

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

FRANCISCO DE ASSIS DIEGO SANTOS DE SOUZA

**REGULAÇÃO PARA A ESTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA OU PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL: a difícil missão dos Estados nacionais**

**JOÃO PESSOA
2016**

FRANCISCO DE ASSIS DIEGO SANTOS DE SOUZA

**REGULAÇÃO PARA A ESTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA OU PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL: a difícil missão dos Estados nacionais**

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: Professora Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

**JOÃO PESSOA
2016**

S729r Souza, Francisco de Assis Diego Santos de.
Regulação para a estabilidade econômico-
financeira ou para o desenvolvimento social: a difícil
missão dos Estados nacionais / Francisco de Assis
Diego Santos de Souza -- João Pessoa, 2016.
142 f.

Orientadora: Maria Luiza Pereira Alencar Mayer
Feitosa.

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCJ.

1. Regulação. 2. Desenvolvimento. 3. Sistema
financeiro 4. Constituição Federal – Brasil. I. Título

UFPB/BC

CDU: 346(043)

FRANCISCO DE ASSIS DIEGO SANTOS DE SOUZA

**REGULAÇÃO PARA A ESTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA OU PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL: a difícil missão dos Estados nacionais**

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.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof. Dr. Rodrigo Toscano de Brito
Membro Interno – UFPB

Prof. Dr. Marcelo Weick Pegliese
Membro Externo – Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

**JOÃO PESSOA
2016**

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela sabedoria concedida no dia a dia, para poder enfrentar a labuta diária.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria Luiza de Alencar Mayer Feitosa, pelos ensinamentos, assim como aos membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro, da Universidade Federal de Santa Catarina, e ao Prof. Dr. Rodrigo Toscano de Brito, membro interno da UFPB, pelas sugestões e todo o apoio no transcorrer da elaboração deste trabalho.

À minha esposa, Allana Helena Barbosa de Almeida Souza, por toda compreensão, ajuda e apoio nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, a quem dedico especialmente esta dissertação, por todos os esforços envidados em benefício de minha educação.

Aos amigos, docentes e discentes, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – Mestrado e Doutorado em Direito, muito obrigado, por cada ensinamento, pela amizade e pelas ricas discussões debatidas em sala de aula.

Por fim, aos meus amigos do escritório Odon Bezerra Advogados Associados, por cada intenção positiva em prol deste trabalho.

“Se você quer fazer alguma coisa, você tem que imaginá-la. Se você não a imaginar, ela nunca irá acontecer”.

(Muhammad Yunus)

RESUMO

A presente dissertação aborda a temática da regulação e seus objetivos. Cabe aos Estados nacionais a promoção da regulação econômica, tornando-se um dilema organizar a economia para atingir a estabilidade econômico-financeira ou para viabilizar metas de desenvolvimento social. Nesse sentido, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo e os métodos de procedimento comparativo, histórico, interpretativo e analítico, pelas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O objetivo geral foi problematizar em que medida os Estados podem utilizar o sistema financeiro em benefício do desenvolvimento social. Apresentaram-se como objetivos específicos perceber os caminhos da regulação para a estabilidade econômica, verificando-se os critérios que os governos levam em conta especialmente nos contextos de crises econômicas. A hipótese levantada pela pesquisa questiona se, para contribuir para o desenvolvimento dos Estados, o sistema financeiro precisaria ser regulado também para o social e não apenas para a estabilidade do próprio mercado. Inicialmente, buscou-se retratar o histórico da intervenção estatal na economia, da regulação, do escorço histórico e conceitual do sistema financeiro internacional e nacional, até compreender a expressão desenvolvimento, procedendo-se, em seguida, ao estudo da regulação no âmbito do sistema financeiro, passando pelas formas de regulação existentes no setor financeiro e discutindo-se acerca dos Acordos da Basileia, além de tratar questões como a arrecadação tributária, a política fiscal e a importância do Banco Central, verificando-se a necessidade ou não de sua independência, no contexto da relação entre a estabilidade econômico-financeira e/ou sua contribuição para o desenvolvimento do país, situação que leva em conta os aspectos sociais. Por fim, a pesquisa distinguiu a política microcreditícia dos bancos comunitários, os casos de moeda social e seu marco legal, além da economia solidária, das cooperativas de crédito e dos bancos públicos de desenvolvimento, retratando-se, nesse percurso, em última instância, como seria possível, mediante a regulação financeira, alcançar o desenvolvimento social e a função social do sistema financeiro.

Palavras-chave: Regulação. Constituição Federal de 1988. Leis. Sistema financeiro. Desenvolvimento. Estabilidade econômica. Bancos. Microcrédito.

ABSTRACT

This dissertation addresses the issue of regulation and its goals. It is up to national states promoting economic regulation, becoming a dilemma organizing economy to achieve economic and financial stability or to make viable social development goals. In this sense, they were used hypothetical-deductive method of approach and comparative, historical, interpretive and analytical methods of procedure, by techniques of bibliographical and documentary research. The general objective was to question when states may use the financial system for the benefit of social development. They were presented as specific objectives perceiving the ways of regulation to economic stability, verifying the criteria that governments take into account especially in the context of economic crisis. The hypothesis for the research asks whether, for contributing to the development of states, the financial system would also need to be adjusted for the social and not just for the stability of the own market. Initially, the aim was to show the history of state intervention in the economy and of regulation, the historical and conceptual foreshortening of national and international financial system, until understanding the development expression, proceeding, then, the study of regulation in the financial system, through the existing forms of regulation in the financial sector and discussing about the Basel agreements, as well as deal with issues such as tax collection, fiscal policy and importance of the Central Bank, verifying the need or not of their independence in the context of the relationship between economic and financial stability and/or its contribution to the development of the country, a situation that takes into account social aspects. Finally, the research distinguished the microcredit policy of community banks, the cases of social currency and its legal framework, in addition to solidarity economy, the cooperative banks and public development banks, showing, in this way, ultimately, how would be possible, by financial regulation, achieve social development and the social function of the financial system.

Keywords: Regulation. Federal Constitution of 1988. Laws. Financial system. Development. Economic stability. Banks. Microcredit..

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCMV – Ação da Cidadania Contra Miséria e pela Vida

ACI – Aliança Cooperativista Internacional

Aids – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

Art. – Artigo

Asmoconp – Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras

Bacen – Banco Central do Brasil

Bancoob – Banco Cooperativo do Brasil

Bansicredi – Banco Cooperativo Sicredi

BB – Banco do Brasil

BCE – Banco Central Europeu

BCD – Bancos Comunitários de Desenvolvimento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIS – Banco de Compensações Internacionais

BM – Banco Mundial

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

BPD – Bancos Públicos de Desenvolvimento

CCS – Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional

Cepal – *Comisión Económica para América Latina y Caribe*

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNPC – Conselho Nacional de Previdência Complementar

CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados

Copom – Comitê da Política Monetária

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

Desc – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

EUA – Estados Unidos da América

FAO – *Food and Agriculture Organization*

FCIC – Comissão de Inquérito à Crise Financeira
FDI – *Foreign Direct Investment*
Fed – *Federal Reserve*
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGC – Fundo Garantidor de Crédito
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Finep – Financiadora de Estudos e Projetos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSB – *Financial Stability Board*
FSE – Fundo Social de Emergência
G-20 – Grupo dos 20
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
Nesol-USP – Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB – Produto Interno Bruto
PIIGS – Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha
PITCE – Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Orientado
Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional
SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SCR – Sistema de Informações de Créditos
SEC – *Securities and Exchange Commission*
Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFN – Sistema Financeiro Nacional
Sicoob – Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil
Siscredi – Sistema de Crédito Cooperativos

SPB – Sistema de Pagamentos Brasileiro

Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito

Susep – Superintendência de Seguros Privados

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

URV – Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	HISTÓRICO.....	16
2.1	DO LIVRE MERCADO À INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA	16
2.2	REGULAÇÃO	21
2.2.1	Heterorregulação x autorregulação	24
2.2.2	Regulação macroeconômica x regulação social	25
2.3	SISTEMA FINANCEIRO: NOÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICO.....	31
2.3.1	Sistema financeiro internacional.....	32
2.3.2	Sistema Financeiro Nacional	39
2.4	TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO	44
2.4.1	Desenvolvimento e regulação do mercado financeiro	50
3	REGULAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO.....	53
3.1	SISTEMA FINANCEIRO, CRISE E REGULAÇÃO	53
3.2	FORMAS DE REGULAÇÃO NO SETOR FINANCEIRO	64
3.3	ACORDOS DE BASILEIA.....	71
3.4	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E POLÍTICA FISCAL.....	74
3.5	IMPORTÂNCIA DO BANCO CENTRAL NA REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO E ASPECTOS ACERCA DA SUA INDEPENDÊNCIA	80
4	REGULAÇÃO PARA A ESTABILIDADE FINANCEIRA E PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL	87
4.1	MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	93
4.2	BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO	99
4.2.1	Banco Palmas	102
4.2.2	Moedas sociais e seu marco legal: como contribui para o desenvolvimento	103
4.3	COOPERATIVAS DE CRÉDITO	107
4.4	BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO	112
4.5	FUNÇÃO SOCIAL DO SISTEMA FINANCEIRO	117
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
	REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação aborda a regulação para a estabilidade econômico-financeira ou para o desenvolvimento social, observando-se a difícil missão dos Estados nacionais, premidos entre um e outro objetivo. Deste modo, traz à tona a realidade do instituto regulatório como forma de se alcançar a solidez desejada pelos Estados nacionais, ao mesmo tempo em que expõe a possibilidade de se poder atingir o desenvolvimento social por meio regulação do mercado financeiro, ao menos indiretamente, mediante os institutos do microcrédito, das cooperativas de crédito, dos bancos públicos de desenvolvimento, dos bancos comunitários e das suas respectivas moedas sociais. Em outras palavras, ponderar sobre a interlocução entre o disciplinamento econômico e financeiro com vistas e em respeito ao desenvolvimento social.

Neste feito, busca-se levar o leitor a enveredar pela discussão acerca de como a partir do sistema financeiro, assim como com o instituto da regulação pode-se alcançar a estabilidade econômica e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social dos Estados. Assim, além de tratar do tripé regulação, desenvolvimento e sistema financeiro, este trabalho tem a preocupação de destacar os tipos de regulação e os seus efeitos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Ademais, a partir de institutos citados no parágrafo anterior, almeja-se comprovar a possibilidade da existência da função social do sistema financeiro, encarando-se que, com as políticas públicas e sociais e a ajuda do sistema financeiro poder-se-á encontrara contribuição para o desenvolvimento econômico-financeiro dos Estados.

A temática possui relevância para o Direito, por estar essencialmente relacionada a matérias de regulação, desenvolvimento, sistema financeiro, mercado de crédito e outras, palavras-chave em sede constitucional para se alcançar a efetivação das condições de existência digna para os cidadãos dos Estados nacionais, ao consolidar o desenvolvimento social ou controlar a economia.

Ainda por cima, é conhecido que o setor financeiro opera por meio de agentes econômicos que se associam arquitetando o mercado financeiro e instituindo um conjunto de entidades financeiras que encaminham a poupança para o investimento, mediante a aquisição e consumo de produtos financeiros. Ainda, o sistema financeiro intervém em colocação mediana entre os agentes econômicos e os investidores, no negócio dos procedimentos financeiros que são

constituídos da mesma forma pelas respectivas organizações financeiras e pelas entidades reguladoras do sistema.

O problema da pesquisa abrange o questionamento sobre ser compatível aos Estados nacionais, a partir da efetivação da regulação econômica, organizar a economia para atingir a estabilidade econômico-financeira e realizar objetivos de desenvolvimento social. A pergunta é: para amparar o desenvolvimento dos Estados, o sistema financeiro deveria ser regulado, por meio de normas, igualmente para o social e não unicamente para a segurança do próprio mercado?

Por meio de ferramentas, como: o microcrédito produtivo orientado, os bancos comunitários e as moedas sociais, as cooperativas de crédito, os bancos públicos de desenvolvimento social – casos percorridos no capítulo quarto desta dissertação –, vislumbra-se, com base nas políticas públicas executadas por meio do sistema financeiro e da regulação social, com a intenção de impelir o desenvolvimento social dos Estados, contemplar a existência do ofício do Ente Público perante as possibilidades encontradas nas normas constantes na Constituição Federal de 1988 (CF/88) como fatores alternativos para, a lume da regulação do sistema financeiro, cuidar não apenas do mercado, mas, diante dessa regulação, buscar fomentar o desenvolvimento social.

A Carta Magna procura atingir, por intermédio das suas nuances em respeito à ordem econômica e financeira, o desenvolvimento econômico e social. Por entre esses atributos, a Carta Magna ampara essa realidade em função das normas enumeradas dos artigos 1º, 3º, 170 etc., no que diz respeito à proteção da dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho, tal como o intuito da livre iniciativa e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao mesmo tempo em que explana acerca da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

O objetivo geral desta pesquisa é examinar em que medida os Estados podem usar o sistema financeiro em proveito do desenvolvimento nacional e social. Além do mais, como objetivos específicos, pretende-se apreender os caminhos da regulação para a estabilidade econômica, investigando-se as normas que os governos levam em conta principalmente nas circunstâncias de crises econômicas.

Neste estudo, adotar-se-á o método de abordagem hipotético-dedutivo, que tem origem em um problema para o qual se procura solução, a partir de tentativas e eliminação de erros. Para Marconi e Lakatos (2004, p. 73), “o velho ideal científico da *episteme* – conhecimento absolutamente certo, demonstrável – mostrou não

passar de um 'ídolo', mas um método através de tentativas e erros". Assim, neste trabalho, a partir da observação da ordem econômica disposta na CF/88, nos termos do seu projeto de desenvolvimento nacional, deduz-se a necessidade de regulação estatal para o controle do mercado, mas também para a realização de políticas sociais.

Ademais, usar-se-á a vertente metodológica de abordagem qualitativa, comum no ramo jurídico, por se tratar da sociabilidade, do ser social, não se podendo enxergar o Direito senão no contexto da sociedade. Quanto aos métodos de procedimento técnico, usar-se-ão o comparativo, o histórico, o interpretativo e o analítico. Por fim, quanto às técnicas de pesquisa, aponta-se a bibliográfica e a documental, de documentação indireta, a partir do auxílio de livros, doutrina, artigos na *Internet*, revistas etc. Feitas essas considerações, cumpre assinalar que a investigação será apresentada em cinco capítulos, incluindo a introdução.

No segundo capítulo, busca-se retratar o histórico da intervenção estatal na economia, observando-se, diante da crise do Estado liberal clássico, o surgimento do Estado interventor tomando as rédeas da economia e, muitas vezes, socorrendo o sistema financeiro. O Estado se investiu da tarefa de coordenação global da economia, fato especialmente claro depois da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, evidenciando a fragilidade do liberalismo, com consequências diretas no âmbito social.

No mesmo capítulo, apresentar-se-ão noções iniciais acerca da regulação, que atua por meio de ampla (direta e indireta) intervenção estatal na economia. Ainda, distingue-se a autorregulação da heterorregulação, além de mostrar a diferença entre regulação macroeconômica e regulação social, esta última tão importante para esta dissertação, realizando-se, por fim, um esforço histórico e conceitual do sistema financeiro internacional e nacional, culminando na abordagem inicial da expressão desenvolvimento.

No capítulo terceiro procede-se ao estudo da regulação no âmbito do sistema financeiro, passando-se pelas formas de regulação existentes no setor financeiro e discutindo-se sobre os Acordos de Basileia. São tratadas questões como: a arrecadação tributária, a política fiscal e a importância do Banco Central, verificando-se a necessidade ou não de sua independência, no contexto da relação entre a estabilidade econômico-financeira e/ou sua contribuição para o desenvolvimento social dos países, situação que leva em conta os aspectos sociais.

O setor financeiro refere-se a um arcabouço relacionado, de sorte que a economia realizada por muitos sugere a investida de outros, ao estabelecer um espaço profundamente inconstante e frágil, pois o ganho que couber a um cidadão é o que incentiva o lucro para outra pessoa. Deste jeito, empregados e firmas e semelhantes agentes econômicos inter-relacionam-se ao originarem vínculos de dependência. Ainda mais, a crise *subprime* mostrou que a economia não acompanha as tradicionais diretrizes de uma estabilidade sustentável.

Nesse contexto, é preciso considerar um fenômeno chamado “risco sistêmico”, o qual a regulação pretende evitar, impedindo que o mercado ou a economia entre em colapso. No mesmo capítulo, apresentam-se noções sobre os paraísos fiscais e o enfrentamento direto a eles, tendo em vista ser outro fator que leva ao enfraquecimento econômico e social dos mercados.

No último capítulo, a pesquisa apresenta as políticas microcreditícias e a dos bancos comunitários, como meios de garantia da promoção do desenvolvimento social, funcionando, ao menos reflexivamente, como mecanismo regulatório que enseja esse progresso. Mencionam-se os casos de moedas sociais e seu marco legal, apresentando-se breves comentários sobre a economia solidária, os bancos públicos de desenvolvimento e as cooperativas de crédito, retratando-se, neste percurso, em última instância, como seria possível, mediante a utilização do sistema financeiro, regular e utilizar de instrumentos que buscam alcançar o desenvolvimento social dos Estados nacionais, finalizando com o tópico intitulado de função social do sistema financeiro.

Com base em critérios econômicos e sociais, mediante políticas públicas implementadas pelos governos e com o esforço de regular o arcabouço que leve a articulações adequadas para o andamento das instruções, com atitudes interventivas e fiscalizatórias que, ao menos indiretamente, leve ao desenvolvimento nacional e social, é que se enxerga a importância da regulação para estabilidade financeira como a que cuida e supervisiona os perigos para o setor financeiro, regulamentando para a estabilidade econômica.

Esta dissertação finca seu marco teórico nas lições de diversos doutrinadores. Ao tratar os institutos da regulação, autorregulação e heterorregulação, assim como por quais caminhos se passou até se chegar ao Estado regulador, trabalha-se com autores como: Antônio José Avelãs Nunes, Thomas Piketty, Eros Roberto Grau, Calixto Salomão Filho, Vital Moreira, Maria

Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, Waldon Volpiceli Alves, Leonardo Vizeu Figueiredo, Eugénio Pereira Lucas, Leonardo Alves Corrêa e André Gomes de Sousa Alves.

Ao lidar com o sistema financeiro, seja na questão da financeirização ou do risco sistêmico, envolvendo o microcrédito, a economia solidária, as moedas sociais, bem como dos bancos comunitários e os bancos públicos de desenvolvimento, utiliza-se o referencial teórico de autores como: Thomas Piketty, Joseph E. Stiglitz, Antônio José Avelãs Nunes, Muhammad Yunus, Antônio George Paulino, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Waldon Volpiceli Alves, Leonardo Vizeu Figueiredo, Marusa Vasconcelos Freire, Paul Singer e Bruno Bastos de Oliveira.

Para a abordagem do desenvolvimento, contribuem, entre outras, as lições de Amartya Sen, Joseph Schumpeter, Celso Furtado, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, Gilberto Bercovicci, Calixto Salomão Filho, Matheus Felipe de Castro e Carla Abrantkoski Rister.

