

OS BANCOS CENTRAIS E SUA AMBIVALÊNCIA PÚBLICO-PRIVADA¹

Gentil Corazza²

*“A última metamorfose dos bancos centrais
tem pouco a ver com suas origens.”*

Timberlake

“A teoria dos bancos centrais ainda está por ser elaborada.”

Vicarelli

Resumo: O texto analisa a origem histórica dos bancos centrais, a partir de três processos básicos: a evolução e a convergência do sistema de free banking para um sistema hierarquizado em torno de um banco central; a transformação das casas de compensação em bancos centrais e o processo em que bancos governamentais foram assumindo funções e se transformando em bancos centrais. O texto objetiva fazer uma síntese do debate sobre as razões históricas que deram origem aos primeiros bancos centrais, analisando especificamente se os bancos centrais não foram criados arbitrariamente pelo Estado, ou se representam o produto necessário da própria evolução do sistema bancário privado submetido a crises recorrentes. Esta origem histórica, por sua vez, fundamenta a natureza teórica ambivalente público-privada dos bancos centrais, definida pela sua dupla inserção, no Estado e no sistema financeiro. O caráter público dos bancos centrais não decorre de sua inserção na estrutura estatal, mas de sua função como bancos dos bancos, cujo exercício, porém, reafirma a dimensão privada dos bancos centrais.

Palavras-Chave: banco; banco central; sistema financeiro.

Abstract: The paper analyzes the historic origin of Central Banks, from three basic processes: the evolution and convergence of the free banking system to a hierarchical and centralized system in the Central Bank; the transformation of Clearing Houses in Central Banks, and finally, the processes by which governmental banks were assuming Central

1 Este texto traduz as idéias centrais do Capítulo 1 de minha tese de doutoramento (Corazza, 1995).

2 Economista e Professor da Ufrgs. E-mail: gentil@ufrgs.br

Bank's functions and transforming themselves in Central Banks. The assumes the hypothesis by which the Central Banks were not created arbitrarily by Government, but from the evolution of private banking system suffering periodic crises, which needed public intervention. Finally, the paper concludes that this historic origin grounds the ambivalent public-private nature in Central Banks.

Key words: Bank, Central Bank, Finance System.

1 INTRODUÇÃO

O primeiro banco central, o da Inglaterra, foi criado em 1694 e seu desenvolvimento tornou-se o modelo para os demais países³. O da França foi criado em 1800, o da Alemanha em 1875, o do Japão em 1882, o da Itália em 1893, e o dos Estados Unidos em 1913. Na década de 1920, a Conferência de Bruxelas incentivou a criação de bancos centrais (BCs) em todos os países. Entre 1929 e 1952, foram criados 48 BCs, dentre os quais a maioria dos latino-americanos. Na década de 1960, quase todos os países do mundo possuíam seu BC. O Brasil era uma das raras exceções, até 1964, quando foi criado o Banco Central do Brasil.

Quais as razões históricas da existência dos BCs? São eles criações arbitrárias do Estado ou uma necessidade de sobrevivência do sistema bancário privado? Que fatores impulsionaram a centralização do sistema bancário e sua hierarquização em torno de BCs? Por que o sistema de bancos livres e de moedas privadas não se sustenta sem um banco e uma moeda centrais?

Buscando responder a estas questões, o presente texto analisa a formação histórica dos BCs e a evolução de suas funções básicas, através das quais se procura mostrar a racionalidade do processo geral que deu origem aos BCs e lhes conferiu uma ambivalência estrutural. Explicitar essas peculiaridades dos BCs revela-se de fundamental importância para que se possa entender a racionalidade, as contradições e os conflitos que permeiam suas ações na atualidade.

O objetivo central do texto consiste em fazer uma síntese do debate e dos argumentos utilizados por diferentes autores para explicar as razões históricas que estiveram na origem dos primeiros BCs. Com efeito, procura-se averiguar se os primeiros BCs foram simplesmente criados pelos governos para centralizar a emissão de moeda, ou se, ao

3 Embora o Riksbank, da Suécia, tenha sido criado em 1668, ele não desenvolveu funções típicas de um banco central antes do Banco da Inglaterra, por isso, este último é considerado como o primeiro banco central

contrário, eles foram gerados pelo processo evolutivo do sistema bancário e da emissão de dinheiro de crédito privado, os quais não subsistem sem uma instituição e um dinheiro centrais, que garantam sua sobrevivência contra as inevitáveis crises de confiança.

Após esta introdução, o texto aborda os seguintes tópicos: no item 2, as razões históricas dos BCs; no item 3, a evolução dos *free banking* aos BCs; no item 4, a metamorfose das *clearinghouses* em BCs no item 5, a transformação dos bancos do governo em BCs; e, na conclusão, analisa-se a natureza ambivalente dos BCs.

2 AS RAZÕES HISTÓRICAS DOS BCs

Uma análise da história dos primeiros e mais importantes BCs, como o da Inglaterra, o da Alemanha, o da França e o dos Estados Unidos, sugere uma primeira pergunta: qual foi a razão fundamental do surgimento dos primeiros BCs? A resposta a essa questão permite o confronto de duas posições claramente divergentes.

De um lado, a posição de Vera Smith, cuja leitura histórica é a seguinte:

“Olhando para as circunstâncias em que muitos deles foram estabelecidos, julgamos que os primeiros [bancos centrais] foram fundados por razões políticas, conectadas com as necessidades das finanças do Estado, sem que se tenha dado ou podido dar alguma razão econômica, para permitir ou não a livre entrada no negócio da emissão de notas (...).” (Smith, 1936, p. 167).

Sua tese é muito clara:

“Um banco central não é o produto natural do desenvolvimento bancário. Ele é imposto de fora ou vem à existência como resultado de favores governamentais.” (Smith, 1936, p. 169).

No outro extremo posicionam-se Aglietta e Goodhart, os quais afirmam que:

*“(...) o próprio desenvolvimento da economia monetária produz a emergência dos bancos centrais. (...) Em outras palavras, o banco central é criação do mercado e não uma criatura do Estado.”*⁴ (Aglietta, 1991, p. 5).

“(...) foi a metamorfose, a partir do seu envolvimento nas atividades de bancos comerciais, como bancos competitivos e maximizadores de lucros entre muitos bancos, em direção a funções não competitivas e não maximizadoras de lucro, que marcou a verdadeira emergência e o desenvolvimento dos bancos centrais.” (Goodhart, 1985, p. 7).

Como entender essas teses opostas a partir da análise da experiência histórica⁵?

