

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORDEM JURÍDICA CONSTITUCIONAL

BFD

CATIVO

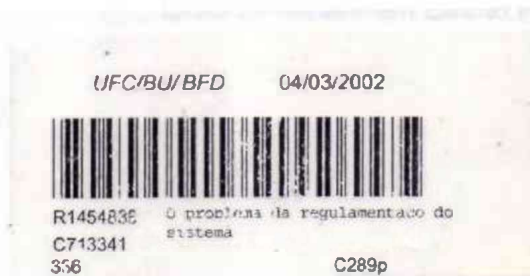
O PROBLEMA DA REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL
(Art. 192 CF)

D
Ac. 54943
336
C2898
R1454838

MESTRANDO: JOSÉ CLITO CARNEIRO

18881

ORIENTADOR: RAIMUNDO BEZERRA FALCÃO



Fortaleza - CE

2001



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE MESTRADO

**"O PROBLEMA DA REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL - ART. 192 DA C.F."**

José Clito Carneiro

Dissertação defendida, em 14/12/2001, e

APROVADA COM LOUVOR

BANCA EXAMINADORA :

Prof. Raimundo Bezerra Falcão - da UFC (Orientador)
Mestre / Livre Docente

Prof. Geraldo de Lima Gadelha Filho - da UECE
Mestre

Prof. Maria Vital da Rocha - da UNIFOR
Doutora

- Dezembro / 2001 -

DEDICATÓRIA

À
José Maria Carneiro (*in memoriam*)
Maria da Glória Cavalcante
e Célia Maria Braga Carneiro

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por estar presente em todos os momentos da minha vida, dando-me alegria para celebrar as vitórias, força para suportar as tristezas e determinação para alcançar meus objetivos.

Ao Professor Raimundo Bezerra Falcão, meu orientador, pela colaboração e incentivo.

À Universidade Federal do Ceará, em particular à Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, na pessoa do Coordenador Prof. Raimundo Bezerra Falcão e às funcionárias, Claudia Maria Gomes, Marilene Diogo Silva Arrais e Francisca Celina Gomes da Silva pela colaboração e oportunidade de realização do curso.

À Universidade de Fortaleza, em particular ao Coordenador do Curso de Direito, na pessoa do Prof. Francisco Otávio de Miranda Bezerra.

Aos alunos do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza pela compreensão.

Ao Professor Geraldo de Lima Gadelha Filho pela valiosa contribuição e incentivo no ofício de pesquisar e estudar, como Orientador em curso de especialização.

À minha Família, pelo apoio espiritual e dedicação.

RESUMO

Procurou-se neste estudo analisar o problema da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional (art. 192 da Constituição), concentrando o enfoque em três temas principais: o Referencial Teórico e a Retrospectiva Histórica do Sistema Financeiro; A Estrutura do Poder; e as Questões do Processo Decisório.

Como ponto de partida, foi feito um levantamento dos diversos projetos de Lei Complementar apresentados no Congresso Nacional, procurando montar um quadro de modos a identificar seus recursos de poder, interesses, estratégias, alianças e grau de envolvimento com relação a cada um dos tópicos citados.

Deixou-se de abordar no estudo as questões referentes aos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, por se tratar de matéria mais social do que econômico.

Como referencial teórico e metodológico para a análise do poder na influência do processo decisório, reabriu-se a discussão sobre a abordagem da ausência de decisão, procurando verificar as suas causas e conseqüências, com relação ao poder do Executivo em manter o quadro inalterado, até que se consolide a questão da definitiva estabilidade da moeda.

Conclui-se, primeiro, que a influência de forças antagônicas estão sempre presentes no Poder Legislativo, de forma clara, quando o parlamentar procura obstacular diretamente a não decisão, ou de forma virtual através dos "lobbys". E, segundo, que o Poder Executivo desempenha um papel decisivo na não efetivação da regulamentação do Sistema Financeiro, como ente autônomo e com interesses próprios, dotado de recursos de poder privilegiados, apoiado e apoiando setores da elite, notadamente o capital financeiro.

ABSTRACT

It has been the object of this study to analyze the problem of the regulation of The National Financial System (art. 192 of the Constitution), focusing on three main themes: the Theoretical reference and the Historic Retrospective of the Financial System; the Structure of Power, and the Maters of the Decision Making Process.

First of all several Complementary Bill Drafts presented in the Brazilian National Congress have been surveyed, seeking to establish a set of means to identify the resources of power, interests, strategies, alliances and degree of involvement in relation to each of the topics mentioned.

It has been left aside in the study in the maters of establishing insurance, reinsurance, welfare and capitalization, for these maters are taken more as social than an economic ones.

As for theoretical and methodological references to the analysis of power in the decision making process, a discussion on the approach on the absence of decision has been reopened seeking to verify its causes and consequences, as for the power of the Executive in maintaining the set unaltered, until the mater of final stability of the currency is consolidated.

In conclusion, first, that the influence of antagonistic forces is always present in the Legislative Power, objectively, when a Congressman seeks to set obstacles directly the non-decision, or in a virtual way through the "lobbies". And, second, that the Executive Power performs a decisive roll in the non-accomplishment of the regulation of the Financial system, as an independent being and with own interests, gifted with privileged power resources, supporting and supported by sectors of the elite, notoriously by the financial capital.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO E RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO SISTEMA FINANCEIRO	6
1.1. Poder e Decisão: Revisitando o Debate	6
1.2. O Problema da Definição do Poder	8
CAPÍTULO II - A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	10
2.1. A Reforma Bancária de 1964.....	10
2.2. Concentração, Centralização e Modernização do Mercado Bancário	13
2.3. A Extinção da Conta Movimento.....	16
2.4. A Tentativa de Reforma sem a Participação do Congresso Nacional	19
2.5. A Discussão da Reforma do Sistema Financeiro Nacional na Constituinte.....	20
2.6. A Comissão Especial para a Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional	22
CAPÍTULO III – A ESTRUTURA DE PODER	25
3.1. O Poder Executivo e seus Agentes Financeiros	25
3.2. Bancos Privados Nacionais	32
3.3. Bancos Estaduais e Governadores de Estado.....	37
3.4. Os Agentes Financeiros Internacionais.....	39
3.5. As Empresas Privadas e os Produtores Agrícolas.....	41
3.6. Outros Segmentos Sociais de Influência	44
3.7. Poder e Influência exercidos pelos diversos setores.....	46
3.8. Considerações Finais	47
CAPÍTULO IV - A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL	48
4.1. As Questões e o Processo Decisório.....	48
4.2. Problema de Verificação Empírica.....	51
4.3. As Preferências dos Diferentes Setores	52
4.4. Quem Ganha e Quem Perde	59
4.5. Considerações Finais	61

CAPÍTULO V - LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS	63
5.1. limitação da Taxa de Juros em 12%	63
5.2. Instrumento da Política Econômica e Monetária do Governo.....	64
5.3. Discussão na Assembléia Nacional Constituinte.....	66
5.4. Um Instrumento de Pressão sobre o Executivo	74
5.5. A Controvérsia sobre a Auto-aplicação.....	77
5.6. A Comissão Especial para Regulamentar o SFN.....	80
5.7. A Votação No Senado e Pedido de Urgência na Câmara.....	82
5.8. Considerações Finais	83
CAPÍTULO VI - A REGULAMENTAÇÃO DOS BANCOS OFICIAIS.....	85
6.1. A Regulamentação dos Bancos Oficiais	85
6.2. O Jogo em Tomo dos Bancos Oficiais: Ataque e Defesa.....	87
6.3. Relacionamento com o Banco Central.....	91
6.4. A Disputa no Congresso Nacional	92
6.5. Considerações Finais	95
CONCLUSÃO.....	97
ANEXO 1.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	103

INTRODUÇÃO

Enquanto aguarda a oportunidade de ser incluído no rol das mudanças estruturais que o País reclama, o sistema financeiro baseia-se na Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, recepcionada que foi pela Constituição de 1988. Apesar de ter sido inserido na nova Carta o Art. 192, que trata do sistema financeiro, ficou pendente de regulamentação através de lei complementar, pois durante o período da Assembléia Nacional Constituinte, não houve um consenso capaz de acomodar os diversos interesses envolvidos no sistema financeiro. Até agora, a regulamentação do Art. 192 da CF tem se inviabilizado no Brasil por força da pressão de alguns agentes do Poder Público, temerosos de perder influência e autoridade, o que corresponde a perder prestígio político, pela redução da capacidade de mando e de troca de favores; Por outro lado, o Poder Econômico, representado pelos grandes banqueiros, também, unindo-se ao Poder Público, exerce uma pressão no mesmo sentido, sendo agora com o receio de perder riqueza. Essas duas forças, poder e dinheiro, têm demonstrado a hegemonia que exercem sobre os povos, e é nesse cenário que se desenvolve a problemática da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional.

Este é o pano de fundo da legislação que comanda a riqueza do Brasil, confusa e cheia de remendos, que acode a determinadas situações críticas, mas não atende ao clamor das forças de produção e do desenvolvimento equilibrado do País para servir aos interesses da coletividade, de modo a dá aos tomadores de recursos condições adequadas para competir interna e externamente.

Na medida em que a reforma do Sistema Financeiro se situa como um objetivo distante, eis que surge um fato impudico envolvendo uma instituição financeira, um agente público, um parlamentar, ou um empresário, que se locupletou aproveitando a ausência de uma legislação moderna, capaz de atender os fatos dinâmicos de uma economia globalizada. O Congresso cria ânimo para a feitura da lei reclamada pelo Art. 192. Criam logo uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), desengavetam projetos, nascem novas proposições, mas sua trajetória nunca se conclui, pois as correntes do poder e do dinheiro se articulam, e num passo de mágica redirecionam, através da imprensa, força correligionária, todos os esforços de alguns congressistas para uma nova moda, fazendo com que o objetivo da regulamentação do sistema financeiro retorne ao ponto novamente distante. Foi assim no mais recente episódio com os prejuízos dados a nação pelo Banco Marka e Fonte Cidan, quando o Banco Central do Brasil autorizou operações financeiras externas para os citados bancos.

Nessa confusa indecisão, foi apresentada, pelo Senador José Serra, a proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 1997, para revogação do Art. 192, como se o problema só tivesse solução se o processo fosse reinicializado.

Durante o período da Assembléia Nacional Constituinte, não havendo o consenso necessário para acomodar os diversos interesses envolvidos na regulamentação do sistema financeiro nacional, os parlamentares recorreram ao recurso político de incluir no texto constitucional um artigo (art. 192) prevendo tal regulamentação através de lei complementar.

Em meados de 1991, foi criada, no âmbito da Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial porque existiam cerca de trinta e cinco projetos de lei que previam a regulamentação da matéria.¹ No entanto, já se passaram treze anos, desde a promulgação da nova Constituição, foram realizadas mais de trinta reuniões na Comissão Especial; foram promovidos diversos seminários e congressos no meio acadêmico e em outros fóruns de discussão; e não se conseguiu chegar ainda a um consenso a respeito da matéria. As poucas decisões com relação ao setor foram tomadas através de medidas provisórias, em função de pressões conjunturais como a "quebra" de alguns bancos privados, voto do Conselho Monetário Nacional e portarias do Banco Central do Brasil.

Este contexto alerta para a importância de se analisar não apenas as decisões efetivamente tomadas em um determinado sistema político, mas também, e principalmente, as não-decisões, resultantes da manipulação de regras, procedimentos, instituições, mitos e valores.

Assim, são dois os objetivos principais: analisar a regulamentação do sistema financeiro e explorar a razão porquê das decisões para a regulamentação do Art. 192 deixaram de ser tomadas.

Considerando estes objetivos, elaboramos três proposições teóricas e três hipóteses empíricas:

¹ Incluem-se neste número não apenas os projetos para regulamentação do artigo 192 como um todo, mas também aqueles que se referiam apenas à limitação da taxa de juros em 12% ao ano.

Proposições Teóricas:

1. A disputa política é assimétrica, isto é, alguns setores são mais poderosos do que outros.
2. O Poder Executivo é o mais poderoso dos setores capaz de fazer prevalecer o seu interesse sobre o de outras instituições políticas.
3. A assimetria de poder entre os órgãos explica a ausência de decisão

Hipóteses empíricas:

1. A independência do Banco Central não é decidida por não interessar ao Poder Executivo nem aos bancos privados, e não mobilizar outros segmentos da sociedade.
2. Dispositivo constitucional da limitação da taxa de juros em 12% não é cumprido por não interessar aos mais poderosos, os quais mobilizaram regras, procedimentos, instituições, valores, para impedir a sua implementação.
3. A decisão relativa à situação dos bancos oficiais não flui porque envolve um conflito de interesses acentuado entre duas estruturas de recursos de poder equivalentes - os bancos oficiais e os bancos privados - levando à paralisia decisória.

Para operacionalizar o teste destas hipóteses, recorreremos a várias fontes e técnicas de pesquisa. Além da escassa bibliografia sobre o sistema financeiro, que raramente trata a questão sob o ângulo do Direito, examinamos: documentos do Congresso Nacional (projetos de lei, Diário do Congresso Nacional, Diário de Assembléia Nacional Constituinte); anais dos seminários realizados para tratar do tema; relatórios anuais de instituições financeiras; recortes de jornais e revistas.

Tendo em vista os objetivos pretendidos e as hipóteses exploradas, o trabalho foi segmentado em três partes, organizadas da seguinte forma:

A parte I se compõe de dois capítulos. No primeiro capítulo, expôs-se as visões que os paradigmas pluralista, elitista e marxista têm sobre o poder; discutiu-se as definições de poder dada por diferentes autores; apresentou-se os métodos de análise do poder utilizados

por cada uma das correntes, dando ênfase à abordagem da omissão das decisões. Finalmente, sugeriu-se a relevância da participação do Estado no processo decisório, como representante autônomo e dotado de interesses próprios.

No Capítulo II, fez-se uma retrospectiva histórica do funcionamento e das diversas discussões sobre a regulamentação e reformas do sistema financeiro no Brasil, desde as primeiras sugestões para implantação de um banco central no país, passando pela criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1945; a elaboração e promulgação da Lei da Reforma Bancária em 1964; o processo de concentração/centralização do sistema financeiro nas décadas de 60 e 70; a extinção da Conta Movimento em 1986, as discussões na Assembléia Nacional Constituinte; a criação e os trabalhos da Comissão Especial do Sistema Financeiro Nacional.

Na segunda parte, composta do capítulo III, tratou-se da Estrutura do Poder executivo e seus aliados, além de se fazer uma identificação, dos principais atores que influenciaram ou foram omissos para a não regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal. E também se explorou a hipótese que focaliza o Poder Executivo com a análise das coalizões de interesses que se formam em torno da questão; e explorou-se o papel do Poder Executivo na decisão, considerando-se as possíveis conseqüências desta sobre a política de controle da inflação.

Na terceira parte, composta de três Capítulos IV, V e VI, trabalhou-se com as três questões em discussão na regulamentação do Sistema Financeiro, assim dispostas:

No Capítulo IV, explorou-se a primeira hipótese, que se refere à Independência do Banco Central, às preferências dos diferentes setores e a uma análise de quem ganha e quem perde com a efetivação da hipótese.

No Capítulo V, abordou-se também os interesses e recursos de poder do Executivo, além de testarmos a hipótese referente à limitação da taxa de juros em 12% ao ano, enfatizou-se o caráter irracional do ponto de vista econômico, que se contrapõe à racionalidade política, a partir do momento em que a medida se transformou num recurso político utilizado pela classe produtiva para pressionar o Poder Executivo.

No Capítulo VI registrou-se a batalha política que se desenvolve no Congresso Nacional, quanto a situação dos bancos oficiais, o seu papel na sociedade como

instrumentos de desenvolvimento. O seu relacionamento com Banco Central e com as demais Instituições bancárias privadas.

O jogo que se trava nas relações de ataque e defesa. A crise financeira ocorrida nos bancos oficiais estaduais, a partir do Plano Real. A Regulamentação do Sistema Financeiro não resolveria a situação desses bancos, ao contrário só se agravaria. Muitos dos Bancos Estaduais foram liquidados ou federalizados.

CAPÍTULO I

REFERENCIAL TEÓRICO E RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO SISTEMA FINANCEIRO

1.1. Poder e Decisão: Revisitando o Debate.

1.2. O Problema da Definição do Poder.

1.1. O Poder e Decisão: Revisitando o Debate.

O objetivo deste estudo é identificar os diversos organismos envolvidos no processo de regulamentação do sistema financeiro nacional e os seus recursos de poder, bem como avaliar a capacidade que têm os mais poderosos para fazer com que as decisões/não-decisões tomadas atendam às suas expectativas.

Uma discussão desta natureza não pode se restringir aos setores privados. Dentre os agentes públicos, todavia, atribuímos um *status* especial ao Poder Executivo. A nossa sugestão é de que este não se limita a ser uma estrutura organizacional a serviço dos interesses de grupos, classes ou elites específicas, nem apenas se encarrega de mediar os conflitos e garantir imperativamente os interesses vitoriosos e hegemônicos. Consideramos que o Executivo é um órgão dotado de autonomia, embora relativa, e preferências próprias, distintas e às vezes divergentes daquelas das instituições privadas, bem como de especiais recursos de poder.

O poder é um dos conceitos mais importantes e, ao mesmo tempo, um dos mais controvertidos da Ciência Política moderna. As discordâncias a respeito não se limitam às conceituações do termo, mas se estendem aos referenciais teóricos, aos métodos utilizados, e às conclusões que se estabelecem.

De acordo com o paradigma pluralista, o poder político é amplamente distribuído entre os vários e diferentes indivíduos e grupos. Embora nem todos os grupos tenham graus equivalentes de influência, mesmo aqueles menos poderosos são capazes de se fazerem ouvir em algum estágio do processo decisório. Nenhum indivíduo ou grupo está completamente desprovido de poder, assim como nenhum grupo prevalece completamente em um papel predominante, pois os recursos de poder - tais como dinheiro, informação, conhecimento, votos, ocupação de cargos formais, etc. - costumam ser dispersos. O sistema político, por sua vez, é visto como fragmentado e difuso. Nele se encontram os vários agentes em conflito, barganhando e formando coalizões em torno de interesses compartilhados.

Segundo os pluralistas, o poder é altamente descentralizado, fluido e estaria disperso entre os indivíduos e grupos que se mobilizam e influenciam nas decisões políticas tomadas pelas autoridades públicas. O processo político consiste de um equilíbrio dinâmico entre demandas e respostas, possibilitando a resolução pacífica dos conflitos em torno da equidade.

O Estado não é uma organização monolítica, mas o conjunto de uma multiplicidade de jurisdições, cada uma delas competindo por mais recursos.

O paradigma elitista contrapõe-se à visão pluralista, sustentando que o poder está concentrado nas mãos de uma minoria, isto é, das elites das diversas organizações burocráticas da sociedade (grandes empresas, universidades, agências governamentais, sindicatos de trabalhadores, partidos políticos, forças armadas, etc.). O poder da elite, por sua vez, baseia-se em fontes variadas: a ocupação de cargos formais, saúde financeira, experiência técnica, conhecimento, reputação de família, etc.

Os que adotam a abordagem elitista argumentam que, embora a sociedade seja dominada por elites, ainda assim há espaço para a democracia. Essa é garantida pela competição entre as próprias elites através dos seguintes mecanismos: eleições regulares baseadas nas disputas entre os líderes dos partidos políticos; atuação dos grupos de pressão que fazem parte da elite; interação entre as elites políticas e as elites burocráticas; competição das diferentes elites em diferentes áreas. Por outro lado, as elites também se relacionam com subelites e com as massas, que podem questionar o seu poder e o seu papel. No intuito de se perpetuarem. Estas elites coordenam suas atividades entre si e cooperam para o desenvolvimento de políticas que beneficiam a maioria. A resolução de conflitos, todavia, dá-se entre os donos do poder em arenas restritas, centralizadas, estáveis e formais.

No paradigma marxista, o foco recai sobre as instituições básicas da propriedade e as relações objetivas de classe daí resultantes. O poder está nas mãos da classe que se beneficia continuamente destas instituições, a burguesia, que tem o controle dos meios de produção e hegemonia cultural em um determinado período histórico.

De acordo com esse paradigma, o Estado não é uma entidade neutra, mas sim um instrumento da classe dominante. Criando condições para que os capitalistas possam obter

lucros - tais como estradas e infra-estrutura para indústrias -, mantendo a ordem e o controle da sociedade através do aparato policial e da política educacional, o Estado se transforma em um auxiliar do processo de acumulação de capital. No Manifesto Comunista, Karl Marx afirma que "o Poder Executivo do Estado moderno não passa de um comitê para administrar assuntos comuns de toda a burguesia".

1.2. O Problema da Definição do Poder.

Embora esses paradigmas representem modelos de organização do conflito e das relações de poder, eles não resolvem satisfatoriamente o problema da definição de poder.

Poder é capacidade, é ter em mãos meios de se impor e de transformar a realidade. É nessa medida que o poder seduz. O poder é tão atraente porque confere aos homens a capacidade de ação e de mobilidade. Coloca o próprio indivíduo como senhor do seu destino e do destino dos dominados. É também nessa medida que o poder corrompe. Coloca aquele que o detém num estado de torpor. O poder gera ilusões de invencibilidade; aproxima homens de deuses.

O poder baseia-se não apenas nos recursos materiais ou no hábito de obediência dos súditos, mas também e principalmente num fundamento específico da legitimidade. Deste poder legítimo (autoridade), Max Weber especificou três tipos puros: o poder legal, o poder tradicional e o poder carismático. O primeiro está fundamentado sobre a crença na legitimidade dos ordenamentos jurídicos que definem expressamente a função do detentor do poder. A fonte de poder é, portanto, a lei. O poder tradicional fundamenta-se sobre a crença no caráter sacro do poder. A fonte do poder é a tradição, que impõe vínculos aos próprios conteúdos das ordens que o senhor transmite aos súditos. Já o poder carismático envolve a dedicação afetiva à pessoa do chefe e ao caráter sacro, à força heróica, ao valor exemplar ou ao poder de espírito e da palavra que o distinguem de modo especial. Quem comanda é o líder - o profeta, o herói guerreiro, o grande demagogo - e aqueles que prestam obediência são os discípulos.

Henry Thomas narra que:

"A princípio os primeiros sacerdotes do Egito comunicavam seus pensamentos verbalmente; mais tarde inventaram um

complicado sistema de hieróglifos e gravuras simbólicas sagradas para tornar mais eloqüentes as suas predições ao povo. Foram, portanto, os sacerdotes egípcios que inventaram a escrita, isto é, o sistema de gravar as loucuras de cada geração para o divertimento das gerações futuras.

“De combinação com o sacerdotes que interpretaram os desejos dos deuses, formou-se no Egito outra classe poderosa. Os sacerdotes prediziam os dias de fartura e os dias de miséria, e os homens de ação armazenavam cereal para os dias maus quando seus vizinhos dele viessem a precisar. Tendo assim adquirido o meio de assegurar a subsistência ao resto da população, tornaram-se esses homens de ação os amos e senhores de seus companheiros. Pouco a pouco, o mais sabido ou o mais poderoso, talvez mesmo o maior patife dentre eles, livrava-se de seus competidores. Desta maneira parece ter surgido, em toda sua majestade, o primeiro rei da história, criado não pelo poder divino, mas por sua própria astúcia.” (Henry Thomas, *A História da Raça Humana*, 1959:12-3).

Nota-se que não são poucos os caminhos para aqueles que pretendem justificar ou manter o poder na base do Estado. A tendência, de fato, está a indicar o crescente poder, por este ou aquele modo, sobre o direito individual.

A ausência de imparcialidade também pode ser notada naqueles que pela adoção do mau hábito que passaram a falar em poder como sinônimo de Estado, ou reservaram para o poder o privilégio de conceito fundamental da ciência social.

Como se vê, a discussão envolve uma série de perspectivas que não são contraditórias, mas sim complementares, em que se mesclam noções de influência, autoridade e coerção, dentre outras.

Apesar das várias tentativas de definição de poder, permanecem áreas obscuras no seu estudo, notadamente no que se refere aos métodos de análise, o que tem gerado uma grande polêmica nas últimas décadas.

CAPÍTULO II

A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. A Reforma Bancária de 1964. 2.2. Concentração, Centralização e Modernização do Mercado Bancário. 2.3. A Extinção da Conta Movimento. 2.4. A Tentativa de Reforma sem a Participação do Congresso Nacional. 2.5. A Discussão da Reforma do Sistema Financeiro Nacional na Constituinte. 2.6. A Comissão Especial para a Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional.

2.1. A Reforma Bancária de 1964

Antes de iniciarmos a análise propriamente dita, julgamos necessário fazer uma breve retrospectiva histórica sobre a estruturação do sistema financeiro no país e os ajustes que este tem sofrido nas últimas décadas.

Em função do espaço ocupado pelo Banco do Brasil nos cenários econômico, político e social desde a sua criação em 1808, exercendo inclusive funções de autoridade monetária, e considerando que a criação de um Banco Central significaria a diminuição da sua importância, o Brasil acabou sendo um dos últimos países de alguma expressão econômica no mundo a criar este tipo de instituição. Em 1931, o Diretor do Banco da Inglaterra, Otto Niemeyer, veio ao Brasil para opinar sobre a reforma financeira a ser empreendida pelo ministro da Fazenda, José Maria Whitaker. Segundo Niemeyer, só havia duas alternativas para a criação de um banco central ortodoxo: a transformação do Banco do Brasil em banco central ou a fundação de um instituto inteiramente novo que assumisse a incumbência de emissão de moeda. A primeira alternativa, de acordo com ele, seria menos aconselhável, pois o Banco do Brasil "era em grande parte um banco de negócios comerciais, o que não é característico de um banco central." Seria mais fácil remover do Banco do Brasil as suas funções de Banco Central e entregá-las a um nova instituição a ser criada. Com estas observações, Niemeyer levantava uma questão que viria a se constituir, durante muitos anos, num dos principais problemas da política monetária brasileira, ou seja, o das relações entre o Banco do Brasil e as demais autoridades monetárias.

Em 1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com o objetivo de exercer o controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central. A SUMOC ficou sendo, na verdade, um apêndice do Banco do Brasil, e utilizava suas instalações e seus funcionários.

A discussão da criação do Banco Central se arrastava no Congresso Nacional desde 1947, quando o governo Dutra apresentou um projeto na Câmara dos Deputados.

Apenas em 1954, foi apresentada uma segunda proposta para regulamentar esta matéria.

Em 1959, foi apresentado novo substitutivo, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e foi remetido à Comissão de Economia, a qual, por sua vez, propôs, em junho de 1962, a criação de uma Comissão Especial para emitir parecer a respeito. Em agosto daquele ano, Daniel Faraco, relator desta Comissão, apresentou novo projeto que foi objeto de intensas discussões no Congresso. Foram apresentadas 118 emendas e três outros projetos alternativos, cada um deles representando interesses específicos: dos banqueiros, dos bancários e da corrente nacionalista. Em dezembro de 1963, foi aprovado novo substitutivo pela Comissão Especial, cuja presidência estava com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a relatoria com o Partido Social Democrático (PSD).

Estando a conspiração contra o governo Goulart já em marcha, quem procurava ganhar tempo agora e adiar a votação eram as forças contrárias a ele, de forma que pudessem elaborar, oportunamente, outra proposta que atendesse melhor aos seus interesses. Com o golpe de Estado em 1964, o novo governo iniciou imediatamente uma política de reordenamento institucional do país, começando pela Reforma Bancária. O ministro da Fazenda, Octávio Gouveia de Bulhões, procurou bloquear o substitutivo aprovado pela Comissão Especial e formou um grupo extraparlamentar de cinco banqueiros para elaborar um novo projeto que serviria de subsídio para uma nova proposta da Comissão. Tendo como relator o deputado Ulysses Guimarães (PSD), a Comissão apresentou novo substitutivo em 29 de julho de 1964 que foi, enfim, aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente da República em 31 de dezembro daquele ano.

Assim, somente em 1964, com o regime militar, foi possível promulgar a lei² transformando a SUMOC no atual Banco Central do Brasil. Com este dispositivo legal, foi também criado o Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão que se responsabilizaria pela definição das políticas e normas para o sistema financeiro, cabendo ao Banco Central a função de ser o principal braço operacional.

A partir do movimento golpista e da cassação do mandato de vários parlamentares nacionalistas e ligados aos trabalhadores, a nova composição de forças que passou a controlar o Estado definiu as regras para a elaboração da lei 4.595/64. A nova lei favoreceu as frações que apoiaram o golpe, especialmente os banqueiros, que passaram a ter grande influência na determinação da política financeira e creditícia do país, ou seja na sua instância máxima, normativa e controladora do sistema, no Conselho Monetário Nacional, ou seja no Banco Central, nas comissões consultivas e na direção das próprias instituições oficiais de crédito como o Banco do Brasil, por exemplo.

Este favorecimento se revela pelo apoio que o segmento deu ao golpe e pelo fato de que os bancos privados tiveram o seu *status quo* preservado, como indicam depoimentos dos próprios representantes destas instituições. Luiz Pessoa Mello, presidente do V Congresso Nacional de Bancos,³ manifestou este apoio afirmando ser a "revolução um marco histórico de igual ou maior significado que a abolição da escravatura no século passado." Segundo ele, os representantes das forças sociais que haviam sido derrotados eram "componentes desagregadores e contrários aos interesses do povo e mereciam uma amputação traumática." Mello Flores, presidente do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara, afirmou que a lei "atendia perfeitamente", embora "a estrutura estabelecida teria que ser naturalmente desenvolvida depois."⁴

A extrema delonga na resolução deste assunto sugere a magnitude dos conflitos envolvidos. De fato, trata-se de um processo intrincado, que exhibe marchas e contramarchas, que sugere a presença de dificuldades na acomodação dos interesses em jogo.

Embora a Reforma Bancária tenha favorecido em grande parte os banqueiros, podia-se verificar, desde a sua elaboração, algumas discordâncias entre eles próprios ou

² Lei 4.595, de 31.12.64.

³ Os Congressos Nacionais de Bancos eram realizados anualmente e indicavam as preocupações fundamentais, as diretrizes, as tendências, a posição e reivindicação dos banqueiros.

⁴ Estes e outros exemplos estão em Minella (1988, p. 117-120).

entre eles e outros segmentos da sociedade. Já em 1965, existiam duas correntes contraditórias: aquela dos grandes bancos, principalmente do Estado de São Paulo, que defendiam a centralização-concentração e formação de conglomerados financeiros, em oposição à perspectiva de especialização e compartimentalização presente na lei 4.595; a outra corrente era formada por bancos menores e outros grupos não-financeiros, que não viam com bons olhos uma concentração da oferta do crédito em poucos bancos, que poderiam, assim, monopolizá-lo.