A existência do crime sistêmico e dos paraísos fiscais prova que o sistema financeiro, a despeito da regulação, está sujeito a falhas e equívocos que acarretam graves crises econômico-financeiras. Significa que regulação não opera milagre, porém, pode funcionar como instituto preventivo contra períodos difíceis para a economia dos Estados nacionais, ao buscar proteger o sistema financeiro dos países e contribuir para o desenvolvimento social. Afirma-se, pois, que o ente estatal pode realizar controle importante para que o ambiente financeiro não gere impactos negativos sobre as políticas econômicas e sociais, com a utilização e orientação para a política microcreditícia orientada, o controle e a existência das cooperativas de crédito, o incentivo ao desenvolvimento por meio dos bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de ser possível enxergar, com os esforços envidados pela sociedade, mediante os bancos comunitários e as moedas sociais, que são ferramentas por meio das quais se busca atingir o desenvolvimento social.

2 HISTÓRICO

2.1 DO LIVRE MERCADO À INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA

A partir da análise da intervenção do Estado no domínio econômico, é possível realizar o entendimento acerca das estruturas regulatórias e da Ordem Econômica Internacional. Assim, para iniciar a discussão acerca da regulação, é necessário, de antemão, alcançar compreensão mais ampla acerca desse instituto, sendo imprescindível tecer breve consideração sobre a participação do Estado no domínio econômico-financeiro.

O Estado moderno passou por diversas formas de interação com o domínio econômico, até chegar ao campo teórico da regulação. Realizando o recorte histórico em torno da crise do feudalismo e do advento do regime absolutista, ou seja, ao redor do surgimento do Estado moderno, podem-se descrever, em rápidas pinceladas, os movimentos de criação e renovação do Estado, daí em diante. A partir do século XII, ocorreram transformações na Europa que produziram a crise do sistema feudal. Assim, o renascimento comercial, estimulado principalmente pelas Cruzadas, o aumento da circulação das moedas, que foi preponderante para o auxílio do desenvolvimento do setor bancário, que desarticulou o sistema de trocas de mercadorias, o êxodo rural e a construção das urbes e o surgimento incipiente da burguesia como nova classe social voltada ao comércio, o necessário aumento dos impostos, tudo isso fez desmoronar o sistema de vassalagem feudal.

Na sequência, o declínio do sistema feudal abriu o caminho para um gradual processo de centralização política que ampliou fortemente o papel da autoridade monárquica. Os soberanos, contando com o apoio da burguesia local, interessada na ascensão de um regime centralizado, capaz de alterar os padrões monetários e fiscais para viabilizar a ampliação das atividades comerciais, esteavam seu poder no divino direito de soberania e de governança. O Estado deveria organizar o “contrato social”, nos moldes sequenciais previstos por Hobbes e Locke¹, de modo a limitar os

¹ Em Hobbes, na visão de Pousadela (2006, p. 370), deveria ser estabelecida uma cláusula que determinasse as relações entre os indivíduos como contratuais, evitando-se qualquer forma de exercício de uma parte querer sobrepujar a outra, estabelecendo-se uma soberania de combater os que pretendem fugir à ordem contratual. Noutro norte, a visão de Locke, de acordo com Alverga (2011, p. 2), visava combater o direito à propriedade e a continuação da liberdade e da igualdade, que poderia estar ameaçada pela possível tendência de uma parte dos indivíduos quererem se

direitos do indivíduo em favor da sociedade, tendo sido assim até o século XVII e início do século XVIII. Os monarcas começaram a adotar medidas econômicas e políticas em nome do interesse geral, estabelecendo embrionariamente a distinção entre o público e o privado.

Depois do absolutismo, pode-se ver o Estado liberal como desdobramento dessa separação. O fato é que a revolução da burguesia, especialmente na França, transformou radicalmente a sociedade feudal europeia, exigindo nova forma de Estado, com estrutura de poder político capaz de manter e ampliar suas conquistas. As revoluções burguesas pugnavam por controles impostos pelo mercantilismo, assim, o Estado absolutista foi substituído pelo Estado liberal, fundado preponderantemente na teoria da mão invisível do mercado, de Adam Smith, ideia mestra na obra *A Riqueza das Nações*², na qual o autor afirma existir lógica interna própria a guiar a produção das mercadorias, fato capaz de gerar o ordenamento perfeito, quase natural, do funcionamento das atividades econômicas³.

O Estado liberal ou, segundo Bobbio (2006, p. 17), de limitação da autoridade estatal, engendrava interferência mínima sobre o domínio econômico. Com a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, ambas no final do século XVIII, foi possível perceber a ocorrência de eventos que consolidaram o liberalismo econômico, o capitalismo e os ideais de livre mercado, em torno dos quais o ente estatal passou a agir para garantir a ampliação e acumulação do capital, ou seja, no início do Estado moderno, a acumulação de riqueza reforçava o individualismo na busca do incremento sem limites do amontoamento da abastança privada.

O Estado liberal, que, com Adam Smith⁴, defendeu o *laissez faire laissez passe*, postulava a liberdade do mercado, que deveria funcionar sem interferência do ente estatal, cumprindo papel meramente restritivo. A livre iniciativa nada mais

favorecer. Foi aí que se defendeu a presença do contrato social, respeitando o compromisso de aceitar as decisões do corpo político da sociedade, com o apoio da maioria.

² Obra mais famosa do autor, composta por cinco partes, publicada em 1776.

³ Consoante entendimento de Karl Polanyi, (2000, p. 36), aproximadamente ninguém entendeu a posição política do sistema monetário internacional à época, assim como a velocidade da espantosa transformação que tomou o planeta de surpresa. Para ele, a revolução já desmoronava sobre os economistas liberais e seus líderes, já que, até aquele momento, não lograram êxito em compreender que, detrás da crise do sistema internacional, havia um extenso desenvolvimento no interior das nações mais avançadas que tornava retrógrada determinado sistema. Com isso, o autor quer dizer que a falência da própria economia de mercado ainda se esgueirava.

⁴ De acordo com Alves, W. (2011, p. 12), Adam Smith demonstrou que a economia é gerida pela lei da oferta e da procura, tendo em vista que o valor de um produto é estabelecido pela oferta (a quantidade de produto colocado à venda) e pela procura (o número de cidadãos interessados em comprar o produto), defendendo, ainda, a livre circulação de mercadorias, sendo vencedor no mercado quem tivesse maior competência ou mérito.

era do que a garantia de que qualquer cidadão pudesse exercer a atividade econômica livre de restrições, condicionamentos ou imposições descabidas do Estado, competindo aos particulares à iniciativa no campo econômico, perseguindo os seus próprios interesses. No período liberal, entretanto, o Estado cometeu graves erros, no progresso técnico, no aumento da dimensão das empresas, na concentração do capital, no fortalecimento de movimentos operários e no crescente agravamento da luta de classes, fazendo surgir, assim, conforme prega Avelãs Nunes (2013, p. 31), a negação ao seu próprio receituário.

Essas falhas contribuíram para o surgimento do Estado social e, segundo Zanotta (2005, p. 40-41), a morte⁵ do modelo econômico liberal teria ocorrido em 1929, com o *crash* da bolsa norte-americana e a consequente crise financeira mundial, visto que o ente estatal socorreu o mercado, fazendo com que a mão invisível do mercado fosse caracterizada como falida, pois a imperiosa necessidade da presença estatal demonstrava patente a crise aberta no capitalismo, tendo em vista que a liberdade de atuação favorecia principalmente ao surgimento de monopólios e oligopólios, eliminando-se a concorrência⁶.

Por meio das constituições mexicana, de 1917, e alemã (Weimar), de 1919, consolidou-se o propósito de corrigir os excessos do individualismo, em processo que Grau (2008a, p. 42) chamou de capitalismo social. No entanto, devido à grande participação estatal e atuação no fornecimento de serviços à população, com políticas públicas e programas de governo, tal período entrou em crise a partir da intensa crise fiscal, na qual o Estado prestava diretamente os serviços públicos, tornando difícil equilibrar os gastos públicos com o crescimento da economia.

Assim, do século XIX até a segunda década do século XX, consolidou-se a grande crise econômico-financeira mundial, que fez surgir o Estado interventor, tomando as rédeas da economia. Não se pode considerar perfeito o mercado, muito menos o mercado financeiro, assim, com a eclosão da crise de 1929, convocou-se o Estado a socorrê-lo, passando a investir na coordenação global da economia, fato especialmente claro depois da quebra da Bolsa de Nova York, evidenciando a

⁵ Diferentemente, nos apontamentos de Moreira (1997, p. 17) faz-se alusão a John Maynard Keynes, defensor do Estado regulador, que em 1926 publicou a obra denominada *O Fim do "Laissez Faire"*, dando por certa a morte do capitalismo liberal já após o término da Primeira Grande Guerra, por haver marcado definitivamente o fim do abstencionismo econômico do Estado que a representação liberal postulava.

⁶ Com o Estado social, entra em cena o Estado como organizador da política e da economia, encarregado da promoção e da defesa social, no intuito de garantir serviços públicos e proteção à população.

fragilidade do liberalismo, vez que, nessa considerada primeira grande crise do sistema financeiro, um dos seus fatores, consoante Alves, W. (2011, p. 114), foi o fato de o governo ter se recusado a comprar os papéis podres do mercado, pois seguia à risca a determinação de jamais interferir na economia⁷.

De acordo com Feitosa (2012, p. 26), nos Estados Unidos da América (EUA), com o *New Deal*⁸ em 1933, o Estado social sedimentou as políticas keynesianas, que puseram fim ao liberalismo, ao mesmo tempo em que aumentava a sua presença nas questões sociais. Essas medidas ocorreram por meio das políticas adotadas por Franklin Roosevelt, nas quais se consegue vislumbrar maior controle do crédito, criação de bancos para financiar as exportações, fortalecendo o capitalismo, dentre outros. Esses mecanismos começavam a descobrir a importância da regulação e da participação política e efetiva do Estado nos objetivos de regular para o crescimento do Estado, mesmo no campo financeiro, garantindo um sistema financeiro blindado de crises financeiras e econômicas, em situação de estabilidade.

Ante os problemas gerados com a Segunda Guerra Mundial, entre 1939 e 1945, desconsiderou-se a esperança do retorno ao modelo liberal. Aos países cabia a incumbência de direção de diversos setores da economia, como, por exemplo, nos dizeres de Caristina (2006, p. 115-116), a recuperação das estruturas, o desfazimento de cartéis, o enfrentamento aos monopólios e, tendo como mote a elaboração de um planejamento econômico com a consequente criação de instrumentos reguladores, a imperiosa necessidade de centralização do poder.

Com o declínio do liberalismo e o advento do Estado social de cunho intervencionista, percebeu-se que deixar os mercados e o sistema financeiro ao bel prazer dos particulares poderia dar azo a períodos de intempéries para o desenvolvimento dos Estados nacionais, tornando-se necessária a presença de um capitalismo diferente, organizado e controlado pelo Estado, que durou até o início da década de 1970. Frise-se que, no início dos anos setenta do século passado, surgiram fenômenos de integração regional estatal, trazendo à tona propostas de natureza econômica e política simultâneas ao crescimento da globalização.

⁷ Segundo ainda expõe Alves, W. (2011, p. 114), esse modelo liberal sequer admitia que o Estado intervisse na economia para salvar empresas em dificuldade, tendo como norte a ideia de que, se qubrassem, não faria diferença alguma.

⁸ O *New Deal* ou novo acordo foi o nome concebido às políticas implementadas nos EUA pelo presidente Franklin Delano Roosevelt, entre 1933 e 1937, com o intuito de recuperar e reformar a economia americana, auxiliando aqueles que foram atingidos pela Grande Depressão de 1929.

Nesse cenário, ante a existência de um período de transição, nos dizeres de Feitosa (2007, p. 172, 189), evidenciava-se o declínio da capacidade regulativa do Estado numa sociedade em transformação e, além do mais, no início dos anos de 1970, essa mudança, com programas que buscavam a realização da desregulamentação de maneira desorganizada, fez com que apenas no início da década de 1980 se conseguisse a implantação da desregulação⁹ típica do neoliberalismo.

Esse processo deu azo para que, no âmbito privado, surgissem as condições de ditar as regras do mercado, tendo aos poucos o Estado retomado o enfraquecimento do Estado social gestor direto, incidindo problemas novamente sobre o sistema financeiro, acometendo-se momentos de intempéries para o sistema financeiro global, novamente dominado pelos senhores do risco, desta vez de forma mais grave.

A partir do processo de privatização, com o advento da globalização e do chamado neoliberalismo, especialmente de meados dos anos de 1970 aos anos de 1980, houve a mudança do perfil intervencionista do Estado, havendo mesmo quem fale em neoliberalismo de regulamentação e neoliberalismo de regulação¹⁰, que visa concentrar as ações do Estado na economia por meio da intervenção indireta (normas) e intermediária (pelas chamadas agências de regulação), aptas a realizarem a fiscalização dos diversos tipos de atividades econômicas, não se podendo deixar de ressaltar o reaparecimento da livre iniciativa e da livre concorrência.

De acordo com Majone (2013, p. 3), acerca da realidade europeia, em primeira monta houve a devolução dos serviços prestados pelas empresas de serviços públicos, que retornaram para as mãos privadas, tendo ficado sujeitas a regras desenvolvidas e aplicadas por agências ou comissões especializadas sobre o fundamento de um mandato legislativo específico: função legislativa, e operando fora da supervisão do governo. Todavia, consoante exemplifica o autor sobre a realidade norte-americana, com a Lei de Comércio entre os países, vislumbra-se a existência das agências independentes com poderes de regulação legislativa e funções jurisdicional e executiva.

⁹ No que se refere à diferença entre desregulamentação e desregulação, Grau (2008b, p. 135) expõe que desregular seria não dispor sobre a atividade econômica, ao passo que desregulamentar seria deixar de fazê-lo mediante preceitos de autoridade, ou seja, jurídicos. Ademais, quanto à desregulação, a retirada da presença do Estado dos setores do mercado regulamentado visava garantir maior competitividade, assegurar preços baixos e promover maior eficiência.

¹⁰ Para mais informações, vide o artigo de Clark, Nascimento e Corrêa (2008, p. 4.178).

2.2 REGULAÇÃO

A reforma do Estado, assim como a redução da atividade estatal como agente econômico, deixou vidente a imperiosa necessidade de se construir uma teoria da regulação estatal em face da ordem econômica. Na vertente do Direito, de acordo com Spulber (1989, p. 22), a regulação econômica pode ser vista como o conjunto de normas, assim como as regras dos procedimentos administrativos, que são implantados para a manutenção ou restabelecimento do funcionamento equilibrado de um sistema.

E o modelo regulatório não é um instrumento recente. Francis (1993, p. 259) diz que desde a existência na civilização da Suméria, entre 6500 a.C. e 1940 a.C., existiam indícios de regulação, naquela ocasião, em matéria de preços de alimentos. Ogus (2001, p. 9-10) menciona o nascimento da regulação no período feudal, sendo que, com a eclosão da Revolução Industrial, para o autor, teria havido uma propagação da regulação, em especial em matéria de saúde pública e condições de trabalho.

Já para a doutrina de Clarke (2000, p. 12-19), a origem do termo regulação resulta das guildas dos mercadores na Idade Média, reputando que a história do modelo regulatório pode ser segmentada em três ciclos: o primeiro, com o surgimento da Revolução Industrial até o fim do século XIX, quando os novos riscos da industrialização acarretaram na criação das primeiras normas em matéria de segurança; o segundo teria ocorrido entre 1900 e 1960, com o aparecimento do Estado como ator central, principal empregador e fornecedor de serviços, como a saúde, educação, pensões etc.; e o terceiro e último seria o período a partir da década de 1960, na qual se observa uma volta ao domínio do mercado pelos particulares.

Lucas (2007, p. 3) identifica o conceito de regulação com origem na economia, mas expõe que as suas particularidades se estendem a todas as relações entre o Estado e a sociedade. Para ele, a partir da regulação, o ente estatal estabelece a atividade dos particulares, com o fito de favorecer o interesse público, citando o exemplo do *New Deal*, pois, em decorrência da difícil conjuntura econômica norte-americana após a crise de 1929, o então presidente Roosevelt compreendeu elaborar um conjunto de instrumentos para controlar o mercado financeiro, monitorando o bom funcionamento da concorrência.

Pode-se, portanto, verificar que a regulação, consoante Aragão (2004, p. 8), consiste no funcionamento do ente estatal de estabelecer normas legislativas, administrativas e convencionais que, de maneira limitante ou tão somente indutiva em relação à liberdade privada, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, com o intuito de evitar danos aos interesses sociais definidos no marco das constituições e orientá-los em direções socialmente desejáveis¹¹.

De acordo com Figueiredo (2012, p. 113), a regulação nada mais é do que atos e medidas realizadas pelo Estado, no intuito de garantir a correta prestação de serviços públicos, observando-se os princípios da ordem econômica no mercado, além de incentivar a instauração de políticas públicas de planejamento econômico e social e, apenas quando existirem falhas no mercado – ineficiência da concorrência, defeitos na distribuição de bens coletivos, externalidades, assimetria informativa, poderio e desequilíbrio de mercado¹² – juntamente a uma insatisfação social da condição política, é que se dará azo à regulação.

No Brasil, com a intensa crise fiscal do Estado de bem-estar, após a crise do capital em 1970, houve a condução de queda das dimensões do Estado e da intervenção estatal no âmbito econômico. A atuação normativa para disciplinar os particulares passou a preponderar e, conseqüentemente, a partir do declínio da intervenção, houve o aumento das funções regulatórias, deixando o Estado de ser o protagonista do processo econômico, emergindo-se nos anos de 1980 com o projeto neoliberal, que ampliou a esfera do mercado econômico, a partir do neoliberalismo e as descentralizações, terceirizações e privatizações.

Assim sendo, passa-se a observar a regulação econômica em suas mais diversas formas de operacionalização. Consoante Figueiredo (2012, p. 116-117),

¹¹ A regulação, na visão de Oliveira (2014, p. 1202) é a negação da mão invisível, que busca obter a resolução dos problemas sociais por meio de ampla intervenção estatal na economia.

¹² Consoante expõe Figueiredo (2012, p. 113-115), deve-se entender por falhas do mercado a situação de desequilíbrio que ocasiona danos potenciais e efetivos à competição de determinado setor da economia, trazendo efeitos negativos para o bem-estar dos cidadãos. Além disso, por deficiência na concorrência entende-se quando no mercado não existem circunstâncias benéficas para disputa saudável entre os agentes econômicos. Já a deficiência na distribuição de bens seria quando o mercado não consegue dar acesso à coletividade a todos os bens essenciais para tutelar o princípio da dignidade da pessoa humana. As externalidades seriam os fatores que os agentes geram e possuem um alto impacto social, atingindo terceiros não membros da produção, circulação ou consumo. A assimetria normativa acontece quando o consumidor ou o ente estatal não têm conhecimento acerca de como funciona o mercado, dando azo a condutas abusivas por agentes econômicos. Por fim, o poderio e o desequilíbrio de mercado é uma situação em que se pode avaliar a significância do mercado para a economia nacional.

são elas: a econômica, que almeja combater práticas abusivas, corrigir assimetrias informativas em defesa do consumidor, dando cumprimento a políticas públicas adotadas para condicionar o exercício do poder econômico por parte dos agentes de mercado; de serviços públicos, que busca garantir a efetiva universalização da prestação do préstimo ao público por parte da Administração Pública; a social, que garante o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana no que tange ao acesso e uso dos bens mínimos necessários à vida em sociedade; a ambiental, que promove a preservação do meio ambiente, com a observância da exploração racional, desestimulando fatores potencialmente de poluição; e a cultural, que visa manter a identidade nacional da população com sua pátria, livrando-se dos valores estrangeiros insertos no Brasil.