Primeiramente, uma crítica à posição de Smith. Parece certo que o Reichsbank e o Federal Reserve já foram criados como BCs, após uma longa e problemática experiência de atividades bancárias sem instituições centrais reguladoras. O motivo principal de sua criação não foram as necessidades do Tesouro, mas a necessidade da unificação monetária e a das crises financeiras. Além disso, tanto o Banco da Inglaterra, como o Banco da França foram criados como bancos governamentais, mas não com as funções de BCs, nem com o objetivo de exercê-las. Eles foram se tornando BCs à medida que passaram a assumir responsabilidades em relação aos demais bancos. Suas funções de BCs nasceram da evolução das práticas do mercado. O fato de terem sido esses dois bancos que foram se tornando BCs e não outros, isto sim, se deve à posição privilegiada e proeminente que ocupavam dentro do sistema bancário da época. Certamente, se não houvesse bancos governamentais que, por sua situação privilegiada e por sua liderança, fossem assumindo funções de BCs, outros bancos mais fortes, mesmo que privados, teriam assumido essas funções de caráter público e se transformado em bancos centrais, e nesta passagem teriam deixado de ser organismos privados e assumido uma natureza pública, tal como ocorreu, por exemplo, com as substituição das câmaras

4 A esse respeito, o Banco da Inglaterra é um exemplo típico. Ele foi, sem dúvida, o banqueiro do Estado desde sua criação, no final do século XVII. Isto não lhe deu o estatuto de banco dos bancos. Não foi senão no último terço do século XIX, e não por um ato legislativo, mas através de uma aprendizagem extraída da experiência das crises financeiras, que o Banco da Inglaterra elaborou uma racionalidade coletiva para guiar sua prática no mercado. As duas dimensões essenciais do ofício de banco central, que o transformaram em banco dos bancos, são o de prestador de última instância e o encargo de regulação da taxa de juros no mercado monetário. (Aglietta, 1991, p. 5-6)

5 Como lembra Goodhart (1985, p. 69), a experiência histórica sugere que as pressões competitivas, num contexto de informações limitadas e onde existe o risco de contágio, conduzem a flutuações pró-cíclicas, permeadas por pânico bancários. E conclui: “Foi esta experiência que conduziu à formação de Bancos Centrais não competitivos e não maximizadores de lucros”.

de compensação por um banco central nos Estados Unidos, no início do século passado.

Em segundo lugar, cabe qualificar as palavras de Aglietta, quando afirma que “*o banco central é criação do mercado e não uma criatura do Estado*”. Como poderemos ver, adiante, no tópico sobre a transformação das câmaras de compensação em bancos centrais, esse processo não foi impulsionado unicamente pelas forças do mercado, mas teve também a influência da intervenção estatal. Esta interação entre o processo de centralização, impulsionado pelo sistema bancário privado e a necessidade da intervenção pública, também fica evidente na formulação da teoria do prestador de última instância por Thornton e Bagehot. Dessa forma, os BCs não são nem produto do mercado nem criaturas do Estado, mas resultam do processo interativo entre a ação política e as tendências do mercado.

Com exceção do Reichsbank, a história dos demais BCs atesta claramente a resistência das autoridades e de seus diretores no sentido de que esses bancos assumissem responsabilidades de BCs. No caso dos Estados Unidos, a própria Constituição nada diz sobre a regulação monetária por qualquer instituição específica, mas afirma apenas que o Congresso deve regular o valor da moeda metálica. Com base nesse argumento, foram extintos o *First Bank* (FB) e o *Second Bank* (SB) dos Estados Unidos. A história do Banco da Inglaterra também está repleta de exemplos de restrições legais para que ele assumisse responsabilidades de banco central. Basta citar a Lei Bancária de 1844. Os Governos da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos não só não criaram arbitrariamente funções de BCs, mas, ao contrário, chegaram mesmo a impor obstáculos para que os bancos governamentais não se transformassem em BCs. Apesar disso, no entanto, forças mais poderosas agiam em sentido contrário e essas instituições foram progressivamente se transformando em BCs.

Como vemos, a idéia é que uma instituição comercial, pelo fato de desempenhar a função de banqueiro do governo e de ser banco de emissão, foi assumindo progressivamente, através das práticas do mercado, as funções de BC. Nesse sentido, lembra ainda Goodhart que essa metamorfose não ocorreu naturalmente, mas através de enormes dificuldades, no caso do Banco da Inglaterra, principalmente devido aos direitos de propriedade nos lucros do Banco, e também devido aos riscos morais associados ao papel regulador que ele deveria assumir. Já no caso do Banco da França, devido à sua direção política, foi mais fácil para o mesmo assumir funções relativas aos demais bancos comerciais, com quem competia, e, por isso, sua transformação em BC foi mais rápida e menos traumática.

Enfatizemos nosso argumento: as funções típicas de um BC não foram criadas exogenamente pelo governo, por motivos políticos, como afirma Smith, nem criadas simplesmente pelo mercado, como diz Aglietta, mas resultam de uma interação entre as necessidades do mercado e a resposta dada pela intervenção governamental. Ou seja, os primeiros BCs não foram criados para desempenhar funções de BC, mas foi o desempenho dessas funções por determinados bancos que os transformou em BCs. É isso que analisaremos a seguir.

3 DOS *FREE BANKING* AOS BCs

As crises bancárias ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 e o movimento de liberalização bancária e financeira que se seguiu, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, mas que se transformou numa espécie de onda geral, ao lado das crescentes dificuldades dos BCs em exercer seu poder regulador, deram origem a uma abundante literatura, que reacendeu o debate por um modelo de livre organização bancária, cujo objetivo final muitos imaginam ser a introdução de moedas privadas concorrenciais e a abolição dos próprios BCs. Por paradoxal que possa parecer, após 300 anos da criação do primeiro BC, quando todos os países do Mundo procuram fortalecer seu BC, volta-se a questionar suas origens e sua necessidade, propondo-se, como solução, modelos históricos de livre organização bancária, sem qualquer aderência aos complexos sistemas monetários e financeiros atuais.

A proposta de uma livre organização bancária, no entanto, é antiga e acompanha a própria evolução dos BCs. Historicamente, ela se insere no contexto das primeiras controvérsias monetárias do século XVIII e XIX. A primeira controvérsia deu-se entre os bulionistas, defensores de um padrão metálico puro, e os antibulionistas. Algumas décadas mais tarde, a discussão monetária envolveu a *Currency School* e a *Banking School*. Em relação ao tema que aqui tratamos, ambas as escolas defendiam a necessidade de um banco central.

A esse debate confrontava-se um outro grupo de pensadores, que defendia o que se poderia chamar de *Free Banking School*, a qual pregava a livre emissão e a competição de moedas privadas, sem que fosse necessário um banco e uma moeda centrais. Ela defende que os bancos emitem notas para descontar (*bills of exchange*) e, portanto, nunca podem emitir em volume superior à demanda. Os bancos exercem um controle mútuo sobre todo o sistema, tornando desnecessário tanto um BC, quanto um controle da emissão. Modernamente, essa proposta foi retomada por Vera Smith, em 1936, por Benjamin Klein, em 1974, por Hayek, em 1976, e por inúmeros outros autores nos dias atuais.

Não é nosso propósito apresentar aqui as particularidades de cada uma dessas propostas, mas tão-somente as linhas básicas de seu modelo geral. Como seria, então, esse modelo de livre organização bancária e de moedas privadas?

