

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

BRUNO BASTOS DE OLIVEIRA

**REGULAÇÃO FINANCEIRA E INCENTIVO AO MICROCRÉDITO COMO FORMAS
DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

João Pessoa – PB

2012

BRUNO BASTOS DE OLIVEIRA

**REGULAÇÃO FINANCEIRA E INCENTIVO AO MICROCRÉDITO COMO FORMAS
DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração em Direito Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

João Pessoa – PB

2012

BRUNO BASTOS DE OLIVEIRA

**REGULAÇÃO FINANCEIRA E INCENTIVO AO MICROCRÉDITO COMO FORMAS
DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração em Direito Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

Aprovado em: 18 de junho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Orientadora - UFPB

Prof. Dr. Manoel Cavalcante Alexandre Belo
Membro Interno - UFPB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta
Membro Externo – FUMEC/MG

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus por me conceder saúde e serenidade para que pudesse concluir esta etapa de minha vida, sempre tendo ao lado pessoas que me fortaleceram e incentivaram na busca pelo conhecimento científico.

À minha amada esposa, Fernanda, primeiramente pelo incentivo para que iniciasse a jornada acadêmica que neste momento logra seu primeiro êxito. Ainda, pelo carinho, atenção e paciência nas horas e dias de ausência, momentos difíceis, porém superados.

À minha filha, Júlia, que anunciou sua chegada pouco antes do início dessa etapa, e certamente foi essencial para me fortalecer na busca dos objetivos traçados para minha vida pessoal e profissional. Filha que me fez sentir um amor, até então desconhecido, indescritivelmente incondicional. Filha que me concede vida a cada sorriso.

À minha mãe, Elizabete, responsável não só por me conceder a vida, mas principalmente por me ensinar a viver da forma mais responsável, digna e reta possível. Aquela que sempre esteve ao meu lado, apoiando minhas escolhas e me dando forças para travar as boas batalhas que a vida nos impõe.

Ao meu segundo pai, Marcos, pelo apoio que sempre me concedeu nas horas difíceis, desde a graduação até os primeiros passos nessa caminhada acadêmica.

Ao meu irmão, Fernando, por ser aquele que, ao lado de minha mãe, sempre foi meu referencial, com palavras de incentivo e sabedoria.

À minha professora e orientadora Maria Luiza Feitosa, que me deu o privilégio de poder beber em tamanha fonte de conhecimento e que, sempre de forma sensível e abnegada, fez com que este trabalho pudesse trilhar os caminhos do êxito.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da UFPB, pelas contribuições fundamentais para a construção da presente dissertação e, em especial, ao professor Fernando Vasconcelos, pela oportunidade que me foi concedida como estagiário docente, momento fundamental para que tivesse a certeza de meu amor pela vida acadêmica.

Aos meus colegas de turma do Mestrado, que vivenciaram comigo anos de dedicação e abdicação, porém extremamente proveitosos, com uma profusão de conhecimento antes nunca experimentada.

Ao professor e amigo Martsung Alencar, meu orientador na graduação e grande incentivador de minha busca pelo conhecimento jurídico. Primeira pessoa a quem recorri quando da decisão de pleitear uma vaga no Programa da Pós-Graduação da UFPB, sempre tendo demonstrado especial atenção com minhas angústias pré-seleção.

Enfim, agradeço todas as demais pessoas, que se fizeram presentes durante minha vida e de alguma forma contribuíram para a execução deste trabalho acadêmico.

RESUMO

A presente dissertação versa sobre a necessidade de eficaz regulação financeira como forma de implementação de políticas de microcrédito, capaz de ser importante aliado no combate à pobreza e consequente efetivação do projeto de desenvolvimento nacional programado pelo texto constitucional vigente. Tem por objetivo realizar uma delimitação dessa espécie de crédito, apontar as situações nas quais incide, o benefício que representa para o país e a sua repercussão na área econômica e na concretização da dignidade da pessoa humana. Para sua consumação, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, os métodos de procedimento histórico, comparativo, interpretativo e analítico, bem como as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Cumprindo todos os objetivos estabelecidos, descreve a regulação dos mercados e, em especial, a do sistema financeiro, apontando as justificativas para que essa regulação seja implementada da forma mais efetiva possível. Procede à relação entre regulação financeira e desenvolvimento nacional, destacando a necessidade de consecução de fins sociais pelas instituições que compõem esse sistema, sendo o microcrédito a política social de destaque. Firma a conclusão de que o incentivo ao microcrédito como política social é fundamental, não devendo ser somente implementado pelo setor público, ganhando aí aspectos de política pública, mas também pelo setor privado, necessitando-se assim um espécie de regulação indutiva, de forma que o desenvolvimento nacional possa ser alcançado em sua maior medida possível.

Palavras-chave: Regulação financeira. Microcrédito. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the need for effective financial regulation as a way of implementing microcredit policies, able to be an important ally in the struggle against poverty and consequent realization of national development project planned by the current constitutional text. It aims to perform a delimitation of this kind of credit, pointing out the situations it can be applied, the benefits for the country, the economic impact and realization of human dignity. For its consummation, the method of deductive approach was used, methods of historical procedure, comparative, interpretive and analytical techniques as well as bibliographical and documentary research. Fulfilling all the objectives established, describes the regulation of markets and, in particular, the financial system, pointing out the reasons of a effective regulation. Makes the relationship between financial regulation and national development, emphasizing the need to reach social purposes by the institutions that compose this system, and microcredit been a prominence politics. Certifies the conclusion that the incentive to microcredit as social policy is essential and must not only be implemented by the public sector, acquiring aspects of public policy, but also by the private sector, requiring, in consequence a kind of inductive regulation, so that national development can be reach the greatest extent possible.

Keywords: Financial regulation. Microcredit. Developing.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REGULAÇÃO DOS MERCADO E SISTEMA FINANCEIRO	12
2.1 ESTADO REGULADOR E TEORIAS DA REGULAÇÃO	12
2.1.1 Intervenção na economia a partir do conceito jurídico-constitucional brasileiro: o Estado Democrático de Direito e a falta de legitimidade democrática dos organismos de regulação.....	22
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE FINANCEIRA NACIONAL E SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	25
2.3 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: JUSTIFICATIVAS E ASPECTOS GERAIS	30
3 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO	37
3.1 REGULAR PARA O DESENVOLVIMENTO: REGULAÇÃO PRUDENCIAL, SISTÊMICA E CONCORRENCIAL: ASPECTOS SOCIAIS DA REGULAÇÃO ...	37
3.2 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO, O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS.....	53
3.2.1 Regulação financeira e bancária: a garantia da estabilidade econômica e monetária como base para políticas desenvolvimentistas.....	57
3.3 O SISTEMA FINANCEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	59
3.3.1 Políticas Sociais levadas a efeito pelo mercado financeiro. As políticas de microcrédito.....	66
4 O INCENTIVO AO MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA SOCIAL	77
4.1 REGULAÇÃO FINANCEIRA E MICROCRÉDITO: O RISCO BANCÁRIO E A OFERTA DE CRÉDITO. A NECESSÁRIA ESTABILIDADE MACROECONÔMICA COMO PRESSUPOSTO	78
4.2 DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO E POLÍTICAS SOCIAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO	81
4.3 O MICROCRÉDITO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	88

4.3.1 A importância do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): expectativas e resultados.....	95
4.3.2 O crédito ao consumo e o microcrédito. A difusão do crédito e a redução de juros para o consumo.....	99
4.3.3 A regulação do microcrédito e o papel dos agentes reguladores. Atuação do BACEN.....	102
4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO. O BNDES E O MICROCRÉDITO. OS PROGRAMAS CRESCER (NACIONAL) E EMPREENDER-JP	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	119

1 INTRODUÇÃO

De modo geral, os indivíduos destituídos de riqueza encontram grandes dificuldades de acesso ao sistema financeiro nacional, especialmente ao mercado financeiro de crédito, que por sua vez, possui algumas modalidades que atendem função social de extrema importância para o país. A grande quantidade de pessoas pobres existentes no país somente é objeto de preocupação por parte das instituições financeiras no que tange à oferta de crédito direto e livre ao consumo, modalidade que não consegue atingir a eficácia social pretendida pelas normas constitucionais vigentes.

Nada obstante, no atual estágio do sistema econômico capitalista, marcado pela intensificação da globalização da economia e pelo domínio do pensamento neoliberal, tem-se observado constante decréscimo dos níveis sociais. Ainda que atualmente pareça haver uma modificação nesse cenário, quantidade considerável de trabalhadores encontra-se desempregados e, em face da dificuldade de conseguir nova colocação, acabam relegados ao mercado informal, desprovidos de estabilidade econômica e segurança jurídica. Essa camada da população não possui condições de se reerguer por intermédio da consecução de uma atividade produtiva sem que o Estado atue de forma decisiva, através de regulação eficiente e indutiva sobre o sistema financeiro.

Políticas sociais, como o microcrédito, devem ser implementadas pelo sistema financeiro, como forma de consecução dos objetivos constitucionais e de efetivação do projeto de desenvolvimento nacional, devendo para tanto haver uma regulação financeira que se mostre eficiente e capaz de induzir a prática de tais condutas, e não apenas de efetuar o controle de riscos. Ademais, a regulação financeira se apresenta como fundamental para a manutenção de um ambiente macroeconomicamente estável, indispensável à consecução das políticas sociais.

Assim, o problema para cujo foco se deseja chamar atenção está no que efetivamente vem a ser a regulação financeira e a implementação do microcrédito, encaradas como políticas vinculadas. Entende-se que a manutenção da estabilidade econômica apresenta fator importante para a efetiva participação dos setores público e privado na realização do microcrédito, como política social e motor de promoção do desenvolvimento nacional. Objetiva-se aqui proceder à delimitação do

microcrédito, apontando as situações nas quais ele normalmente incide, o benefício que representa para o país e, de maneira reflexa, a sua repercussão econômica e na concretização da dignidade da pessoa humana.

Para cumprir os objetivos pretendidos, utilizou-se do método de abordagem dedutivo. Partindo-se de análise geral acerca da regulação financeira e do microcrédito para, daí, extrair a necessidade de implementação e as respectivas contribuições para melhoria da condição social e econômica da população brasileira. Quanto aos métodos de procedimento a pesquisa valeu-se do método histórico, com a análise da origem da regulação e do microcrédito, bem como do surgimento e consolidação da ideia de dignidade da pessoa humana e do direito ao desenvolvimento. O método comparativo, mediante o estudo das diferenças entre a implementação do microcrédito através de políticas públicas e por meio do setor privado, também foi importante para garantir consistência à investigação. Por último, o método analítico permitiu o exame das questões doutrinárias concernentes ao tema trabalhado. No conjunto, técnicas de pesquisa predominantes foram o estudo bibliográfico e documental, através da extração de informações contidas em livros, periódicos e artigos de internet, além da obtenção de dados contidos na legislação nacional.

Esse processo resultou na construção de um trabalho estruturado em três capítulos sistematicamente dispostos.

O capítulo primeiro, intitulado “Regulação dos mercados e sistema financeiro”, expõe conceitos e conjunturas indispensáveis à formação dos capítulos seguintes, fornecendo-lhes embasamento teórico. Consubstancia-se no espaço reservado para a demonstração do modelo de regulação dos mercados e de como o sistema financeiro nacional se consolidou ao longo da história, apontando alguns aspectos importantes acerca da regulação do sistema financeiro e os fatores que justificam essa regulação.

O capítulo seguinte, denominado “Regulação do Sistema Financeiro Nacional e desenvolvimento”, é o ponto fundamental da dissertação. Nele se encontram estabelecidas as formas de regulação do sistema financeiro e a relação existente com o processo de desenvolvimento nacional, dando-se enfoque às questões sociais ligadas à regulação, tais como origem, conceituação e importância do princípio objeto do trabalho. Com efeito, focar a relação existente entre as políticas econômicas, o sistema financeiro e o projeto de desenvolvimento tratado

constitucionalmente, bem assim a implementação de políticas sociais pelo sistema financeiro, destacando a sua importância. Aborda ainda a necessidade de regulação capaz de manter a estabilidade macroeconômica, possibilitando a concretização de políticas desenvolvimentistas, com destaque para o microcrédito.

O último capítulo, cujo título é “O incentivo ao microcrédito como instrumento de política social”, trata o objeto principal do presente estudo, de modo a fazer a delimitação do microcrédito como instrumento de política sociais eficaz para a promoção do desenvolvimento nacional. Para tanto, o capítulo aborda a relação existente entre regulação financeira e microcrédito, destacando a necessidade de manutenção de um ambiente economicamente estável. Trata ainda o processo de democratização do crédito, trazendo por fim o panorama do microcrédito no sistema financeiro nacional atual, com importante menção ao papel dos agentes reguladores no que tange a essa particular espécie de crédito ofertado à população de baixa renda.

2 REGULAÇÃO DOS MERCADOS E SISTEMA FINANCEIRO

Pretende-se neste primeiro capítulo traçar as ideias básicas e fundamentais ao desenvolvimento da presente dissertação, abordando alguns aspectos importantes acerca da regulação dos mercados e especialmente do Sistema Financeiro. Para tanto, faz-se necessário o entendimento adequado sobre a evolução do Estado no que concerne à intervenção no domínio econômico, chegando-se até o surgimento do Estado regulador. Após isso, importante contextualizar o Brasil dentro deste paradigma de regulação, fazendo a interface com a evolução e as características do Sistema Financeiro Nacional e a necessária regulação do setor.

2.1 ESTADO REGULADOR E AS TEORIAS DA REGULAÇÃO

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a compreensão das estruturas regulatórias do sistema financeiro passa, obrigatoriamente, pela contextualização do Estado com relação à questão da intervenção no domínio econômico, analisando as formas de interação entre os setores público e privado. De antemão, cabe mencionar que o início do Estado moderno foi marcado pela constituição de Estados autocráticos e pela consolidação de um projeto de paz universal (Paz de Westfalia), que marcou o fim de um longo período de conflitos, com gravíssimas consequências para o continente europeu, tal como observado por Kant¹ em “*A paz perpétua*”.

Surgem as bases para o Estado Liberal. No campo econômico, o liberalismo teve em Adam Smith seu expoente. O capitalismo consolida os ideais de livre mercado em harmonia com um Estado meramente observador, que interfere o menos possível sobre o domínio econômico². Norberto Bobbio³ destaca que o Estado mínimo estaria apto, e deveria agir em defesa da sociedade contra eventuais

¹ KANT, Immanuel. *A paz perpétua*: um projeto filosófico. Trad. Artur Morão. Universidade da Beira Interior. 2008. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2011.

² CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. *Estado Regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2011.

³ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora brasiliense, 2006, p. 23.

inimigos externos, na proteção dos indivíduos contra eles mesmos e nas matérias públicas que não fossem de interesse da iniciativa privada.

Assim, do ponto de vista econômico-social, a essência do liberalismo é o zelo pelo individualismo e a valorização do privado. Mesmo assim, por vezes o Estado é solicitado a intervir no sentido de garantir a mínima intervenção externa na economia. Nesse período, a ideologia liberal garante a hegemonia do capital, com o Estado atuando no interesse deste e não no da coletividade. Questões sociais e de interesse coletivo não estão no centro das preocupações do Estado.

No campo político e filosófico, o Estado liberal se revela ente político limitado em suas funções, sem interferência no âmbito econômico e preocupado com a manutenção de direitos civis e políticos básicos, tidos aqueles como direitos naturais. Sobre esse fundamento filosófico, diz Norberto Bobbio⁴:

A doutrina dos direitos naturais, de fato, está na base das Declarações dos Direitos proclamadas nos Estados Unidos da América do Norte (a começar de 1776) e na França revolucionária (a começar de 1789), através das quais se afirma o princípio fundamental do Estado liberal como Estado limitado: o objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e não prescritíveis do homem (art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão).

Importante observar que o liberalismo surge e se desenvolve cheio de imperfeições. Eros Grau⁵ as aponta como responsáveis pelo fato de o Estado ser, gradativamente, chamado a assumir novas funções, ante a derrocada do fenômeno da autorregulação do mercado. Aqui, a concorrência está sendo suprimida e grandes monopólios começam a surgir, evidenciando a impossibilidade da existência de concorrência perfeita, já que o mercado não é perfeito, mito que atinge a autorregulação.

Ainda no contexto do liberalismo econômico europeu, merece menção a ideia de Eros Grau⁶ de que há clara contradição entre os idealismos surgidos com a Revolução Francesa – de *liberdade, igualdade e fraternidade* – e a realidade de poder econômico. Igualdade, fraternidade e liberdade não se coadunam com os preceitos liberais nem com o próprio mercado capitalista, surgido quase que

⁴ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora brasiliense, 2006, p. 12.

⁵ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

concomitantemente com o Estado Moderno. Esses ideais revolucionários, de fato, não são consagrados ao povo que, em sua grande maioria permanece refém do capital, com suas liberdades tolhidas e sem qualquer indício de igualdade e fraternidade nas relações sociais, econômicas e políticas.

No entanto, é indiscutível que o Estado liberal foi responsável por intenso avanço no que tange aos chamados direitos individuais, ainda que para isso tenha propiciado a formação de uma pobreza social assustadora, com nítida separação entre os mais favorecidos economicamente e os marginalizados. O fato é que esse modelo de Estado não conseguia concretizar os ideais revolucionários de liberdade, igualdade e fraternidade, exibindo a mera retórica do discurso de reconhecimento de direitos individuais. Sobre a crise do Estado Liberal, a partir do início do século XX, diz Paulo Bonavides⁷:

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade mais rica e aberta à participação criativa e à valorização da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insuflado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude.

O Estado Liberal entrou em crise a partir de alguns acontecimentos históricos. A grande crise financeira decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, quando o Estado foi chamado a socorrer o mercado, pode ser indicado como clímax, com a teoria da “mão invisível do Estado” colocada efetivamente em xeque, exibindo a fragilidade do sistema liberal como um todo. Naquele momento ocorreu a mudança do capitalismo concorrencial liberal para o denominado capitalismo controlado, com o Estado passando a atuar para garantir a sobrevivência do próprio sistema capitalista, colocado à prova ante a crise dos ideais liberais.

Percebeu-se, afinal, que os próprios propósitos liberais colocavam em risco a manutenção do sistema capitalista e patrimonialista. O mercado se socorreu do Estado para manter o capital no centro das discussões. Para Karl Polanyi⁸:

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 477.

⁸ POLANYI, Karl. *A grande transformação – As origens da nossa época*. Trad. De Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.161.

Por mais paradoxal que pareça não eram apenas os seres humanos e os recursos naturais que tinham que ser protegidos contra os efeitos devastadores de um mercado auto-regulável, mas também a própria organização da produção capitalista.

O fato é que a ideia de autorregulação do mercado foi, aos poucos, cedendo e o Estado foi chamado a agir positivamente. Diante do cenário de crise do liberalismo, o Estado Social de Direito surgiu com o propósito de corrigir os excessos do individualismo, concretizando direitos sociais e se desvencilhando das amarras do individualismo e patrimonialismo.

Nesse contexto, necessário destacar que o constitucionalismo econômico e social ganhou força a partir da Constituição do México, em 1917, e da Constituição de Weimar, em 1919. Ainda que fossem instrumentos normativos míticos, posto totalmente programáticos, caracterizando-se como constituições formais capitalistas segundo Eros Roberto Grau⁹, deram início ao que se chamou de “capitalismo social”, fator de intrínseca contradição por ser o capitalismo um processo de acumulação de riquezas marcado por egoísmo e individualismo.

Sobre as experiências constitucionais do México e da Alemanha, vale referir a síntese feita por Luis Roberto Barroso¹⁰:

Com o desenvolvimento das idéias socialistas, o constitucionalismo ocidental dá início à tentativa de juridicização do processo econômico e social, nas experiências pioneiras da Constituição mexicana, de 1917, e da Constituição alemã de Weimar, de 1919.

Na verdade, o Estado social não significava concretização democrática, visto que o povo estava excluído da participação nas questões políticas do Estado. Nesse sentido, Demétrius Almeida Leão¹¹ lembra que existiram Estados historicamente amparados em ideologias antidemocráticas, porém tidos como sociais, como, por exemplo, a Alemanha nazista e a Itália fascista, entre outros.

Ocorre que o Estado social, após o seu auge, também entrou em declínio, passando por intensa crise fiscal em virtude de sua imensa e incomparável atuação na prestação de serviços à população. Além do peso da situação fiscal, aos poucos

⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 43.

¹⁰ BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 64-65.

¹¹ LEÃO, Demétrius Almeida. *Da legitimação democrática da atuação das agências reguladoras no Brasil – participação cidadã e controle social pelo procedimento*. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2006, p.50.

foi ganhando espaço a internacionalização das relações, surgindo fenômenos de integração regional interestatal, com propostas de natureza econômica, política, etc., em consonância com o fenômeno crescente da globalização, especialmente a partir dos anos setenta do séc. XX.

O processo de globalização e a crise do Estado do bem-estar social voltaram a enfraquecer o Estado e, conseqüentemente o mercado tornou a ganhar força. O Estado viu suas ações novamente limitadas. Afirma Luis Roberto Barroso¹² que nesse período parece ter havido verdadeiro retorno ao modelo liberal, de intervenção estatal mínima, processo conhecido como neoliberalismo. Nesse contexto, pode-se destacar como marcos históricos a saída dos Estados Unidos do então vigente acordo de Breton Woods, em 1971, e a grande crise petrolífera no Oriente Médio ocorrida em 1973, eventos que mostraram verdadeiro agigantamento do mercado com relação ao Estado.

Parece óbvio que, com o neoliberalismo e o fenômeno da desregulação, no sentido de que o mercado poderia novamente se autorregular, o Estado voltou a se enfraquecer. Evidente também que após as crises do Estado liberal e do Estado Social, novamente os “novos” liberais – *neoliberais* – acreditassem que a economia e o mercado não careciam mais de intervenção estatal, devendo o Estado permanecer afastado, possibilitando que o setor privado pudesse voltar a ditar as “regras do jogo”.

O fato é que o neoliberalismo e a globalização trouxeram inúmeros problemas para a sociedade como um todo, problemas que decorreram principalmente da forte desregulamentação dos mercados e da eliminação de barreiras internacionais, assim como da redução dos postulados de proteção social. Esses fatores estiveram na base das crises e atingem hoje os países centrais.

Para Eros Roberto Grau¹³, “a globalização é um fato histórico; o neoliberalismo, uma ideologia”. Partindo-se dessa formulação, fácil perceber que não se contradizem as ideias de globalização e preocupações sociais, devendo haver séria condução, através de governos, no sentido de controlar e regular as forças econômicas, de modo que estas ocorram de forma mais humanizada. Assim, o neoliberalismo ganhou vigor no contexto da globalização, em especial nos setores

¹² BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 66.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 55.

econômico e financeiro, ante a facilidade de circulação de capitais. O capital passou a circular sem barreiras concretas, dificultando assim o controle por parte do Estado. É justamente nesse ponto que se faz a defesa de uma regulação financeira eficaz e de abrangência internacional.

Cabe lembrar que a ideologia neoliberal se valeu do denominado Consenso de Washington¹⁴ para definir a política econômica de vários países, entre eles o Brasil, a partir do final da década de oitenta do séc. XX. O FMI (Fundo Monetário Internacional) e o BM (Banco Mundial) passaram a condicionar seus empréstimos às políticas de desestatização e de uma maior abertura econômica, cenário que se repete nos dias atuais no âmbito da crise econômica vivida por países europeus, com destaque para os casos de Grécia e Portugal.

Mais uma vez percebe-se que a intervenção do Estado se fez necessária para a manutenção do próprio capitalismo. Restou fortalecido o modelo regulador de Estado, analisado em tópico próprio mais adiante. Ao longo do séc. XXI, crises econômicas têm abalado as economias dos países centrais, com impacto direto na economia dos países periféricos. Segundo Paul Krugman¹⁵, o mundo está na iminência de reviver a grande crise econômica de 1930, pós quebra da bolsa de Nova York em 1929, isso porque os acordos que estão sendo firmados tendem a piorar a crise econômica, num curto período de tempo. Novamente o Estado está sendo chamado a socorrer o capital, devendo combater, essencialmente, a forte desregulação dos mercados, decorrente do modelo neoliberal.

No plano interno, parece bem assentado que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, possui elevado grau de incompatibilidade com as ideologias neoliberais, configurando-se, no dizer de Eros Grau¹⁶, um modelo econômico de bem-estar. A isto se alia o fato de que não pode a Carta Constitucional ficar a mercê dos programas de governo, opções meramente políticas, existindo um programa de Estado que deve ser obedecido, que mais à frente será chamado de “projeto constitucional de desenvolvimento”. Desde já

¹⁴ Constituído como resultado de um seminário realizado em 1989, onde participaram além de integrantes do governo americano, os ministros da economia e finanças de outros países, os presidentes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

¹⁵ KRUGMAN, Paul. Podemos estar perto de reviver a crise de 1930. *Carta Maior*, São Paulo, 25 jul. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18112>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

¹⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 47.

importa pontuar que aqui se defende a ideia de que um projeto pautado num modelo de bem-estar, com a presença do Estado na economia, através da regulação, sendo esta indispensável para que o poder público intervenha nos setores que entender necessários.

Apresentada esta sucinta perspectiva sobre a evolução do Estado frente às necessidades de intervenção na economia, cumpre agora destacar alguns aspectos importantes acerca do modelo de Estado Regulador. Para a doutrina de Marçal Justen Filho¹⁷, o Estado Regulador ganhou força a partir da “crise fiscal” enfrentada pelo Estado do Bem-Estar, modelo no qual vigorava nítida preocupação com a questão da “providência”. O Estado social começou a se deparar com grandes dificuldades ao chamar para si a responsabilidade de prover quase tudo, ideia que se contrapunha à vigente, no modelo do Estado liberal.

Nesse contexto, a crise fiscal teria sido resultante do aumento significativo do passivo governamental, gerando situação de verdadeira insolvência do Estado, em virtude da manutenção de inúmeros e custosos projetos de satisfação coletiva. O Estado regulador passou do Estado provedor ao Estado monitor, que se utilizava de sua competência normativa para disciplinar a atuação do setor privado. Note-se que o Estado podia intervir direta ou indiretamente, passando a supervisionar e orientar a atuação do setor privado. Aqui não se fala em completo abandono do objetivo de bem-estar social, mas na modificação quanto aos instrumentos utilizados para que este seja alcançado.

No plano do ordenamento jurídico nacional, a Constituição Federal de 1988 destacou a dimensão social como valor fundamental do Estado Democrático de Direito. Na verdade, a concretização da ideia de Estado regulador comporta clara diminuição do papel do Estado nas várias frentes de intervenção estatal na economia, sem que se possa falar em abandono de atuação nas questões sociais.

Carlos Ari Sundfeld¹⁸ assinala:

A regulação é – isso, sim – característica de um certo modelo econômico, aquele em que o Estado não assume diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade. Assim, a regulação não é própria de certa família jurídica, mas sim de uma opção de política econômica.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.23.

Na verdade, o modelo de Estado regulador cresceu amparado nas ideias neoliberais, tais como privatizações e desregulação, com a redefinição do nível de intervenção estatal na economia, sem que voltasse ao liberalismo clássico, de distanciamento do Estado.

No plano interno, o Brasil, até meados de 1990, se caracterizava por ser um Estado prestador de serviços públicos. A partir da incorporação do modelo de regulação da economia, fato ocorrido a partir de alterações na CF de 1988, pôde-se verificar a tendência crescente de privatizações de serviços de utilidade pública, passando o Estado a atuar como regulador dessas atividades, utilizando-se, para tanto, do modelo de agências reguladoras, à semelhança do sistema norte-americano de regulação. Daí, a crítica que muitos estudiosos fazem no sentido de que o Estado Regulador resgatou ideias liberais, travestidas na nova concepção de neoliberalismo econômico.

Importante notar que, juntamente com a onda de privatizações ocorreu o surgimento de inúmeras agências reguladoras ditas independentes, moldadas pelo novo parâmetro de intervenção estatal na economia, realizada de forma indireta. A ressalva deve ser feita com relação à questão de independência dessas agências, de modo a não ficarem à mercê das políticas governamentais instituídas pelo Poder Executivo, tampouco à deriva dos interesses do grande mercado. O fato é que, no Brasil, a independência e a autonomia das agências reguladoras são relativas. Por isso, inúmeras críticas são dirigidas a esses organismos.

Acerca do modelo regulatório de intervenção estatal na economia, importante destacar Giandomenico Majone¹⁹ ao afirmar que o formato de regulação através de agências ou conselhos independentes se explica ante a ineficiência da regulação por meio da propriedade estatal. Assim, abandona-se o modelo de propriedade estatal, adotando, por conseguinte, o modelo no qual os serviços públicos e determinados setores da economia são considerados importantes para o interesse público, e são deixados a cargo da iniciativa privada, porém sob evidente sujeição às normas aplicadas pela respectiva agência reguladora responsável pelo setor.

¹⁹ MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 5-35, jan/mar 1999, p. 7.

Verifica-se, assim, que não deve haver o afastamento estatal do disciplinamento da atividade regulada, mas somente uma modificação no parâmetro de intervenção na economia, especialmente nos setores de comprovado interesse público. É esta a grande marca do Estado dito regulador, ainda que inúmeras críticas possam ser a ele formuladas. O fato é que no Brasil, como já foi dito, houve a incorporação do modelo de regulação norte-americano, baseado essencialmente na criação das chamadas agências reguladoras, sem se pensar nas diferenças na formação dos dois países, especialmente no que tange à participação democrática.

Indiscutível que no Brasil o modelo de agências reguladoras carece de eficácia. Dois grandes problemas podem ser facilmente detectados: a captação dessas agências pelo poder econômico das empresas reguladas e o alto grau de interesses políticos que balizam e conduzem as ações dessas agências. Ambas as críticas estão estritamente vinculadas à falta de participação democrática, sendo a legitimação democrática na atuação das agências, através da participação popular, o principal objetivo dos segmentos sociais.

Independentemente das críticas e alternativas apresentadas às agências reguladoras, parece estar consolidado o modelo regulador de Estado, pela indireta intervenção na ordem econômica mediante utilização de um complexo sistema normativo, como forma de regular determinada área do setor privado. O Estado brasileiro adota hoje um sistema de intervenção econômica denominado por Giovani Clark²⁰ de “neoliberalismo de regulação”, surgido juntamente com a ideia de Estado Democrático de Direito, responsável por quebrar os fundamentos constitucionais dos regimes autoritários de governança.