Sabe-se que a ordem econômica nada mais é do que as disposições constitucionais estabelecidas para disciplinar o processo de interferência do Estado na condução da vida econômica da nação e, no tocante à regulação econômico-social, esta deve ser vista como aquela conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo fixo e sistemático, para programar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais.

De acordo com Francis (1993, p. 10), a substancial causa para a exigência de um sistema de regulação provém das insuficiências do mercado e, consoante Moreira (1997, p. 227-228), da primordialidade de buscar asseverar os instrumentos do mercado e da concorrência. Essas lacunas são causadas pela ausência de livre concorrência e por limites e falhas do mercado, quando se tem que aceitar um único operador, como no caso de monopólios naturais e por razões de racionalidade econômica e ambiental.

Quando os interesses individuais podem atingir os interesses coletivos, ou com a existência externalidades e falta de informação que podem gerar a deficiência do mercado, ou pelo simples fato de se viver nos dias de hoje em uma sociedade de risco, desde o físico (de contrair doenças, por exemplo) ao financeiro (quando ocorrem perdas financeiras), vislumbra-se que a regulação pode contribuir para corrigir tais deficiências, podendo ser considerada, também, como alternativa para proteger determinados valores, mantendo o equilíbrio e alcançando a estabilidade, ao controlar, por exemplo, a moeda.

Assim, ao atuar no âmbito da regulação fiscal e financeira, por exemplo, o ente estatal edita normas por meio das quais impulsiona medidas de fomento ou de

dissuasão, e quando concede benefícios fiscais ou impõe tributos, acaba, conforme atesta Fonseca (2007, p. 277), “estimulando atividades econômicas ou desestimulando outras”.

2.2.1 Heterorregulação x autorregulação

Duas são as formas consolidadas de regulação. A primeira é a denominada regulação privada ou autorregulação, que existe sem interferências externas para conseguir garantir a observância dos princípios da ordem econômica, especialmente os da livre iniciativa e da liberdade de concorrência¹³, sem intervenção estatal, merecendo-se ressaltar que o Poder Público atua de forma preventiva, ao cuidar para que não haja desvirtuamento dos mecanismos de mercado; por conseguinte, não existe preocupação com o interesse público, dispensando-se qualquer atividade de controle da economia por parte do Estado, como defende a escola teórica de Chicago¹⁴.

Na autorregulação, há um organismo interno, representado por pessoas que são ligadas aos próprios agentes, escolhidos entre si. De acordo com Moreira (1997, p. 52), a autorregulação implica a substituição do modelo de regulação pelo Estado para os próprios regulados, numa cooperação implicante no compromisso entre os agentes integrantes daquele mercado.

Por sua vez, a heterorregulação ou regulação pública, consoante expõe Figueiredo (2012, p. 116), depende da necessidade de o Estado interferir no mercado para observar os princípios que regem a ordem econômica, por apresentar falhas que necessitam de correção. É o que ocorre, por exemplo, com o Banco Central do Brasil (Bacen), responsável pela normatização do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Assim, com a heterorregulação, está-se diante da escola do interesse público, verificando-se que não basta o Estado não permitir que monopólios dominem a economia, sendo necessário o estabelecimento de metas

¹³ Em conformidade com Ragazzo (2006, p. 88), necessário se faz fincar que o princípio da livre concorrência proporciona o sustentáculo jurídico para barrar os agentes econômicos de serem capazes de desfigurar as prerrogativas da liberdade de iniciativa, ao prejudicar a sociedade e os mercados.

¹⁴ Consoante Salomão Filho (2008, p. 29-30), a escola de Chicago pertence à escola neoclássica, em que prepondera a desregulamentação ou desregulação, esta última normalmente acompanhada pela autorregulação, exatamente porque é por meio dela que se criam condições para fazer com que se torne efetiva a mão invisível do mercado.

regulamentadoras do controle social da atividade econômica, ao buscar proteger contra perdas de bem-estar associadas às falhas de mercado.

Nesta última, verifica-se a teoria do interesse público. Segundo Lucas (2007, p. 3), o Estado, para “garantir o interesse público cria um dispositivo normativo destinado a realizar determinados objetivos regulatórios”, assim, deve-se observar que na heterorregulação existe um organismo regulador, tendo em vista que há um órgão central que exerce a regulação dos agentes econômicos, representado por pessoas ligadas ao Poder Público, no intuito de elaboração de normas de fiscalização ou sanções.

O modelo brasileiro adota o mecanismo de regulação derivado do Direito norte-americano¹⁵, tendo como objetivo básico atuar na defesa do interesse público. É o que diz Figueiredo (2012, p. 152), ao fazer alusão ao Bacen, juntamente com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que foram as primeiras entidades de regulação criadas no Brasil, a partir dos anos de 1960, por meio, respectivamente, da Lei nº 4.595/1964, com inspiração no *Federal Reserve* (Fed) dos EUA, e a da Lei nº 6.385/1976, com base na *Security and Exchange Commission*.

Dessa maneira, necessário se faz fincar que a regulação serve para o interesse público a partir do momento em que responde às deficiências objetivas do mercado, acostando-se à teoria normativa da regulação, para a qual a regulação pública da atividade econômica apenas se justifica quando o mercado é incapaz de produzir um clima de ótima situação econômica. Por outro lado, a teoria positiva da regulação entende que ela não é criada ao interesse público, mas capturada pela indústria, beneficiando-a, conseqüentemente, aos interesses privados.

2.2.2 Regulação macroeconômica x regulação social

Há diversas formas de regulação, sendo a regulação econômica e a regulação social as mais relevantes. Essa diferenciação é feita com sustentáculo no objeto e na finalidade da regulação¹⁶. Boyer (1990, p. 181) destaca que a expressão regulação é o conjunto de dispositivos que levam à formação do conjunto do

¹⁵ Na doutrina dos EUA, a regulação é entendida como uma forma distinta de controle, pelo governo, sobre atividades privadas, normalmente envolvendo uma agência com a responsabilidade de criar as normas que vão regular determinados tipos de atividade econômica, utilizando processos administrativos quase judiciais para alcançar esses fins.

¹⁶ Strick (1984, p. 204) entende que a econômica é a regulação tradicional, enquanto a social seria a moderna.

sistema, em razão do estado das estruturas econômicas e das formas sociais. Para ele, essa regulação está no limiar da execução de curto e médio prazos, visto que a dinâmica de um intervalo muito longo não se ocasiona simplesmente da sucessão dessas flutuações e desses ciclos, como também coloca em evidência, de maneira fundamental, as lutas políticas e sociais, que não são mais restritas à acumulação.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as regulações econômicas imiscuem-se pessoalmente nas deliberações de mercado, como: preço, concorrência, entrada ou saída do mercado (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1997, p. 6). A reforma tem como objetivo aumentar a eficiência econômica mediante redução de barreiras para concorrência e inovação, frequentemente por meio da desregulação. Nesse campo, encontra-se o uso da regulação de promoção à eficiência e do aprimoramento das estruturas regulatórias, para funcionamento de mercado e supervisão prudente. É sobre essa forma de regulação que se discute nesta dissertação.

Constata-se, destarte, no que diz respeito à regulação econômica, que esta é toda atitude do governo no propósito de controlar a liberdade de escolhas dos agentes, operando desde o controle de qualidade e quantidade até o monitoramento de preço ou número de companhias em um setor. Dessa maneira, a título de exemplo, no momento em que um agente regulador coloca determinada tarifa sobre um serviço, acaba delimitando a autonomia que a empresa dispõe de indicar o seu preço. Essa é a regulação macroeconômica ou de mercado, na qual se inclui a financeira, que conduz o regime de mercado, de preços e a não flutuação do câmbio.

Em contrapartida, a regulação social, segundo Oslon (1982), citado por Reich (2006, p. 25), pressupõe um Estado de bem-estar social que maximize os recursos para que se evitem externalidades a partir de situações empreendedoras que articulem interesses difusos. Nessa ocasião, podem-se citar, ao menos indiretamente, a realidade dos institutos do microcrédito, das moedas sociais, dos bancos comunitários e dos públicos de desenvolvimento, conforme será visto no capítulo quarto desta dissertação, uma vez que são instrumentos indiretos da regulação social do mercado com políticas públicas de indução que almejam atingir, com o auxílio do setor financeiro, o desenvolvimento social dos Estados, ao buscar alcançar a função social do sistema financeiro.

A regulação social constitui o recente marco do desenvolvimento em matéria de decisão pública, atingindo principalmente conteúdos alusivos a temas como saúde, segurança social, ambiente e proteção do consumidor, no propósito de solucionar as complicações de falhas do mercado criadas, como as externalidades negativas (caso da poluição do ar ou da água) e as deficiências de informação quando, por exemplo, os consumidores não detêm conhecimento suficiente a respeito de segurança ou qualidade do produto. Funciona como uma espécie de regulação que objetiva cuidar da vida e da qualidade da vida.

A regulação técnica trabalhada nesta dissertação é a regulação social, vista, como dito alhures, pelo menos reflexivamente, como meio alternativo, utilizando-se do sistema financeiro para gerir políticas públicas em prol do desenvolvimento nacional – incluindo o social, que dá embasamento aos institutos utilizados no quarto capítulo. Há um conflito no modelo de regulação social da desigualdade na contemporaneidade capitalista, já que existe uma menor quantidade rica e uma maior parte miserável. Sabe-se que a regulação social, com amparo em institutos de inclusão, ao se integrar com políticas públicas, ajuda a concretizar os direitos económicos, sociais e culturais. A luta pela conversão dos direitos humanos numa realidade generalizada da sociedade faz com que, segundo Perroni (2010, p. 96), se busque “a prática real acessível e capaz de alcançar os diversos estratos da sociedade”.

Ao mesmo tempo, Perroni (2010, p. 96) chama a atenção de que não se pode esquecer da importância de ações individuais e coletivas, e também de movimentos sociais oriundos da sociedade civil melhor organizada e participativa na esfera pública, para alcançar os ideais de dignidade humana e da justiça social. Daí, consoante Oliveira (2013, p. 53), a regulação social se apresentar num contexto em que o Direito posto não parece satisfatoriamente capaz de abraçar o conjunto representativo do Poder Público.

De acordo com Perroni (2010, p. 97-98), continuam a persistir situações sociais, políticas e económicas que contribuem para tornar os homens supérfluos e sem lugar num mundo comum, a saber: a onipresença da pobreza e da miséria; o aumento do desemprego e das políticas nacionais protecionistas; a ameaça do holocausto nuclear; a irrupção da violência; os surtos terroristas; a “limpeza étnica”, os fundamentalismos excludentes e intolerantes.

Por isso, Mello (2007, p. 97 e 114) expõe que as relações entre igualdade, dignidade da pessoa humana e direitos sociais são essenciais para definir de que maneira os direitos fundamentais podem auxiliar na promoção da igualdade em seu sentido positivo, que é o de corrigir a desigualdade, ressalvando que não é possível, na realidade fática, eliminar totalmente as desigualdades. O que se pode obter por meio de mecanismos jurídicos, particularmente dos direitos sociais, é que as consequências que derivam das desigualdades não sejam contrárias à dignidade intrínseca de todo ser humano.

Dessa maneira, Perroni (2010, p. 99) chama a atenção para a crise do modelo de regulação social, que, por um lado, produz desigualdade e exclusão, e, por outro, procura mantê-las dentro de limites funcionais, alegando que o Estado providência e a social-democracia não conseguem efetivar a integração por meio do trabalho, da seguridade social e do consumo, que são mecanismos de inclusão subordinada. Para o autor, a integração social dá-se basicamente por uma política de pleno emprego e uma política fiscal redistributiva, porém houve um esvaziamento da capacidade de regulação do Estado sobre a economia, por meio da “desestatização” do Estado nacional em face da globalização hegemônica neoliberal.

Verifica-se, assim, que, por meio de instrumentos como o microcrédito orientado, em que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e atividades do terceiro setor trabalham com o objetivo de fornecer crédito aos que se veem na condição de desamparados e, nos moldes dos artigos 1º, 3º, 170 e 192 da CF/88 e das leis específicas que regem a matéria, busca-se dar guarida à regulação para estabilidade financeira e, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento social, encontrando-se a função social do sistema financeiro.

Também Bittar (2009, p. 431) discorre muito bem sobre o assunto, ao dizer que não se duvida de que o Estado possua regras e normas para si, mas questiona a questão da capacidade de essas regras e normas se tornarem presentes, benéficamente, na condução das políticas públicas, sobretudo considerando-se os limites autoimpostos pelo Estado de direito a si mesmo, significando agir respeitando os direitos fundamentais.

Certamente, além do microcrédito, enxerga-se nos bancos comunitários e nas moedas sociais, assim como nas cooperativas de crédito e nos bancos públicos de desenvolvimento, políticas públicas que surgem ao menos reflexivamente, a partir

da regulação social, indiretamente amparada nos instrumentos que, utilizando-se do sistema financeiro, possibilitam o desenvolvimento social dos Estados nacionais.

Nesse aspecto, merece reforçar o papel desempenhado pelas organizações sociais civis no processo de descentralização administrativa, que vai além do exercício da função do Estado executor ou fiscalizador, nos moldes do art. 174 da CF/88, pois incumbe a essas entidades, e solidariamente ao ente estatal, a promoção dos interesses coletivos comuns, dos objetivos e dos fundamentos da República. O Estado, conforme elucida Oliveira (2013, p. 43-44), quando se enquadra a partir de medidas legislativas e administrativas por meio das quais determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, objetiva orientá-los em direção desejável e evitar efeitos lesivos aos interesses socialmente legítimos.

Dessa maneira, o ponto central da polêmica discussão sobre a regulação social se coloca no suprimimento do direito estatal, quando as políticas públicas ou os programas de ação tomam a dianteira do direito no sentido tradicional, na instalação de uma regulação social.

Ainda por cima, segundo Farenzena (2012, p. 115-117), sugere-se que a saída para o desenvolvimento são as formas de regulação jurídica mais indiretas e reflexivas, que respeitem a própria autorregulação social. O autor indaga se a questão é saber, então, se a regulação deverá ser fruto de uma política econômica do Estado intervencionista – em que o direito implemente programas de regulação – ou se deverá processar-se mediante mecanismos descentralizados de autorregulação – em que o direito estatal se limita a regular as condições de base dos processos¹⁷.

Perroni (2010, p. 100) defende ser imprescindível a alteração do modelo de regulação social da desigualdade, que deve buscar a integração por meio da concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Para ele, mostra-se premente o resgate da diversidade cultural, de sorte a possibilitar o desenvolvimento regional dos mercados de trabalho, por meio da prestação de serviços nas áreas de educação, desporto, turismo e entretenimento, a fim de garantir a plena fruição dos direitos econômicos, sociais e culturais pela maioria excluída e, assim, aliviar a

¹⁷ Para Farenzena (2012, p. 125), interferências externas entre o direito e a respectiva envolvente social são responsáveis pelo estabelecimento de uma relação de articulação estrutural entre eles. É a combinação desses dois mecanismos que torna possível a regulação social mediante o direito, ainda que sob formas extremamente indiretas.

tensão social, ao priorizar a política de pleno emprego junto ao setor de serviços, estimulando o desenvolvimento permanente de novos postos de trabalho, com a implementação de regulação social da desigualdade amparadas nos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade da pessoa humana.

Uma importante análise, de acordo com Leal (2013, p. 73-74), é o fato da existência da incongruência da justificativa liberal para o afastamento do Estado das questões sociais e a necessidade de não haver empecilho para o desenvolvimento do capital, devendo ser deixado para a mão invisível do mercado a regulação social, embora, decerto, mereça ser ressaltado o simples fato de que a atuação do Estado mediante a regulação social pode impulsionar o desenvolvimento do capital, com uma política social comprometida com a realidade social desigual, envolvendo as esferas pública e privada e a sociedade civil, com o intuito de alterar a realidade da desigualdade¹⁸.

Destarte, existem e devem se diferenciar os tipos de regulação. Eberlein (1999, p. 211-215) expõe que a regulação intitulada como de primeira ordem, que busca implantar e condicionar concorrências em mercados, é a denominada regulação econômica, enquanto a regulação de segundo grau, conhecida como social ou política, afeta a correção das repercussões desagradáveis do mercado, tendo em consideração algo aquém da correção de deficiência dos mercados. A primeira abarca a totalidade das áreas que regem a economia, como: eletricidade, comunicações, transporte, agricultura, setor financeiro, e planeja firmar um mercado concorrencial, ao passo que a regulação social almeja resguardar os cidadãos, ao garantir a segurança ou os direitos dos consumidores, sendo iniciada, em muitos casos, como reação a crises ou a possíveis desastres.

Ao empregar o método do objetivo e do propósito da regulação, Moreira (1997, p. 40-41) reputa que a regulação econômica tem por fito o pressuposto da atividade em si e por si, enquanto a regulação social teria intenções estranhas à atividade econômica, como o zelo dos consumidores, a segurança e o cuidado ambiental.

¹⁸ Contrários a essa opinião, Almeida Filho e Paulani (2011, p. 263) esboçam que o processo de regulação social não pode ser reduzido à atuação do Estado. Citando Hirsch (2007), os autores trazem à tona que o Estado apenas pode se manter em sua particular determinação formal enquanto estiver garantindo o processo de reprodução econômica como processo de valorização do capital, de modo que a permanência do processo de reprodução econômica pressupõe a existência do Estado enquanto instância especial, e que Estado e sociedade não estão simplesmente separados, mas, ao mesmo tempo, unidos, e essa separação/união se realizada apoiada em conflitos sociais permanentes.

2.3 SISTEMA FINANCEIRO: NOÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICO

Pode-se ver o sistema financeiro como o conjunto de agentes econômicos que se interligam, formando o mercado financeiro. De acordo com Figueiredo (2008, p. 13), o SFN, nos moldes da atual Constituição da República Federativa do Brasil, representa todo o disciplinamento jurídico apto a reger e regular as instituições financeiras de crédito, públicas ou privadas, bem como as entidades congêneres que atuam na economia popular, tais como: seguradoras, entes de previdência privada e de capitalização. Observa-se que, quando atua na emissão de moedas, o Estado age diretamente na atividade financeira pública; por outro lado, quando instituições privadas atuam no mercado financeiro, ocorre a atividade financeira privada.