Vera Smith define-o como um regime em que os bancos de emissão podem se estabelecer, da mesma forma que qualquer outro tipo de empresa. O critério para seu estabelecimento não seria uma autorização governamental, mas sua capacidade de levantar capital e conseguir a confiança pública, para aceitar suas notas e assegurar sua lucratividade. Nenhum banco poderia dar curso forçado às suas notas, declarando-as moeda legal, nem poderia esperar qualquer ajuda governamental. Os que não pudessem garantir a conversão de suas notas em ouro teriam que fechar suas portas. Mas a condição essencial para que tal modelo funcionasse seria a existência de uma moeda mercadoria: “*Um abandono geral do padrão-ouro é inconcebível nessas condições (...)*” (Smith, 1936, p. 170).

Os modelos de *free banking* são sistemas de pagamentos onde há uma dissociação entre a unidade de conta e as moedas bancárias, conversíveis em uma moeda-mercadoria. A primeira regra monetária é que uma moeda mercadoria, definida por uma quantidade fixa de ouro ou de uma cesta de mercadorias, constitua a unidade de conta. Essa moeda-mercadoria deve ser também o meio de regramento final. Os meios de pagamento são notas bancárias, na forma de bilhetes ou depósitos, conversíveis na moeda-mercadoria, que, devido à sua quantidade limitada, exerce uma restrição sobre o volume das emissões. Sua aceitação exige que as notas bancárias sejam *real bills*, ou seja, direitos sobre mercadorias, restrição monetária verificada pela “lei do refluxo” das notas. Assim, uma emissão em excesso, além do desejo do público, seria contida pelo retorno das notas, através de sua conversão ao par. A “lei do refluxo” parece eficaz, ao garantir que toda a emissão acima das necessidades do público retorne ao emitente, para ser destruída. Em relação a isso Barger (1964, p. 249) lembra que:

“A idéia é atrativa mas, na minha opinião seus proponentes subestimam as forças que provocam um excesso de emissão. Certamente a facilidade do resgate seria a chave do sucesso e qualquer medida que facilitasse o resgate ajudaria a prevenir as crises. (...) Mas a experiência do século XIX demonstrou, claramente, que isto seria um processo lento, muitas vezes tão dilatado a ponto de permitir o excesso de emissão e conseqüentemente a crise.”

Aglietta (1991) também aponta algumas dificuldades para o funcionamento desse modelo. A concorrência força os bancos a fazerem empréstimos não negociáveis e arriscados, aceitando engajamentos sem garantia de encaixe. Um sistema com posições bilaterais e reservas descentralizadas tem necessidade de montantes elevados de reservas, para garantir a segurança dos pagamentos. A isso se juntam os riscos morais, pois circula uma multidão de moedas emitidas por bancos, cuja solvabilidade os clientes não podem avaliar. Existe ainda o Estado, como um cliente especial, que fortalece os bancos com quem negocia, acabando por desequilibrar a concorrência, pois suas moedas adquirem uma qualidade superior.

Dessa forma, o modelo de bancos livres, se implementado, tenderia a evoluir na direção de uma hierarquia bancária, passando pela formação de clubes bancários regionais, localizados nas praças financeiras mais importantes e organizados ao redor de casas de compensação. O resultado final desse processo de centralização, como a história indica, é a formação de um BC com o monopólio de emissão.

Os sistemas monetários modernos são hierarquizados e centralizados em torno de um BC. Os meios de pagamento estão indissoluvelmente ligados a uma unidade de contas puramente nominal e devem ser interconvertíveis na moeda fiduciária ao par e sem limites. A unidade de contas define-se juntamente com a regra de emissão da moeda fiduciária. Os meios de pagamento não obedecem ao critério dos *real bills* e o critério de sua emissão é a riqueza futura antecipada. Portanto, não há ponto de equilíbrio que decorra das racionalidades individuais. Não há “lei de refluxo” que impeça o excesso de emissão das moedas privadas.

Nessa perspectiva, imaginar que o resultado final do processo de liberalização bancária e financeira das últimas décadas seja a criação de um sistema de *free banking* e de moedas privadas significa desconhecer a evolução histórica e as razões, que deram origem aos BCs. Desse modo, a centralização da emissão monetária nas mãos de uma única instituição central constitui o último passo de um longo processo evolutivo e não o resultado do puro arbítrio estatal. Desconhecer esse fato sugere uma quebra da lógica na interpretação do processo evolutivo das instituições bancárias na direção de um sistema centralizado, cujo pivô é o BC.

No entanto não é assim que pensam os proponentes atuais das moedas privadas e do sistema de livre organização bancária. Para justificar seus modelos teóricos, mencionam dois exemplos históricos de funcionamento dos *free banking*, como prova de sua viabilidade prática nos dias de hoje. Esses exemplos são: o caso escocês, que vigorou de meados do século XVIII até a Lei Bancária de 1844 e a *Free Banking Era*, entre 1837 e 1863, nos Estados Unidos. O argumento liberal é simples:

os *free banking* fracassaram porque o Governo interferiu em sua organização, favorecendo a criação dos BCs, por razões políticas. Nosso contra-argumento procura mostrar o contrário, ou seja, que os BCs são o resultado das crises bancárias, do fracasso dos bancos livres e da consequente necessidade da intervenção estatal.

Com a finalidade de mostrar as particularidades daqueles exemplos históricos e o irrealismo de sua aplicação nos dias atuais, vamos fazer uma breve análise dessas duas experiências.

3.1 O modelo escocês

O sistema bancário escocês estava estruturado em torno de três grandes bancos por ações, caracterizados como companhias de capital acionário, e autorizados a funcionar por lei do Parlamento: o Banco da Escócia, criado em 1695, um ano depois do Banco da Inglaterra; o Real Banco da Escócia, criado em 1727; e o *British Line Company*, criado em 1746. Depois desse ano, os bancos não precisavam mais de carta-licença para serem criados, pois podiam ser estabelecidos, de acordo com as leis ordinárias, como qualquer outra firma.

Em 1826, havia na Escócia 36 bancos, entre os quais: 3 foram criados por carta-licença do Parlamento; 22 eram bancos por ações; e 22 eram bancos privados. Desse total, 19 eram bancos de emissão, mas 46,7% das notas em circulação pertenciam aos quatro bancos maiores, o que demonstra a estrutura centralizada desse sistema⁶.

Para Kindleberger⁷ (1984), os três grandes bancos da Escócia eram considerados bancos públicos, que exerciam uma espécie de regulação privada sobre o sistema⁸.

6 Este também é o testemunho insuspeito de Vera Smith (1936, p. 26), para quem os negócios bancários da Escócia ficaram “*nas mãos de algumas companhias de tamanho e força consideráveis*”, pois, “*(...) muitos dos pequenos bancos saíram do negócio e seu lugar foi ocupado por bancos por ações ou bancos privados com grandes recursos de capital.*”

7 Kindleberger não concorda com as afirmações de que houve poucas quebras de bancos na Escócia, a exemplo de outros países, pois a quebra de três bancos escoceses em 1830 representou praticamente a mesma proporção que a quebra dos 73 bancos ingleses em 1825, pois na Escócia havia ao todo 36 bancos e na Inglaterra 770.