Não se pode negar que o Estado Regulador, atuando pelo regulacionismo, possui forte marca da ideologia liberal, ou neoliberal como preferem alguns, tendo como expoente no âmbito nacional o ex-ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira, grande defensor das privatizações das empresas estatais e das agências reguladoras independentes. É nesse ambiente de análise da regulação que se pretende inserir o Sistema Financeiro, especialmente no que tange às ações de manutenção da estabilidade econômica e das políticas de incentivo ao microcrédito,

²⁰ CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. *Estado Regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf> Acesso em 10 de junho de 2011.

como formas de promoção e concretização do projeto de desenvolvimento nacional consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Importante destacar que, a partir da observação do papel exercido pelo Estado, especialmente no que tange à ingerência sobre a esfera privada, os ordenamentos jurídicos experimentaram a “dicotomia entre a esfera privada e a esfera estatal”²¹, como fruto do modelo liberal, superada pela integração entre o público e o privado, com relevantes modificações na forma de atuação do Estado, não mais pela intervenção direta na economia, mas também não permanecendo inerte diante dos fatores econômicos que têm o condão de abalar a ordem constitucional vigente.

A doutrina de Calixto Salomão Filho²² identifica duas escolas que procuraram, de alguma forma, analisar mais profundamente a ação do Estado no domínio econômico. São a Escola do Interesse Público e a Escola Neoclássica, destacando-se que, a escolha dessas teorias, no âmbito do presente trabalho, revela o contexto da regulação como forma de intervenção do Estado no domínio econômico.

A Escola do Interesse Público encontra no interesse público a justificativa para a regulação, ainda que seja extremamente complicada a limitação do que vem a ser a expressão, nos seus aspectos políticos ou econômicos. Essa escola encontra íntima ligação com a ideia de serviço público, fundamentando, conforme ensina o doutrinador, a utilização do regime de serviços públicos como a forma mais comum de regulação da economia, em especial através do sistema de concessões de serviço público, implementado no início do século XX, com o Estado Social. De fato, esse modelo social de Estado provedor dos serviços públicos começa a entrar em crise diante da impossibilidade de realização direta dos serviços, do ponto de vista estrutural e também financeiro. A solução que ganhou corpo foi a concessão de serviços públicos, ainda que mais tarde se viesse perceber a falha quanto à impossibilidade de transformação de agentes privados em agentes defensores do interesse público.

Por outro lado, a Escola Neoclássica, também denominada de Escola Econômica da Regulação, ao contrário da outra, não chama para si a responsabilidade de perseguir o interesse público, atendo-se à possibilidade de

²¹ SALOMÃO FILHO. Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 19.

²² SALOMÃO FILHO. Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 19.

correção das falhas de mercado de forma artificial, todas as vezes em que o próprio mercado não for capaz de corrigir sozinho, sem a intervenção estatal, suas próprias falhas. Essa construção parte de pressuposto, bastante discutível, qual seja a ideia de que o mercado é passível de reprodução artificial quando não consegue suprir suas próprias falhas estruturais.

Como assevera Calixto Salomão Filho²³, esta corrente é responsável pelo início da ideia do movimento desregulatório, vez que a reprodução artificial de regras de mercado se mostra impossível, surgindo daí a indicação, de concepção liberal, para a desregulação do mercado. A desregulação, acompanhada pela suposta necessidade de autorregulação, é defendida pela denominada Escola de Chicago. Para os seus seguidores a escolha racional dos agentes de mercado é capaz de aperfeiçoar o bem estar. Com o modelo regulatório, ocorre expressivo esvaziamento na prestação direta de serviços até então prestados pelo Estado, passando aos agentes privados.

Atente-se que a adoção individualizada de uma das duas escolas mencionadas não abrange todas as questões. Assim, tem-se buscado novos paradigmas para a atuação do Estado Regulador, de modo a alcançar um ponto de equilíbrio e harmonia entre o interesse público e o privado, tal como afirma Gaspar Ariño²⁴. Para Ariño, o equilíbrio entre interesses, à primeira vista incompatível, passa a ser de fundamental importância para que se tenha um modelo regulatório eficiente e que realmente seja legitimado, não se concebendo mais que o público e o privado sejam entendidos como esferas distintas e incomunicáveis.

2.1.1 Intervenção na economia a partir do conceito jurídico-constitucional brasileiro: o Estado Democrático de Direito e a falta de legitimidade democrática dos organismos de regulação.

Importante reafirmar que o Estado brasileiro, fundado no chamado “neoliberalismo de regulação”, deve promover um tipo de intervenção em consonância com a ideia de democracia trazida na Carta Constitucional vigente. A Constituição Federal de 1988 inaugurou o chamado Estado Democrático de Direito,

²³ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 19.

²⁴ ARIÑO, Gaspar. *Economía y Estado: crisis y reforma Del sector publico*. Madrid: Marcial Pons, 1993.

aquele, segundo José Afonso da Silva²⁵, que deve realizar a democracia como processo social, pautado numa sociedade livre e justa, tendo o povo como fonte precípua do poder, ainda que de forma indireta, através de representantes eleitos. O sistema “democrático constitucional”, como menciona Karl Loewenstein²⁶:

[...] depende da existência de instituições efetivas por meio das quais o exercício do poder político está distribuído entre os detentores do poder, e por meio dos quais os detentores do poder estão submetidos ao controle dos destinatários do poder, constituídos em detentores supremos do poder.

A partir dessas características, o Estado Regulador brasileiro, principalmente após a Carta Constitucional de 1988, necessita caminhar no sentido de maior adequação aos preceitos democráticos, procurando adaptar as suas instituições ao novo modelo. Sabe-se que o Brasil importou o modelo de regulação por Agências Reguladoras, sendo estas autarquias especiais detentoras do poder de regularem determinados setores da economia, integrando assim a Administração Pública indireta. São entidades descentralizadas dotadas de autonomia gerencial. Esta foi a fórmula encontrada pelo Estado para atuar no setor econômico, na busca do bem estar social.

São apontados déficits de participação democrática no formato das Agências brasileiras. Diante disso, a doutrina nacional tem pugnado por maior legitimação democrática das práticas regulatórias, colocando-se aí a necessidade de adequações das instituições reguladoras, entre elas as Agências ditas independentes. O Banco Central do Brasil, como organismo responsável pela regulação do sistema financeiro, é incluído no rol de entidades reguladoras. Neste trabalho, não se pretende mergulhar na análise teórica das agências reguladoras, importando, entretanto, ressaltar que é com relação a elas que se encontram as maiores discussões sobre a legitimação democrática do Estado Regulador.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 109.

²⁶ LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de La constitución. Barcelona: Ariel, 1976, p.149. In: FERREIRA, Renato Soares Peres. Por um Estado Regulador Democrático de Direito: breve notícia das perspectivas e desafios da adaptação institucional do aparato regulatório do Estado Brasileiro aos pressupostos de legitimidade democrática estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. *Notícia do Direito Brasileiro*. n.14, Universidade de Brasília, 2007.

Renato Soares Peres Ferreira²⁷ afirma que a “regulação engloba, pelo menos em parte, o espaço estatal de discussão pública”, partindo daí a análise das agências reguladoras como espaço público. Na mesma linha, Paulo Todescan Lessa Mattos²⁸ afirma que a compreensão das agências deve ser centrada no aspecto da ampliação ou da redução do seu espaço democrático, ou seja, que o cidadão tenha garantida a sua participação no processo regulador, como forma de realização do interesse público. Complementa o autor argumentando que “a idéia de garantia do espaço do cidadão ou de espaço democrático não deve ser entendida aqui como a participação direta de todos nos processos decisórios internos das agências, mas como justificação racional” do órgão regulador, detentor do poder decisório, em relação aos regulados, sobre os quais recaem as decisões tomadas.

A estrutura de regulação no Brasil é bastante heterogênea. Há regulação nos setores de monopólio natural - caso, por exemplo, da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações, ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, ANP - Agência Nacional do Petróleo, ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários e ANA - Agência Nacional de Águas; no setor de saúde, como no caso da ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar e da ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária; na defesa da concorrência – caso do CADE; na propriedade intelectual, pelo INPI; nos controladores regionais, como ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia e ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste, entre outros.

O BACEN - Banco Central do Brasil, a CVM - Comissão de Valores Mobiliários e o CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados são as estruturas de regulação do sistema financeiro nacional. O BACEN, embora não seja exatamente uma agência de regulação, com elas se confunde porque realiza atividades típicas de regulação setorial. Os objetivos básicos da atividade reguladora em geral são a proteção dos interesses do consumidor em relação aos preços e qualidade do serviço; a garantia de eficiência e de autofinanciamento das empresas; o cumprimento de eventuais políticas públicas governamentais; a garantia de

²⁷ FERREIRA, Renato Soares Peres. Por um Estado Regulador Democrático de Direito: breve notícia das perspectivas e desafios da adaptação institucional do aparato regulatório do Estado Brasileiro aos pressupostos de legitimidade democrática estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. *Notícia do Direito Brasileiro*. n.14, Universidade de Brasília, 2007.

²⁸ MATTOS, Paulo Todescan Lessa Mattos. Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 64.

sustentabilidade para o regime como um todo; a geração de confiança da parte dos cidadãos.

Ocorre que o BACEN não se enquadra com tranquilidade nesses indicadores, apresentando, na verdade, expressivos déficits de democracia nas suas decisões. Trata-se de entidade com duas justificativas para a regulação, sendo uma de ordem macroeconômica, relativa às políticas monetária e cambial, e a outra de ordem microeconômica, ligada à estabilidade do sistema financeiro. Na verdade, um tipo de regulação voltado para a obstrução de contágios e o controle de riscos sistêmicos acaba gerando uma estrutura fechada que não pode trabalhar com parâmetros claros de, em que circunstâncias poderá intervir; quais os limites da intervenção, o momento em que esta poderá ocorrer. Enfim, trata-se de um setor de difícil ampliação democrática.

Esta discussão pode se revelar importante aos objetivos finais da presente pesquisa, na medida em que traz à baila o debate sobre a ampliação do microcrédito, mecanismo que, na verdade, foge aos objetivos principais da regulação do mercado financeiro, que não trabalha, *a priori*, com instrumentos positivos de estímulo econômico a setores excluídos. Por outro lado, o incentivo à inclusão social e ao desenvolvimento nacional está emoldurado no contexto do Estado Constitucional Democrático brasileiro, pulverizado ao longo da carta constitucional, demandando um tipo de regulação que possa ser positiva e promocional, e não apenas de controle, monitoramento e sujeição.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE FINANCEIRA NACIONAL E SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Cumprir tecer alguns comentários sobre o Sistema Financeiro Nacional, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Entender como está estruturado esse sistema é de fundamental importância para que se perceba a necessidade de uma regulação eficaz e efetiva sobre ambiente sujeito a oscilações, como o mercado financeiro, particularmente no que diz respeito ao setor bancário, especialmente se o objeto final de estudo é a questão da promoção do desenvolvimento.

Conceituar o Sistema Financeiro Nacional é tarefa difícil. Para Leonardo Vizeu Figueiredo²⁹, o Sistema Financeiro é o complexo jurídico responsável por regular e regulamentar as instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas, ou mesmo entidades congêneres, tais como as de previdência privada. Percebe-se nesse conceito referência às instituições financeiras e não somente às bancárias, adiantando, desde já, suas principais diferenças. É que a atividade financeira nacional abrange o setor público e o setor privado. Quando se fala em atividade financeira pública faz-se referência à forma com que o Estado atua diretamente no Sistema Financeiro, por exemplo, na função de emissão de moedas. Por outro lado, quando se menciona a atividade financeira privada, a referência passa a ser as instituições privadas participantes do mercado financeiro, sejam elas bancárias ou não.

Desde a época colonial houve iniciativa de criação de um Sistema Financeiro, até mesmo pela necessidade de lucro da Coroa Portuguesa. Fato marcante para o surgimento do Sistema Financeiro Nacional foi a criação do primeiro Banco do Brasil no ano de 1808, servindo como banco governamental. Porém, a atual formatação do Banco do Brasil foi realizada no ano de 1905, através da Lei 1.455/1905. Já nessa época, o incremento do Sistema Financeiro era de fundamental importância para que houvesse crescimento do mercado interno, com fomento à produção e circulação de mercadorias e a formação de um mercado consumidor em potencial.

Leonardo Vizeu³⁰ destaca que somente a partir de 1945, no pós II Guerra Mundial, foi que o Estado brasileiro passou a, efetivamente, fomentar a implementação de um Sistema Financeiro Nacional, destacando-se a criação de alguns órgãos, tais como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que seria substituída pelo Conselho Monetário Nacional, e a criação do BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, denominado posteriormente de BNDES, acrescentando-se a palavra “social”, além do surgimento de outras entidades financeiras como o Banco do Nordeste do Brasil, responsável por oferecer suporte a uma maior possibilidade de desenvolvimento de determinada região do país.

²⁹ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. O Sistema Financeiro e a Atualização Monetária no Brasil. In: JANTALIA, Fabiano (coord.). *A Regulação Jurídica do Sistema Financeiro Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 4.

³⁰ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. O Sistema Financeiro e a Atualização Monetária no Brasil. In: JANTALIA, Fabiano (coord.). *A Regulação Jurídica do Sistema Financeiro Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 3.

Ainda nessa perspectiva histórica, pode-se afirmar que a partir do regime militar iniciado em 1964, o Brasil presenciou verdadeira expansão do Sistema Financeiro Nacional. Foram elaborados e aprovados alguns instrumentos legais de extrema importância, da atividade financeira pública até a criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, através da Lei. 4.595/64. No entanto, se a legislação infraconstitucional evoluía rapidamente, as Constituições Federais também necessitavam se modernizar fato ocorrido com o diploma constitucional democrático de 1988, que trouxe em seu bojo dispositivos expressos acerca do Sistema Financeiro Nacional. O próprio conceito de Sistema Financeiro pode ser retirado do art. 192 da CF³¹, por demais esclarecedor e autoexplicativo. Para Sidnei Turczyn³², foi após a Carta Constitucional de 1988, com a regulamentação dada pelo art. 192 e a redação dada pela Emenda Constitucional n. 40/2003, que maiores estudos passaram a ser realizados sobre o Sistema Financeiro Nacional.

Vale o registro de que a redação primitiva do art. 192, dada pelo constituinte originário, tratava expressamente diversas regras específicas aplicáveis às instituições que compunham o Sistema Financeiro Nacional, motivando inúmeras críticas por parte da doutrina, vez que era dado a tais regras um caráter constitucional indevido. Diante das críticas, sobreveio a emenda citada que conferiu à lei complementar a tarefa de disciplinar tais regras, podendo assim haver a alteração legislativa sem que fosse necessária uma emenda constitucional, através simplesmente de lei com idêntica natureza.

Assim, não é exagero afirmar que o Sistema Financeiro passou por dois grandes e importantes momentos históricos. O primeiro em 1964, com a modernização do arcabouço legislativo, incluídas aí as reformas legislativas diversas já mencionadas, e o segundo em 1988, com a promulgação do diploma constitucional vigente. As reformas legislativas ocorridas em 1964 são tão importantes que muitos autores preferem mencionar que o Sistema Financeiro Nacional propriamente dito surgiu naquele ano, enquanto outros preferem dizer que a partir de então se deu a reestruturação completa do sistema.

³¹ Art. 192. O Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e 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.

³² TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.4.

Entretanto, não se pode deixar de lado o período compreendido entre 1808 e 1964. Apesar de arcaico, havia a construção gradativa de um sistema financeiro nacional, que posteriormente seria reestruturado nos moldes da legislação infraconstitucional e também das Constituições Federais. A partir de 1964, quando o Brasil passou a viver sob o regime militar, houve verdadeira alteração no modelo financeiro nacional até então adotado. Lembra Otavio Yazbek³³ que, junto com o grupo de militares que tomaram o poder, ganharam força também os economistas liberal-desenvolvimentistas, contrapondo-se ao modelo estruturalista até então prevalecente no país. Para o autor, esse grupo de economistas implantou no país, de forma prioritária, um processo de estímulo financeiro denominado “*financial deepening*”, no qual se objetivou verdadeiro desenvolvimento financeiro vertical, de aprofundamento, aumentando-se assim a dimensão financeira. Juntamente com esse modelo, o mesmo grupo implantou o denominado “*financial broadening*”, consistente no desenvolvimento financeiro horizontal, responsável por maior especialização dos intermediários financeiros (bancos).

Percebe-se que, juntamente com o desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional, foi-se desenvolvendo também a estrutura regulatória desse ambiente, resultando no que Otavio Yazbek denominou de burocratização da regulação financeira. Por ora, torna-se importante reconhecer que, a partir do ano de 1964, houve modificação significativa nos padrões de atuação estatal no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, especialmente através da publicação e entrada em vigor da Lei 4.595/1964, ordinária em sua origem, recepcionada posteriormente como lei complementar pela Constituição Federal de 1988, pelo que o referido instrumento normativo pode ser considerado formalmente lei ordinária, mas materialmente lei complementar.

Essa lei, responsável pela reestruturação do Sistema Financeiro Nacional, foi editada em meio a discussões importantes, entre elas o papel até então exercido pelo Banco do Brasil e a necessidade de criação de um Banco Central. De fato, o Banco do Brasil exercia até então um papel duplo, de banco comercial e de banco governamental, fato criticado fortemente. Tal situação não foi alterada pela lei mencionada, sendo somente modificada em 1980 através de resolução do Ministro da Fazenda, quando, com a criação do Banco Central do Brasil e a revogação das

³³ YAZBEK, Otavio. *Regulação do Mercado financeiro e de capitais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 259/261.

prerrogativas do Banco do Brasil, o primeiro passou a ser o regulador máximo do sistema, responsável por ser o banco do governo, fiscalizador das demais instituições financeiras regularmente em funcionamento no país.

A própria Lei 4.595/64, em seu art. 17³⁴, definiu instituição financeira, possibilitando a esta ser pública ou privada, e criando, por consequência e sem expressa designação, as denominadas entidades congêneres, entidades que fazem parte do Sistema Financeiro Nacional, mas não se adequam ao conceito legal, tais como as bolsas de valores, seguradoras, empresas de previdência privada, etc. Assim, como menciona Sidnei Turczyn, a partir da Lei 4595/64 foi implantado no país um sistema financeiro público-institucional e um sistema financeiro privado, ambos definidos através do art. 1º³⁵ da referida lei. O sistema público-institucional composto pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central, Banco do Brasil, BNDES e outras instituições públicas, e o sistema privado composto pelas instituições financeiras privadas. Menciona-se que essa divisão entre sistema financeiro público-institucional e sistema financeiro privado tem fins meramente didáticos, vez que o Sistema Financeiro Nacional deve ser considerado um sistema uno, conforme disposição da própria Carta Constitucional Democrática de 1988.

Por último, dada a noção geral sobre o Sistema Financeiro Nacional, cumpre destacar que tem extrema importância para a presente dissertação a análise do papel exercido pelo Banco Central do Brasil no âmbito da regulação do sistema. Como se pretende mostrar nas linhas que seguem, a regulação do Sistema Financeiro é ponto fundamental para efetivação do projeto de desenvolvimento programado pela Constituição Federal para o país, a partir de duas vertentes distintas, mas interligadas, quais sejam a manutenção da estabilidade econômica através do controle de riscos e crises sistêmicas e o incentivo ao microcrédito. Estes são os eixos importantes do presente trabalho, eixos esses que serão devidamente abordados, de forma específica, vez que demonstram a possibilidade de desenvolvimento nacional, aliando-se o econômico ao humano. De fato, o que se

³⁴ Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

³⁵ Art.1. O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído: I - do Conselho Monetário Nacional; II - do Banco Central do Brasil; III - do Banco do Brasil S. A.; IV - do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; V - das demais instituições financeiras públicas e privadas.

pretende é demonstrar que não há efetivo desenvolvimento econômico sem que aspectos humanos e sociais sejam observados.

2.3 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: JUSTIFICATIVAS E ASPECTOS GERAIS

Como foi dito, o Sistema Financeiro Nacional necessita de regulação eficaz, que vise a promoção do desenvolvimento nacional, através da manutenção da estabilidade econômica e, conseqüentemente, da possibilidade de incentivo ao microcrédito. As políticas de inclusão social e de democratização do crédito se apresentam como importantes para fortalecimento da economia nacional, no delicado contexto de redução de riscos.

A regulação financeira como meio de controle e redução de riscos representa, nas palavras de Otavio Yazbeck³⁶:

[...] uma evolução das justificativas tradicionais da regulação estatal, relacionadas às chamadas falhas de mercado. Os riscos que se pretendem administrar pela regulação estão relacionados, fundamentalmente, a duas daquelas falhas – as assimetrias informacionais (que se refletem no plano das relações entre os agentes) e as externalidades (que se refletem na dimensão sistêmica das atividades financeiras).

Percebe-se, assim, que a função primeira da regulação financeira é o controle dos riscos. No âmbito desse objetivo encontra-se a necessidade governamental e estatal de manutenção da estabilidade econômica e monetária nacional, sabendo-se praticamente impossível a concretização dos objetivos traçados constitucionalmente, sem que se tenham estáveis o sistema financeiro e a economia. Ocorre que a regulação não pode ficar somente nesse desiderato, mas reconhece-se a necessidade de assumir papel ativo, indutor de condutas que coadunem com o desejo constitucional de desenvolvimento, mantida a estabilidade de base.

O fato é que a regulação financeira deve ser realizada objetivando a proteção do próprio sistema contra os riscos inerentes às atividades. Esses riscos superam a capacidade de autoproteção das instituições, bem como, a própria sociedade,

³⁶ YAZBEK, Otavio. *Regulação do Mercado financeiro e de capitais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 281.

necessariamente atingida por crises financeiras de grande porte. Notórias as consequências danosas que uma crise financeira pode causar na sociedade, tal como se viu no ano de 2008 e como novamente se mostra com as tensões vividas pelos países europeus, especialmente Grécia, Portugal, Itália e Espanha.

A regulação do sistema financeiro se insere no âmbito do papel do Estado frente a ordem econômica, mais especificamente no âmbito da regulação econômica. Como observou Yazbeck, a regulação financeira nada mais é do que a evolução das teorias clássicas de regulação econômica, que entendiam a regulação como uma forma de sanar as chamadas “falhas de mercado”. Sobre essas falhas de mercado, Jairo Saddi³⁷ revela algumas espécies ligadas às deficiências, tais como os monopólios e os monopólios naturais, as informações incompletas, as externalidades, o planejamento, as decorrentes das distribuições de políticas sociais, dentre outras. Importante notar que, resumidamente a regulação busca a melhora na eficiência, o que no âmbito financeiro, acaba resultando no fator de estabilidade.

Não existem dúvidas de que a regulação financeira, dentro da perspectiva traçada sobre a regulação, objetiva sanar as falhas de mercado ante o reconhecimento de que a concepção liberal de Estado não é suficiente para alcançar esse mister. O mercado sozinho não é capaz de suprir e corrigir suas falhas, abandonando-se a ilusória ideia de que o mercado é capaz de se autorregular o tempo inteiro. Essa mudança de concepção é fundamental para que se possa entender como a regulação financeira deve ser encarada dentro da perspectiva de atuação estatal na economia.

Jairo Saddi e Armando Castelar Pinheiro³⁸ afirmam, de forma acertada, que a regulação financeira encontra três objetivos claros de ordem de política legislativa, quais sejam, a estabilidade, a eficiência e a equidade. Parece evidente que estes três objetivos são complementares e consequenciais para que o Estado possa empreender políticas de desenvolvimento.

Sobre o objetivo de manutenção da estabilidade, importante notar que esta deve ser tida como um bem público, ante a sua importância para a sanidade da economia de um país e, conseqüentemente, para a concretização das políticas públicas que pretendem a consecução do projeto de desenvolvimento pretendido.

³⁷ SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária*. São Paulo: Textonovo, 2001, p.48.

³⁸ PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2006, p.449.

Nesse sentido, Rosa Maria Lastra afirma que a disciplina da quebra de qualquer sociedade comercial é sempre do âmbito das relações de direito privado, porém, no caso dos bancos, ela também pode ser inserida na seara do direito público, pelos efeitos devastadores que a insolvência de uma instituição pode gerar sobre a economia e sobre todos os demais agentes econômicos. Daí concordar com a afirmação de que a estabilidade dos bancos é um bem público³⁹.

O sistema financeiro e, em especial, o setor bancário estão sujeitos a crises que trazem consequências danosas, não somente para o próprio sistema, mas principalmente para a sociedade como um todo. Desde já, importa salientar que a regulação do sistema financeiro pode e deve promover o desenvolvimento econômico nacional, não somente o mero crescimento econômico, apartado das questões sociais relevantes. Para tanto, pode pautar-se, como explicita Gilberto Bercovici⁴⁰, nas diretrizes constitucionais estabelecidas pela carta democrática de 1988, documento que possui grande sistema valorativo social.

É preciso observar que a análise do sistema financeiro revela um dos mais importantes e frágeis setores da economia, em decorrência do papel que as instituições financeiras exercem como intermediárias de relações financeiras, criando o que é denominado de relações de interdependência entre diversos agentes econômicos. Obviamente, os agentes que atuam na economia do país encontram-se interligados de alguma forma no denominado mercado intrabancário, fazendo com que a dificuldade sentida por uma instituição possa se refletir, naturalmente, nas condições das outras instituições.

Explicam-se aí os motivos que levam todos os governantes em nível federal a dedicarem especial atenção ao setor, tentando encontrar a melhor estratégia de condução do sistema financeiro, das políticas monetárias a serem adotados até a escolha dos integrantes da equipe econômica de governo. Vale mencionar que a última grande crise financeira, ocorrida em 2008, a partir especialmente dos Estados Unidos, teve como uma das mais fortes causas a grande desregulação do sistema financeiro e em especial do setor bancário estadunidense.

³⁹ LASTRA, Rosa Maria. *Banco Central e regulamentação bancária*. Tradução de Dan M. Kraft. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 66 e ss.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

Conforme afirma Tiago Machado Cortez⁴¹, essas relações de interdependência inerentes ao sistema financeiro ganham especial importância dentro do setor bancário pelo fato de as instituições bancárias exercerem a função típica de intermediários financeiros, colocando-se dentro do sistema e criando inúmeras e diferenciadas relações. Assim, as instituições bancárias, no bojo desse amplo e complexo emaranhado de situações e possibilidades que é o sistema financeiro, possuem fundamental importância para a sociedade e o país, vez que atuam como canalizadores de recursos que irão ser destinados para investimentos econômico-sociais, sendo também responsáveis pela manutenção de um bom e sadio sistema de pagamentos e compensações, relevantes para a sociedade de consumo.

Mais uma vez, retoma-se a ideia inicial de que a manutenção da estabilidade econômica do país passa necessariamente pela solidez das instituições bancárias, devendo estar no centro das preocupações das políticas de governo. Ademais, essa preocupação não pode e não deve ser restringida às políticas governamentais, volúveis e modificáveis com o passar do tempo, devendo ser encarada como necessidade própria de políticas de Estado, analisada a partir dos preceitos da Constituição Federal de 1988, de modo a ser sempre objetivada a realização e concretização do projeto de desenvolvimento ali previsto, incluindo-se questões econômicas.

No cenário de vulnerabilidade do sistema financeiro, em especial no que se refere ao setor bancário, um dos principais problemas diz respeito à chamada “crise sistêmica”, fenômeno que ocorre devido à completa sujeição do setor bancário ao risco sistêmico. Conforme mencionado, a vulnerabilidade do sistema financeiro e, conseqüentemente, do setor bancário, demanda atenção especial no sentido de regular e regulamentar um ambiente propício à ocorrência de graves eventos danosos à sociedade amplamente considerada.

Nesse mister, os órgãos responsáveis pela regulação do setor, em especial o Banco Central, tratam de maneira diferenciada as instituições financeiras, causando, muitas vezes, certo desconforto social, na medida em que os cidadãos não compreendem o real motivo desse tratamento diferenciado. O fato é que as crises

⁴¹ CORTEZ, Tiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

sistêmicas necessitam de especial atenção por parte dos órgãos de controle e regulação, vez que são capazes de gerar sérios abalos econômicos e até mesmo sociais, influenciando diretamente o cotidiano das pessoas e principalmente impedindo as possibilidades de concretização de projetos de desenvolvimento.

Mostra-se inquestionável que a regulação econômica é fundamental para que um país consiga atingir seu ideal de estabilidade, sendo interessante a construção doutrinária de Natalino Irti, que segundo Eros Roberto Grau⁴², toma como princípio da regulação jurídica da economia o fato de que a economia de mercado ocorre em ambiente artificial e não natural (*locus artificialis e não locus naturalis*), ou seja, ela se molda através de escolhas por opções políticas e não naturalmente. Portanto, impossível falar no ideal liberal de que o mercado possui leis naturais, autorreguláveis. A regulação externa é importante para o respeito a plataforma de justiça social.

Assim, dentro dessa abordagem, necessário que se faça breve análise de alguns aspectos gerais acerca do risco. Entender como o risco deve ser encarado a partir de uma análise jurídica e econômica, é fundamental para perceber como a regulação do sistema financeiro é importante para a sociedade e para o próprio mercado.

Não é fácil conceituar risco, uma vez que vai depender do contexto e da disciplina na qual é utilizado o termo. De início, pode-se dizer que todo risco comporta uma incerteza quando da tomada de alguma decisão, sendo este o elemento básico e fundamental do conceito de risco a ser perseguido. O vínculo entre direito e risco teria surgido, inicialmente, a partir do comércio marítimo, permanecendo até o século XVI, época em que era entendido como evento futuro, com potencial pleno para gerar danos.

A partir do século XIX, houve sensível ampliação do conceito de risco, estendendo-se a noção aos negócios realizados em terra e não mais somente no comércio marítimo. Este fato encontra razões na Revolução Industrial, que comportava inúmeros riscos para os operários que estavam inseridos dentro de um mercado de trabalho voraz e autônomo. A intervenção do Estado no domínio econômico, surgida a partir da crise do capitalismo e do advento do *keynesianismo*, ocorreu também para minimizar os efeitos dos riscos sociais trazidos pelo sistema

⁴² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

até então adotado. Assim, o Estado de Bem-Estar era o legítimo regulador que fornecia à sociedade a proteção necessária contra os riscos sociais que impediam seu pleno desenvolvimento.

A partir do cenário apresentado, surgem as chamadas teorias de prevenção do risco. Viu-se que era muito mais eficaz a adoção de práticas preventivas do que a atuação posterior à efetivação do risco, passando-se a adotar a denominada regulação *ex ante* das atividades com potencial de perigo reconhecido. A nova tendência de regulação se efetivou a partir do século XX e vem se consolidando até os dias atuais, tanto no âmbito das políticas internas como também externas. Deste modo, fica claro que a noção do que vem a ser considerado um risco foi sendo calcada ao longo da história, tendo alguns marcos fundamentais, tais como as grandes navegações e o comércio marítimo, a Revolução Industrial, a crise do capitalismo e o surgimento do keynesianismo, com a maior intervenção do Estado na economia. Esses marcos pontuam, especificamente, a maneira como a ideia de risco foi evoluindo e se apresentando perante as questões de cada uma dessas épocas.