Assim, sistema financeiro é o conjunto de instituições financeiras que canaliza a poupança para o investimento no mercado financeiro, mediante a compra e venda de produtos financeiros, atuando em posição intermediária entre os agentes econômicos e os investidores. É constituído pelos mercados de operações financeiras, pelas próprias instituições financeiras e pelos órgãos reguladores do sistema. Verifica-se, pois, em perspectiva inicial, que o conjunto ordenado de entidades especializadas no tratamento da moeda se denomina sistema financeiro. Esses entes guardam, circulam e emitem a moeda.

Há visões ortodoxas e modernas do sistema financeiro. No primeiro caso, os depósitos geravam as reservas e os créditos (aqui, crédito é poupança), os bancos eram apenas os intermediários entre poupadores e investidores, e a variação da taxa de juros conferia estabilidade aos dois grupos. No segundo momento, passaram-se a usar os depósitos como pagamento (reserva) e se transformaram em moeda. Assim, as reservas limitavam o crédito, diferentemente do primeiro caso, quando eram os depósitos que balizavam os créditos. A nova equação traz vantagens para os bancos maiores, dos países centrais. Nesse ponto, pode-se ver o terceiro estágio do sistema financeiro, que abrange os empréstimos entre os bancos, gerando concentração bancária. Assim, a preferência pela liquidez dos bancos passou a dominar o processo. Aí estaria a raiz da crise.

Tomadas, de início, essas noções conceituais, apresenta-se breve histórico do sistema financeiro em âmbito internacional e nacional, para depois entender a trajetória do desenvolvimento e a relação entre a regulação do sistema financeiro e o

desenvolvimento dos países, especialmente, no tocante ao social, como se verá no capítulo quarto.

2.3.1 Sistema financeiro internacional

Pode-se ver o Sistema financeiro internacional como as relações de troca entre moedas ou dinheiro, atividades, fluxos monetários e financeiros, empréstimos, pagamentos, aplicações financeiras internacionais, entre empresas, bancos, bancos centrais, governos ou organismos internacionais, tendo como mote favorecer o comércio e o investimento internacional, contudo, especialmente transferir capital para o lugar mais lucrativo. Segundo Corazza (2007, p. 2-3), esse sistema tem como função auxiliar o movimento de capitais privados – produtivos e financeiros – que prevalecem no sistema financeiro internacional, assim como objetiva conciliar a conversibilidade das moedas a uma taxa fixa, mobilidade dos capitais e compatibilizar interesses nacionais e regras internacionais.

Durante o liberalismo, entre aproximadamente o ano de 1815 e a eclosão da 1ª Grande Guerra (1914-1918), muito pouco se via acerca das transações econômico-financeiras, com pouca ou nenhuma intervenção dos Estados. Nessa época, a estabilidade monetária devia-se graças à existência do padrão ouro, que regulava as relações internacionais, nomeadamente entre 1870 e 1914, com paridades fixas e conversibilidade, além do fato de os bancos centrais comprarem e venderem ouro a um preço fixo e também da existência de liberdade de compra e venda do ouro. Todavia, com o passar da década de 1930, com a turbulência econômica advinda da Grande Depressão, houve a ampliação da existência de políticas monetárias competitivas.

Nos EUA, ante a implantação do *New Deal*, em 1933, que, entre outros motivos, procurou enfrentar as perversas consequências econômicas e sociais que atingiram a sociedade depois da crise de 1929, observou-se maior controle sobre os bancos e instituições financeiras, com o intuito de evitar que elas se excedessem em seus negócios. Segundo Alves, W. (2011, p. 134), com a criação do *Federal Deposit Insurance Corporation*, órgão ligado ao governo para garantir os depósitos bancários, assim como com o incentivo do governo pela educação de poupança financeira por parte das pessoas, com o aumento das contas bancárias e a diminuição das taxas dos bancos, além da criação da *Security and Exchange*

Commission, em 1934, essas medidas contribuíram para impedir que emissões de ações fossem feitas na bolsa sem haver o correspondente lastro, o que havia motivado a Grande Depressão.

O combate à corrupção, de acordo com Alves, W. (2011, p. 136), foi outro fator preponderante para revitalizar a economia mundial abalada pela crise de 1929. Os bancos passaram a sofrer regulação, divididos entre: bancos especializados em atender ao grande público, com correntistas e agências, denominados bancos de varejo; e os bancos de investimento, que concediam grandes quantias de empréstimos a empresas ou países. Em 1933, com a Lei *Glass-Steagall*, proibiu-se que bancos comerciais atuassem como bancos de investimento.

Na sequência, Alves, W. (2011, p. 156-157) informa que, em 1941, os presidentes Franklin Roosevelt e Winston S. Churchill, respectivamente dos EUA e do Reino Unido, acertaram o acordo da Carta do Atlântico, seguido pelo acordo de empréstimo entre 44 países, de fevereiro de 1942, que deu azo ao aparecimento dos acordos de *Bretton Woods*, com a máxima de que se procurava a prosperidade mundial para alcançar paz permanente. Na verdade, a citada Carta do Atlântico foi precursora da Conferência de *Bretton Woods*, na qual Roosevelt, então presidente dos EUA, impulsionou metas ambiciosas para direcionar a ordem internacional depois do fim do conflito, antes mesmo de os EUA ingressarem na Segunda Guerra Mundial, tendo definido o direito de todas as nações possuírem igual acesso ao comércio e às matérias-primas de todos os países, com possibilidade de vendê-las a quem pagasse mais, assim como com o acordo de liberdade de trânsito nos mares.

Consoante Alves, W. (2011, p. 167), os acordos de *Bretton Woods* pretenderam fixar a liberdade do comércio, o término das barreiras comerciais protecionistas e de concorrências insidiosas, como os subsídios à produção de produtos tanto agrícolas quanto industriais. Ademais, o dólar foi alçado como moeda internacional, fato que não obrigava a ser adotado por todos os países, mas agia para a segurança institucional dos EUA.

A conferência de *Bretton Woods* respaldou-se no sistema de taxas de câmbio no qual os países preservavam taxa de câmbio fixa alusiva a outras divisas e proporcionou o suporte de um pacto para que se acudisse a efetivação das taxas de câmbio para a fixação de políticas comerciais não discriminatórias e para a reconstrução das economias danificadas pela guerra. Foi decisiva para a implantação de regras para as relações comerciais e financeiras entre os países

mais industrializados do mundo. Assim, conforme Alves, W. (2011, p. 157), “as taxas de câmbio internacionais deveriam estar atreladas a ele cujo valor estaria ligado ao ouro em uma base fixa de 35 dólares a uma onça pela medida Troy”, que é o peso internacional do ouro. Essa forma monetária internacional durou até 1971.

De acordo com Rosa (2006, p. 1-2), após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma série de importantes acontecimentos para que a organização financeira mundial pudesse chegar ao que é hoje, tendo sido criados o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁹ e o Banco Mundial (BM). Para ele, o primeiro teve como meta a estabilidade das moedas e criação de sistema de pagamentos para transações correntes de bens e de serviços. A desregulamentação da atividade financeira e o desaparecimento dos limites entre atividade bancária tradicional e atividade financeira de intermediação de ativos fez com que os mesmos agentes financeiros se expusessem em mais de um mercado, arriscando-se a estenderem a perda no mercado de moedas, por exemplo, para operações no mercado de depósitos, o que se conhece comumente como risco sistêmico.

A partir de 1967, diversas crises passaram a abalar o sistema financeiro mundial, sendo a primeira crise estrutural do capitalismo a partir da ruptura dos acordos de *Bretton Woods* por parte dos EUA, somada à crise do petróleo. A partir daí, o ideal keynesiano, segundo Avelãs Nunes (2013, p. 217) foi substituído pelo Consenso de Washington, um plano norte-americano para impor ao mundo os dogmas inscritos nos moldes do neoliberalismo²⁰ e do monetarismo²¹, com o auxílio do FMI e do BM, tendo como pilares a plena liberdade do comércio, a liberdade de circulação de capitais e a desregulamentação completa de todos os mercados, especialmente do mercado financeiro, confiando aos mercados a fixação das taxas de juros e de câmbio, o combate à inflação e a busca pela promoção do emprego, adoção de políticas tributárias favoráveis aos muito ricos, dentre outras.

A partir das décadas de 1970 e 1980, com os governos de Thatcher e Reagan no Reino Unido e nos EUA, respectivamente, a ideologia neoliberal se confirmou como

¹⁹ Segundo Alves (2011, p. 158), O Fundo Monetário Internacional auxiliava com empréstimos em dinheiro emprestado para que os países pudessem sanar suas contas.

²⁰ O neoliberalismo foi uma doutrina que surgiu nos anos 1970 do século XX, que tutelava a absoluta liberdade de mercado e uma resistência à intervenção estatal sobre a economia, devendo ocorrer, apenas, em setores essenciais, mas, mesmo assim, minimamente.

²¹ Teoria econômica que protege a ideia de que é factível manter a estabilidade de uma economia capitalista mediante de instrumentos monetários. Por exemplo, ao controlar o volume de moeda que se encontra disponível e de outras formas de pagamento, adotando o liberalismo econômico como ideologia, relutando a qualquer regulamentação da economia.

dominante, principalmente no setor financeiro. Consoante Oliveira (2012, p. 16), o neoliberalismo e a globalização ocasionaram diversos problemas para toda a sociedade, consequentes da grande desregulamentação dos mercados e da supressão das barreiras internacionais, bem como da diminuição das ideias de proteção social.

Os entes privados voltaram a tomar as rédeas e, sem muita surpresa, as crises econômicas mundiais continuaram a existir, tendo como mote, quase sempre, causas de falhas na regulação bancária e do sistema financeiro, prejudicando, consequentemente, o desenvolvimento econômico dos Estados nacionais. Com a onda de liberalização dos mercados financeiros, advindos dos governos Margaret Thatcher e Ronald Reagan, no contexto da globalização neoliberal, passou-se a enxergar progressos na tecnologia da comunicação, trazendo como resultado volatilidade e maior instabilidade do mercado financeiro internacional.

A ruptura de *Bretton Woods*, a criação do euromercado e a adoção de taxas de câmbio, ocasionaram um processo de inovação e adaptação institucional do sistema financeiro internacional. Consequentemente, favoreceu à globalização econômico-financeira dos mercados, tendo em vista que surgiu um competitivo acúmulo e internacionalização de fluxo de capitais, a partir da informática e das telecomunicações, com riqueza abstrata, monetária e financeira, mesmo que fictícia.

Ademais, consoante Feitosa (2007, p. 190), na década de 1990 sucederam algumas mudanças, entre elas, o livre fluxo de capitais no mercado financeiro internacional e o surgimento dos blocos regionais de comércio, que deram azo ao acontecimento concomitante da solidificação do processo de globalização dos mercados. O fortalecimento dos atores supranacionais e transnacionais e as pressões – nacionais e internacionais – pela aceitação de políticas de redução de intervenção econômica direta do Estado atuaram para complicar a situação.

A globalização passou a afetar o mercado financeiro. De acordo com Oliveira (2012, p. 17), a partir da facilidade de circulação de capitais, tornou-se penosa a fiscalização por parte do Estado. Assim, a partir da globalização e das resultantes “desregulamentações”, não havia dificuldade para a circulação de capitais, sem barreiras concretas, fato que ocasionou problemas no controle por parte do Estado, demonstrando-se ser essencial e imperativa a necessária regulação financeira eficaz e de abrangência internacional.

De acordo com Schutte (2010, p. 25), podem-se identificar os resultados que ocasionaram a perda de estabilidade da globalização econômico-financeira nas

discussões a partir da crise do México, de 1994, e das demais crises financeiras que se seguiram – a asiática, a russa e a brasileira –, todas rodeadas por repentinas e volumosas movimentações cambiais, com efeitos ruins para a economia real dos países envolvidos. Diante disso, mais uma vez, a intervenção do Estado se mostrava imperante, ao visar o prosseguimento do capitalismo, posto buscar, com muita intensidade, lutar contra a forte desregulação dos mercados, no entanto, além disso, importava criar políticas adequadas de regulação para evitar desestabilidade da economia, como aconteceu com as referidas movimentações cambiais.

De acordo com Feitosa (2006, p. 5-6), no limiar deste século, os EUA adentraram numa espetacular crise devido à falência da corporação *Enron*²², que acarretou e espalhou a ofensividade da prática da desregulação e revelou imperiosa a presença estatal e dos agentes econômicos nos mercados, tendo em vista que, caso o mercado seja abandonado a si próprio, dará azo à criação de circunstâncias de concorrência imperfeita, de assimetria de informações, irracionalidades, comportamento oclusivo, tráfico de influências, gigantismo setorial, desemprego, poluição etc. Portanto, não se perde de vista a inevitável necessidade de existir o papel reequilibrador do Estado e da regulação, para que a economia de mercado funcione.

Entre 2007 e 2008, a pujante economia dos EUA começou a atravessar um dos períodos mais difíceis após o *Crash* de 1929, que provocou sequelas gravíssimas ao sistema financeiro internacional. Como expõe Krugman (2009, p. 173-174), esse acontecimento assimila-se a qualquer outra crise assistida em outras nações noutras épocas, entretanto, é como se estivessem realizando todas ao mesmo tempo: a do estouro da bolha de imóveis no Japão, na década de 1980; nos EUA, com onda de corridas bancárias similares às que ocorreram no início da década de 1930; a armadilha de liquidez, ocorrida no Japão, e a ruptura dos fluxos

²² Quando a *Enron* apresentou o resultado de seu terceiro trimestre em outubro de 2001, revelou um enorme e misterioso buraco em suas contas, que derrubou os preços de suas ações. Depois desse anúncio, a comissão responsável pela fiscalização do mercado acionário americano, a *Securities and Exchange Commission* (SEC), começou a investigar os resultados da empresa. A *Enron* então acabou admitindo que havia inflado os seus lucros, o que rebaixou ainda mais o valor de suas ações. A queda afastou a alternativa de venda da companhia como forma de solucionar sua crise financeira, o que a levou para o processo de concordata em dezembro de 2001. A rápida transformação da *Enron* de uma das companhias mais admiradas do mundo em protagonista da maior concordata da história corporativa dos EUA levantou grandes suspeitas sobre as transações da empresa. Uma série de investigações realizadas pelo Congresso americano e por órgãos reguladores chegaram ao ponto máximo quando foi anunciado que, além das investigações financeiras, uma investigação criminal seria instalada. Para mais, vide BBC Brasil (2002).

de capital internacionais e a sucessão de crises cambiais que atingiu os tigres asiáticos, no final da década de 1990.

Todavia, a verdade é que, com a denominada crise do *subprime*, créditos de risco que financeiras ou instituições bancárias concedem a um tomador de empréstimos sem perspectivas viáveis de recebimento do que prestou, o mercado estadunidense quebrou de novo. Consoante Alves, W. (2011, p. 231), muitos bancos se utilizaram da alavancagem, que nada mais é do que a “operação em que bancos de investimento fazem apostados no mercado muito acima de seu patrimônio, do dinheiro de que elas dispõem para emprestar”, assim, ao invés de obedecerem às recomendações de poder emprestar até 12 vezes o valor do patrimônio que possuíam, os bancos passavam cerca de 40, seguros de que o governo concederia os financiamentos por meio das *Fannie Mae* e *Freddie Mac*²³.

No entanto, com a revogação da Lei *Glass-Steagall*, deixou de ser rígida a divisão entre bancos de investimento e bancos de varejo. Empréstavam a juros de 1% para que norte-americanos oferecessem suas casas que sequer haviam pago, incentivando a população a gastar, e o Banco Central norte-americano nada fez para acabar com essas transações. O que aconteceu? Os bancos iniciaram uma bolha financeira. No exemplo de Alves, W. (2011, p. 232), os bancos:

[...] emprestavam, por exemplo, 1 milhão de dólares a uma financeira a juros de 1%; esta financeira especulando com o dinheiro, emprestava a uma imobiliária ou *Fannie Mae*, por exemplo, e cobrava juros de 3%; as imobiliárias construíam casas e cobravam prestações de vários contribuintes a juros de, vamos supor, 5%, ou seja, todos são credores de 1 milhão de dólares que foram transformados em 3 milhões sendo 2 milhões de pura especulação.

Não bastassem os pesadelos iniciados em 2008, devido à crise imobiliária norte-americana, um dos maiores centros mundiais – a União Europeia – passou a sofrer as consequências da citada crise. Foi acionado o alerta vermelho dos países da sigla PIIGS (Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha), com quedas ou superávits abaixo do esperado nas taxas de crescimento econômico de diversas nações,

²³ *Fannie Mae* foi criada em 1938 e era uma empresa de capital aberto, garantida pelos EUA, com o intuito de conceder e garantir empréstimos, concedendo hipotecas ao destinar e dar liquidez aos geradores de hipotecas, de modo que empresas de poupança, empréstimo e hipotecas, bem como os bancos comerciais, possam financiar os adquirentes da casa própria. Já a *Freddie Mac* foi criada em 1970 e também vivia no mercado secundário de hipoteca, revendendo os empréstimos imobiliários feitos pelos bancos, em forma de título, e repassando o dinheiro às instituições financeiras, de forma que estas possam emprestá-los aos mutuários. Devido aos ativos podres da crise *subprime* houve o abalo da saúde financeira das empresas, tornando-se espécies de empresas estatais, que passaram a ter grande parte das ações das empresas.

afetando o sistema financeiro internacional, com taxa de juros maiores do que as taxas de crescimento. Como resultado, enxurradas de pedidos de socorro ao Banco Central Europeu (BCE) e ao FMI, com forte intervenção estatal na economia²⁴.

Na Europa, o agravamento da crise econômica marcou o ano de 2011, generalizando-se pelo mundo, derrubando os índices das bolsas de valores e criando clima de pessimismo. Pode-se encontrar a causa maior no endividamento público elevado dos PIIGS e na falta de coordenação política do bloco para solucionar o problema. Em consequência, houve fuga de capitais de investidores; escassez de crédito, aumento do desemprego, descontentamento popular com as medidas de redução de gastos adotadas, rebaixamento das notas dadas pelas agências de *rating* (de classificação de riscos) para países, bancos e empresas, queda ou baixo crescimento do produto interno bruto (PIB) dos Estados-membros da União Europeia, resultante do desaquecimento da economia, com o contágio da crise para países fora do bloco, parceiros comerciais com a União Europeia, como o Brasil. A crise europeia tem potencial, de acordo com alguns economistas, para causar recessão econômica mundial.

Para corrigir, de acordo com Stiglitz e Guzman (2015), lançou-se um pacote econômico anticrise (27/10/2011) e lutou-se por maior participação do FMI e do BCE nas ações de enfrentamento da crise, concedendo ajuda financeira aos países com mais dificuldades econômicas. As ações de combate à crise foram coordenadas, principalmente, por França e Alemanha, que se tornaram os maiores credores. Consoante entendimento, os credores cobravam taxa de juros mais elevadas do que o custo do capital, além de imporem mudanças macro e microeconômicas muito severas aos países devedores.