8 “*Com efeito, na Escócia existiam três grandes bancos que atuavam como ‘banqueiros’ dos demais bancos. Esses últimos mantinham em suas reservas ouro e bilhetes dos bancos dominantes, os quais realizavam, em parte, a função de bancos centrais, exercendo controle sobre os demais bancos.*” (Ossa, 1992, p. 18).

Além dessa estrutura bancária oligopolizada (Goodhart, 1985, p. 62), outros fatores foram decisivos para a relativa estabilidade do sistema escocês:

- primeiro, foi a pouca importância dos depósitos nesses bancos, pois o fator de maior instabilidade, gerador de corridas e pânico bancários, são os depósitos e não os bilhetes;
- segundo, como diz Ossa (1992, p. 18), o êxito do sistema bancário escocês se deve ao fato de que os acionistas dos bancos tinham, em geral, responsabilidade ilimitada, ou seja, respondiam com todos seus ativos ante uma quebra do banco;
- finalmente, como Goodhart (1985, p. 62), é duvidoso se, sob as condições do padrão-ouro, tanto o sistema bancário canadense, quanto o escocês podem ser considerados independentes de Nova York e de Londres.

Goodhart está afirmando que o propalado modelo escocês de bancos livres, na realidade, se apoiava na retaguarda financeira do Banco da Inglaterra, da mesma forma como o modelo de bancos livres do Canadá se ancorava nos bancos de Nova York e como o da Suíça, no Banco da França.

Foi essa particular combinação de fatores que fez funcionar o modelo escocês de bancos “livres”. Por isso, invocá-lo como exemplo de organização bancária para os dias de hoje parece desprovido de qualquer fundamento teórico e histórico. Mais que isso, essa experiência, em vez de comprovar a não-necessidade de uma instituição central, ao contrário, demonstra como esse sistema gera endogenamente uma estrutura centralizada e hierarquizada, para garantir seu funcionamento e sua estabilidade.

3.2. O modelo americano

O período de 1837 a 1863 é denominado de *Free Banking Era*, nos Estados Unidos, pois, na ausência de leis federais, a criação de bancos e a emissão de notas eram consideradas livres; a fraca legislação dos Estados costumava não ser cumprida. O período era considerado como caótico por alguns e equilibrado por outros.

Por esses motivos, diferentemente do caso escocês, existe mais controvérsia a respeito do caso americano. Vera Smith não o qualifica como exemplo de *free banking*. A visão dominante é que foi uma experiência fracassada. Alguns autores, como Rolnick & Weber (1984),

tentam resgatar sua validade, apontando as restrições legais como as verdadeiras causas de seu fracasso. Como assinala Ossa (1992, p. 18), uma diferença muito importante, com respeito ao exemplo escocês de bancos livres, é que os acionistas dos bancos norte-americanos só respondiam pelo banco até o montante do capital investido. Além disso, nos Estados Unidos, os depósitos eram mais importantes que a emissão de bilhetes, e os pânicos bancários estavam mais associados às corridas pela conversão dos seus depósitos do que à conversão de bilhetes em moeda metálica.

Após a extinção do *Second Bank of United States*, deixou de existir lei bancária federal, e as concessões ficaram sendo atribuições dos Estados. Todos os bancos nos Estados pagavam uma taxa de licença, cuja concessão dependia das boas relações políticas⁹. Para corrigir esses abusos, muitos Estados começaram a liberalizar a criação de novos bancos, estabelecendo apenas algumas leis para regular seu funcionamento¹⁰.

Em princípio, essas leis deveriam assegurar o bom funcionamento desse sistema de livre atividade bancária. Entretanto, não é isso que a história bancária desse país demonstra. Em muitos Estados, essas leis não eram cumpridas e, dessa forma: “Qualquer caloteiro poderia tornar-se um banqueiro em Michigan.” (Meyer, 1982, p. 257). A proliferação de bancos foi muito grande, chegando ao número de 1.600, em 1860.

O período é caracterizado como caótico, pois, sem uma instituição reguladora, que unificasse a moeda circulante, havia diferentes notas bancárias em circulação ao mesmo tempo com preços diferentes e sem uma unidade de conta para regular o câmbio entre elas, ficava difícil saber o valor do dinheiro, além de haver falências bancárias periódicas e perdas substanciais aos credores dos bancos (Rolnick & Weber, 1984).

Face a essa situação, e sem a existência de um BC, o sistema bancário americano procurou criar mecanismos cooperativos, centralizados em torno dos maiores bancos nos centros financeiros mais importantes, com o objetivo de garantir alguma funcionalidade ao mesmo. Além das clearinghouses, os exemplos mais importantes desses mecanismos de defesa são:

9 Como informa Meyer (1982, p. 256): “Embora não seja universalmente verdadeiro, os bancos eram meios de recompensar amigos e punir inimigos políticos.”

10 Rolnick & Weber (1983) sintetizam as Free Banking Laws: 1) Criar um banco era relativamente fácil; não se exigia licença especial e qualquer indivíduo, com um mínimo de capital, poderia abrir seu banco; 2) todo banco deveria depositar com o Auditor Estadual uma quantia de títulos, como seguro de suas emissões de bilhetes; 3) os bancos livres deveriam pagar, em ouro ou prata, a conversão de seus bilhetes e qualquer falha era punida com o seu fechamento; 4) Esses bancos eram companhias de responsabilidade limitada.

- primeiro, o caso do *Suffolk Bank*, de Boston, que funcionava como uma verdadeira central de depósitos de reservas e compensação de notas de outros bancos menores;
- segundo, os esquemas de seguros bancários criados pelos bancos de Nova York, como o *Safety-Fund*, criado em 1829, um verdadeiro precursor da *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), pelo qual se garantiam os direitos dos depositantes e acionistas dos bancos associados.

Porém, como o seu funcionamento passou a afetar a rentabilidade dos bancos, além de criar “riscos morais”, ele foi dissolvido em 1863, com a criação do *National Banking Act*, o qual colocou um fim à experiência de liberdade nos negócios bancários nos Estados Unidos, criando bancos de caráter nacional, com o objetivo de buscar maior estabilidade do sistema bancário e a necessária unificação da moeda nacional.

Como podemos ver, os exemplos históricos de *free banking* que analisamos ou funcionaram em situações especiais, através de uma estrutura hierárquica, como o caso escocês, ou fracassaram, como foi o modelo americano. Esses exemplos históricos podem ser utilizados não para justificar a recriação do sistema de bancos livres, mas, ao contrário, para indicar como evoluíram, a exemplo das câmaras de compensação, em direção ao sistema de BCs.

Por isso, propor esses modelos históricos de organização bancária, que já não funcionaram num contexto extremamente mais simples, como solução aos complexos problemas monetários contemporâneos, significa contrariar a própria lógica da evolução histórica.