Como visto, a ideia de risco se liga umbilicalmente, pelo menos no que tange ao direito econômico e bancário, à ideia de crise, sendo importante tecer breves comentários acerca de como esse vocábulo vem sendo encarado juridicamente e, qual a sua relação com a importância de uma regulação eficiente. Notório que, nos últimos tempos, o vocábulo “crise” esteve presente no cotidiano das pessoas, havendo verdadeira institucionalização da crise, tal a relevância que o tema vem adquirindo, passando a ser abordado por juristas, economistas e outros estudiosos.

Para definir o significado de crise vale mencionar os dizeres de Arnold Wald⁴³, para quem crise “significa um desequilíbrio, a ruptura de um esquema, o abandono de uma escala de valores e uma mudança de paradigmas”. Parece evidente que tal significado pode perfeitamente ser aplicável a diversas áreas, tais como a econômica e financeira, social, política, etc. A verdade é que o mundo vem enfrentando uma série de crises, havendo uma verdadeira internacionalização de seus efeitos, tal como ocorrido no ano de 2008 e novamente em 2011, mais especificamente em países considerados da periferia europeia.

⁴³ WALD, Arnald. O direito da crise e a nova dogmática. *Revista de Direito Bancário e do mercado de capitais*, São Paulo, v. 43, p. 22, jan-mar 2009.

As crises no sistema financeiro nacional fazem surgir o sentimento de que existe urgente necessidade de serem criados mecanismos de regulação financeira internacional, evitando que os países venham a sofrer os efeitos negativos por refletir e condicionar as questões políticas e sociais. É justamente nesse ambiente propício à ocorrência de crises financeiras que se discute o papel do Estado em relação às questões econômicas, uns defendendo a denominada regulação, outros defendendo a intervenção direta e outros resgatando as ideias liberais nos quais o Estado deve permanecer afastado dessas questões.

Arnald Wald, citando Paul Krugman⁴⁴, prêmio Nobel de Economia, lembra que este estudioso afirmou serem as crises econômicas fruto de um desejo humano, quiçá uma petulância, em achar que é possível comandar algo tão frágil como a economia de um país ou mesmo mundial, concluindo que ninguém que tenha plena e normal consciência pode defender a inércia do Estado frente a essas crises. Perfeitamente compreensível a afirmação do economista citado, demonstrando a preocupação e a necessidade de o Estado se portar proativamente em relação à crise econômica e financeira, isso diante da incapacidade do mercado se autorregular, tal como pretendiam defender os liberais.

⁴⁴ KRUGMAN, Paul. Pourquoi les crises reviennent toujours. Paris; Seuil, 2000, p.206. In: WALD. Arnald. O direito da crise e a nova dogmática. *Revista de Direito Bancário e do mercado de capitais*, São Paulo, v. 43, p. 25, jan-mar 2009.

3 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Analizados alguns aspectos gerais sobre a regulação dos mercados e do sistema financeiro, passa-se agora a uma averiguação dos modos como a regulação financeira deve ser implementada, não bastando que objetive meramente aspectos econômicos, mas um modelo regulatório que seja capaz de promover o desenvolvimento. Para tanto, parte-se da análise das espécies de regulação do sistema financeiro, com destaque necessário para os aspectos sociais da mesma.

A regulação do sistema financeiro com vias à promoção do desenvolvimento, ganha importante aliado quando se fala em microcrédito, sendo exatamente este o ponto fundamental do presente capítulo. O microcrédito se revela importante instrumento de efetivação do projeto de desenvolvimento, conciliando aspectos econômicos e humanos, ou melhor, fazendo com que o econômico sirva ao humano, incluindo socialmente e eliminando os grandes abismos sociais existentes atualmente no mundo capitalista e globalizado. Ocorre que o microcrédito só conseguirá ter a amplitude necessária dentro do sistema financeiro, a partir de uma regulação eficaz que permita, mantendo-se a estabilidade financeira e monetária, oportunidades para que o crédito possa ser cada vez mais democratizado, ampliando o lastro financeiro e a capacidade de compra dos cidadãos, o que resultará em inclusão. No entanto, vale lembrar que a estabilidade econômica é importante porque qualquer crise econômica e financeira acarreta graves prejuízos à oferta de crédito, golpeando o microcrédito e levando à estagnação do país, no que tange ao seu projeto de desenvolvimento.

3.1 REGULAR PARA O DESENVOLVIMENTO: REGULAÇÃO PRUDENCIAL, SISTÊMICA E CONCORRENCIAL - ASPECTOS SOCIAIS DA REGULAÇÃO

É fato que o Brasil e o mundo adotaram, em geral, depois da crise do Estado de Bem-Estar, modelo de Estado regulador da economia, sendo o Sistema Financeiro Nacional setor que, necessariamente, demanda efetiva e eficaz regulação. A questão é saber que tipo de regulação seria mais adequada às necessidades do Estado e da população em geral. A busca de resposta a este

questionamento revela diversas facetas acerca do que se vislumbra como central na presente pesquisa.

Como dito, um tipo de regulação direcionado somente para a obstrução de contágios e para o controle de riscos sistêmicos gera uma estrutura fechada, com parâmetros de intervenção obscuros. Assim, não se pode fugir à ideia de que a regulação aplicada ao Sistema Financeiro deve ser direcionada para a consecução do desenvolvimento, ou seja, não se trata de regular por regular, mas de instrumentalizar também o sistema financeiro para os objetivos constitucionais de desenvolvimento, sagrados na Carta Constitucional de 1988.

No Brasil, o constitucionalismo econômico adotado pela Carta Constitucional de 1988, traz clara preocupação com a ordem econômica e social e com as formas de intervenção do Estado. Assim, a ideia de Estado regulador, fortemente ligada ao fenômeno do constitucionalismo econômico, revela o próprio significado de um tipo de Estado que é também chamado, conforme lembra Canotilho⁴⁵, de “estado subsidiário”, “estado econômico”, “estado-arena”, “estado reflexivo”, entre outras designações.

Na perspectiva da regulação financeira com vistas ao desenvolvimento encontra-se a vertente de ampliação do microcrédito. Trata-se de mecanismo que, mesmo fugindo aos objetivos principais da regulação do mercado financeiro, que não trabalha, *a priori*, com instrumentos positivos de estímulo econômico a setores excluídos, deve ser considerado. Importante ressaltar que as ideias de regular para promover inclusão social e desenvolvimento podem facilmente ser identificadas no contexto do Estado Constitucional Democrático brasileiro. Daí a necessidade de implementação de um modelo de regulação que possa ser positiva e promocional, e não apenas de controle, monitoramento e sujeição.

Falar em *desenvolvimento* é mergulhar numa seara por onde se esgueiram enormes discussões e dúvidas. Diversos autores se debruçam sobre o tema e tentam compreender os problemas que surgem e sua análise aprofundada. Assim, a primeira grande questão que se coloca é a própria definição do vocábulo *desenvolvimento*, limitado ao campo jurídico aqui tratado. Definir *desenvolvimento* não é tarefa fácil, sendo um bom ponto de partida esclarecer o que definitivamente não pode ser considerado como tal. Por algum tempo vigorou a ideia de que o

⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*. *Itinerário dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 131.

desenvolvimento de determinado país poderia ser averiguado através da análise de um índice econômico, qual seja, o índice do Produto Interno Bruto – PIB. Porém, tal medida foi sendo abandonada em razão da verificação de que o mesmo não era capaz de aferir a realidade inteira do processo de desenvolvimento. Como menciona Calixto Salomão Filho⁴⁶, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo, composto por várias fases, distinguindo-se do mero *crescimento econômico*. Assim, averiguar o desenvolvimento através de um índice estritamente econômico, foge completamente aos ditames constitucionais modernos.

Nota-se que, antes mesmo de se chegar a uma conclusão sobre a definição adequada do vocábulo *desenvolvimento*, deve-se levar em conta que este não pode ser confundido com *crescimento econômico*. Sobre a distinção entre *desenvolvimento* e *crescimento*, importante ressaltar o que diz Fabio Nusdeo⁴⁷:

[...] O que varia, num caso e no outro, é que no primeiro, *desenvolvimento*, o crescimento daquela grandeza faz-se concomitantemente com profundas alterações em toda a estrutura do país envolvido, por trazer como consequências uma série enorme de modificações de ordem não apenas econômica, mas também cultural, psicológica e social. São essas questões que respondem pela sustentabilidade do processo [...].

Percebe-se claramente que o processo de desenvolvimento de um Estado é muito mais abrangente do que o simples crescimento econômico. Nem mesmo o PIB poderia ser aferido mediante a simples análise de índices econômicos, sem uma análise mais aprofundada sobre as estruturas sociais existentes. Para se atingir o *desenvolvimento*, o crescimento do PIB é importante, mas não deve ser o único vetor considerado, vez que o desenvolvimento resulta de um processo de ocorrências de profundas modificações estruturais sociais e econômicas.

Importante ressaltar que Calixto Salomão Filho⁴⁸ compreende o desenvolvimento como “um processo de autoconhecimento da sociedade”. O autor procede a breve análise sobre como a questão do desenvolvimento vem sendo tratada pelas diferentes linhas de pensamento, entre os quais se destaca a adotada

⁴⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 19.

⁴⁷ NUSDEO, Fabio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 17.

⁴⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 19.

por Amartya Sen⁴⁹, que propõe a inserção de valores éticos no raciocínio econômico, assim, partindo da análise jurídica dessas ideias, o autor mencionado trata o desenvolvimento como um processo social que resulta em maior inclusão, caracterizando-se a chamada “democracia econômica”.

A contribuição de Amartya Sen⁵⁰ para a evolução do entendimento sobre o que vem a ser desenvolvimento deve ser destacada, em razão da relação direta entre desenvolvimento e a concretização das chamadas liberdades substantivas dos agentes, tais como a liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, etc. Desta forma, Sen distancia a análise do desenvolvimento das questões meramente econômicas. Relendo Sen, Maria Luiza Mayer Feitosa⁵¹ diz:

Para Sen a efetivação dessas liberdades dependeria da remoção das fontes de sua privação, representadas pela pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e de distribuição social sistemática, negligência dos serviços públicos, ausência de programas epidemiológicos, vulnerabilidade dos sistemas de educação e assistência social, falta de instituições competentes para manterem a paz e a ordem.

Esse entendimento, embasado no que entende Sen sobre desenvolvimento, afasta o processo das análises estritamente econômicas e conseqüentemente o aparta do referencial Produto Interno Bruto (PIB). Vale mencionar que Sen foi um dos colaboradores para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵², índice sustentado pela análise das condições humanas de determinado país, portanto, mais próximo do que se entende por desenvolvimento, embora não consiga abranger todas as fases do fenômeno. A ideia de desenvolvimento não poderá, de forma alguma, ser tomada como sinônimo do que se entende por

⁴⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁵⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁵¹ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito Econômico da energia e Direito Econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 33.

⁵² O Índice de Desenvolvimento Humano trata-se de um índice idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com colaboração do economista indiano Amartya Sen, a partir do pressuposto “de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana”. Claramente o IDH objetiva “oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”. Cf. PNUD, Brasil, 2004. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

crescimento econômico e, neste particular, o caso brasileiro é revelador e curiosíssimo. O Brasil é um país com ótimo PIB (sexto PIB do mundo), comprovando a estabilidade e o crescimento econômico vivenciados na última década, mas conta com um IDH que revela claramente seu estágio de subdesenvolvimento (octagésimo quarto), não havendo um alinhamento satisfatório entre os aspectos econômicos e humanos.⁵³

Dessa forma, entende-se que a Regulação dos mercados, aí incluído o mercado financeiro, deve ser realizada na perspectiva da promoção do desenvolvimento, entendido como processo que não se restringe aos aspectos econômicos, mas que se estende a outros âmbitos, tais como o social, ambiental, político, etc. Neste ponto, observa-se a relação necessária entre a regulação dos mercados e a promoção dos direitos humanos, reconhecendo que o crescimento econômico, sem a efetiva consagração dos direitos sociais, não permite a evolução da condição humana, posto não incluir socialmente e não atuar para a diminuição da pobreza que ainda assola grande parte do mundo.

No âmbito nacional, a menção ao desenvolvimento remete necessariamente a Celso Furtado que, a partir da efetivação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), em 1948, se dedicou a analisar o inverso do desenvolvimento, ou seja, o fenômeno do *subdesenvolvimento*, a partir de perspectivas não somente econômicas. Celso Furtado⁵⁴ defendia a ideia de que o subdesenvolvimento não seria necessariamente uma fase inevitável para o alcance ao desenvolvimento, denunciando que não existia um caminho natural que levava impreterivelmente ao desenvolvimento, exceto pela adoção, por parte dos Estados, de políticas públicas condizentes e eficazes.

Esse autor prestou grande colaboração para o aprimoramento do projeto de desenvolvimento que se pretende para o Brasil, propondo o abandono da pré-estabelecida fórmula de que para chegar ao desenvolvimento era necessário passar pela “etapa” do subdesenvolvimento e “copiar” as políticas econômicas e sociais dos países considerados desenvolvidos. O subdesenvolvimento não pode ser

⁵³ O Brasil possuía em dezembro de 2011 o 6º maior PIB do mundo, o que coloca o país dentre as maiores potências econômica mundiais. Porém, o país é o 84º quando a referência é o IDH.

⁵⁴ FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, In: FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer. *Desenvolvimento econômico e direitos humanos*. Separata do Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2009.

considerado um estágio no qual necessariamente os países devem passar para que busquem o efetivo desenvolvimento.

A par de tudo o que se expôs, percebe-se que desenvolvimento econômico é um processo contínuo e consentâneo ao desenvolvimento social, não podendo, para a concretização deste último, que a riqueza oriunda do primeiro seja concentrada. Claramente, quando se fala em projeto de desenvolvimento, fala-se em algo muito maior do que o simples desenvolvimento econômico (*crescimento econômico*), um projeto que abranja simultaneamente a concretização do desenvolvimento econômico e social, tal como observou Fernando Alcoforado⁵⁵. Esse entendimento reforça a ideia, tratada aqui, sobre a necessidade da regulação em prol do desenvolvimento, capaz de concretizar os objetivos fundamentais da República brasileira, sendo justamente nesse ponto que o microcrédito pode se revelar decisivo, tal como adiante será demonstrado.

Interessante observar que a democracia econômica não necessariamente é decorrente da democracia política. Um Estado como o Brasil, democrático por opção constitucional, não necessariamente e automaticamente poderá ser considerado um país com largos aportes de democracia econômica. Isto porque o Estado brasileiro não tem conseguido direcionar ao mercado as escolhas econômicas dos eleitores, concluindo-se que o modelo de representação política não é capaz de “dizer” ao mercado as escolhas econômicas dos representados, fruto da concepção neoliberal de Estado, já abordada neste estudo.

Diante desse enfraquecimento do Estado, surge o papel fundamental da regulação, desde que possa ser implementada em sentido amplo, com a finalidade de promover o desenvolvimento. Mais uma vez utiliza-se de Calixto Salomão Filho⁵⁶, para quem “o domínio econômico é cada vez menos controlável pela esfera política, que, ao contrário, com cada vez mais frequência a controla”. Todo esse cenário revela a necessidade de uma regulação econômica eficaz e preocupada com a preservação dos valores econômicos e sociais próprios do Estado singular e especificamente considerado.

Feita esta primeira abordagem, ainda incipiente, sobre o tema *desenvolvimento*, o que se pretende firmar desde logo é que a regulação do sistema

⁵⁵ ALCOFORADO, Fernando. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006, p. 192.

⁵⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.32.

financeiro, especificamente tomada para análise, deve ter como finalidade a modificação das estruturas do país, de modo a permitir que este possa caminhar a passos largos rumo ao processo de desenvolvimento que ganhou força a partir da Carta Constitucional promulgada em 1988.

Assim, a análise sobre a regulação passa obrigatoriamente pela reflexão de como o Estado vem se posicionando, ao longo do tempo, com relação às questões econômicas e ao próprio mercado: se de forma mais distante ou mais presente. A intervenção do Estado na economia abrange, por suposto, aspectos ideológicos. O próprio preâmbulo da Constituição Federal de 1988 fala em regime de bem-estar social, ou seja, incorpora o ideal *keynesiano*, sendo necessário que o Estado atue de forma a equilibrar o mercado regulando-o e estabelecendo até mesmo um regime concorrencial próximo do ideal. Ao que parece, o grande problema do Estado Regulador se encontra justamente no plano ideológico, vez que possui claramente aspectos da ideologia liberal, trazendo em seu bojo vícios que já foram apontados na presente dissertação.

Para que se possa entender como a regulação do sistema financeiro pode contribuir para o desenvolvimento do país a partir das políticas de microcrédito, necessário ingressar especificamente nas espécies, consideradas importantes, de regulação no âmbito desse sistema. Mesmo diante das inúmeras classificações dadas pela doutrina, no sistema financeiro, e mais especificamente no setor bancário, é possível destacar três tipos de regulação, utilizados pelo Estado, através de seus órgãos competentes, para diminuir ao máximo a ocorrência de crises sistêmicas e as consequentes insolvências de instituições bancárias, mantendo-se a almejada e necessária estabilidade econômica, essencial para o desenvolvimento.

Antes de adentrar nas espécies em destaque, cumpre ao menos mencionar uma das situações elencadas pela doutrina. Jairo Saddi⁵⁷ classifica a regulação no contexto de três tipos de situações, quais sejam: a regulação prudencial; os mecanismos de prestamista de última instância; e o seguro-garantia de crédito bancário. Note-se que esses métodos de atuação reguladora estão abrangidos pelo que se denomina adiante de modelo de regulação prudencial.

Assim, a primeira espécie de regulação do sistema financeiro a ser destacada é chamada de *regulação prudencial*. Trata-se de modalidade de regulação que tem

⁵⁷ SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Textonovo, 2001. p. 173.

como objetivo básico a proteção do cliente depositante de determinada instituição bancária, na medida em que atua na preservação da solvência de cada instituição isoladamente considerada. Aqui não se fala diretamente em manutenção do sistema financeiro como um todo, sendo isto somente consequência natural e lógica da manutenção da ordem com relação aos bancos. Na regulação prudencial, apesar do beneficiário direto ser o consumidor vinculado a determinada instituição bancária, todo o setor acaba sendo beneficiado pela estabilidade e confiabilidade gerada, assim, para a caracterização desse tipo de regulação, importa que a manutenção da ordem em seu aspecto geral não seja visto como finalidade precípua, mas como mera consequência.

Esse modelo de regulação possui uma justificativa muito clara e plausível que é a evidente impossibilidade de que o consumidor depositante supervisione e fiscalize as atividades dos bancos, inclusive a situação patrimonial dos mesmos. Parece razoável que exista este modelo de regulação, posto que a análise da situação patrimonial de determinada instituição bancária passa por conhecimentos técnicos financeiros, os quais a maioria do cidadão comum desconhece. Sintetizando os objetivos da regulação prudencial, pede-se licença para transcrever a opinião de Tiago Machado Cortez⁵⁸:

A justificativa econômica da regulação prudencial é a incapacidade dos depositantes de avaliarem e supervisionarem a evolução patrimonial dos bancos. Diante dessa situação, o Estado cria uma série de normas a serem observadas pelos bancos nas suas operações diárias, que visam garantir sua higidez ao impor exigências de capital mínimo, bem como limites à concentração de riscos e à exposição a grupos ou a setores específicos da economia. Apesar de objetivar a proteção do consumidor acaba também beneficiando a estabilidade sistêmica ao criar bancos mais sólidos.

Fica evidente que o Estado tem a obrigação de por em prática este tipo de regulação, protegendo sempre os interesses do consumidor depositante, assim como prevê a Constituição Federal. Atente-se para a enorme fragilidade dos consumidores, caso essa regulação não seja efetivada na prática. A regulação prudencial possui, pois, forte característica de prevenção de riscos, ou seja, os órgãos competentes tomam medidas técnicas que pretendem limitar os riscos

⁵⁸ CORTEZ, Tiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 325.

assumidos pelas instituições bancárias, podendo-se comparar a regulação prudencial à necessidade de medicação preventiva.

Importante notar que o ideal é cada banco assumir seus erros de planejamento e buscar as correções necessárias de forma a manter a sanidade do sistema. No entanto, esse ideal encontra-se longe de ser efetivamente atingido, restando ao Estado, através da regulação prudencial, adotar medidas necessárias para que sejam minimizados os problemas de liquidez que normalmente afetam as instituições bancárias. Pode-se dizer que a estratégia da regulação prudencial foca as próprias instituições bancárias e não os mecanismos e processos de transmissão das dificuldades, o que é denominado de evento sistêmico, quando um choque passa inicialmente de uma instituição para outra através dos mecanismos de contágio.

Como dito, a regulação prudencial atua de maneira a prevenir que os bancos se exponham demasiadamente a riscos que possam vir a acarretar dificuldades de solvência e até mesmo de existência, já que a falência de determinada instituição se reflete sobre todo o sistema, com consequências imprevisíveis, podendo ocasionar a denominada crise sistêmica. Ainda sobre a regulação prudencial, afirma Paulo Coutinho⁵⁹ que esta tem como principais objetivos a promoção de atividades bancárias sólidas e a proteção aos depositantes, destacando-se ainda como o mais importante objetivo a manutenção da estabilidade econômica do país.

Também já foi mencionado que para a perfeita manutenção da estabilidade econômico-financeira é necessário que os bancos mantenham um elemento básico, qual seja, a confiança por parte dos consumidores depositantes e também em relação às demais instituições. A preservação da confiança também é, igualmente, objetivo do Estado, que cria os meios de segurança para socorrer as instituições e garantir que os depósitos sejam honrados. Percebe-se assim que, na regulação prudencial, a preocupação está centrada na individualidade de cada instituição bancária e não nas relações entre os bancos, que podem servir de mecanismos de contágio de um choque sistêmico. A regulação aqui parte do singular, gerando efeitos coletivos.

⁵⁹ COUTINHO, Paulo. Regulação prudencial e concorrência no setor bancário. Seminário Internacional sobre Regulação e Defesa da Concorrência no Setor Bancário, Brasília, 1999. In: TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.355.

Analisando a regulação prudencial, faz-se necessário observar que a atividade econômica está estritamente relacionada com a exposição aos riscos, fato que alcança proporções maiores quando se fala em sistema financeiro e mais especificamente em setor bancário. Importante destacar que esse modelo de regulação busca justamente mensurar esses riscos, de forma a proteger e prevenir as instituições integrantes, em evidente tentativa de proteção ao consumidor depositante, na sua maioria total desconhecedor da situação econômica vivenciada pelos bancos depositários.

Segundo Bruno Miragem⁶⁰, na regulação prudencial do sistema financeiro merece grande importância a manutenção da transparência e do compromisso na administração das instituições financeiras. Aqui se trata da discussão acerca da governança das empresas, sendo fundamental que estas sejam administradas de forma transparente, tanto em relação ao consumidor depositante quanto em relação aos órgãos reguladores, pautando-se ainda no compromisso econômico e social para com o país.

A regulação prudencial do sistema financeiro teve como norte o Acordo da Basiléia, selado logo após a grande crise econômica mundial decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929. Conforme destaca Jairo Saddi, através da criação do *Bank for International Settlements (BIS)*, ou Banco de Compensações Internacionais, em 1974, foi constituído um Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, que futuramente daria origem ao Comitê da Basiléia. Nessa época, já se tinha claramente demonstrada a tendência mundial no sentido de mais forte regulação bancária internacional, em caráter prudencial, atuante no sentido de prevenção e minimização dos riscos inerentes à atividade.

A segunda espécie de regulação, denominada de *regulação sistêmica*, tem como objetivo central a proteção de todo o sistema bancário, com a manutenção da estabilidade nas relações interbancárias. Aqui, diferentemente do que ocorre na regulação prudencial, a preocupação com o depositante é apenas indireta, mera consequência da manutenção da estabilidade do sistema como um todo, havendo verdadeira inversão de valores com relação à regulação prudencial. A adoção desse sistema de regulação busca justificativas no fato de que a insolvência de

⁶⁰ MIRAGEM, Bruno. Mercado, fidúcia e banca: uma introdução ao exame do risco bancário e da regulação prudencial do sistema financeiro na perspectiva do crédito. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 77, p. 213, jan-mar 2011.

determinada instituição financeira e, conseqüentemente, a crise sistêmica deflagrada é capaz de gerar efeitos sociais negativos de grande monta, tendo assim um custo social que dificilmente será suportado. Sobre o tema, afirma Thiago Cortez⁶¹:

Caso a quebra de uma instituição financeira leve a uma crise sistêmica, os custos dela decorrentes não serão suportados apenas pelos acionistas, credores e depositantes da instituição, mas, em casos limite, por toda a sociedade. Crises bancárias de grandes proporções podem ter reflexos negativos generalizados não só em todo o sistema financeiro, como também no setor real da economia, na medida em que geram uma contração significativa na liquidez do sistema econômico, podendo levar a sociedade à recessão.

Abordando a regulação sistêmica, Sidnei Turczyn⁶² traz uma definição esclarecedora ao vinculá-la à proteção do Sistema Financeiro Nacional considerado em relação a um evento sistêmico, aquele que tenha potencial de desestabilizar o sistema através dos mecanismos de propagação, gerando a indesejável crise sistêmica. Fácil notar que o enfoque desse modelo de regulação não está numa determinada instituição individualmente considerada, mas nos reflexos que a crise pode causar em todo o sistema econômico e social do país.

Tiago Cortez⁶³ informa que os instrumentos mais comuns de regulação sistêmica são o seguro de depósito e a função de prestador de última instância desempenhada pelo Banco Central, mecanismos que necessitam da atuação clara e específica de um órgão regulador, qual seja, o Banco Central. No caso, o BACEN empresta quantias aos bancos de modo a contornar problemas de liquidez, pelo fato de não mais existir possibilidade de que essas instituições bancárias se socorram do mercado interbancário, vez que a falta de liquidez atinge todo o sistema e não um banco exclusivamente.

Nessa atuação o Banco Central necessita agir de forma firme, distinguindo a instituição solvente, com problemas temporários de liquidez, da instituição insolvente. Não pode o órgão regulador se prestar a fornecer ajuda às instituições já

⁶¹ CORTEZ, Thiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 325.

⁶² TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.379.

⁶³ CORTEZ, Thiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 325.

insolventes em decorrência de derrocada administrativa. Assim, essa discricionariedade do Banco Central será responsável pela repercussão social de suas decisões.

No Brasil existem alguns exemplos claros que podem ser trazidos ao texto. O primeiro caso é o da falência do Banco Santos. Primeiramente o Banco Central anunciou a intervenção no banco e posteriormente decretou em maio de 2005, por meio do Ato-Presi nº 1.095, a sua liquidação extrajudicial, considerando o comprometimento da situação econômico-financeira da instituição, a infringência às normas regedoras da atividade e, ainda, a inviabilidade de normalização dos negócios da empresa. Neste caso, parece correta a ação do Banco Central, vez que se tratava de uma instituição levada à insolvência em decorrência da má administração e das irresponsabilidades internas, não sendo, pois, o caso de atuação do órgão regulador no sentido de preservar a instituição.

Mais recentemente, foi noticiado o caso do Banco PanAmericano, do Grupo Sílvia Santos, no qual o Banco Central insistentemente afirmou, através da imprensa nacional, que o socorro ao banco era operação de caráter privado, ou seja, não existia nenhum tipo de uso de dinheiro público. Isso mostra que o Banco Central parece preocupado em manter perante a sociedade a ideia de que não existem privilégios concedidos de maneira discricionária às instituições bancárias. O problema é que tal situação mascara a realidade dos fatos, vez que o BACEN muitas vezes acaba se dobrando aos interesses dos grandes bancos e agindo na contramão do interesse público e social.

Importante ainda tecer alguns comentários acerca do terceiro tipo de regulação do sistema financeiro, qual seja, a *regulação concorrencial*. Aqui, diante da complexidade do modelo regulatório aplicado ao sistema financeiro, inúmeras discussões podem travar ou impor barreiras à eficiência regulatória direcionada ao desenvolvimento nacional. A título de exemplo, veja-se o debate sobre a competência regulatória nos casos de concentração econômica, surgindo aí um modelo denominado de regulação concorrencial.

Para que se possa situar essa questão, importa verificar como o mercado bancário vem se comportando diante dos processos internacionais desenvolvidos nas últimas décadas. Inicialmente cumpre destacar, como afirma Sidnei Turczyn⁶⁴,

⁶⁴ TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.383.

que a expressão “regulação concorrencial” traz certa contradição em seu bojo, vez que, enquanto a regulação se relaciona com o protecionismo, a concorrência se relaciona com a liberdade. No entanto, apesar de parecerem contraditórias, as palavras possuem forte ligação. O mesmo autor cita Carlos Baptista Lobo⁶⁵ afirmando que não há a impossibilidade de conciliação entre regulação e concorrência, devendo estes dois institutos se complementarem.

O primeiro aspecto que deve ser levado em conta trata justamente da crescente onda de internacionalização da economia, a partir dos processos de integração econômica ocorridos nas décadas recentes. Surgiram inúmeros blocos de integração econômica, com maior destaque para a União Europeia, que conseguiu alto grau de integração na economia dos países membros, até mesmo pela adoção da moeda única, o Euro, ainda que tal moeda não tenha sido adotada por todos os países, como se deu com a Inglaterra. A partir dessa tendência de integração econômica internacional, as fronteiras para atuação dos bancos foram se desfazendo, com as instituições bancárias atuando em diversos países, não se restringindo somente ao âmbito nacional de origem. Parece uma consequência lógica desse processo a maior tendência concorrencial entre as grandes instituições bancárias de atuação internacional. Thiago Cortez⁶⁶ assinala:

Essa maior integração da economia internacional aumentou de forma acentuada a concorrência entre os grandes bancos com atuação internacional e, por consequência, criou um ambiente de concorrência entre as próprias autoridades governamentais dos grandes centros financeiros (*regulatory competition*), cada uma querendo garantir a sobrevivência no cenário mundial de seus bancos líderes, e principalmente manter a posição de preponderância de seus centros financeiros. Em contrapartida o poder de cada país supervisionar seus bancos ficou bastante limitado, na medida em que os mesmo realizavam suas transações em diversos países, muitas vezes fora do alcance das autoridades nacionais.