Mesmo sem ter uma posição completamente homogênea a respeito da reforma bancária, os banqueiros em geral defendiam a transformação da SUMOC em Banco Central. Segundo eles, o Banco do Brasil não poderia continuar sendo autoridade monetária, pois, como era um banco comercial que atuava no mercado, estaria assim fiscalizando a si mesmo.⁵ Esta era também a proposta do FMI, BIRD e BID, que contrastava com as da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito - CONTEC e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, as quais criticavam uma possível debilitação do Banco do Brasil.

O Banco do Brasil, embora esvaziado em suas funções, não perdeu a característica de autoridade monetária. Continuou a executar o serviço de compensação de cheques, a receber os depósitos voluntários dos bancos comerciais e a realizar algumas operações de interesse do governo federal através do mecanismo da Conta Movimento.

2.2. Concentração, Centralização e Modernização do Mercado Bancário

De meados da década de 60 até o final da década de 70, mesmo contrariando a filosofia da lei 4595, ocorreu uma considerável concentração das instituições bancárias privadas no Brasil. Esta se deu através da fusão, incorporação ou simples retirada do mercado de algumas destas instituições. Dos 296 bancos privados nacionais existentes em 1965, restavam apenas 142 em 1970, e 69 em 1975 - 23% do que existia em 1965 -, ficando neste patamar até a década de 80. No mesmo período, os bancos estatais se mantiveram em torno de 27 instituições.

⁵ Situação que acabou se invertendo com a nova transformação. Os bancos privados é que passaram a ser seus próprios fiscais, a partir do momento em que o Banco Central criado passou a ser muitas vezes dirigido por seus representantes.

Esta redução do número de bancos e, conseqüentemente, da concorrência, se deu em benefício dos bancos maiores, que cresceram, se fortaleceram e criaram uma estrutura com características oligopolistas. De fato, a participação destas instituições no percentual dos depósitos totais do sistema aumentou consideravelmente nos últimos 30 anos, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 1

Participação Percentual dos Maiores Bancos nos Depósitos Totais do Sistema Financeiro Nacional

BANCOS	1955	1965	1970	1980	1997
5 maiores	18	18,8	28,7	32,2	56,8
10 maiores	33,6	31,9	42,8	54,4	76,0
20 maiores	52,4	48,5	60,4	73,4	-
30 maiores	63,9	61,0	72,7	81,4	-

Fonte: Minella (1988:150); os dados de 1997 foram retirados do *ranking* do jornal Gazeta Mercantil (20/06/97, p. 6)

Analisando outros aspectos contábeis, verificamos que os 21 maiores bancos⁶ - num universo de 111 - controlavam 80% do passivo e 86,74% do patrimônio líquido de todo o sistema em 1980. No lado do ativo, a situação se repete: estes mesmos bancos controlavam 80% da totalidade do setor. Se considerarmos apenas os bancos privados nacionais, observaremos que os cinco maiores detinham, em 1980, 42,5% do total do ativo e os dez maiores 65,45%. No lado do passivo, os cinco maiores respondiam por 54,03% do patrimônio líquido e os dez maiores por 78,35%.

Para reforçar a idéia de controle oligopólico no sistema financeiro, Minella (1988) acrescenta a análise geográfica e verifica o predomínio de alguns poucos bancos nos Estados mais importantes do país, com características de divisão do mercado entre eles:⁷ em 1980, no Paraná, cinco bancos controlavam 72% do mercado; no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, seis bancos controlavam 79% e 78%, respectivamente; no país inteiro, dez bancos eram responsáveis por 77,42% do mercado.

⁶ Incluem-se todos os bancos: privados nacionais e internacionais, estatais federais e estaduais.

⁷ O Presidente da Febraban comentava, em 1978, em resposta às críticas de que o sistema bancário nacional era oligopolizado que "se o oligopólio existe no setor financeiro, ele estaria caracterizado pela presença hipertrofiada de instituições estatais" (Jornal do Brasil, 30.07.78, Primeiro Caderno, p. 33).

Segundo Minella (1988), a centralização-concentração do sistema financeiro brasileiro ocorreu em estreito vínculo com o Estado e a partir dele. Nenhuma conclusão pode ser tirada deste quadro se não analisarmos as intervenções que o mesmo exerceu neste processo, através das seguintes políticas: incentivos fiscais e facilidades legais para as fusões e incorporações; restrição à abertura de novas agências pelos bancos privados, cujo resultado foi a expansão dos grandes bancos pela incorporação dos menores; controle do crédito que favorecia a acumulação de capital do setor financeiro; creditícias do Banco Central para a incorporação de instituições financeiras; manutenção de mecanismos institucionais que facilitavam as manobras especulativas e aumentavam as fontes de lucro do setor.

Diversas explicações foram dadas por agentes do governo ou por representantes dos bancos privados para justificar a política de centralização-concentração: os bancos brasileiros necessitavam de dimensões compatíveis com a concentração do setor industrial e do comércio (a grande indústria e a grande casa comercial preferem o grande banco) e com a participação na economia internacional; os bancos nacionais precisavam melhorar a sua competitividade para contrabalançar os bancos internacionais; era necessário haver um equilíbrio com a capacidade de competição do Banco do Brasil, o que só poderia ser feito através do fortalecimento dos bancos privados. O principal argumento, no entanto, era a redução dos custos operacionais dos bancos e a economia de escala que adviriam deste processo, com a conseqüente possibilidade de queda da taxa de juros que, por sua vez, beneficiaria a toda a sociedade.⁹

Outra transformação importante por que passaram os bancos brasileiros nestas últimas três décadas refere-se à notável modernização destas instituições e do sistema como um todo, estando atualmente entre os mais desenvolvidos e mecanizados do mundo. É interessante observar que tal modernização foi, em boa parte, impulsionada pelos altos índices de inflação que o país sofreu nestes últimos anos. A situação inflacionária criou uma necessidade de giro permanente de recursos, pois qualquer dinheiro "parado" em conta corrente significaria prejuízo certo. Os cidadãos e as empresas, percebendo isto, passaram a aplicar seus recursos, mesmo que por curtíssimo prazo, como forma de se defenderem. Paralelamente, aumentava-se consideravelmente o número de papéis e operações (cheques, requisições de talões, extratos, cartões de crédito, saques, depósitos, pedidos de saldo, aplicações, retiradas, transferências, enfim, praticamente todas as operações

⁹ Embora tenha havido alguns ganhos de eficiência com o processo de conglomeramento, a redução da taxa de juros não ocorreu.

bancárias foram aumentadas). Os bancos, grandes beneficiários da inflação, responderam a estas demandas, procurando sempre reduzir custos, racionalizar e padronizar práticas operacionais e serviços que levaram ao aperfeiçoamento do sistema.

2.3. A Extinção da Conta Movimento

Na década de 1980, a principal mudança no sistema financeiro concretizou-se com um voto do Conselho Monetário Nacional, em fevereiro de 1986, que congelou e, conseqüentemente, extinguiu a chamada Conta Movimento. Tratava-se de mecanismo criado em março de 1965, que tinha como objetivo possibilitar ao recém criado Banco Central o início de suas operações, através do Banco do Brasil e de forma provisória, enquanto o Banco Central montava a sua estrutura. Com o passar do tempo, a Conta Movimento não apenas se manteve como aumentou sua importância, pois os sucessivos governos foram descobrindo que era um mecanismo extremamente ágil e flexível para cobrir diferentes tipos de gastos, sem precisar se preocupar com sua inclusão no orçamento fiscal.

O Banco do Brasil tinha autonomia para sacar desta conta, a descoberto e a custo zero, no intuito de realizar, dentre outras, as seguintes operações de interesse do governo federal: custeio agrícola, garantia de preços mínimos, aquisição de produtos agrícolas, formação de estoques reguladores para garantir a normalidade do abastecimento, cobertura de *déficit* da conta petróleo, pagamentos de avais do Tesouro Nacional, pagamento de dívidas não honradas pelas empresas estatais no exterior, execução de programas especiais tais como o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa de Desenvolvimento do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa Nacional de Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis (PROVARZEAS) e o Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL).

O objetivo principal da medida era o de incorporar todos os dispêndios de responsabilidade do Governo Federal no orçamento fiscal. Desta forma, o orçamento monetário passaria também a ser submetido previamente à apreciação do Poder Legislativo, o que contribuiria para um controle mais efetivo das finanças públicas, reduzindo o *déficit* do governo e, conseqüentemente, a inflação. Além deste propósito, pretendia-se ainda: a) rever as funções do Banco Central, repassando as atividades de fomento para o Banco do Brasil e restringindo sua atuação aos campos que são próprios de

um Banco Central clássico, tais como: redesconto de liquidez, depósito compulsório do sistema bancário, operações de mercado aberto, operações cambiais, administração do meio circulante, fiscalização e controle do sistema financeiro; b) redefinir as funções do Banco do Brasil, retirando-lhe as prerrogativas de autoridade monetária; c) transferir a administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda, que passaria a determinar quanto e quando emitir títulos públicos, ficando o primeiro responsável apenas pela operacionalização.

Embora só se tenha conseguido decidir a respeito deste tema em 1986, as primeiras propostas já haviam sido colocadas dez anos antes pelo então ministro Mário Henrique Simonsen. No final de 1984, por pressão do FMI e dos bancos privados,⁹ o Ministério da Fazenda e o Banco Central tentaram realizar uma reforma bancária na surdina, de forma a garantir, já naquele momento, uma reforma que dificilmente conseguiriam no futuro governo Tancredo Neves.

O Poder Executivo, mesmo sendo ele o principal incentivador da medida, sabia que a extinção da Conta Movimento iria diminuir as facilidades que o presidente da República e as autoridades econômicas tinham para gerir as contas públicas, além de subtrair-lhes boa parte de seu poder. Esta foi uma das principais razões para se fazer as reformas aos poucos. Já o Legislativo seria um grande ganhador com a medida, pois teria restituído o seu poder de influir na programação monetária do Executivo, inclusive no controle do *déficit* público e na concessão de subsídios aos diversos setores da economia.

O Conselho Monetário Nacional, onde os banqueiros contavam com três representantes¹⁰ e o Banco do Brasil apenas um, atentava para o risco de que a chamada Reforma Bancária¹¹ ganhasse amplitude maior do que o seu âmbito. Se a discussão saísse da dimensão técnica para a política, passando a ser decidida pelo Congresso Nacional, poderia ser que se chegasse ao questionamento de suas atribuições.

O Banco do Brasil, o principal envolvido na controvérsia, se dividia entre a sua cúpula e o funcionalismo. O presidente Camilo Calazans, assim como o seu antecessor, Roberto Colin, defendiam a medida, desde que fosse tomada depois de ampla discussão no

⁹ FMI exige reforma bancária este ano, *Jornal O Estado de São Paulo*, 16.12.84, p. 60.

¹⁰ Amador Aguiar (Bradesco), Pedro Conde (Banco de Crédito Nacional) e Ângelo Calmon de Sá (Banco Econômico).

¹¹ Esta, a exemplo da reestruturação empreendida em 1964, embora em dimensão menor, também foi denominada Reforma Bancária.

Congresso Nacional e que o Banco passasse a ter acesso a todos os instrumentos de captação de recursos, competindo em igualdade de condições com os bancos privados, além de receber do governo as verbas que o mesmo quisesse aplicar em áreas de interesse social. Esta seria, no pensamento de Calazans, a chance para o BB voltar a ocupar os 31,3% do mercado que detinha em 1964 e sair do baixo índice de 7,4% que ocupava em 1985. Segundo Calazans, o Banco do Brasil pretendia continuar sendo uma instituição firmemente plantada na área rural, mas com um pé nos centros urbanos, apoiando preferencialmente as pequenas e médias empresas. Já os funcionários, cuja reação foi exercida através de suas lideranças sindicais, viam na medida uma forma de esvaziamento da Instituição e um primeiro passo para a sua privatização. Temiam que, como consequência, houvesse o fechamento de agências e a demissão de empregados.¹²

Com a nova medida, o Banco do Brasil perdeu definitivamente todas as prerrogativas que ainda lhe restavam de autoridade monetária, mas ficou livre de algumas amarras que a condição de caixa do Tesouro Nacional lhe impunham. Na mesma reunião em que congelou a Conta Movimento, o CMN autorizou o Banco do Brasil a atuar livremente na captação de depósitos de poupança, na venda de cotas de fundos de renda fixa e de ações e ainda na venda de seguros, colocando impedimentos para atuar em alguns outros segmentos. A partir daquele momento, todos os créditos do Tesouro realizados pelo Banco seriam efetivados mediante suprimento específico de recursos e sob adequada remuneração à Instituição. Desde então, o Banco do Brasil passou a ter constantes conflitos com as autoridades monetárias, seja pela não autorização em atuar em alguns segmentos do mercado¹³ em que atuam os bancos privados, seja pela não remuneração de alguns serviços prestados ao governo federal ou gastos com subsídios não reembolsados.¹⁴

¹² Após a perda da conta movimento e a mudança da característica do Banco, os salários dos funcionários sofreram períodos de "achatamento" e quase sempre esteve presente as ameaças de fechamento de agências e demissão de funcionários. Neste último aspecto, cabe destacar que os bancos privados promoveram sensíveis cortes no seu quadro de funcionários, enquanto o Banco do Brasil e outros bancos oficiais praticamente mantiveram o seu quadro.

¹³ A caderneta de poupança rural (poupança-ouro), por exemplo, só veio a ser autorizada pelo Banco Central um ano depois da extinção da conta movimento, embora tenha entrado na negociação política para a tomada de decisão da medida.

¹⁴ Informações oficiosas garantem que a dívida do governo federal para com o Banco do Brasil está em torno de US\$ 10 bilhões.

2.4. A Tentativa de Reforma sem a Participação do Congresso Nacional

Em 1985, o Banco Mundial e o governo brasileiro iniciaram conversações sobre um empréstimo de ajuste do setor financeiro. Em meados de 1987, o Banco Mundial (BIRD) ofereceu um empréstimo de US\$ 500 milhões para que o governo brasileiro promovesse uma reforma no sistema financeiro, de acordo com algumas diretrizes básicas. Na opinião deles, o sistema financeiro brasileiro era extremamente amarrado em normas e regras e a reforma deveria se dar no intuito de desregulamentar o setor, ampliar a eficiência e a redução dos custos de intermediação financeira. O projeto a ser formulado pelo Brasil deveria buscar o enxugamento da participação estatal no setor, com a extinção ou fusão dos bancos estaduais e regionais e a revisão dos papéis dos bancos federais. Foi isto que os três diretores do Banco Central¹⁵ ouviram quando viajaram a Washington para discutir com o BIRD a reformulação do sistema.

O projeto apresentado pelo Banco Central tinha como proposição mais importante a criação de bancos múltiplos - fusão dos bancos de investimento,¹⁶ de fomento ou de poupança com o banco comercial em uma única pessoa jurídica.¹⁷ Esta medida unificaria a contabilidade, desvincularia as fontes de captação e aplicação e reduziria os problemas de liquidez, agilizando os serviços e melhorando a eficiência administrativa e operacional destas instituições. Outro ganho importante refere-se à tributação dos lucros. De acordo com as regras até então vigentes, um grupo em que duas subsidiárias apresentassem prejuízo de 200 e outras duas obtivessem um lucro de igual valor deveria pagar imposto de renda sobre o resultado das duas últimas. No banco múltiplo, os resultados se anulariam.

Na verdade, a criação dos bancos múltiplos era uma demanda dos grandes bancos privados desde a regulamentação do sistema em 1964. Mesmo não tendo conseguido incluir esta possibilidade no dispositivo legal (lei 4.595), eles não deixaram de realizá-la na prática. A proposta do Banco Central viria simplesmente oficializar uma situação existente, pois há muito que os conglomerados financeiros já atuavam em todas as áreas do sistema.

¹⁵ Diretores da Área Bancária - Wadico Waldir Bucchi, da Área de Mercado de Capitais - Luiz Aranha Corrêa do Lago e da Dívida Pública - Alkimar Ribeiro Moura.

¹⁶ Instituição financeira especializada basicamente em operações de participação ou financiamento, a médio e longo prazos, para suprimento de capital fixo ou de giro, mediante a aplicação de recursos próprios ou de terceiros.

¹⁷ De acordo com este critério, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal não poderiam atuar com tal classificação, pois não possuíam banco de investimento e a caracterização de banco de fomento seria limitada ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e aos bancos estaduais de desenvolvimento.

O projeto do Banco Central encontrou forte oposição no Banco do Brasil, uma vez que a este último não seria permitido transformar-se em banco múltiplo. O Banco do Brasil apresentou, então, uma proposta alternativa e sugeriu que o assunto fosse encaminhado pelo Poder Legislativo, de forma a propiciar amplo debate na sociedade. Naquela instância, houve também grande reação contra a proposição do Banco Central, a qual foi aprovada pelo Conselho Monetário Nacional em reunião de 20.09.88. A maioria dos parlamentares considerava que a questão deveria ser decidida por eles.

Uma das conseqüências desta reforma empreendida pelo Banco Central e avalizada pelo Banco Mundial foi a proliferação dos bancos estrangeiros no país.¹⁸ Com a criação dos bancos múltiplos, muitos destes bancos puderam vir para o Brasil participando com até 50% do capital de instituições brasileiras. Este fato talvez justifique a mudança de discurso dos banqueiros, que passaram aceitar a concorrência com os bancos internacionais.

Em agosto de 1989, o assunto voltou à tona e foi notícia dos principais jornais do país. As publicações falavam em um empréstimo de US\$ 1,5 bilhão ao Brasil, condicionado à realização de mudanças no sistema financeiro que incluíam a liquidação ou privatização de bancos estaduais e federais, inclusive do Banco do Brasil, além da extinção de créditos subsidiados à agricultura, às pequenas e médias empresas e aos programas de desenvolvimento regional e abertura do segmento de caderneta de poupança aos bancos estrangeiros.¹⁹

2.5. A Discussão da Reforma do Sistema Financeiro Nacional na Constituinte

Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, foi criada, no âmbito da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, a Subcomissão do Sistema Financeiro, que foi um dos fóruns de discussão mais atuantes na elaboração da nova Carta. Foram realizadas quatorze reuniões, nas quais depuseram trinta e sete representantes dos mais diversos segmentos da sociedade, tais como: indústria, comércio, agricultura, bancos pequenos e médios, bancos públicos, mercado de capitais, comunidade científica e acadêmica, trabalhadores, etc.

¹⁸ O Banco Mundial, no entanto, acabou não emprestando os US\$ 500 milhões que vinham sendo negociados para a reforma do sistema financeiro.

¹⁹ Jornal do Brasil, 1º caderno, 30.08.89 e Folha de São Paulo, c-7, 30.08.89.

Os mais diversos temas foram abordados na Subcomissão: estatização do sistema financeiro, atribuições do Conselho Monetário Nacional, autonomia do Banco Central, atuação dos bancos estrangeiros, crédito rural, configuração do sistema financeiro em outros países, financiamento à cooperativas de crédito, financiamento à habitação, atuação do Banco do Brasil, sigilo bancário, bancos regionais, a polêmica limitação da taxa de juros em 12% ao ano e muitos outros pontos de interesse ao sistema.

No entanto, apesar do empenho dos constituintes, não se conseguiu chegar a um consenso sobre muitos destes tópicos. O máximo que se alcançou foi colocar um artigo no texto constitucional, redigido originalmente pelo Prof. Raimundo Bezerra Falcão, que previa a regulamentação através de lei complementar, obedecendo alguns princípios e regras a serem seguidas. Este foi o recurso político encontrado pelos parlamentares para resolver a falta de consenso a respeito do tema. Como consequência do período autoritário vivido pelo país, o artigo 192 aprovado,²⁰ assim como a Carta Constitucional como um todo, é detalhista e intervencionista e procurou garantir alguns princípios básicos. O Congresso Nacional passou a ser o centro das discussões sobre o tema, uma vez que chamava para si a prerrogativa de legislar sobre a estrutura do sistema financeiro nacional.

Na votação final da matéria, em maio de 1988, conseguiu-se aprovar a emenda do deputado Fernando Gasparian que limita a taxa de juros em 12% ao ano, a qual havia sido rejeitada na Subcomissão do Sistema Financeiro, na comissão temática e na Comissão de Sistematização.²¹

O novo texto constitucional estabeleceu também que nenhum órgão do Poder Executivo poderia exercer funções normativas que invadissem a competência do Congresso Nacional.²² Assim, o Conselho Monetário Nacional ficava extinto, mas, como ainda não existe a lei complementar do sistema financeiro, vem sendo mantido provisoriamente. Com a medida provisória 785, de 23.12.94, o CMN passou a ser composto essencialmente por três representantes do Poder Executivo: os ministros da Fazenda e Planejamento e o presidente do Banco Central.

²⁰ O texto foi aprovado com 457 votos a favor, 12 contra e 3 abstenções.

²¹ A emenda foi aprovada por 314 votos a favor, 112 contra e 34 abstenções.

²² Artigo 25 das disposições transitórias.

2.6. A Comissão Especial para Regulamentar o Sistema Financeiro Nacional

Em meados de 1991, com mais de trinta projetos de lei destinados a regulamentar o sistema financeiro tramitando no Congresso Nacional, os deputados Paulo Mandarino (PDC-GO) e Eduardo Siqueira Campos (PDC-TO) solicitaram a formação de uma Comissão Especial para agilizar o processo decisório a respeito da questão e oferecer ao plenário um substitutivo aos vários e contraditórios projetos. Em setembro de 1991, o então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Ibsen Pinheiro, autorizou a criação da mesma, com base no artigo 34, inciso II, do regimento interno. Na ocasião, foram nomeados os deputados Luís Eduardo Magalhães, Beraldo Boaventura e César Maia, para ocuparem os cargos de presidente, vice-presidente e relator, respectivamente. Pouco tempo depois, o deputado Beraldo Boaventura renunciou ao cargo, em protesto contra a escolha do deputado César Maia para relator, uma vez que este último era co-autor, juntamente com o deputado Francisco Dornelles, do projeto escolhido em acordo de liderança para figurar como matéria principal nos trabalhos da Comissão, o que, segundo o regimento interno, não era permitido.

O relator César Maia parece ter adotado como estratégia a celeridade na votação do seu projeto,²³ de forma a evitar maiores discussões e modificações no mesmo. Sofreu, no entanto, forte oposição, especialmente dos deputados Paulo Mandarino, José Fortunati e Beraldo Boaventura - funcionários do Banco do Brasil e defensores dos bancos oficiais. Estes parlamentares levantaram a necessidade de ouvir diversos segmentos da sociedade, de forma a amadurecer uma decisão tão importante na vida de toda a população brasileira, e fizeram várias manobras regimentais para evitar o açodamento pretendido por César Maia. Quando, na última reunião de 1991, o relator pensava que conseguiria aprovar o seu substitutivo, o deputado Gasthone Righi, que pouco havia comparecido às reuniões anteriores, fez inflamado discurso contra o mesmo, marcando o início de uma nova correlação de forças políticas atuando sobre a Comissão Especial. Com a mobilização dos representantes dos bancos oficiais, começava a se delinear uma nova composição de forças políticas no processo decisório em questão, contrapondo-se aos interesses dos bancos privados.

²³ O Deputado César Maia pretendia que a votação fosse feita em 60 dias. A voz moderadora foi a do Deputado José Serra que propôs 90 dias.

Em fevereiro de 1992, realizou-se um Congresso²⁴ na Universidade de São Paulo sobre a reforma do sistema financeiro, com a participação dos mais variados segmentos da sociedade interessados na matéria, tais como técnicos, autoridades governamentais, representantes da indústria, dos bancos privados, dos bancos estaduais, do Banco do Brasil, do Banco Central, do Banco Mundial, do BNDES, etc. Neste encontro, o projeto César Maia recebeu uma saraivada de críticas, ficando mais evidentes as dificuldades que até então pareciam não existir.

Em março de 1992, foram reiniciados os trabalhos da Comissão Especial, agora com o deputado Benito Gama como presidente, em substituição ao deputado Luís Eduardo Magalhães que saíra para ocupar a liderança do Bloco Parlamentar. Uma vez que a proposta do relator não correspondia aos interesses dos bancos oficiais, os defensores destes insistiram na necessidade de que houvesse um debate mais amplo com os vários segmentos da sociedade. Assim, no primeiro semestre de 1992, vários convidados compareceram à Comissão para depor. À medida que os parlamentares mais estatizantes se organizavam e o projeto substitutivo ia tomando uma feição mais favorável aos bancos oficiais, aos representantes dos bancos privados também já não interessava mais uma aprovação do projeto. Criou-se, assim, uma situação de paralisia decisória, em função do risco que havia, para as principais partes envolvidas, de que tivessem mais a perder do que a ganhar com a nova regulamentação do sistema financeiro.

Embora o tema não tenha sido encaminhado com orientação partidária, o PMDB, alertado pelos bancos oficiais, percebeu que o projeto do relator, que era daquele partido, não correspondia às idéias da bancada. Assim, o PMDB apresentou, em junho de 1992, a sua proposta para regulamentar o sistema financeiro. Este fato dá uma idéia das dificuldades envolvidas na questão, pois nem mesmo dentro dos partidos havia uma posição consensual a respeito.

No segundo semestre de 1992, alguns fatores conjunturais importantes contribuíram para acentuar o emperramento da decisão. O relator, deputado César Maia, deixou o Congresso para candidatar-se à Prefeitura do Rio de Janeiro, passando a relatoria para o deputado Gonzaga Motta. A intensificação do movimento de *impeachment* do presidente Collor e, posteriormente, a CPI do Orçamento também colaboraram imensamente para que a questão fosse deixada de lado. Sendo o presidente Itamar um governante de transição,

²⁴ Congresso USP - Reforma do Sistema Financeiro Nacional - 11 a 13 de fevereiro de 1992. Realização Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE.

que tinha outras prioridades a serem atendidas, a decisão sobre a questão foi, mais uma vez, adiada.

Em abril de 1994, o Supremo Tribunal Federal deferiu mandado de injunção para que o Congresso Nacional fosse comunicado da mora para adoção das providências relativas à regulamentação do parágrafo 3º da Constituição Federal (tabelamento dos juros em 12% ao ano). Diante disso, o então presidente da Câmara, deputado Inocêncio de Oliveira, decidiu fixar o prazo de 60 dias para que a Comissão Especial apreciasse todos os projetos que versassem sobre a matéria. A Comissão se reuniu durante três ou quatro sessões e paralisou suas atividades novamente.

Fatores conjunturais recentes tais como o elevado nível de taxas de juros e a situação falimentar de alguns bancos após a estabilização da moeda têm motivado a reativação dos trabalhos da Comissão.

Recentemente, em agosto de 2001, foi aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados criada para analisar a Proposta de Emenda Constitucional, oriunda do Senado Federal, em que foi apresentada pelo Senador José Serra, e tem por finalidade alterar significativamente as disposições constitucionais referentes à organização e disciplina do Sistema Financeiro Nacional. O texto original apresentado pelo Autor ao Senado Federal revogava sumariamente o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Durante sua tramitação naquela Casa, a proposição recebeu Substitutivo de autoria do Relator, Senador Jefferson Peres, que, aprovado, constitui o texto enviado ao exame da Câmara dos Deputados.

Os dados examinados neste capítulo indicam a complexidade das dimensões envolvidas na regulamentação do sistema financeiro nacional. Dão uma idéia, ainda, da multiplicidade dos entes e instituições envolvidos, da magnitude dos seus interesses e do significado político-estratégico das decisões. Exatamente por estes motivos, ao mesmo tempo é surpreendente e compreensível o constante adiamento das decisões, as marchas e contramarchas do processo decisório, em resumo, a existência de um quadro que sinaliza para a hipótese da ausência da decisão para a regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal.

CAPÍTULO III

A ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO

3.1. O Poder Executivo e seus Agentes Financeiros. 3.2. Bancos Privados Nacionais. 3.3. Bancos Estaduais e Governadores de Estado. 3.4. Os Agentes Financeiros Internacionais. 3.5. As Empresas Privadas e os Produtores Agrícolas. 3.6. Outros Segmentos Sociais de Influência. 3.7. Poder e Influência exercidos pelos diversos setores. 3.8. Considerações Finais.

3.1. O Poder Executivo e seus Agentes Financeiros

O Poder Executivo é um dos principais entes políticos em qualquer questão que venha a ser discutida no Congresso Nacional,²⁵ notadamente naquelas de maior importância e que envolvam alterações no texto constitucional, como é o caso da regulamentação do sistema financeiro. Diversos são os fatores que justificam esta proeminência do Executivo: administra uma enorme e poderosa "máquina" pública; detém um grande número de cargos públicos à sua disposição que podem, inclusive, serem negociados politicamente; possui acesso privilegiado aos órgãos de comunicação de massa; possui quadro técnico capaz de elaborar projetos de lei de grande complexidade; controla o monopólio da força física e da violência. Além disso, como estamos em um regime presidencialista, normalmente a base de sustentação do governo no Parlamento é composta de maioria; o presidente da República é escolhido através de eleições diretas

²⁵ Os próprios parlamentares parecem reconhecer este fato. Em um *survey* aplicado a 236 parlamentares durante os meses de maio/junho de 1994 no intuito de verificar a percepção que os deputados tinham da estrutura de poder na Câmara, Limongi e Figueiredo (1995) verificaram que 53% deles reconhecem que o presidente da República exerce muita influência sobre o processo decisório, 21% acham que o presidente tem alguma influência e 26% que não tem nenhuma. Outros agentes avaliados pelos deputados como tendo "muita influência" no processo decisório são os seguintes: colégio de líderes (85%); imprensa (82%); líderes de bancadas (75%); plenário (54%). É importante observar que todos estes atores são também altamente influenciáveis pelo presidente da República, o que sugere que, na verdade, este último tem maior capacidade de influência sobre o Congresso.

majoritárias de âmbito nacional, com o respaldo de dezenas de milhões de votos; cabe ao presidente da República sancionar e promulgar as leis elaboradas no Congresso e ainda o poder de veto. O presidencialismo plebiscitário se caracteriza pela crença no poder unificador de um carisma institucional, que é a Presidência da República. O presidente é, simultaneamente, um grande estabilizador, disciplinando os particularismos, e um desestabilizador construtivo, indicando a direção e o ritmo das grandes reformas sociais, vencendo resistências e mobilizando o apoio necessário à consolidação dos avanços.

Embora a Constituição de 1988 tenha fortalecido o Legislativo ao devolver-lhe importantes prerrogativas que havia perdido durante o regime militar, a mesma manteve no Executivo muitos dos poderes que o mesmo possuía na direção do processo legislativo durante aquele período. Segundo Limongi e Figueiredo (1995), houve uma continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que se refere aos poderes legislativos obtidos pela presidência da República ao longo do regime militar. De acordo com aqueles dois autores, a hipótese de que o Legislativo se constitui em obstáculo à ação do Executivo não se sustenta. Pelo contrário, as evidências demonstram que o Congresso se mostra disposto a facilitar a tramitação das matérias daquele outro poder.