4 DAS CLEARINGHOUSES AOS BCs

O objetivo desse tópico é reforçar nosso argumento sobre a origem dos BCs, a partir de uma análise da organização e das atividades das Clearinghouses Associations. Mais que isso, o exemplo das clearinghouses, ou Câmaras de Compensação (CC), nos Estados Unidos demonstra que o mercado produz não apenas organizações ou esquemas cooperativos para enfrentar suas próprias imperfeições, mas inclusive instituições hierarquizadas, com poder discricionário, semelhantes aos próprios BCs. Elas representam o caminho percorrido pela centralização bancária antes da formação dos BCs¹¹.

11 “*Este processo natural de centralização recebeu um novo ímpeto em muitos países, pela necessidade do Estado de usar um banco para desempenhar certas*

As CC foram o mais avançado dos mecanismos cooperativos inventados pelo mercado para fazer face aos pânicos bancários ocorridos no século XIX e no início do século XX. A primeira câmara de compensação foi estabelecida em 1853 pelos bancos da Cidade de Nova York e era simplesmente um lugar onde se realizavam as trocas entre os bancos de uma mesma praça. Seu objetivo era, de início, economizar meios de pagamento. No entanto, através de um processo evolutivo, elas se transformaram em verdadeiros organismos coletivos, cujo objetivo era proteger seus membros contra as crises bancárias¹².

Durante os pânicos bancários, as CC sofriam profundas transformações em sua estrutura, atuando como um organismo único e coeso e, assim, ganhando nova envergadura, para enfrentar as crises:

“Quando ocorria um pânico, a estrutura das atividades bancárias ficava radicalmente alterada pela metamorfose da casa de compensação numa organização semelhante a uma única firma, unindo os bancos-membros numa estrutura hierárquica, encabeçada pelo comitê da câmara de compensação” (Gorton, 1985, p. 280).

A formação da nova entidade ficava claramente assinalada pela suspensão dos balanços dos bancos individuais e pela publicação do balanço do agregado dos bancos membros, o que era também acompanhado pela suspensão da conversão dos depósitos em moeda. Passado o pânico, as CC voltavam à sua forma anterior.

funções financeiras para si mesmo, como a emissão de notas, reter depósitos, fazer pagamentos e conseguir empréstimos internos e externos.” (Goodhart, 1985, p. 47).

12 As formas e os instrumentos de controle que as CC exerciam sobre os bancos-membros são sintetizados por Gorton: “Por outro lado, a entrada na câmara de compensação era criteriosa e os membros eram regulados. Havia exigências de capital e de reservas, restrições de taxas de juros, auditorias regulares e meios de informação para assegurar a confiança. Esses esforços objetivavam assegurar que os membros não tirassem vantagens da assimetria de informações, com o objetivo de reduzir o lastro dos seus depósitos. Por outro lado, na medida em que os depósitos eram de diferentes qualidades, as câmaras de compensação assinalavam isto ao público, exigindo dos membros que publicassem itens de seus balanços, para que o público pudesse ajustar seus haveres nos bancos. Ameaças de expulsão da casa de compensação eram um potente mecanismo de enquadramento” (Gorton, 1985, p. 279).

Nessas ocasiões, as CC emitiam certificados de empréstimo¹³, que os bancos recebiam em troca de ativos e que podiam usar no processo de compensação, liberando o ouro para as demandas do público. Quando o ouro não era suficiente, as CC entregavam certificados diretamente ao público, que os aceitava por ser um direito sobre o conjunto dos bancos e não apenas sobre um banco particular. Se, após o pânico, os bancos não pagavam os certificados, eram expulsos ou liquidados de forma ordenada, e os demais bancos absorviam as perdas na proporção de seu capital. Outro mecanismo usado pelas CC era a suspensão da conversibilidade de todos os bancos, como forma de ação coletiva para enfrentar pânicos bancários.

As CC dos Estados Unidos experimentaram oito pânicos bancários, antes da criação do Fed. Elas permitiam enfrentar os três maiores problemas dos bancos nesse período: o perigo de uma corrida bancária, o risco do excesso de emissão e as quebras desordenadas.

Se as CC eram tão eficientes, cabe perguntar, então, porque essa organização produzida endogenamente pelo sistema bancário, mesmo com todo o poder de que dispunha, para enfrentar as crises e assegurar a estabilidade dos bancos, foi substituída pelo sistema de Bancos Centrais¹⁴?

A verdadeira razão da substituição das CC por um BC encontra-se na própria natureza privada e no conflito de interesses interno a essas organizações¹⁵. Nesse sentido, apesar de as CC terem introduzido

13 As notas emitidas pelas CC tinham mais aceitação que as notas de banco, pois: *“Elas seriam garantidas, primeiro, pelo banco que as emitiu, segundo, pelos bancos associados à câmara de compensação em sua própria praça e, terceiro, por todas as câmaras de compensação que as receberiam ao par.”* (Timberlake, 1984, p. 9).

14 A pergunta é, efetivamente, levantada por Timberlake: *“Por que um banco central do governo foi sobreposto às atividades bancárias, quando o método das câmaras de compensação revelou-se tão eficaz?”* (Timberlake, 1984, p. 14)

15 Goodhart coloca uma série de argumentos que mostram a impossibilidade de um livre sistema bancário organizar esquemas de proteção inteiramente privados, sem o concurso de um banco central. Inicialmente, ele se pergunta: *“Como poderia uma instituição de seguro privado estar apta para impor sua autoridade sobre seus membros sem apoio oficial e legal? Ela podia ameaçar de retirar a proteção, mas isto poderia ser visto como uma atitude muito drástica. O perigo de uma agência privada de seguro ser ‘capturada’ por seus maiores clientes poderia ser maior do que no caso de uma agência pública.”* (Goodhart, 1985, p. 70). *“(…) no século XIX, as discussões centravam-se sobretudo em torno da questão se a disciplina do mercado imposta por uma bem-funcionante câmara de compensação seria suficiente para manter o sistema bancário em ordem (...). Por várias razões, esta disciplina não foi capaz de impedir ciclos bancários e crises financeiras.”* (Goodhart, 1985, p. 9).

uma racionalidade coletiva nos meios de pagamentos, ela era uma racionalidade coletiva truncada, devido ao caráter privado das CC, que as tornava impotentes, para assumir as funções básicas de BCs em dois pontos essenciais: manter uma oferta elástica de meios de pagamento e, especialmente, de assumir a responsabilidade de um emprestador de última instância.

Com efeito, em primeiro lugar, as CC enquanto tais não possuíam o poder de emitir moeda legal, de forma a poder manter uma oferta elástica de meios de pagamento, e em segundo lugar, emprestar em última instância, em momentos de crise, constitui uma ação que vai além da pura lógica do mercado e, isso, só pode ser realizada por uma instituição de caráter público, como o BC, superior às organizações coletivas de caráter privado. O caso das CC nos Estados Unidos é exemplar a esse respeito. Pertencer ou não a uma CC era uma barreira à entrada e um fator de desigualdade na concorrência. As CC só protegiam os bancos associados, deixando os *country banks* vulneráveis às crises, o que provocava um fracasso no sistema de pagamentos.