Ao final, para Stiglitz e Guzman (2015), essa política de austeridade levou os países à depressão econômica catastrófica, visto que o FMI errara de modo impressionante, com previsões incorretas, gerando mais desemprego e pobreza disparados. Para o autor, “não se deve a uma ‘falha’ dos dois países, mas às deficiências nas estruturas em que são conduzidas as negociações”, e nesse ponto referia-se, também, à Argentina, que em 2001 passou por situação semelhante,

²⁴ Com salários superiores à média europeia, gastos estatais descontrolados, competitividade decrescente e rombos orçamentários preocupantes, os PIIGS tiveram que recorrer, em maio de 2010, não sem muita resistência política interna, a um pacote de 750 bilhões de Euros, para garantir sua permanência na Zona do Euro. Tal pacote foi concedido sob a condição de que eles adotassem políticas de austeridade, o que acarretou em diversos protestos, mas a situação do povo continuou desastrosa, com déficits públicos, desemprego, pobreza e queda da produtividade.

sabendo-se que corridas ao sistema bancário provocam o congelamento parcial dos depósitos bancários, afetando o sistema financeiro.

No caso da Grécia, recentemente, em julho de 2015, os gregos rejeitaram nova proposta por parte dos credores internacionais e disseram “não”, em referendo à imposição dos credores por mais austeridade e mais impostos em troca de socorro financeiro. Os principais credores são: a Comissão Europeia, o BCE e o FMI. Esse fato mostrou, na visão de Habermas (2015), que os gregos se colocaram “na posição defensiva face à miséria social, tão humilhante como esmagadora, provocada por uma política de austeridade, imposta ao país a partir do exterior”.

2.3.2 Sistema Financeiro Nacional

Lopes e Rossetti (1998, p. 417) expõem que se pode dividir o SFN em quatro fases: a primeira vai do término do período colonial ao Império e primeiros anos da República; a segunda percorre o período das duas Grandes Guerras chegando à crise de 1929; a terceira vai de 1945 até a reforma do sistema financeiro, entre os anos de 1964 e 1965; e a última fase segue da citada alteração até os dias atuais.

No período colonial, não havia moeda própria no Brasil, ocorrendo trocas diretas de mercadorias, com o açúcar ou o algodão como espécies de moedas. A partir da vinda da família real para o Brasil, em 1808, surgiram as instituições monetárias, com a consequente intermediação financeira do país e o aparecimento dos bancos comerciais. Assim, o BB foi o marco inicial das instituições financeiras, criando-se, àquela época, o serviço de emissão de notas bancárias, o que soou como novidade e alterou o meio circulante na colônia, sendo, por isso, visto como o período em que houve a primeira tentativa de se instituir um sistema financeiro.

No entanto, em 1821, segundo Figueiredo (2012, p. 369), quando houve o retorno de D. João VI para Portugal, o BB passou a entrar em estado de falência. D. João havia levado consigo todas as reservas de metais preciosos (ouro e prata). O banco veio a ser reinaugurado em 1845. Com o Império, depois da Independência, em 1822, o mercado financeiro passou a possuir instituições financeiras estrangeiras, ante o aumento da circulação e intermediação financeira, ocorrendo a ampliação das captações de recursos e de empréstimos a juros remuneratórios na primeira metade do século XX.

Na República, por volta de 1920, um segundo marco aconteceu, mais de cem anos após a criação do BB, em 1820, quando se fundou a Inspetoria Geral dos Bancos, cujo objetivo era fiscalizar as instituições financeiras atuantes da época, que eram bem mais do que apenas o BB. Em 1945, após a Segunda Guerra, criou-se a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), com a missão de supervisionar as atividades das instituições financeiras, exercendo controle financeiro maior do que a Inspetoria Geral dos Bancos, e foi transformada em 1964 no Bacen.

Entre as décadas de 1950 e 1960 criaram-se o BNDES, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Conselho Monetário Nacional (CMN), entre outros órgãos do sistema. Percebe-se, então, que, a partir da década de 1960, o Brasil visualizou o crescimento do SFN, destacando-se a Lei nº 4.595/1964, que criou o Bacen e o CMN.

Essa lei, em seu art. 1º, estabelece que o SFN será constituído pelo CMN, o Bacen, o BB, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pelas demais instituições financeiras públicas e privadas. O art. 17 da referida lei expôs que a instituição financeira pode ser pública ou privada, criando, também, entidades congêneres, que fazem parte do SFN, como a bolsa de valores, as seguradoras, empresas de previdência privada etc.

O Poder Público criou o BNDE, atualmente BNDES (s de social), para ser a instituição oficial de fomento, suprimindo a necessidade de crédito a longo prazo, imprescindível para financiar grandes operações. Outro integrante do SFN é a CVM, autarquia instituída pela Lei nº 6.385/1976, que possui como meta promover regulamentação, desenvolvimento, controle e fiscalização do mercado de valores mobiliários do país.

Merece ainda destaque a criação, em 1995, do Programa de Estímulo à Reestruturação do SFN (Proer), que, como o próprio nome diz, tendeu a dar força ao SFN. Em seguida, em 20/06/1996, criou-se o Comitê da Política Monetária²⁵ (Copom), responsável por definir a taxa básica dos juros aplicadas em território nacional (taxa Selic).

Consideram-se dois momentos ímpares para a existência do SFN: em 1964, o surgimento de diversas leis acerca do tema fez com que se considerasse aquele

²⁵ Berquó (2006, p. 54) aduz que é exatamente pela política monetária que o ente estatal regula o mercado financeiro, pois ela visa adotar um conjunto de medidas com o intuito de controlar a oferta de moeda e as taxas de juros para assegurar a liquidez ideal da economia do país.

ano como o do início do SFN; mas existe, também, a possibilidade de se crer que foi com a CF/88 que se passou a entender como se estabeleceu o SFN.

Segundo Figueiredo (2012, p. 376), o sistema financeiro subdivide-se em órgãos normativos, que são centros despersonalizados responsáveis por estabelecer e disciplinar as políticas referentes ao SFN, sem funções executivas, propondo políticas públicas estratégicas e entidades supervisoras, encarregadas de realizar e executar as atividades de regulação estatal no SFN. Assim, o SFN divide-se em uma parte que cuida do controle e supervisão das entidades financeiras, enquanto a outra retrata o subsistema das instituições financeiras públicas ou privadas que atuam junto ao mercado financeiro.

Em 1990, o governo Collor congelou o passivo público e o débito interno, monitorando a abertura do mercado aos produtos importados, realizando a missão de reduzir a presença estatal na economia, iniciando a desestatização e as privatizações, com ênfase na Lei nº 8.031/1990 e, posteriormente, afiada pela Lei nº 9.491/1997. Além do mais, nessa mesma década criaram-se as agências reguladoras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (FEITOSA, 2012, p. 33).

A simples ideia de estruturar o sistema financeiro com a existência de instituições para proceder às operações financeiras foi substituída por regulação de incentivo ao estímulo do desenvolvimento financeiro, com o aumento da circulação de riquezas ligadas às atividades econômicas. Em 1994, teve início a desindexação da economia, a partir da estabilidade da moeda, com o surgimento do Real, contendo a inflação.

O Plano Real, de acordo com Ramos (1998, p. 70-71), foi beneficiado pelo fracasso dos programas de combate à inflação iniciados no final da década de 1980, pois houve a restrição ao crescimento, a partir da geração de contínuos superávits comerciais²⁶, com o intuito de continuar a manter o equilíbrio do balanço de pagamentos e a sustentação do processo inflacionário. Ademais, o autor (1998, p. 81) expõe que esse plano surgiu a partir de três fases, quais sejam: a tentativa de ampliar o controle do orçamento fiscal, por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) anos depois; a realização de uma reforma monetária, que criou a Unidade Real de Valor (URV) e,

²⁶ Para a Prestum Finanças (2015), o superávit comercial ocorre quando o valor das exportações supera o valor das importações de um país.

em seguida, criou o real; e pela utilização da política cambial como instrumento mor para desinflação.

Ainda conforme Ramos (1998, p. 107-108), nos primeiros anos do Plano Real, aconteceu a queda das taxas de inflação e a desaceleração do crescimento econômico como aspectos centrais, evidenciando a eficácia da estratégia de desinflação e os momentos difíceis perpassados ao longo do período para mudar para uma efetiva estabilidade.

Feitosa (2012, p. 31) elucida que, no transcorrer do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu a adesão de mudanças de primeira e segunda geração²⁷, que almejou conter a inflação, por meio do Plano Real. Para Feitosa (2012, p. 32), a CF/88 ampliou qualitativamente as estruturas das normas do Direito Econômico, ao contribuir para a ultrapassagem do subdesenvolvimento, descentralizando políticas públicas nos setores de saúde, seguridade social, consumidor, criança e adolescente, assim como do trabalhador.

No segundo mandato do governo FHC, verificou-se o início tímido da busca pelas reformas sociais como, por exemplo, nas áreas de saúde e de educação. O programa de desestatização e a política de privatização buscaram trazer à tona que o ente estatal sairia restritivamente de alguns setores da economia, porém, também mantinha o caráter interventivo, a partir da regulação econômica e da garantia da qualidade dos serviços privatizados.

Com o advento do governo Lula, surgiu a preocupação com a fome, o analfabetismo e o latifúndio, além de reformas com a adoção de medidas institucionais de ordenação de gastos sociais²⁸ (FEITOSA, 2012, p. 34-35)²⁹.

No Brasil, a crise norte-americana não surtiu grandes efeitos no sistema econômico-financeiro nacional, pois a intervenção indireta do ente estatal na economia fez com que se buscassem alternativas para enfrentar a deletéria situação que prejudicava o tripé emprego, crédito e consumo. Para isso, adotaram-se, por exemplo, alguns pacotes de medidas que visaram ao fomento da economia, a

²⁷ Para Feitosa (2012, p. 31), no Brasil, as mudanças de primeira e segunda geração aconteceram entre a metade dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990, com o intuito de estabilizar e conter a inflação, além de liberalizar a economia.

²⁸ Destaque-se a criação do Bolsa Família, do Microcrédito Popular, do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza etc.

²⁹ Feitosa (2012, p. 36) resume que se pode ver a situação do crescimento e do desenvolvimento no Brasil em três gerações: a primeira, referente aos anos de 1980, de natureza econômico financeira; a segunda, em meados dos anos de 1990, com reforma político-institucional, que fortaleciam as decisões econômica; e, por fim, na década de 2000, a reforma de perfil socioinstitucional.

exemplo da redução da alíquota de tributos, que estimulou a produtividade das indústrias e incentivou o consumo. Tais procedimentos redundaram, conseqüentemente, na diminuição do índice de desemprego.

De acordo com Dowbor (2015b, p. 263), a esterilização dos recursos de um país ocorre a partir do sistema de intermediação financeira, e isso é reflexo do momento atual do SFN. Para que se possa ter uma ideia, os juros cobrados no Brasil são estarrecedores. Em reportagem publicada na revista Carta Maior, em junho de 2015, Dowbor (2015a) observou que, enquanto artigos para o lar possuem, em média, juros de 100% na economia brasileira, na realidade europeia esses juros são de apenas 13%. Noutro paradigma, ao passo que os juros de empréstimo consignado³⁰ no Brasil permeiam em 25%, na França não ultrapassam 3,5% ao ano³¹.

O Brasil enfrenta uma deformação estrutural em seu sistema econômico. E não há grande mistério no processo. A financeirização mundial adquiriu formas diferentes de travar a economia financeira e de ir contra a economia popular (DOWBOR, 2015b, p. 270)³².

Além do mais, Dowbor (2015b, p. 272) relata a existência de recursos do Brasil nos paraísos fiscais, com ordem de grandeza de 519,5 bilhões de dólares, o que representa cerca de 25% a 28% do PIB brasileiro, ocupando o quarto lugar no mundo. Esses recursos deveriam pagar os impostos, que permitiriam ampliar investimentos públicos, e deveriam ser aplicados em fomento da economia onde foram gerados.

Para Dowbor (2015b, p. 275), façam-se as contas da maneira que for: o fato é que intermediários que pouco ou nada produzem estão sangrando a economia brasileira. Se somadas as taxas de juros à pessoa física, o custo dos crediários, os juros à pessoa jurídica, o dreno por intermédio da dívida pública³³ e a evasão fiscal

³⁰ O empréstimo consignado é um pagamento obtido em bancos ou financeiras e é realizado de maneira indireta, a partir de descontos na folha de pagamento da pessoa física, com período não superior a 72 meses.

³¹ A mesma reportagem expõe que, enquanto a família brasileira destinava 19,3% da sua renda ao pagamento de dívidas, em abril de 2015 destinava a 46,5% (DOWBOR, 2015a).

³² Segundo ainda considera Dowbor (2015b, p. 271), o resultado prático é uma deformação sistêmica do conjunto da economia, que trava a demanda do lado do consumo, fragiliza o investimento e reduz a capacidade do governo de financiar infraestruturas e políticas sociais. Se se acrescentar a deformação do sistema tributário brasileiro, baseado essencialmente em impostos indiretos (embutidos nos preços), com frágil incidência sobre a renda e o patrimônio, encontra-se o quadro completo de uma economia prejudicada nos seus alicerces, que avança, sem dúvida, mas carregando um peso morto cada vez menos sustentável.

³³ Taxas de juros sobre a dívida pública: o terceiro motor é a atividade do setor público. A perda da imensa fonte de enriquecimento dos intermediários financeiros, que era a hiperinflação, foi

por meio dos paraísos fiscais e das transferências ilícitas, tem-se uma deformação estrutural dos processos produtivos. Tentar dinamizar a economia enquanto se arrasta esse entulho especulativo preso nos pés fica muito difícil.

E isso ocasiona um impacto econômico, pois, quando se compra a prazo, as pessoas gastam quase metade da renda para pagar dívidas, deixando de estimular a economia, travando, inclusive, o setor empresarial, ao suspender a ideia de ampliação no mercado, encontrando-se, atualmente, sufocados.

Em 2015, a economia brasileira passa por um período extremamente dificultoso³⁴. O Bacen expôs que, no ano passado, o país teria uma taxa de juros média maior que em 2014, que, incidindo sobre uma dívida mais elevada, pode causar uma despesa próxima de 7% do PIB e, com resultado primário de 1,2% do PIB, que é a meta traçada pela nova equipe econômica, o déficit fiscal seria de 6% do PIB, ou seja, mais endividamento e mais despesas com juros, em verdadeiro ciclo vicioso (DOWBOR, 2015b, p. 269).

2.4 TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO

Para pensar estratégias de controle dos excessos do sistema financeiro com vistas a evitar prejuízos ao desenvolvimento, é preciso, também, traçar a trajetória histórica do desenvolvimento e, o quanto se pode existir o ideal da função social do sistema financeiro em prol do desenvolvimento dos Estados nacionais, o que será mais detalhado no capítulo quarto desta dissertação. Em 1776, quando Adam Smith publicou sua investigação sobre as causas da riqueza das nações, é possível dizer que aí estariam os primórdios do desenvolvimento econômico. Segundo Freitas (2009, p. 10), o capital, de Karl Marx, a teoria do desenvolvimento econômico, de

compensada, a partir de 1996, com o sistema atualmente vigente de elevadas taxas de juros sobre a dívida pública. Os bancos, mas também muitos empresários produtivos, têm a alternativa de ganhar 13,75% sobre os títulos, com liquidez e garantia total, sem precisarem se envolver no processo trabalhoso de identificar, financiar e seguir investimentos produtivos. Isso trava tanto a iniciativa de os bancos buscarem fomento da economia, como trava a capacidade de o governo expandir investimentos em infraestruturas e políticas sociais, tão necessárias ao país. Como ordem de grandeza, são mais de 300 bilhões de reais drenados dos impostos brasileiros para intermediários financeiros.

³⁴ Em reportagem publicada em O Globo, Valente (2015) informa que a economia brasileira dá sinais de que a recessão é mais forte do que a esperada até agora. Segundo o Banco Central, a queda da atividade em abril de 2015 foi de 0,84%: mais que o dobro da previsão dos analistas para o chamado “PIB do BC”. O índice da autoridade monetária – IBC-Br – mexeu com as expectativas dos economistas do mercado financeiro, que começaram a admitir que a economia poderia encolher até 2% em 2015. E já há quem preveja resultado negativo também para este ano, como na última estimativa publicada pelo FMI, de que a economia brasileira “encolha” 3,5% em 2016 (NAIME; TREVIZAN; LAPORTA, 2016).

Schumpeter, assim como a teoria geral do emprego, dos juros e da moeda, de Keynes, também retrataram o tema. Schumpeter (1978, p. 106) afirmava que não havia como existir desenvolvimento sem a presença do crédito, leia-se dinheiro, sendo preponderante a existência do sistema financeiro como fator indispensável para o desenvolvimento, dando azo à criação da moeda por instituições financeiras.

Nos dizeres de Bercovicci (2005, p. 45), desde 1911, o economista Schumpeter via o desenvolvimento como um processo de mudanças endógenas da vida econômica, como algo que altera o estado de equilíbrio previamente existente. Já Keynes, em 1926, defendia a maior atuação do Estado na economia, para evitar o colapso das economias capitalistas, deslocando-se a preocupação para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Furtado (2007, p. 57) alertava que, nos anos de 1940, o desenvolvimento no contexto de uma economia reflexa, periférica ou semicolonial dependia de medidas voluntaristas adotadas, via de regra, em discordância com o mercado, sendo indispensável a realização de eficazes políticas públicas que contribuíssem para o desenvolvimento. O planejamento seria, pois, importante para assegurar tal iniciativa, visto não ocorrer isoladamente, a partir das forças do mercado.

Na verdade, a regulação do desenvolvimento teve início a partir do Estado social. Nessa época, passou-se a observar que a expressão desenvolvimento estava intrínseca às políticas keynesianas, ligada à acumulação monetária, e não mais a bens reais. Keynes³⁵ defendia que o Estado regulador estaria presente no fluxo corrente de investimento, redução do desemprego involuntário e recuperação das instituições econômicas, além de melhor utilização da renda nacional, consoante observa Feitosa (2012, p. 30).

Segundo Bercovicci (2005, p. 48, 50-51), entre 1949 e 1964, a *Comisión Económica para América Latina y Caribe* (Cepal) teve grande influência ao fundamentar que, por meio da intervenção e da indústria como preponderantes para visão do desenvolvimento, o Estado passa a ter a responsabilidade pela alteração das estruturas econômicas. A industrialização era vista como a única forma de se desenvolver, sendo indispensável à intervenção planificadora por parte do Estado,

³⁵ Segundo Alves, W. (2011, p. 15), Keynes compreendia que competia ao Estado intervir na economia, sendo investidor dela, gerando demanda, estabelecendo com que o investidor cresça que é capaz de prover mais. Incumbiria ao ente estatal empregar obras públicas fundamentais ao andamento de estipulada região, suscitando consumo, pois as obras se sujeitam às compras que o Estado fazia nas empresas e, ainda, originam empregos, que motivavam o consumo, fazendo o investidor olhar a situação favorável que ele sempre espera.

almejando um equilíbrio entre Estado e mercado, já que se acreditava não poder este último ser o condutor do primeiro. Ademais, passou-se a ver o desenvolvimento como uma política capaz de garantir tanto o desenvolvimento econômico como o social, pois o desenvolvimento somente pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais. Para Bercovici (2005, p. 60):

[...] a partir da década de 1980, o planejamento e a política nacional de desenvolvimento foram totalmente abandonados pelo Estado. A atuação estatal caracterizou-se como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários planos de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e consecução apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo.