O Poder Executivo mostra-se ainda mais poderoso se considerarmos como fazendo parte dele outras agências, além dos ministérios da área econômica e da Presidência da República, tais como o Banco Central, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o BNDES, o BN, o BASA. O problema é que estas instâncias são muitas vezes independentes, dispersas, competitivas e dotadas de interesses próprios, o que impede o Executivo de assumir uma posição articulada e única. Isto ficou mais evidente durante os governos dos presidentes Sarney, Collor e Itamar, mas diminuiu bastante a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, o qual tem exigido obediência e coerência de seus subordinados e procurado coordenar e controlar as diversas ações empreendidas pelas assessorias parlamentares dos ministérios e das empresas estatais no Congresso Nacional.

Banco Central

Há que se distinguir no Banco Central dois segmentos que muitas vezes defendem idéias diferentes e até mesmo opostas: por um lado, está a sua cúpula - presidente e diretores - que é nomeada pelo presidente da República, tem dele o apoio, e freqüentemente possui vínculos com o sistema financeiro privado. De outro lado, estão os

funcionários da Instituição, cujos interesses nem sempre estão em sintonia com os da diretoria.

Grande parte do poder que o Banco Central possui é proveniente das relevantes funções que exerce, dentre elas:

- a) formulação, execução e acompanhamento da política monetária;
- b) controle das operações de crédito em todas as suas formas;
- c) formulação, execução e acompanhamento da política cambial;
- d) representar o governo brasileiro perante os organismos financeiros internacionais;
- e) organização, disciplinamento e fiscalização do Sistema Financeiro e ordenamento do mercado financeiro;
- f) emissão de papel-moeda, de moeda metálica e execução dos serviços do meio circulante;
- g) banqueiro do governo.
- h) regulamentar, autorizar e fiscalizar as atividades dos consórcios, dos fundos mútuos, das sociedades de arrendamento mercantil, das sociedades de crédito imobiliário e das associações de poupança e empréstimo;
- i) regulamentar as operações do Sistema Nacional de Crédito Rural, consolidar suas informações e administrar o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO);
- j) gerir o Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias, transferido do extinto Banco Nacional da Habitação, com o objetivo de garantir os recursos aplicados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo;
- k) acompanhar as operações de endividamento dos estados e municípios, inclusive para fins de fiscalização do cumprimento dos limites e condições estabelecidos em resoluções do Senado Federal;
- l) recebimento de depósitos compulsórios²⁶ e voluntários do sistema financeiro.
- m) realizar operações de compra e venda de títulos públicos federais, de empresas economia mista ou estatais;
- n) custodiar e administrar as reservas nacionais em ouro e moedas estrangeiras.

²⁶ Mecanismo oficial criado para diminuir o meio circulante que obriga os bancos a depositar no BC uma porcentagem dos depósitos à vista, que pode aumentar ou diminuir de acordo com a conjuntura econômica.

Outro recurso de poder importante que possui o Banco Central refere-se à sua capacidade técnica, especialmente na questão que estamos analisando: a regulamentação do sistema financeiro nacional.

Banco do Brasil (BB)

O Banco do Brasil é uma sociedade anônima de economia mista, na qual o governo federal detém 51% das ações ordinárias, o que lhe garante o controle e nomeação do presidente e de diretores da Instituição. O Banco do Brasil foi criado em 1808 por D. João VI e funcionou até 1964 acumulando as funções de Banco Central, banco comercial e de fomento. Com a criação do atual Banco Central do Brasil naquele ano, o BB continuou ainda com as funções de autoridade monetária através da chamada "Conta Movimento", que permaneceu até 1986. Em 1990, perdeu também a Carteira de Comércio Exterior - Cacex, que foi incorporada ao Ministério da Indústria e Comércio. Entretanto, outras características se mantêm, garantindo ao BB significativos recursos de poder.

O Banco do Brasil é o maior conglomerado financeiro da América Latina, atendendo 20 milhões de clientes. Como agente financeiro do governo federal, realiza o suprimento de numerário para todo o sistema financeiro nacional, atende a cerca de 25% dos beneficiários da previdência social, administra o PASEP e outras operações. Por delegação do Banco Central, executa o sistema de compensação de cheques e outros papéis, que processa uma média mensal de 375 milhões de documentos. A sua característica rural o coloca desde o seu início como o principal prestador para a agricultura, tendo respondido, nos últimos anos, por cerca de 75% a 80% de todos os recursos alocados para esta atividade no país.

Sendo um banco com larga tradição rural e de apoio à agricultura, o Banco do Brasil tem uma grande penetração no interior, exercendo uma expressiva influência sobre as pequenas comunidades,²⁷ onde é muitas vezes a única instituição de crédito existente²⁸ e, não raro, a única entidade governamental presente. A sua rede de pontos de atendimento é a maior do país: são 4.206, dos quais 2.927 constituem agências autônomas.²⁹ A rede externa está presente em 32 países com 45 dependências.

²⁷ Mais de 60% das agências do BB estão em cidades com menos de 50 mil habitantes (Relatório Anual 1999).

²⁸ Em torno de 500 municípios brasileiros, o BB é a única instituição de crédito instalada.

²⁹ Banco do Brasil. Relatório Anual, 1999, Secom, Brasília.

O Banco do Brasil possui cerca de 79 mil funcionários na ativa.³⁰ Além de representarem grande parte do contingente de associados aos sindicatos de bancários no país inteiro, eles são também representados pela Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil - ANABB, que conta com cerca de 59 mil integrantes. Outro importante contingente é o dos funcionários aposentados que são 30 mil, dos quais 10 mil são associados da AAFBB - Associação dos Antigos Funcionários do Banco do Brasil. A presença dos funcionários do Banco do Brasil é importante não apenas em termos numéricos, mas também pelo fato de que, em função dos melhores salários que recebiam em relação à média dos trabalhadores brasileiros e pela aprovação em concorridos concursos para recrutamento de pessoal, eles são muitas vezes formadores de opinião nas pequenas localidades do país.³¹

Na legislatura (1991-1994), haviam 11 parlamentares que eram funcionários do Banco do Brasil, sendo que três deles eram membros titulares e dois eram suplentes da Comissão Especial do Sistema Financeiro. Na atual legislatura, (1995-1998) foram eleitos 6 parlamentares funcionários do Banco, sendo que 4 deles são titulares e 2 suplentes da Comissão Especial. Já na legislatura (1999-20002) foram eleitos somente 3 parlamentares funcionários do Banco do Brasil: Anivaldo Vale, José Pimentel e Nelson Marchezan, sendo que apenas o Deputado José Pimentel é titular da Comissão Especial.

Caixa Econômica Federal (CEF)³²

A Caixa Econômica Federal possui cerca de 58 mil funcionários e, a exemplo do BB, também está presente em diversos localidades. Trata-se da maior instituição captadora de poupança popular e do principal agente do Sistema Financeiro de Habitação e da política habitacional, de saneamento básico e de infra-estrutura urbana no país, sendo também a

³⁰ Já estão aqui computados os 30 mil funcionários que pediram demissão através do Programa de Desligamento Voluntário e os recentes desligamentos, demissões por justa causa e aposentadorias. O Relatório do BB de 1994 registrava 119.380 funcionários.

³¹ Havia um ditado popular que dizia que, em uma cidade do interior, há 3 autoridades: o prefeito, o padre e o gerente do Banco do Brasil. Esta tradição vem sendo cada dia menos observada, tendo em vista as políticas de diminuição da importância do BB no cenário político e econômico - criação do Banco Central, extinção da conta movimento, perda da Cacex - e de achatamento salarial de seus funcionários.

³² Cabe mencionar que a Caixa Econômica Federal não publica relatório anual desde 1983. Apesar de várias tentativas, não nos foi permitido o acesso a seus dados e informações. Dirigentes daquela Instituição chegaram a alegar até mesmo sigilo bancário para não repassar informações básicas e que deveriam ser públicas.

gestora do Programa de Integração Social (PIS) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

A CEF tem como seus principais aliados os parlamentares funcionários e os representantes da construção civil que dependem do financiamento habitacional para o desenvolvimento de suas atividades. Na legislatura anterior, eram quatro os parlamentares funcionários da Caixa Econômica. Na atual legislatura, continua sendo quatro os parlamentares nesta condição: Danilo de Castro, Antonio Fetter Júnior, Antonio Cambraia e Edinho Bez sendo estes três últimos membros titulares da Comissão Especial do Sistema Financeiro.

Embora os interesses da Caixa Econômica nem sempre sejam convergentes com os do Banco do Brasil, boa parte da sua base parlamentar está concentrada nos parlamentares funcionários deste último, muitos dos quais integrantes de partidos mais nacionalistas que defendem maior participação do Estado no sistema financeiro.

A Caixa Econômica Federal tem menos força política do que o Banco do Brasil, mas com a tendência à privatização, que pode abranger alguns bancos públicos, a Caixa Econômica, por ser uma empresa totalmente pública, parece ter maiores chances de ser preservada e até mesmo fortalecida com a absorção de outras funções de caráter social.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Trata-se de uma Instituição financeira criada em 1952 para fomentar o desenvolvimento dos setores básicos da economia brasileira nos setores público e privado. Atualmente é o principal instrumento de execução da política de investimento de longo prazo do governo federal, tendo injetado US\$ 5,5 bilhões na economia brasileira em 1999. É o gestor da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), a qual completou 35 anos de existência em 1999, tendo realizado cerca de 580 mil operações, desembolsando o equivalente a US\$ 57 bilhões. Paralelamente às atividades bancárias, o BNDES foi designado gestor do Programa Nacional de Desestatização.

Juntamente com as outras instituições financeiras de desenvolvimento,³³ é representado pela Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), que busca, na regulamentação do sistema financeiro, tratamento específico para estas instituições, devido às suas características peculiares: tratam-se de bancos de fomento, em que o lucro não é o objetivo principal, trabalham com prazos dilatados e sua forma de captação e aplicação de recursos difere sensivelmente daquela efetuada pelos bancos comerciais, sejam eles públicos ou privados. Estas instituições não receberam um tratamento que as particularizassem em nenhum dos projetos apresentados na Comissão Especial.

Bancos Regionais - BN e BASA

Embora subordinados ao governo federal, em função dos vultosos recursos que mobilizam, tais bancos recebem uma grande atenção de suas bancadas regionais no Congresso Nacional, que costumam indicar suas diretorias e influenciar na distribuição do crédito para suas clientelas.

Deve ser dado destaque ao Banco do Nordeste, sociedade de economia mista criada em 1952 pelo governo federal para atuar como banco de desenvolvimento da região Nordeste. O Banco do Nordeste caracteriza-se como um banco essencialmente regional, operando com 184 agências, sendo 170 espalhadas na região nordeste e 4 nas cidades de Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Ao final de 2000, o BNB possuía um quadro de 6.478 funcionários. É o administrador dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e operador do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), cuja administração está a cargo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Na legislatura anterior havia apenas 1 parlamentar funcionário do BNB, número que subiu para 2 na atual legislatura, todos eles fazendo parte da Comissão Especial como membros titulares: Gonzaga Mota (antigo relator e ex-presidente) e Coriolano Sales.

O BASA foi criado em 1942, possui quase 3.000 funcionários e é o gestor dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM).

³³ Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica, Banco da Amazônia e 7 bancos estaduais.

3.2. Bancos Privados Nacionais

Ao discorrer sobre a distribuição do poder nos Estados Unidos, Karl Deutsch (1974) já dizia que o segmento dos bancos, das instituições de crédito e de investimento é o que concentra maior quantidade de poder e de influência, superando outros grupos tais como: grande indústria, militares, advogados, a mídia, sindicatos de trabalhadores, companhias petrolíferas e outros. Dado que o dinheiro é necessário para múltiplas finalidades, quem controla o seu fluxo terá nas mãos poder e influência também em muitas outras matérias.

No Brasil, a influência dos bancos privados é também significativa. Segundo Minella (1988: 11-12), é evidente a sua presença na vida nacional:

“eles se expandem, formam grandes grupos econômicos, dominam espaços urbanos privilegiados com suas suntuosas agências, cruzam as fronteiras e estreitam vínculos com o sistema financeiro internacional; (...) seus balanços apresentam polpidos lucros e mesmo a crise econômica parece não afetar o seu sono (...) Além de uma marcante influência econômica se percebe muito mais: os banqueiros estão presentes na luta política, através do controle ou influência nos partidos políticos e nas instâncias estatais de decisão e da vinculação com importantes meios de comunicação de massa além de outros canais de influência sobre o processo sócio-político do país.”

Estudos realizados em fins dos anos 60 identificaram a presença do empresariado financeiro nas atividades políticas, ocupando postos chave do poder estatal. Entre noventa e oito empresários financeiros pesquisados, constatou-se que quarenta e oito deles haviam ocupado uma ou várias funções públicas e políticas. Sete foram governadores, senadores ou deputados federais; 5 deputados estaduais e prefeitos de grandes municípios; 30 ocuparam a presidência ou diretoria do Banco do Brasil, da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, Ministério da Fazenda, Banco Central e BNDES; 14 exerceram o cargo de ministro e outros altos mandos na direção de órgãos públicos federais. Entre os anos de 1955 e 1968, de um total de nove Ministros da Fazenda, seis eram banqueiros.³⁴

Verifica-se, portanto, que, a despeito dos bancos privados em geral serem bastante organizados e defenderem propostas homogêneas quando se trata de atuarem junto ao

³⁴ MINELLA, Ary (1988), p. 12.

poder público ou à sociedade como um todo na defesa de seus interesses, há divergências entre o grupo de grandes bancos e o grupo de pequeno e médio porte. Segundo Minella (1994), dentre as posições defendidas pela Associação Brasileira de Bancos Comerciais - ABBC ao longo de sua história estariam a reivindicação de um tratamento diferenciado para os pequenos e médios bancos e a denúncia da crescente concentração e formação de monopólios dentro do sistema financeiro. Os bancos médios e pequenos, no entanto, estão muitas vezes vinculados a grandes grupos econômicos. Pelo menos 14 bancos médios e 21 pequenos estão associados a grupos privados incluídos entre os trezentos maiores do país.

A identificação e o dimensionamento do poder político dos bancos privados no Congresso Nacional é uma tarefa extremamente difícil, pois trata-se de um segmento organizado, que prima pela discrição. Os parlamentares que os defendem nem sempre o fazem abertamente, uma vez que os bancos não dispõem de uma boa imagem junto à sociedade, o que poderia trazer a eles (parlamentares) sérios prejuízos políticos.

Se a ligação dos bancos privados com parlamentares e governadores de Estado só agora começa a ser melhor desvendada, a sua influência sobre o Executivo federal. No entanto, é de percepção bem mais evidente, basta ver a quantidade de seus representantes que ocupam ou ocuparam cargos formais em diversas instâncias estatais

Os banqueiros ou seus representantes têm exercido importantes cargos no Banco Central, organismo encarregado de executar a política monetária e cambial, de ordenar, controlar e fiscalizar o sistema financeiro. Dos 22 presidentes que o BC já teve, pelo menos 15 deles já tiveram ou têm alguma ligação com os bancos privados.

A ingerência, no entanto, não se limita ao BC; eles têm ocupado também importantes cargos em outras agências do Estado, tais como nos bancos oficiais e nos ministérios da área econômica, chegando até mesmo a ocuparem o cargo máximo de ministro da Fazenda.

Esta situação tem levantado uma grande controvérsia a respeito das limitações a serem impostas para que um indivíduo possa participar da diretoria do Banco Central, isto é, o estabelecimento de prazo mínimo anterior e posterior ao exercício do cargo, a chamada "quarentena". De um lado, estão técnicos e políticos mais liberais, assim como representantes dos bancos privados, e, do outro lado, técnicos e políticos vinculados aos bancos oficiais e partidos de esquerda. Os primeiros defendem que não deve haver nenhuma restrição neste sentido, caso contrário não haveria forma de se recrutar



profissionais competentes para dirigir o Banco Central.³⁵ Já o outro lado argumenta que colocar banqueiro, ou seus representantes, no BC seria o mesmo que "botar a raposa para tomar conta do galinheiro."³⁶ As propostas são as mais variadas e vão desde nenhuma restrição com relação a prazo no projeto do antigo relator da Comissão Especial do Sistema Financeiro, César Maia, até a proibição de ter tido o controle ou ter exercido cargo de direção em instituição financeira privada nos quatro anos anteriores à indicação, bem como de exercê-lo nos quatro anos seguintes ao afastamento, conforme previsto no projeto do ex-deputado Odacir Klein e em um projeto apresentado pelo então senador Itamar Franco, já aprovado no Senado Federal. O projeto do Partido dos Trabalhadores e da CNB/CUT coloca o impedimento de 3 anos antes e 3 anos após ter exercido cargo na diretoria do BC. Amadurece no Congresso Nacional o pensamento de que não há nenhum sentido em limitar-se a escolha do presidente e de diretores do BC a pessoas que não tenham exercido cargo de direção em bancos privados, até mesmo por que ninguém pode saber com antecedência se será ou não escolhido para a função. Por outro lado, toma força a idéia de que é necessário que haja tal limitação quando no desligamento do cargo, garantindo ao

³⁵ O ex-presidente do Banco Central, Ibrahim Eris fez o seguinte depoimento a respeito do assunto: "... Na saída do Banco Central, faz algum sentido que o indivíduo fique algum período "curto" sem se envolver com o mercado. Eu garanto aos senhores que, passados 30 ou 60 dias, o ex-presidente do Banco Central não tem mais nenhuma informação que seja relevante na condução dos negócios de qualquer tipo, pois o BC trata de assuntos extremamente dinâmicos tais como política monetária, política cambial, que são diariamente alteradas, reagem a fatores novos que surgem (...). O mesmo conflito de interesse que existe no deslocamento de um membro da diretoria do Banco Central para um banco privado, haveria também quando, por exemplo, o ministro da Saúde tem um hospital, ou quando o ministro dos transportes tem uma construtora. A situação pode chegar no ponto em que ninguém que paga imposto pode ser secretário da Receita Federal." (Fórum de debates sobre o SFN promovido pela Comissão Especial do Sistema Financeiro da Câmara dos Deputados, Brasília, 24, 25 e 26 de outubro de 1995).

³⁶ Carlos Eduardo de Carvalho, assessor econômico da Confederação Nacional dos Bancários (CNB/CUT), fez os seguintes comentários a respeito: "Não se pode deixar que o diretor de uma instituição com o poder que tem um banco central possa transitar livremente entre o setor público e o setor privado (...). Os senhores deputados devem atentar para esse argumento de que a quarentena para os diretores do Banco Central não se justifica por que então ela deveria ser estendida para todos os demais órgãos do setor público, como tem sido veiculado em alguns debates (vide nota anterior), ou seja, o sujeito não pode ser ministro da Saúde e depois virar diretor de hospital, ou o sujeito não pode ser ministro da Agricultura e posteriormente ser dono de uma propriedade agrícola; esse argumento é perigoso por que ele oculta a natureza específica que um banco central tem, inevitavelmente, numa economia complexa como a nossa. Nós não podemos simplificar a coisa a este ponto. Nós não criaríamos uma comissão especial no Parlamento para discutir este assunto, mas fazemos uma para discutir o banco central. Por que nós sabemos que um banco central, pela sua natureza, e isso é inevitável, e é desejável que seja assim, manipula e tem acesso a informações, ele tem acesso a decisões que afetam a sociedade de uma maneira tal que ela não tem como se proteger disso de imediato. Uma mexida numa taxa de juros ou na taxa de câmbio é capaz de anular tudo que um Legislativo fez no orçamento. Se não anular de imediato, anulará nos seis meses seguintes, transformando em letra morta a vontade da sociedade expressa na casa legislativa. Isto, longe de ser um mal ou um bem, isto é assim. Esta é a natureza da sociedade contemporânea. Então, nós temos que tomar cuidado por que o banco central é uma instituição especial de fato e, por isso, todos os países procuram estabelecer legislação especial para estas instituições. Isto aqui é um caso especial. E aí se justifica a necessidade de se separar claramente as pessoas que exercem um mandato nesta instituição daquelas que dirigem instituições financeiras privadas e que tem possibilidade de, com os lucros, com os ganhos que a ação do banco central permite, atuar em seu próprio proveito ou no proveito de seus pares (...). Nós entendemos que a quarentena é necessária sim, ela deve ser objeto de legislação, deve-se discutir o prazo. A Comissão deve se posicionar sobre isso, pois é um ponto de grande relevância, até mesmo para garantir a autoridade do Banco Central do Brasil. Não é conveniente para nenhum de nós, cidadãos brasileiros, que haja suspeita sobre a motivação de um diretor ou de um presidente do Banco Central. Isto é desastroso. Isto cria instabilidade, desconfiança, confusão. Até mesmo para garantir isso, nós devemos estabelecer, o máximo possível, este distanciamento."

indivíduo rendimentos durante o período que durar o impedimento. Esta é a prática em grande parte dos países desenvolvidos, como, por exemplo, na Alemanha, onde o presidente do *Bundesbank* é obrigado a ficar 3 anos afastado do mercado e cujo banco central é normalmente apresentado como modelo de independência.

Essas restrições são criadas para precluir a suscetibilidade a incentivos "privados" enquanto no exercício de mandato. Tais previsões são particularmente necessárias em Bancos Centrais responsáveis pela regulamentação da indústria bancária, de forma a evitar a "captura" do regulador por instituições reguladas.

Banqueiros centrais deveriam também ser temporariamente inelegíveis para tornarem-se autoridades governamentais após seus mandatos. Essa limitação visa evitar ou mitigar a influência política durante o mandato no Banco Central.

Mas, se banqueiros centrais são temporariamente impedidos de assumirem posições governamentais ou funções em instituições financeiras, como viverão após encerramento de seus mandatos? Uma possível solução foi dada pela Lei da Autonomia do Banco da Espanha, que outorga a banqueiros centrais receberem 80% de seus salários por dois anos após fim de mandato, "a não ser que o indivíduo mantenha uma posição ou atividade remunerada no setor público ou privado, exceto magistério".

No sistema do FED, "membros do Conselho serão inelegíveis durante os seus mandatos e por dois anos, a partir de então, ficam impedidos de assumir qualquer função, posição ou emprego em qualquer banco-membro, excetuando-se dessa restrição membros que tiverem servido integralmente seus mandatos para os quais tenham sido indicados". A única restrição na Lei do SEBC encontra-se no art. 38.1, que trata do sigilo profissional "mesmo após (...) suas responsabilidades terem cessado". A Lei, entretanto, não especifica o que banqueiros centrais não devem fazer após seus mandatos.

O vínculo dos banqueiros com os tomadores de decisão se forma também através do financiamento de campanhas eleitorais. O deputado e ex-ministro do governo Collor, Ricardo Fiúza, afirmou ter recebido, de banqueiros, US\$ 100 mil para sua campanha. Na última eleição presidencial, o setor financeiro foi o maior contribuinte para a campanha do candidato vitorioso, Fernando Henrique Cardoso. De acordo com a contabilidade da campanha entregue ao Tribunal Superior Eleitoral em novembro de 1994, o segmento doou R\$ 7 milhões e 700 mil reais, ou seja, 23% do total declarado, seguindo-se as empreiteiras

com R\$ 4 milhões e 600 mil. Somente o Bradesco contribuiu com R\$ 2 milhões, enquanto o Itaú, concedeu R\$ 580 mil.³⁷ O candidato do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, também teve como principal doador de sua campanha, orçada em R\$ 2,9 milhões, um membro do setor financeiro. Trata-se do Banco Itaú, que contribuiu com R\$ 500 mil. Essas são as cifras oficiais; não há como detectar se teriam sido as únicas.

Outro aspecto a destacar do sistema financeiro é que, apesar das crises enfrentadas pelo país durante a década passada e início desta, o setor não parece ter sentido tanto os seus efeitos. Pelo contrário, enquanto outros segmentos sociais amargaram com a chamada "década perdida", os bancos lucraram como nunca. A sua rentabilidade esteve quase sempre acima da dos outros setores produtivos, sendo particularmente acentuada em momentos de crise. Os ganhos inflacionários dos bancos resultam da perda de valor real dos recursos neles depositados sem remuneração. Os bancos não pagam a seus titulares um rendimento para compensar a corrosão destes valores pela inflação, mas incluem esta compensação na taxa cobrada do tomador dos empréstimos financiados por tais recursos, apropriando-se da diferença.

Um estudo comparativo realizado por economistas do Banco Mundial³⁸ sobre o sistema bancário de doze países latino-americanos³⁹ demonstra serem os bancos brasileiros recordistas de rentabilidade entre 1981 e 1987, com retorno sobre patrimônio líquido médio de 62,3% ao ano, contra 16,5% do conjunto e muito acima dos que vêm em seguida no *ranking*: México (40,3%), Argentina (28,7%), Peru (25,5%). O rendimento de juros sobre ativos médios ficou em 24,5% ao ano, contra 5,9% do conjunto. O retorno sobre ativos médios (rendimentos de juros menos despesas gerais) esteve em 4,7% ao ano em média, contra 1,1% do conjunto. Ressalte-se que as médias do conjunto estão influenciadas pelos resultados excepcionais dos bancos brasileiros.

Diante da saúde financeira privilegiada, do temor de hiperinflação e do limite de crescimento do sistema financeiro, os bancos passaram a buscar alternativas para os recursos líquidos da rentabilidade do setor, diversificando significativamente os seus investimentos em outros setores da economia, notadamente a partir de meados da década de 80 e nos anos 90. Essa tendência encontrou estímulos adicionais tais como a

³⁷ Revista VEJA - Edição 1.368, ano 27, nr. 48, 30.11.94. Eleições - A matemática dos tucanos.

³⁸ Morris, Felipe. *Latin America's Banking System in the 1980s*. Washington. The World Bank, World Bank, Discussion Papers, p. 32-35.

³⁹ Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Peru, Uruguai e Venezuela.

desvalorização dos preços das empresas à venda, os sinais de retomada da lucratividade das empresas não-financeiras a partir de 1992, a necessidade de alterar a qualidade de seus ativos (privatização, conversão e reestruturação de dívidas). Da mesma forma, diversos grupos empresariais resolveram também entrar no sistema financeiro.

Esta situação nos leva a sugerir, como veremos adiante, que esta nova forma de articulação entre o capital financeiro e o capital industrial e de serviços diminuiu sobremaneira o tradicional distanciamento, ou talvez pudéssemos até falar de tradicional conflito, entre o capital financeiro e o capital industrial e de serviços. Dessa forma, os interesses das elites passam a se conjugarem e trabalharem no sentido de que a decisão não seja tomada, isto é, de que o *status quo* fique preservado.

Destaque deve ser dado também à vinculação entre os bancos privados nacionais e o capital estrangeiro, que se manifesta inclusive em espaços de articulação e ação político-ideológicas, como, por exemplo, o Instituto Liberal que congrega, entre outros, grandes bancos e multinacionais que operam no país.⁴⁰ Esta relação explica, em parte, a menor resistência dos bancos privados à liberação do mercado brasileiro aos bancos estrangeiros com relação ao que ocorria há algum tempo atrás.

3.3. Bancos Estaduais e Governadores de Estado

Dos 28 bancos estaduais existentes no Brasil, antes do Plano Real, que contavam com mais de 6.000 pontos de atendimento, 80% deles concentrados no interior do país.

Considerando indicadores de captação global, aplicação de recursos, patrimônio líquido e número de agências, estas instituições respondiam por cerca de 25% do sistema financeiro brasileiro. Empregavam cerca de 150 mil funcionários e seu público estava estimado em 13 milhões e 500 mil clientes.⁴¹

Destaque especial era dado ao BANESPA que se classificava como o terceiro banco do país, atrás apenas do Banco do Brasil e do BRADESCO. Possuía cerca de 34 mil funcionários e uma rede de 1.702 dependências,⁴² sendo 613 agências e 1.089 PAB.⁴³ O

⁴⁰ Veja Minella (1994), op. cit., p. 8.

⁴¹ Dados retirados do relatório da Associação Brasileira de Bancos Estaduais - ASBACE.

⁴² 34% delas localizadas em municípios com menos de 15.000 habitantes.

⁴³ Posto de Atendimento Bancário - dependência com estrutura simplificada, menor do que uma agência.

BANESPA possuía cerca de 3 milhões de clientes, 93,1% deles localizados no Estado de São Paulo e 6,9% em outros Estados.⁴⁴

No que se refere à participação no mercado bancário em 1993, o BANESPA respondeu por 11,5% dos depósitos à vista, 8,4% dos depósitos totais, 4,2% da poupança. No crédito rural, o Banco foi responsável por 16,3% dos recursos alocados pelo sistema financeiro. Em operações de fomento, foram destinados US\$ 373,9 milhões. Naquele ano, foram alocados para o crédito imobiliário recursos da ordem de US\$ 442,0 milhões. O patrimônio líquido do BANESPA estava em US\$ 1,3 bilhão e o número de acionistas era de 128.546 em dezembro de 1993.

O grande problema da maioria dos bancos estaduais é o financiamento exagerado dos governos dos seus respectivos estados. No caso do BANESPA, por exemplo, a dívida do setor público para com ele era de US\$ 8,1 bilhões, enquanto a do setor privado era de US\$ 1,8 bilhões. A utilização destes bancos por parte dos governadores para financiamento dos seus gastos, muitas vezes com objetivos político-eleitoreiros, os transformaram em verdadeiras instituições emissoras de moeda, pois as dívidas dos estados para com eles os deixam em situação extremamente difícil, o que tem levado o Banco Central a promover saneamentos com recursos da União. Desta forma, o *déficit* fiscal do Estado é transferido para o governo federal, não de direito, mas de fato.

Os responsáveis pela situação difícil da maioria dos bancos estaduais - os governadores - são também os seus grandes defensores. Através de suas bancadas no Congresso Nacional, eles exercem uma grande influência sobre o Legislativo e, conseqüentemente, sobre o Executivo, pois qualquer decisão importante no nível federal costuma envolver algum grau de negociação entre estes dois poderes. Para obter o apoio dos governadores, o governo federal costuma distribuir vários tipos de recursos, entre eles, o socorro financeiro aos bancos estaduais através do Banco Central.

Segundo Pérsio Arida:

“a especificidade principal dos bancos estaduais reside na capacidade política dos governadores em desafiar os controles do Banco Central. Para um banco privado, não cumprir os

⁴⁴ Os dados aqui mencionados foram retirados do Relatório da Administração de 1993. O Relatório de 1994 não foi editado, pois, no final daquele ano, o Banespa sofreu intervenção do Banco Central.

requerimentos do Banco Central traz o risco da intervenção; para um banco estadual, a intervenção não depende apenas do desempenho do banco mas também do poder do governador e do estado como um todo no jogo político da federação. Nessa medida, a licença regulatória passa a constituir-se automaticamente em garantia política de solvência"⁴⁵

Esta situação tem suscitado a discussão sobre a necessidade destas instituições serem privatizadas, idéia defendida desde o início da década passada pelo Banco Mundial.