Uma última questão refere-se ao poder de arbítrio das CC. Há divergências entre os autores que analisam sua evolução. Para Timberlake, por exemplo, o Fed não é o desdobramento da evolução das CC, porque sua criação introduz um elemento novo, o poder político discricionário que não existia nestas últimas¹⁶. Para Gorton¹⁷, no entanto, as CC não só desempenharam funções típicas de um BC, mas também agiam de forma discricionária¹⁸.

Vemos, assim, que as respostas criativas dadas pelo mercado foram importantes, mas eram ainda limitadas e insuficientes para exercer a função básica de um BC, que é ser emprestador de última instância, enquanto permaneciam como organismos privados. De fato, as câmaras de compensação estão na gênese dos BCs, mas, na sua metamorfose em

16 “A alternativa do Federal Reserve era radicalmente diferente do sistema das câmaras de compensação. Ele introduziu um elemento político discricionário nas tomadas de decisão sobre moeda e, com isso, divorciou a autoridade, que determina o comportamento do sistema daquela que tem um interesse próprio em manter sua integridade.” (Timberlake, 1984, p. 15).

17 “De fato, é quase literalmente verdadeiro que o Federal Reserve System, como foi originalmente concebido, foi simplesmente a nacionalização do sistema das casas de compensação.” (Gorton, 1985, p. 277).

18 “Na verdade, pelo início do século XX, as casas de compensação assemelhavam-se mais a bancos centrais. Elas admitiam, expulsavam e puniam seus membros; elas impunham tetos de preços, capital mínimo e encaixes de reservas. Finalmente, elas emitiam dinheiro e proviam uma forma de seguro durante os pânicos.” (Gorton, 1985, p. 283).

BCs, se processa também uma transformação de sua natureza, porque a função de um BC é incompatível com o objetivo do lucro, devido ao conflito de interesses existente entre o objetivo privado do lucro e o objetivo público da função de emprestar em último recurso aos bancos privados. As CC foram transformadas em BCs não porque teriam perdido a racionalidade do mercado mas, ao contrário, como salientou Aglietta (1991), “*porque, enquanto organismos privados, sua racionalidade era insuficiente para atuar como bancos centrais*”. Os BCs assumem um caráter público e, dessa forma, uma racionalidade que extrapola a racionalidade do mercado. O elemento decisivo nessa passagem não é o poder de arbítrio que caracteriza as ações dos BCs, pois as CC também agiam dessa forma, mas a mudança de natureza, exigida pelo desempenho de uma função pública, a regulação do sistema de pagamentos. Esse processo fica mais claro, quando se analisa a evolução das funções dos BCs. É este o tema do próximo item.

5 DOS BANCOS DO GOVERNO AOS BCs

Neste item, analisamos a gênese dos BCs através da evolução de suas funções básicas: inicialmente, a função de banco do governo; depois, banco de emissão e guardião das reservas; finalmente, as funções de redesconto e de prestador de última instância. É esta última função que consolida o papel de banco dos bancos, ou seja, de BC. A lógica interna que comanda o desenvolvimento das funções dos BCs reside na própria lógica que orienta a evolução do padrão monetário e das funções da moeda e do crédito¹⁹.

5.1 Banco do governo, banco de emissão e guardião das reservas

Embora essas três funções, estreitamente correlatas, não sejam ainda funções típicas de um BC, elas foram decisivas na gênese dos primeiros BCs, porque estabeleceram as bases de seu relacionamento com os demais bancos. Com efeito, a primeira função de um BC foi a de ser banco do governo²⁰. Como banco do governo, o BC faz empréstimos, coleta

19 Ferreira & Freitas ([s. d.], p. 11) e Freitas (2000, p. 400-408) também sugerem que a evolução das funções dos BCs acompanha a evolução das funções da moeda e do crédito.

20 “*Na primeira metade do século XIX considerava-se que a característica principal de um BC residia em suas relações com o governo e na sua privilegiada posição como (monopolista) emissor de notas: mas, em suas funções bancárias, geralmente ele era considerado como sendo e atuando apenas como um banco concorrente entre os demais. Este conceito do papel de um banco central foi codificado na Lei Bancária de 1844.*” (Goodhart, 1985, p. 52).

e antecipa receitas, administra a dívida pública e repassa parte de seus lucros ao governo. Porém, para desempenhar a função de banqueiro do governo não há necessidade de um BC, pois ser banqueiro do governo não é necessariamente uma função pública, tanto que os primeiros bancos que a desempenharam eram simplesmente bancos comerciais, de caráter privado, embora muitos deles tivessem direções estatais. Mas um BC já não pode, por natureza, ser também um banco comercial, porque o objetivo do lucro é incompatível com sua função básica de banco dos bancos, como salienta, acertadamente, Timberlake (1978, p. 210):

“Um banco público – aquele que age como agente fiscal do governo – poderia funcionar também como um banco comercial; mas um banco central, que fosse também uma empresa mercantil maximizadora de lucro, teria dificuldade.”

Como bancos do governo, os primeiros BCs tornaram-se bancos de emissão. A função de emitir bilhetes era tão essencial a esses bancos governamentais que, até o início deste século, eles eram mais conhecidos como bancos de emissão, nome que muitos conservam ainda hoje. A emissão de moeda metálica sempre foi considerada uma prerrogativa da qual os Estados nunca abriram mão, mas o mesmo não aconteceu em relação à emissão de bilhetes, talvez por estes não serem considerados dinheiro de verdade, pois sua emissão era feita inicialmente por muitos bancos, sem qualquer permissão governamental. Entretanto, com o aumento dos bancos emissores,

“(...) a necessidade de uniformizar a emissão de bilhetes e a de melhorar a regulação da circulação monetária fizeram com que quase todos os países concedessem a um banco um monopólio completo de emissão, (...).” (Koch, 1946, p. 27).

Essa etapa foi alcançada em 1814, na Holanda; em 1844, na Inglaterra; em 1848, na França; em 1876, na Alemanha; em 1897, na Suécia; em 1914, nos Estados Unidos; em 1926, na Itália; e, em 1935, no Canadá. Em casos como o da Suécia e o da Inglaterra, o monopólio de emissão foi concedido aos primeiros bancos por ações, mas, em outros países, foram criados bancos novos, justamente com o objetivo de unificar a emissão monetária, como foi o caso do Reichsbank, em 1875. Em todos os casos, o banco que recebeu esse monopólio transformou-se em BC, ou seja, a função de monopólio de emissão foi um fator decisivo na transformação de um banco em BC. Nas palavras de Goodhart (1989, p. 89):

“Sua privilegiada posição legal, como banqueiro do governo e como emissor de notas, levou então, naturalmente a uma centralização das reservas do sistema bancário nas mãos do banco central, de modo que ele se tornou banco dos bancos.”