Passou-se a ver a presença do Estado como condicionante para a instalação e o cuidado do desenvolvimento ou mesmo do crescimento com políticas públicas que visavam à estabilidade macroeconômica, à implementação de serviços públicos. De acordo com Feitosa (2012, p. 31), o foco no crescimento do mercado e nas medidas de ajuste fiscal e os processos de privatização nos anos de 1980, resultaram na implementação política de teorias econômicas norte-americanas, como ocorrera com o Consenso de Washington, em 1989, circunstâncias que visavam reestruturar a economia dos Estados, com o intuito de dar ganho de eficiência e controle ao caráter gerencial.

Ademais, elucida Bercovici (2005, p. 65) que, na atualidade, o papel do Estado na economia é cada vez mais discutido. O Estado neoliberal, pautando pelo mercado, relativiza a autoridade governamental, tendo sido criado o discurso do fim do Estado ou a redução deste a um mero “ator local”. Eliminar as funções assistencial e redistributiva do Estado seria deslegitimá-lo de maneira irreversível. A crise do Estado social é uma crise que não se limita ao economicismo dos aspectos financeiros da atuação estatal, dizendo respeito à própria sociedade, que deve definir a maneira pela qual quer organizado o seu contrato social, e à democracia.

Segundo Salomão Filho (2008, p. 46-51), depois da crise do Estado de bem-estar, o desenvolvimento representa processo de conhecimento social, de autoconhecimento da sociedade, instrumento para que esta descubra os seus próprios valores e preferências aplicados ao campo econômico.

Quanto ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, é interessante destacar a distinção entre os termos. Feitosa et al. (2013, p. 223) aduz que o termo desenvolvimento abarca sentido mais amplo e complexo do que crescimento econômico, ao se planejar sempre nas *interfaces* das orientações econômicas, sociais, ambientais e culturais das ações, a partir de medidas que atribuem valor ao ser humano, suas capacidades e sua dignidade. Assim, observa-se que o desenvolvimento econômico vai muito além da esfera econômica, ao vislumbrar, juntamente com as questões sociais, culturais e psicológicas, as modificações a partir de profundas alterações estruturais de um Estado.

Desse modo, o crescimento da economia abrange mais o PIB e tem grande importância, todavia, não é o único fator preponderante para caracterizar o termo desenvolvimento econômico. Pode-se entender crescimento econômico como surto ou ciclo, causado por fatores externos à economia em análise.

O desenvolvimento vai além, mas compreende a ideia de crescimento. Destaque-se que se pode ver a expressão crescimento como a variação do PIB, havendo crescimento sem real desenvolvimento. Assim, o crescimento econômico consiste na presença de mudanças de ordem quantitativa, não atingindo a melhoria de condição de vida da população, associando-se a um surto ou fenômeno cíclico, por impulso exógeno, após o qual retorna ao estado anterior. Já desenvolvimento é o processo estrutural e qualitativo da realidade socioeconômica, pressupondo alterações de fundo que irão conferir ao processo a característica da sustentabilidade, entendida como a capacidade de manutenção das condições de melhoria econômica e social e de continuidade do processo.

O ultrapassar da expressão desenvolvimento como mero crescimento começou, consoante Feitosa (2012, p. 35), com Amartya Sen, a partir da imediata necessidade de divisão social dos ganhos, para quem as liberdades dos agentes se verificava com a supressão de fontes de privação, como a pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e de distribuição social, negligência de serviços públicos, ausência e programas epidemiológicos, vulnerabilidade dos sistemas de educação e assistência social, falta de instituições para manterem a paz e a ordem³⁶. Ademais, Rister (2007, p. 62) lembra que, em 04/12/1986, por meio da

³⁶ Para mais, vide Sen (1999).

Resolução nº 41/128, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou direito ao desenvolvimento como um dos direitos humanos de terceira geração.

Assim, verifica-se que se concebeu o direito do desenvolvimento como prerrogativa dos Estados para estabelecerem modelos de vida a serem implementados, sendo estruturado por meio de normas que tratam de políticas de crescimento econômico, com vistas à transformação estrutural dos ordenamentos jurídicos, tanto no âmbito nacional como no internacional. Seu núcleo de proteção valorativa é o progresso do Estado voltado para o crescimento econômico, social, cultural e político, tendo por objetivo buscar soluções para as questões que a diferença econômica entre os diversos Estados apresenta. Dessa forma, concebe-se o direito do desenvolvimento para garantir o nivelamento das desigualdades econômicas materiais entre os Estados, com reflexos nas desigualdades das estruturas jurídicas e políticas internas deles.

De acordo com Figueiredo (2012, p. 621-622), ao mesmo tempo em que o direito internacional do desenvolvimento é pertinente às deliberações políticas de cada Estado na percepção de proporcionar o crescimento econômico com respostas na ordem social, o direito internacional ao desenvolvimento é produto do consciente coletivo internacional, sendo propósito essencial e norte inafastável das Nações Unidas, tratando-se de instrumento jurídico a serviço da existência digna dos indivíduos. No plano do Direito Econômico, o direito do desenvolvimento situa-se no processo de aumento de fluxo de capitais e investimentos para as economias periféricas, consideradas subdesenvolvidas. Observe-se que o direito do desenvolvimento é eminentemente econômico, estando ligado ao direito de comércio exterior³⁷. É fruto direto dos acordos de Brenton-Woods, concebido como instrumento jurídico a favor do intercâmbio internacional.

Já o direito ao desenvolvimento é oriundo da mudança de paradigma em relação aos mecanismos e instrumentos a serem aplicados para o progresso dos povos. Nessa linha, há que se destacar, mais uma vez, a forte influência do pensamento de Amartya Sen. Sua maior contribuição é mostrar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele

³⁷ No entendimento de Feitosa *et al.* (2013, p. 173-174), é plausível observar que o direito do desenvolvimento se localiza mais confortavelmente na esfera do Direito Econômico Constitucional, nas relações entre o Estado e os agentes de mercado, mesmo que harmonizado em prol do interesse social, e, alcançando os direitos econômicos, sociais e culturais (Desc), ele se estabelece nas relações entre direitos econômicos e sociais, sendo ligado ao Direito do Trabalho, do Consumo, da Saúde, do Comércio Interno e Internacional.

oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, mas, também, segurança, liberdade, habitação e cultura. Nos dizeres de Rister (2007, p. 67-68), encontra-se, portanto, além do desenvolvimento puramente econômico, ligado aos direitos humanos, tendo em mente paz, economia, meio ambiente, justiça e democracia, tendo o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico em seu papel instrumental.

Segundo a Assembleia Geral das Nações Unidas, o desenvolvimento é um processo amplo econômico, social, cultural e político, que tem como cerne a melhoria constante do bem-estar de toda a população e dos indivíduos, na base de sua participação ativa, livre e consciente no desenvolvimento e na justa distribuição dos benefícios dele resultantes. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em que todas as pessoas e todos os povos estão autorizados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele fruir, desenvolvimento no qual se podem realizar plenamente todos os direitos humanos e todas as liberdades fundamentais (UNITED NATIONS, 1986).

Consoante Feitosa et al. (2013, p. 177-178), o histórico do desenvolvimento mostra que a principal transformação do conceito está na inclinação da Economia para o Direito. Desde o iluminismo, que defendia o progresso, perpassando pela compreensão capitalista de crescimento econômico, até a situação atual de desenvolvimento, que é visto como processo plural de recuperação de capacidades e inclusão, garantido e garantidor de direitos.

No início, à época do liberalismo econômico, o aumento estrutural da riqueza, com o aumento e acumulação material de bens com a expansão da riqueza, era apregoado em reforço do individualismo ou do egoísmo de cada sujeito na busca da opulência individual, processo entendido como suficientemente forte e autônomo para planejar o bem comum, com a prosperidade social. Esse modelo adentrou em derrocada no Estado de bem-estar, quando a deslealdade dos comportamentos de mercado sedimentou a imperiosa constância de estruturas éticas legais aptas a limitar a cobiça dos agentes econômicos. Quando houve a crise que a globalização provocou, nos anos de 1980, período da desregulação do mercado, perdeu novamente no contexto da crise do capitalismo financeiro internacional.

Para Furtado e Prébisch, citados por Feitosa et al. (2013, p. 178), o entendimento sobre o desenvolvimento congrega algo de intencionalidade, de

vontade, esperança, engajamento e programação, devendo cada país formular e construir o seu projeto nacional de desenvolvimento, com políticas públicas gerais para fins substantivos específicos, no objetivo maior de romper a estagnação provocada pela rigidez estrutural decorrente de séculos de excessiva concentração de renda. Ganha relevo, então, o desenvolvimento com ideias de aumento de bem-estar, satisfação de necessidades primárias e secundárias e melhoria das condições de vida. Após isso, a expressão desenvolvimento passou a abranger a sustentabilidade ambiental e, em seguida, surgiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como medidor oficial do desenvolvimento.

Atualmente, Feitosa et al. (2013, p. 180-181) expõe que se pode ver a expressão desenvolvimento como a possibilidade de todos os habitantes da Terra terem acesso à água, alimentação, saúde, educação e democracia, alcançando variáveis de liberdade de escolha, participação, planejamento, melhoramento das condições de vida, bem-estar e justiça ambiental e social, aproximando-se da expressão desenvolvimento dos direitos.

Verdade é que o ideal que explicitaram Furtado e Prébisch, citados por Feitosa et al. (2013, p. 178), de que, seja qual forem as relações que sejam fundadas entre Estados dos países periféricos e as grandes empresas, dever-se-ia compreender o novo rumo do desenvolvimento em uma acepção mais igualitária, beneficiando as formas coletivas de consumo e diminuindo a dilapidação instigada pelos atuais grupos privilegiados que comandam os padrões de consumo.

2.4.1 Desenvolvimento e regulação do mercado financeiro

O desenvolvimento financeiro sem o foco devido em questões de governança, regulação e supervisão pode resultar em crises financeiras que prejudicam especialmente os pobres (ALCÂNTARA, 2010, p. 120).

Consoante visto no tópico que retratou o histórico do SFN, entre 1964 e 1984, diversas alterações no sistema financeiro foram objeto da política financeira. A definição sobre a organização e autonomia do Bacen; a estrutura do mercado financeiro; a regulamentação de bancos de investimento, consórcios e de empresas de arrendamento mercantil; o fortalecimento do mercado e o combate a crises de liquidez; o problema do sistema de financiamento habitacional; e, a criação do

Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), contribuíram para as relações entre desenvolvimento financeiro e econômico (SANTOS, 2005, p. 34).

Sabe-se que a regulação do sistema financeiro é fator preponderante na busca da efetivação do desenvolvimento dos Estados. Consoante se verá no próximo capítulo e nas lições de Cortez (2002, p. 325), ao agir com a regulação prudencial, que é uma das formas de regulação que atuam no âmbito financeiro, a criação de normas que os bancos e instituições financeiras deverão observar nas suas operações diárias garantem maior higidez, ao impor exigências de capital mínimo, bem como limites à concentração de riscos e à exposição a grupos ou setores específicos da economia, beneficiando o consumidor e a estabilidade sistêmica dos Estados.

Noutro norte, outro tipo de regulação que se justifica tratar o desenvolvimento do setor financeiro é a regulação sistêmica, que protege o setor bancário, com a estabilidade nas relações interbancárias e, conseqüentemente, evita o desmoronamento com a ocorrência de crises sistêmicas.

Por fim, outra hipótese de regulação do sistema financeiro que contribui para o desenvolvimento é a concorrencial, pois, com a integração internacional por que passa o mundo globalizado, trata-se cada vez mais difícil a prevenção de crises econômicas sistêmicas e, ao atuar com essa regulação, contribui para proteger o mercado financeiro e favorecer ao desenvolvimento³⁸.

Assim, a regulação com o intuito de contribuir para o desenvolvimento deve-se arraigar cada vez mais com o conjunto de políticas econômicas e o processo de desenvolvimento dos países, como aconteceu na última grande crise mundial de 2008, quando o Brasil, por exemplo, conseguiu manter a estabilidade financeira, não interrompendo o desenvolvimento mesmo ante os períodos difíceis dos países considerados desenvolvidos.

Ademais, o microcrédito, que será abordado com mais atenção no quarto capítulo desta dissertação, além dos bancos comunitários e das moedas sociais, das cooperativas de crédito e dos bancos públicos de desenvolvimento, são outros fatores que contribuem para garantir o desenvolvimento social com o auxílio indireto da regulação social, a partir do sistema financeiro, ao utilizar o econômico servindo

³⁸ Berquó (2006, p. 52) afirma que o mercado financeiro desempenha papel fundamental no crescimento econômico nacional, referindo-se ao Brasil.

ao humano, o que ocorrerá, entretanto, apenas com uma regulação existente, que conceda estabilidade financeira e monetária (OLIVEIRA, 2012, p. 37).

De acordo com Barr (2005), as instituições de microfinanças podem auxiliar o setor bancário a atingir parcelas marginalizadas da população, aumentando a renda dos pobres, com impacto potencial sobre a demanda por empréstimos bancários e no desenvolvimento do SFN. De forma geral, as microfinanças aumentam e diversificam a renda familiar, além de permitirem a escolha intertemporal de consumo em face da volatilidade da renda (LITTLEFIELD; MURDURCH; HASHEMI, 2003), reduzindo a vulnerabilidade a os pobres que estão sujeitos.

3 REGULAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA FINANCEIRO

3.1 SISTEMA FINANCEIRO, CRISE E REGULAÇÃO

A crise bancária iniciada em 2007 tornou-se uma crise global a partir de 2008, constituindo-se na mais austera e rigorosa crise econômica enfrentada pelas economias capitalistas desde a quebra da bolsa de Nova York, de 1929, com repercussões sociais e humanas relevantes, atingindo o trabalho, o emprego e os direitos básicos das pessoas. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e para a *Food and Agriculture Organization* (FAO), órgãos das Nações Unidas, relatado por Bresser-Pereira (2010, p. 51), a crise está elevando o número do desemprego em milhões de postos, no mundo inteiro, e provocando a queda de rendimento das pessoas pobres, em função dos preços internacionais dos alimentos, fato que aumenta gravemente a fome e a desnutrição no planeta.

Ainda não se consegue precisar se a crise de 2008, com repercussões atuais, seria resultado da natureza instável do capitalismo ou se teria sido consequência de desdobramentos ideológicos perversos, desde os anos de 1980, trazidos pela ideologia neoliberal. A grande mudança dos mercados financeiros mundiais, ocorrida após o fim do sistema de *Bretton Woods*, em 1971³⁹, associada à financeirização da economia, entendida por Bresser-Pereira (2010, p. 52) como “um arranjo financeiro distorcido, baseado na criação de riqueza financeira artificial”, e à hegemonia de um tipo de ideologia reacionária, conhecida por neoliberalismo, seriam os grandes responsáveis pela crise atual. A riqueza financeira fictícia, desligada da riqueza real ou da produção de bens e serviços, somada ao liberalismo econômico radical, baseado em mercados autorregulados e eficientes, sustentado por uma ideologia hostil aos pobres, aos trabalhadores e ao Estado de bem-estar social estariam, na visão de Bresser-Pereira (2010, p. 52), na origem da grave crise que ainda hoje afeta o mundo.

Para os críticos do neoliberalismo, em geral, a crise global de 2008 começou como todas as outras, nos países ricos e teria como causa a desregulação dos mercados financeiros e a especulação selvagem que essa desregulação permitiu. Avelãs Nunes (2012, p. 45-46) aponta que, no relatório da Comissão de Inquérito à

³⁹ A partir da pressão global em busca do ouro, o presidente Richard Nixon suspendeu e cancelou a conversão direta do dólar em ouro, dando por encerrado os acordos de *Bretton Woods*.

Crise Financeira (FCIC), entregue ao presidente Barack Obama em 2011, já se explicitava que, antes que aquela ocorresse, o Fed já tinha conhecimento da existência de sinais que não foram levados em consideração pelo Banco Central norte-americano, sendo consideradas circunstâncias preponderantes que levaram à ocorrência da bancarrota a contínua desregulamentação dos mercados financeiros, com a consequente livre circulação de capitais em âmbito mundial, além da limítrofe atuação dos entes reguladores e das agências *rating*⁴⁰.

Assim, pode-se dizer que a desregulação foi o fato histórico novo que permitiu a consolidação e o agravamento da crise. Outros fatos, como as baixas taxas de juros, por tempo prolongado, praticadas pela política monetária do Fed, depois dos anos de 2001 e 2002, com o consequente aumento da oferta de crédito, ajudaram a alavancar a crise, mas não seriam o seu motivo mais profundo. Para Bresser-Pereira (2010, p. 52-53), não se pode concluir que a prioridade dada à política de expansão monetária conduzida por Alan Greenspan, presidente do Fed, tenha “causado” a crise, acrescentando o autor que o próprio Greenspan reconheceu publicamente, em 2008, que o seu erro maior foi ter apoiado a desregulação, permitindo a “captura” do Fed e dos bancos centrais em geral por um setor financeiro⁴¹.

Na globalização financeira, o capital bancário e o industrial se aproximaram demais, sob o controle do primeiro. Houve a liberalização dos mercados financeiros e grande aumento dos fluxos financeiros no mundo. O capitalismo encabeçado pelo setor financeiro se apresenta com algumas características, como: o enorme aumento do valor total dos ativos financeiros em circulação, como consequência da multiplicação dos instrumentos financeiros facilitada pela securitização e pelos derivativos; a separação entre a economia real e a economia financeira, pelo incentivo dado à riqueza financeira fictícia em benefício dos rentistas capitalistas; e, de acordo com Hilferding (1963), elucidado por Bresser-Pereira (2010, p. 55), o espantoso incremento da taxa de lucro das instituições financeiras, especialmente de sua capacidade de pagar milhões aos operadores financeiros, por sua habilidade

⁴⁰ São agências de classificação de risco de crédito, empresas que reputam determinados produtos financeiros, seja de governos ou países ou empresas, avaliam, dão notas, a partir do grau de risco de que não paguem suas dívidas no prazo estipulado.

⁴¹ Observou Buiter (2008, p. 21-23), referido por Bresser-Pereira (2010, p. 53), num simpósio posterior à crise, realizado no Fed, que os grupos de interesse ligados ao setor financeiro não se dedicam a corromper as autoridades monetárias, mas essas autoridades internalizaram “como que por osmose, os objetivos, interesses e percepções da realidade adotada por interesses privados que deveriam regular e monitorar em nome do interesse público”.

de aumentar as rendas capitalistas. Está-se diante da ciranda financeira ou do capitalismo de cassino, como adverte Avelãs Nunes (2013, p. 164).

Nesse contexto de crise capitalista financeira, é preciso entender o sistema financeiro. Trata-se de um sistema basicamente constituído por mercados que realizam operações de compra, venda ou troca de produtos conhecidos como ativos financeiros. Em linhas gerais, o objetivo principal do sistema financeiro é a transferência de recursos dos investidores ou poupadores para o setor produtivo e para o consumo, assim, os sistemas financeiros realizam a alocação de recursos nas economias modernas, direcionando as poupanças das famílias para o setor da produção e alocando fundos de investimento entre as empresas (ALLEN; GALE, 2001, p. 520).