Na realidade, tem-se aí um cenário de integração internacional, com o aumento de concorrência no setor bancário e, consequentemente, a diminuição da capacidade regulatória das autoridades bancárias de cada Estado. Trata-se de um cenário complicado, no qual fica cada vez mais difícil uma atuação preventiva de

⁶⁵ LOBO, Carlos Baptista. Liberdade de acesso e restrições à concorrência. In: TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.383.

⁶⁶ CORTEZ, Thiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 330.

crises sistêmicas, sejam elas de repercussão nacional ou internacional. A diminuição da capacidade regulatória por parte das autoridades bancárias dos Estados fez com que houvesse a necessidade de criação de um modelo de regulação internacional, o que foi feito através do denominado Comitê da Basileia, onde se verificou o objetivo principal de definir princípios básicos a serem observados na regulação bancária internacional e como se daria a concorrência internacional entre as instituições bancárias.

O fato é que o Comitê da Basileia propôs um modelo de regulação totalmente oposto ao modelo estrutural, não impondo limites às atividades exercidas pelos bancos, e permitindo o surgimento de grandes conglomerados financeiros com atuação nos mais diversos ramos do mercado financeiro. Ao contrário do modelo adotado pelo Comitê, havia o modelo estrutural de regulação, implementado pelos Estados Unidos após a crise de 1929, com limitação das atividades exercidas pelas instituições financeiras, bem como pela imposição de limitação nas taxas de juros cobradas. Esse modelo estrutural, não adotado pelo Comitê, objetivava a diminuição significativa da concorrência predatória entre os bancos, limitando também o potencial de propagação, através das formas de contágio, dos choques sistêmicos. O grande problema se deu na medida em que houve o completo abandono do modelo estrutural, substituído pelo modelo prudencial. Nos dizeres de Thiago Cortez⁶⁷:

Como decorrência do fenômeno de internacionalização, verificou-se também um movimento de desregulação ou liberalização dos mercados internacionais, caracterizado pela tendência de abandono de um modelo estrutural de regulação bancária, para adoção de um modelo prudencial. (2002, p. 330)

Assim, conforme afirma o autor citado, o que se verificou nas últimas décadas foi uma verdadeira tendência de desregulação do mercado. Por um lado, trouxe aumento considerável na eficiência financeira, porém, acentuou também a vulnerabilidade do sistema a crises, verdadeiro ambiente de instabilidade financeira. Deste modo, diante de um sistema regulatório no qual o principal objetivo passa a ser o ganho de eficiência, não se pode mais mencionar a não incidência de preceito

⁶⁷ CORTEZ, Thiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 330.

antitruste no setor bancário, tal como acontecia nos Estados Unidos na época em que era adotado o modelo estrutural de regulação.

A internacionalização e a liberalização do mercado bancário não se sustentam somente no incentivo à eficiência do setor, mas também na proteção da sociedade em relação à formação dos grandes monopólios. Assim, as autoridades públicas devem se posicionar de forma pró-ativa diante desse cenário, garantindo que preceitos concorrenciais sejam respeitados no setor e, conseqüentemente, os ganhos de eficiência sejam, ao menos em parte, repassados aos consumidores depositantes. Note-se que os órgãos competentes devem promover uma regulação no setor bancário que seja capaz de manter a estabilidade econômica tanto a nível interno como também perante um cenário internacional, vez que a internacionalização da economia afeta diretamente a estabilidade financeira de um país, sendo necessária a adoção de medidas regulatórias no âmbito interno e também a defesa da concorrência no setor.

Como mencionado, a defesa da concorrência ganha força quando se fala da regulação prudencial, aquela em que o objetivo central é a manutenção das condições normais de mercado. Neste sentido, conforme afirma Carolina Munhoz⁶⁸, “a concorrência deve ser encarada como a fundação para o funcionamento eficaz do sistema de mercado”, ou seja, o processo de valorização da competição produz efeitos positivos econômicos e também sociais.

Assim, não se pode negar que o setor bancário que defendeu a concorrência é sempre um ambiente propício à prevenção de ocorrência de crises sistêmicas, mantendo assim bons níveis de regulação prudencial. Fato é que a concorrência não aparece sozinha, vez que o mercado não se autorregula, sendo importante que o Estado, através de seus organismos competentes, crie as condições necessárias para que a concorrência se desenvolva em determinado setor, no caso o bancário, e possa contribuir para o processo de desenvolvimento integral do país.

É justamente na regulação concorrencial do Sistema Financeiro Nacional que residem grandes debates doutrinários e jurisprudenciais. No Brasil, uma das polêmicas mais discutidas há alguns anos reside no suposto conflito de competência entre Banco Central do Brasil e CADE – Conselho Administrativo de Defesa

⁶⁸ MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. Desenvolvimento e concorrência. In: BARRAL, Welber. (coord.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

Econômica no que tange a análise de atos de concentração no setor bancário. Toda a celeuma criada em torno desse conflito se originou a partir de um parecer⁶⁹ da Advocacia Geral da União em que houve a conclusão de que seria o Banco Central do Brasil o detentor de competência exclusiva para regular as condições de concorrência entre instituições financeiras. Recentemente a discussão foi reaberta a partir da decisão tomada pelo STJ – Superior Tribunal de Justiça no sentido de conceder ao BACEN a competência exclusiva em tais casos, tal como defendido pela Advocacia Geral da União e, em desacordo com o entendimento dos integrantes do CADE.

Os argumentos pró-CADE e pró-BACEN são muitos e os mais variados, não cabendo maior detalhamento sobre cada um deles. Pretende-se aqui mostrar que é possível a compatibilização no exercício funcional destes dois importantes órgãos. Ficaria restrita ao BACEN a análise no sentido de uma regulação sistêmica, ou seja, quando haja o risco de uma crise sistêmica, com efeitos danosos para a própria manutenção da sanidade do sistema financeiro e também com reflexos sociais negativos. Já a análise do ponto de vista de uma regulação prudencial, objetivando apenas a manutenção das condições normais de mercado, ficaria sob a competência do CADE, órgão administrativo que possui conhecimentos técnicos sobre fusões e atos de concentração.

Parece bem claro que qualquer desses modelos de regulação financeira devem ser tomados como formas de promoção do desenvolvimento nacional, através de induções às transformações sociais, como, por exemplo, tal qual se defende no presente trabalho, através de incentivos à ampliação do microcrédito, instrumento que se acredita eficaz para garantir a inclusão social que tanto se almeja. O importante é que a regulação financeira seja amparada e conduzida não só pelas políticas econômicas, mas também pelas políticas sociais, tal como se verá adiante. Não se pode pensar em regulação do sistema financeiro, independentemente de qual espécie seja, sem que o objetivo final e principal resida no desenvolvimento econômico e social do país.

Os modelos regulatórios prudencial, sistêmico ou concorrencial somente terão papel transformador a partir do momento que forem realizados de forma conciliada a práticas indutivas capazes de promover o desenvolvimento, tal como acima

⁶⁹ Parecer GM-20 da Advocacia Geral da União, acolhido pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

mencionado. Os modelos de regulação sistêmica, prudencial ou concorrencial devem ser importantes para a manutenção da estabilidade financeira e monetária do país, possibilitando que tanto a iniciativa privada quanto o poder público voltem suas atenções para ações que efetivamente possam atender à perspectiva de transformação social pretendida. É o que se verá a seguir.

3.2 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO, O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS

Quando se busca a concretização de um modelo regulatório, num ambiente repleto de peculiaridades como o sistema financeiro, em vista da consagração e concretização de um processo de desenvolvimento, deve-se ter em mente que tudo resulta de objetivos traçados para a política econômica, havendo alguns pontos de conflitos, aparentes, diga-se de passagem, entre o processo de desenvolvimento nacional e os programas de política econômica.

Tomando-se o caso brasileiro, ao longo dos anos, diversos foram os programas de política econômica implantados, variando conforme as ideologias políticas e econômicas dos governantes e partidos detentores do poder político nacional. O fato é que, dentro de qualquer política econômica, independentemente de ideologias políticas, a preocupação com o sistema financeiro sempre foi ponto relevante. Nesse contexto, falar de desenvolvimento é tratar de algo que vem aparecendo nas Constituições Federais desde 1967 e 1969. Ocorre que, ao longo dos anos, a própria concepção de intervenção estatal, bem como as concepções políticas de governança, fizeram com que houvesse interpretações distintas sobre o que se pretendia por projetos de desenvolvimentistas, tal como se observou no Plano de Metas idealizado por Juscelino Kubitschek.

No Brasil, a ideia de desenvolvimento, há tempos convive com a adoção de políticas econômicas por parte dos governantes, porém, a partir da Constituição de 1988 houve evidente ampliação, com modificação positiva, do sentido empregado à expressão *desenvolvimento*, afastando-se a exclusividade da qualificação econômica. Aqui não se fala mais em políticas *desenvolvimentistas*, tais como as implementadas durante o regime militar, mas de um amplo processo de

desenvolvimento, no qual questões econômicas são postas lado a lado com as questões sociais, ambientais, etc.

O que se pretende demonstrar é que, esse processo de desenvolvimento adotado pelo país, poderá aparentemente colidir com programas de política econômica. No entanto, o conflito é aparente, já que, valendo-se dos dizeres de Fabio Nusdeo, é perfeitamente possível a convivência harmônica entre os fins amplos do processo de desenvolvimento e determinada política econômica.

[...] Assim, investimentos em setores *sociais* como educação, saúde, habitação, se, num primeiro momento, parecem desviar recursos das aplicações diretamente produtivas e econômicas, como estradas, usinas e poços de petróleo, na realidade irão poupar um conjunto muito severo de custos a se manifestarem logo adiante pela queda de produtividade da mão de obra, pelo aumento da criminalidade pelo solapamento da coesão social e tantos outros⁷⁰.

Deste modo, entende-se ser compatível o caminhar conjunto das políticas econômicas e do próprio processo de desenvolvimento do país. Retoma-se aqui a ideia de que a regulação do sistema financeiro nacional deve ser feita de modo a atingir as metas de desenvolvimento, muito mais amplas do que o mero preenchimento de requisitos econômicos, sendo justamente neste ponto que se observa a valiosa contribuição dada pela oferta de crédito, especialmente o microcrédito, que será abordado adiante. O fato é que a regulação do sistema financeiro para fins de consecução do desenvolvimento nacional deve ser realizada com base nos programas de política econômica adotados pelo país.

De grande valia o que diz Giovani Clark⁷¹ sobre o processo de desenvolvimento aliado à perspectiva regulatória no âmbito da adoção de políticas públicas econômicas. Clark parte de uma regra que parece irrevogável, qual seja a de que o desenvolvimento urbano, ou mesmo desenvolvimento nacional, necessita da concretização de políticas públicas que consagrem, além de aspectos econômicos, as vertentes sociais, culturais, etc. Como já foi mencionado, aí reside um dos pontos de divergência conceitual entre desenvolvimento e crescimento.

⁷⁰ NUSDEO, Fabio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁷¹ CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. *Estado Regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf>. Acesso em : 25 de outubro de 2011.

Interessante que o mesmo autor afirma viver o Brasil, Estado Democrático de Direito desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o chamado “*neoliberalismo de regulação*”. Trata-se de um modelo de Estado Regulador, com claras ideias neoliberais na medida em que se adequa, por exemplo, ao já mencionado Consenso de Washington, porém não sofre desestatização absoluta, na medida em que o Estado brasileiro continua obrigado a intervir de modo a assegurar os direitos sociais coletivos e individuais, não havendo assim que se falar em Estado mínimo.

É importante a análise de como o Brasil vem conduzindo sua política econômica, especialmente na última década, fazendo comparação com a história mais recente. Como afirma Matheus Felipe Castro⁷², ao longo do tempo, o país adotou uma política econômica de valorização do mercado externo, quando o correto seria o inverso, ou seja, o fortalecimento do mercado interno. A partir da Constituição de 1988 e, especialmente diante das políticas econômicas implantadas na última década, houve opção pelo fortalecimento do mercado interno, possibilitando ao país maior autonomia político-econômica, fato que, a partir do mercado financeiro, reflete em menor sujeição às políticas externas e às próprias crises financeiras mundiais. Porém, o déficit de industrialização do país ainda é muito alto.

Segundo Matheus Felipe Castro⁷³, o fortalecimento do mercado interno é fundamental para que o país tenha sucesso no processo de desenvolvimento, tendo sido esse o caminho adotado por países hoje considerados desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos da América. Nesse sentido, Matheus Castro⁷⁴, relendo Ha-Joon Chang, afirma que os países desenvolvidos não estariam no patamar em que estão se houvessem seguido as orientações políticas e econômicas que são impostas aos países em desenvolvimento. Daí a importância de o país possuir uma

⁷² CASTRO, Matheus Felipe. *Constituição, petróleo e desenvolvimento: a fórmula Celso Furtado para o Brasil*. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 48.

⁷³ CASTRO, Matheus Felipe. *Constituição, petróleo e desenvolvimento: a fórmula Celso Furtado para o Brasil*. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 48.

⁷⁴ CASTRO, Matheus Felipe. *Constituição, petróleo e desenvolvimento: a fórmula Celso Furtado para o Brasil*. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 48..

política econômica alinhada aos objetivos constitucionais, especialmente ao projeto de desenvolvimento planejado pelo constituinte originário em 1988, sendo a manutenção da estabilidade econômico-financeira, ponto crucial para que tal projeto possa ser concretizado ao longo dos anos, através da adoção de políticas pertinentes, tal como o microcrédito.

Tudo isso mostra a relação entre a adoção de políticas econômicas adequadas, a manutenção da sanidade do sistema financeiro e a possibilidade de adoção de práticas que promovam o desenvolvimento. Essa política econômica de valorização do mercado interno, que vem sendo ultimamente adotada pelo Brasil, explica o fato de o país estar conseguindo se manter diante da última grande crise financeira mundial, que vem assolando os países centrais, desde 2008. A política econômica nacional permitiu ao país a manutenção da estabilidade financeira suficiente para que o processo de desenvolvimento não seja interrompido ou mesmo deturpado pelas (des) orientações dos países considerados desenvolvidos. Trata-se de um processo inconcluso, que depende de constante adoção de políticas econômicas adequadas, daí porque não ser possível afirmar categoricamente que o Brasil permanecerá totalmente ileso à crise mundial.

O que se vê na Europa é que países como Grécia e Portugal vêm sendo obrigados, ao longo dos últimos anos, a adotar inúmeras medidas impostas pela União Europeia, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que na verdade não se revelam capazes de efetivamente retirá-los da grande crise financeira. A regulação eficiente dos mercados e políticas econômicas ocorrem, como sustentava Washington Peluso Albino de Souza⁷⁵, no âmbito da condução dos mercados, sem que o Estado possa ser considerado mínimo. O Estado conduz a política econômica adotada, através de mecanismos regulatórios, lembrando sempre que tais mecanismos devem estar aptos à promoção do desenvolvimento. Na Europa, com a crise, os Estados mais vulneráveis não estão conseguindo efetivar regulação eficaz e o contexto da integração econômica acaba sendo opressor.

No Brasil, o sistema financeiro, através de seus órgãos de regulação, tal como o Banco Central do Brasil, a CVM e outros, está também inserido dentro nesse cenário de políticas econômicas neoliberais de regulação. Porém, a opção anterior pelo controle da inflação levou os programas de política econômica do governo

⁷⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6ª ed. São Paulo: Ltr, 2005.

federal a cuidar, como principal objetivo, da estabilidade monetária. Esta, por sua vez, pode vir a promover o desenvolvimento – aí incluído os aspectos econômicos, sociais, ambientais, etc. – concretizado através de institutos financeiros, tal como o microcrédito.

3.2.1 Regulação financeira e bancária: a garantia da estabilidade econômica e monetária como base para políticas desenvolvimentistas

Não restam dúvidas de que a manutenção da estabilidade econômica e monetária de um país deve ser colocada como objetivo fundamental de qualquer política econômica em nível nacional. O programa de política econômica deve, por sua vez, caminhar em sincronia com os mecanismos de regulação, especialmente no que tange ao sistema financeiro nacional, posto que a manutenção da estabilidade também é encarada como fim necessário da regulação financeira e bancária.

A estabilidade econômica do país está diretamente relacionada à solidez das instituições bancárias. A importância da regulação financeira eficaz é evidente. Note-se que dentro do processo de desenvolvimento nacional, vários setores sociais e econômicos receberão aporte de recursos financeiros advindos dos cofres públicos, vez que o setor privado não possui capacidade econômica para sustentar tal demanda e não é esta sua finalidade ou responsabilidade.

Nesse cenário de investimentos de recursos, é possível destacar a figura do *crédito*, ou seja, o Estado passa a utilizar os cofres públicos para oferecer crédito a longo prazo ao setor privado. Esse processo pode levar ao aumento nos preços e consequentemente à inflação. Em razão disso, surge a falácia de que processos de desenvolvimento nacional são necessariamente acompanhados de aumento de inflação. O discurso é retórico porque, no caso brasileiro, o país vem passando por uma alavanca no processo desenvolvimentista, sem que necessariamente a inflação fique fora de controle. Óbvio que isso só é possível através de adoção de medidas econômicas, políticas e sociais que tratem aspectos econômicos e sociais de modo conjugado.

Especificamente sobre o *crédito*, é possível que o mesmo seja um instrumento fundamental, dentro do esquema regulatório do sistema financeiro, para a concretização do projeto de desenvolvimento nacional, porém, necessário se faz

que o país atinja a estabilidade econômica e monetária. A regulação financeira eficaz leva à estabilidade econômica e monetária, que, em processo concomitante, permite a implementação de projetos de expansão do crédito, como forma de impulsionar a economia e promover inclusão social.

A regulação financeira, em especial no setor bancário deve ser objeto de preocupação em níveis nacional e global. Como diz o economista Paul Krugman⁷⁶, experimenta-se desde a crise de 2008, a volta da economia da depressão, com o ressurgimento de problemas semelhante àqueles que a economia mundial enfrentou após a quebra da Bolsa de Nova York, impactando a década de 30. Note-se assim que não se trata de uma questão interna a cada país, mas de questão com repercussão na economia mundial, especialmente frente à globalização financeira vivenciada. As crises econômicas mundiais travam o sistema de crédito global, produzindo, nos dizeres do economista Krugman⁷⁷, “efeito conjunto da perda de confiança no sistema financeiro e da destruição de capital nas instituições financeiras”.

O caso brasileiro é interessante de ser analisado. O país tem conseguido, apesar da crise, manter a oferta de crédito, em decorrência da força das políticas econômicas e monetárias implantadas pelo governo. No entanto, para que os efeitos da crise mundial, que assola principalmente os países europeus, não causem maiores estragos na economia interna, faz-se necessária a manutenção da estabilidade econômica e monetária nacional, pela adoção de políticas econômicas adequadas, a partir de um ambiente regulado de maneira eficaz. É fato que a manutenção do regime de concessão de crédito, que atua na promoção do desenvolvimento nacional, depende da estabilidade econômica interna.

Ao que parece tudo se dá em cadeia: o desenvolvimento nacional incluindo poder ser concretizado também por intermédio de políticas de crédito, especificamente o microcrédito, que demanda uma economia estável, fruto da regulação financeira e bancária eficaz, em harmonia com a política econômica do país.

⁷⁶ KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*; tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.194.

⁷⁷ KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*; tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.195.

3.3 O SISTEMA FINANCEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Inicialmente, necessário observar que a questão social não pode ser colocada como algo secundário no atual modelo de Estado brasileiro. A própria Carta Constitucional vigente consagrou expressamente inúmeros direitos sociais que devem ser resguardados e implantados pelo poder público, podendo-se perfeitamente afirmar que a Constituição de 1988 reconheceu que o Estado possui responsabilidade pelo amparo e proteção do cidadão no que tange aos aspectos sociais, de inclusão e de promoção humanas.

Ao longo dos anos, inúmeras políticas públicas foram adotadas de modo a cumprir o desiderato social constitucionalmente previsto, resguardando assim os direitos dos cidadãos. O texto constitucional traz em seu arcabouço legislativo uma série de direitos, tais como os previstos no art. 7º, bem como o sistema de seguridade social, composto pela previdência, assistência e saúde e outros, construindo canais estatais de proteção social. Sobre o tema, José Celso Cardoso Junior e Luciana Jaccoud⁷⁸ lembram que “a construção de tais sistemas estatais responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia.”

O caso brasileiro, como dito anteriormente, é bastante singular, vez que, no contexto do tal neoliberalismo de regulação, o Estado se distancia daquele modelo de Estado provedor, ao tempo em que assume papel fundamental especialmente nas questões sociais. De certa forma, correto dizer que o mercado não consegue sanar as deficiências sociais ocasionadas pelo processo capitalista, de industrialização e automação, valorização do capital em detrimento do ser humano, restando ao Estado esse papel de correção de falha e de promoção do desenvolvimento.

Os autores citados reconhecem a existência de um Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), definido como:

⁷⁸ CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. *Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. Disponível em: <http://florencioaugusto.com/documentos/pol_ticas_sociais_no_brasil.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

[...] o conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza.

Evidente que esse sistema é responsável pelo crescente número de programas que especificamente atuam no campo social. Especialmente a partir de 2002, observou-se no Brasil um fenômeno de claro avanço no que tange à concretização de programas que visam a proteção social dos cidadãos, incluindo-se aí os programas de educação, emprego, habitação e até mesmo os de distribuição de renda como, por exemplo, o bolsa-família.

O Estado, composto por órgãos da administração direta e indireta, possui o dever de programar projetos de proteção aos direitos sociais, na medida em que se trata de objetivo do Estado (e não do Governo brasileiro). O respeito às normas constitucionais deve ser objeto de preocupação constante. Nesse contexto, é possível inserir o Sistema Financeiro Nacional, composto por seus diversos organismos, públicos e privados, como importante aliado na consecução de políticas sociais, isso se for bem regulado e monitorado. Em um primeiro momento, poder-se-ia chegar a conclusão falaciosa de que eficiência social e regulação financeira não se compatibilizam, em razão dos objetivos, que inicialmente podem se mostrar antagônicos. No entanto, o sistema financeiro pode ser dotado de uma capacidade extraordinária de proteção social, especialmente no que tange à utilização do instrumento do crédito como forma de inclusão e concretização dos direitos sociais, promovendo-se assim o desenvolvimento de um país, não só econômico, mas também social e humano.

O sistema financeiro pode e deve estar aliado às questões de políticas sociais, objetivando os ditames constitucionais de desenvolvimento nacional. O que se pretende sustentar é que sistema financeiro e bancário, regulação, eficiência social e desenvolvimento são fatores que não podem se autoexcluir, ou seja, com a devida regulação do sistema financeiro e bancário, o país poderá atingir um grau de eficiência social desejável, permitindo-se a concretização de políticas sociais que promovam o desenvolvimento nacional.

O Sistema Financeiro, em especial o setor bancário, ligado à questão da eficiência social, demandam, pois, regulação estatal que possibilite a adoção de critérios sociais relevantes como delineadores da atuação no setor. Importante

transcrever as palavras de Gary Dymksi⁷⁹, para quem “essas razões surgem do papel dos bancos como veículos-chaves para que se possa alcançar uma eficiência social – isto é, para promover oportunidades iguais para a aquisição de riquezas e para a estabilidade de renda”.

Continua o autor:

Entender essas razões exige uma mudança no foco do papel dos bancos numa estrutura macrofinanceira para o papel dos bancos num ambiente de empreendedorismo e de criação de riqueza. Isso significa mudar a atenção de *onde os bancos estão* na estrutura financeira – que é o foco de Minsky, uma vez que bancos são os pilares da acumulação de riquezas e dívidas – para a questão de *o que os bancos fazem*. Essa questão merece uma atenção especial, porque a forma de atuação dos bancos tem mudado significativamente ao longo dos últimos 60 anos, de modo que afeta a eficiência social do sistema bancário.

O Sistema Financeiro, especialmente o setor bancário, possui papel fundamental no que tange ao alcance da eficiência social pela qual o Estado se pauta. Não restam dúvidas, pois, que as políticas sociais devem ser incentivadas e levadas à cabo pelas instituições que compõem o Sistema Financeiro, necessitando-se assim de uma correta e eficiente regulação por parte do Estado. Não se coloca aqui que seja fácil regular o sistema financeiro, posto ser ele internacionalizado e volátil, porém, há que se empreender esforços para que tal regulação seja a mais eficaz possível.

Falar em eficiência social é adentrar numa seara que por vezes pode fugir do debate jurídico, ingressando em terreno mais estritamente econômico. Gary Dymksi⁸⁰ apresenta interessante análise sobre como se relacionam eficiência social e bancária, afirmando que as formas como se posicionam as instituições financeiras perante a sociedade são capazes de produzir desigualdades extremas. Na realidade, o que se verifica é uma verdadeira desigualdade de renda e riqueza, na medida em que os detentores de maior renda e riqueza tendem a se aproximar, até mesmo espacialmente, estando estes acessíveis aos negócios bancários, como por exemplo, ao crédito.

⁷⁹ DYMSKI, Gary. A eficiência social e a regulação bancária: lições da experiência americana. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 97.

⁸⁰ DYMSKI, Gary. A eficiência social e a regulação bancária: lições da experiência americana. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p.97.

O autor revela dois métodos para diminuição dessa desigualdade. O primeiro seria a adoção de programas de redistribuição de renda e riqueza. No caso brasileiro, nos últimos anos, o Estado, através das políticas de governo, tem levado à cabo alguns programas de redistribuição de renda e riqueza, podendo ser citado como exemplo o programa do Governo Federal denominado de Bolsa-Família. Aqui não se pretende adentrar às questões políticas que permeiam essa discussão, mas reconhecer o fato de que o programa efetivamente consegue, de alguma forma, redistribuir a renda e riqueza, fazendo movimentar a economia.

Programas como Bolsa-Família são responsáveis pela retirada de inúmeras famílias da condição de miserabilidade, fazendo com que essas pessoas possam ser incluídas no mercado, gerando empregos, receitas e movimentando as economias dos municípios, Estados e até mesmo do país. Trata-se de uma maneira até certo ponto segura de fazer chegar ao cidadão que realmente necessita de um auxílio financeiro, um aporte vindo diretamente dos cofres públicos, sem intermediários.

O segundo método defendido pelo autor é a “criação de instituições portais” (*gateways institutions*). Sobre a finalidade de tais instituições afirma Gary Dymksi⁸¹:

[...] cujo proposito seria em parte permitir que os membros da sociedade com recursos relativamente baixos obtivessem acesso a níveis mais elevados de recursos. Escolas e universidades são um conjunto-chave de instituições desse tipo; instituições de mercado de trabalho para a contratação e promoção de trabalhadores são outro; e instituições financeiras que promovem acesso ao crédito e capital são mais um. Este último ponto nos lembra de que os bancos são tanto mecanismos de alocação procurando minimizar riscos – e, portanto, agindo de forma a preservar ou aumentar a desigualdade social e espacial – , quanto “instituições portais”, que podem estender o crédito para unidades que tenham sido previamente excluídas do circuito de acumulação de capital.

As passagens acima transcritas são reveladoras de como as instituições financeiras e o próprio Sistema Financeiro são importantes para o alcance de máxima eficiência social e, conseqüentemente, diminuição das imensas desigualdades sociais e regionais. Revelam também o papel fundamental que possui o crédito, como mecanismo de concretização do princípio da igualdade. É justamente neste ponto que aqui se defende a utilização do microcrédito como forma

⁸¹ DYMSKI, Gary. A eficiência social e a regulação bancária: lições da experiência americana. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 103.

eficaz de promoção do desenvolvimento, ante à força que tal política social possui perante a sociedade..

A eficiência social, quando analisada sob o prisma das peculiaridades do mercado financeiro, deve considerar a justiça distributiva como referencial importante para regulação financeira. Quando se fala em justiça, não se pretende aqui ingressar nas diversas e profundas discussões sobre as acepções que tal vocábulo pode revelar, mas caracterizar um referencial necessário para a regulação financeira. Como lembra Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos⁸², a ideia de justiça permeia a própria Constituição Federal, em especial no art. 170, que trata da submissão da ordem econômica à justiça social. Essa relação entre justiça distributiva e regulação financeira é trabalhada pelo autor mencionado, que sintetiza dizendo:

[...] um mercado é um bem comum dos que dele participam; o mercado financeiro, em especial, sendo comum, num certo sentido, a todos os demais mercados, que, direta ou indiretamente, dele participam, é um bem comum por excelência, e de toda a sociedade; sendo um bem comum por excelência, o esquema ético que se coaduna com a adequada disciplina jurídica de sua regulação é, sem dúvida, portanto, o da justiça distributiva.

O autor parte da clássica divisão aristotélica entre justiça distributiva e justiça retributiva. A primeira, relacionada ao chamado bem comum, a segunda relacionada não com a distribuição, mas com a transação, bilateral por consequência, pressupondo a existência de um bem particular. É certo que o mercado, de igual modo o mercado financeiro, deve ser entendido como um bem comum, estando também sujeito às falhas de mercado. O fato é que os bens comuns são não exclusivos, resultando assim na busca por maior utilidade possível. Tomando-se como referencia a ideia trazida por Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos⁸³, conclui-se que as diversas vertentes inseridas no âmbito da regulação financeira, dentro do cenário democrático atribuído pela Constituição vigente, devem obedecer aos critérios e parâmetros da justiça distributiva, “que é exatamente a justiça social, a justiça dos direitos universalizáveis”. Assim, pode-se concluir que a incidência das

⁸² VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de. Justiça Distributiva: um valioso referencial para a disciplina da regulação jurídica. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Brasília, v1, n.1, dez de 2007.

⁸³ VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de. Justiça Distributiva: um valioso referencial para a disciplina da regulação jurídica. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Brasília, v1, n.1, dez de 2007.

normas constitucionais de justiça social no sistema financeiro, justificam as políticas sociais levadas a cabo pelo setor.

Retomando a ideia de estabilidade, econômica e de preços, apontada como um dos objetivos principais da regulação financeira é possível indicar, seguindo o pensamento de Flávio José Roman⁸⁴, que essa busca pela estabilidade deve ser considerada a primeira política econômica-social pretendida e implantada por um país, especialmente se analisado dentro do contexto de corrida inflacionária que assolou o Brasil há pouco tempo. Os últimos governos têm traçado como meta econômica a manutenção da estabilidade financeira e monetária, e consequentemente o freio ao aumento da inflação, sendo esta controlada positivamente, sobra espaço para que as autoridades financeiras voltem o foco de atuação para as políticas públicas relacionadas ao mercado financeiro.