Havia, ainda, o problema da elasticidade do meio circulante. As crises de liquidez enfrentadas pelos bancos privados emissores, em geral, consistiam na sua incapacidade de regular o meio circulante, fato que contribuiu também para a centralização do poder de emissão nas mãos de um único banco²¹.

Além do monopólio da emissão, e até como consequência dele, o fator decisivo para a conversão do Banco da Inglaterra em BC foi a centralização das reservas dos demais bancos comerciais. Essa transformação se deu não através de um ato legal, mas, sim de um processo evolutivo, estreitamente associado a suas funções de banco de emissão e de banqueiro do governo.²²

Na Inglaterra, ainda no século XVIII, os bancos privados descobriram a vantagem de ter uma conta no Banco da Inglaterra, devido à maior confiança e à mais ampla circulação de seus bilhetes. Essa tendência se acentuou com o tempo, a ponto de virar tradição confiar seus saldos ao Banco da Inglaterra. Os novos bancos por ações, autorizados após 1826, também adotaram a mesma prática, que se consolidou com a abertura de agências regionais e, mais ainda, em 1854, quando ele assumiu a função de banco de compensação. O exemplo inglês foi seguido

21 A concentração da emissão nas mãos de um único banco começou a gerar, desde o início, a preocupação com o controle desse poder de emissão. As regras de controle foram muitas e, em geral, tiravam a necessária elasticidade da oferta monetária. Este foi um dos problemas mais importantes que os BCs centrais tiveram que enfrentar ao longo de sua história. A preocupação sempre foi encontrar um método que garantisse tanto a elasticidade quanto a segurança dos bilhetes emitidos. Como regra geral, houve uma recorrente falta de liquidez em todos os países, de forma que todas as regras de controle da emissão foram sendo rompidas pela necessidade de garantir a elasticidade exigida pelas demandas da economia.

22 Nos primeiros tempos, “(...) a noção de BC e a de banco de emissão estão estreitamente ligadas nos espíritos. Por serem bancos de emissão era que o Banco da Inglaterra e o da França haviam se tornado bancos centrais; tal é a convicção geral.” (Rist, 1945, p. 8). No entanto: “À medida que o sistema de cheques e transferências se estendeu por todos os países anglosaxões, esta distinção entre o procedimento de emissão e a função de Banco Central apareceu cada vez mais clara. (...) Assim, desenvolveu-se pouco a pouco, entre 1870 e 1914 a idéia de que os Bancos Centrais de emissão eram e deviam ser primeiro e antes de tudo ‘bancos centrais de reserva’.” (Rist, 1945, p. 459)

por outros países. Conforme assinala Koch (1946, p. 78): “*Na realidade, a custódia das reservas foi parte integrante da evolução desses bancos até sua posição de bancos centrais.*”

5.2 Banco de redesconto, garantia de última instância e banco dos bancos

A concentração das reservas nas mãos de um único banco era feita, inicialmente, por motivos de segurança e de economia. Mas, na verdade, as reservas concentradas assumem um novo poder, pois formam uma estrutura muito mais ampla e mais elástica de crédito, do que se estivessem pulverizadas em muitos bancos comerciais. Foi esse fato, na realidade, que originou as novas funções de redesconto e de emprestador de última instância, fatores decisivos da formação dos BCs.

O redesconto é uma das principais funções dos BCs, pois é através dele que o BC amplia as condições de liquidez do sistema bancário, refinanciando suas posições. Inicialmente, o redesconto só era aplicado às letras comerciais, com destaque para as letras de câmbio, que deveriam ser *real bills*, ou seja, ter origem numa operação econômica. Mas os instrumentos utilizados para as operações de redesconto evoluíram com o tempo, e as letras comerciais foram cedendo seu lugar às letras do Tesouro, à medida que a dívida pública cresceu de forma significativa e generalizada.

É importante ressaltar a transformação ocorrida no objetivo da função de redesconto, tal como ocorreu em relação às reservas bancárias. Tanto num como noutro caso, o objetivo inicial, que era garantir liquidez ao sistema bancário, transformou-se em instrumento de controle da moeda e do crédito. Através da manipulação das taxas de juros cobradas no redesconto e através da seleção dos papéis que aceita descontar, o BC pode interferir nas condições gerais de liquidez da economia e redirecionar o crédito para as atividades que deseje priorizar. Ou seja, para controlar a liquidez, o BC pode utilizar taxas de juros punitivas e para redirecionar o crédito, taxas favorecidas em relação às taxas do mercado.

As responsabilidades com o setor público e a posição central no sistema bancário reforçaram-se mutuamente e contribuíram para a transformação dos BCs em *lenders of last resort* (LLR), cujo objetivo é prevenir crises de liquidez e manter a estabilidade do sistema de crédito²³.

²³ “*A solidez e a flexibilidade inerente a um banqueiro do governo transformaram o banco central, de fato e de direito, no depositário último das reservas líquidas de outros intermediários e estabeleceram a função de banco dos bancos.*” (Ciocca, 1987, p. 6).

Embora a função de LLR possa ser considerada uma extensão da função de redesconto ou ser exercida através dele, há uma diferença entre elas, que não envolve apenas um problema de grau, pois, enquanto a função de redesconto é uma operação de rotina dos BCs, a de LLR está associada a intervenções especiais em momentos de crise, e, por isso, ela possui uma “base discricionária”, que contraria a lógica do comportamento de um banco comercial, movido pelo objetivo do lucro. O comportamento lógico dos bancos comerciais seria não emprestar nessas circunstâncias, devido ao alto risco da operação. É por esse motivo que muitos autores consideram o papel de prestador de última instância, como a função definidora da natureza dos BCs. O principal dilema do BC, como LLR, é o “risco moral”, ou seja, que a garantia do socorro nos momentos de dificuldade pode contribuir para afrouxar a disciplina do mercado e incentivar ações de risco por parte dos bancos comerciais. Como decorrência do “risco moral”, os BCs são compelidos a assumir novas funções de controle e supervisão dos bancos.

A necessidade de uma garantia de “última instância” decorre da especificidade do dinheiro de crédito, emitido pelos bancos. Como o poder da iniciativa de emitir dinheiro de crédito não pertence ao BC, este não pode garantir “em primeira instância” a qualidade desse dinheiro privado de crédito. Ou seja, um banco só é plenamente BC, quando assume a função de LLR, quando é banco dos bancos, e não quando é apenas banco do governo. Um sistema monetário de crédito puro torna indispensável a existência de um BC, como garantia de “última instância” do sistema bancário e de seus dinheiros privados.

Essa metamorfose final dos BCs define também sua natureza ambivalente, caracterizada por suas relações com o governo e, ao mesmo tempo, por sua condição de banco dos bancos. Eles se situam numa posição mediadora entre o governo e os bancos, com a função de controlar a moeda e o crédito. É esta natureza ambivalente dos BCs que analisaremos a seguir.