Esses ideais do Banco Mundial chegam a sua concreção com a Medida Provisória N.º 2.044, de 25 de agosto de 2000, que "estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências", tais instituições passaram a ter Administração Especial Temporária, quando não foram liquidados extrajudicialmente.

Dessa forma os Bancos Estaduais perdem suas forças no que se referem à defesa de um Sistema Financeiro regulamentado dentro da Constituição Federal.

3.4. Os Agentes Financeiros Internacionais - Bancos Internacionais

A grande força dos bancos internacionais está no porte de suas estruturas. Sofreram uma grande resistência por parte dos bancos privados nacionais, mas atualmente o discurso dos banqueiros é completamente favorável à livre competição, desde que haja reciprocidade aos bancos brasileiros nos seus mercados de origem. Uma possível explicação para esta mudança de atitude é a de que se os bancos brasileiros se associarem aos bancos internacionais, eles podem trazer recursos externos, cujas taxas de juros costumam ser muito menores que as taxas internas, para serem aplicados no país a taxas muito maiores.

O segmento dos bancos estrangeiros é outro que organizou em 1988 um espaço próprio de articulação, a Associação Brasileira de Bancos Internacionais - ABBI, apesar de ter, assim como a ABBC, participação em diretoria específica dentro da Febraban, ocupando hoje um grande espaço na economia bancária.

⁴⁵ Banco Central do Brasil, 1992: 203.

Fundo Monetário Internacional (FMI)/Banco Mundial (BIRD)

O FMI é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) criada em 1944, na Conferência Internacional de Bretton Woods, com o fim de promover a cooperação internacional em matéria monetária, estabilizar as taxas de câmbios entre as diversas moedas, remover restrições cambiais, facilitar um sistema de pagamento multilateral entre seus membros e levantar fundos entre eles para auxiliar os que encontram dificuldades nos pagamentos internacionais. Esta instituição é capaz de exercer grande pressão sobre o governo brasileiro mediante a imposição de políticas monetárias e fiscais ortodoxas como condição para negociação da dívida externa brasileira.

O BIRD, como o FMI, também está ligado à ONU e foi criado na mesma Conferência de Bretton Woods com o objetivo inicial de financiar os projetos de recuperação econômica dos países atingidos pela guerra, especialmente na área de infra-estrutura, tais como: estradas, pontes, indústrias pesadas. Atualmente reúne mais de 140 países e fornece empréstimos de longo prazo a governos e empresas para projetos de desenvolvimento, assistência técnica e reformas estruturais na economia.

O interesse dessas instituições em certos aspectos da regulamentação do sistema financeiro no Brasil pode ser exemplificado pelo seguinte fato: em meados da década de 1980 estas entidades se dispuseram a promover uma reforma bancária no país, através de um empréstimo de US\$ 500 milhões, e colocava como condição a privatização dos bancos estaduais.

Tendo em vista o processo de globalização da economia, o fluxo internacional de capitais,⁴⁶ a volatilidade dos investimentos, a internacionalização das instituições financeiras e a diluição dos limites entre o nacional e o internacional, cresce a importância destas agências no sentido de influenciar na regulamentação, supervisão e fiscalização do mercado de cada um dos países individualmente.

⁴⁶ Estima-se em um trilhão de dólares o montante de capital internacional à procura de remuneração mais rentável, o que representa um desafio às autoridades monetárias e financeiras de grande parte dos países.

3.5. As Empresas Privadas e os Produtores Agrícolas

Neste grupo, destacam-se, em primeiro lugar, as grandes empresas. Estamos nos referindo, mais precisamente, às grandes indústrias, aos grandes supermercados, às grandes casas comerciais. Possuem muito poder de articulação e de pressão sobre o Congresso e sobre o Poder Executivo, através de sua base parlamentar e dos seus representantes infiltrados nas altas esferas da administração pública. A importância do seu papel político, assim como de outros fragmentos do Capital, decorre dos recursos essenciais que detêm para o funcionamento da economia, uma vez que controlam variáveis como nível de emprego, de investimento, de distribuição da riqueza, que os habilitam a influenciar a máquina do Estado e exercer grande influência sobre os resultados e impactos das políticas adotadas.

As suas principais representações de classe são: Confederação Nacional das Indústrias (CNI), fundada em 1942, que reúne representantes das federações estaduais; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), fundada em 1928, que representa os interesses dos industriais daquele Estado e congrega mais de 100 mil indústrias grandes, médias e pequenas; Federação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (FENABRAVE); Associação Brasileira de Supermercados (ASBRA), etc.

Como se pode observar pela diversificação de atividades que poderiam ser enquadradas no segmento das grandes empresas, as mesmas não representam um pensamento homogêneo de classe. No entanto, no que se refere aos seus interesses na regulamentação do sistema financeiro nacional essa classificação nos parece suficiente. Apesar de toda sua força política, não se envolveram profundamente na discussão da questão.

Também se incluem neste grupo as micro e pequenas empresas (MPEs), que compõem um universo de quase 4 milhões de estabelecimentos industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, responsáveis por 48% do total da produção nacional, 68% da oferta de mão-de-obra, 42% dos salários pagos e cerca de 30% do PIB.⁴⁷ Seu principal instrumento de apoio é o SEBRAE, que recebe 0,6% da folha de pagamento de todas as empresas do país. Estes recursos têm possibilitado a concessão de linhas de crédito

⁴⁷ Revista Parlamento. Cerne Editora, Ano 4, número oito, abril de 1999. O Relatório do SEBRAE indica que a participação destas empresas no PIB é de 20,6% e não 30%, sendo 8,2% das microempresas e 12,4% das pequenas empresas.

específico para estas empresas através dos bancos oficiais federais - Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Trata-se de um conjunto de pequenos interesses fortemente mobilizados. Os deputados Efraim Morais (PFL-PB), Iberê Ferreira (PFL-RN) e Roberto Pessoa (PFL-CE) arregimentaram outros parlamentares para a formação de Frente Parlamentar das Microempresas e empresas de Pequenas Porte, que teve como uma das suas primeiras tarefas a aprovação do novo estatuto para as MPEs, Lei N.º 9.841, de 05/10/1999. Outro indicador da capacidade de mobilização destas entidades foi a criação de uma Subcomissão Especial Permanente para as Micro e Pequenas Empresas na Comissão de Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados.

Apesar de formalmente serem representadas pelas instituições citadas, as microempresas são menos organizadas do que as empresas de pequeno porte⁴⁸ e não influenciam nas decisões e no crédito promovido pelo SEBRAE. Assim como o segmento das grandes empresas, estiveram ausentes da discussão da regulamentação do artigo 192 da Constituição. Suas principais representações são: SIMPEC - Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Rio de Janeiro; SIMPI - Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo; SIMPES - Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de Serviços.

Finalmente, integram este grupo também as elites agrárias que têm desempenhado um papel fundamental no processo político brasileiro desde o Império. Segundo Rua (1990), esta constatação resulta da observação da manutenção das relações de trabalho repressivas no campo e da estrutura fundiária do país. Acrescente-se a estes indicadores a distribuição do crédito governamental, que tem beneficiado sistematicamente o setor agrícola, especialmente os grandes produtores.⁴⁹

⁴⁸ Consideram-se microempresa, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244.000,00 e empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que, não enquadrada como microempresa, tiver receita bruta anual superior a R\$ 244.000,00 e igual ou inferior a R\$ 1.200.000, (art.2.º da Lei n.º 9.841/99)

⁴⁹ Os bancos oficiais costumam enfatizar o número de mini e pequenos agricultores atendidos e compará-los com aquele dos grandes agricultores, procurando, assim, demonstrar a sua contribuição social. No entanto, escondem a informação crucial que é o volume de recursos. Assim, embora os mini e pequenos produtores respondam por 70%, 75% dos contratos, em volume de recursos estes índices ficam em 20%, 25%. Este fato não invalida completamente a atuação social destes bancos, pois, mesmo que os recursos para os agricultores de menor porte sejam reduzidos em relação aos grandes agricultores, os bancos oficiais são os únicos a fazerem este tipo de empréstimo e exerceram uma importante contribuição na interiorização do país, reduzindo a migração para as grandes cidades e o processo de favelização das mesmas. Nos últimos anos, no entanto, a guinada na atuação destas instituições em busca de mercado e lucro vem reduzindo estas suas funções.

Tratam-se de agentes capazes de exercerem acentuada pressão política, tanto nos gabinetes do Executivo como no Congresso Nacional, onde vem ganhando visibilidade a bancada ruralista.

Embora tradicionalmente aliados do processo de desenvolvimento econômico, social e político do país, os pequenos agricultores⁵⁰ vêm se despontando como expressiva força política. Exemplo disto é o Movimento dos Sem-Terra, organizado no sentido de ampliar e agilizar o tímido programa de reforma agrária empreendido pelo governo federal. Para isso, os participantes deste movimento têm promovido e incentivado invasões de grandes propriedades rurais, trazendo muitas preocupações para as autoridades constituídas e para a elite agrária.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), principal representante deste segmento, calcula que existem hoje no país, cerca de 26 milhões de trabalhadores rurais, sendo 6 milhões de assalariados e 5 milhões de famílias - cada família tem uma média de 4 pessoas - possuidoras de pequenas propriedades ou arrendatárias.

Na verdade, não existe um setor que possa ser classificado como "ruralista" e que tenha homogeneidade de propostas, mas vários segmentos de agricultores que são representados por diversas organizações:⁵¹ Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), União Democrática Ruralista (UDR).⁵² Esta última foi criada em 1985 com o objetivo de articular o setor e atuar politicamente no sentido de fazer oposição e controlar as propostas de reforma agrária. Percebendo o Legislativo como a ARENA em que o confronto de interesses se daria de forma decisiva, a UDR procurou conquistar aliados no sistema partidário através do financiamento de campanhas e participação no debate parlamentar. Assim, a UDR exerceu papel fundamental no processo constituinte.

⁵⁰ A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) prefere utilizar a expressão "agricultor familiar", que trabalha, basicamente, com a mão de obra familiar. A expressão "pequeno agricultor", segundo aquela instituição, dá a idéia ultrapassada de modelo camponês, de produção pequena, com pouca produtividade e pouco competitivo.

⁵¹ Esta divisão ficou manifesta no movimento "não posso plantar" promovido em Brasília (julho/95) como forma de pressionar o Governo Federal, onde ficou evidente o fracasso da mobilização por falta de propostas de consenso entre eles e de liderança que expressasse o conjunto da classe.

⁵² A UDR conta com uma estrutura de cerca de 300 sedes regionais e mais ou menos 1 milhão de associados. (Rua, Maria das Graças, op. cit., p. 299).

Embora não se saiba qual seja exatamente o contingente da “bancada ruralista” no Congresso Nacional, estima-se que possa chegar a 140 parlamentares, isto é, mais do que possuem os maiores partidos políticos.⁵³

3.6. Outros Segmentos Sociais Influenciadores

Imprensa

A imprensa é sempre um “poder” importante em qualquer decisão de relevo que influencie os destinos do país. Em um *survey* aplicado a 236 parlamentares durante os meses de maio/junho de 1994 no intuito de verificar a percepção que os deputados têm da estrutura de poder na Câmara, Limongi e Figueiredo (1995) verificaram que 82% deles reconhecem que a imprensa exerce muita influência sobre o processo decisório, ficando atrás apenas do colégio de líderes que atingiu o índice de 85%.

No caso específico da regulamentação do sistema financeiro, no entanto, observa-se a sua quase total ausência do processo. Pode-se especular algumas justificativas para esta atitude: 1) Esta questão não desperta o interesse da sociedade e, portanto, representa pouca possibilidade de venda de notícias; 2) aos bancos privados e ao Poder Executivo, grandes anunciantes, não interessava uma discussão mais ampla da questão.

Parlamentares Economistas

Alguns preferem utilizar a expressão “bancada dos economistas”, mas esta não nos parece apropriada, pois não se trata efetivamente de uma “bancada”, que tenha uma representação e que busque objetivos homogêneos, além de nem todos eles terem formação acadêmica na área. De qualquer maneira, este segmento costuma exercer alguma influência sobre qualquer matéria de conteúdo econômico-financeiro em discussão no Parlamento. Dentre os parlamentares especialistas em temas econômicos, podemos citar: Antônio Kandir, Delfin Neto, Francisco Dornelles etc.

⁵³ A falta de consistência e coesão dos partidos políticos parece ser um importante fator que viabiliza a formação das bancadas suprapartidárias, que possuem um grande poder de veto às propostas do Executivo, e cujo exemplo mais evidente é exatamente o da “bancada ruralista”.

Trabalhadores Bancários



Estão organizados em duas confederações principais: a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito - CONTEC e a Confederação Nacional dos Bancários - CNB, filiada à Central Única dos Trabalhadores (CUT). A CONTEC tem como seus principais associados os sindicatos de bancários de algumas cidades do interior do país. Já a CNB/CUT controla os principais sindicatos localizados nas capitais - Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, Recife, Vitória.

A exemplo do que ocorre a nível mais amplo no movimento trabalhista sindical no Brasil, o segmento dos bancários passa por uma crise. Apenas para localizar uma das causas desta crise, com a automação bancária, uma média de 20 mil trabalhadores dos bancos vem sendo desempregada por ano. Dos 800 mil bancários empregados há dez anos atrás, restam cerca de 600 mil. Segundo a Revista Veja de 22.11.95, um em cada cinco bancários perderá o emprego até o ano 2.000 no país. Assim, o seu poder de pressão está praticamente limitado à obstrução das matérias que julgam ofensivas a seus interesses, tendo pouca possibilidade de iniciar e conduzir projetos próprios.

Cabe mencionar que não existe uma classe homogênea de bancários. Percebe-se facilmente uma divisão, a grosso modo, entre os empregados dos bancos privados e os dos bancos oficiais. A diferença começa pelo processo de seleção que para os primeiros se dá através de concursos públicos. Atraídos por salários tradicionalmente maiores que os dos bancos privados, os candidatos com melhor nível intelectual são recrutados para os bancos oficiais.⁵⁴ Além de melhores salários, os bancos oficiais costumam oferecer uma série de outras vantagens comparativas: assistência médica, clubes de recreação, financiamentos imobiliários, empréstimos facilitados, maior estabilidade no emprego, maiores possibilidades de treinamento, previdência privada, etc. A consequência disso é que a rotatividade da mão-de-obra nos bancos privados é alta comparada à dos bancos oficiais, onde é comum que o funcionário permaneça até a sua aposentadoria. Esta diferença de relacionamento com o empregador cria um tipo diferente de engajamento dos empregados: os servidores do segmento privado não têm maiores compromissos com o destino e os objetivos da

⁵⁴ No Banespa, por exemplo, verificava-se a seguinte distribuição dos seus funcionários por nível de escolaridade: 36,35% - superior; 49,8% - 2º grau; 13,84% - 1º grau. No BN, 35,5% dos funcionários possuem curso de nível superior. Não dispomos de dados de outras instituições financeiras, mas certamente o nível de escolaridade é menor nos bancos privados e, provavelmente, é parecido em outras instituições financeiras oficiais, tais como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco de Brasília, etc.

empresa; já os do segmento público sentem-se um pouco “donos” e parceiros de “suas” instituições.⁵⁵

3.7. Poder e Influência exercidas pelos diversos setores

O objetivo desta seção é avançar no exame da capacidade dos diversos setores de influir nas decisões sobre a regulamentação do sistema financeiro nacional.

É importante frisar que a capacidade de exercer influência se expressa não apenas pelos recursos de poder das instituições, mas está também vinculada ao envolvimento de cada uma delas com o problema. Dessa forma, é possível que um determinado setor seja, de uma maneira geral, mais “poderoso” ou “influyente” do que representado aqui, mas, pelo fato do assunto não lhe interessar tão diretamente, ou simplesmente por não ter se envolvido tanto, é evidente que a sua capacidade de influência fica nula ou reduzida. Pode-se citar como exemplo a Igreja Católica que certamente é uma instituição poderosa no cenário político brasileiro, mas, em função do assunto não lhe interessar diretamente, é bastante provável que não tenha tomado nenhuma atitude para influenciar no seu processo decisório e, por isso, nem aparece no estudo. Já ao setor industrial, a questão interessa mais de perto, mas não se envolveu tanto quanto outros mais imediatamente afetados, como os banqueiros e bancários, o que acabou se refletindo no seu poder de pressão sobre a decisão. Não se pode deixar de considerar, no entanto, a importância do não envolvimento como uma forma deliberada, efetiva e importante de atuação. Faz-se, assim, uma diferenciação entre o pequeno envolvimento do Poder Executivo e o pequeno envolvimento do setor industrial.

É provável que este último tenha estado um pouco afastado da discussão mais em função da desarticulação e, talvez até pela pouca percepção dos reflexos que a decisão poderia ter nos seus negócios, e não, como pode ter sido a motivação do Executivo, por pretender que a decisão não fosse tomada.⁵⁶

⁵⁵ Vale lembrar que estas características vêm mudando sensivelmente nos últimos anos em função do achatamento salarial, diminuição da estabilidade no emprego e diminuição da importância destes bancos no país.

⁵⁶ Roberto Jeha, diretor da FIESP, confirmou que o setor industrial não estava acompanhando atentamente a discussão: “... o setor industrial está despreparado para entender o que significa uma democracia, o que significa o Congresso Nacional e o que significa não estar atento a algumas questões fundamentais. Confesso que não conheço o projeto César Maia-Dornelles; é um erro, lamento, vou procurar conhecer. Acho, porém, que a FIESP, os empresários industriais têm muito menos conhecimento, têm muito menos articulação das instituições do poder, do funcionamento do Ministério da Infra-Estrutura, do funcionamento do Banco Central, do funcionamento do Congresso Nacional...” (Congresso USP - Reforma do Sistema Financeiro, USP/FIPE, São Paulo, 11 a 13 de fevereiro de 1992).

3.8. Considerações Finais

As referências aqui analisadas obedeceu a um critério de combinação do grau de interesse e envolvimento dos diversos setores nas questões da regulamentação do sistema financeiro nacional com a sua capacidade de articulação e de mobilização de recursos de poder.

Assim, destaca-se o Poder Executivo dotado de recursos de poder privilegiadíssimos, não apenas pela responsabilidade por significativa parte do mercado através de suas instituições financeiras (BB, CEF, BNDES, BN e BASA), mas também pela capacidade técnica e relevantes funções do Banco Central, pelo acesso fácil à *mídia*, pela ampla base parlamentar no Congresso e outras características que o transformam em um agente norteador da discussão.

Já os bancos privados se sobressaem pela sua capacidade financeira, pelo grau de organização, pela expansão para outros setores da economia e, principalmente, pela sua capacidade de afetar o sistema econômico como um todo e pela sua infiltração nas agências governamentais.

Merecem também destaque: os bancos estaduais, protegidos pelo grande poder político dos seus governadores; as empresas privadas, pelo seu potencial econômico e os produtores agrícolas pela mobilização que se expressa na "bancada ruralista"; os trabalhadores bancários, que, embora em minoria e mesmo impossibilitados de emplacarem um projeto hegemônico, tem uma grande capacidade de mobilização e de obstrução pela combatividade de seus representantes.

No que diz respeito à discussão teórica dos paradigmas, a perspectiva elitista nos parece mais apropriada, uma vez que as assimetrias entre setores são muito acentuadas e que nem todos os grupos dispõem dos mesmos recursos para influenciar o resultado das discussões, ficando o poder político concentrado nas mãos de uma minoria organizada em torno do Estado - a principal organização - poder este que baseia-se na ocupação de cargos formais, saúde financeira, conhecimento técnico etc. Esta abordagem, no entanto, concentra a sua atenção predominantemente na sociedade.

CAPÍTULO IV

A INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL

4.1. As Questões e o Processo Decisório. 4.2. Problema de Verificação Empírica. 4.3. As Preferências dos Diferentes Setores. 4.4. Quem Ganha e Quem Perde. 4.5. Considerações Finais.

4.1. As Questões e O Processo Decisório

Uma análise de estruturas de poder e do processo decisório deve considerar não apenas os diversos setores envolvidos, como vimos no capítulo anterior, mas também as diversas questões e os interesses por elas afetados. No caso da regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, são muitos os temas em discussão. Dentre outras medidas, a lei complementar a ser elaborada deverá dispor sobre: a autorização e funcionamento das instituições financeiras, dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização; as condições para a participação do capital estrangeiro; a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular; os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional e o funcionamento das cooperativas de crédito.

No entanto, por não se ter condições de abordar todos estes temas, nos preocuparemos apenas com as questões principais, quais sejam: a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central⁵⁷ e os requisitos para a designação e destituição dos membros de sua diretoria, bem como de seus impedimentos após o exercício do cargo, que, em última análise, se refere à sua tão comentada "independência"; a polêmica limitação da taxa de juros em 12% ao ano; e a organização e o funcionamento dos bancos oficiais;

A escolha destes tópicos e a sua classificação como "principais" foram determinadas a partir da maior importância que cada um deles representa para a sociedade e levando em consideração o segmento hegemônico do sistema financeiro - o setor bancário - e a

⁵⁷ É importante observar que o artigo 192 escreve banco central com letras minúsculas, não se referindo, portanto, ao atual Banco Central do Brasil. Adotaremos este mesmo procedimento, isto é, quando estivermos falando do Banco Central atual utilizaremos letras maiúsculas, quando não, minúsculas.

relevância das instituições mais envolvidos com tais temas: Poder Executivo, Banco Central, bancos privados, bancos oficiais, bancários. Assim, presume-se que tais tópicos tenham tido maior impacto nas discussões e no resultado da regulamentação do artigo como um todo.

A importância da discussão sobre a independência do Banco Central revela-se não tanto pelo seu caráter polêmico, mas pela sua importância no conjunto do artigo 192 e pelas implicações que tem para os interesses dos principais setores: Executivo, Banco Central, governadores de Estado e bancos privados.

Antes de tudo, cabe lembrar que não há uma definição precisa sobre o que seja independência de um Banco Central, mas normalmente associa-se este conceito com a autonomia daquela instituição para realizar a política monetária. A independência do banco central está associada principalmente à sua autonomia para perseguir os objetivos de inflação baixa. Qualquer característica institucional que aumente a capacidade do Banco Central para atingir este objetivo significa maior independência para o mesmo.

É irrefutável o fato de que o sistema financeiro brasileiro está atravessando inúmeras e profundas transformações que alterarão seu formato, sua estrutura e seu *modus operandi* no futuro próximo. Em parte, isso é fruto das mudanças que têm ocorrido com crescente velocidade em outras partes do mundo, com destaque especial para os recentes fenômenos da *globalização*, neologismo utilizado para indicar a queda de barreiras nos mercados locais, com a integração de todos os mercados atuando como se fossem um só; e das *inovações financeiras*, recentes mecanismos dos mercados financeiros, entre os quais se sobressaem os derivativos. Os capitais financeiros se tornam cada vez mais voláteis, apátridas, não sujeitos as normas locais e potencialmente desestabilizadoras.

De maneira mais genérica, a redemocratização do país e o embate contra a inflação nos últimos anos fizeram com que o Brasil também amadurecesse politicamente, passando a rediscutir a concepção do Estado em novos moldes. O tema da *reforma do Estado* despontaria como o sinônimo de uma reconstrução das relações de poder entre governantes e governados.

O papel do Estado na sociedade brasileira deve ser completamente revisto. Não apenas o modelo político, o sistema de representação, mas também sua máquina operativa

e suas técnicas de gestão. Desnecessário afirmar que o setor financeiro, seja instituições públicas ou privadas, ocupará significativa parcela de atenção neste redesenho.

O Brasil, seguindo a tendência internacional, passou à ordem do dia os temas não menos polêmicos da desregulamentação, liberalização e desespecialização do sistema financeiro nacional. A razão disso é que, apesar de tais técnicas não se aplicarem unicamente ao setor financeiro, já que qualquer segmento industrial ou comercial da sociedade pode, em tese, sofrer a imposição de normas de conduta, é no domínio das instituições financeiras que a normatização encontrou maior campo, não somente no Brasil como também em outros lugares do mundo.

Um Banco Central independente deve ser inteiramente limitado por lei, de um diploma legal suficientemente sólido e concreto que garanta a sua perenidade no tempo. A independência deve ser poder outorgado pela lei, mas dentro de limites previamente estabelecidos.

Considera-se um Banco Central como independente aquele que tem a capacidade para conduzir de forma eficaz a política monetária de um país, sem sofrer pressões político-eleitorais. Uma instituição deste tipo deve ser capaz de defender, fortalecer e preservar o valor da moeda, acima de quaisquer outras prioridades concorrentes. Em outras palavras, se o Tesouro Nacional precisar de dinheiro, terá de recorrer ao Banco Central e se esse achar que a liberação de recursos vai comprometer as metas de quantidade de moeda em circulação terá autonomia para negar o pedido, estando imune a qualquer pressão política. Um banco central independente retira do Poder Executivo o poder arbitrário e quase ilimitado de emitir moeda para cobrir rombos e ineficiência na administração das finanças públicas. Desta forma, os gastos do governo são inibidos, pois ficam desvinculados de emissões de dinheiro pelo Banco Central e amarrados ao volume arrecadado através de impostos e outros tributos cobrados à sociedade. Sem poder financiar-se, o setor público é obrigado a adequar suas despesas à disponibilidade de receitas. Por tudo isto, vários autores colocam a independência do Banco Central como uma condição necessária a uma disciplina monetária corrente com uma política de combate à inflação. Além disso, este Banco Central deve ter liberdade para decidir também sobre a política de juros mais adequada à estabilidade econômica e resistir aos diversos apelos para amenizar o controle de instituições financeiras com problemas de caixa.

Existe uma dificuldade para se medir empiricamente o grau de independência de um banco central. Os estudos nesse sentido são raros e os métodos elaborados exibem falhas. Uma das formas para tal seria a análise da legislação, procurando identificar em cada uma delas se atendem ou não as prerrogativas que conferem maior ou menor liberdade para aquelas instituições.

4.2. Problema de Verificação Empírica

Pesquisa recente publicada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP revelou que é forte a tendência no Congresso Nacional para a concessão de independência ao Banco Central, chegando a contar com o apoio de 58,3% dos deputados e 69,5% dos senadores. Somente 28,4% na Câmara e 23,7% no Senado desejam manter o BC como autarquia federal, subordinada ao Ministério da Fazenda. Um pequeno número - 12,7% na Câmara e 5,1% no Senado - afirma não ter opinião formada a respeito.

Outra crítica que se poderia fazer ao debate em torno da independência do Banco Central é que não se costuma levar em consideração outros aspectos que são fundamentais na criação e sustentação de uma instituição deste tipo, tais como: os costumes, a história, o sistema político do país, a estrutura de poder na sociedade e até mesmo as personalidades das autoridades políticas e econômicas. A formalidade jurídica não se sobrepõe aos valores e preferências de uma sociedade.

A idéia da independência frutificou em outros países a partir de uma consciência nacional sobre a importância de uma instituição deste tipo para a defesa de uma moeda estável. Ela é um processo e como tal deve refletir um estágio de desenvolvimento institucional, econômico e político de uma sociedade. A memória coletiva das duas guerras mundiais e dos surtos hiperinflacionários dos anos 20 e de 1948 foi fundamental para a criação do Banco Central alemão (Bundesbank) em 1957, considerado um dos mais independentes do mundo.

A despeito das críticas, alguns estudiosos têm se dedicado à tarefa de "medir" empiricamente e comparar o grau de independência de vários bancos centrais no mundo. Frequentemente, parte-se da análise das legislações dos diferentes países, procurando identificar em cada uma delas se atendem ou não às prerrogativas que conferem maior ou

menor liberdade para aquelas instituições. Neste esforço, procura-se identificar, normalmente, o mecanismo de indicação, nomeação⁵⁸ e demissão dos componentes da sua diretoria,⁵⁹ e o tempo de permanência dos mesmos.

4.3. As Preferências dos Diferentes Setores

Uma forma de avaliar as expectativas dos setores quanto ao impacto da decisão sobre os seus interesses - e, portanto, as suas preferências políticas - consiste em examinar as manifestações desses setores em pronunciamentos e projetos de lei relacionados à questão.

O Partido dos Trabalhadores e a Confederação Nacional dos Bancários (CNB/CUT) procuraram, em seu projeto de lei, conceder esta independência através da concessão de mandato fixo aos diretores e presidente do Banco Central, não coincidentes entre si e com o do presidente da República, e da restrição do poder do presidente da República na demissão da diretoria, que se limitaria a casos justificados e teria que ser aprovada pelo Senado Federal. A maior independência do Poder Executivo ficaria compensada, no entanto, por maior dependência ao Legislativo, através de uma Comissão Mista Permanente para Assuntos do Sistema Financeiro, a ser criada no âmbito do Congresso Nacional com o objetivo de apreciar matérias relativas ao sistema e fiscalizar os órgãos federais de regulação e controle e os intermediários financeiros federais. Assim, esta Comissão ficaria incumbida de examinar a prestação de contas do Banco Central e teria também a possibilidade de propor a demissão dos membros da diretoria por desrespeito às normas legais ou comportamento incompatível com as exigências do cargo, sendo também neste caso exigida a deliberação do Senado. Com estas possibilidades, o BC seria independente,

⁵⁸ Na maioria dos países, os presidentes e diretores do banco central são indicados pelo primeiro-ministro ou presidente da República e aprovados pelo Parlamento. Este procedimento já dá algum grau de independência, pois, mesmo que o Executivo escolha quais serão os candidatos, ele tem que escolher nomes que possam ser aprovados pelo Parlamento, o que dará uma certa, embora pequena, legitimidade e estabilidade aos escolhidos. Apesar do Banco Central do Brasil não poder servir como referência de independência, ele seria menos ainda caso a Constituição promulgada em 1988 não tivesse estabelecido a obrigatoriedade de que a escolha do seu presidente e dos seus diretores fosse homologada pelo Senado Federal. É verdade que a média de permanência na diretoria do BC é extremamente baixa, mas pode ser que fosse ainda menor caso não houvesse esta prerrogativa. Quando o presidente Itamar Franco começou a dar sinais de que pretendia substituir o então presidente do Órgão, Paulo César Ximenes, diversos senadores membros da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado ameaçaram não aprovar a nova indicação que seria feita. Foi necessário ao Executivo escolher um nome com pouca probabilidade de sofrer resistência (o do economista Pedro Malan), para não correr o risco de se deparar com essa derrota naquela Casa.

⁵⁹ A independência é tanto maior quanto menor for a predominância do Poder Executivo nestas tarefas.

mas não teria poderes ilimitados, situando-se ao alcance do Congresso Nacional, no qual os partidos de esquerda são capazes de exercer relativa influência.