Tanto as famílias quanto as empresas se utilizam do crédito para sanar seus débitos ou para reinvestir na produção, fazendo com que as atividades produtivas sejam acompanhadas da permanente troca de dinheiro, no presente ou no futuro. Essa transação cotidiana transforma o processo produtivo em uma cadeia, na qual o produto ou o bem adquirido resulta de financiamentos e pagamentos, muitas vezes ainda não efetivados. As relações de crédito e débito podem sair do controle quando uma das partes não cumpre a sua obrigação, fato que gera desequilíbrio; este, por sua vez, quando reflete problemas econômicos maiores, corre o risco de gerar uma crise, de viés sempre sistêmico, dado o encadeamento das atividades, fato que irá demandar intervenção governamental, não sendo, algumas vezes, rapidamente dirimido.

A crise mundial de 2008, ainda ativa, é evidência clara de que a economia não segue os princípios clássicos de um equilíbrio sustentável. Pode-se, pois, dizer que o sistema financeiro é um ambiente extremamente sensível e volátil e a desregulação o desafiou. Ele é tão interligado que a poupança de alguns significa o investimento de outros e o lucro que pertence a uma pessoa é o que dá a possibilidade ao rendimento para outra, assim, trabalhadores, empresas e outros agentes econômicos interagem criando relações de interdependência.

O formato atual do sistema financeiro surgiu após a Segunda Grande Guerra, com a criação do FMI e BM. Conforme dito alhures, no Brasil, em 1945, criou-se a Sumoc, transformada, em 1964, no Bacen. Entre as décadas de 1950 e 1960, criaram-se o BNDES, o SFH, o BNH e o CMN, entre outros órgãos do sistema.

O tratamento sistêmico do mercado financeiro brasileiro nasceu com a promulgação da Lei nº 4.595/1964, instituidora do SFN, a partir da supremacia do CMN⁴², como órgão regulador de cúpula, e do Bacen, na qualidade de regulador de segundo nível e executor da política determinada pelo CMN. Todavia, vale ressaltar que, no país, o cuidado para com as empresas financeiras e com o mercado de capitais vem de antes, desde a criação, em 02/09/1945, da Superintendência da Moeda e do Crédito, que segundo Verçosa (2008, p. 10) era dona da competência que permitia o exercício e a fiscalização das instituições financeiras, intervindo por intermédio do instituto da intervenção estrito senso e da liquidação extrajudicial, que expulsavam naquele momento a ocorrência de falência.

No sistema financeiro, existe um fenômeno próprio chamado risco sistêmico, que se tenta evitar ao máximo a partir da regulação. Nas situações de risco sistêmico, ocorre grave desequilíbrio em um ponto do aparelho, contagiando-o como um todo, fato que leva o mercado ou a economia ao colapso, com forte impacto sobre as taxas de juros, de câmbio e sobre os preços dos ativos em geral. Pode-se defini-lo como a instabilidade potencialmente catastrófica do sistema financeiro, causada ou acentuada por eventos ou condições características que afetam os chamados intermediários financeiros. Riscos sistêmicos são decorrentes das interligações existentes entre os agentes de um sistema ou mercado e ocorrem quando a insolvência de uma entidade ou de um grupo de entidades pode provocar quebras em cadeia. De acordo com Garcia (1996, p. 1), utilizando-se de conceito atribuído por Scheinkman, o risco sistêmico seria aquele em que ocorre o choque contra uma parte limitada do sistema, como a falência de um banco que se propague por todo o sistema financeiro, levando à crise sistêmica. Para Carvalho (2002, p. 260), resultam:

[...] da atividade bancária, que, não custando nada aos participantes do mercado financeiro, não são incluídos nos cálculos de custo de serviços financeiros. No caso mais importante e geral, trata-se, na verdade, do risco de perder um benefício que é gerado como externalidade da atividade bancária e que, em si, tem pouco valor para o banco, exatamente por que terceiros são beneficiados, dos quais o banco não pode exigir remuneração pela satisfação que dão.

⁴² De acordo com Berquó (2006, p. 53), o CMN é o órgão normativo que estabelece diretrizes gerais para o setor financeiro, concedendo harmonia aos mercados com outros setores de ação do governo, possuindo, por conseguinte, como objetivo elaborar a política da moeda e do crédito com o intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país.

Sendo assim, o risco de quebra de um dos serviços do mercado financeiro pode causar dificuldades generalizadas em outras firmas, em outros segmentos de mercado ou no sistema financeiro como um todo, por meio de contágio, em efeito dominó, expectativas convergentes, rumores, especulação, etc. Dito isto, importa assinalar o entendimento de Figueiredo (2012, p. 371), para quem o SFN pode ser concebido como “o disciplinamento jurídico inerente a reger e regular as instituições financeiras de crédito, públicas ou privadas, bem como todas as entidades congêneres que atuam na economia popular”.

Berquó (2006, p. 47-48) elucida que a regulação estatal nos sistemas financeiro e monetário acontece a partir das políticas monetária, de crédito e cambial erigidas e executadas pelas instituições monetárias nacionais, com o intuito de fixar normas às quais se submetam os agentes que neles atuam, assim como direcionando as operações objeto dos sistemas.

Segundo Alves, A. (2011, p. 36), a composição do sistema financeiro é semelhante à de dois outros subsistemas. De um lado, assemelha-se a um subsistema normativo, posto ser responsável pelo controle e pela supervisão das entidades financeiras; por outro lado, é similar a um subsistema operativo, visto que engloba as instituições financeiras públicas ou privadas, em atuação junto ao mercado financeiro⁴³.

O Banco Central, como se verá em tempo oportuno, é uma entidade que possui duas justificativas para a regulação, sendo a primeira relativa às políticas monetária e cambial e a outra ligada à estabilidade do sistema financeiro. Significa que deve atuar junto à moeda e ao câmbio, mas cabe-lhe agir para garantir a estabilidade macroeconômica do país, assim, pode-se dizer que o sistema financeiro precisa funcionar sobre regras previamente definidas, com o intuito de evitar, ou ao menos diminuir, comprometimentos importantes do setor, que dão ensejo a crises econômicas.

Nesse contexto, os bancos centrais podem acelerar ou não o volume e a rapidez das operações financeiras. Para os neoliberais, de acordo com Herbest e Duarte (2013, p. 18), limitar as operações financeiras é assumir o risco de

⁴³ Cabe mencionar que, no caso do Brasil, o CMN, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPCC) são os órgãos normativos da estrutura de regulação do SFN, enquanto o Bacen, a CVM, a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) são entidades supervisoras do SFN.

desacelerar o crescimento econômico e diminuir a competitividade do país, mas os autores se contrapõem indagando se é melhor crescer mais rápido com instabilidade, ou mais lentamente, mas de maneira estável. Segundo Herbst e Duarte (2013, p. 31), desde o declínio do tratado de *Bretton Woods*, em 1971, e ante a revogação da Lei *Glass-Steagall* nos EUA, em 1999⁴⁴, o risco sistêmico passou a ser ínsito ao sistema financeiro, pois foi a partir desse acontecimento que passou a ocorrer a concentração de empresas em poucos e gigantes conglomerados, potencializando o risco ao máximo, passando-se a observar que a quebra de apenas uma dessas megainstituições ocasiona, por si só, o colapso de todo o sistema ou mesmo da economia e, por esse motivo, deve-se evitar, a todo custo, a falência, ainda que mediante a ajuda do governo.

Uma das maneiras de salvar essa estrutura é com a existência de um sistema público de garantia dos depósitos em caso de falência dos bancos, como o criado em 1933, a partir da citada Lei *Glass-Steagall*. Significa, deste modo, que os bancos podiam atrair os depositantes ofertando taxas de juros muito elevadas, dando azo a operações de crédito de alto risco, sendo os interesses desses depositantes resguardados pelos dinheiros públicos. Esse fato veio a facilitar as práticas dos jogos, ou do cassino, como alerta Avelãs Nunes (2013, p. 163-164), ao citar a realidade norte-americana, na crise de 2008:

Os interesses dos depositantes foram salvaguardados à custa de dinheiros públicos, que, ao fim e ao cabo, alimentaram práticas irresponsáveis (embora altamente lucrativas) da banca, permitidas pela legislação atrás referida. O erário público desembolsou 130 mil milhões de dólares (mais de 300 mil milhões de dólares atuais), e o Fed teve de encerrar este “casino” em 1989.

A verdade é que, diante da crise, o poder de supervisionar e regular os bancos fica muito limitado, tendo em vista que as transações passam a acontecer, nos diversos países, fora do controle e da alçada das autoridades nacionais, ocorrendo escassez da capacidade regulatória. No mundo inteiro, o problema se agravou depois do abandono do acordo de *Bretton Woods*, em 1971, gerando

⁴⁴ Criou-se esta lei em 1933, com o intuito de garantir créditos. Promulgada ainda durante o governo de Franklin Roosevelt, no intuito de evitar um infortúnio financeiro, estando mais condizente às necessidades das corporações industriais, sendo revogada em 12/11/2009, por *lobby* do setor monetário junto ao Congresso norte-americano, já que contribuía para se existir um sistema bancário normatizado, regulado nas figuras do banco central, do banco comercial, de investimento, das sociedades de poupança e empréstimos, além de combater a cartelização bancária.

crescentes volumes de capitais em trânsito pelo mundo e a volatilidade das economias. As conferências de *Bretton Woods* definiram o chamado sistema *Bretton Woods* de gerenciamento econômico internacional, que estabeleceu, em 1944, as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo, fato que criou uma ordem monetária mundial negociada, pensada para conduzir as relações monetárias entre os Estados independentes, no período de reconstrução do capitalismo do pós-guerra. Criou-se um sistema relativamente liberal, fundado primeiramente no mercado, com o mínimo de barreiras ao fluxo de comércio e de capitais privados.

Na verdade, a viga mestra da visão estadunidense do mundo pós-segunda guerra era a liberdade de comércio, com tarifas baixas e balança comercial favorável ao sistema capitalista, no propósito de conceber e manter um sistema monetário internacional apto a encorajar a redução de barreiras ao comércio e ao fluxo de capital. Espalhou-se essa lógica nos países centrais e periféricos. No entanto, é preciso recordar que os EUA tinham se submetido a um sistema de regulação e de controle econômico depois da quebra da bolsa de Nova York e da Grande Depressão gerada pela crise de 1929. Era o chamado *New Deal*, proposto em 1933 pelo presidente Roosevelt. Ocorre que a eliminação da Lei *Glass-Steagall* pela Lei *Gramm-Leach-Bliley*, em 1999, liberou o setor financeiro dos obstáculos da regulação inserida nos tempos áureos do *New Deal*.

Ao autorizar os bancos comerciais a celebrarem acordos com valores mobiliários e aplicarem na bolsa, concedendo a possibilidade de jogarem no cassino, especulando os depósitos de créditos dos clientes, verifica-se que o Estado os deixou livres à especulação. Como resultado, foi permitido aos bancos comerciais e aos bancos de investimento se coligarem, dando origem aos chamados conglomerados financeiros. Isso foi o estopim da crise do início deste milênio, de 2007 até os dias de hoje. De acordo com Avelãs Nunes (2013, p. 166-167):

Os grandes conglomerados financeiros daí resultantes tornaram-se donos do casino em que se transformou o capitalismo neoliberal. Os Estados nacionais perderam o controlo dos mercados financeiros e dos movimentos de capitais, e a consagração do dogma da independência dos bancos centrais privou-os da soberania sobre a política monetária e sobre a política cambial [...] [e] veio tornar muito mais complexas e difíceis as atividades de regulação e de supervisão de cada um dos setores de atividade financeira, o que constitui mais um fator a potenciar o risco sistêmico.

Esse processo que levou à crise do início do século e à crise atual ficou conhecido como financeirização dos mercados, fenômeno que se dá no contexto de um capitalismo mais cruel e que age contra o capitalismo industrial. Avelãs Nunes (2012, p. 31) aduz que esse fenômeno, além de realçar o predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo, veio favorecer à propagação de perigos entre os muitos integrantes do mesmo conglomerado, facilitando o encontro e a reunião do risco em um conjunto mais especial de centros de decisão, afirmando que o risco sistêmico consiste no fato de que se uma das entidades adentrar em um declínio, tal enfermidade pode converter-se de maneira veloz em uma epidemia global.

No mesmo período, a estrutura toda começou a dar sinais de crise e da necessidade de regulação. O cassino teve seu auge nos anos de 1990 (entre fins dos anos de 1980 até a segunda metade dos anos de 1990), especialmente no governo Clinton. A partir de então, ante o neoliberalismo da financeirização, o capitalismo experimentava mais do que apenas crises cíclicas, mas dava sinais de estar acontecendo uma crise permanente.

De acordo com Feitosa (2006, p. 3), citando Stiglitz (2005), a década de 1990 conferiu apropriada abundância irracional, pois após um difícil decêndio dos anos de 1980, um crescente aumento econômico, diante do suposto sucesso financeiro de aplicações na bolsa, provocava a sensação de sustentabilidade a longo prazo. Com o Consenso de Washington⁴⁵, o cenário era de consumo crescente, queda no número de desempregos e baixos juros com alta lucratividade, além de uma excelente produção e despesas estabilizadas, dando a entender que as políticas regulatórias do *New Deal* atrapalhavam o mercado, o que não veio a se comprovar com a geração de concorrência imperfeita, assimetria de informações, irracionalidades e desemprego com a crise que abalou a economia norte-americana no início do século XXI.

⁴⁵ O Consenso de Washington tratou de uma reunião realizada em Washington, capital norte-americana, em novembro de 1989, entre funcionários do governo norte-americano e entidades financeiras internacionais como o FMI e o BM, além de representantes de países, com o intuito de retratar os ajustes na América Latina, observando as alterações econômicas realizadas àquela região e, a partir da conclusão do encontro, levou-o à denominação pela qual ficou conhecida. De acordo com Souza (2003, p. 45), elucidando Williamson (1994), esse encontro possuiu os seguintes tópicos a serem observados pelas economias em desenvolvimento, no intuito de se abrirem ao mercado globalizado: a disciplina fiscal; o redirecionamento das preferências de despesas públicas para saúde, educação e infraestrutura; a reestruturação fiscal, com o acréscimo da base fiscal e a diminuição de taxas marginais; taxas de câmbio unificadas e competitivas; proporcionar os direitos de propriedade; desregulamentação dos mercados; liberalização do comércio exterior; privatizações; eliminação das barreiras ao *Foreign Direct Investment* (FDI) e liberalização financeira.

E quando irrompeu a crise de 2007/2008, de efeitos globais, os políticos, que haviam sido ludibriados pela ilusão da natureza autorregulada dos mercados, tomaram algumas decisões: resolveram aumentar radicalmente a liquidez por meio da redução da taxa básica de juros; decidiram resgatar e recapitalizar os principais bancos, por serem instituições quase públicas que não podiam simplesmente falir; adotaram políticas fiscais expansionistas; e trataram de novamente regular o sistema financeiro, interno e internacional.

Em 2009, de acordo com Vaccare (2012, p. 31-32), durante o governo de Barack Obama, é que se passou a discutir acerca da mudança da regulação financeira, exigindo-se maior fiscalização das instituições que poderiam levar o sistema a uma nova crise, bem como a exigência de maiores reservas de capital, além de requerimento tradicional de 8% sobre os ativos ponderados pelo risco. Mas apenas em 2010 foi que o presidente Obama assinou a lei oficial de reforma da regulação financeira, denominada Lei *Dodd-Frank* de Reforma da *Wall Street* e Proteção ao Consumidor⁴⁶, que buscava lutar contra a existência do risco sistêmico, evitando-se a existência de externalidades negativas, ao criar o Conselho de Supervisão de Estabilidade Financeira, como sendo a principal entidade para reconhecer empresas que possam representar risco à economia norte-americana. Essa lei também busca a resolução de crises e insolvência e proteger o consumidor, além do mais, buscou incorporar à legislação dos EUA os avanços delineados no Comitê de Basileia ou Basileia III⁴⁷, a ser discutido mais adiante.

Nesse contexto, voltou-se a apontar a regulação como instrumento eficaz para fiscalizar os excessos da financeirização da economia, com ênfase nos pontos primordiais que ocasionaram a crise econômico-financeira de 2008/2009. Ela era a forma de restaurar a confiança da sociedade em seus governantes, na economia e no Direito, cumprindo um tipo de regulação comprometida com valores e com direitos sociais, de modo a gerar uma estabilidade parecida com aquela dos trinta

⁴⁶ Segundo Vaccare (2012, p. 31-41), essa lei apresentou linhas gerais para um novo sistema de supervisão, todavia, deveria entrar em vigência entre 6 a 18 meses posteriormente à sua entrada em vigor, mas assim não ocorreu. Além de atuar lutando contra existência do risco sistêmico, da proteção do consumidor e da resolução de crises e insolvência, a lei prevê a Regra *Volcker* e a Emenda *Lincoln*, além de lidar com as agências de *rating*, os derivativos e os mercados de balcão. Não obstante considerar a criação da lei um avanço, o autor defende que a *Dodd-Frank* falha em sua execução e peca pelo excesso, já que houve uma forte reação do setor privado, além do fato de ter sido construída rapidamente, com prazos para cumprimento de metas a curto prazo, com regras de difícil compreensão e pouco eficientes.

⁴⁷ Realizado em 16/12/2010, o Acordo de Basileia III forneceu alterações na regulamentação bancária a partir dos gravames que a crise econômico-financeira norte-americana acarretou.

anos gloriosos, entre 1945 e 1974. Todavia, a realidade da existência do crime sistêmico, dos paraísos fiscais, prova que o sistema financeiro, por intermédio da própria regulação, está sujeito a falhas e equívocos que acarretam verdadeiras crises econômico-financeiras, demonstrando, então, que a regulação não opera milagre algum, devendo ser vista como instituto preventivo contra períodos difíceis para a economia dos Estados nacionais, ao buscar proteger o sistema financeiro dos países, já que o ente estatal pode realizar o controle importante para que o ambiente financeiro não gere impactos negativos a respeito das políticas econômicas e sociais.

Se em um primeiro momento, no transcorrer da época moderna, o Estado era liberal e vigorava sob as peias da autorregulação, em um segundo momento passou a ser conhecido como regulador, com a presença estatal, mas que também mantém a existência da autorregulação. A verdade é que as teorias da regulação voltaram à cena com o ideal neoliberalista, com as privatizações e a desregulação, sem que o liberalismo retomasse o centro⁴⁸, esboçando Gaspar Arino (1993), citado por Oliveira (2012, p. 22), que se deve haver um equilíbrio entre interesses, referindo-se ao fato da existência de uma escola de interesse público, que se encontra amparada na ideia de serviço público, e a escola neoclássica, que observa a possibilidade de correção das falhas de mercado de forma artificial, pois é importante que exista um modelo regulatório que seja eficiente, não sendo possível que se vejam o público e o privado como incomunicáveis.