6 CONCLUSÃO – A NATUREZA AMBIVALENTE DOS BCs

O resultado da análise histórica não revelou apenas as razões históricas da existência dos BCs e a impossibilidade do sistema de bancos livres, mas também aspectos fundamentais de sua natureza ambivalente, que resultaram de sua evolução histórica. São esses aspectos que desejamos ressaltar nesta conclusão.

A história da gênese dos BCs mostrou sua metamorfose de bancos comerciais, privilegiados por suas relações especiais com o gover-

no, em banco dos bancos. Eles não foram criados pelo Estado nem resultaram apenas das leis do mercado, mas constituem produto da interação entre a evolução do sistema de pagamentos e a ação pública estatal. Esse fato implica que os bancos centrais carregam a contradição e a racionalidade de serem, ao mesmo tempo, partes constitutivas e órgãos semi-autônomos tanto em relação ao governo como em relação ao sistema financeiro. Sua existência e sua posição estratégica de mediação representam a solução institucional de um conflito entre o Estado e os bancos privados pelo controle do poder monetário de emissão. Como resultado desse conflito, o poder monetário acabou ficando partilhado entre os organismos que formam o tripé em que se apóia o sistema monetário moderno – o governo, os bancos centrais e os bancos privados – e o conjunto das relações formais entre eles formam a institucionalidade que permite a gestão da moeda e do crédito numa economia capitalista.

A análise da evolução das funções dos BCs mostrou que a metamorfose dessas instituições, de bancos do governo em banco dos bancos, foi um processo longo, muitas vezes secular, quase sempre permeado por muitos conflitos de interesses. O resultado final de todos esses casos nacionais revela, porém, uma mesma racionalidade que marca a existência dos BCs, como instituições singulares, caracterizadas por relações estruturais com o governo e com o sistema privado de crédito. Ao assumirem sua função básica, como banco dos bancos, os BCs não perderam sua função inicial de bancos do governo. É por essa razão que eles não podem ser considerados como simples órgãos governamentais, pois o fato de serem, antes de tudo, bancos e não apenas bancos, mas bancos dos bancos implica que suas relações com o governo são afetadas pelo conflito que marca suas relações com o sistema de crédito.

Queremos ressaltar que o caráter público dos BCs não decorre de sua inserção na estrutura estatal, mas, ao contrário, de sua relação com os bancos privados. É pelo fato de estarem no topo do sistema privado de crédito que não podem ser bancos privados e devem integrar a estrutura estatal, ou seja, é sua dimensão privada que lhes cobra uma ação de caráter público e não o fato de serem órgãos governamentais. Dizendo de outra forma, sua inserção no aparelho de Estado não é uma exigência de sua função de ser banco do governo, pois, esta pode ser exercida por bancos comerciais, mas uma decorrência de sua função de banco dos bancos. Foi o exercício dessa última função que determinou a transformação dos bancos comerciais, públicos ou privados, em BCs. Por isso, é ela que explica a razão de ser e define a natureza dos BCs.

A função básica de BC, a de ser banco dos bancos, foi sendo assumida pelos bancos que já detinham o monopólio da emissão e concentravam as reservas de ouro e notas dos demais bancos. Entretanto, ser

banco de emissão não constitui em si mesma, uma função pública nem uma função exclusiva de um BC, tanto assim que, no início, foi exercida por bancos essencialmente privados. Mas ser banco dos bancos veio a ser uma função pública, típica de um BC, porque seu exercício mostrou-se incompatível com o objetivo do lucro, razão de ser de um banco privado. O curioso e paradoxal desse processo é que a função pública de um BC não se originou a partir da sua relação com o governo, mas, sim, de seu relacionamento com os bancos privados. Por outro lado, embora a dimensão pública dos BCs decorra de sua relação privada com os bancos, o exercício dessa função só é possível porque eles são também organismos governamentais que participam do poder político do Estado.

Nossa principal conclusão sobre os BCs é, então, que eles não são simples órgãos governamentais, mas instituições singulares, complexas, ambivalentes, semipúblicas e semiprivadas, inseridas na estrutura estatal e parte constitutiva do sistema privado de crédito. É esta dupla inserção dos BCs que definem a ambivalência estrutural público-privada dessas instituições.

BIBLIOGRAFIA

AGLIETTA, Michel. *Genèse des banques centrales e légitimité de la monnaie*. Nanterre: Université de Paris X, 1991. Mimeografado.

BARGER, Harold. *The management of money: a survey of american experience*. Chicago: Rand McNally & Company, 1964.

CIOCCA, Pierluigi. *Money and the economy: central bankers' view*. London: MacMillan Press, 1987.

CORAZZA, Gentil. *A interdependência dos bancos centrais entre o governo e os bancos privados*. 1995. Tese (Doutoramento) – IE, Unicamp, Campinas. Mimeografado.

FERREIRA, C. K. L.; FREITAS, M. C. P. de. *Análise comparada dos bancos centrais e formas de gestão da política monetária*. São Paulo: Iesp-Fundap, [s. d.]. (Relatório n. 2).

FREITAS, M. C. P. de. A evolução dos bancos centrais e seus desafios no contexto da globalização financeira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 30, n. 3, 2000.

GOODHART, Charles. *The evolution of central banks*. London: London School. 1985.

- GOODHART, Charles. Why do banks need a central bank? *Oxford Economic Papers*, Oxford, n. 39, 1987.
- GOODHART, Charles. Central banking. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (ed.). *Money*. MacMillan: Reference Books, 1989.
- GORTON, Gary. Clearinghouses and the origins of central banking in the United States. *Journal of Economic History*, v. 45, n. 2, 1985.
- HAYEK, F. A. *Denationalisation of money*. London: The Institut of Economic Affairs, 1976.
- KINDLEBERGER, Charles P. *A financial history of west europe*. London: George Allen & Unwin, 1984.
- KOCK, M. H. *Banca central*. México: Fundo de Cultura Econômica, 1946.
- MEYER, Paul A. *Monetary economics and financial markets*. Homewood: Richard M. Irwin, 1982.
- OSSA, Fernando. Dinero y sistemas monetarios alternativos. *Cuadernos de economia*, v. 29, n. 86, abr. 1992.
- RIST, Charles. *Historia de las doctrinas relativas al crédito y a la moneda: desde john law hasta la actualidad*. Barcelona: Bosch Editorial, 1945.
- ROLNICK, A. J.; WEBER, W. E. New evidence on the free banking era. *American Economic Review*, v. 73, n. 5, Dec. 1983.
- ROLNICK, A. J.; WEBER, W. E. The causes of free banking failure. *Journal of Monetary Economics*, n. 12, 1984.
- SMITH, Vera. *The rationale of central banking and the free banking alternative*. Indianapolis: Liberty Press, 1936/1990.
- TIMBERLAKE, R. H. *The origins of central banking in USA*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.
- TIMBERLAKE, R. H. The central banking role of clearing houses associations. *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 16, n. 1, Feb. 1984

Branca