Embora a Febraban não tenha apresentado projeto próprio, os banqueiros costumam se manifestar favoravelmente à independência do Banco Central, desde que o mesmo se limite a cuidar da política monetária e deixe de ter as atribuições que tem atualmente, tais como: fiscalização, autorização para funcionamento, intervenção e liquidação das instituições financeiras. No entanto, a melhor alternativa para os bancos privados seria mesmo que as coisas continuassem como estão, isto é, com o BC altamente dependente do ministério da Fazenda e do presidente da República, em que eles tradicionalmente tem exercido enorme influência.

De acordo com Dênio Nogueira, primeiro presidente do Banco Central do Brasil, a independência concedida àquela instituição pela lei que o criou em 1964⁶⁰ foi retirada "porque os inspiradores do presidente Costa e Silva perceberam que um Banco Central independente poria fim à política de transferência de recursos da sociedade para a oligarquia, através dos subsídios geradores do *déficit* público." Ainda segundo Nogueira,

"a necessidade de independência do banco central está em que moeda é poder. Se o mesmo não for independente, será, automaticamente, instrumento de poder dos políticos que estiverem eventualmente no governo, em benefício de seus

⁶⁰ É importante frisar que a lei 4595 elaborada pelos ministros Bulhões e Roberto Campos em 1964, mesmo tendo determinado que o Banco Central dividisse com o Conselho Monetário Nacional funções que normalmente lhe seriam privativas (tais como a coordenação das políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e das dívidas interna e externa), deu-lhe um certo grau de autonomia ao estabelecer o mandato de seis anos para a sua diretoria, cuja renovação seria feita gradativamente para garantir a continuidade das políticas estabelecidas. No entanto, o Ato Institucional número 5 baixado pelo governo Costa e Silva em 1968 determinou que a diretoria do BC passaria a ser demissível *ad nutum* (a qualquer momento). Ao ser orientado porque a autonomia do Banco Central era importante, o general Costa e Silva foi incisivo ao responder: "O guardião da moeda sou eu."

A consequência desta decisão do presidente Costa e Silva é de que, nos 36 anos de funcionamento da Instituição, o atual detentor do cargo, Arminio Fraga Neto, já é o seu vigésimo segundo presidente, o que dá uma média de um em cada ano e meio. Apenas durante o Governo Sarney passaram pelo BC 6 presidentes. O Governo Collor teve dois presidentes, o Governo Itamar três e o Governo Fernando Henrique já está no quarto presidente do BC. Portanto, nestes últimos 7 anos e meio, já passaram pelo Banco 4 presidentes, isto é, uma média de 1 a cada 1 ano e 9 meses e meio. Desde agosto de 1979, quando Paul Volcker assumiu a presidência do *Federal Reserve* nos Estados Unidos, até o final do seu mandato em agosto de 1993, passaram pelo Banco Central do Brasil nada menos que 12 presidentes. Estes números se tornam ainda mais impressionantes se verificarmos as mudanças de diretores. É evidente que esta alta rotatividade naquele que era para ser a maior autoridade monetária do país prejudica qualquer política de combate à inflação e tentativa de estabilidade econômica, não só pela descontinuidade administrativa, mas principalmente pela impossibilidade de resistir a qualquer determinação do Poder Executivo em financiar os seus gastos. Os presidentes do BC que tentam enfrentar estas pressões não conseguem permanecer.

É importante considerar, no entanto, que se a lei 4595, ao dar uma certa independência ao Banco Central, pretendia promover alguma disciplina monetária, tal intenção ficou prejudicada com a criação da conta movimento, pela qual o Banco do Brasil podia sacar a descoberto de uma conta no BC no sentido de realizar operações de interesse governamental, sem que fosse necessário passar pelo orçamento monetário. Esse mecanismo representou, até a sua extinção em 1986, um instrumento de emissão nas mãos do governo federal.

próprios interesses e da oligarquia a que pertençam ou representem."⁶¹

Nesse sentido, é significativo que, embora os banqueiros se manifestem condicionalmente favoráveis à independência da instituição, não tenham apresentado nenhum projeto a respeito de questão tão crucial. Vejamos, a seguir, a situação dos bancos estaduais.

Nos últimos anos, os bancos estaduais serviram como verdadeiras fontes emissoras de moeda ao emprestarem aos governos de seus estados e não receberem, sendo obrigados a serem saneados pelo Banco Central. Até então, este último não teve possibilidade de tomar uma atitude no sentido de freiar esta situação, pois não tem força política nem independência para tal. Na última década os bancos oficiais estaduais foram alvos de Administração Especial Temporária pelo Governo Federal, através de intervenções ou federalizações, em que o Banco Central assume a administração dessas instituições, com o objetivo de saná-las para facilitar a privatização. Foi o que aconteceu recentemente com BANESPA.

Neste sentido foi editada a Medida Provisória n.º 2.044-55, de 25 de agosto de 2000, que estabelece: "**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida provisória, com força de lei:

Art. 1.º - A redução da presença do setor estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos nesta Medida provisória, e por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, no âmbito de sua competência, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em agência de fomento, de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação.

(...)

Art. 3.º Para fins desta Medida Provisória, poderá a União, a seu exclusivo critério:

I – adquirir o controle da instituição financeira, exclusivamente para privatizá-la;

Um outro fator de muita importância nesta questão é o corpo de funcionários do Banco Central. Eles defendem o fortalecimento da instituição através da manutenção de todas as suas funções atuais,⁶² principalmente a de fiscalização das instituições financeiras. Diante do risco de se aprovar uma das muitas propostas existentes - que, ao conceder

⁶¹ Revista Rumos, jan/fev/1994.

⁶² O Banco Central é bastante criticado atualmente por executar funções que seriam indevidas para uma autoridade monetária, tais como: fiscalização de consórcios, bingos, crédito rural, etc.

maior independência ao BC, retira-lhe, em contrapartida, várias de suas funções- tudo indica que ao corpo de funcionários não interessa a aprovação do artigo 192. Embora não esteja diretamente ligada à independência da Instituição, outra de suas preocupações é quanto ao regime jurídico de trabalho da classe, que prefere manter-se como “bancários”, sendo regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e não serem transformados em funcionários públicos.

Sem representarem nenhum grupo de interesse específico, mas relevantes por sua experiência e capacitação profissional, os ex-presidentes do Banco Central costumam ser fervorosos defensores de sua independência. Em agosto de 1987, nove deles⁶³ se reuniram em um seminário para defender a inclusão de um artigo na Constituição em elaboração que garantisse independência à Instituição. Ernane Galvêas afirmou que o BC devia ser independente, mas com suas funções muito bem definidas. Antônio Carlos Lemgruber defendeu total libertação contra as ingerências do Conselho Monetário Nacional. Carlos Brandão argumentou que alguém tem que dizer “não” quando se pede por mais recursos, ou se correrá o risco de desequilíbrio econômico e financeiro e de hiperinflação. Estavam também presentes ao encontro os ex-ministros Roberto Campos, Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen. Este último, ao contrário dos outros dois, que se pronunciaram a favor de um modelo de autonomia plena para o Banco Central, considerou mais adequado à realidade do País um modelo misto, com o Banco mais independente do que é atualmente, mas integrado às decisões de política econômica do governo. Simonsen chamou atenção, na defesa de um modelo intermediário, para a necessidade de uma coordenação estreita entre as políticas monetária e fiscal, tendo como objetivo final o controle do *déficit* público.

Uma proposta importante foi apresentada ao presidente Itamar Franco pela Academia Internacional de Direito e Economia - AIDE em novembro de 1992. De acordo com esta proposição, o Banco Central se voltaria exclusivamente para a estabilidade da moeda, deixando as funções de fiscalização e normatização do sistema financeiro para a Comissão do Sistema Financeiro - uma espécie de autarquia a ser criada no Ministério da Fazenda. Segundo o projeto, o Banco Central teria uma diretoria com mandato fixo de seis anos, cujos nomes seriam aprovados pelo Senado, ficaria proibido de financiar o Tesouro Nacional e a sua sede seria transferida para o eixo Rio-São Paulo. Cinquenta integrantes da Academia, juristas e economistas, assinaram o documento, entre eles: Carlos Brandão - ex-presidente do BC; deputados Delfim Netto e José Serra; economistas Julian Chacel,

⁶³ São eles: Dênio Nogueira, Ruy Leme, Ernane Galvêas, Paulo Lira, Carlos Brandão, Antônio Carlos Lemgruber, Carlos Langoni, Fernão Bracher e Francisco Gros.

Afonso Celso Pastore, Mário Henrique Simonsen e Roberto Macedo; juristas Hamilton Dias de Souza, Ives Gandra, Miguel Reale, Oscar Dias Corrêa e Sydney Sanches. O projeto encantou o então ministro da Fazenda, Eliseu Resende, e o presidente Itamar Franco que chegou a dizer que poderia enviá-lo ao Congresso como sendo do Executivo. No entanto, o mesmo foi duramente criticado pelo então presidente do Banco Central, Paulo César Ximenes, principalmente no que se referia à retirada da função de fiscalização do mercado financeiro. Alguns meses depois, Itamar recuou na sua idéia, afirmando que ele não pensava que o assunto fosse tão complexo e teria que ser melhor analisado. Apesar das dúvidas do presidente, a proposta de independência do Banco Central fazia parte do programa econômico do ex-ministro da Fazenda, Paulo Haddad, e era um dos 15 itens das diretrizes econômicas apresentadas pelo seu sucessor, Eliseu Resende.

A despeito do comentário do presidente Itamar ao projeto da AIDE, de uma maneira geral, as manifestações do Executivo a respeito da questão foram bastante cautelosas, esporádicas, influenciadas por fatores conjunturais e não demonstravam uma prioridade para a questão. O Art. 192 não foi regulamentado porque não houve vontade, não houve empenho do Executivo. No âmbito do Executivo, os problemas não haviam sido discutidos, não estava amadurecida, não tinha consenso. A própria inclusão daquele artigo na Constituição foi contrária aos anseios das bancadas governistas e Executivo, tanto que no dia seguinte a promulgação da Constituição o Consultor Geral da República emitiu um parecer declarando a não auto-aplicabilidade do § 3.º. Em 12 de outubro de 1988, o PDT (Partido Democrático Trabalhista), ao argumento de que o Poder Executivo tentava afastar a auto-aplicabilidade do § 3.º, ao invés de normatizar o seu cumprimento, propôs AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Usualmente, os dirigentes dos mais altos escalões do governo enfatizam que antes da regulamentação do artigo 192, haveria de se discutir as reformas fiscal, tributária, previdenciária e administrativa, esta última já totalmente realizada, através da Emenda Constitucional N.º 19, de 4 de junho de 1998 e a previdenciária pela Emenda Constitucional N.º 20 de 15 de dezembro de 1998. Esta posição é bastante inteligível, já que a subordinação do Banco Central representa um importante recurso de poder nas mãos do ministro da Fazenda e do presidente da República.

Para compreendermos melhor o não envolvimento efetivo do Poder Executivo, é necessário levarmos em conta a grande instabilidade política e econômica vivida pelo País desde o momento em que a questão entrou efetivamente na agenda política, isto é, quando foi criada a Comissão Especial na Câmara dos Deputados em meados de 1991. Desde

então, tivemos o *impeachment*⁶⁴ do presidente Collor, eleições para prefeito em 1992, a CPI do orçamento em 1993, eleições gerais em 1994 e o Plano de Estabilidade Econômica (Plano Real) em 1995, este último fato praticamente manteve em estado de inércia as discussões sobre a regulamentação do Art. 192. Durante este período, houve constantes trocas de pessoas-chaves na área econômica do governo, inviabilizando a elaboração de qualquer proposta para um tema tão complexo.⁶⁵

Segundo o ex-deputado César Maia, ex-relator da Comissão Especial do Sistema Financeiro e autor do principal projeto apresentado para regulamentar o artigo 192 da Constituição, a sua proposta recebeu total apoio dos ex-presidentes do Banco Central, Ibrahim Eris e Francisco Gros e do ex-ministro Marcílio Marques Moreira. De qualquer forma, este apoio não parece ter sido tão ostensivo nem tão convicto assim, uma vez que o Executivo não chegou a mobilizar-se para aprová-lo.

Atualmente já não se discute mais a regulamentação do Art. 192, mas a regulamentação do Sistema Financeiro. A proposta de Emenda Constitucional n.º 53, apresentada pelo Senador José Serra e Outros, que tem por finalidade alterar significativamente as disposições constitucionais referentes à organização e disciplina do sistema financeiro nacional é o mais novo capítulo a ser discutido do Congresso, quando hoje já não temos mais as oposições ao Executivo, como os bancos Estaduais, as forças sindicais, os ruralistas etc.

O texto original apresentado pelos Autores ao Senado Federal revogava sumariamente o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Durante sua tramitação naquela casa, a proposição recebeu Substitutivo, de autoria do Relator, Senador Jefferson Peres, que, aprovado, constitui o texto enviado ao exame da Câmara dos Deputados. A nova proposta se constitui no seguinte:

- a) no inciso V do art. 163, a redação “fiscalização das instituições financeiras” é substituída pela redação “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

⁶⁴ Cabe lembrar que o presidente da CPI do PC foi presidida pelo então presidente da Comissão Especial do Sistema Financeiro, deputado Benito Gama.

⁶⁵ De lá para cá tivemos: 3 presidentes da República (Collor, Itamar, Fernando Henrique), 7 ministros da Fazenda (Marcílio, Eliseu Resende, Paulo Hadad, Gustavo Krause, Fernando Henrique, Ciro Gomes, Pedro Malan), 06 ministros do Planejamento (João Batista de Abreu, Paulo Hadad, Ieda Crusius, Alexis Stepanenko, Beni Veras, José Serra), 8 presidentes do Banco Central (Francisco Gros, Gustavo Loyola, Paulo César Ximenes, Pedro Malan, Pérsio Arida e Gustavo Loyola (novamente), Gustavo Henrique de Barros Franco e Arminio Fraga Neto).

- b) No art. 192, são revogados todos os incisos e parágrafos e dada ao *caput* a seguinte redação: "Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País se a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares, que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram".
- c) No *caput* do art. 52 do Ato das Disposições transitórias, a atual redação "até que sejam fixadas as condições a que se refere o art. 192, III, são vedados" é substituída por "até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados".

O texto acima da Proposta de Emenda à Constituição – PEC N.º 53, de 1999, foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados por 19 votos favoráveis e seis contrários, medidas que criam condições para a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional (SFN) por meio de várias leis complementares.

Além de retirar o polêmico teto dos juros reais que, na Constituição Federal, § 3.º do Art. 192, ficam limitados a 12% ao ano, a medida reduz o papel regulamentador do Banco Central, devolvendo essa atribuição ao Congresso Nacional. Mais do que isso, reforça a importância da matéria, ao determinar que ela deverá ser regulamentada por meio de leis complementares. Essa medida impede que as discussões se dêem em sessões esvaziadas da Câmara, o que seria possível se a regulação da PEC ocorresse por lei ordinária.

Hoje, a Constituição define a regulamentação do Sistema Financeiro por meio de uma única Lei Complementar, o que cria amarras para a aprovação de uma proposta que seja capaz de açarbançar todos os assuntos previstos. Desde de 1988, vários projetos foram iniciados, mas foram rejeitados.

Esta atitude parece estar relacionada com a estratégia política do governo na condução de um assunto de importância central no cálculo político das elites governantes e no cálculo econômico dos agentes mais poderosos do sistema financeiro nacional: a inflação e o controle do déficit público.

4.4. Quem Ganha e Quem Perde

Para se compreender melhor os interesses e ações de cada um dos setores frente à questão da independência do Banco Central e, conseqüentemente, da regulamentação de todo o artigo 192, é importante verificar quem ganha e quem perde caso a decisão venha a ocorrer. Levando em consideração apenas o interesse específico individual dos setores envolvidos, sem se preocupar com o ganho ou perda para a sociedade como um todo, é possível identificar um conjunto de possibilidades.

Considerando o processo inflacionário vivido pelo País até meados de 1994, o Poder Executivo teria sido amplamente prejudicado na possibilidade de financiamento dos seus gastos, caso o Banco Central viesse a ser independente. Tomando como base o mês de maio de 1992, calcula-se que aproximadamente 11 bilhões de dólares foram creditados na conta corrente do governo às custas da inflação somente naquele mês.

Haveria ainda a possibilidade de que o Banco Central viesse a tomar medidas e definir políticas completamente destoantes daquelas traçadas pelo Ministério da Fazenda, criando sérios obstáculos à gestão das políticas econômicas traçadas pelo governo. O Poder Executivo perderia também um instrumento de poder sobre os governadores de Estado que, tendo seus bancos estaduais em situação falimentar são obrigados a recorrerem ao Banco Central.

Por outro lado, analisando a questão sob outro ângulo, o mesmo Executivo poderia ser beneficiado, uma vez que o Banco Central ficaria com o ônus político de ter que tomar medidas impopulares para conter a inflação, como, por exemplo, a manutenção de taxas de juros altas, ficando o primeiro apenas com o bônus de uma eventual estabilidade econômica. Além disso, o Executivo ficaria mais forte para resistir às pressões dos grupos organizados que obtêm benesses do governo à custa da disciplina monetária. Todavia, estes ganhos estratégicos parecem não compensar os custos correspondentes.

Se considerarmos que a regulamentação do sistema financeiro pode contribuir para a manutenção do controle do processo inflacionário, como acreditam muitos economistas, a conclusão óbvia é de que quem ganha com a inflação não se interessaria pela adoção dessa medida. Segundo Cysne (1995), entre janeiro de 1990 e maio de 1994, quando a inflação média situou-se ao redor de 28,8%, as transferências inflacionárias totais para o setor bancário comercial brasileiro situaram-se em torno de US\$ 810,484 milhões ao mês,

isto é, quase US\$ 10 bilhões ao ano. Deste total, cerca de 38,9% foram apropriados - em termos brutos⁶⁶ - pelo sistema bancário comercial privado, cabendo ainda 32% aos bancos estaduais e 29,1% aos bancos oficiais federais. Cysne verifica ainda que estas transferências inflacionárias foram drasticamente reduzidas em torno de R\$ 9.047,652 milhões ao ano, isto é, cerca de 90%, no período de julho a setembro de 1994, imediatamente após o Plano Real.

Outro indicador da boa situação do sistema financeiro brasileiro é a sua participação de cerca de 10,5% no PIB, enquanto em países como Alemanha e Estados Unidos este índice está ao redor de 2,5%. Um dos fatores explicativos para tal assimetria é certamente o elevado nível de inflação da economia brasileira.⁶⁷

Os dirigentes do Banco Central ganhariam ao ficar institucionalmente mais fortes, livres da descontinuidade administrativa e de pressões políticas. Entretanto, os seus funcionários seriam prejudicados se passassem a ser considerados funcionários públicos e não bancários. Além disso, apesar do desejo de se fortalecerem institucionalmente, caso o BC venha a se dedicar exclusivamente às funções clássicas de um Banco Central - isto é, o controle da moeda, deixando de lado outras funções que exerce atualmente e que ocupa grande parte do seu quadro -, é possível que seja necessário um profundo corte no quadro de pessoal.

Os governadores de estado ficariam impossibilitados de se endividarem amplamente junto a seus bancos estaduais, uma vez que o Banco Central poderia recusar-se a saneá-los, e passariam a gastar apenas aquilo que podem. Dessa forma, perderiam a capacidade de financiamento, via emissão de moeda, de políticas destinadas a favorecer os seus interesses político-eleitorais.

Algumas instituições financeiras privadas perderiam a possibilidade de serem saneadas com o dinheiro público. Com um Banco Central independente, caso um banco privado esteja em dificuldades e não consiga se recuperar, terá que ser fechado. Por mais absurdo que possa ser o saneamento de instituições privadas com o dinheiro do

⁶⁶ Ganho bruto não considera que parte destes ganhos voltam para o sistema não bancário da economia sob a forma de alíquotas bancárias reduzidas, reciprocidades creditícias e/ou outras facilidades que teriam um custo mais elevado para o público na ausência de inflação.

⁶⁷ A consequência desta concentração de recursos no sistema financeiro, em detrimento das demais atividades produtivas, é que houve uma perda de bem-estar média anual de 3,3% do PIB (Simonsen, Mário H. e Cysne, Rubens P. Welfare Costs of Inflation: The Case of Interest Bearing Money and Empirical Estimates for Brazil, mimeo, EPGE, 1994 (apud Penha Cysne (1995)).

contribuinte, o fato tem acontecido, como mostram os casos do Banco Halles, Coroa Brastel, Comind-Auxiliar, Banco Meridional, Minas Caixa, entre outros, e, mais recentemente, Bancos Econômico, Comercial de São Paulo e Mercantil de Pernambuco.

Os bancos privados perderiam também a sua capacidade de influência sobre o Poder Executivo e o Banco Central. Eles não pretendem modificar a situação atual na qual possuem toda uma estrutura montada na defesa de seus interesses por uma mudança duvidosa.

Caso o Banco Central venha a ficar subordinado ao Congresso Nacional, o que é mais provável, embora estejam organizados para exercerem influência na defesa de seus interesses, os banqueiros podem ter que enfrentar a oposição de outros interesses organizados, seja de setores empresariais, seja dos setores de esquerda, ligados aos interesses dos trabalhadores, ou quaisquer outros.

4.5. Considerações Finais

Mesmo considerando a grande dificuldade em conceituar e analisar as propostas de independência para o Banco Central, bem como a diversidade entre as propostas dos diferentes setores e a especificidade de cada uma delas, julgamos possível identificar suas preferências e sugerir os entraves e as estratégias que fizeram com que a decisão não fosse tomada.

O problema da independência do Banco Central tem a ver com a possibilidade de perda, de alguns setores, da capacidade estratégica de controlar um recurso de poder de crucial importância: a política monetária. Além disso, os interesses desses setores podem ser ameaçados caso, no novo modelo, o BC mantenha suas funções de fiscalização e intervenção. Assim, a questão parece ser o eixo em torno do qual é possível identificar três coalizões.

A primeira delas abrange os que defendem a independência do Banco Central. Inclui especialistas, entre eles agentes do meio acadêmico e ex-presidentes da Instituição. Em certa medida, agrega também o Partido dos Trabalhadores e a Confederação Nacional dos Bancários (CNB/CUT) que defendem a manutenção do Banco Central como autarquia federal vinculada ao Executivo, principal órgão de regulação do mercado financeiro e

responsável pela execução das políticas monetária, cambial e creditícia; mas com alguma subordinação ao Poder Legislativo.

Uma segunda coalizão, contrária à medida, é formada pelo segmento dos bancos privados, pelos bancos estaduais e governadores de Estados e particularmente pelo próprio Poder Executivo. Todos estes setores não têm nenhum interesse em mudar a situação, tendo em vista que teriam muito mais a perder do que a ganhar. Vale destacar, aqui, o poder desta coalizão ao aliar o Poder Executivo, os bancos privados e os governos estaduais.

Finalmente, a terceira coalizão é formada pelos que estão alheios ao processo e/ou manifestam reações ambíguas à questão: a sociedade civil em geral, as grandes, pequenas e micro empresas, os produtores rurais, etc.

Dada esta configuração, parece difícil que venha a se constituir uma coalizão vitoriosa em defesa da independência do Banco Central. Ao contrário, aqueles que tem seus interesses objetivos ameaçados pela medida parecem dispor de mais recursos de poder e de maior capacidade de mobilização, particularmente no sentido de impedir que a questão se transforme em um efetivo problema político.

CAPÍTULO V

LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS

5.1. Limitação da Taxa de Juros em 12%. 5.2. Instrumento da Política Econômica e Monetária do Governo. 5.3. Discussão na Assembléia Nacional Constituinte. 5.4. Um Instrumento de Pressão sobre o Executivo. 5.5. A Controvérsia sobre a Auto-Aplicação. 5.6. A Comissão Especial para Regulamentar o SFN. 5.7. A Votação no Senado e Pedido de Urgência na Câmara. 5.8. Considerações Finais.

5.1. Limitação da Taxa de Juros em 12%

O juro pode ser definido como o preço da locação do dinheiro. É o aluguel, prêmio ou benefício que deve ser pago pela utilização de um capital durante um determinado tempo. Poderíamos dizer, ainda, que é a remuneração que o devedor paga ao credor, além do capital, como compensação pelo uso da quantia emprestada, pelo fato do dono do capital deixar de dispor do seu dinheiro e do risco que corre com o empréstimo.

Os bancos são intermediários financeiros que captam daqueles que têm recursos disponíveis e emprestam àqueles que necessitam de recursos, ou seja, transformam poupança em investimento ou em consumo, cobrando uma remuneração pelo serviço. Para que isso aconteça, os bancos normalmente remuneram os aplicadores com uma determinada quantia e cobram daqueles que lhes tomam empréstimo uma quantia superior. Da diferença entre a remuneração do aplicador e os encargos cobrados do tomador de recursos, o banco deve tirar o seu custo operacional e o seu lucro. O lucro será tanto maior quanto menor for a remuneração do primeiro e quanto maiores forem os encargos cobrados do segundo.

A idéia da taxa de juros está embutida nesse raciocínio. Neste exemplo, verifica-se que existem duas taxas de juros: uma paga ao poupador e outra cobrada do tomador. Para que haja pessoas dispostas a poupar, é necessário que a remuneração (juros) a ser recebida seja suficientemente atraente. Quanto maior a taxa, maior a remuneração e,

portanto, maior incentivo ao ato de poupar. Do ponto de vista do tomador de recursos, caso ele pretenda utilizar os recursos para aumentar a sua produção, isto é, para investimento, a operação só lhe será interessante se o incremento de receita gerado pelo aumento de produção for suficiente para remunerar pelo menos os juros associados ao financiamento. É claro, pois, que taxas de juros excessivamente elevadas atuam como inibidores de decisões de investimento.

Este relacionamento entre os agentes financeiros e o setor produtivo não se dá sem conflito. Em torno da taxa de juros existe também uma luta entre o capital bancário contra o capital industrial, comercial e agrícola. Quanto maiores forem as taxas de juros, maior será a participação na renda das instituições financeiras e maior será o prejuízo das atividades produtivas.

Não há dúvida de que no Brasil, especialmente a partir de 1964, foi dada uma prioridade muito grande ao setor financeiro. Todo o apoio lhe foi dado. E através de taxas de juros elevadas e de especulação, esse setor aumentou sua participação na renda nacional. Não há dúvida de que esse crescimento exagerado se realizou com prejuízo de investimentos produtivos, apesar de o sistema não se sentir capaz de finalizar a acumulação de capital através de investimentos a longo prazo. Não há sistema capitalista avançado sem um sofisticado sistema financeiro. Mas este desenvolvimento financeiro não deve ser realizado às custas do desenvolvimento industrial ou apoiado em uma concentração de renda insuportável como aconteceu no Brasil.

Envolvido neste conflito está o Poder Executivo pela sua responsabilidade na gestão da política macroeconômica, em que necessita administrar um equilíbrio entre variáveis importantes, tais como consumo, investimento e poupança, que acabam tendo reflexo decisivo nos índices inflacionários e de desenvolvimento econômico do país. Além disso, diante do seu *déficit* orçamentário, o governo vê-se na necessidade de utilização freqüente da taxa de juros como um meio para conseguir colocar seus títulos no mercado e poder financiar os seus gastos.

5.2. Instrumento de Política Econômica e Monetária do Governo

A taxa de juros é estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e posta em prática pelo Banco Central. Por meio dela, o governo manipula a oferta monetária disponível e

determina a política de desenvolvimento econômico e de combate à inflação. A adoção de uma taxa de juros alta tem as seguintes funções:

- a) conter uma demanda muito aquecida;
- b) incentivar a poupança;
- c) desestimular os investimentos em estoques especulativos (eles ficam mais caros), o que aumenta a oferta de produtos no mercado e evita aumento de preços;
- d) incentivar o ingresso de recursos do exterior a reduzir a pressão para remessa de divisas.

Em contrapartida, ela pode trazer os seguintes inconvenientes:

- a) desaquecimento do setor produtivo;
- b) aumento do custo de produção das empresas, uma vez que os juros também entram no custo de produção, juntamente com os salários, matérias primas e impostos;
- c) inibição dos investimentos produtivos;
- d) criação de um ambiente especulativo e pouco propício à estabilização e ao desenvolvimento;
- e) encarecimento da rolagem da dívida pública;
- f) geração de uma renda adicional aos investidores do mercado financeiro;
- g) transferência de renda de toda a sociedade para os credores do governo;
- h) elevação das inadimplências, falências e concordatas;
- i) aumento do desemprego;
- j) criação de um ambiente recessivo;
- k) aumento da entrada de dólares no país, provocando uma redução na cotação da moeda norte-americana. Isso estimula as importações, encarece as exportações e, conseqüentemente, reduz os saldos da balança comercial, criando dificuldades para o equilíbrio das contas externas do país.

Considerando que a elevação da taxa de juros é um importante instrumento de política econômica e monetária que o governo tem em mãos,⁶⁸ a dificuldade parece estar

⁶⁸ O ex-deputado Fernando Gasparian, autor da emenda apresentada na Constituinte que limita os juros em 12%, não concorda com essa afirmação. Segundo ele, "para desaquecer a demanda e impedir a formação de estoques especulativos, o governo pode, por exemplo, aumentar a taxa de imposto sobre as operações financeiras, medida que, onerando os custos financeiros, tem efeito idêntico ao aumento da taxa de juros, sem ter a desvantagem de transferir recursos para o setor financeiro, mantendo sua ineficiência e sua alta taxa de lucratividade, e conseqüente concentração de renda." (Gasparian, Fernando. A luta contra a usura: o limite constitucional de 12% está em vigor).

em encontrar o ponto ideal em que a mesma não provoque explosão de consumo, mas também não iniba a atividade econômica. No caso brasileiro, o grande problema, dizem alguns especialistas, é que como o governo gasta mais do que arrecada, precisa buscar recursos adicionais no mercado para financiar a sua dívida, se tornando o maior tomador destes recursos. Por isso, o governo promove a elevação da taxa de juros no intuito de atrair compradores para os seus papéis de pouca credibilidade, ficando refém da situação e não conseguindo mudá-la. A consequência é a de que o instrumento que, em tese, deveria ser usado esporadicamente e por curto espaço de tempo, acaba sendo utilizado indefinidamente pelo governo.

5.3. Discussão na Assembléia Nacional Constituinte

Seja para se financiar, seja para controlar a inflação, o governo tem estabelecido taxas de juros altíssimas. A consequência disso tem sido reações, algumas delas radicais, por parte dos setores prejudicados por tal política. Um exemplo deste tipo de reação foi a inclusão da limitação da taxa de juros em 12% no artigo 192, quando da elaboração da Constituição de 1988.⁶⁹

A proposta foi apresentada através de emenda do deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP) e provavelmente foi a mais criticada decisão tomada pela Assembléia Nacional Constituinte. A ampla maioria conseguida na votação - 314 votos a favor, 112 contra e 34 abstenções - surpreendeu muitos técnicos, parlamentares e outras autoridades. A consideração dos fatores conjunturais é fundamental no entendimento desse resultado.