Flávio José Roman⁸⁵ faz interessante recorte histórico ao relacionar a recente crise econômica mundial, iniciada em 2008, a uma falaciosa tentativa de diminuição ou restrição em relação “às preocupações com a funcionalidade social do sistema financeiro”. Diante da crise financeira mundial, é exatamente o incentivo às políticas sociais relacionadas ao sistema financeiro que vem ganhando força, até mesmo pelo fato de que, mais uma vez, lembrando o ocorrido no pós-crise de 1929, verifica-se o quão utópico é o ideal liberal de não intervenção do Estado na economia.

O autor destaca como norma constitucional de justiça social o art. 192, *caput* da Constituição da República, indicando que tal dispositivo obriga também as entidades privadas do sistema financeiro, que devem proceder suas atividades objetivando sempre a busca de justiça social, consumando-se assim o desenvolvimento equilibrado do país, tratado pelo dispositivo constitucional citado. Parece evidente que o sistema financeiro não está à margem do que dispõe a norma constitucional, retirando-se daí a importância da implantação das políticas sociais nesse setor que, sem dúvida alguma, é fundamental para que os objetivos constitucionais, especialmente o de desenvolvimento do país, sejam alcançados.

⁸⁴ ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

⁸⁵ ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

Importante observar ainda que o dispositivo constitucional mencionado, ao determinar que deverão ser atendidos os interesses da coletividade, obriga o sistema financeiro ao alinhamento e respeito com os demais princípios constitucionais, dando a concretude necessária para que essa norma possa ter aplicação eficaz. Sobre o tema, a abordagem de Erasto Villa-Verde Filho⁸⁶ afirma que o interesse coletivo de que trata a Constituição deve ser interpretado de forma conjunta com os demais princípios constitucionais, tais como a defesa do consumidor, a proteção ao meio ambiente, a dignidade da pessoa humana, dentre outros.

Menciona-se que um sistema financeiro bem regulado é capaz de cumprir sua função social, incentivando e ampliando as políticas públicas sociais de modo a concretizar os ditames constitucionais e produzir um resultado satisfatório, gerando externalidades positivas, ou seja, consequências que afetam positivamente terceiros. Sabe-se que o sistema financeiro em crise é capaz de gerar externalidades negativas, vez que o custo social de um risco sistêmico (*“quebradeira de bancos”*, por exemplo) é incalculável. O que se pretende com a regulação financeira eficaz é a produção de externalidades positivas, que tenham reflexos sociais positivos aos terceiros que não estão envolvidos diretamente no sistema.

O que se defende aqui é que tudo que foi dito sobre eficiência social relacionada ao mercado financeiro, bem como, a geração de externalidades positivas através da adoção de políticas sociais adequadas, se coaduna diretamente com a questão da facilitação e democratização do crédito, especialmente no que tange às políticas de microcrédito, resultando em promoção do desenvolvimento. Sobre essa relação, Vincenzo Demétrio Florenzano⁸⁷ associa diretamente a eficiência social no sistema financeiro ao sucesso no oferecimento de crédito às comunidades que possuem renda menos expressiva e se localizam em regiões periféricas aos centros financeiros.

Dessa forma, pode-se afirmar que a eficiência social no sistema financeiro, a partir de uma regulação eficaz, terá obrigatoriamente como um dos vetores

⁸⁶ VILLA-VERDE FILHO, Erasto. A função social do sistema financeiro nacional na Constituição de 1988. Cadernos EBAPE, Rio de Janeiro: FGV, n. 117, p. 1-95, jun. 2001, In: ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

⁸⁷ FLORENZANO, Vincenzo Demétrio. Sistema financeiro e responsabilidade social: uma proposta de regulação fundada na teoria da justiça e na análise econômica do direito. São Paulo: Textonovo, 2004.

principais a questão relacionada ao crédito. Retoma-se aqui a ideia do desenvolvimento das políticas de crédito ser dependente da manutenção da estabilidade econômica e monetária do país, possível através da regulação financeira. Mais uma vez, afirma-se que o crédito, em especial as políticas de incentivo ao microcrédito, podem ser grandes aliados na busca pela concretização dos valores sociais trazidos na Constituição Federal e, consequentemente, promovendo o desenvolvimento nacional com justiça social, tal qual consagrado constitucionalmente.

3.3.1. Políticas Sociais levadas a efeito pelo mercado financeiro. As políticas de microcrédito

Conforme assentado nos fundamentos expostos acima, é primordial que o mercado financeiro, inserido no sistema financeiro nacional, adote políticas sociais, buscando a eficiência social dentro do sistema e, por consequência, a concretização dos valores de justiça social consagrados constitucionalmente. Também já se adiantou que, dentro das políticas sociais a serem implantadas pelo mercado financeiro, a questão do crédito aparece como mola propulsora desse ideal de justiça social distributiva, em especial quando se tratam das políticas de microcrédito.

Inicialmente, para que se possa falar em políticas de microcrédito, faz-se necessário trazer alguma conceituação. Inúmeros são os conceitos adotados pela doutrina nacional e internacional, porém antes de abordar o tema do microcrédito importa diferenciar esse instituto das denominadas *microfinanças*. Para Flávio José Roman⁸⁸:

O conceito de microfinanças é mais largo que o de microcrédito, explicam Marden Marques Soares e Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. O primeiro conceito refere-se à prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, geralmente excluídas do sistema financeiro tradicional, mediante a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. Já o conceito de microcrédito caracteriza-se pela prestação desses serviços a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte mediante metodologia diferenciada, vale dizer, pela presença

⁸⁸ ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

dos seguintes elementos: a) agente de crédito; b) garantia solidária; e c) prazos curtos e valores crescentes.

Pode-se afirmar que o microcrédito seria uma aplicação restrita e com metodologia diferenciada do conceito de microfinanças. É possível que se encontre na doutrina nacional e até mesmo na doutrina estrangeira, tal como revela Horácio Esquivel⁸⁹, a utilização dos dois termos como sinônimos, porém é importante que se destaque que não o são. Buscando diferenciar tais institutos, Juliana Ortolani Deangelo⁹⁰ sintetiza:

[...] definimos, de forma simples, Instituições de Microfinanças (IMFs) como aquelas que trabalham com diferentes produtos microfinanceiros podendo ou não estar sob supervisão do Banco Central do Brasil; microcrédito como uma forma de empréstimo orientado, de pequeno porte, com metodologia própria, voltado para o desenvolvimento de atividade produtiva do setor formal e informal; e microfinanças como serviços financeiros voltados para a população carente que podem ser prestados por instituições autorizadas pelo governo.

Reforçando a doutrina mencionada, Sérgio Darcy da Silva Alves e Marden Marques Soares⁹¹ tratam as microfinanças como “a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional”. Já o microcrédito seria uma atividade concebida no contexto das microfinanças, sendo reconhecida como a principal do setor “pela importância que tem junto às políticas públicas de superação da miséria e pela geração de trabalho e renda”. Tem-se que as IMFs – Instituições de Microfinanças operam serviços financeiros variados, classificados como intermediação financeira ou correlacionados, que estão direcionados aos microempreendedores ou à população de baixa renda. Dentre esses diversos serviços, encontra-se o microcrédito.

Deste modo, quando se fala em microfinanças é preciso que se tenha em mente um contexto amplo, onde se encontram inseridos não só o serviço de

⁸⁹ ESQUIVEL, Horacio. Medición del efecto de las microfinanzas em México. *Comercio Exterior*, México, v. 60, n. 1, Enero de 2010.

⁹⁰ DANGELO, Juliana Ortolani. Microfinanças: contornos e ambiguidades da regulação brasileira. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo, v. 30, ano 8, p. 223, out-dez de 2005.

⁹¹ ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Disponível em: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/democratizacao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2010.

microcrédito, mas também os serviços de conta corrente, depósito, entre outros que são tradicionalmente disponibilizados pelo mercado financeiro tradicional. O grande ponto de diferenciação reside nos destinatários do microcrédito, ou seja, pessoas que possuem pouca renda e por tal motivo não têm acesso ao mercado financeiro clássico.

No presente trabalho é dado enfoque especial às ações voltadas ao microcrédito, vez que se acredita que as mesmas, possuindo cunho social e econômico, têm a capacidade de alavancar o país ao grau satisfatório de desenvolvimento, conforme dispõe o texto constitucional. A noção conceitual sobre o microcrédito já foi traçada quando da diferenciação em relação as microfinanças, porém, para que tal conceito seja melhor abordado, faz-se prudente colacionar o que diz Francisco Marcelo Barone⁹² (*et al*):

Microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica.

Conceituando microcrédito, Wilton Luiz Mota Almeida⁹³ afirma:

Em suma, é consenso que o microcrédito representa empréstimos de volume médio pequeno, com público alvo formado por pessoas com dificuldade de acesso ao sistema bancário tradicional e que são pequenos empresários ou que pretendem abrir um negócio cujo volume de investimento demandado é bem pequeno, na maioria das vezes abaixo de R\$ 5.000,00 (2009, p. 49).

Vê-se claramente que o microcrédito pode ser entendido como política de concessão de crédito a pessoas, físicas ou jurídicas, empreendedores, de modo a oportunizar a produção e consequentemente o fortalecimento da atividade no mercado. Deve-se ter em mente que o alcance do microcrédito se dá na órbita dos empreendedores de pequeno porte, ou microempreendedores, notadamente

⁹² BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002, p.14.

⁹³ ALMEIDA, Wilton Luiz Mota. *O sistema de microcrédito como estratégia de redução de pobreza: uma avaliação no âmbito dos municípios nordestinos*. Sergipe, 2009. 128p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) - Núcleo de Pós-Graduação em Pesquisa em Economia, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe.

aqueles que possuem mais dificuldade no acesso às condições normais de oferta de crédito impostas pelo sistema financeiro.

Nota-se que tal política é implantada no contexto das microfinanças, tendo como característica o fato de ser um crédito orientado, ou seja, o (micro) empreendedor receberá o montante em dinheiro, mas também a orientação específica no sentido do que fazer com aquele valor tomado por empréstimo. Diz-se que nessa modalidade há uma atuação fundamental das instituições no que tange ao pós-crédito. Aqui fala-se em instituições, vez que a ideia defendida é de que não se tratam exclusivamente de políticas públicas, mas sim de inserção do setor bancário privado, através de uma regulação que induza o fortalecimento desse tipo de crédito.

Além disso, pode-se claramente identificar alguns objetivos decorrentes da adoção de ações voltadas ao microcrédito, tais como: (a) combate à pobreza e (b) desenvolvimento local e/ou regional. É possível analisar esses objetivos como complementares e não excludentes, ou seja, não há que se falar em atingimento de apenas um deles, mas sim de uma perfeita comunhão no que tange à concretização de seus efeitos.

Acerca do primeiro objetivo elencado, Muhammad Yunus⁹⁴ afirma que o microcrédito surge originalmente como um instrumento de combate à pobreza, possuindo efeitos sociais evidentes. Nota-se claramente que o microcrédito surge como uma forma de promoção da inclusão social, buscando dar a determinado grupo de pessoas (empreendedores de pequeno porte) condições para o desenvolvimento de uma atividade empresarial, e por via de consequência trazendo concretização de valores como dignidade da pessoa humana. Assim, evidente que a consequência de qualquer ação de implementação de microcrédito deve ser a diminuição da pobreza.

O segundo objetivo mencionado liga-se diretamente com o primeiro, em perfeita comunhão. Falar em diminuição de pobreza implica obrigatoriamente em promoção do desenvolvimento, econômico e social, de determinado local ou região. Não se pode abandonar a ideia de que o microcrédito mostra ser um instrumento altamente eficaz na promoção de concretização do desenvolvimento. Desenvolver, como já dito, implica em concretização de valores econômicos e sociais, daí o

⁹⁴ YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

porquê desse objetivo se coadunar perfeitamente com o combate à pobreza mencionado anteriormente.

Como já dito, os destinatários dos programas de microcrédito são pequenos grupos de empreendedores que, normalmente não possuiriam acesso ao mercado financeiro normal. Sobre tal aspecto, Sérgio Darcy da Silva Alves e Marden Marques⁹⁵ Soares revelam que a grande maioria da população mundial pode ser considerada carente, vivendo com uma média de 3 (três) dólares americanos por dia, sendo que desse universo, 500 milhões podem ser considerados economicamente ativos, possuindo trabalho próprio em microempreendimentos ou são funcionários destes. Porém, esses microempreendedores não possuem as mesmas oportunidades financeiras que os de grande porte, vez que não têm acesso a serviços financeiros adequados. Os autores relatam que não falta somente o fornecimento de crédito, mas também instituições onde estes microempreendedores possam poupar com relativa segurança. Ainda segundo os autores, esse grupo que não possui um adequado acesso aos serviços financeiros corresponde a 80 % dos microempreendedores que possuem atividade plena nos países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Analisar esse percentual implica concluir que efetivamente o microcrédito possui um papel fundamental, social e econômico, capaz de efetivamente contribuir para o processo de desenvolvimento de um país. Além disso, como será visto adiante, não basta que o Estado assuma esse papel com a adoção de políticas públicas de microcrédito, sendo necessária a indução do setor privado, através de instrumentos regulatórios eficazes.

Essa inclusão do setor privado na propagação de oferta de microcrédito vai ganhando adeptos de maneira crescente. Sabe-se que o principal objetivo de uma instituição privada é a obtenção de lucros, sendo que as instituições ligadas ao sistema financeiro também não fogem desse padrão. Diante disso, um questionamento é inevitável: é possível maximizar a obtenção de lucros praticando e oferecendo microcrédito? A resposta parece ser positiva. Marcelo Neri⁹⁶ ressalta que

⁹⁵ SILVA, Sérgio Darcy da. MARQUES, Marden. *Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Disponível em: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/democraticacao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2010.

⁹⁶ NERI, Marcelo, BUCHMANN, Gabriel, HARRIS, Helen, ANDARI, Ana. *Microcrédito: teoria e prática*. Dentro do livro **Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro: perfil e**

“uma das razões principais do fascínio e da admiração despertados pelo microcrédito é que ele parece ser uma potencial solução ganha-ganha – o que os economistas chamam de melhora no sentido de Pareto”. Ora, parece inquestionável que o incentivo ao microcrédito pode sim, além de contribuir para a inclusão financeira e consequentemente diminuição da pobreza, aumentar os lucros dos bancos.

O mesmo autor afirma ainda que:

O microcrédito, na verdade, pode ser encarado, em uma ou mais dimensões, como uma política pública realizada com o espírito privado, devendo-se seu sucesso principalmente ao fato de se alicerçar em mecanismos de incentivos, o que permite atingir resultados eficientes. Com isso, as instituições privadas maximizadoras de lucro se beneficiam, por ampliarem seu portfólio com novos clientes antes considerados não atraentes, ao mesmo tempo em que contribuem para o combate à pobreza, mediante o fornecimento de serviços financeiros a pessoas de baixa renda antes à margem do sistema financeiro.

Diante de tal ideia, nota-se claramente que o incentivo ao microcrédito não traz consigo a ideia de que as instituições privadas estarão sendo obrigadas a assumir um papel social que originariamente caberia ao poder público. Esse aspecto social que é inerente ao microcrédito faz com que haja a possibilidade de coadunação de valores e intenções, tal qual se verifica quando da união entre obtenção de lucro e combate à pobreza. Poucos são os produtos decorrentes do mercado financeiro que possuem essa característica, e por isso a importância de uma evolução acelerada no que tange à difusão do microcrédito perante a sociedade brasileira, especialmente os pequenos empresários.

Alguns poderiam imaginar o microcrédito como uma política assistencialista, porém assim não deve ser considerado, segundo as ideias de Muhammad Yunus, pioneiro na difusão do microcrédito. Segundo Yunus⁹⁷, para que o microcrédito não seja confundido com uma política assistencialista, o mesmo deve ser gerenciado por um gestor privado ou público, porém sempre com o objetivo de propiciar retornos positivos. Infelizmente, especialmente no Brasil, tem-se atrelado a difusão do microcrédito apenas à atuação estatal, tornando-se assim única e exclusivamente política pública. O que se defende é a inclusão do setor privado neste grande nicho

performance dos clientes do CrediAmigo. Organização Marcelo Neri. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p.32.

⁹⁷ YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

que mostra ser o microcrédito, fazendo com que as pessoas tenham uma fundamental ajuda para saírem da pobreza ao mesmo tempo em que se concretize um fortalecimento das instituições financeiras privadas.

Marcelo Neri, referenciando Berger⁹⁸, aponta três caminhos para que haja lucratividade e sustentabilidade por parte das instituições privadas que trabalham com microcrédito:

- a) *Upgrading*: se dá através da criação de uma instituição financeira regulada por uma ONG, onde primeiro se estabelece uma instituição sem fins lucrativos e depois há a transformação em instituição lucrativa.
- b) *Downscaling*: se dá através de instituições financeiras já existentes, que passam a trabalhar com microcrédito. Aqui percebe-se a inserção de instituições já consolidadas no mercado financeiro e que, para maximizarem lucros e atenderem função social, resolvem ingressar nesse nicho mercadológico ainda pouco explorado.
- c) *Greenfields*: se dá através de criação de novas instituições financeiras que atuaram no mercado disponibilizando microcrédito.

Outro ponto que deve ser tratado é a necessidade de comunhão entre microcrédito e outras políticas públicas de caráter social, tal qual o Bolsa-família, implementado no Brasil há alguns anos. Esse sim um programa eminentemente público que, compatibilizado com o incentivo ao microcrédito por parte das instituições privadas, majora a possibilidade de sucesso no intento de promover inclusão social e diminuição da pobreza, contribuindo conseqüentemente para o desenvolvimento do país.

Independentemente de se tomar como objeto de estudo as microfinanças ou mais especificamente o microcrédito, fato é que tais políticas estão cada vez mais ganhando destaque internacional, contando, inclusive, com o apoio de países desenvolvidos, como os Estados Unidos e de organismos internacionais, como o Banco Mundial. Sobre o tema, Horacio Esquivel⁹⁹ afirma:

⁹⁸ NERI, Marcelo, BUCHMANN, Gabriel, HARRIS, Helen, ANDARI, Ana. Microcrédito: teoria e prática. In: NERI, Marcelo (Org). *Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro*: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p.32.

⁹⁹ ESQUIVEL, Horacio. Medición del efecto de las microfinanzas em México. *Comercio Exterior*, México, v. 60, n. 1, p.12, Enero de 2010.

Las microfinanzas no sugieron de los países desarrollados ni de sus grandes centros educativos y de investigación; no son um paradigma que las naciones pobres adapten de las más desarrolladas para tratar de aplicarlos a su circunstancia. Al contrario, los países desarrollados (Estados Unidos, 1997) y los organismos internacionales (Banco Mundial, 1995) decidieron apoyar el movimiento microfinanceiro [...].

Mais uma vez, tomando-se especificamente o microcrédito para análise, tem-se que este exerce papel fundamental dentro do sistema financeiro nacional, ganhando grande destaque como politica social eficiente, capaz de promover o desenvolvimento aliado à defesa dos direitos humanos, consagrando assim os princípios constitucionais fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana e outros. Assim, o microcrédito é um instrumento de grande valor, vez que consegue, dentro do sistema financeiro fazer com que o desenvolvimento econômico seja concretizado ao mesmo tempo com o desenvolvimento social, refletindo assim uma forma real de concretização do processo de desenvolvimento, nos termos tratados por Amartya Sen, Celso Furtado, Calixto Salomão e outros, promovendo inclusão social e retirando grande parte da população das condições de miserabilidade e pobreza. Assim, dizer que o microcrédito consegue trabalhar para que o econômico sirva ao humano não parece ser absurdo.

O microcrédito é um grande vetor de inclusão social, e consequentemente no próprio sistema financeiro, promovendo especificamente o desenvolvimento social do país que adota políticas claras de incentivo. É nesse contexto que o Estado passa a ter como dever a implantação de projetos que possam concretizar o valor de justiça social, sendo importante a regulação do sistema financeiro, e em especial a regulação do microcrédito. Regular o sistema de forma a incentivar e propiciar tais políticas, públicas e privadas, de microcrédito significa regular para o desenvolvimento e não somente para o controle de riscos e defesa do capital.

Como afirma Flávio José Roman¹⁰⁰, a própria Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu no microcrédito uma forma eficaz de promoção do desenvolvimento agregando valores de inclusão social, ao lançar, no ano de 2004, o *Ano Internacional do Microcrédito 2005*¹⁰¹. Dois anos depois, nova “vitória” do

¹⁰⁰ ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

¹⁰¹ Lançado em 18 de novembro de 2004, tendo como objetivo principal a democratização do acesso aos serviços financeiros, em especial para as pessoas de baixa renda. Teve ainda papel

microcrédito ao ser proclamado o ganhador do prêmio Nobel da Paz o senhor Muhammad Yunus, também conhecido como o “banqueiro dos pobres”, criador do Banco Grameen, localizado em Bangladesh. Relacionando-se com tal fato, observa-se o *desenvolvimento* como um direito humano dos povos, inserido nos direitos de solidariedade, devidamente reconhecido, inclusive, pela própria Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 41/128, de dezembro de 1986¹⁰².

Falar em microcrédito implica necessariamente referir essa figura de importância mundial, que dedicou grande parte de sua vida ao estudo das causas da pobreza da desigualdade mundial, buscando formas de promoção da inclusão e da concretização de valores sociais fundamentais para o desenvolvimento e bem-estar dos povos. Muhammad Yunus¹⁰³ faz análise profunda sobre a relação entre crescimento (e *não desenvolvimento*) econômico, aumento da pobreza e consequentemente das desigualdades, vinculando de forma correta o ideal liberal com o regime de pobreza que assola grande parte do mundo. A partir dessas análises chegou à ideia de que o processo de globalização, irreversível, devia ser encaminhado com supervisão, dizendo:

Eu defendo a ideia de globalização – que os mercados livres se expandam além das fronteiras nacionais [...]. A globalização, como princípio empresarial geral, pode trazer mais benefícios para os pobres do que qualquer outra alternativa. No entanto, sem supervisão e diretrizes adequadas, ela pode ser altamente destrutiva.

Partindo dessas ideias e com o forte objetivo de combater a pobreza, especialmente em Bangladesh, o *nobel* da paz se dedicou a entender os reais motivos pelos quais milhões de pessoas não conseguiam sair da pobreza, mesmo trabalhando duro nas suas atividades laborais. Muhammad Yunus relata que os primeiros pensamentos sobre a criação do Banco Grameen surgiram de experiências locais vividas junto a uma aldeia local, especialmente em conversar com uma camponesa de nome Sufiya que, explicando a natureza do problema, disse viver, como várias pessoas de sua aldeia, na dependência de um agiota local

fundamental na difusão do tema, levando ao conhecimento da sociedade como um todo a importância dessas políticas para o desenvolvimento nacional.

¹⁰² Conceitua desenvolvimento como processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda população e de todos os indivíduos com base em participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

¹⁰³ YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*; tradução Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2008, p. 21.

para que pudesse conseguir recursos financeiros necessários para o seu trabalho. Por tais empréstimos, eram submetidos a condições absurdas, além de serem cobradas taxas de juros altíssimas, minando qualquer possibilidade daquelas pessoas saírem da pobreza em que se encontravam.

Diante dessa situação, Yunus conta que tentou convencer o banco local a emprestar dinheiro aos pobres, de forma a que estes pudessem se livrar dos agiotas. Segundo Yunus¹⁰⁴ “o banco respondeu que os pobres não eram merecedores de crédito. Eles não tinham histórico de crédito nem podiam oferecer garantias”. Diante das inúmeras dificuldades de convencimento dos bancos a atuarem visando uma população de baixa renda, ele criou, em 1983, o “banco dos pobres”, com o nome de Banco Grameen.

A experiência de Bangladesh na implantação de política de microcrédito será melhor abordada em tópico próprio no decorrer do presente trabalho, mais adiante. Para já importa a fixação da ideia de que o microcrédito é fundamental para a promoção da dignidade da pessoa humana, sendo uma política social que deve ser aplicada no contexto do sistema financeiro nacional, a partir de regulação financeira eficiente.

Além do caso do Banco Grameen, outros projetos internacionais de microcrédito merecem destaque quando se pretende traçar um histórico do instituto. Pode-se citar a experiência da Indonésia, através do Bank Rakyat Indonésia (BRI), instituição financeira local que com pioneirismo se preocupou em prestar serviços financeiros destinados à população de baixa renda. Segundo relatam Francisco Marcelo Barone¹⁰⁵ (*et al*), ao longo dos anos essa instituição passou por algumas modificações estruturais, operando efetivamente como dois bancos, um banco de desenvolvimento destinado a concessão de empréstimos a grandes empresas e outro banco, popular, direcionado ao mercado de massa.

Ainda no contexto histórico do microcrédito, tomando-se a América Latina como espaço territorial a ser analisado, destaca-se o boliviano Banco Solidariedade

¹⁰⁴ YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*; tradução Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2008. p. 60.

¹⁰⁵ BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. p. 20.

S.A (BancoSol), surgido em 1992, exclusivamente focado em microcrédito. Sobre o banco afirmam Francisco Marcelo Barone¹⁰⁶ (*et al*):

O BancoSol atende aproximadamente 70.000 clientes, cerca de 70% mulheres, alcançando 40% dos usuários do setor bancário boliviano. Porém, em relação ao total de ativos dos bancos comerciais do sistema financeiro da Bolívia, sua participação é de aproximadamente 1%, evidenciando o pequeno valor dos empréstimos, característicos do tipo de clientela de da metodologia do microcrédito.

Diante do cenário até aqui apresentado, não restam dúvidas acerca da importância do microcrédito como meio de alcançar a eficiência social. No Brasil, conforme será mais tratado mais a frente, o microcrédito vincula-se particular e mais expressivamente às políticas públicas sociais implantadas pelo Estado. É justamente esse cenário que deve ser modificado, a partir de uma maior participação do setor privado, ficando ao Estado o papel de regulador, dando condições e impondo fiscalização sobre as ações dos regulados.

Além disso, instituições financeiras com larga incidência no mercado financeiro, como, por exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal, também vêm assumindo um papel de destaque no que tange ao microcrédito. Importante reafirmar que a eficaz regulação do sistema financeiro e especificamente do microcrédito, possibilitando e incentivando a inserção do setor privado do sistema financeiro no mercado de microcrédito, se mostra fundamental para a concretização do que Gilberto Bercovici¹⁰⁷ denomina de “projeto de desenvolvimento nacional”, galgado a partir do conjunto de preceitos da Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁶ BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. p. 20.

¹⁰⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

4 O INCENTIVO AO MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA SOCIAL. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS ATUAIS

Analizadas as relações existentes entre a Regulação do Sistema Financeiro e o processo de desenvolvimento pretendido para o país, cumpre agora ingressar de forma mais objetiva e específica em alguns aspectos que colocam o microcrédito como política social essencial para o desenvolvimento nacional, abrangendo-se questões econômicas e sociais.

O microcrédito, como instrumento de disponibilização de crédito para pequenos empreendedores, com pequena renda, pode vir a ser a mola propulsora do processo de desenvolvimento do país, vez que tais empreendedores estarão aptos a transformar o crédito recebido em riqueza, favorecendo e fortalecendo o próprio empreendimento também o Brasil. Para isso, é importante que haja preocupação e investimento no mercado de microfinanças, especificamente no que tange ao microcrédito, democratizando o acesso ao crédito a centenas de microempreendedores.

A história revela que no Brasil, até 1994, praticamente inexistia um mercado de microfinanças e microcrédito, em razão da instabilidade econômica do país, com altas taxas de inflação. Somente depois de alcançada a estabilidade macroeconômica, na segunda metade dos anos 90 foi possível enxergar o crescimento do mercado de microfinanças, amparado e subsidiado pelo aumento do interesse governamental no setor.

Flávio José Roman¹⁰⁸ revela que em meados de 1989, um ano após a promulgação da Constituição Federal vigente, o Brasil contava com taxa de inflação de 1,764%. Nesse cenário, as políticas públicas estavam concentradas no controle inflacionário, responsável por causar o grande déficit social, assim, até o ano de 1994 o Brasil tinha como ideal principal o controle inflacionário, deixando em segundo plano a concretização de políticas sociais necessárias. Pode-se perceber a evidente relação entre manutenção da estabilidade macroeconômica e o incentivo ao crédito, especificamente o microcrédito, como forma de promoção do

¹⁰⁸ ROMAN, Flávio José. ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

desenvolvimento. Impossível implementar políticas de microcrédito sem que haja necessário ambiente de estabilidade macroeconômica, sendo assim imprescindível para que essa política social de tamanha importância possa efetivamente contribuir para o processo de desenvolvimento do país.

Entretanto, apesar da evolução apresentada nos últimos anos, não se pode ainda afirmar que haja efetiva preocupação do sistema financeiro, em especial das instituições privadas, com a implantação de políticas sociais que colaborem de forma eficaz para o processo de desenvolvimento nacional. O fato é que, no Brasil, as instituições financeiras ainda são muito criticadas pela ausência de uma preocupação social. Esse cenário é apresentado por Muhammad Yunus¹⁰⁹ em entrevista concedida à Revista Istoé Dinheiro, na qual afirma: “sou contra o que os bancos fazem no Brasil”. Essa posição se revela basicamente pela falta de preocupação dos bancos no que se refere à eliminação da pobreza e efetivação de um adequado desenvolvimento do país, como será adiante abordado.

4.1 REGULAÇÃO FINANCEIRA E MICROCRÉDITO: O RISCO BANCÁRIO E A OFERTA DE CRÉDITO. A NECESSÁRIA ESTABILIDADE MACROECONÔMICA COMO PRESSUPOSTO

Já foi assentado no presente estudo a relação existente entre estabilidade macroeconômica, microcrédito e desenvolvimento, especialmente no que tange à necessidade de manutenção da estabilidade macroeconômica, objetivo primeiro de qualquer política econômica adotada, para que haja financiamento do crescimento e do desenvolvimento. Também restou consolidado que a estabilidade somente é alcançada a partir de ações positivas por parte do Estado, através de eficiente sistema regulatório, capaz de controlar riscos bancários e, conseqüentemente, de possibilitar que a oferta de crédito não seja abalada. Para tanto, existem diversos modelos de regulação financeira, cada qual priorizando determinado fator específico. Tudo isso parece inquestionável e deve ser levado em conta quando da análise do papel do microcrédito no processo de desenvolvimento do país.

¹⁰⁹109 YUNUS, Muhammad. *ISTOÉ Dinheiro*. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/2583_SOU+CONTRA+O+QUE+OS+BAN>. Acesso em 07 de dezembro de 2011.

