento e ação pública do estado. . A história do Banco Central do Brasil é um caso especial desse processo mais geral. Isso implica que os bancos centrais têm a contradição e a racionalidade de serem partes constituintes e corpos semi-autônomos, tanto em relação ao governo quanto ao sistema financeiro. Sua existência e sua posição estratégica de mediação constituem a solução institucional de um conflito entre o Estado e os bancos privados para o controle do poder de emissão. Como resultado desse conflito, o poder monetário foi compartilhado ao longo do tempo entre os organismos que compõem o tripé sobre o qual o sistema monetário moderno repousa (governos, bancos centrais e bancos privados) e todas as suas relações formais formam a base. Institucionalidade que permite a gestão do dinheiro e do crédito em uma economia capitalista.

Por isso, não são meras agências governamentais, mas sim instituições singulares, complexas, ambivalentes, semi-públicas e semi-privadas, integradas à estrutura estatal e parte do sistema de



crédito privado. Essa posição de interdependência entre o governo e o sistema financeiro, que exclui a subordinação total e a independência total, é de fundamental importância para o exercício de suas funções de regulação do dinheiro, do crédito e do sistema financeiro. Finalmente, pode-se dizer que os bancos centrais são o que são por causa de sua razão de ser, sua evolução histórica e os objetivos que perseguem. Como o dinheiro, eles sempre foram mal interpretados ao longo de sua história e ainda são. Eles resistiram aos ataques daqueles que não viram nenhum significado em suas vidas e quebraram todas as regras de comportamento que tentaram impor. Legalmente independentes, eles agiam em harmonia com o governo. Transformados em instrumentos simples, eles lutaram por maior autonomia. Criados para controlar a moeda, os bancos centrais têm um comportamento e um destino relacionados às contradições, aos movimentos e ao fetichismo de seu objeto.

REFERÊNCIAS

BC. Banco Central. **História do BC**. 2020. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/historia/historiabc/historia_bc.asp?frame=1#:~:text=O%20Banco%20Central%20iniciou%20suas,de%20%22banco%20dos%20bancos%22. Acesso em 15/08/2020.

BULHÕES, O. G. **Depoimento**: Memória do Banco Central. Programa de História Oral do CPDOC/FGV, Brasília: Banco Central do Brasil, 1990.

NOGUEIRA, D. **Depoimento**: Memória do Banco Central. Programa de História Oral do CPDOC/FGV. Brasília: Banco Central do Brasil, 1994.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PASTORE, A. C. A reforma monetária do Plano Collor. In: FARO, C. (org.). **Plano Collor**: avaliações e perspectivas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1990.

SOCHACZEWSKY, A. C. **Financial and Economic Development of Brazil**. 1980. Tese de doutorado. Londres: London University, 1980.

SOUZA, L. G. **Bancos Centrais e Instituições Internacionais de Crédito**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.