O problema parece ter se desencadeado a partir do fracasso do Plano Cruzado, que estimulou a tomada de financiamentos pelo setor produtivo a partir da expectativa de inflação zero e juros baixos. Todavia, com o retorno das altas taxas inflacionárias e a adoção de uma política de juros altos na tentativa de conter a inflação, os tomadores de empréstimos logo se viram em graves dificuldades.

⁶⁹ Parente e Afonso (1992) fazem o seguinte comentário a respeito deste conflito: "Chama-se a atenção que, nesse contexto, a idéia não constituiu apenas uma bandeira de posições, pode-se dizer, nacionalistas e ligadas à moral cristã; mais do que isso, representou também um conflito aberto e interno ao segmento empresarial brasileiro: os devedores, representados basicamente pelo capital agrário, contra os credores, o capital financeiro."

Em novembro de 1987, a revista *Veja* publicou uma reportagem na qual afirmava que as principais organizações de representação dos interesses agrários - CNA, SRB, OCB e UDR - haviam se aliado à Frente Nacional pela Livre Iniciativa e à União Brasileira dos Empresários (UBE), formando um sólido bloco de direita disposto a defender ativamente os seus interesses na Constituinte.⁷⁰ Em junho de 1988, foi iniciada uma campanha nacional de mobilização dos ruralistas pela anistia da correção monetária aos pequenos e médios empresários, tema em torno do qual a UBE e o Movimento Democrático Urbano (MDU) se aliaram à UDR. No final de junho, a medida foi votada na Constituinte, cabendo a vitória aos empresários.⁷¹

No dia anterior à aprovação da emenda, havia sido votada a proposta de reforma agrária, em que saiu vitoriosa a União Democrática Ruralista - UDR que teve o apoio do Centrão.⁷² Na decisão sobre o tabelamento dos juros, o apoio se repetiu, contrariando a própria ideologia daquele grupo: liberdade total para a livre iniciativa.⁷³

Uma explicação para este comportamento é a de que ele teria sido um protesto contra os banqueiros, já que muitos parlamentares, proprietários de imóveis rurais ou de empresas, incluíam-se na lista dos devedores, pagando juros altos para saldar seus empréstimos.⁷⁴

As elevadas taxas de juros praticadas naquele momento foram cruciais para que a decisão do tabelamento fosse tomada.⁷⁵ Uma semana antes da instalação da Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães afirmava: "Não peço a queda de Fernão Bracher mas, sim, a queda das taxas de juros". Duas semanas antes, Ulysses fora procurado pelo presidente do Banco Central que antecipava-se à reunião dos governadores eleitos pelo PMDB, sabendo

⁷⁰ Revista *Veja*, 11/11/87.

⁷¹ *Rua* (1990; 281-310).

⁷² Grupo de parlamentares de orientação conservadora, originários do PFL, PL, PDS e pequenos partidos conservadores, que se uniram, a partir de meados de 1987, de forma a conquistarem maioria na Constituinte.

⁷³ O deputado Ronaldo César Coelho, dono do Banco Multiplic, havia feito duras críticas àqueles dois segmentos alguns dias antes. No dia posterior à votação, Coelho fez a seguinte observação a respeito: "A decisão da Constituinte foi resultado de uma ressaca do Centrão, que dormiu com a UDR, acordou com drama de consciência e resolveu se vingar em cima dos bancos."

⁷⁴ Fleischer analisou o perfil sócio-econômico dos integrantes da Constituinte e concluiu que, dos 211 parlamentares classificados como "capitalistas", 43% tinham sua principal atividade na agricultura, 22,7% no setor de empresas e finanças, 11% no setor de indústria e transportes, 10,9% no setor de comércio e serviços e 7,6% na mídia. Considerando as atividades secundárias, os representantes da classe proprietária rural somam 133, ou seja, 23,8% da Constituinte (Fleischer, David. Um perfil sócio-econômico, político e ideológico da Assembléia Constiuinte de 1987. Brasília, 1987 (mimeo) apud Motter, Paulino. A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Brasília: Departamento de Ciência Política da UnB, 1994, p. 70 (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

⁷⁵ Segundo o ex-deputado Roberto Cardoso Alves, "há uma inegável antipatia generalizada contra os banqueiros e as taxas exorbitantes de juros. Assim, não havia constituintes dispostos a defender causa tão antipopular".

que aquele partido vinha exigir uma ação decisiva do governo no sentido de reduzir as taxas de juros, ainda que fosse através do tabelamento. Apesar de se posicionar contra a medida, o professor Celso Furtado afirmou, no dia seguinte à votação, que o tabelamento devia ser visto como uma resposta ao abuso das taxas de juros: "Se as taxas fossem normais, como em outros países do mundo, geralmente entre 4% e 8%, ninguém estaria discutindo o assunto nem colocando na Constituição."⁷⁶

Além de todos esses aspectos, acrescenta-se o fato de que os banqueiros menosprezaram a votação da emenda e não fizeram mobilização alguma contra, ao contrário dos ruralistas e dos partidos de esquerda, que lutaram a favor. Aparentemente, os banqueiros, mais desembaraçados para atuar nos gabinetes do Executivo, porque não se organizaram adequadamente para atuar em um Congresso livre, e por avaliarem mal as possibilidades de que a votação lhes trouxesse resultados desfavoráveis.

O PMDB, maior partido do Congresso Nacional,⁷⁷ ficou dividido na questão. Momentos antes da votação, os deputados Fernando Gasparian e José Serra tiveram uma acirrada discussão no gabinete do então líder do partido, senador Mário Covas. Para não se imiscuir na polêmica, Covas preferiu não votar deixando o encaminhamento por conta do senador Severo Gomes, que liberou os votos dos peemedebistas, mas confirmou o seu voto favorável à emenda.

No plenário, a proposta foi defendida pelos deputados Gasthone Righi (PTB-SP) e Mário Assad (PFL-MG). O teor de seus discursos emocionados demonstra o clima de revolta contra os bancos, em defesa dos trabalhadores e das classes produtivas, especialmente da agricultura. Transcrevemos a seguir alguns trechos destes pronunciamentos:

deputado Gasthone Righi:

"...a presente emenda talvez seja uma das mais importantes proposições submetidas à análise desta Assembléia... Sabemos todos (...) que o Brasil se debate nessa crise em razão de uma inflação galopante, que avilta os salários e reduz à indigência os

⁷⁶ Jornal de Brasília, 13.05.88, p. 6.

⁷⁷ O PMDB possuía, durante o processo constituinte, 259 deputados e 46 senadores, isto é, 54,7% do número total de parlamentares (Motta, Paulino. A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Brasília: Departamento de Ciência Política da UnB, 1994, p. 70 (Dissertação, Mestrado em Ciência Política))

trabalhadores, mas que faz a opulência daqueles que vivem do mercado financeiro. É a ciranda financeira implantada, é o autêntico festival de Baltazar, festim onde o dinheiro do povo e o dinheiro público são consumidos em juros extorsivos sobre os particulares e as entidades públicas (...) A emenda, portanto, quando procura restabelecer dentre nós pelo menos os princípios éticos, para que haja parâmetros na cobrança de juros não exorbitantes, é resultado de tarefa constitucional (...) É preciso restabelecer um mínimo de vergonha nacional - vergonha aqui que se consubstancia num limite máximo a sanha da cobrança de juros. Basta! Estão restabelecidos entre nós os primados do valor do trabalho acima da exploração do empréstimo capitalista...⁷⁸

deputado Mário Assad:

"... somos representantes do povo e aqui estamos para defender aos anseios da agricultura, da mini, média e pequena indústrias, do trabalhador, do proprietário e, acima de tudo, de toda a Nação brasileira (...) Este país está falido por causa exclusivamente desses juros escorchantes que estão levando agricultores de minha região até ao suicídio (...) povo que sofre e vive desgraçadamente, trabalhando para 1% dos banqueiros viverem poderosamente nesta Nação (...) Não é possível que se deixe falir as empresas e a agricultura deste país (...) o banco, que também tem função social, deve assumir a parcela que lhe cabe na área social deste país (...) não vamos aceitar a alegação de que essa matéria não é constitucional. Rui Barbosa sempre pregou que constitucional é tudo aquilo que parte da alma do povo, bem como o que atende aos anseios populares...⁷⁹

Os pronunciamentos contrários foram feitos pelos deputados José Serra (PMDB-SP) e César Maia (PDT-RJ) que argumentaram que a matéria não era própria de um texto constitucional e não haveria como ser operacionalizada, podendo trazer sérias conseqüências ao país. Transcrevemos abaixo alguns trechos dos dois pronunciamentos:

BFD

⁷⁸ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88.

⁷⁹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88.

deputado José Serra:

"O problema é a pertinência, a propriedade e a eficácia de estabelecer-se tabelamento de juros numa Carta Constitucional; além do mais, baseado num conceito que é extremamente vago, quando se vai medir em termos jurídicos o que é taxa de juros reais (...) depende da estrutura e do funcionamento do sistema financeiro que organizaremos numa lei complementar, depende da inflação, depende de expectativas, do *déficit* público, da política monetária, da inflação externa (...) Para combatê-la devemos ter uma política econômico-financeira-monetária adequada, não uma fixação simplesmente..."⁸⁰

deputado César Maia:

"Só existe no mundo um país que opera com taxas de juros pós-fixadas: o Brasil. O que acontece quando se impede na Constituição o funcionamento com taxas nominais, ou seja, prefixadas? Sempre que a inflação prevista for menor do que a real, haverá devolução de dinheiro por parte do banqueiro. Sempre que a inflação prevista for maior do que a real, haverá devolução de dinheiro por parte do tomador de empréstimos, o que é um absurdo. Mais ainda: o tabelamento é em nível máximo; todo sistema oligopolizado tem de fazer os preços ficarem acima dessa tabela (...) o governo fica limitado na sua política monetária e fiscal em relação ao sistema financeiro, privilegiando exatamente o que se quer combater (...) A economia brasileira funciona junto à economia internacional. Flutuações ocasionais de juros nominais no exterior vão produzir evasão de recursos para o exterior..."⁸¹

Neste clima de aversão e hostilidade aos bancos durante o processo constituinte, expresso com palmas para Righi e Assad e vaias para Serra e Maia, foi aprovada a emenda no dia 12 de maio de 1988.

No segundo turno de votação, em setembro de 1988, o então senador Itamar Franco rebateu as críticas feitas pelo deputado Francisco Dornelles contra a emenda Gasparian nas quais alertava que a sua eventual aprovação inviabilizaria a política fiscal e monetária e "engessaria" o próprio governo. Segundo Itamar, se eles, os constituintes, não "engessassem" o governo, o mesmo continuaria a "engessar" o povo brasileiro com os juros exorbitantes que estavam sendo praticados. Itamar acrescentou ainda que a emenda era

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

“da mais alta relevância e não se poderia retirá-la do texto constitucional (...) a comunidade brasileira, na sua imensa maioria, repele os excessivos privilégios outorgados ao capital financeiro, em detrimento das outras atividades econômicas produtivas (...) O restabelecimento da lei de usura visa a estimular a produção, o pleno emprego e a retomada do processo de desenvolvimento econômico.”⁸²

Apesar do conteúdo ideológico que permeia a questão, a mesma aliou forças políticas bastante antagônicas entre si, o que seria “inimaginável” em condições normais.⁸³ Na votação, encaminharam a favor os líderes dos seguintes partidos: PC do B, PTB, PDC, PSB, PCB, PDT e PT; apenas os líderes do PDS e PFL encaminharam contra; o PMDB deixou a questão em aberto, mas seu representante, senador Severo Gomes, declarou que votaria a favor.⁸⁴ O parecer do relator, Bernardo Cabral, foi anunciado pelo presidente da Mesa como sendo contrário à proposição, porém o mesmo optou pela abstenção na votação.⁸⁵

Aparentemente, este resultado se deve à conjugação de três variáveis: a baixa capacidade de mobilização dos agentes do setor financeiro no contexto de tomada de decisões por um Congresso que inaugurava sua liberdade; a maior capacidade de organização e mobilização dos adversários ao setor financeiro; o clima de hostilidade e aversão ao setor financeiro após o fracasso do Plano Cruzado. Assim, estas votações

⁸² Gasparian (s.d.), p. 14.

⁸³ Essa aliança entre a UDR e os partidos de esquerda é tão bizarra quanto aquelas que costumam unir ex-militantes de esquerda com os militares, tais como a que foi feita para defesa da reserva de mercado da informática na década passada e, mais recentemente, em torno da manutenção dos monopólios do petróleo e das comunicações.

⁸⁴ Votaram a favor da emenda, entre outros: Affonso Camargo (PTB-PR), Benedita da Silva (PT-RJ), Cardoso Alves (PMDB-SP), Carlos Chiarelli (PFL-RS), Fernando Lira (sem partido-PE), Florestan Fernandes (PT-SP), Gasthone Righi (PTB-SP), Genebaldo Correia (PMDB-BA), Humberto Souto (PFL-MG), Itamar Franco (sem partido-MG), José Genoíno (PT-SP), José Paulo Bisol (PMDB-RS), Luis Roberto Ponte (PMDB-RS), Luis Gushiken (PT-SP), Luis Inácio Lula da Silva (PT-SP), Maguito Vilela (PMDB-GO), Maurício Corrêa (PDT-DF), Mauro Benevides (PMDB-CE), Miro Teixeira (PMDB-RJ), Nelson Carneiro (PMDB-RJ), Olivio Dutra (PT-RS), Paes de Andrade (PMDB-CE), Pimenta da Veiga (sem partido-MG), Roberto Freire (PCB-PE), Roberto Jefferson (PTB-RJ), Ronan Tito (PMDB-MG), Severo Gomes (PMDB-SP), Siqueira Campos (PDC-GO). Votaram contra a emenda, entre outros: Afif Domingos (PL-SP), Afonso Arinos (PFL-RJ), Albano Franco (PMDB-SE), Álvaro Vale (PL-RJ), Amaral Netto (PDS-RJ), Artur da Távola (PMDB-RJ), Benito Gama (PFL-BA), César Maia (PDT-RJ), Delfin Netto (PDS-SP), Divaldo Suruagy (PFL-AL), Francisco Dornelles (PFL-RJ), Inocêncio Oliveira (PFL-PE), Jarbas Passarinho (PDS-PA), João Alves (PFL-BA), Jorge Bornhausen (PFL-SC), José Lourenço (PFL-BA), José Serra (PMDB-SP), Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA), Marco Maciel (PFL-PE), Nelson Jobim (PMDB-RS), Ronaldo Cezar Coelho (PMDB-RJ) (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88).

⁸⁵ Cabral justificou sua posição afirmando que “... havia dado um parecer contrário, por escrito e não me manifestei porque a argumentação trazida pelo eminente constituinte Mário Assad comoveu muito a Casa (...) Se o eminente constituinte Delfin Netto está achando estranho o modo como se calculará isso, muito mais eu, que não fui ministro da Fazenda. Agora, Sr. presidente, a questão é realmente contraditória e polêmica.” (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88).

aparentemente expressaram a presença, naquele momento específico, de uma coalizão supra-ideológica, contrária aos interesses do sistema financeiro, cuja possibilidade os agentes deste ou não foram capazes de prever ou não foram capazes de contra-arrestar.

Afonso e Parente (1992) sugerem a existência de uma relação entre a emenda que limita os juros em 12% com outras duas também bastante desfavoráveis aos bancos. A primeira delas, representando os interesses do setor de seguros, limitava as atividades dos bancos, não permitindo o acesso deles aos instrumentos que não fossem próprios, pois achavam que o "mercado financeiro bancário", excluiria a poderosa concorrência mesmos da atividade securitária.⁸⁶

O outro dispositivo contra os bancos, refere-se à concessão de anistia da correção monetária na liquidação de empréstimos contratados durante o período do Plano Cruzado por micro/pequenas empresas e mini, pequeno e médio produtores rurais.⁸⁷

⁸⁶ O texto apresentado pelo Centrão tinha a seguinte redação: "A lei complementar disporá sobre a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurando às instituições bancárias oficiais e privadas, o acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário." O aditivo de Coutinho e Vasconcelos acrescentava: "sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas nessa autorização." Os dois parlamentares fizeram os seguintes pronunciamentos na defesa de suas emendas: "...Nossa emenda tira dos banqueiros esse superpoder que têm de nos coagir nas suas agências bancárias, quando vamos apanhar um empréstimo, e nos impingir seguro de vida, seguro de automóvel, ações do próprio banco. Temos de entender que a desconcentração da renda nacional passa, obrigatoriamente, pelo caminho da desconcentração do poder dos banqueiros (...) Peço, pois, a esta Constituinte que nos dê apoio na democratização do capital, permitindo a participação a nossa sociedade em todos os mercados em igualdade de condições." (Constituinte José Carlos Coutinho, Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88, p. 10355).

"É a separação do sistema bancário do sistema de seguros. É a decisão para acabar com o chamado supermercado dos bancos, pois o banco vende passagens, seguros e ações, por exemplo. Pretende-se, então, que banco seja banco, e companhia de seguro, com seus corretores, seja de fato companhia de seguro, ou seja, especificar as atribuições das instituições..." (Constituinte Aloisio Vasconcelos, Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88, p. 10356).

O deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) também se pronunciou: "O PTB entende que tem de acabar com a chantagem de gerente de banco vender seguro e passagem de avião, porque banco não é supermercado, não pode ter agência de turismo nem empresa de corretagem de seguros. Então, o PTB vota 'sim' para acabar com o supermercado financeiro."

Contra a emenda também foram feitos alguns pronunciamentos:

Francisco Dornelles: "A emenda quer estabelecer um cartório para intermediários de seguros (...) A Constituição transferiu para a lei complementar a tarefa de estruturar o sistema financeiro e não pode, agora, fazer um cartório, estabelecendo vantagens e garantias para uma determinada categoria de pessoas que quer, desde já, ter assegurados alguns direitos e algumas vantagens, alijando estabelecimentos que se encontram em outra situação..." (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88).

O deputado César Maia, sem se posicionar explicitamente contra a medida, alerta para a incorreção do texto que, segundo ele, proíbe os bancos de pagarem os aposentados ou pensionistas, de receberem contas de luz, de gás, de telefone e de receberem o pagamento do Imposto de Renda. "É o que está dito aqui. Ou seja, faremos uma senhora pensionista sair do distrito do interior atrás do corretor de seguros? Ou atrás de corretor de recebimento ou de pagamento de pensões? Ora, francamente, o texto escrito limita e atinge o cidadão, o contribuinte e a população, que será fortemente onerada por não dispor de serviços amplos, sociais e públicos do sistema bancário", afirmou César Maia (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88)

⁸⁷ Artigo 47 das disposições transitórias da Constituição Federal.

Dessa vez, o conflito se deu entre os bancos e os seus devedores, notadamente o setor agrícola.⁸⁸

Ainda segundo Afonso e Parente, existem semelhanças entre a justificação da emenda que estabelece a fixação do teto para cobrança de juros em 12% com as das outras duas propostas. A característica básica dos discursos em plenário nestas ocasiões foi a aversão à atividade bancária e, em consequência, a tentativa de impor limites ou mesmo apenar os intermediários financeiros. Pois, se compararmos os pronunciamentos a respeito da discussão do sistema financeiro na constituinte, observaremos um ambiente não muito favorável aos bancos.

No intuito de reforçarem suas sugestões, Afonso e Parente fazem uma comparação entre as votações das três matérias:

QUADRO 2

Distribuição dos Votos dos Parlamentares por Dispositivo Constitucional na Assembléia Nacional Constituinte (números absolutos)

PROPOSTAS	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
Limitação dos juros em 12%	314	112	34
Restrição aos bancos	289	153	15
Anistia da correção monetária	286	163	-

Fonte: montado pelo autor a partir de Afonso, Parente et al. (1992)

No que se refere à coincidência de posicionamento dos constituintes que aprovaram essas medidas, verifica-se que, dos 289 dos que votaram "sim" para a restrição aos bancos, 240 (83%) votaram também pela limitação dos juros. Constata-se ainda que 161 parlamentares votaram a favor nas três vezes - isto é, 51% dos que aprovaram o tabelamento dos juros e 56% dos que aprovaram as outras duas emendas.

⁸⁸ Os pronunciamentos abaixo ilustram este conflito:

Constituinte Humberto Souto: "Apresentamos esta emenda porque entendemos que este país saberá separar o homem que produz e trabalha daquele que especula no mercado financeiro... Ninguém neste país parece se preocupar com o homem que planta o feijão, o arroz, o milho (...) No interior mais longínquo deste país, os bancos, na sua voracidade do lucro, eliminam, assassinam, matam milhares e milhões de brasileiros, através dos juros cobrados às microempresas e à produção rural. Isto que é importante. Esta é uma emenda que não tem partidos, não tem fronteiras, não tem ideologias, e está acima dos interesses dos líderes..."

5.4. Um Instrumento de Pressão sobre o Executivo

Os críticos da limitação da taxa de juros em 12% argumentam que esta, como qualquer outro preço, tem seu nível determinado pela inelutável lei da oferta e da procura. Deste modo, seu tabelamento, como quer a Constituição, resultará nas mesmas distorções observadas em quaisquer mercados de bens e serviços que tenham seus preços tabelados: escassez (restrição de crédito), cobrança de ágios e sobretaxas. O sistema financeiro será levado a trabalhar no caixa dois, pois será inevitável cobrar um custo para o dinheiro, o qual será definido pelo mercado. Segundo eles, caso seja regulamentado, o limite constitucional dificilmente será respeitado, especialmente nos períodos de escassez de crédito. E a prática mostrará que o mercado acabará encontrando formas de acomodação e que os bancos encontrarão vários meios de contorná-lo, tais como: contrato de gaveta, empréstimo com aquisição simultânea de títulos rendendo abaixo dos juros de mercado, imposição de prestação de serviço não desejada, exigência de saldos médios muito elevados, negociação com os clientes para que parte do dinheiro liberado fique retido em conta corrente.⁸⁹

⁸⁹ Apresentamos abaixo manifestações de alguns críticos da medida que não acreditam no seu funcionamento. Luiz Carlos Mendonça de Barros, ex-diretor do Mercado de Capitais do BC: "É uma tristeza, uma medida demagógica, sem o menor sentido do ponto de vista econômico e sem condições de ser efetivamente fiscalizada. Sua aprovação revela a extrema ignorância dos constituintes sobre a realidade econômica. Não tem condições de vigorar no mercado brasileiro, que trabalha com taxas pós e pré fixadas. Estas seriam anuladas com o limite de 12%. O efeito da medida será fazer surgirem instrumentos alternativos de crédito, porque a taxa depende da oferta e da procura, do aquecimento ou desaquecimento da economia." (Folha de São Paulo, 12.05.88).

Roberto Macedo, economista: "No Brasil as leis são como vacina, umas pegam e outras não. Esta não deve pegar. Os bancos dispõem de mecanismos para contornar essa lei através da exigência de reciprocidade, por exemplo. Mas se essa lei pegar, será um desastre financeiro, voltaremos à economia de troca. Me preocupa também o dano que isso causa à imagem de seriedade institucional do Brasil no exterior." (Folha de São Paulo, 12.05.88).

Delfin Netto, um dia após a aprovação da emenda: "Com a votação de ontem a Constituinte retrocedeu ao século XIII, pois São Bernardino de Senna já defendia a lei da usura, que nunca funcionou (...) Todo mundo cobrará 12% ao ano quando os juros reais estiverem por volta de 6%. Mas, quando alcançarem os 14%, por exemplo, é claro que se vai repassar o custo e não haverá como fiscalizar ou impedir." (Folha de São Paulo, 13.05.88).

Andréa Calabi, ex-secretário do Tesouro: "É como querer tabelar preço de automóvel na Constituição, pois os juros constituem um preço como outro qualquer na economia: o preço do dinheiro. E não existe a menor possibilidade de se tentar regular por lei um preço como esse. Conseqüência: o mercado vai desenvolver uma série de mecanismos artificiais, informais ou mesmo ilegais para cobrar a taxa de juros adequada." (Jornal do Brasil, 12.05.88).



A despeito de existir realmente um conflito entre o capital produtivo e o capital financeiro em torno da taxa de juros, e por mais que o primeiro reclame dos índices praticados, o mesmo não defende o seu tabelamento, muito menos no texto constitucional.⁹⁰

Até mesmo por uma questão estratégica, pois a existência de taxas de juros elevadas acaba por se mostrar um instrumento do setor produtivo para negociar subsídios e outros privilégios com o governo, bem como para se defender contra acusações de abusos dos preços. Assim, o setor produtivo culpa os bancos, que responsabilizam o governo, que por sua vez, vê-se obrigado a recuar para não prejudicar interesses poderosos e a economia como um todo.

Cabe acrescentar, porém, que o jogo de poder e as relações entre as diversas frações da burguesia são extremamente complexos. O conflito entre o setor financeiro e o setor produtivo não se dá da mesma forma entre os seus diversos fragmentos. O setor agrícola, por exemplo, tem sido opositor ainda mais ferrenho do nível de taxa de juros do que o comércio e a indústria.

Há que se considerar que a taxa de juros afeta cada grupo diferentemente. Se para as micro, pequenas e médias empresas o seu nível elevado pode ser fatal, levando às vezes a inadimplência, concordatas e falências, para as grandes o impacto é bem menor. Estas estão mais capitalizadas e não necessitam tanto de financiamento; têm maior possibilidade de barganha junto aos bancos, em função de representarem maior reciprocidade e menor risco; existe ainda a prerrogativa que muitas delas possuem de tomarem recursos externos com taxas sensivelmente mais baixas.

⁹⁰ Apresentamos abaixo manifestações de representantes do setor produtivo que confirmam esta afirmação:

Luiz Carlos Mandelli, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul: "Os constituintes perderam a noção da realidade; estão achando que são semideuses (...) São pessoas mal informadas, que não têm a menor noção de como funciona o sistema financeiro." (Jornal da Tarde, 13.05.88).

Pio Guerra Filho, vice-presidente da Confederação Nacional da Agricultura: "Foi uma atitude demagógica, que não vai funcionar na prática, pois a lei do mercado é muito mais forte do que esse tipo de proposta. Reconheço a preocupação dos constituintes com as altas taxas de juros, mas isso não se define por decreto e tem que ser acompanhada por toda uma política financeira. Seria mais fácil sobretaxar os lucros dos bancos. Os próprios bancos vão encontrar uma forma de driblar a legislação. No final, o consumidor vai pagar os juros que o mercado determinar." (Jornal da Tarde, 13.05.88).

Deputado Guilherme Afif Domingos (PL-SP): "O pessoal parece que não aprendeu a lição do Plano Cruzado, que mostrou que tabelamento não funciona. Ataca o efeito e não a causa da inflação que é o déficit público." (Folha de São Paulo, 12.05.88).

Ruy Altenfelder, diretor do Departamento Financeiro da FIESP e representante da CNI junto à Constituinte: "É irreal e atentória à economia de mercado a limitação dos juros bancários a 12%. Sou contra qualquer tabelamento dos juros bancários, principalmente se quantificado em norma constitucional. O tabelamento proposto pelo deputado Fernando Gasparian reflete uma visão distorcida do funcionamento do mercado. As taxas de juros são elevadas não porque o sistema bancário cobre arbitrariamente demais, mas porque o governo toma dinheiro emprestado demais do sistema financeiro para cobrir o déficit público, pressionando as taxas de juros para cima." (Jornal do Brasil, 12.05.88).

Há que se considerar, ainda, o fenômeno que vem ocorrendo, embora em níveis ainda não tão acentuados, de fusão entre o grande capital industrial e o capital financeiro. Considerando todas estas vantagens comparativas das grandes empresas e o fato de que elas têm também sido bastante beneficiadas com a política de juros altos e com o processo inflacionário em curso no país até meados de 1994 - uma vez que grande parte dos seus rendimentos estiveram concentrados em lucros não operacionais - presume-se que elas não seriam oponentes efetivos à política de juros altos praticada pelo governo.

Assim, apesar da votação expressiva a favor da limitação da taxa de juros durante o processo constituinte, a defesa convicta desta limitação fica restrita a uma parte dos partidos de esquerda e a alguns poucos políticos mais nacionalistas. A maioria deles - mesmo aqueles que votaram a favor da medida - é contra o seu tabelamento.

Se quase ninguém defende esta proposta e se, sob o ponto de vista da racionalidade econômica não se admite tal proposta, cabe a pergunta: por que foi aprovada e continua preocupando o governo e os bancos? A resposta só pode ser encontrada na racionalidade política desta decisão. Além do seu apelo social,⁹¹ a aprovação da emenda do deputado Fernando Gasparian só pode ser entendida como um protesto, um "grito de alerta", da classe produtiva, especialmente a agricultura e as micro e pequenas empresas, e da sociedade de uma maneira geral, contra os altos rendimentos do setor financeiro, em detrimento de outros setores, e, principalmente, contra a política de juros altos praticada pelo governo⁹² e suportada pelo bancos.⁹³ Este seria apenas um recurso para "ameaçar" aqueles atores e aumentar o poder de barganha dos seus "adversários", particularmente considerando que a medida iria requerer regulamentação no futuro, através de lei complementar.

⁹¹ O governador do Pará, Hélio Gueiros, fez a seguinte observação sobre a aprovação da emenda: "É uma farsa. Não será respeitada nem pelos próprios bancos oficiais. Os constituintes estão jogando para a arquibancada, adotando uma medida que apenas reflete uma reação à situação escandalosa e indecente que é o problema dos juros no Brasil". (Jornal da Tarde, 13.05.88).

⁹² Celso Furtado, ministro da cultura na época da aprovação da emenda, assim se manifestou: "O controle da taxa de juros faz parte da tradição brasileira. Tudo o que a Constituinte fez, ao fixar um limite aos juros reais, foi externar uma angústia de toda a sociedade com os juros alarmantes praticados aqui" (Jornal da Tarde, 13.05.88).

⁹³ Como dissemos, a taxa de juros é um importante instrumento de administração da política econômica e monetária. O seu tabelamento pela Constituição representaria uma camisa de força para o governo, significaria a quebra definitiva do Estado, que não teria como oferecer juros atraentes na venda dos seus títulos. Em função disso, a forma como os diversos segmentos prejudicados pela taxa de juros alta tem encontrado para pressionar o governo é através da ameaça de sua regulamentação. Recentemente tal atitude foi utilizada também como uma demonstração de "força" do Senado Federal e de algumas lideranças políticas (senadores José Sarney e Antônio Carlos Magalhães) para pressionar o presidente da República a atender suas reivindicações.