De fato, pensar em estabilidade macroeconômica do país é partir do pressuposto de que as instituições financeiras precisam de solidez para enfrentar os riscos bancários a que estão sujeitas, decorrendo daí a necessidade imperiosa de regulação financeira capaz de ao mesmo tempo, proteger o mercado bancário interno e fortalecer o país economicamente. Neste ponto, importa destacar o pensamento de Flávio Roman¹¹⁰ quando aduz que a política macroeconômica do país deve estar voltada para a busca pela estabilidade macroeconômica, indo além do que o simples controle dos níveis de inflação. Retoma-se aqui a ideia de que os ambientes financeiro e bancário são vulneráveis aos riscos sistêmicos geradores de crises sistêmicas, nocivas à sociedade, do ponto de vista econômico e social. Daí a necessidade de que o Estado, através de um sistema regulatório, realize o controle necessário para que o ambiente financeiro permaneça sadio e não inpace negativamente sobre as políticas econômicas e sociais que são pretendidas para o país.

Regulação financeira pressupõe certo nível de intervenção do Estado com a finalidade de controlar os efeitos das crises que assolam o setor e manter a estabilidade macroeconômica do país, de modo a proporcionar o incremento de políticas sociais e econômicas adequadas à efetivação do modelo constitucional vigente. Atualmente, falar em regulação financeira remete necessariamente à última grande crise econômica financeira mundial vivenciada desde o ano de 2008, especialmente nos países centrais da Europa. Essa crise teria potencial para repercutir, no Brasil, sobre as políticas sociais, entre elas, o microcrédito, porém, não é isso que se defende. Na verdade, a funcionalidade social do sistema financeiro deve servir como fator inibidor dos efeitos dessa crise econômica financeira, evitando sua maior incidência.

O cenário da crise econômica financeira mundial não pode dar azo à adoção de políticas restritivas às ações sociais. Não pode, de igual forma, ser justificativa para a diminuição na oferta de crédito, especialmente o microcrédito. O incentivo e a concretização de políticas sociais ligadas ao sistema financeiro tem papel inverso, qual seja o de tornar o país mais preparado para enfrentar os efeitos da crise mundial.

¹¹⁰ ROMAN, Flávio José. ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

A regulação financeira, objetivando o controle dos riscos bancários e a manutenção da estabilidade macroeconômica, passa a ganhar contornos internacionais, rompendo as fronteiras de cada país, isso em detrimento de uma notória liberalização financeira evidenciada a partir das últimas décadas, como uma etapa do processo de globalização financeira. Segundo Philip Arestis e Santonu Basu¹¹¹ fazem-se necessários uma instituição financeira global e uma moeda internacional única, de modo a fortalecer a regulação do sistema financeiro internacional.

Nessa esteira, pode ser ressaltada a ideia de Jairo Saddi¹¹² ao afirmar que na história recente do sistema financeiro há um movimento pendular entre desregulação e retomada de modelos regulatórios mais rígidos. De fato, esse movimento pode claramente ser verificado ao se proceder a análise das recorrentes crises mundiais que, ao serem deflagradas, passam a clamar por um maior controle regulatório. Tem-se verificado que nos momentos críticos, o capitalismo se socorre do Estado para que haja a manutenção do modelo, sem grandes abalos estruturais. Ademais, tem-se por assentado que a regulação financeira, em âmbito nacional e internacional, deve ter como pressuposto a manutenção ou criação de um ambiente macroeconômico estável, que incentive e mantenha políticas sociais ligadas ao sistema financeiro, em especial aquelas relacionadas à concessão de crédito.

A oferta de *crédito* é mecanismo fundamental para que se avance no processo de desenvolvimento do país, porém faz-se necessário que haja a imposição de regulação financeira eficaz, capaz de controlar os riscos bancários e manter a estabilidade macroeconômica nacional. Só assim as instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas, terão a capacidade de implementarem e difundirem o crédito, em especial na modalidade de microcrédito, beneficiando milhares de pequenos empreendedores que não possuem acesso ao sistema de financiamento comumente ofertado no mercado financeiro. Aqui se externa o fato de que o microcrédito não pode ser somente uma política pública, de iniciativa estatal, mas deve, através de uma eficaz regulação, ser adotada como prática corrente nas instituições privadas, tendo assim maior alcance social e atingindo o objetivo de incluir determinado setor da sociedade, especialmente nos contextos excludentes.

¹¹¹ ARESTIS, Philip; BASU, Santonu. Globalização financeira e regulação. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 57.

¹¹² SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Textonovo, 2001, p. 225

4.2 DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO E POLÍTICAS SOCIAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO

O sistema financeiro não se encontra alheio às necessidades sociais pelas quais passam quase todos os países do mundo, com raras exceções. Isso quer dizer que este sistema, que por si só já é de grande complexidade e importância econômica, deve assumir relevante papel no que tange à concretização de preceitos sociais e efetivação do processo de desenvolvimento nacional, que vem sendo implantado no Brasil, em especial após a promulgação da Constituição vigente.

No âmbito das políticas sociais a serem implementadas pelas instituições financeiras, a partir de regulação eficaz e indutiva, destaca-se a figura do *crédito*, aqui amplamente considerado. Tal como afirmou Marcelo Neri¹¹³, a população que vive um estado econômico e social de pobreza não precisa de caridade, mas de oportunidades para que possam ascender socialmente e recuperar a dignidade por vezes perdida. Aqui se retoma a ideia de que o *crédito*, em especial as políticas de microcrédito, não pode se transformar em política assistencialista, que induza o beneficiário a permanecer no estado de inércia, sempre contando com a “ajuda” do poder público.

O fato é que o crédito precisa necessariamente passar por forte processo de democratização, no sentido de permitir maior acesso por aqueles cidadãos deixados à margem do sistema financeiro. Falar em democratização de algo é fazer remissão a valores constitucionais, que possuem extrema importância para o ordenamento jurídico nacional. A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil um Estado Democrático de Direito, ou como defendem autores constitucionalistas, a exemplo de Paulo Bonavides¹¹⁴, o Estado Democrático Social de Direito, para quem:

[...] a Constituição do Estado social na democracia é a Constituição do conflito, dos conteúdos dinâmicos, do pluralismo, da tensão renovada entre a igualdade e a liberdade; por isso mesmo, a Constituição dos direitos sociais básicos, das normas programáticas, ao contrário portanto da Constituição do Estado liberal, que pretendia ser a Constituição do repouso, do formalismo, da harmonia, da rígida separação de poderes, do divórcio entre o Estado e a Sociedade.

¹¹³ NERI, Marcelo. Nanocrédito e combate a pobreza. In: NERI, Marcelo (org.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p.250.

¹¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 393.

O presente estudo defende a análise da expansão do microcrédito não como uma mera opção por parte do Estado, mas sim como necessidade que se impõe em razão de imposição constitucional. O sistema financeiro deve sofrer regulação indutiva, capaz de promover o incentivo ao microcrédito como forma de concretização dos valores constitucionalmente previstos, de cunho social e econômico, representando importante instrumento de promoção do desenvolvimento. Não é possível analisar a democratização do crédito, em especial do microcrédito, longe dos ditames constitucionais.

O texto constitucional possui imensurável importância para o desenvolvimento do país, nos aspectos econômicos, sociais, ambientais, etc. A concretização gradativa do texto constitucional passa por crescente efetivação de valores democráticos, o que particularmente deve ser implementado também no âmbito do sistema financeiro, mais especificamente pela oferta de crédito. Como ensina Paulo Bonavides¹¹⁵, a concretização do texto constitucional se revela o grande desafio ao longo da história do constitucionalismo nacional, alertando o doutrinador que “um clima anticonstituição, ou seja, contrário ao espírito da Constituição, se está formando nas cúpulas empresariais mais retrógradas, assim como em algumas regiões de liderança política, ameaçando minar os alicerces do regime e desfigurar valores”. No contexto do sistema financeiro, há que se fixar a ideia de que devem os valores constitucionais, especialmente os sociais, ser objeto de preocupações, cabendo ao Estado a indução necessária para que gradativamente possam ser concretizados os valores fundamentais para o desenvolvimento do país.

O mercado financeiro e o mercado de crédito passam por momentos contraditórios ao longo do tempo, ora se expandindo, ora se retraindo, a depender da política econômica adotada pelo país, bem como das condições macroeconômicas vivenciadas. Como já mencionado, em épocas de crise econômica há uma tendência óbvia de se restringir a oferta de crédito, enquanto que a estabilidade macroeconômica gera um ambiente propício para a difusão e expansão do mercado de crédito.

No Brasil, no corrente ano de 2012, é notória a expansão do mercado creditício, havendo verdadeira enxurrada de crédito disponível à grande parte da população, inclusive com a queda brusca nas taxas de juros praticadas pelas

¹¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 394.

instituições financeiras, movimento que se alastrou tanto nos chamados bancos públicos, quanto nos bancos privados. No entanto, como será tratado adiante, não se pode confundir o microcrédito com o crédito destinado ao consumo, que efetivamente se atrela precipuamente às questões econômicas do país, afastando-se sobremaneira do aspecto social.

Tanto o crédito quanto o microcrédito vêm sendo democratizados, permitindo que maior parcela da população tenha acesso. Essa democratização não significa necessariamente que haverá concessão de crédito sem nenhum controle sobre alguns aspectos importantes que garantam a rentabilidade e a manutenção da sanidade mercadológica. Assim, mesmo num momento de efetiva ampliação da oferta de crédito (e microcrédito) existe a necessidade de racionamento, especialmente quando o cliente em foco for cidadão considerado pobre, de reduzida capacidade econômica.

Mais uma vez necessário mencionar Marcelo Neri, para quem existe um conflito entre a capacidade de pagamento e o benefício social decorrente de um alcance mais abrangente do crédito para a população de mais baixa renda. Nesse sentido, aparentemente menor seria o benefício social quanto maior fosse a capacidade de pagamento do tomador de crédito. Assim, de forma sintetizada, o autor resume a situação a um “dilema do crédito como instrumento de alívio à pobreza”, representado pela seguinte situação: como aumentar o bem-estar do pobre de acordo com a capacidade de pagamento deste? Essa questão parece bastante complicada de ser enfrentada, especialmente em um país como o Brasil, em razão da desigualdade social e da clara marginalização de grande parte da população.

Assim, falar em democratização do crédito é falar em expansão da oferta de crédito. Para demonstrar estatisticamente essa expansão, importante observar alguns dados disponibilizados no Relatório de Estabilidade Financeira¹¹⁶, produzido pelo Banco Central do Brasil, que assim revela:

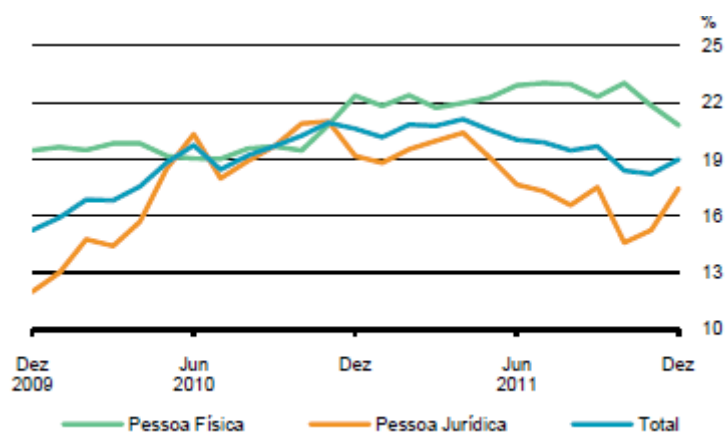
O crédito concedido pelo sistema financeiro apresentou, no ano, uma trajetória de continuidade de expansão, porém em ritmo mais moderado. A inadimplência da carteira de pessoas físicas (PF) apresentou elevação, com expectativa de estabilização nos próximos meses. A modalidade com maior ritmo de crescimento continuou sendo o financiamento habitacional,

¹¹⁶ Relatório de Estabilidade Financeira, Março de 2012, v.11, n. 1, Brasília. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2012_03/refP.pdf> Acesso em: 15 de maio de 2012.

enquanto a principal responsável pela alta na inadimplência foi o financiamento de veículos.

O primeiro gráfico que merece ser destacado é a evolução no crescimento anual da carteira de crédito, amplamente considerado, tendo como destinatários pessoas físicas e pessoas jurídicas. O gráfico abaixo revela que, na média, há uma progressão nesta carteira, representando nítida evolução na oferta de crédito à população. Aqui não se distingue o crédito produtivo orientado do crédito livre, ou seja, trata-se de panorama macro, que busca retratar o momento do país no que tange à disponibilização de crédito.

Gráfico 1 – Crescimento anual na carteira de crédito.



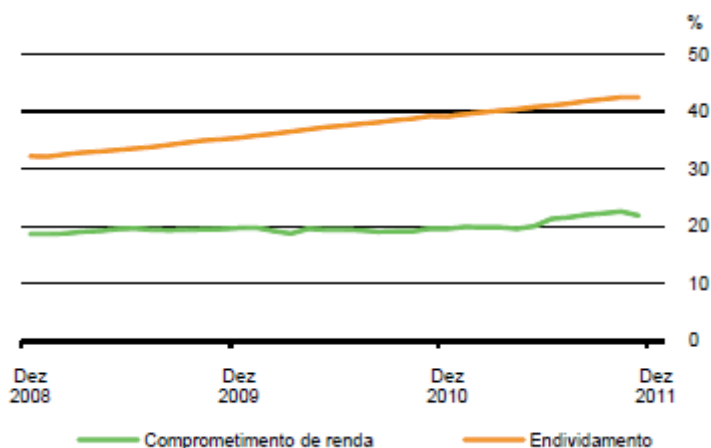
Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira – BACEN – 2012.

Notícias são frequentes, especialmente ligadas ao crédito pessoal ofertado para consumo, no sentido de que as instituições vêm adotando posicionamento mais duro quanto à concessão dessa espécie de crédito, em virtude dos altos índices de inadimplência verificados nos últimos anos¹¹⁷. Assim, nota-se claramente que existem espécies de crédito incapazes de atender efetivamente o seu papel social, vez que não promovem a inclusão social, mas ampliam a exclusão, na medida em que retiram das pessoas mais pobres a pouca capacidade econômica que possuem.

¹¹⁷ O crédito para financiamento de veículos, por exemplo, vem sendo restringido conforme aponta matéria do Jornal Folha de São Paulo, edição *on-line*, destacando que a taxa de inadimplência atingiu o recorde em 2012, chegando a 5,52%, o que vem tendo como consequência uma maior filtragem por parte das instituições financeiras quando da concessão do crédito. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1068161-taxa-de-inadimplencia-de-veiculos-bate-recorde-em-fevereiro.shtml>>. Acesso em: 15 de maio de 2012.

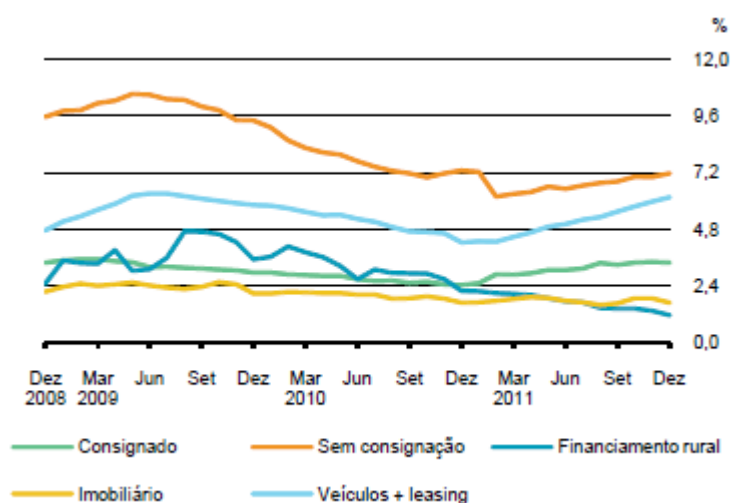
Para ilustrar, verifica-se, através dos gráficos abaixo, o crescente endividamento da população brasileira e o consequente aumento da inadimplência.

Gráfico 2 – Comprometimento da renda e endividamento das famílias



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira – BACEN – 2012.

Gráfico 3 – Inadimplência PF por modalidade

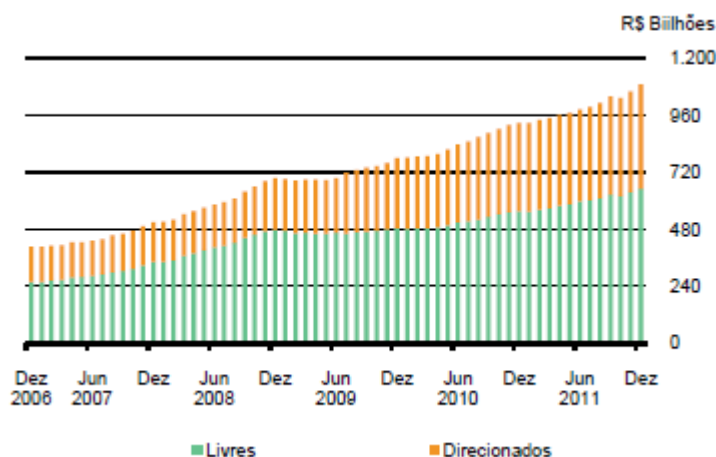


Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira – BACEN – 2012.

O microcrédito se distancia da situação retratada, consolidando-se como instrumento eficaz de desenvolvimento econômico e social, desde que haja regulação indutiva, e não somente de controle de riscos. Trata-se não de um simples endividamento oportuno, mas de endividamento orientado, que servirá para implementar e desenvolver uma atividade empresarial de pequeno porte, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento do país. Da mesma forma,

dados estatísticos apontam o aumento na modalidade de crédito direcionado disponibilizado às pessoas jurídicas, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Crédito PJ segundo o direcionamento dos recursos

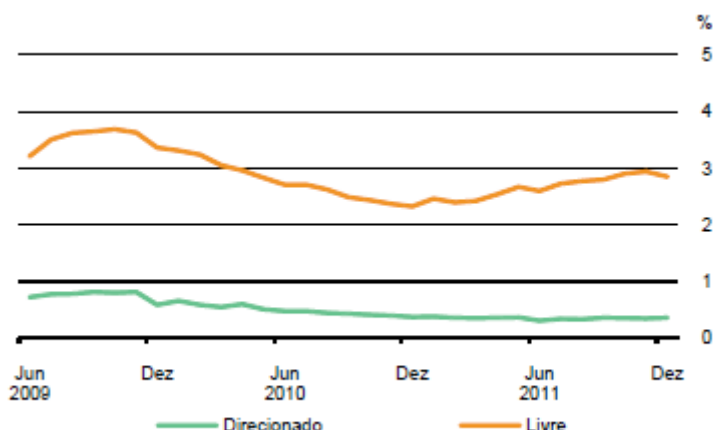


Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira – BACEN – 2012.

Interessante observar que o crédito direcionado¹¹⁸, a exemplo do microcrédito, possui nível de inadimplência reduzido quando comparado ao crédito livre, tal como revela o gráfico abaixo. Porém, o crédito direcionado ainda é muito concentrado nos bancos públicos. O setor privado participa do crédito direcionado de forma tímida, em virtude de considerar que tal modalidade, por possuir uma taxa de juros menor, não é economicamente rentável. É do Estado a responsabilidade de, através de um sistema de regulação eficaz, incentivar a expansão do crédito direcionado no setor privado, compensando de alguma forma as eventuais perdas por (suposta) baixa rentabilidade, não podendo o ente estatal permanecer em estado de inércia e nem mesmo se contentar na adoção de políticas estritamente públicas de ofertas de crédito orientado à pequenos empreendedores.

¹¹⁸ Crédito direcionado pode ser considerado aquele em que há uma destinação específica para o montante levantado, havendo o pagamento de menores taxas de juros, isso em razão de serem considerados setores especiais e estratégicos para a concretização de políticas econômicas e sociais. A partir do conceito utilizado pelo Banco Central do Brasil, é possível afirmar que existem três espécies de crédito direcionado: o rural, o imobiliário e o microcrédito. De fato a expansão do microcrédito ainda é muito ínfima quando comparada com as duas outras modalidades de crédito direcionado.

Gráfico 5 – Inadimplência PJ por origem do recurso.



Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira – BACEN – 2012.

Assim, a democratização do crédito passa por um crescente direcionamento do mesmo. Não se pode falar em mercado de crédito totalmente livre, vez que o direcionamento é fundamental para que o Estado possa atingir objetivos específicos de desenvolvimento econômico e social. Sobre o tema, Ernani Teixeira Torres Filho¹¹⁹ alerta:

Imaginar um mercado de crédito sem qualquer forma de direcionamento não parece ser uma visão realista nem desejável. Em todo o mundo, o direcionamento do crédito é um instrumento utilizado pelos Estados Nacionais para atingirem seus objetivos de política econômica e social. Os mecanismos utilizados para tanto variam em cada país conforme a história, a amplitude e a profundidade dos sistemas nacionais de crédito.

Esse processo de democratização do crédito, especialmente em se tratando de microcrédito, ganhou destaque nas últimas décadas, momento em que as instituições financeiras passaram a perceber que, além de interessante setor a ser explorado economicamente, trata-se também de efetivar uma nova concepção social do setor privado, ante a denominada função social que cada empresa deve buscar se orientar.

¹¹⁹ TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Crédito: situação atual e perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 35-50, jun. 2006. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimen to/revista/rev2502.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2012.

Como lembra Marden Marques¹²⁰, as microfinanças foram inicialmente exploradas em sua grande maioria por Organizações não Governamentais (ONG) e ainda por alguns bancos como o bengalês *Grameen Bank*, o *Bank Rakyat*, da Indonésia e o boliviano *Banco Sol*. O mesmo autor relata ainda que nos últimos anos houve significativo avanço nesse mercado, estimando-se que já existam mais de 10 (dez) mil instituições especializadas, atendendo parte importante da população mundial que vive em condições de pobreza e, normalmente, não teriam acesso ao crédito disponibilizado pelo sistema financeiro comum. Certo que o Brasil ainda não possui uma oferta de microcrédito condizente com a demanda, passando justamente por aí a necessária regulação indutiva do sistema financeiro, tal como se defende no presente estudo.

O avanço ainda se revela incipiente, especialmente no cenário nacional, pela ausência de regulação eficaz dessa atividade financeira, a ser realizada pelo Estado de forma indutiva, adotando medidas proativas no sentido de fortalecer a ideia do microcrédito no âmbito do setor privado do sistema financeiro e promovendo assim um impacto social positivo capaz de diminuir a pobreza e contribuir para o desenvolvimento do país nos exatos termos previstos no diploma constitucional.

4.3 O MICROCRÉDITO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

A partir dessa análise geral acerca do *crédito* e, em especial do *microcrédito*, ante a ideia de que o sistema financeiro nacional necessita incrementar políticas sociais capazes de trabalhar o econômico sem se esquecer do humano, na medida em que desenvolvem o país e retiram pessoas da situação de profunda pobreza, parte-se agora para análise do microcrédito no sistema financeiro nacional, apontando-se como essa política vem sendo implantada ao longo dos anos.

No Brasil, nas últimas décadas, o microcrédito decorre de políticas locais e regionais e da participação efetiva do Estado, seja como agente financiador, no caso das políticas públicas de microcrédito, seja como agente incentivador e responsável por criar as condições necessárias para que o setor privado possa exercer a atividade. Repita-se que a participação do setor privado ainda é muito

¹²⁰ ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Disponível em: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/democratizacao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2010.

tímida, em virtude de suposta diminuição de lucratividade no momento em que se investe em crédito direcionado, como o microcrédito. Essa baixa lucratividade não retrata fielmente a realidade, vez que, apesar das taxas de juros serem efetivamente menores, há baixíssimo índice de inadimplência quando comparado com a concessão de crédito livre, tal qual o crédito para consumo.

Reforçando a ideia de que o microcrédito não pode ser considerado atividade pouco rentável, é possível utilizar como exemplo os dados relativos ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), instituição que mais trabalha como o crédito direcionado no Brasil. Trata-se de um exemplo específico, vez que a instituição possui características próprias, no entanto, retrata ao menos em parte o cenário mencionado. Matéria jornalística publicada pelo portal FOLHA.com em março de 2011 estampa manchete anunciando que o BNDES atingiu, no ano de 2010, o lucro recorde de R\$ 9,9 bilhões. Óbvio que esse resultado possui inúmeros fatores determinantes, entre eles a crescente carteira de crédito e a diminuição do índice de inadimplência, porém, serve para quebrar, ou ao menos relativizar, o dogma de que operar com crédito direcionado se torna atividade absolutamente não rentável.

Ao contrário do que se imagina, desde 1973 existem experiências nacionais ligadas ao microcrédito, mais especificamente na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, onde foi criado o chamado Programa UNO, organização não governamental que trabalhava na concessão de crédito aos trabalhadores de baixa renda, sendo este um crédito orientado, através de uma mínima capacitação desses trabalhadores “clientes”. Os recursos para implantação do referido programa foram captados inicialmente através de doações e posteriormente através de linhas de crédito ofertadas em parceria com bancos locais. Tal programa foi extinto em 1991, em razão de não ter-se tornado autossustentável.

Além do Programa UNO, outras experiências relacionadas ao microcrédito foram desenvolvidas, sendo importante destacar o denominado sistema CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores, surgido inicialmente no Rio Grande do Sul, como entidade de apoio aos microempreendedores de baixa renda, implementando a oferta de crédito aliada à capacitação daqueles que iriam gerir os negócios. A partir do sistema CEAPE implantado no sul do Brasil, o projeto foi estendido aos demais Estados, especialmente os nordestinos, tendo, em 1989, sido constituído no Maranhão e no Rio Grande do Norte. Na década de noventa houve

avanço nessa expansão, chegando ao Distrito Federal, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Piauí, entre outros. O fato é que o Sistema CEAPE ainda permanece em plena atividade no país, destacando-se no setor das microfinanças juntamente com o programa CrediAmigo, instituído pelo Banco do Nordeste do Brasil.

Apesar dessa expansão, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que efetivamente o microcrédito se torne instrumento de promoção do desenvolvimento e atinja os fins sociais e humanos constitucionalmente pretendidos. Um dos grandes problemas enfrentados é o desvirtuamento dessa política, com a consequente falta de instrumentalização por parte das instituições financeiras, fazendo com que o modelo nacional se distancie do modelo bengalês, implantado pelo *Banco Grameen*, já relatado no presente estudo.

Em matéria legislativa, importante destacar inicialmente a Lei 9.790/99, responsável pela permissão de ONG de microcrédito atuar qualificada como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), e a Medida Provisória n. 1.894, convertida na Lei n. 10.194 de fevereiro de 2001, responsável pela criação das SCMs (Sociedades de Crédito ao Microempreendedor), equiparadas, para efeitos legais, às instituições financeiras comuns. Esses dois instrumentos normativos possuem extrema importância no tratamento do microcrédito no Brasil.

Conforme relatam Marden Marques Soares e Abelardo Duarte de Melo Sobrinho, uma série de estudos desenvolvidos entre os anos de 1995 e 1999 foram utilizados para a construção do marco legal e regulatório, sendo discutidos dois modelos diferentes de microcrédito.

O primeiro modelo, chamado de *desenvolvimentista*, parte da defesa de que os programas de microcrédito devem servir como eficaz instrumento de enfrentamento da grande pobreza que assola o país, sendo assim as instituições financeiras (IMF – Instituições de Microfinanças) travestidas de agentes de desenvolvimento social. Por esse modelo, o crédito não é simplesmente ofertado aos clientes, havendo acompanhamento efetivo ao empreendedor tomador do empréstimo, através de orientações diversas, desde capacitação técnica até o processo de comercialização do produto fruto do empreendimento.

Já o segundo modelo, chamado de *minimalista*, prega que as instituições financeiras (IMF) devem ofertar aos clientes serviços financeiros de qualidade, mas com a função de atingir a própria sustentabilidade, não havendo qualquer preocupação com capacitação prévia dos tomadores de empréstimos.

Diante desses dois modelos acerca da implantação de programas de microcrédito, cabe ressaltar que, conforme afirma Marden Marques Soares, no Brasil, as IMF foram criadas a partir da adoção do modelo minimalista. Aponta o autor algumas razões para tanto, entre elas a maior possibilidade de que as IMF atinjam a auto-sustentabilidade, vez que não teriam custos operacionais com a capacitação dos clientes. Nesse modelo não haveria necessidade de subsídio às IMF, ao contrário do modelo desenvolvimentista, e ocorre uma relativização da eficácia das capacitações aos pequenos empreendedores, vez que na maioria dos casos o interesse se resume ao recebimento do crédito.

Não é possível considerar adequado este modelo de microcrédito adotado pelo Brasil, que não atende à função precípua do programa idealizado por Muahammad Yunus, impedindo que se materialize a principal consequência de sua implantação, qual seja, a promoção do econômico atrelado ao humano, o desenvolvimento na expressão mais ampla possível, servindo como fundamental instrumento de política social. De fato, o Estado, através dos órgãos reguladores das instituições financeiras, deve colocar em pratica modelo regulatório indutivo, que incentive a prática do microcrédito no seu viés desenvolvimentista, possibilitando que os fins sociais sejam perseguidos e alcançados de forma mais ativa.

A efetivação de um modelo desenvolvimentista de microcrédito no Brasil passa necessariamente pelo papel do Estado como ente público regulador, induzindo as instituições financeiras a ingressarem nesse nicho de mercado, que pode ser rentável e ao mesmo tempo eficaz no combate à pobreza, motor do desenvolvimento conforme programado no texto constitucional. Isso passa também pelo tratamento dado ao microcrédito no âmbito dos poderes legislativo e executivo.

Ainda acerca da regulamentação da atividade no Brasil, importante mencionar a Resolução 2.874, de 26 de julho de 2001, que dispõe sobre a constituição e o funcionamento das SCM. Segundo Fernando Nogueira da Costa¹²¹, também contribui para o pouco desenvolvimento do microcrédito no âmbito do setor privado, porque “o modelo institucional adotado pelo Brasil não é o do Banco *Grameen*”,

¹²¹ COSTA, Fernando Nogueira da. *Microcrédito no Brasil*. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1805&tp=a>. Acesso em: 13 de maio de 2012.

sendo vedado inclusive que as SCM adotem o nome de bancos, estando impedidas de captação de depósito¹²².

O desenrolar histórico do microcrédito no Brasil é retratado pelo Relatório de Gilson Bittencourt, conforme ressalta Fernando Nogueira da Costa¹²³, apontando periodização em fases temporais bem definidas. A primeira fase compreende o período entre os anos de 1972 e 1988, com destaque para a atuação das ONGs, havendo enfoque principal nas atividades rurais. A segunda fase inicia-se em 1989 e vai até 1997, aonde se destaca a atuação dos governos municipais como operadores diretos do microcrédito, aumentando-se também o cooperativismo de crédito. A terceira fase se dá entre os anos de 1998 e 2002, quando houve a criação de um marco legal para o microcrédito, através das SCM e OSCIP, com a implementação de programas de microcrédito por parte do BNDES e Banco do Nordeste do Brasil. A quarta e última fase inicia-se em 2003, no início do mandato do Presidente Lula. Sobre os objetivos nessa fase, destaca o autor mencionado:

Os objetivos de sua política de microcrédito e microfinanças era facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando à geração de renda e trabalho. Objetivava também facilitar e ampliar o acesso aos serviços financeiros pela população de baixa renda (...). Em 2005, com a perda de competitividade do microcrédito tradicional face ao de uso livre, concedido principalmente pelos bancos públicos, houve por bem criar o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado.

Perceba-se que a partir do ano de 2003 parece haver pelo menos a tentativa de se iniciar necessária modificação, ou reestruturação, do modelo de microcrédito tradicionalmente adotado pelo país, através de iniciativas de incentivo para a participação das instituições financeiras comerciais no mercado de microcrédito. A título de exemplo, ressalte-se que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, criado através da Lei n. 11.110 de abril de 2005, permitiu que as SCM deixassem de trabalhar exclusivamente com crédito, possibilitando a exploração de outros serviços financeiros, o que poderia de alguma maneira amenizar a então criticada ausência de sustentabilidade dessas instituições, tendo tal ampliação da

¹²² Como as SCM não podem captar depósitos de seus clientes, não há a internalização monetária, não sendo possível atribuir a essas entidades a denominação de *banco*. Isso faz com que o Banco Central se exima da responsabilidade de emprestador de última instância, em caso de crise sistêmica.

¹²³ COSTA, Fernando Nogueira da. *Microcrédito no Brasil*. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1805&tp=a>. Acesso em: 13 de maio de 2012.

área de atuação das SCM sido reforçada a partir da Lei n. 11.524, de setembro de 2007¹²⁴.

O interesse dos bancos privados ainda era insignificante, o que fez com que o Governo Federal, em 2006, através do Conselho Monetário Nacional, aumentasse os valores máximos para a concessão de empréstimos relativos ao microcrédito, procurando incentivar e expandir essa modalidade. Frise-se que, desde julho de 2003¹²⁵, os bancos eram obrigados a emprestar 2% dos saldos captados em contas correntes em concessão de crédito de pequeno valor, com taxa de juros limitada a 2% ao mês, a exemplo do microcrédito, sendo que o descumprimento de tal exigência obrigava a transferência desse percentual ao Banco Central do Brasil, como depósito obrigatório.

Ainda assim, a história revela que muitos bancos preferiam transferir o percentual ao Banco Central a ter que realizar operações de créditos visando a classe produtiva de baixa renda. Esse cenário, ainda hoje pode ser verificado, valendo ressaltar que o programa de microcrédito produtivo que mais se aproxima do ideal ainda é o mantido pelo Banco do Nordeste do Brasil, como será adiante visto. Há um longo caminho a ser percorrido para que se chegue à concretização de um microcrédito que efetivamente atinja suas funções precípuas, e este caminho deve ser trilhado a partir da comunhão entre o setor público e o privado.

A partir do tratamento legislativo acima apontado, é possível sintetizar que o microcrédito possui duas maneiras de disponibilização para a população de microempreendedores de baixa renda: por instituições sem fins lucrativos ou por instituições com fins lucrativos. As primeiras podem se constituir através de ONGs, fundos municipais e OSCIPs, já as segundas podem se constituir através de SCMs, autorizadas pelo Banco Central, ou as próprias instituições comerciais que trabalham com linhas de crédito (bancos tradicionais). Os bancos de fomento, tais

¹²⁴ Art. 11. O art. 1º da Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais:

I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional;

¹²⁵ Tal exigência surgiu a partir da Resolução n. 3.109, de 23 de julho de 2003, expedida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com competência atribuída pela Medida Provisória n. 122, de 25 de julho de 2003.

como o BNDES e o BNB também possuem relevante participação nos programas de microcrédito desenvolvidos atualmente no país.

Sem dúvida, a expansão do microcrédito e a consecução dos fins econômicos e sociais pretendidos passam necessariamente pela maior difusão do programa junto às instituições com fins lucrativos, especialmente as tradicionais, pouco preocupadas com aspectos sociais. Esse caminho requer a redefinição do papel das instituições financeiras e bancárias que compõem o sistema financeiro nacional, de fato, no Brasil, os bancos não assumem papel social relevante e a situação só não é mais drástica em razão da influência exercida pelo governo federal, que através da regulação e regulamentação tenta induzir a maior ampliação da participação dessas instituições em torno de expectativas sociais, tal como o microcrédito.

Além disso, ao que parece, o *Grameen Bank* se prepara para começar suas atividades de microcrédito no Brasil, como afirmou Muhammad Yunus¹²⁶ em entrevista à Revista Exame, em 02 de junho de 2010. Na entrevista o economista fundador do *Grameen Bank* justifica a opção por começar a operar no Brasil a partir da grandeza econômica e da influência que o país exerce na América Latina, mesmo com os níveis altos de pobreza e desigualdade social que ainda apresenta. O “banqueiro dos pobres” afirma:

Tomando como referencia o desempenho de nossas outras operações, acredito que em cinco anos poderemos alcançar a marca de 10.000 famílias. No inicio, vamos operar com apenas uma base, mas a ideia é levar o Grameen Bank para todo o Brasil. Nossa missão é oferecer crédito para reduzir a pobreza onde quer que seja.

Fica evidente que, para o economista precursor do microcrédito, esse programa precisa ser expandido para que a população possa deixar a situação de pobreza extrema. Trata-se da utilização do crédito como instrumento eficaz de diminuição das desigualdades sociais, fortalecendo-se assim as instituições, a sociedade e também a economia nacional.

¹²⁶ YUNUS, Muhammad. *Revista Exame*, 02 de junho de 2010, Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/inc/pop_print.html>. Acesso em 07 de dezembro de 2011.

4.3.1. A importância do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): expectativas e resultados.

Como já dito, importante marco para a disseminação do microcrédito no âmbito nacional foi a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, instituído pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005. Este programa demonstra, pelo menos em parte, a preocupação do governo federal em efetivamente expandir a oferta de crédito direcionado aos microempreendedores, que ficam à margem do mercado financeiro comum, sem condições de desenvolverem suas atividades econômicas e, conseqüentemente, permanecendo numa zona de pobreza inaceitável para o país que vislumbra a consecução do pleno desenvolvimento.

O Programa Nacional objetiva não apenas a disponibilização de recursos para a oferta de microcrédito entre os microempreendedores populares, mas também o acompanhamento técnico às instituições de microcrédito de modo que o serviço seja prestado de forma mais eficaz possível. Alguns pontos interessantes podem ser observados no próprio sítio hospedado na grande rede, aonde estão pontuados alguns fatores relacionados ao microcrédito produtivo orientado, tais como:

- . O atendimento ao empreendedor deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;
- . O contato com o empreendedor deve ser mantido durante o período do contrato de acerto, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e
- . O valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este¹²⁷.

Observa-se claramente que o microcrédito produtivo orientado possui como característica fundamental o atendimento especializado ao tomador do empréstimo, de modo a garantir que o capital emprestado seja efetivamente utilizado em atividade empreendedora. Há também nítida preocupação com a situação econômica do tomador do empréstimo, de modo a possibilitar que o mesmo tenha

¹²⁷ Retirado da Internet. Disponível em:< http://www2.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_duvidas.asp>. Acesso em 12 de fevereiro de 2012.

condições efetivas de ascender socialmente, havendo uma preocupação que vai muito além da simples adimplência.

Para que possa efetivamente trazer relevância prática o Programa tem como fontes de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e a parcela de recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito, como estabelecido pela Lei. 10.735 de 2003. Tais recursos serão geridos de acordo com a natureza da operadora de microcrédito, de forma que os recursos do FAT serão operados pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia e BNDES, instituições financeiras oficiais. Já os recursos provenientes dos depósitos à vista serão operados pelos bancos comerciais, os bancos múltiplos e a própria Caixa Econômica Federal.

Pelo fato de utilizarem recursos decorrentes dos depósitos à vista realizados junto ao Banco Central do Brasil, há a necessidade de participação do Conselho Monetário Nacional no âmbito do Programa, como órgão regulador e regulamentador da utilização de tais recursos, de forma a garantir que requisitos sejam obedecidos e haja a atingimento do objetivo precípua estabelecido desde a criação do Programa.

O PNMPPO vem demonstrando ser um programa de fundamental importância para o desenvolvimento do país, difundindo a ideia do microcrédito e induzindo à ampliação na sua operacionalização. Os resultados do Programa são divulgados trimestralmente através de Relatórios, sendo fundamental referenciar aqui alguns dados colhidos do Relatório de Dados do Programa de Microcrédito – 4º Trimestre de 2011¹²⁸, de forma a ilustrar a perspectiva mais recente de difusão do microcrédito no âmbito nacional. Esse relatório revela que os últimos três meses do ano de 2011 houve alto volume de microcrédito concedido, mais precisamente 745.727, sendo que 90,26% deste montante foram destinados ao setor informal, como mostra a representação abaixo, fato esse que demonstra claramente a relevância do microcrédito.

128

Retirado da Internet Disponível em:
<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140136E4676492656E/Relat%C3%B3rio%204%C2%BA%20Trimestre%202011.pdf>

Tabela 1 – Clientes do Microcrédito Produtivo Orientado por situação jurídica

Situação Jurídica	Clientes ativos em 31/12/2011	Clientes atendidos no trimestre	Valor (R\$)
Formais	44.044 3,56%	28.136 3,65%	124.297.462,95 9,74%
Informais	1.193.162 96,44%	742.041 96,36%	1.152.050.272,68 90,26%
Total	1.237.206 100,00%	770.177 100,00%	1.276.347.735,63 100,00%

Fonte: Relatório de Dados do Programa de Microcrédito – 4º Trimestre de 2011

É possível ainda observar que, de acordo com o Relatório do 4º trimestre de 2011, a concessão do microcrédito produtivo orientado tende a se concentrar nos Bancos de Desenvolvimento e nas OSCIPs, não havendo grande expansão perante as instituições financeiras tradicionais. O resultado apresentado demonstra ainda forte concentração no que tange a operacionalização do microcrédito produtivo orientado, havendo a necessidade premente de maior participação dos diversos setores do sistema financeiro.

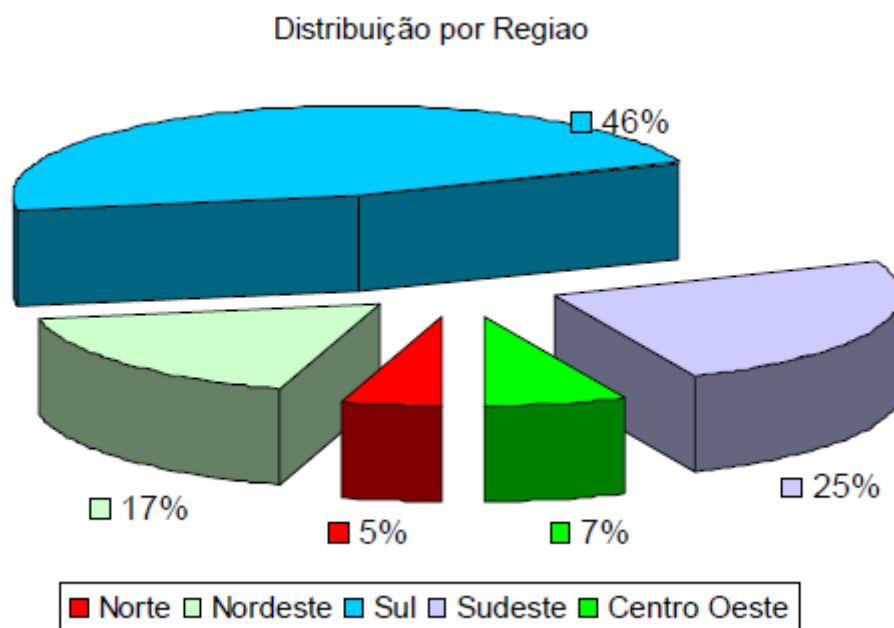
Tabela 2 - Carteira ativa por constituição jurídica no 4º trimestre de 2011

Constituição jurídica	Valor (R\$) da carteira ativa até 31/12/2011	
Agência de fomento	17.426.939,55	1,09%
Banco Cooperativo	20.717.863,29	1,29%
Banco de Desenvolvimento	1.144.881.595,38	71,31%
Cooperativa de Crédito	45.234.417,28	2,82%
IFO – Instituição Financeira Operadora	148.670.295,98	9,26%
OSCIP	228.612.811,57	14,24%
Total:	1.605.543.923,05	100%

Fonte: Relatório de Dados do Programa de Microcrédito – 4º Trimestre de 2011

Por fim, o último resultado que merece destaque aponta a discrepância na distribuição do microcrédito produtivo orientado quando se toma como referência a região geográfica do país. O Brasil é um país continental, com grande extensão territorial, e que convive com enormes desigualdades regionais, tanto nos aspectos sociais quanto nos econômicos. A distribuição do microcrédito produtivo orientado, segundo o relatório mencionado, também é desigual nas diversas regiões do país, sendo este um ponto a ser questionado. O microcrédito se apresenta como forte instrumento de promoção do desenvolvimento, unindo o social ao econômico, não se podendo pensar em pleno desenvolvimento a partir de um cenário de aprofundada desigualdades sociais. Do mesmo modo, não se pode admitir que programa de tamanha importância atinja de forma desigual as diversas regiões do país. Ressalte-se, ainda, que não há uma aplicação às avessas do princípio da igualdade material, vez que a desigualdade que seria tolerável era a que privilegiasse e direcionasse esse tipo de crédito para a população mais carente do país, localizada exatamente nas regiões hoje menos favorecidas. Tal cenário é retratado pelo gráfico abaixo.

Gráfico 6 – Distribuição do microcrédito produtivo orientado por região.



Fonte: Relatório de Dados do Programa de Microcrédito – 4º Trimestre de 2011

Diante do que foi exposto, fica evidente a importância do Programa Nacional de Microcrédito Orientado para a crescente expansão desta espécie de concessão de crédito, que não pode de forma alguma ser confundida com a oferta de crédito livre ao consumo. Espera-se que, através de uma eficaz regulação e da manutenção da estabilidade macroeconômica no país, as instituições financeiras privadas possam adotar o microcrédito como importante serviço dentro do mercado financeiro, possibilitando assim que mais pessoas tenham acesso ao crédito orientado e possam desenvolver suas atividades produtivas de forma adequada.

4.3.2. O crédito ao consumo e o microcrédito. A difusão do crédito e a redução de juros para o consumo.

Como já mencionado ao longo deste trabalho, há uma evolução significativa no que tange à oferta de crédito, especialmente analisadas as últimas décadas. Ocorre que essa evolução encontra-se muito mais relacionada ao crédito para consumo do que ao crédito produtivo, a exemplo do microcrédito. Já foi traçado o atual estágio do microcrédito no âmbito nacional, podendo-se afirmar que ainda há muito a ser feito para que o país efetivamente desenvolva programas eficazes para alcançar o resultado econômico e social desejado.

O Brasil passou, nos últimos anos, por uma crescente e até mesmo irresponsável “onda” de massificação do crédito para consumo, que não possui quase nenhuma relação com o microcrédito, aqui defendido como instrumento de promoção do desenvolvimento. Quando se afirma que através do microcrédito é possível democratizar o acesso ao crédito, atingindo parte da população pobre excluída do mercado financeiro comum, não se pretende afirmar que essa população pobre não seja objeto de cobiça por parte das instituições financeiras. Na verdade, a população detentora de baixa renda possui acesso ao crédito, mas a um crédito que na maioria das vezes se torna nocivo, por não promover o desenvolvimento social, causando um número astronômico de inadimplência, o denominado superendividamento da população mais carente.

Muito se tem falado da tentativa do Governo Federal em frear o *spread bancário*, que nada mais é do que a diferença entre os juros pagos na captação de recursos e os que são pagos nas operações de empréstimos. O crédito ao consumo massificado concedido pelos bancos sempre foi considerado o grande responsável

pelo elevado *spread* verificado no Brasil, isso porque os bancos buscam superar a alta inadimplência através da prática de juros altos, o que torna a atividade absurdamente rentável. Sobre o tema, Fernando Nogueira Costa¹²⁹ sintetiza afirmando que os altos *spreads* compensam a grande inadimplência que assola o mercado de crédito massificado ao consumo. Se a lógica fosse outra, as instituições financeiras não teriam tanto interesse em conceder crédito a parcela da população que, na maioria das vezes, não possui sequer uma garantia bancária para oferecer.

Não restam dúvidas acerca da diferença existente entre o microcrédito e o crédito livre para consumo. Este último é o responsável pelo crescente endividamento da população brasileira de baixa renda, gerando altos índices de inadimplência e trazendo reduzidos benefícios sociais ao país. A própria facilitação do acesso ao cartão de crédito fez com que um maior número de pessoas, muitas vezes com pequena renda mensal, tivesse ao seu dispor um tipo crédito pelo qual se paga, em caso de inadimplência, elevada taxa de juros mensal, além de outros encargos financeiros decorrentes da operação, tal como IOF (imposto sobre operações financeiras). Sobre a expansão da utilização e do consequente endividamento através do cartão de crédito é possível pontuar várias razões, porém a mais contundente se resume ao fato de que nesta modalidade o consumidor tem verdadeira desburocratização do crédito, sem exigências e garantias normais a qualquer outra modalidade.

O crédito livre ao consumidor foi sendo difundido no âmbito nacional, passando por períodos nos quais inúmeras exigências eram necessárias para que fosse realizada a liberação do crédito. Por tempos, os estabelecimentos comerciais trocavam informações entre si, de forma a dar maior segurança possível à relação de crédito que se pretendia concretizar. Tal situação foi-se modificando, sendo que houve verdadeira facilitação do acesso ao crédito destinado ao consumo, processo que possui como fato determinante a edição, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), da Resolução n. 45 de 31 de dezembro de 1966, responsável pela instituição do crédito direto ao consumidor, obrigando as instituições financeiras a destinarem 40% de seus recursos para essa modalidade de crédito, momento em que o país vive grande aumento no volume de crédito livre ao consumidor,

¹²⁹ COSTA, Fernando Nogueira da. *Microcrédito no Brasil*. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1805&tp=a>. Acesso em: 13 de maio de 2012.

Aliado às políticas de incentivo e propagação do crédito livre ao consumidor, a estabilidade monetária, com a consequente queda nos índices inflacionários, a partir da criação do Plano Real, fez com que houvesse a democratização desta modalidade de crédito, estando o consumidor cada vez mais incentivado a se endividar. Nota-se que juntamente com a difusão do crédito ao consumidor, verifica-se crescente o fenômeno do endividamento de grande parcela da população brasileira, que passa a ser estimulada a cada vez consumir mais. Esse processo acarreta melhora pontual nos índices econômicos nacionais, podendo aumentar a produção e gerar empregos, no entanto, ao contrário das políticas de microcrédito orientado, o crédito ao consumo não consegue atingir o fim social pretendido, não contribuindo para o efetivo processo de desenvolvimento nacional.

O grande problema da massificação do crédito ao consumidor leva grande parcela da população que vive em estado de pobreza ao endividamento, ou seja, consome-se mais por um lado, mas por outro lado cada vez mais as pessoas ficam endividadas. Não há a possibilidade de desenvolvimento social, vez que essa modalidade de crédito não tem como finalidade precípua a diminuição das desigualdades sociais, contribuindo basicamente para a melhora dos indicadores macroeconômicos. Assim, o país cresce economicamente, mas não se desenvolve de maneira integral e adequada.

A análise histórica da capacidade mostra que a sociedade surgida após a Revolução Industrial mudou os parâmetros da economia de mercado, vez que o aumento da produção de bens de consumo e o aprimoramento destes modificaram o comportamento de milhões de consumidores, não sendo mais suficientes aqueles produtos considerados essenciais para a sobrevivência digna do ser humano. Essa é a lógica do mercado capitalista, o que se consegue através da difusão do crédito ao consumo.

Nos últimos anos, ocorreu crescente avanço do crédito ao consumo, sem que houvesse a necessária preocupação acerca dos elementos e reflexos sociais decorrentes desse processo. As instituições financeiras, desprovidas de seu papel social, atacam com voracidade através da oferta de crédito, fazendo com que os consumidores fiquem cada vez mais endividados e estagnados socialmente. A utilização inadvertida do crédito ao consumo acaba por provocar grande desestabilização da economia nacional, pela banalização do crédito. Nesse ponto, o Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078 de 11 de setembro de 1990, possui

importante papel no que tange à proteção do consumidor frente as abusividades cometidas pelas instituições financeiras.

Defende-se aqui a diferença entre as políticas de incentivo ao microcrédito produtivo orientado e as políticas de expansão do crédito livre ao consumo. De fato, nos últimos anos, o Brasil vem experimentando períodos de difusão do crédito livre ao consumo, despreocupado das questões sociais, o que obstaculiza o projeto de desenvolvimento nacional programado pelo constituinte originário. Neste ano de 2012, vivencia-se um momento no qual o Governo Federal anuncia a queda na taxa básica de juros (Taxa Selic), fazendo com que as instituições financeiras diminuam bruscamente as taxas de juros praticadas no mercado financeiro, com o objetivo de atingir o maior número de pessoas possível. Instituições como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil capitaneiam essa “onda” de queda dos juros. Aqui não se pretende afirmar que esse processo seja totalmente prejudicial para a sociedade, mas é possível asseverar que não é capaz de atingir com profundidade a grande pobreza que ainda assola o país, meta capaz de ser alcançada pela expansão do microcrédito, especialmente na carteira de serviços financeiros oferecidos pelas instituições privadas.

4.3.3. A regulação do microcrédito e o papel dos agentes reguladores. Atuação do BACEN e do CMN.

Não se pode negar que nos últimos anos o microcrédito vem se expandido graças à participação decisiva das instituições do poder público, tendo as mesmas papel fundamental na inserção do modelo no âmbito nacional, com vistas a atingir os resultados positivos acima mencionados. Ocorre que não é possível excluir a necessidade de crescente participação do setor privado, o que começa a ser verificado, porém, ainda de forma bastante lenta.

Já foi mencionado que a participação do setor privado ganha novos contornos com a criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) pela Lei n. 10.194/2001, sendo este um marco legal importante no que tange à participação do setor lucrativo no campo do microcrédito. Deste modo, a partir deste marco, é possível que OSCIP e instituições financeiras criem SCMs, sendo que estas últimas devem ter o funcionamento autorizado pelo Banco Central do Brasil, sendo também supervisionadas por este órgão. Além disso, a lei regulamenta em seu artigo

primeiro a sujeição das SCMs ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional, *in verbis*:

Art. 1º É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais:
 I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional;
 II - terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional;
 III - sujeitar-se-ão à fiscalização do Banco Central do Brasil;
 (...)

O texto legal é claro no que tange à sujeição das SCMs ao Conselho Monetário Nacional (CMN), através do Banco Central (BACEN). Além disso, as OSCIPs são de responsabilidade do Ministério da Justiça, assim, nota-se que a regulação nacional das microfinanças, especificamente do microcrédito, é feita basicamente por dois órgãos, o BACEN e o Ministério da Justiça, devendo haver comunhão entre eles de forma a dar unicidade de interpretações e decisões ao setor regulado. O modelo regulatório de microfinanças no Brasil ainda está em fase de construção, havendo indefinições que por vezes acabam por restringir demasiadamente a atuação de algumas entidades, tal como acontece com as SCMs. Esse fenômeno regulatório recente é denominado pelos estudiosos de “curva de aprendizagem”. Sobre o tema Paulo Haus Martins¹³⁰ afirma:

Essa indefinição regulatória não quer dizer, porém, que a legislação das IMFs não tenha direção. É razoável supor que as autoridades brasileiras sigam a lógica da “curva de aprendizado”. As restrições à atuação das IMFs teriam assim o intuito de limitar seu risco circunscrevendo uma “área segura” na qual possam ganhar experiência.

Dentre algumas restrições impostas às SCMs, já relatadas acima, vale lembrar, por exemplo, que estas, apesar de equiparadas às instituições financeiras, estão proibidas de utilizarem a expressão “banco”, isso por determinação imposta pelo Conselho Monetário Nacional. Neste ponto Juliana Ortolani Deangelo¹³¹

¹³⁰ MARTINS, Paul Haus. *Regulamentação das microfinanças*. Bndes Microfinanças: BNDES, 2002, p. 71.

¹³¹ DEANGELO, Juliana Ortolani. Microfinanças: contorno e ambiguidades da regulação brasileira. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. v. 30. ano 8, p.224, São Paulo, 2005.

defende, com razão, a elaboração de Lei Complementar que trate especificamente da matéria afeita às microfinanças, sendo ainda relevante destacar que a jurista é adepta da criação de órgão regulador único para cuidar das questões de microfinanças.

Essa autora destaca ainda o que aponta como suposta ambiguidade na regulamentação jurídica das microfinanças, consistente na possibilidade de entidade sem fins lucrativos (OSCIP) controlar SCM, instituição com evidente finalidade lucrativa. De fato, tal possibilidade existe e tem como finalidade a criação de um elo de responsabilidade entre as duas entidades, especialmente a partir da impossibilidade das SCMs captarem depósitos a vista, o que impede que as mesmas sejam autossustentáveis.

Tratando-se de regulação do microcrédito é possível afirmar que há um longo caminho a ser percorrido para que haja melhor funcionamento, com a expansão que se pretende ao setor. O setor privado financeiro possui muito de microfinanças, mas ainda representa pequeno percentual de microcrédito, o que necessariamente deve ser alterado para que o país consiga efetivamente mudar seus quadros sociais e se desenvolver. Esse pouco incremento do microcrédito junto ao setor privado é decorrente também da adoção de um modelo bastante restritivo às SCMs, fazendo com que o número de instituições desse tipo ainda seja considerado pequeno.

O setor bancário tradicional, por sua vez, parece ter despertado interesse mais pelas microfinanças do que especificamente pelo microcrédito, fato que vem sendo objeto de preocupação por parte dos órgãos reguladores mantidos pelo Governo Federal que, segundo Juliana Ortolani Deangelo¹³², tem procurado criar mecanismos indutivos para a criação de OSCIPs e SCMs, incluídas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) como habilitadas a operar com tal mecanismo de empréstimo de pequeno porte, com metodologia própria. Os bancos ditos governamentais também possuem importante papel na difusão do microcrédito, na medida em que difundem programas dessa natureza com alta eficiência e baixos níveis de inadimplência, quebrando o dogma de que atuar junto aos mais carentes resulta em atividade não rentável.

¹³² DEANGELO, Juliana Ortolani. Microfinanças: contorno e ambiguidades da regulação brasileira. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. v. 30. ano 8, p.239, São Paulo, 2005.

Sobre o papel dos agentes regulatórios na difusão de políticas como o microcrédito, Marden Marques Soares e Sergio Darcy¹³³ afirmam que “a estratégia que tem se revelado mais eficiente para implantação dessas políticas é aquela que privilegia as soluções de mercado”, ou seja, a própria sociedade cria soluções para o desenvolvimento nacional, que se mostram estáveis frente às mudanças de opções políticas e governamentais, sendo fundamental o papel dos órgãos reguladores. Os mesmos autores apresentam alguns pressupostos para o que consideram o “melhor modelo de política para as microfinanças”, dentre eles o reconhecimento de que se trata de importante instrumento de combate à pobreza, a existência de políticas macroeconômicas estáveis e sólidas, práticas de taxas de juros livres, eliminação de subsídios governamentais e a ampliação e expansão dos serviços financeiros ofertados pelas instituições.

Ainda segundo os autores referenciados, é notório que nos últimos anos o Banco Central do Brasil vem enfatizando a necessidade de democratização do crédito, de forma que este possa chegar até a população mais carente, especialmente através da implantação de programas de microcrédito produtivo orientado. Essa ênfase se manifesta a partir da adoção de medidas que induzem os agentes regulados a ingressarem e desenvolverem tal atividade, difundindo assim a ideia perante o setor financeiro privado e público. Esse papel do Banco Central se exterioriza, por exemplo, quando, desde 1997, o mesmo atua em harmonia com o Conselho de Comunidade Solidária¹³⁴, no desenvolvimento de um projeto de expansão do microcrédito.

Diante do que foi exposto, tem-se como fundamental que haja a redefinição do marco regulatório para o Microcrédito, ante a importância de tal mecanismo para a diminuição da pobreza e consequente desenvolvimento do país, passando-se

¹³³ ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Disponível em: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/democraticao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2010.

¹³⁴ A Comunidade Solidária foi criada no início da Administração Fernando Henrique Cardoso em 1995 como um instrumento para promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade civil. A estratégia inclui dois segmentos: a) um Conselho composto por quatro Ministros de Estado (Saúde, Educação, Trabalho e Casa Civil) e 27 participantes da sociedade civil, entre eles empresários, empreendedores sociais, artistas; e b) um programa governamental – Comunidade Ativa, coordenado por uma Secretaria Executiva, formalmente ligado à Casa Civil. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044527.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2012. Acesso em: 25 de abril de 2012.

talvez pela adequação a modelo menos restritivo, que possa atender às necessidades dos mais pobres, mantendo-se autossustentável.

4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO. O BNDES E O BNB COMO DIFUSORES DO MICROCRÉDITO. OS PROGRAMAS CRESCER (NACIONAL) E EMPREENDER-JP

A difusão do microcrédito no Brasil passa necessariamente pela consecução de políticas públicas voltadas a esse fim, vez que o Estado parece ter percebido que, aliado a outras políticas sociais, trata-se de valioso instrumento de erradicação da miséria absoluta e inclusão financeira de grande parcela da população pobre, excluída do mercado tradicional. Assim, o papel do Estado tem sido crucial para a expansão do microcrédito, seja através da participação direta ou mesmo através do fomento às entidades especializadas. O fato é que, nos últimos anos, especificamente após o ano de 2002, há no país forte objetivo de ampliar a incidência do microcrédito perante a sociedade.

O Estado, além de participar direta e indiretamente das operações de microcrédito, tem como papel fundamental servir de estimulador e articulador, assegurando as condições necessárias para que possa haver eficaz expansão do setor no âmbito do mercado financeiro, garantindo assim o acesso ao crédito e outros serviços financeiros como meio de propiciar ambiente adequado ao desenvolvimento econômico-social do país.