5.5. A Controvérsia sobre a Auto-aplicação

Não tendo conseguido impedir que a limitação da taxa de juros em 12% fosse incluída no texto constitucional, aos críticos da restou o argumento de que a medida não era auto-aplicável, uma vez que o *caput* do artigo determina que o sistema financeiro "será regulado por lei complementar" que disporá, dentre outras medidas, da taxa de juros reais. Se antes a discussão centrava-se na oportunidade ou viabilidade da limitação da taxa de juros em um texto constitucional, ou mesmo numa lei ordinária, a partir do momento em que a mesma foi aprovada, a preocupação passou a ser a de aplicá-la imediatamente ou não. De um lado, estavam o governo, os banqueiros,⁹⁴ grande parte dos economistas e até mesmo os bancos oficiais; de outro, aqueles que deram suporte à aprovação da emenda: agricultores, partidos de esquerda, políticos nacionalistas.

Na verdade o governo ficou perplexo com a aprovação da emenda, pois dentro do seu próprio quadro haviam técnicos que consideravam que o parágrafo 3º seria auto-aplicável, o que "geraria uma situação desastrosa no país." A solução encontrada pelo

⁹⁴ Transcrevemos abaixo a manifestação de alguns banqueiros ou de seus representantes a respeito do tabelamento dos juros em 12%:

Pedro Conde, diretor-superintendente do Banco de Crédito Nacional: "A decisão da Constituinte pertence ao reino da fantasia. A fixação de juros em 12% peca por excesso de irrealismo e é mais uma de tantas decisões tomadas pelos constituintes que irão dificultar sobremaneira o funcionamento da economia. O juro cobrado pelas instituições financeiras é a fatia menos importante na composição da taxa bancária, sendo a principal a correção monetária."

Roberto Bornhausen, presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras: "O funcionamento de todo o sistema econômico se inibirá, porque os juros livres sinalizam o custo do dinheiro, tanto para aplicadores como para tomadores, e, mais grave ainda, a medida tira do governo o controle da política monetária." (Jornal do Brasil, 12.05.88).

Gastão Eduardo de Bueno Vidigal, presidente do Banco Mercantil: "É possível trabalhar com qualquer taxa de juros. Possibilidade existe. Podemos trabalhar com 12%, com 9%, com 6%, até com 1%. Depende da política de juros do BC, que não pode ser alterada enquanto não se conseguir conter o *déficit* público. Se o BC é forçado a pagar 13% de juros, além da correção monetária, para financiar o *déficit*, as instituições financeiras terão de pagar mais que o BC, para concorrer. E não vejo como fazer o milagre de emprestar por 12% o que custou mais de 13%."

Cândido Botelho Bracher, diretor financeiro do Banco Itamarati S.A.: "Este tabelamento representa uma volta à Idade Média, quando a Lei da Usura era largamente utilizada (...) As taxas de juros são administradas de forma mais eficiente através do controle de oferta e demanda de dinheiro do que através de decreto. É impossível administrar a política monetária com um limite permanente de 12% para as taxas de juros. A Constituinte deveria dar ao Banco Central o poder de tabelar os juros, mas não fixar o limite deste tabelamento, o que precisa ser feito de acordo com o mercado."

Theóphilo de Azeredo Santos, presidente do sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro: "A Constituição brasileira se torna a primeira, em todo o mundo, a conter um dispositivo limitando taxas de juros, preocupação não constatada inclusive nos países de regime comunista." (Jornal da Tarde, 13.05.88).

Theóphilo de Azeredo Santos: "A história econômica mostra que o tabelamento de juros é uma medida irracional, que contraria as variações de taxas estabelecidas pelo mercado(...) Quem estabelece juros é o Banco Central, através de sua política monetária; o tabelamento inviabiliza uma política de equilíbrio no volume de dinheiro em circulação no sistema financeiro." (Jornal do Brasil, 13.05.88).

Lidberto dos Santos Villar, vice-presidente da Associação das Empresas de Investimento, Crédito e Financiamento: "Desde que saiu a Lei da Usura, no início da década de 30, o mundo mudou muito. Nesses 58 anos, o Brasil descobriu a lei da oferta e da procura e a inflação."

Poder Executivo foi proposta pelo então Consultor Geral da República, que teria sugerido, em reunião de emergência no Palácio do Planalto no dia em que a Constituição foi promulgada, o seguinte:

“Eu posso fazer um parecer com os argumentos que vocês apresentarem de natureza econômica e os argumentos jurídicos que eu vou levantar para provar que isso não é auto-aplicável. O presidente Sarney aprova esse parecer e duvido (grifo nosso) que alguém no Congresso vá contestar.”⁹⁵

E foi o que aconteceu em 24 horas foi produzido um parecer com 50 páginas com argumentação técnica da maior competência, o presidente de República aprovou e, a partir daí, a argumentação do parecer foi sendo absorvida pelos tribunais, e, embora aqui ou ali, uma instância inferior tenha dado ganho de causa a ações de devedores contra os bancos, aquilo foi passando de instância a instância até que chegou ao Supremo e a argumentação contra é tão forte que o Supremo não teve outra saída se não reconhecer a não auto-aplicabilidade.

Em março de 1990, o vice-procurador geral, Affonso Henrique Prates Correia, emitiu parecer, aprovado pelo procurador geral, Aristides Junqueira, no qual conclui pela aplicação imediata do parágrafo 3º da Constituição:

“... a eficácia imediata da norma constitucional é a regra, somente podendo ser afastada pela vontade expressa da própria Constituição, que transfere os seus efeitos para um momento posterior. Na hipótese dos autos, não há qualquer determinação nesse sentido (...) não vejo como possa prosperar a tese de que os dispositivos do mencionado artigo 192 constituam unidade de um conjunto, que devem vigorar, todos eles, simultaneamente, e apenas quando promulgada a lei complementar regulatória do sistema financeiro nacional (...) Por causa disso, mesmo antes de ser promulgada a lei complementar que regerá o sistema financeiro, são inconstitucionais os atos que entrem em colisão com as determinações dos incisos e parágrafos do art. 192 da Constituição Federal.”⁹⁶

A controvérsia a respeito do assunto foi levada para o Supremo Tribunal Federal, em função de um recurso impetrado pelo PDT a favor da auto-aplicabilidade do artigo 192, o que implicaria em imediata obediência à limitação dos juros em 12%. Em março de 1991,

⁹⁵ O Consultor Geral se baseou no Decreto nr. 92.889, de 07 de julho de 1986 que diz:

Art. 22 - Cabe, privativamente ao presidente da República, aprovar parecer da Consultoria-Geral da República.
§ 2 - O parecer aprovado e publicado, juntamente com o despacho presidencial, adquire caráter normativo para a Administração Federal, cujos órgãos e entes ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

em 11 horas de julgamento com intensos debates e muitos questionamentos, o mais demorado de sua história nos últimos 30 anos, o Tribunal julgou improcedente a ação por 6 votos contra 4, colocando um ponto final no processo que já tramitava há dois anos e meio. Ficou definido, portanto, que, para que fosse aplicado o princípio constitucional que limita em 12% os juros reais, o mesmo teria que ser regulamentado em lei complementar.

O ministro Sydney Sanches, em seu relatório contra a aplicação imediata do parágrafo 3º, mencionou um parecer do Banco Central descrevendo quais seriam as graves consequências para a economia nacional, caso a taxação anual máxima de 12% de juros fosse obedecida. Seu voto foi acompanhado pelos ministros Célio Borja, Celso de Melo, Octávio Galloti, Moreira Alves e Aldir Passarinho.

Do outro lado, ficaram os ministros Paulo Brossard, Marco Aurélio de Mello, Néri da Silveira e Carlos Mário Velloso que defendiam a dissociação do parágrafo 3º (taxa de juros de 12%) do restante do artigo, isto é, esse não ficaria dependendo de lei complementar. O ministro Brossard criticou o parecer do relator afirmando que:

"nem mesmo Dante (referia-se à "Divina Comédia" de Dante Alighieri) conseguiu dar ao inferno expressões tão fortes, quanto o Banco Central para descrever os horrores que o país passará a ter com a aplicação da taxa-limite de 12% (...) Com ou sem lei complementar, os juros serão de 12%. Não serão 11% nem 13%. Isso é líquido e puro. É preciso que o Supremo ponha um fim no paraíso da usura." Segundo o ministro, "a usura encontrou o seu paraíso no Brasil, e foi exatamente isto que os constituintes quiseram enfrentar quando aprovaram a limitação dos juros reais em 12% ao ano".⁹⁷

O ministro Marco Aurélio, criticando a visão rígida daqueles que não conseguiam dissociar o parágrafo 3º do *caput* do artigo 192, afirmou: "A constatação de uma norma autônoma não fica ao sabor da rigidez do texto. O conteúdo, neste caso, se sobrepõe à forma. O princípio é auto-aplicável".

Entre todos os aspectos analisados pelos ministros do STF, um que chamou a atenção e que foi decisivo para a conclusão de não aplicabilidade do parágrafo 3º refere-se a definição do que seriam juros reais. O ministro Carlos Mário Velloso destacou que "os

⁹⁶ Gasparian (s.d.; p. 75).

⁹⁷ LOMBARDO, Mirian. Juros de 12%: os argumentos dos ministros do STF. *Gazeta Mercantil*, Brasília, 09.03.91.

juros reais são, de forma simples, os juros deflacionados". Para Paulo Brossard, "juro real é a remuneração do capital e nada mais". Em seu relatório, o ministro Sidney Sanches faz menção a um seminário em que cinquenta especialistas discutiram o assunto e não chegaram a uma definição única para "juros reais".⁹⁸ Esta controvérsia acabou por constituir-se em forte argumento para que seis dos dez ministros remetessem a aplicação dos juros de 12% ao ano à regulamentação pelo Congresso Nacional, mediante lei complementar.⁹⁹

A manobra proposta pelo Executivo e corroborada pelo Supremo Tribunal Federal demonstra como as estruturas de poder dominantes exercem o controle sobre a forma pela qual o sistema político opera. Ela sinaliza claramente para uma situação de não-decisão em que regras e procedimentos são invocados para evitar que as questões ameaçadoras aos interesses dominantes na sociedade amadureçam. Não tendo a limitação dos juros ter sido sufocada ou mantida oculta, nem sido liquidada antes que ganhasse acesso à arena decisória. Ela foi, finalmente, mutilada e destruída no estágio de implementação.

5.6. A Comissão Especial para Regulamentar o SFN

Em abril de 1994, o Supremo Tribunal Federal se envolveu novamente na questão e deferiu os mandados de injunção requeridos pelo Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado de São Paulo para que o Congresso Nacional votasse o parágrafo 3º do artigo 192. Tal decisão fez com que o então presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira, determinasse que a Comissão Especial do Sistema Financeiro reabrisse a discussão. No entanto, foram realizadas mais duas ou três reuniões e o assunto perdeu interesse em função das eleições de outubro de 1994.

Aquele que era para ter sido o principal fórum de discussão da matéria, a Comissão Especial do Sistema Financeiro, praticamente não tocou no assunto. Por ser o aspecto mais polêmico do artigo 192, é provável que os parlamentares tenham percebido a não prioridade

⁹⁸ Segundo o autor da emenda, deputado Fernando Gasparian, juro real é a remuneração efetivamente paga ao poupador, descontada da inflação. É aquele que excede a taxa inflacionária do período do crédito.

⁹⁹ Segundo o Jornal de Brasília, de 09.03.91, os advogados dos bancos privados cumprimentaram-se efusivamente, diante do resultado apertado da votação. Ainda segundo o jornal, um assessor da Febraban teria dito: "Não imaginava que seria uma vitória difícil, na metade da votação cheguei a temer que tudo estava perdido".

da questão dos juros. Se não se chegou a consenso algum dentro da Comissão Especial sem se discutir este tópico, se ele tivesse entrado na pauta possivelmente seria ainda pior.

Cabe destacar que a referida Comissão, ao invés de se caracterizar como um centro decisório para a regulamentação do sistema financeiro em geral e dos juros em particular, transformou-se num fórum protelatório.

O deputado José Serra não fez qualquer menção à questão dos juros em seu projeto de lei. Já o relator da Comissão Especial, deputado César Maia, embora fosse explicitamente contra a limitação, procurou uma alternativa no seu substitutivo. Da forma como foi proposto, o projeto César Maia tornava este dispositivo constitucional praticamente inócuo, ao estabelecer que os juros só seriam considerados para efeito de aplicação quando fossem destinados a operações superiores a um ano. Tentava, com este artifício, estabelecer que as operações de curto prazo, que são a maioria das operações do nosso dia-a-dia, não estivessem subordinadas à limitação de 12%. Previa, ainda, a dedução de uma série de custos, tais como tributos incidentes sobre as operações de crédito, sobre as operações passivas, o efeito de eventuais recolhimentos compulsórios e o custo de produção dos serviços necessários à realização da operação.

Uma vez que não foi possível votar o projeto César Maia no final de 1991, como havia tentado aquele parlamentar, e tendo a conjugação de forças políticas sofrido um revés que não dava garantia a nenhuma das partes de que suas propostas seriam atendidas, os interesses que o apoiavam e que não pretendiam mudar o *status quo* optaram pela estratégia de jogar a disputa para a revisão constitucional, momento em que procurariam simplesmente suprimir o artigo 192 da Constituição, ou, pelos menos, o parágrafo 3º que trata da limitação da taxa de juros em 12% ao ano. Este foi o posicionamento adotado pelos parlamentares mais liberais ou ligados aos bancos privados. No entanto, com o *impeachment* do presidente Collor, o desinteresse do presidente Itamar na revisão constitucional, os atropelos provocados pela CPI do Orçamento e as eleições de 1994, o assunto ficou em "banho maria" já que nenhum interesse dos governantes mais importantes vinha sendo ameaçado.

5.7. A Votação no Senado e o Pedido de Urgência na Câmara

O aspecto protelatório da Comissão Especial ficou mais evidente quando, no primeiro semestre de 1995, o Senado Federal aprovou o projeto de lei do ex-senador Mansueto de Lavor que limitava os juros em 12% e a questão ameaçava ser decidida com o pedido de urgência feito pela deputada Jandira Feghali. A estratégia do governo e dos partidos que o apoiam, principalmente o PFL – que tinha a relatoria da Comissão e a presidência da Câmara dos Deputados, através dos deputados Benito Gama e Luís Eduardo, respectivamente –, foi a de reabrir os trabalhos da Comissão para evitar que a discussão tomasse uma dimensão maior e, conseqüentemente, viesse a ser decidida. Convém lembrar que, sob o ângulo daqueles que são contra o tabelamento dos juros, a conjuntura política não aconselhava a decisão naquele momento, pois, além dos juros estarem altíssimos,¹⁰⁰ o setor rural encontrava-se extremamente insatisfeito com a dificuldade que estava encontrando para saldar as suas dívidas.

Aprovado no Senado, o projeto ficou dois meses parado na Comissão de Finanças da Câmara, até ser descoberto pela deputada Jandira Feghali e voltar ao centro das discussões. Em apenas duas tardes, a deputada recolheu 310 assinaturas de apoio a um requerimento de urgência para a votação do projeto.

O presidente Fernando Henrique lamentou a aprovação pelo Senado e procurou mobilizar apoios para garantir que a Câmara dos Deputados derrubasse a decisão tomada pelo primeiro. O ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmou quando da votação do pedido de urgência: "Todo o cuidado é pouco. Isso seria um desastre para o país". Ainda segundo o ministro, "se a Câmara repetisse o desatino do Senado, aprovando a proposta que limita as taxas de juros anuais a 12%, o presidente Fernando Henrique vetará o projeto."¹⁰¹ Este foi o recado que o ministro deu aos líderes do governo e dos partidos aliados, ao fazer um apelo veemente às lideranças para rejeitar o requerimento que pedia urgência para tramitação do projeto.

Estes incidentes ameaçadores ao tabelamento dos juros comprovam mais uma vez o seu caráter de protesto e de pressão sobre o Poder Executivo e o sistema financeiro contra a política de juros altos praticada. Mesmo contrariando a racionalidade econômica e o pensamento liberal majoritário das forças políticas assumidoras do poder no início de

¹⁰⁰ A taxa média de juros *overnight* no Brasil foi de 28% ao ano nos primeiros cinco meses de 1995, o que dá ao país recorde mundial nesta taxação.

1995, o projeto do ex-senador Mansueto de Lavor contou com a aprovação de 42 senadores, dos 62 presentes à sessão, 34 deles de partidos aliados do governo: (PSDB, PFL, PMDB, PPR, PTB, PP e PL).

Entretanto, novamente a votação parece ter tido apenas valor simbólico: uma estratégia de dar satisfação às bases eleitorais,¹⁰² contando com a possibilidade de outros mecanismos atuarem na obstrução da decisão, já que a decisão teria que passar ainda pelo crivo da Câmara dos Deputados e pela promulgação do presidente da República.

5.8. Considerações Finais

A observação dos fatos, discursos, votações e manifestações dos diversos segmentos envolvidos nos permite sugerir que a aprovação da emenda do deputado Fernando Gasparian e a constante ameaça de sua regulamentação através de lei complementar envolve não apenas um conflito ideológico entre os políticos considerados de esquerda e nacionalistas e aqueles adeptos de uma política mais liberal, mas, principalmente, um "conflito" gerado entre alguns segmentos das elites brasileiras. De um lado, estão os tomadores de recursos - representados basicamente pelo setor agrário e pelas micro e pequenas empresas; de outro lado, os credores - o setor financeiro público e privado - e os rentistas. Atuando simultaneamente com esses dois pólos está o Poder Executivo, não como intermediário ou árbitro do conflito como era de se esperar, mas com os seus interesses próprios bem definidos e se aliando estrategicamente com o sistema financeiro, e talvez com as grandes empresas (rentistas), no sentido da não regulamentação. Essa "aliança" não se dá de maneira formal ou combinada, mas em função dos objetivos de cada um dos interessados, e tendo em vista os benefícios políticos e econômicos e a manutenção do *status quo* daqueles que dispõem da capacidade de mobilização de recursos estratégicos e que se beneficiaram do processo inflacionário vivido pelo país até meados de 1994.

¹⁰¹ Jornal "O Estado de São Paulo", 10.06.95.

¹⁰² Um fax remetido pelo presidente do PFL de Rio Verde (GO) ao líder do partido na Câmara, Inocêncio de Oliveira, ilustra bem a pressão destas bases eleitorais:

"Não entendo o porquê de meu partido ser a favor de uma taxa de juros superior a 12%. Não pode o PFL ficar ao lado da especulação dos banqueiros que vem acabando com a produção. Sem tabelar os juros, a agricultura e as pequenas empresas se tornarão inviáveis." (Jornal do Brasil, 24.06.95, p. 4).

Percebemos, assim, que o organismo mais poderoso, o Executivo, apoiado pelo setor financeiro e pelas grandes empresas rentistas conseguiu limitar o escopo da decisão às questões que não apresentassem ameaça aos seus interesses.

Dessa forma, o tabelamento dos juros no texto constitucional acabou contribuindo para emperrar a regulamentação de todo o artigo 192, uma vez que a sua implementação passou a depender desta e vice-versa.

CAPÍTULO VI

A REGULAMENTAÇÃO DOS BANCOS OFICIAIS

- 6.1. A Regulamentação dos Bancos Oficiais.
- 6.2. O Jogo em Torno dos Bancos Oficiais: Ataques e Defesa.
- 6.3. Relacionamento com o Banco Central.
- 6.4. A Disputa no Congresso Nacional.
- 6.5 Considerações Finais.

6.1. A Regulamentação dos Bancos Oficiais

O processo de desenvolvimento brasileiro a partir da década de 30 teve duas fontes básicas de financiamento: o capital externo e o setor público. Este último foi quem arcou com grande parte dos custos de promoção do desenvolvimento econômico e social, notadamente por meio de incentivos fiscais, subsídios e direcionamento do crédito para criação de infra-estrutura através dos bancos oficiais. Com esta atuação, o setor público teve o papel importante de proteger o mercado doméstico, de incentivar a indústria nascente e estimular as exportações.¹⁰³

O escasseamento daquelas duas fontes de recursos, em função da crise da dívida externa e das dificuldades fiscais do governo, a partir do início da década passada, refletiu-se também nos bancos públicos, obrigados em muitos casos a arcar com o ônus da rolagem dos títulos da dívida pública dos seus controladores: os governos federal e estaduais.

Até então, os bancos oficiais tinham sido as instituições que fizeram as provisões de crédito barato e de longo prazo¹⁰⁴ para a indústria (BNDES, BB), para a agricultura (BB), para a habitação (CEF), para a pequena e média empresa e outras atividades.¹⁰⁵ No entanto, com o esgotamento deste modelo de promoção do desenvolvimento, os bancos oficiais começaram a perder o apoio de seus aliados tradicionais - os beneficiários dos recursos - e passaram a sofrer severas críticas e a se depararem com ameaças constantes

¹⁰³ Este modelo ficou conhecido como "modelo de substituição de importações".

¹⁰⁴ Segundo Wilson Sugizan as instituições oficiais de crédito eram responsáveis, em 1974, por 72,2% dos financiamentos para investimentos. Bresser Pereira (1986) considera este número subestimado, por não considerar os repasses do BNH.

¹⁰⁵ O papel do segmento financeiro privado foi sempre muito limitado nestes setores, foi sempre um papel secundário.



de privatização. Mesmo intensificando a captação de recursos no mercado, os bancos oficiais não conseguem mais emprestar de forma barata e com prazos dilatados como fizeram durante tanto tempo. Por serem mais dependentes do setor público quanto aos seus recursos e às suas aplicações, seu desempenho e seu grau de solvência ficam condicionados à saúde financeira do setor público. Dado que este último encontra-se em crise e o mesmo ocorre com os seus bancos.¹⁰⁶

Esta situação criou o clima necessário para que fosse aberta a discussão a respeito da necessidade de diminuir a atuação destes bancos. Este debate iniciou-se em meados dos anos 80 com a proposta do Banco Mundial (BIRD) de fazer um empréstimo ao Brasil, no valor de US\$ 500 milhões, para que fosse feita uma reforma no sistema financeiro. Naquele momento, a proposição do BIRD era muito dura: colocava como condição para o empréstimo a extinção dos bancos oficiais.¹⁰⁷

As mudanças ocorridas no Leste Europeu no final da década de 80, que culminaram com a ruína do domínio soviético, produziram reflexos nítidos no pensamento dos partidos de esquerda e nacionalistas no Brasil. Esta transformação pode ser claramente percebida pela diferença das propostas defendidas e discursos proferidos durante o processo Constituinte em 1987/88 e as discussões da regulamentação do sistema financeiro a partir de 1991, seja no âmbito da Comissão Especial do Sistema Financeiro, ou nos diversos fóruns de discussão, especialmente no meio acadêmico, onde foram criados para o debate da matéria.

Se, naquele primeiro momento, chegou a haver proposta até mesmo de estatização total do sistema financeiro,¹⁰⁸ a partir da "queda do muro de Berlim", passou a não haver mais espaço político para tais proposições.¹⁰⁹ Isto não quer dizer, no entanto, que o conflito público/privado tenha desaparecido. De um lado, estão políticos e economistas liberais defendendo menor participação do Estado no sistema financeiro e os banqueiros e seus representantes defendendo a sua privatização total. De outro lado, os partidos nacionalistas

¹⁰⁶ O BNDES, por exemplo, que é um banco exclusivamente de desenvolvimento e, portanto, seus recursos são todos de origem governamental, reduziu suas aplicações de cerca de 7 bilhões de dólares no início da década de 80 para 3,4 bilhões em 1993.

¹⁰⁷ A respeito deste empréstimo do Banco Mundial, assim se pronunciou o Senador Mário Covas: "Não entendi o alcance de se vincular os recursos do Banco Mundial com as definições que queremos imprimir ao nosso setor financeiro. Nisto entendo que deva haver algum mal-entendido. Não se pode vincular o como fazer algo aqui dentro, no que respeita à legislação de coisas domésticas, à liberação de uns poucos dólares do Banco Mundial. (Revista Banco Hoje, Junho de 1989).

¹⁰⁸ Emenda do deputado Luiz Gushiken (PT-SP).

¹⁰⁹ Em seminário promovido pela ANDIMA e ABERJ e realizado na Confederação Nacional do Comércio em 03.09.93, o deputado José Fortunati (PT-RS) deu o seguinte depoimento: "... Em relação à última questão, a estatização completa do Sistema Financeiro, devo dizer que realmente abri mão desta visão, senão não estaria neste plenário..."

e de esquerda, os funcionários dos bancos oficiais, os parlamentares oriundos dos mesmos,¹¹⁰ os governadores de Estado e até mesmo o governo federal em defesa de suas instituições financeiras oficiais.

Este último, apesar de não ter o costume de defender publicamente seus bancos federais e regionais, dificilmente renunciará a tais instrumentos, ou pelo menos a alguns deles, não só pela agilidade na manipulação dos recursos públicos,¹¹¹ mas também pelo poder político que os mesmos proporcionam, seja na liberação de financiamentos, abertura de agências ou nomeação de administradores.¹¹²

Juntamente com o BIRD, os bancos privados são grandes adversários dos bancos oficiais, especialmente do seu segmento que se encontra mais fragilizado e, portanto, mais suscetível de ser extinto: os bancos estaduais. Embora os bancos privados não se interessem pelas operações pouco ou nada lucrativas dos bancos oficiais, eles anseiam por gerir os valores dos orçamentos estaduais. Segundo Luís Fernando Vítor, estes recursos são cativos dos bancos estaduais e estão em torno de 4 bilhões de reais por ano. Além disso, os bancos estaduais recebem todas as contas do Estado e pagam o seu funcionalismo público. Diante de um mercado que diminui cada vez mais, principalmente após a estabilização da economia e o controle dos índices inflacionários, a extinção dos bancos estaduais, do ponto de vista dos bancos privados, teria entre outras vantagens a de reduzir o número de competidores pela clientela.

6.2. O Jogo em Torno dos Bancos Oficiais: Ataque e Defesa

O debate entre o público e o privado no setor financeiro tem gerado reações apaixonadas e não tem produzido muitos avanços. De um lado, estão os defensores dos

¹¹⁰ Um importante aliado dos bancos oficiais tem sido o deputado Gonzaga Mota, antigo relator da Comissão Especial, em substituição ao deputado César Maia, e atual presidente da mesma. Gonzaga Mota é funcionário do Banco do Nordeste - BNB. Em entrevista realizada pela Revista Rumos (jul/ago/1993), o deputado afirmou: "... temos que preservar as atribuições do BB, BNDES, da CEF, do BNB, do BASA, das instituições estaduais, dotando-as de recursos adequados (...) Reafirmo que sou contra a privatização dos bancos públicos e à estatização dos privados (...) Quero deixar aqui registrado o meu particular repúdio à tese dos que defendem a extinção das instituições financeiras estaduais. A saída é sanear - e não extinguir - aqueles que estiverem em situação irregular. A eliminação dessas instituições acarretaria perdas expressivas na promoção do desenvolvimento econômico e social que compete aos Estados. Além disso, condenaria à marginalização extensas áreas econômicas do país, especialmente, as periféricas, as menos desenvolvidas, contrariando o disposto no artigo 192 da Constituição..."

¹¹¹ Segundo Alberto Policaro, ex-presidente do Banco do Brasil, ao ser indagado se ao governo interessaria a privatização do Banco do Brasil, afirmou que não acredita nesta hipótese, pois o governo utiliza o BB como um instrumento de muita agilidade no atendimento de suas necessidades, pagando uma remuneração basicamente de custo e tendo a instituição à sua disposição.

¹¹² Outro fator pouco citado e ainda não dimensionado que motiva os Poderes Executivos federal e estaduais a defenderem seus bancos refere-se à cessão de funcionários qualificados destas instituições para a administração pública, seja federal ou estadual.

bancos públicos que costumam exaltar as funções sociais, de fomento e desenvolvimento que cabe a estas instituições, tais como:

- a) captação, retenção e direcionamento de recursos para as regiões menos desenvolvidas;¹¹³
- b) fomento da desconcentração econômica e financeira, levando crédito às regiões desassistidas;
- c) abertura de agências pioneiras em municípios desassistidos de serviços bancários, levando o crédito e prestação de serviços a regiões e populações mais carentes de seu Estado;
- d) atendimento às populações de baixa renda, normalmente rejeitadas pelos bancos privados;¹¹⁴
- e) atendimento das demandas de serviços bancários não são supridos pelos bancos privados;
- f) financiamento imobiliário;
- g) financiamento para micros, pequenas e médias empresas;
- h) manutenção do crédito ao setor produtivo, mesmo em tempos de crise;
- i) crédito rural;
- j) financiamento à exportação;
- k) financiamento das indústrias incipientes, com maturidade de longo prazo, alto risco, retorno social elevado e que demandam subsídio e proteção;
- l) financiamento de longo prazo para investimento e desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento regional e infra-estrutura urbana e rural;
- m) recebimento de tributos e taxas;
- n) pagamento de servidores públicos ativos e inativos;
- o) recebimento de contas de água, luz, telefone;
- p) recebimento e pagamentos de receitas e despesas municipais;
- q) assistência aos respectivos municípios e Estados, mediante antecipação de receitas e do assessoramento financeiro;
- r) administração de fundos sociais;
- s) redução e estabilização das tarifas e taxas do mercado;
- t) ser agente financeiro do Tesouro Nacional e dos tesouros estaduais.

¹¹³ O artigo 192, Inciso VII, prevê que a lei disporá sobre "o critério restritivo da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento". As instituições financeiras de um modo geral, inclusive as oficiais, costumam fazer o inverso do que manda o preceito constitucional. É que as regiões menos desenvolvidas não tem demanda de crédito suficiente para absorver os recursos captados nas mesmas, além do que, os bancos preferem aplicar em atividades mais lucrativas e com menos riscos nas regiões mais desenvolvidas. Desta forma, estados pobres como o Piauí, por exemplo, se transformam em exportadores de capital para as regiões sul/sudeste.

¹¹⁴ É o que se chama de "lixo bancário". Em função da busca do lucro cada vez maior, até mesmo os bancos oficiais tem resistido a aceitarem estes clientes.