Nos últimos anos o poder público tem se destacado na expansão do microcrédito, a partir do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, bem como através de outros projetos de microcrédito desenvolvidos nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Como já assentado, tem-se referenciado o Programa UNO como o pioneiro, implantado no Estado de Pernambuco, em meados de 1973, tornando-se referência para expansão de iniciativas de microcrédito não só no Brasil, mas em toda a América Latina. A partir desse programa, historicamente o microcrédito, como política pública, vem se difundindo com maior rapidez pelas cidades nordestinas, região que concentra ainda alto índice de pobreza e exclusão social.

O cenário atual do microcrédito no Brasil revela que, como política pública, tem na região Nordeste seu maior enfoque, em razão da ainda enorme desigualdade

regional que o país apresenta, sendo tal região grande foco de pobreza, com parte considerável da população sem condições de obter renda mínima que garanta dignamente a sua sobrevivência. Por outro lado, o microcrédito desenvolvido pelo setor privado, ainda possui maior incidência na região Sudeste do país. Segundo dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil, em dezembro de 2007 o Sudeste possuía 69,8% das SCMs em funcionamento, enquanto o Nordeste contava com 5,7%. Essa realidade precisa ser gradativamente alterada, ainda que no âmbito público haja um avanço considerável na instrumentalização do microcrédito nas cidades nordestinas.

É possível apresentar alguns programas de microcrédito que vem sendo desenvolvido em estados da federação, tal como o CREDIBAHIA¹³⁵, programa de microcrédito do Estado da Bahia, operacionalizado pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia, em parceria com as prefeituras municipais e o SEBRAE. O objetivo principal é disponibilizar crédito a pequenos empreendedores, com taxas de juros mais baixas que a do mercado convencional, possibilitando assim o desenvolvimento local adequado. Importante salientar que neste programa a capacitação dos financiados é feita pelo SEBRAE, de forma a garantir que o tomador do empréstimo tenha condições de efetivamente desenvolver a atividade empreendedora adequadamente.

Outro Estado que possui política pública de microcrédito é o Espírito Santo, através do programa NOSSOCRÉDITO¹³⁶, cujo objetivo é facilitar o crédito para microempreendedores, melhorando assim a vida de pessoas que possuem renda abaixo do aceitável. Trata-se de um programa de microcrédito desenvolvido em parceria entre a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social, Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, Banco do Estado do Espírito Santo, prefeituras municipais e SEBRAE. Esse programa possui o Banco do Estado do Espírito Santo como agente financeiro, possibilitando que inúmeras pessoas tenham acesso ao crédito orientado.

¹³⁵ Informações sobre o programa CREDIBAHIA foram coletadas no portal da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia – SETRE. Disponível em: <<http://www2.setre.ba.gov.br/interno/credibahia.htm>>. Acesso em 10 de março de 2012.

¹³⁶ Informações sobre o programa NOSSOCRÉDITO foram coletadas no portal da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.seadh.es.gov.br/site/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=nossocredito&tax=624&lang=pt_BR&pg=74&taxp=0&>>. Acesso em 10 de março de 2012.

Além desses programas estaduais de incentivo ao microcrédito, necessário ressaltar que a difusão dessa modalidade tem como atores de grande importância o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), através do programa CREDIAMIGO, sendo estes merecedores de especial atenção no presente estudo.

A atuação do BNDES no seguimento de microfinanças vem se revelando de extrema importância para o país, sendo que tal instituição atua disponibilizando recursos às instituições que operam a concessão de crédito aos microempreendedores e não ofertando serviços financeiros diretamente à população, sendo, portanto chamada de instituição de segunda linha. Por trabalharem diretamente na oferta de crédito aos microempreendedores, as instituições que recebem o aporte financeiro do BNDES recebem a denominação de instituições de primeira linha.

Tal como relata Mário Prestes Monzoni Neto¹³⁷, em 1996, o BNDES, atuando como instituição de segunda linha, inaugurou o primeiro programa de microcrédito da instituição, denominado Programa de Crédito Produtivo Popular, tendo como objetivo fundamental o desenvolvimento social através da disponibilização de crédito barato às instituições de primeira linha que operacionalizavam o microcrédito junto à população mais carente e necessitada de ter acesso ao crédito.

Atualmente, o banco do desenvolvimento opera o BNDES Microcrédito¹³⁸, programa que procura difundir o microcrédito como forma de desenvolvimento nacional. Do portal do banco na rede mundial é possível verificar que esse programa é o atual mecanismo de participação no setor, tendo como objetivo a promoção da “economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo, orientado a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras da atividade de pequeno porte, visando incentivar a geração de trabalho e renda”. Vale ressaltar que o programa mencionado oferece apoio indireto, financiando instituições de microcrédito produtivo, inclusive as OSCIPs, sendo estas as repassadoras dos

¹³⁷ MONZONI NETO, Mário Prestes. *Impacto em renda do microcrédito*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 54. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/monzoni_tese_doutorado_final.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2012.

¹³⁸ Informações sobre o programa BNDES Microcrédito foram coletadas no portal do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Microcredito/index.html>. Acesso em 15 de abril de 2012.

recursos à população interessada, ou seja, o BNDES continua como instituição de segunda linha, não sendo o responsável por proceder a análise das condições necessárias à concessão do financiamento ao microempreendedor.

O BNDES vem atuando de forma bastante decisiva como difusor do microcrédito, desde o final da década de 90, tal como revelam os dados estatísticos relatados por Wilton Luiz Mota Almeida¹³⁹, que apontam, por exemplo, o ano de 1997 como aquele onde 5,47 % do desembolso total do banco foram realizados para programas de microcrédito. Já em 2006 houve aumento efetivo nesse desembolso, passando a representar 7,84%. Mais recentemente, em 2011, o valor total do desembolso chegou a 68,8 milhões de reais, havendo crescimento de 18,4% em relação ao ano de 2010. Esse aumento considerável no desembolso ao microcrédito fez com que houvesse também crescimento significativo no valor da carteira de microcrédito do BNDES à disposição dos microempreendedores, ou seja, houve aumento no montante colocado à disposição para aplicação em programas de microcrédito produtivo, tal como revela o gráfico abaixo¹⁴⁰.

Gráfico 7 – Valor da carteira do BNDES Microcrédito (jan 2005 a dez 2011)



Fundo de Microcrédito – Valor Real e Meta

¹³⁹ ALMEIDA, Wilton Luiz Mota. *O sistema de microcrédito como estratégia de redução de pobreza: uma avaliação no âmbito dos municípios nordestinos*. Sergipe, 2009. 128p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) - Núcleo de Pós-Graduação em Pesquisa em Economia, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, p. 44.

¹⁴⁰ Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Microcredito/microcredito_evolucao_desempenho.html. Acesso em 15 de abril de 2012

* Meta estabelecida pelo BNDES.

Fonte: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

O gráfico revela considerável aumento do valor da carteira destinada ao microcrédito produtivo, superando inclusive as metas estipuladas pelo BNDES, desde o final do ano de 2009, o que mostra a evolução do microcrédito no país. Isso é reflexo de vários fatores que já foram apontados na presente dissertação, dentre eles o maior interesse das instituições por este nicho mercadológico e o interesse do Estado no que tange ao incentivo ao microcrédito, tido como forma eficaz de contribuir para o combate à pobreza, sem que se percam de vistas as questões relacionadas às políticas econômicas.

Além do BNDES, outro importante instrumento para difusão do microcrédito vem sendo o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), especialmente através de seu programa para o setor, denominado de CrediAmigo, criado em 1998 e, desde então, um dos mais importantes programas na área. O programa desenvolvido pelo banco estatal brasileiro se assemelha ao modelo do *Grameen Bank*, idealizado por Muhammad Yunus, utilizando-se da metodologia do aval solidário e atingindo aspectos sociais relevantes, motivos pelos quais Marcelo Neri e Gabriel Buchmann¹⁴¹ o chamam de “Grameen tupiniquim” ou “Grameen Bank brasileiro”. Assim, o CrediAmigo revela-se importante programa de microcrédito produtivo orientado, tornando-se, segundo os autores mencionados, o maior e mais influente programa nacional, segundo maior da América Latina. Importante observar que o BNB, ao contrário do BNDES, funciona como instituição de primeira linha, disponibilizando diretamente o microcrédito ao público.

O programa CrediAmigo, ao mesmo tempo em que possui extrema relevância social dada a sua abrangência (está presente em inúmeras cidades do nordeste brasileiro), é considerado um programa sustentável economicamente, vez que consegue cobrir os custos da operacionalização, tal como menciona Marcelo Neri e Gabriel Buchmann. Necessário lembrar que um dos grandes problemas apontados por aqueles que desacreditam o microcrédito reside na suposta falta de sustentabilidade, o que é desmistificado pelo CrediAmigo, ainda que tenha como particularidade o fato de ser incrementado por um banco estatal. Na verdade, o

¹⁴¹ NERI, Marcelo; BUCHMANN, Gabriel. CrediAmigo: O Grameen tupiniquim. In: NERI, Marcelo (org.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p.191.

programa do BNB consegue ser sustentável e lucrativo, sem perder a essência de política pública, utilizando-se não de dinheiro público, mas de capital privado captado no mercado. Sobre o programa, os autores mencionados destacam:

Associado ao crédito, o CrediAmigo oferece aos empreendedores acompanhamento e orientação empresarial para melhor aplicação do recurso, a fim de integrá-lo de maneira competitiva ao mercado, além de cursos de capacitação e aperfeiçoamento profissional. Além disso, o Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste abre conta corrente para todos os seus clientes, sem cobrar taxa de abertura e manutenção, o que facilita o recebimento e a movimentação do crédito.¹⁴²

Sobre os destinatários do Programa, os mesmos autores acrescentam que “seus clientes são pessoas que trabalham por conta própria, empreendedores que atuam geralmente no setor informal da economia e pessoas de perfil empreendedor em geral que tenham interesse em iniciar uma atividade produtiva”. Isso revela a grande incidência que o microcrédito possui no setor informal da economia, sendo exatamente aí onde os maiores reflexos sociais positivos podem ser verificados, vez que se trata, na maioria das vezes, da parcela da população com menores e mais frágeis índices sociais e econômicos.

Ainda sobre a configuração atual do CrediAmigo, Marcelo Neri e Gabriel Buchmann destacam alguns dos serviços oferecidos pelo Programa, tais como o *Giro Popular Solidário*, que disponibiliza capital de giro para empreendedores com atividade de pelo menos 1(um) ano, sendo o valor disponibilizado entre R\$ 100,00 e R\$ 1.000,00, para grupos de três a dez pessoas; o *Giro Solidário*, responsável por disponibilizar empréstimos com valores acima de R\$ 1.000,00, podendo evoluir ao máximo de R\$ 8.000,00; o *CrediAmigo comunidade*, que atende ao financiamento de capital de giro e pequenos equipamentos, disponibilizando valores entre R\$ 100,00 e R\$ 1.000,00, para grupos de quinze a trinta pessoas; dentre outros produtos. Pretende-se demonstrar que o CrediAmigo possui vasta gama de produtos oferecidos aos clientes, ganhando abrangência que se mostra fundamental para a difusão do microcrédito, vez que procura atender às necessidades dos microempreendedores de forma específica.

¹⁴² NERI, Marcelo; BUCHMANN, Gabriel. CrediAmigo: O Grameen tupiniquim. In: NERI, Marcelo (org.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 202

Importante destacar que o CrediAmigo possui a concentração da maior parte de suas ações nas cidades nordestinas, porém já é possível verificar que municípios do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal são atendidos pelo Programa através de termos de parceria público privada, possibilitando que microempreendedores destas regiões tenham acesso ao microcrédito produtivo orientado ofertado pelo banco estatal.

Acerca do público-alvo do CrediAmigo é possível verificar grande similaridade com todos os demais programas de microcrédito implementados no Brasil e em outros países, inclusive o precursor *Grameen Bank*, no sentido de que a maioria dos clientes é do sexo feminino, exatos 66% do total de empréstimos concedidos¹⁴³. Sobre essa peculiar característica, Muhammad Yunus¹⁴⁴, em entrevista à imprensa nacional, afirmou que “mais de 97% dos clientes do Grameen Bank em todo o mundo são do sexo feminino. São mulheres de baixa renda dispostas a investir num negócio próprio”. Percebe-se claramente que no Brasil também há clara tendência do microcrédito a ter como principal público as mulheres de baixa renda, demonstrando ainda o grande desnível social atrelado à questão de gênero.

Por tudo que foi resumidamente exposto é possível afirmar que o CrediAmigo é o maior programa de microcrédito produtivo orientado do país, especialmente após as parcerias com o Instituto Nordeste Cidadania (OSCIP) e o VIVACRED, este último possibilitando a extensão das atividades para além do Nordeste brasileiro, mais especificamente no estado do Rio de Janeiro.

Por fim, ainda no que tange às políticas públicas, importantes dois programas, um de abrangência nacional e um de abrangência municipal, que possibilitam entender adequadamente a necessidade de difusão do microcrédito para o desenvolvimento do país. No âmbito nacional, encontra-se atualmente vigente o Programa Crescer – Microcrédito Produtivo Orientado, implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, parte do grupo de ações do Plano do Governo Federal intitulado *Brasil Sem Miséria*, tendo como objetivo a facilitação do acesso ao crédito especialmente para o público alvo do plano acima mencionado. O programa é desenvolvido através das instituições públicas financeiras, tais como

¹⁴³ Dados obtidos junto ao portal do Banco do Nordeste do Brasil na Internet. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/Resultados.asp>. Acesso em 18 de maio de 2012.

¹⁴⁴ YUNUS, Muhammad. Entrevista concedida a Revista Exame, em 02/06/2010. Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/inc/pop_print.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2012.

Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia, podendo o valor emprestado chegar ao montante de quinze mil reais¹⁴⁵.

No âmbito do município de João Pessoa é importante destacar o Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - Empreender JP, fruto de uma reestruturação administrativa do Poder Executivo municipal, que culminou com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção – SEDESP e a posterior publicação, em 11 de abril de 2005, da Lei n. 10.431, responsável pela instituição legal do Programa municipal apontado. O Empreender JP, seguindo a linha dos demais programas mencionados, pretende facilitar o acesso ao crédito voltado para a produção, aliando-se a isso a questão fundamental da capacitação e qualificação gerencial dos microempreendedores tomadores do empréstimo.

Acerca do Empreender JP, importante destacar ainda que os créditos concedidos são debitados diretamente de um Fundo atrelado ao Programa, e criado pelo artigo 2º da Lei Ordinária Municipal nº 10.431/05. As fontes de recursos do Fundo Empreender JP são relacionadas pelo próprio instrumento normativo mencionado, em seu art. 4º, quais sejam: amortizações dos empréstimos concedidos; juros e quaisquer outros rendimentos eventuais; doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades públicas ou privadas que desejem participar de programas de redução das disparidades sociais de renda; rendimentos resultantes de aplicações financeiras dos recursos não comprometidos; transferências de agências e fundos de desenvolvimento, nacionais e internacionais, a título de contribuição, subvenção ou doação, além de outras formas de transferências a fundo perdido; valores decorrentes da remuneração do Fundo pelos financiamentos concedidos pelo agente financeiro; e o produto resultante de 1,5% sobre todos os valores de pagamentos realizados pelo Município de João Pessoa, relativos ao fornecimento de bens, serviços e contratação de obras.

Ressalta-se aqui que a presente pesquisa não pretende adentrar profundamente nas peculiaridades de qualquer dos programas vinculados a políticas públicas de microcrédito, mas atestar que este pode ser instrumento de desenvolvimento nacional, seja implementado pelo setor privado ou quando parte de políticas públicas. Assim, prudente finalizar a presente seção relatando pesquisa de

¹⁴⁵ Informações disponíveis em:< <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/inclusao-productiva-urbana/programa-crescer>>. Acesso em 01 de maio de 2012.

campo realizada sobre o Empreender JP. Afirma Waldemar de Albuquerque Aranha Neto¹⁴⁶:

Por todo o exposto, a pesquisa conclui que o Empreender/JP constitui-se em política estatal de microcrédito que promove efeitos de desenvolvimento econômico e humano almejados pela Carta Magna de 1988, identificada e compreendida como Constituição Dirigente. Os efeitos de concretização requeridos pelos objetivos fixados nos incisos III e IV do artigo 3º da Carta Magna são alcançados, ainda que parcialmente, em dois planos. Em nível formal, concretiza-se a Carta Magna pelas normas municipais que com ela apresentam unidade de desígnios (eficácia jurídica). Em nível material, a concretização emerge pela constatação da existência de resultados reais que, para além da efetividade, preenchem de eficácia finalista o programa concebido nas normas constitucionais citadas. A concretização real advém dos resultados que se traduzem na redução da desigualdade social (distribuição de renda) e elevação no bem estar dos participantes do programa.

Nota-se que a conclusão acima apresentada, fundada em dados estatísticos do Empreender JP, aponta para a efetiva promoção do desenvolvimento através de incentivo ao microcrédito, tomando-se como referência a utilização de políticas públicas. Não se pode, entretanto, desconsiderar que o setor privado também deve participar desse processo de instrumentalização do microcrédito, atuando conjuntamente com o poder público, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional.

¹⁴⁶ ARANHA NETO, Waldemar de Albuquerque. *Política estatal de microcrédito: concretização de normas constitucionais pelo desenvolvimento econômico e humano*, Paraíba, 2011. 238 p. Dissertação de Mestrado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba, p. 214.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para conseguir mostrar as contribuições da regulação financeira e do incentivo ao microcrédito na melhoria da condição econômica e social do Brasil, concretizando assim o projeto de desenvolvimento nacional programado pelo constituinte originário de 1988, a presente dissertação percorreu um longo caminho. Partiu da abordagem conceitual de regulação dos mercados até a revelação das especificidades em torno do microcrédito e de seu desdobramento em políticas sociais.

Nesse processo, restou assinalado que o Estado vem assumindo papel regulador, diante da evidente necessidade de que esse controle regulatório seja efetivado de forma a implementar e garantir justiça social e desenvolvimento nacional, preceitos constitucionais adotados. Falar em Regulação dos mercados é falar de intervenção do Estado na economia, devendo tal análise ser realizada a partir do conceito jurídico-constitucional brasileiro.

O sistema financeiro nacional, como setor de mercado fundamental para o bom desempenho do Estado, deve ser objeto de regulação, não cabendo aceitar o falacioso discurso que defende a desregulação (e a desregulamentação) do mercado financeiro, ainda que diante do fenômeno da globalização econômica e financeira. É certo que o Estado, através da regulação, desempenha papel fundamental; é certo também que, com o neoliberalismo e a imposição de desregulação, no sentido de que o mercado poderia novamente se autorregular, houve uma sucessão de crises que, a todo o momento, voltam a preocupar o mercado mundial. Indiscutível que o neoliberalismo e a globalização, principalmente em razão da forte desregulamentação dos mercados e da eliminação de barreiras internacionais, assim como da minimização dos postulados de proteção social, contribuíram para a “nova” crise econômica e financeira que assola hoje os países centrais.

Diante da constatação da indispensabilidade da regulação financeira, é possível concluir que esta deve ser implementada sem adstrição a objetivos puramente econômicos. Esse modelo regulatório abstenceísta não basta, sendo necessária a regulação com vistas à promoção do desenvolvimento, capaz de efetivar políticas sociais que possam ter a capacidade de aliar o econômico ao

humano. Entende-se assim que o papel dos agentes reguladores não pode ser suprimido, mas incrementado.

A hipótese proposta é que a regulação social, indutiva e ativa, e não meramente regulação de controle de riscos, deve ser adotada especialmente no âmbito do sistema financeiro. Essa regulação financeira objetiva promover o desenvolvimento e ganha força ao se efetivar como política social específica, especialmente através do microcrédito, importante instrumento de efetivação do projeto de desenvolvimento do país, possibilitando a comunhão entre aspectos econômicos e humanos, incluindo socialmente e eliminando os grandes abismos existentes atualmente nas camadas estratificadas do capitalismo globalizado.

O microcrédito, considerado como política de concessão de crédito produtivo orientado a pequenos empreendedores, implementado a partir de ambiente financeiro regulado e estável, adquire fundamental relevância no seio do sistema financeiro nacional, destacando-se como política social eficiente que, aliada a outras políticas orientadas, pode ser capaz de promover o desenvolvimento que interessa à defesa dos direitos humanos, consagrando assim a própria Carta Constitucional vigente, que possui como eixo central a defesa da dignidade da pessoa humana.

Não bastasse, também há de se destacar que, o microcrédito somente conseguirá ter a amplitude social necessária dentro do sistema financeiro, a partir de uma regulação eficaz. É preciso manter a estabilidade financeira e monetária como campo para que o crédito possa ser cada vez mais democratizado, ampliando o lastro financeiro e a capacidade de produção dos cidadãos. Esse caminho resultará em inclusão. Necessário observar que a manutenção da estabilidade macroeconômica é fundamental, vez que as crises econômicas e financeiras acarretam graves prejuízos à oferta de crédito, repercutindo negativamente sobre o microcrédito, setor ainda pouco desenvolvido no país.

O Estado brasileiro vem, nas últimas décadas, atentando para a importância de o microcrédito ser instrumentalizado como política social, no âmbito do sistema financeiro, tal como ocorre, por exemplo, a partir do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). A grande questão que se coloca é a necessidade de verdadeira difusão dessa política no setor privado do sistema financeiro, vez que há a tendência de limitação às políticas públicas de microcrédito, implementadas nos âmbitos federal, estadual e municipal, e também pelos bancos públicos.

Instituições financeiras com larga incidência no mercado financeiro, como, por exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal, vêm assumindo papel de destaque no que tange ao microcrédito. A eficaz regulação do sistema financeiro, e especificamente do microcrédito, vai possibilitar e incentivar a inserção do setor privado do sistema financeiro no mercado de microcrédito e no seu planejamento social.

O presente estudo conclui que a implementação de políticas de microcrédito não se trata de simples opção por parte do Estado, mas de demanda que se impõe em função de disposição constitucional, devendo, para tanto, haver a regulação indutiva do sistema financeiro, capaz de promover o incentivo ao microcrédito como forma de concretização dos valores constitucionalmente previstos, de cunho social e econômico, representando importante instrumento de promoção do desenvolvimento, tornando-se inviável a análise da democratização do crédito, em especial do microcrédito, longe dos ditames constitucionais.

Democratizar o crédito não pode se resumir à facilitação do acesso ao crédito livre para o consumo, espécie que não consegue atingir os fins sociais desejáveis. Este tipo de prática está mais ligado à globalização e ao modelo de economia de mercado hoje em vigor. A democratização, ao contrário, deve significar o acesso facilitado ao crédito produtivo, aquele capaz de retirar parte da população do estado de pobreza profunda, oferecendo a renda, porém exigindo que haja a consecução de uma atividade empreendedora que contribua efetivamente para o desenvolvimento do país.

Assim, a efetiva expansão do microcrédito no Brasil passa por uma reestruturação no setor, que deve ser iniciada por ações do Estado, bem como pela modificação do plexo normativo brasileiro acerca da matéria, diminuindo os custos operacionais e viabilizando que as políticas sociais, especialmente as de microcrédito, possam ser concretizadas no âmbito do setor privado do sistema financeiro nacional.

Diante do exposto, resta consignar estarem cumpridos os objetivos propostos nesta dissertação. Cabe finalizar ratificando que a implementação de políticas de microcrédito, a partir da regulação social indutiva que, além de manter a estabilidade macroeconômica, possa garantir a operacionalização do microcrédito, é instrumento eficaz para a materialização da dignidade da pessoa humana, postulado máximo de ordem constitucional humanista, princípio fundamental da República Federativa do

Brasil e condição inarredável de cidadania inclusiva e criadora, capaz de engendrar o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Fernando. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006.

ALMEIDA, Wilton Luiz Mota. *O sistema de microcrédito como estratégia de redução de pobreza: uma avaliação no âmbito dos municípios nordestinos*. Sergipe, 2009. 128p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) - Núcleo de Pós-Graduação em Pesquisa em Economia, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Disponível em: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/democraticao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2010.

ARANHA NETO, Waldemar de Albuquerque. *Política estatal de microcrédito: concretização de normas constitucionais pelo desenvolvimento econômico e humano*, Paraíba, 2011. 238 p. Dissertação de Mestrado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Paraíba.

ARESTIS, Philip; BASU, Santonu. Globalização financeira e regulação. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.

ARIÑO, Gaspar. *Economía y Estado: crisis y reforma Del sector publico*. Madrid: Marcial Pons, 1993.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

_____. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora brasiliense, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out.

1988. Anexo, p. 1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 outubro 2011.

_____. Lei Federal n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispões sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em: 24 de outubro de 2011.

_____. Lei Federal n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispões sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 15 de maio de 2012.

_____. Lei Federal n. 10.194, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 8.029, de 12 de abril de 1990, e 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10194.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2011.

_____. Lei Federal n. 10.735, de 11 de setembro de 2003. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.735.htm>. Acesso em: 24 de outubro de 2011.

_____. Lei Federal n. 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm>. Acesso em: 24 de outubro de 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *“Brancos” e interconstitucionalidade. Itinerário dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. *Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. Disponível em: <http://florenciaaugusto.com/documentos/pol_ticas_sociais_no_brasil.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2011.

CASTRO, Matheus Felipe. *Constituição, petróleo e desenvolvimento: a fórmula Celso Furtado para o Brasil*. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. *Estado Regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2011.

CORTEZ, Tiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. ROCHA, Jean Paul C. Veiga da. MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coords). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

COSTA, Fernando Nogueira da. *Microcrédito no Brasil*. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1805&tp=a>. Acesso em: 13 de maio de 2012.

COUTINHO, Paulo. Regulação prudencial e concorrência no setor bancário. Seminário Internacional sobre Regulação e Defesa da Concorrência no Setor Bancário, Brasília, 1999. In: TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DANGELO, Juliana Ortolani. Microfinanças: contornos e ambiguidades da regulação brasileira. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo, v. 30, ano 8, out-dez de 2005.

DYMSKI, Gary. A eficiência social e a regulação bancária: lições da experiência americana. In: SOBREIRA, Rogério (org.). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

ESQUIVEL, Horacio. Medición del efecto de las microfinanzas em México. *Comercio Exterior*, México, v. 60, n. 1, Enero de 2010.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito Econômico da energia e Direito Econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

FERREIRA, Renato Soares Peres. *Por um Estado Regulador Democrático de Direito: breve notícia das perspectivas e desafios da adaptação institucional do aparato regulatório do Estado Brasileiro aos pressupostos de legitimidade democrática estabelecidos pela Constituição Federal de 1988*. *Notícia do Direito Brasileiro*. n.14, Universidade de Brasília, 2007.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. O Sistema Financeiro e a Atualização Monetária no Brasil. In: JANTALIA, Fabiano (coord.). *A Regulação Jurídica do Sistema Financeiro Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

FLORENZANO, Vincenzo Demétrio. Sistema financeiro e responsabilidade social: uma proposta de regulação fundada na teoria da justiça e na análise econômica do direito. São Paulo: Textonovo, 2004.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, In: FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer. *Desenvolvimento econômico e direitos humanos*. Separata do Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua*: um projeto filosófico. Trad. Artur Morão. Universidade da Beira Interior. 2008. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2011.

KRUGMAN, Paul. Podemos estar perto de reviver a crise de 1930. *Carta Maior*, São Paulo, 25 jul. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18112>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

_____. Pourquoi les crises reviennent toujours. Paris; Seuil, 2000, p.206. In: WALD. Arnald. O direito da crise e a nova dogmática. *Revista de Direito Bancário e do mercado de capitais*, São Paulo, v. 43, jan-mar 2009.

_____. *A crise de 2008 e a economia da depressão*; tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LASTRA, Rosa Maria. *Banco Central e regulamentação bancária*. Tradução de Dan M. Kraft. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

LEÃO. Demétrius Almeida. *Da legitimação democrática da atuação das agências reguladoras no Brasil* – participação cidadã e controle social pelo procedimento. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2006.

LOBO, Carlos Baptista. Liberdade de acesso e restrições à concorrência. In: TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoria de La constitución. Barcelona: Ariel, 1976, p.149. In: FERREIRA, Renato Soares Peres. *Por um Estado Regulador Democrático de*

Direito: breve notícia das perspectivas e desafios da adaptação institucional do aparato regulatório do Estado Brasileiro aos pressupostos de legitimidade democrática estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. *Notícia do Direito Brasileiro*. n.14, Universidade de Brasília, 2007.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 1, jan/mar 1999.

MARTINS, Paul Haus. *Regulamentação das microfinanças*. Bndes Microfinanças: BNDES, 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa Mattos. Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

MIRAGEM, Bruno. Mercado, fidúcia e banca: uma introdução ao exame do risco bancário e da regulação prudencial do sistema financeiro na perspectiva do crédito. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 77, jan-mar 2011.

MONZONI NETO, Mário Prestes. *Impacto em renda do microcrédito*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/monzoni_tese_doutorado_final.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2012.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. Desenvolvimento e concorrência. In: BARRAL, Welber. (coord.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.

NERI, Marcelo, BUCHMANN, Gabriel, HARRIS, Helen, ANDARI, Ana. Microcrédito: teoria e prática. In: NERI, Marcelo (org). *Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NUSDEO, Fabio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

POLANYI, Karl. *A grande transformação – As origens da nossa época*. Trad. de Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em:

<http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2011.

SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária*. São Paulo: Textonovo, 2001.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6ª ed. São Paulo: Ltr, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Crédito: situação atual e perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 35-50, jun. 2006. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2502.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2012.

TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de. Justiça Distributiva: um valioso referencial para a disciplina da regulação jurídica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v1, n.1, dez de 2007.

VILLA-VERDE FILHO, Erasto. A função social do sistema financeiro nacional na Constituição de 1988. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro: FGV, n. 117, p. 1-95, jun. 2001, In: ROMAN, Flávio José. *Normas Constitucionais de justiça social: incidência e eficácia no sistema financeiro*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/ena/pdf/FlavioRoman_NormasConstitucionais.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

YAZBEK, Otavio. *Regulação do Mercado financeiro e de capitais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*; tradução Juliana A. Saad e Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Ática, 2008.

_____. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

_____. *ISTOÉ Dinheiro*. Disponível em:
<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/2583_SOU+CONTRA+O+QUE+OS+BAN>
. Acesso em: 07 de dezembro de 2011.

_____. *Revista Exame*, 02 de junho de 2010, Disponível em:
<http://planetasustentavel.abril.com.br/inc/pop_print.html>. Acesso em: 07 de
dezembro de 2011.

WALD. Arnald. O direito da crise e a nova dogmática. *Revista de Direito Bancário e do mercado de capitais*, São Paulo, v. 43, jan-mar 2009.