Do outro lado, estão aqueles que criticam severamente as instituições financeiras públicas. Eles costumam acusá-las de serem ineficientes, detentoras de privilégios e de funcionarem como fonte de desmandos, corrupções, descontrole orçamentário, "cabide de emprego" e influência política. Com estes argumentos, defendem a sua extinção pura e simples, especialmente a dos bancos estaduais.¹¹⁵

De fato, os bancos oficiais em geral, e mais freqüentemente os bancos estaduais, têm sido alvo de ingerências políticas. Estas se dão com o objetivo de concessão de créditos para aliados políticos, perdão de dívidas, nomeação de administradores, abertura de agências.¹¹⁶ Outra dificuldade que estas instituições enfrentam encontra-se na redução de seus custos, quando se apresenta a necessidade de fechamento de agências, demissão de funcionários e ajuizamento de dívidas que são medidas de pesado impacto político. Cabe notar que, com o mercado bancário sendo diminuído e com as perspectivas de estabilidade monetária e conseqüente redução de receitas provenientes da inflação, é importante que os bancos oficiais se adaptem ao novo cenário econômico, como vêm fazendo os bancos privados desde o Plano Cruzado.¹¹⁷

Outra crítica aos bancos oficiais é a de que os mesmos vêm, cada dia menos, atendendo àquelas que seriam suas supostas funções sociais. O enfoque do lucro tem levado estas instituições, cada vez mais, a tomarem as seguintes atitudes: se afastam das regiões mais carentes e se voltam para os grandes centros urbanos e para as regiões mais desenvolvidas; fecham agências deficitárias; recusam clientes de baixa renda; reduzem o financiamento para habitação; preferem operar com as grandes empresas, em detrimento das micro e pequenas; praticam taxas iguais do mercado ou, às vezes, até mais elevadas.¹¹⁸ Esta situação, no entanto, não tem entrado no debate sobre o tema. Supomos que as razões, contraditórias entre si, movem os diferentes setores a evitarem a discussão desta questão seriam diversas. Os maiores defensores dos bancos oficiais - suas corporações de funcionários e os partidos de esquerda -, embora sejam contra a guinada destas instituições para o mercado em detrimento de suas funções sociais, estariam

¹¹⁵ Segundo a revista "Notas" do Instituto Liberal do Rio de Janeiro (nr. 34, janeiro de 1994), nada justifica a existência de bancos estaduais ou caixas econômicas. Além de exercerem pressão sobre as contas públicas, funcionam como fontes de privilégios e desperdícios. Fazer cumprir a legislação vigente, sem exceções, levará certamente essas instituições à falência e o processo de liquidação constituirá fonte de atrito entre o poder central e os governos estaduais.

¹¹⁶ O Banco do Brasil abriu, somente nos anos de 1981, 1982 e 1983, 1080 agências, passando de 1.963 a 3.043. Na época, comentou-se muito de que esta teria sido uma determinação do presidente da República para ajudar o seu partido, a ARENA, na eleições. É interessante que muitas destas agências viriam a serem fechadas posteriormente na administração do presidente Alberto Policaro, debaixo de forte pressão política, e voltariam a ser abertas na administração Lafaiete Coutinho.

¹¹⁷ Em dezembro de 1989, o Bradesco tinha pouco mais de 104.000 funcionários. Hoje tem pouco mais de 50.000. No mesmo período, o Banespa passou de 37.000 para os 30.000 quando foi privatizado.

¹¹⁸ Cabe destacar que os bancos públicos não abandonaram completamente as suas funções sociais, é apenas uma tendência que evolui lentamente, mas que não chegou ao ponto de descaracterizá-los completamente.

alimentando ainda mais o ataque a elas caso levantassem o assunto. Já os críticos das mesmas sabem que esta descaracterização enfraquece os bancos oficiais e é um primeiro passo para suas privatizações, não cabendo a eles, portanto, alertar para esta situação. Acrescente-se o fato de que os liberais defendem a diminuição do papel do Estado no sistema financeiro.

Novamente, entra em questão a crise financeira do Estado brasileiro. Para executarem estas funções sociais, é necessário que os bancos oficiais assegurem fontes estáveis de recursos. Como os recursos públicos estão escassos, estas instituições enfrentam o enorme desafio de desenvolver mecanismos para captarem poupança privada e poderem responder às suas funções sociais e não lucrativas. Esta é uma das grandes contradições em que os bancos oficiais se viram envolvidos com as políticas empreendidas pelos governos recentes no Brasil. Ao mesmo tempo em que precisam atender às funções sociais citadas, são cobradas no que se refere à lucratividade e eficiência.

De acordo com as corporações dos bancos oficiais e os partidos de esquerda, para que o sistema financeiro possa "promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade", como prevê o *caput* do artigo 192, é de fundamental importância que a lei complementar a ser elaborada defina explicitamente as funções daquelas instituições.¹¹⁹ Se se pretende que as mesmas sejam lucrativas e entrem em competição com as instituições privadas,¹²⁰ elas dificilmente conseguirão desempenhar a contento as suas atribuições de caráter social, simplesmente por que uma coisa não combina com a outra. É evidente que um banco oficial não tenha recursos suficientes do governo e, por isso, tenha que buscá-los no mercado, resistirá muito em aplicar os mesmos em atividades de pouco retorno ou até mesmo de retorno negativo. Esta resistência será

¹¹⁹ A Federação Nacional das Associações do Pessoal da CEF, por exemplo, manifestou, em carta aberta aos parlamentares, o seguinte: "...entendemos como prioridade da Lei Complementar do SFN a definição das atribuições das instituições financeiras públicas".

O deputado José Fortunati (PT-SP) levantou esta mesma necessidade: "Entendemos que, além de se dar condições para que o sistema financeiro estatal tenha acesso a todos os instrumentos financeiros colocados à disposição do mercado, é necessário que a lei determine qual a função social que cada instituição vai cumprir. Qual o papel do BB em relação à sociedade como um todo? É um banco de apoio ao produtor? É um banco de apoio ao setor primário? Temos que definir isso com clareza. A CEF é um banco realmente preocupado com a questão do saneamento? Temos, enfim, que buscar definir claramente um perfil social para as instituições financeiras públicas." (Seminário "A Reforma do Sistema Financeiro" realizado na Confederação Nacional do Comércio e patrocinado pela ANDIMA e ABERJ).

¹²⁰ Este seria o primeiro passo para promover a privatização destas instituições.

ainda maior se houver uma intensa cobrança da imprensa e da sociedade com relação aos resultados contábeis deste banco.¹²¹

Este parece ser um dos pontos principais no debate entre o público e o privado com relação ao sistema financeiro e que, no entanto, não se cogita nas discussões sobre a regulamentação do artigo 192. O discurso das elites, principalmente dos banqueiros, aparentemente apoiados pelo Executivo, da lei da reforma bancária elaborada em 1964 e que permanece em vigor foi, uma lei muito bem elaborada e de que não haveria por que regulamentá-la. Tal posicionamento é mais um indicador de que a estas elites não interessa mudar o *status quo*.

6.3. Relacionamento com o Banco Central

Desde o início dos anos 80, os governos estaduais têm utilizado os seus bancos para financiar seus crescentes gastos. Estes últimos, por sua vez, usualmente recorriam ao financiamento do Banco Central, que era obrigado a emitir, contribuindo, assim, para a aceleração do processo inflacionário.

Dentre as atuais atribuições do Banco Central está a de fiscalizar o sistema financeiro, inclusive os bancos oficiais, e liquidar extrajudicialmente ou intervir em sua administração.

No entanto, em função do poder político dos governadores sobre o Congresso, através das bancadas de seus estados, e, conseqüentemente, sobre o Poder Executivo, o Banco Central não tem poderes para impedir que os bancos estaduais financiem os seus controladores ou para decidir com critérios exclusivamente técnicos sobre a situação destes bancos.¹²² Além disso, o fato dos bancos oficiais concederem financiamentos com juros subsidiados a grandes agricultores e grandes empresários também os fortalecem perante o

¹²¹ Não estamos, *a priori*, argumentando pela manutenção destas instituições, julgamos apenas que é necessário definir com clareza o papel que deve ter estas instituições e quais as condições que elas terão para desempenhá-lo. O momento da regulamentação do sistema financeiro parece ser o ideal para isto. Da forma como está atualmente é que não nos parece adequada, pois elas não fazem nem uma coisa nem outra, isto é, não são lucrativas e nem atendem às suas funções sociais.

¹²² Os casos recentes do Banespa e Banerj ilustram bem esta situação: o Banco Central só decidiu intervir naquelas duas instituições no final de mandato dos governos estaduais e com a anuência dos futuros governadores dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, Mário Covas e Marcelo Alencar, os quais por sinal eram do mesmo partido do presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso. Mesmo assim, o governador Covas ofereceu grande resistência à privatização do Banespa.

Banco Central, embora possam enfraquecê-los como empresas, uma vez que os grandes agricultores e empresários, juntamente com a classe política, costumam ser os responsáveis pela grave situação em que se encontram as instituições financeiras públicas em função dos desmandos, corrupção e inadimplência. Estes segmentos se oporão a qualquer medida de saneamento ou intervenção nestas instituições. Esta aparente "impotência" do BC frente aos governadores de Estado e às elites agrárias e empresariais é um importante fator contra a sua independência.

6.4. A Disputa no Congresso Nacional

No início dos trabalhos da Comissão Especial em meados de 1991, percebeu-se que os deputados, com algumas poucas exceções, não conheciam muito bem a matéria.¹²³ Esta situação parece ter motivado o relator, deputado César Maia, a tentar colocar a matéria em votação de maneira açodada, de forma que os parlamentares não se inteirassem sobre o tema e ficasse mais fácil a votação do seu projeto, com o mínimo de alterações possível.

No entanto, o projeto do relator era altamente desfavorável às instituições financeiras oficiais. Nas primeiras versões, os bancos estaduais não foram sequer mencionados; aos bancos oficiais federais, ao BNDES e aos bancos regionais foram destinadas funções mínimas que não condiziam com a posição ocupadas pelas instituições no mercado. Por este motivo, o projeto sofreu forte oposição das mesmas.

Assim, na última sessão da Comissão Especial no ano de 1991, quando se esperava a votação do texto final, a intensa mobilização política dos bancos oficiais levou o deputado Gasthone Righi (PTB-SP) a fazer inflamado discurso e bloqueá-la.¹²⁴

¹²³ A assessora parlamentar da Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil, Laura Frade, em entrevista concedida ao autor em junho de 1995, fez as seguintes afirmações: "Todos os parlamentares, à exceção do relator e do deputado Francisco Dornelles, não tinham conhecimento nenhum a respeito desta matéria e, talvez por um certo constrangimento por não conhecer, eles se calavam. As entidades ligadas aos bancos oficiais começaram, então, a instruí-los a respeito."

¹²⁴ O deputado Gasthone Righi era membro titular da Comissão Especial, mas nunca havia comparecido às suas reuniões. Vale lembrar que a motivação do deputado não era a questão dos bancos oficiais, mas a limitação das taxas de juros em 12%, matéria que havia sido regulada pelo Governo Vargas em 1933 e que era uma das bandeiras políticas do seu partido, o PTB, e sua própria, sendo, inclusive, autor de um projeto de lei a respeito. Como o substitutivo do relator não contemplava a questão em concordância com as suas idéias, o deputado foi alertado pelos bancos oficiais sobre isto. Na opinião de Laura Frade, o grande fracasso dos bancos públicos foi não ter aproveitado aquele momento para apresentar um projeto. Segundo ela, embora o deputado Odacir Klein tivesse apresentado um projeto trabalhado pelo BB, o mesmo não representava consenso na Comissão.

Em 1992, no seminário realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIEPE da Universidade de São Paulo, ficou evidenciado que a correlação de forças não estava tão favorável ao deputado César Maia e ao segmento atendido pelo seu projeto, os bancos privados. Neste evento, o projeto do deputado sofreu severas críticas, principalmente da corporação do Banco do Brasil, marcando uma nova fase de discussões da questão, com maior mobilização e resistência por parte dos bancos oficiais.

Verifica-se, no entanto, que se foi possível agregar estas entidades no sentido de fazer uma coalizão de veto contra o projeto do relator, o mesmo não pode ser dito quanto à elaboração de uma proposta conjunta, pois também entre os bancos oficiais há um intenso conflito de interesses na definição de quem deve gerir os recursos públicos e quais espaços cada um deve ocupar no mercado.

A Caixa Econômica Federal pretendia, entre outras, as seguintes prerrogativas: manter a sua condição de empresa pública, com capital exclusivo da União; atuar como agente do governo federal em operações creditícias, notadamente na coordenação e principal executora das políticas habitacional, de saneamento básico e desenvolvimento urbano; acesso a todos os instrumentos do mercado, ficando autorizada a constituir-se sob a forma de banco múltiplo; receber os depósitos de recursos orçamentários creditados a ministérios da área social e respectivas entidades vinculadas; ser depositária dos recursos do FAT, destinados ao pagamento de seguro-desemprego; manter, controlar e realizar operações com os recursos do FGTS; explorar com exclusividade, os serviços das loterias federais; exercer o monopólio das operações sobre penhores civis e ser o arrecadador único da contribuição sindical.

A proposta do BB procurava recuperar prerrogativas possuídas no passado de algumas novas funções, tais como: recebimento de tributos e outras rendas federais; realização dos pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento federal; a execução do serviço da dívida pública; a administração de fundos e programas; a formação dos estoques reguladores; a concessão de empréstimos para pequenas e médias empresas e para o setor rural; o financiamento das exportações; ter assegurado os recursos necessários para viabilizar o atendimento das operações e os encargos mencionados nos projetos; ser o depositário exclusivo das disponibilidades de caixa de toda a administração pública federal e de todas as empresas estatais; ser o fiel depositário das obrigações do Tesouro Nacional; ser o responsável pela execução da política de comércio exterior do país.

Os dados disponíveis nos permitem sugerir que, apesar de todo o discurso neoliberal, há ainda no Congresso Nacional uma certa proteção aos bancos oficiais.

notadamente o Banco do Brasil, atuando como principal financiador da agricultura, e a Caixa Econômica Federal, direcionada para o financiamento habitacional e de saneamento básico. Os bancos regionais, principalmente o Banco do Nordeste, tem o importante apoio de suas bancadas regionais. Os bancos estaduais, diante das experiências de má gestão em alguns deles, contam com menor apoio junto aos parlamentares.¹²⁵ Percebe-se, entretanto, que os defensores destes bancos, federais e regionais, comungam da idéia da necessidade de se tornar a sua estrutura mais "enxuta", eficiente e competitiva.

Um dos problemas para os bancos oficiais se articularem e fazerem frente à ofensiva liberal e dos bancos privados está no fato de que eles não têm uma proposta consensual para o problema. Não devemos esquecer que as atribuições de cada um deles não estão claramente definidas e às vezes estas instituições são mais concorrentes do que aliadas. Com exceção dos bancos de desenvolvimento, elas trabalham com muitos produtos e serviços praticamente iguais e nas mesmas praças.¹²⁶

¹²⁵ Os seus defensores continuam sendo os funcionários destes bancos, os partidos mais nacionalistas e de esquerda e os governadores de Estado, que seriam os maiores prejudicados com a extinção destas instituições.

¹²⁶ Há casos de municípios de pequeno porte em que estão lá instalados: o BB, a CEF, o banco estadual, o banco regional e, em alguns casos, a caixa econômica estadual, todos ou alguns deles dando prejuízo.

6.5. Considerações Finais

Como vimos, os bancos oficiais estão se fragilizando por estarem se divorciando cada vez mais de suas funções sociais e, conseqüentemente, perdendo a sua justificativa de existência. Além disso, não vêm mais atendendo aos anseios e necessidades dos seus antigos aliados - os tomadores de crédito e seus quadros funcionais -,¹²⁷ aumentando o ânimo dos banqueiros, liberais e privatistas.

Esta situação é conseqüência de um problema maior: a crise financeira do Estado. A sua reversão depende, portanto, do sucesso das reformas estruturais, sejam as já realizadas e as em andamento - fiscal, tributária, administrativa, previdenciária - e a conseqüente recuperação da capacidade de financiamento e investimento do mesmo.¹²⁸ A regulamentação do sistema financeiro nacional, por si só, não seria suficiente para resolver estes problemas, mas pode sinalizar o que se pretende das instituições financeiras públicas e definir suas atribuições.

A fragilização destas instituições abriu o caminho para o questionamento de sua existência e expôs os conflitos em torno delas. Com o aumento da concorrência no mercado bancário e com a estabilização econômica, os bancos privados procuram, cada vez mais, diminuir os espaços ocupados pelos bancos públicos. Percebe-se também uma situação de conflito entre os bancos estaduais e o Banco Central, que tenta fiscalizar e disciplinar a atuação dos primeiros, apesar de nem sempre obter sucesso, tendo em vista o suporte estratégico que aqueles bancos recebem dos seus governadores estaduais. Diante do papel histórico ocupado pelo Banco do Brasil no cenário econômico e político, o mesmo acaba entrando em colisão com o Banco Central, que não consegue exercer sobre ele o poder que exerce sobre os demais bancos. Há ainda conflito entre os próprios bancos oficiais, que disputam muitas vezes a mesma fatia de mercado.

¹²⁷ Os funcionários dos bancos oficiais que já representaram uma elite da classe trabalhadora no país, encontram-se com seus salários bastante "achatados" em relação ao que já foi no passado, além de se verem cada vez menos comprometidos com as empresas em que trabalham, tendo em vista a mudança de política de recursos humanos adotada, inclusive com ameaças constantes de demissões.

¹²⁸ O deputado Germano Rigotto teceu o seguinte comentário a respeito: "A regulamentação do sistema financeiro sem uma reforma fiscal pode aperfeiçoar os instrumentos, mas não resolve o problema do Estado falido e, em conseqüência, cada vez mais ineficiente. Isso não é o sistema financeiro que terá a responsabilidade de resolver. Pelo contrário, essa falência do Estado, esse *déficit* público, leva a que nós tenhamos, hoje, os recursos sendo canalizados exatamente para a especulação e não para a produção, o que é um absurdo. Só regulamentar o art. 192, corrigir distorções que existam no SFN, só isso não resolve. Só isso não alavanca o desenvolvimento." (Revista Rumos, set/out-1993).

Este tópico específico do artigo 192 teve um peso importante para que a decisão não fosse tomada. Como dissemos, no momento em que o projeto do relator da Comissão Especial esteve mais próximo de ser votado, no final de 1991 e início de 1992, o mesmo sofreu uma grande obstrução por parte dos bancos oficiais, que não se julgavam adequadamente atendidos nos seus anseios. É possível que o referido parlamentar tenha subestimado a força dos bancos estatais. Estes, mesmo enfraquecidos e passando por uma crise que já dura mais de uma década, ainda contam com ampla defesa no Congresso Nacional, pois são instituições bastante enraizadas no ambiente social, econômico e político do país. Inclusive, algumas delas com mais de um século de existência, além de mobilizarem interesses poderosos, tais como as suas corporações de funcionários e os políticos que se beneficiam de seus recursos financeiros.

Em função desta melhor explicitação da correlação de forças e da maior mobilização no âmbito da Comissão Especial, esta mudou sensivelmente a dinâmica de seus trabalhos. Ficou evidenciado um certo equilíbrio entre o número de parlamentares favoráveis aos bancos privados e aos bancos públicos, como também ficou claro que qualquer votação naquele momento seria extremamente arriscada para ambos os lados. Como aos primeiros também não interessava uma regulamentação que não atendesse aos seus interesses, naquele momento representados pelo projeto César Maia, passaram a esvaziar os trabalhos da Comissão.

Assim, a despeito da relevância da hipótese da paralisia decisória, os dados sugerem que a melhor explicação para não-decisão neste problema é, novamente, a posição política do Executivo que, no caso, dispensa até mesmo a aliança dos bancos privados.

CONCLUSÃO

Este trabalho assumiu como objetivo examinar a regulamentação do sistema financeiro nacional, à luz da teoria da ausência de decisão, a partir de um conjunto de proposições teóricas e de hipóteses empíricas. Como proposições teóricas, sustentamos que:

1. A disputa política é assimétrica, isto é, alguns setores são mais poderosos do que outros.
2. O Poder Executivo é o mais poderoso dos organismos e é capaz de fazer prevalecer o seu interesse sobre o de outros atores políticos.

As hipóteses empíricas são as seguintes:

1. A independência do Banco Central não é decidida por não interessar ao Poder Executivo nem aos bancos privados, e não mobilizar outros segmentos da sociedade.
2. O dispositivo constitucional da limitação da taxa de juros em 12% não é cumprido por não interessar aos mais poderosos, os quais mobilizaram o *bias* - regras, procedimentos, instituições, valores -, para impedir a sua implementação.
3. A decisão relativa à situação dos bancos oficiais não flui por envolver um conflito de interesses acentuado entre dois segmentos dotados de recursos de poder equivalentes - os bancos oficiais e os bancos privados - levando à paralisia decisória.

Como vimos na primeira parte deste trabalho, os setores enquanto segmentos envolvidos no conflito em torno da regulamentação do sistema financeiro são dotados de recursos técnicos, econômicos, organizacionais, políticos e sociais diferenciados, o que resulta em assimetrias de poder e influência sobre a questão. Além disso, considerou-se também o grau de envolvimento de cada um destes setores com o tema, pois disso também depende a sua motivação e, conseqüentemente, o seu interesse em influenciar as decisões.

Destaque deve ser dado ao Poder Executivo, não apenas pela sua evidente classificação como personagem “decisivo” na questão, mas também pelas suas características especiais, habilitadora do exercício de grande influência sobre o Legislativo e o Judiciário. Esta posição privilegiada fica ainda mais evidente se considerarmos que o Executivo compreende, além da Presidência da República e ministérios da área econômica, agências que por si só representam enorme capacidade de mobilização de recursos tais como: Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, BN e BASA. Além disso, o Executivo conta com recursos de poder institucionalizados como poder de veto sobre projetos de lei, monopólio da violência, respaldo eleitoral em nível nacional, acesso privilegiado à mídia, contato com organismos internacionais e com governos de outros países, etc. Assim, em condições políticas normais, parece ser extremamente difícil que seja aprovada no Congresso Nacional, qualquer legislação sem a interferência decisiva do Executivo, especialmente se disser respeito a questões de política econômico-financeira, pelas quais ele é o responsável.

Também pudemos perceber a grande capacidade dos bancos privados em influenciar o processo decisório na matéria, principalmente em função do seu acesso privilegiado aos centros decisórios do Executivo que têm um papel fundamental na decisão, especialmente o Banco Central, os ministérios da área econômica e os bancos oficiais.

Já a análise desenvolvida na segunda parte do trabalho permite identificar um conjunto de aspectos relevantes, tais como interesses, propostas, estratégias, motivações e coalizões. Observa-se não ser interesse do Executivo a independência do Banco Central, uma vez que perderia a possibilidade de financiamento de seus gastos, poderia estar criando um organismo que viesse a impor obstáculos aos seus interesses na condução da política econômica e perderia um instrumento de poder sobre os governadores de Estado. Da mesma forma, a medida não interessaria também aos bancos privados, uma vez que tradicionalmente têm exercido grande influência sobre aquela Instituição através da ocupação de cargos na sua direção ou do recrutamento de membros que passaram por ela. Diante da fraca capacidade de influência daqueles favoráveis a medida - ex-dirigentes do BC e CNB/CUT - e indiferença dos demais segmentos sociais, fica facilitada a manutenção do *status quo* pelos que se opõem a ela: Executivo, bancos privados e oficiais e governadores de Estado.

Algo semelhante ocorre com a limitação da taxa de juros em 12% ao ano, pois apesar da mesma já ter sido determinada no texto constitucional (art. 192, parágrafo 3º), o seu cumprimento também não interessava aos banqueiros. Observa-se que a mobilização dos setores produtivos no sentido de regulamentar este parágrafo não passou de uma manifestação de repúdio às altas taxas de juros praticadas no país. Na verdade, os dados sugerem que estes efetivamente não defendem tal medida. Consta-se, ainda, a indiferença de outros segmentos sociais. Assim, a defesa da proposta ficou limitada aos políticos mais nacionalistas e/ou de esquerda, o que favoreceu o emperramento da decisão, através de uma nítida mobilização do *bias*, isto é da manipulação de regras, procedimentos, instituições, bem como da sustentação de mitos a respeito do assunto.

No que se refere à regulamentação das funções dos bancos oficiais, percebe-se que estas instituições enfrentam situação especialmente difícil, tendo em vista a falência do Estado. A falta de recursos para financiar seus clientes, tradicionais aliados, retira-lhes boa parte do poder político que tinham, ficando ainda mais dependentes dos seus gestores - governos federal e estaduais. Fica, assim, parcialmente refutada a nossa hipótese de paralisia decisória, segundo a qual a não-decisão seria consequência pura e simplesmente de um equilíbrio de poder entre os bancos em conflito: os bancos privados e os bancos oficiais. Este conflito existe, é importante e é até possível que ele tenha sido responsável pela não aprovação do projeto do relator César Maia em um determinado instante, mas a sua mecânica é muito mais complexa, uma vez que há outros atores tão ou até mais importantes envolvidos e não parece haver tal equilíbrio de poder. Ao contrário, o Poder Executivo, aparentemente fez pesar a balança em favor da não-regulamentação devido aos seus interesses político-estratégicos na manutenção do *status quo*.

Os dados aqui examinados mostram que a regulamentação do sistema financeiro nacional é um processo politicamente complexo, que envolve diversos setores defendendo interesses múltiplos e divergentes. Há conflitos entre os bancos e o setor produtivo, os governadores de Estado e o Banco Central, o Banco do Brasil e o Banco Central, bancários e banqueiros, bancários dos bancos oficiais e dirigentes destas instituições, funcionários e cúpula do Banco Central, bancos nacionais e bancos estrangeiros, cooperativas agrícolas e Banco do Brasil, bancos privados e bancos oficiais, entre os próprios bancos privados, entre os próprios bancos oficiais, pequenas e grandes empresas, pequenos e grandes agricultores, etc. Este conjunto de conflitos, por si só, já é um obstáculo à tomada de decisão a respeito.

Considerando esta arena de interesses conflituosos, a partir dos dados disponíveis, destaca-se o papel fundamental do Poder Executivo na condução das questões em jogo. Por se tratar de um tema que envolve instituições dotadas de recursos de poder consideráveis e de fundamental importância para o projeto de desenvolvimento do país, assim como para a política monetária e econômica a ser seguida, a postura cautelosa e reservada do Poder Executivo, de fato, parece ter sido decisiva. A ausência de interesse deste último - seja por não ter um projeto claro de governo, ou por que tinha outras prioridades, ou ainda por que a ele não interessava politicamente levantar questões como a independência do Banco Central ou o tabelamento da taxa de juros - privou o Congresso Nacional de um referencial importante para a tomada de decisões a respeito. Mais do que omitir-se como referencial, o retraimento do Executivo sinalizou uma possibilidade de intimidação às iniciativas sobre o assunto. Esses dados sugerem que, de fato, o poder não precisa ser exercido para ser efetivo. A simples omissão por parte de quem detém basta para sugerir aos demais as suas disposições sobre um problema político e para obstar as iniciativas de encaminhamento da decisão sobre o mesmo.

ANEXO 1



Constituição Federal

Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira

Capítulo IV - Do Sistema Financeiro Nacional

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

III - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:

- a) os interesses nacionais;
- b) os acordos internacionais;

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1 A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2 Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3 As 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; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos em que a lei determinar.

BIBLIOGRAFIA

- ABRÃO, Nelson, Direito Bancário, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996
- AFONSO, José Roberto; PARENTE, Pedro P. et ali (1972). *A Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional: Subsídios e Sugestões para sua Elaboração*, IPEA, Cadernos de Economia nº 7, abril de 1992, p. 37 a 39.
- CHALITA, Gabriel, O Poder, São Paulo, Editora Saraiva, 1988
- CYSNE, Rubens (1995). *O Sistema Financeiro Oficial e a Queda das Transferências Inflacionárias*. IPEA.
- DEUTSCH, Karl (1971). *Os Nervos do Governo*. Edições Bloch. Rio de Janeiro, 1971.
- _____ (1974). *Política e Governo*. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1974.
- FÉDER, João, Estado Sem Poder, São Paulo, Editora Max Limonad, 1997
- FIORI, José Luis, Os Moedeiros Falsos, Petrópolis RJ, Editora Vozes, 1997
- FORTUNA, Eduardo, *Mercado Financeiro*, Rio de Janeiro Qualitymark Editora, 1995
- FRANCO, Bernardo de Sousa, *Os Bancos do Brasil*, Brasília, Universidade de Brasília, 1984
- FURTADO, Celso, Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1987
- GASPARIAN, Fernando. A Luta Contra a Usura: O limite constitucional dos juros anuais de 12% está em vigor. Graal, São Paulo, s.d.
- GRAU, Eros Roberto, A Ordem Econômica na Constituição de 1988, São Paulo, Malheiros Editores, 1997
- HUBERMAN, Leo, História da Riqueza do Homem, Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1986
- HUGON, Paul, História das Doutrinas Econômicas, São Paulo, Editora Atlas, 1988
- JÚNIOR, Hilário Franco & CHACON, Paulo Pan, São Paulo, Editora Atlas, 1986
- KEYNES, John Maynard, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, São Paulo, Nova Cultura, 1986
- LEMGRUBER, Antônio Carlos, Uma Análise Quantitativa do Sistema Financeiro no Brasil, Rio de Janeiro, IBMEC, 1978
- LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. C (1995). *Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Nacional*. São Paulo: Cebrap, (Relatório).
- LUZ, Aramy Dornelles da, Negócios Jurídicos Bancários, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1996
- MARINHO, Henrique, Política Monetária no Brasil, Rio de Janeiro, Editora Campos, 1996

- MINELLA, Ary (1988). *Banqueiros: Organização e poder político no Brasil. Espaço e Tempo/ANPOCS*. Rio de Janeiro.
- MONCADA, Luís S. Cabral de, *Direito Econômico*, Coimbra Portugal, Coimbra Editora, Limitada, 1988
- MONTOURO FILHO, André Franco, *Moeda e Sistema Financeiro no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982
- MORAES, Alexandre de, *Os 10 Anos da Constituição Federal*, São Paulo, Editora Atlas, 1999
- MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, São Paulo, Editora Atlas, 1998
- PEREIRA, Luiz Bresser (1986). *Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- RUA, Maria das Graças (1990). A UDR e a representação de interesses dos proprietários rurais: a nova elite agrária no processo de transição política no Brasil. In *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, São Paulo, p./ 281-310.
- SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1997
- SOLA, Lourdes (org.) (1993). *Estado, Mercado e Democracia; Política e Economia Comparadas*. Paz e Terra, São Paulo.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, São Paulo, Editora LTR, 1994
- STEPHEN, Frank H., *Teoria Econômica do Direito*, São Paulo, Makron Books, 1993
- TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís, *Poder e Dinheiro*, São Paulo, Editora Vozes, 1997
- YOSHINO, Joe (Coord.) (1994). *Reforma do Sistema Financeiro Nacional*. FIPE/USP, São Paulo.

OUTRAS PUBLICAÇÕES

BANCO DO BRASIL. Relatórios Anuais 1990 a 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). *Bancos Estaduais - Experiências e Perspectivas*, in Seminário Internacional, Brasília.

BANESPA. Relatório da Administração 1998.

BASA. Relatório da Diretoria 1996.

BN. Relatório 1999.

BNDES. Relatório de Atividades 1991 a 1998.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31.12.64. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 31.12.64.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 12.05.88, p. 10355.