Diante da crise de 2007/2008/2009, assim como a existência da volta da economia da depressão ante um mundo tão globalizado⁴⁹, precisa-se ver a regulação financeira como aquela que trata da monitoração dos riscos, mecanismo que contribui para manter a estabilidade indispensável para os sistemas financeiros, bem como a que conduz rumo à estabilidade econômica que, inclusive, corrobora para a o desenvolvimento nacional, a partir de medidas econômicas, sociais e políticas por parte dos governos, como elucida Oliveira (2012, p. 57), ao fazer alusão à realidade desenvolvimentista do Brasil ter ocorrido sem o aumento da inflação. A

⁴⁸ De acordo com Majone (1999, p. 7), “o formato da regulação através de agências ou conselhos independentes se explica ante a ineficiência da regulação por meio da propriedade estatal”.

⁴⁹ Krugman (2009, p. 194-195) elucida que, a partir do retorno de problemas análogos à crise de 1929, crises econômicas paralisam o crédito global, trazendo à tona a perda da confiança do sistema financeiro e a ruína do capital nas instituições financeiras.

regulação, ao mesmo tempo em que contribui para o fortalecimento do país, concede estabilidade ao mercado bancário e ao sistema financeiro.

Para Saddi e Pinheiro (2006, p. 48), a regulação financeira tem como objetivos a estabilidade, a eficiência e a equidade. E não se pode perder de vista a sua importância na busca por instrumentalizar pactos na luta contra o risco financeiro, principalmente com a complexidade e velocidade de informações que a invocação tecnológica traz.

A regulação financeira busca organizar as relações sociais, na tentativa de sistematizar as estruturas que promovem o correto funcionamento das condutas, com iniciativas interventivas e fiscalizatórias, ante as incertezas de confiança estabelecidas nas instituições e negociações financeiras (OLIVEIRA, 2011, p. 97).

Nesse sentido, o agente regulador deve ter cuidado com a imposição de limites para evitar a alavancagem operacional, por exemplo, quando atua e age para evitar que ocorra o extravasamento das responsabilidades assumidas por instituições acima de patamares aceitos para garantia da higidez. Sempre que essa liberdade tenha sido permitida no âmbito do sistema financeiro internacional, aconteceram diversas quebras de instituições financeiras, que acometeram o seu passivo em risco, como ocorreu com a última crise econômico-financeira norte-americana, com a ocorrência da alavancagem, em que os bancos de investimento fazem apostas no mercado muito acima do seu patrimônio, do dinheiro que eles dispõem para empresas, já que, segundo Alves, A. (2011, p. 234), o Banco Central norte-americano, entre 2000 e 2006, determinou juros baixíssimos e estimulou a população a gastar e os bancos a concederem empréstimos a juros baixos, entretanto, em 2007, os imóveis se desvalorizaram, não tendo o Fed feito nada para acabar com esses empréstimos⁵⁰.

Os bancos são fundamentais para a existência de uma economia em bom funcionamento. A partir do sistema bancário, realizam-se pagamentos, como compensações de cheques e transferências bancárias. Caso ocorra a falência de um banco, ocorrerá a não preservação da solidez do sistema bancário, que prejudica a estabilidade financeira de qualquer país e, deste modo, o bom funcionamento da economia. Assim, diante do pressuposto da não possibilidade de

⁵⁰ De acordo com Alves, A. (2011, p. 231), os bancos de investimento podem passar no máximo até 12 vezes o valor do seu patrimônio, mas na referida crise em muitos bancos já se passava de 40, adentrando estes no mercado imobiliário dos EUA arriscando em 40 por 1, por confiar na proteção do Governo e seus financiamentos.

que os bancos venham a falir, prejudicando a saúde do sistema financeiro, a estabilidade do sistema financeiro passa a receber um tratamento diferenciado, transformada em bem público, indispensável à saúde da economia e à proteção da coesão social e da soberania social, devendo-se, por meio da regulação, corroborar para a não existência de crises e falências.

Cortez (2002, p. 312) enfatiza que a tensão imposta ao sistema bancário devido ao risco sistêmico gera a necessidade da produção de políticas públicas capazes de dispensar tratamento especial às instituições bancárias, por meio de alguns mecanismos. É o caso de serem criadas “regras específicas de natureza prudencial” a serem cumpridas por todos, por intermédio da “injeção de recursos públicos para manutenção do sistema”, ou mediante o arrefecimento das condições da concorrência dentro do mercado bancário. Têm-se aqui dois modos de regulação prudencial bancária.

Para o autor supracitado, o controle do risco sistêmico justifica que se clame às autoridades a adoção de medidas para manter a estabilidade do sistema financeiro, como fazem os bancos centrais, inclusive, no Brasil, quando exercem o papel de prestador de última instância e ajuda na concessão de liquidez necessária para evitar o desmoronamento generalizado do sistema financeiro.

A título de exemplo, segundo Kindleberger e Aliber (2013, p. 279), em dezembro de 2010, o CMN e a diretoria do Bacen adotaram medidas macroprudenciais com o intuito de melhorar a regulação dos instrumentos existentes⁵¹, com a consequente estabilidade do SFN, e corroborar para o bom funcionamento do mercado de crédito.

Daí, também, dentre outros fatores, a importância da existência de uma regulação no sistema financeiro, tendo em vista que a prosperidade dos Estados nacionais depende muito da sua estabilidade e condutas corretas, devendo, a partir disso, que se tomem medidas preventivas para as instituições financeiras adotarem em prol dos sistemas financeiros.

3.2 FORMAS DE REGULAÇÃO NO SETOR FINANCEIRO

⁵¹ A primeira medida foi a majoração do requerimento de capital para operações de crédito a pessoas físicas com prazos superiores a 24 meses. A segunda foi a elevação do compulsório sobre depósitos à vista e a prazo. Por fim, a expansão do limite de garantia prestada pelo Fundo Garantidor de Crédito, e o limite de garantia dos depósitos e créditos protegidos pelo FGC foi elevado de R\$ 60 mil por depositante para R\$ 70 mil.

A partir do exposto no tópico antecedente, necessário se faz fincar inicialmente considerações acerca do instituto da regulação, distinguindo-a do termo “regulamentação”.

De modo geral, sob a vertente econômica, Ortiz (1993, p. 50), citado por Feitosa (1997, p. 194) explicita a regulação como “a atividade normativa pela qual o governo condiciona, corrige, altera os parâmetros naturais e espontâneos de mercado, ao impor determinadas exigências ou requisitos à atuação dos agentes econômicos”. Assim, não se pode perder de vista a identificação da regulação econômica como alternativa para a governança do capitalismo e seus meios de produção. Ou seja, além de almejar o controle, o sistema busca trazer exequibilidade à sua reprodução, a partir das suas regras, que nada mais querem do que regular o funcionamento ao limitar as preferências privadas.

Conforme Salomão Filho (2008, p. 33), de modo geral, faz-se necessária a regulação sempre que certa prática econômica possuir externalidades sociais, quer seja positiva ou negativa, pois, nessa situação, o mercado terá demonstrado não atuar como elemento construtivo eficiente, ou não revelar ser competente para correspondê-la ou corrigi-la, assemelhando, assim, a regulação a uma política econômica que o Estado utiliza mediante instrumentos de autoridade sem, entretanto, tomar as rédeas do exercício de atividade empresarial.

Segundo Ferreira (2010, p. 32), a regulação econômica é um modo de intervenção por meio do qual se busca fundamentalmente proteger a estabilidade econômica de alguma área que não seria obtida sem essa intervenção. Há outro aspecto que é a regulamentação, vista como um conjunto de instrumentos e mecanismos pelos quais se exerce determinado processo de normatização, ou seja, a regulamentação normativa é, também, um poderoso instrumento político, que pode ser usado de diferentes formas para atingir objetivos econômicos⁵².

Feita a distinção, sabe-se que a preocupação com a regulação no sistema financeiro não advém somente da atualidade. O funcionamento de uma instituição financeira requer o cumprimento de diversos requisitos para a segurança na prestação do serviço, tais como: o capital mínimo, os limites operacionais, a fixação de provisões com fins de garantir o inadimplemento de devedores duvidosos e a

⁵² De acordo Grau (2008b, p.131), a procura maior da sociedade, com menor participação estatal, prega a mudança da regulação estatal pelas regulações sociais. Ainda, para o autor, a teoria da regulação pressupõe que a sociedade é autossustentável, por meio da autorregulação, dispensando-se a participação do Estado como ente de produção do direito moderno.

qualidade técnica do corpo administrativo. Para se possa ter uma ideia, em 1864 ocorreu uma crise no Rio de Janeiro, a partir da derrocada do Banco Souto, com a decretação da quebra da Casa Bancária de Antônio José Alves Souto & Cia., que, segundo Verçosa (2008, p. 22), “carregou consigo outros estabelecimentos do gênero [...] repercutindo em todo o País”.

Com o aparecimento da crise financeira mundial de 2008, todo o processo se complicou. No início deste primeiro decêndio do século XXI, verificavam-se baixas taxas de juros, atraindo-se a aquisição de casas. Porém, alterações na concessão de empréstimos, como a redução do valor da entrada e o aumento das prestações mensais para valores superiores para os mutuários, contribuíram para a bolha surgir, pois eles contraíram dívidas acima da capacidade financeira.

O *boom* habitacional norte-americano e os empréstimos *subprimes* começaram a exaurir-se, com taxas de juros sedutoras, e, sem pagamento de entrada, as vendas começaram a desacelerar. Quem adquiriu uma casa no pico da bolha, ficou com o patrimônio líquido negativo, resultando na maior crise que o capitalismo viveu desde a de 1929 (*crash* na Bolsa de Valores de Nova York).

No segundo decênio do século XXI, um professor e acadêmico francês ganhou destaque mundial com seu livro *Le Capital au 21e Siècle*, lançado em 2013, um dos mais vendidos nos EUA no ano de 2014. Trata-se de Thomas Piketty⁵³, defensor da ideia de que no capitalismo existe uma tendência intrínseca à concentração de renda, fato que intensifica a desigualdade socioeconômica. Como solução para o problema da desigualdade, ele apoia medidas políticas que taxem mais severamente as pessoas mais ricas. Para Piketty (2014, p. 460), a principal razão que levou a crise financeira mundial de 2008 a não culminar em depressão tão ou mais grave do que a de 1929, foi o fato de os governos e bancos centrais dos países ricos não terem deixado o sistema financeiro ruir, aceitando “criar a liquidez necessária para evitar as cascatas falências bancárias”, como aconteceu nos anos de 1930.

No início deste século, não obstante ter-se conhecimento de que as alterações estruturais causadoras de desigualdades sociais, no século XX, tiveram

⁵³ Piketty tornou-se, em 2000, diretor da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais da França; em 2002, ganhou o prêmio de “melhor jovem economista na França”; em 2006, tornou-se o primeiro diretor da Escola de Economia de Paris; em 2007, tornou-se assessor econômico de *Ségolène Royal*, do Partido Socialista Francês, na campanha presidencial, e, em 2013, ganhou o prêmio *Yrjö Jahnsson*, por contribuição significativa à pesquisa econômica pura e aplicada na Europa. No mesmo ano, lançou o seu livro.

as guerras como causa importante, indaga-se se existirão, no contexto de globalização econômica e financeira, nesse capitalismo patrimonial, pouco industrial e mais especulativo, instituições e políticas públicas aptas a regular de maneira justa e eficaz o sistema financeiro. Essa é regulação que se faz extremamente necessária.

Para Yazbek (2007, p. 281), a regulação financeira representa uma melhoria de fundamentos habituais à regulação estatal, ligadas às chamadas falhas de mercado. Ademais, aduz o autor que a regulação financeira planeja gerenciar os riscos que as assimetrias informacionais ocasionam, que incidem no plano das relações entre os agentes e nas externalidades, que repercutem na dimensão sistêmica das atividades financeiras.

É cediça a afirmação de que o mercado, por si, não é capaz de suprir e corrigir seus próprios defeitos e vícios, de modo autorregulado. Por esse motivo, a regulação financeira poderia sanar as falhas de mercado, vez que o ideal liberal não atinge tal perspectiva, necessitando da intervenção estatal na economia. Sobre o assunto e falando da última grande crise que afetou o sistema financeiro ante a falha na regulação, relata Greenspan, mencionado por Verçosa (2008, p. 9), ao se referir à situação do mercado pós-crise, que o mercado precisaria passar por um novo período de incremento de regulação para conseguir reparar o modelo vigente, para isso, o autor relata que reconhece na autorregulação uma primeira linha de defesa, mas insuficiente, não havendo alternativa a não ser a implantação de uma regulação na esfera federal para entidades bancárias e financeiras, englobando a imposição de superior aporte de capital para os bancos.

Na verdade, no contexto dos países centrais, ante a crise que iniciou em 2008/2009, no objetivo de reduzir ao máximo a ocorrência de crises sistêmicas e insolvências em instituições bancárias, os Estados começaram a utilizar três tipos de regulação: a prudencial, a sistêmica e a concorrencial. A primeira, segundo Cortez (2002, p. 325), deve ser vista como uma modalidade regulatória que tem por objetivo a proteção do cliente depositante de determinada instituição bancária, na medida em que a regulação prudencial atua na preservação da solvência de cada instituição isoladamente considerada⁵⁴.

⁵⁴ Veiga (2009, p. 49) conceitua regulação prudencial como um serviço de controle, auditoria, por parte do Estado, que visa à manutenção da saúde e à estabilidade do sistema financeiro, podendo-

Assim, ela é vista como um agrupado de normas que tendem a buscar a solvibilidade dos entes financeiros, regulando o funcionamento do mercado e atentando-se para a gestão de riscos e parâmetros de liquidez, a atuação dos administradores e parâmetros de liquidez, tendo sempre como mote conservar o sistema financeiro em operável.

Convém explicar que todo setor acaba se beneficiando da estabilidade e da confiabilidade gerada, visto que a mencionada espécie de regulação visa a conceder maior garantia aos clientes, ante a evidente impossibilidade de o consumidor depositante supervisionar e fiscalizar as atividades dos bancos e seus patrimônios. Aqui, sabe-se que a atividade econômica está exposta a riscos, principalmente no sistema financeiro e bancário, com consequências maiores do que as esperadas, na maioria das vezes. A regulação prudencial realiza a mensuração desses riscos, protegendo o cliente e consumidor do não conhecimento da situação em que vivem as instituições bancárias.

Além desse fato, consoante Carvalho (2003, p. 7-8), a regulação prudencial também atua como combatente de problemas sistêmicos, dentre eles a externalidade, que nada mais é do que uma forma de imperfeição do mercado, que necessita de uma intervenção corretiva, evitando ou absorvendo choques, tendo em vista que busca diminuir que riscos sistêmicos possam se difundir no sistema financeiro e na economia, livrando-se de contágios, sendo uma espécie de regulação exigível no sistema financeiro.

Quanto à regulação sistêmica, esta prima pela proteção de todo o sistema bancário, com a manutenção da estabilidade nas relações interbancárias. Aqui a preocupação com o depositante é apenas indireta, mera consequência da manutenção da estabilidade do sistema como um todo. Em caso de eventual insolvência de determinada instituição financeira, ocorrendo deflagração de crise sistêmica, os efeitos sociais negativos gerariam um custo social dificilmente suportado. A ideia, pois, segundo Cortez (2002, p. 324) é que, enquanto regulação prudencial tem como desígnio principal a proteção do depositante, buscando resguardar a solvência e a liquidez de cada instituição isoladamente considerada, a regulação sistêmica visa a proteger o sistema bancário como um todo. Aqui, a proteção ao depositante é indireta.

se defini-la como um serviço de monitoramento em que os depositantes são incapacitados ou não fazem por si próprios.

Por último, e não menos importante, a regulação concorrencial retrata a onda de internacionalização da economia, a partir dos processos de integração econômica ocorridos nas décadas recentes, a exemplo da União Europeia e os países da Zona do Euro. Com a regulação da concorrência e a limitação do poder econômico das instituições financeiras, encontra-se um elemento externo que impede a concentração econômica, ao balizar o poder econômico e, por conseguinte, proteger o consumidor de abusos. Tem-se aqui um tipo de regulação do sistema financeiro que garante direitos sociais e metaindividuais.

Segundo Salomão Filho (2008, p. 60-61), ao diminuir o poder das instituições financeiras e sua influência sobre a sociedade, diminui-se o risco de contágio do sistema por problemas e dificuldades de uma instituição financeira em particular. Este fato mostra o perigo que representa a desregulamentação. Na verdade, a desregulamentação no setor financeiro esteve no conjunto dos problemas apontados como causa para a crise financeira de 2007/2008, ainda em curso no mundo inteiro. A fiscalização ativa de correção de procedimentos financeiros e da segurança econômica em geral é imprescindível, devendo haver um órgão regulamentar capaz de prevenir os comportamentos estratégicos.

Ocorre que, nos EUA e na Europa, especialmente a partir dos anos de 1980, com Ronald Reagan e Margareth Thatcher, a desregulamentação ganhou força, no contexto do novo liberalismo insurgente, atingindo outros setores da atividade econômica, entre eles o setor de serviços financeiros. A desregulamentação, segundo Avelãs Nunes (2013, p. 168):

Consiste na plena liberalização dos movimentos de capitais, processo que teve início nos EUA nos anos 70 do século passado, prosseguindo de imediato com a abertura do sistema financeiro japonês em 1983/1984 (em grande parte por imposição dos EUA), o desmantelamento dos sistemas nacionais de controle de câmbios na Europa (nomeadamente com a criação do Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu e a liberalização completa dos movimentos de capitais), no início da década de 1990, com o Tratado de Maastricht) e a liberalização imposta aos países da Europa Central, da América Latina e da Ásia do Sudoeste.

Como consequência, o desmonte das estruturas de regulação no âmbito do sistema financeiro e na atividade bancária, deixou o capital financeiro ficou à deriva, não protegido por uma regulação leniente. Desse modo, as políticas nacionais de regulação das taxas de câmbio ficaram à mercê da ação do capital financeiro

especulador, visto que muitos países sequer possuíam formas de se proteger de maneira eficaz da ação dos especuladores.

Os sinais exteriores da crise de 2007/2008 puseram em evidência a influência negativa da atuação das autoridades responsáveis pela regulação e pela supervisão do setor financeiro, atuação frouxa, pouco transparente e cúmplice dos interesses do grande capital financeiro, desempenho que tornou possível a desregulamentação do setor financeiro, a liberdade de criação de produtos financeiros derivados, a absoluta liberdade de circulação do capital. Nas palavras de Avelãs Nunes (2013, p. 185), o Estado capitalista é atualmente, sem dúvida, a ditadura do capital financeiro.

Foi sob o seu olhar cúmplice que o império do capital financeiro impôs a desregulamentação de toda a economia dos países, em especial do setor financeiro. O capital conseguiu o que queria: a entrega dos chamados mercados aos especuladores e a entrega das famílias, das empresas produtivas e dos próprios Estados nacionais aos mercados, isto é, aos especuladores, aos que, segundo Avelãs Nunes (2013, p. 56), integram a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids) da economia global, auxiliando para angariar recursos financeiros com a especulação, tendo como consideração o envolvimento dos bancos, das seguradoras, das sociedades gestoras de fundos de investimento e de fundos de pensões etc.

Nessa toada, mesmo concluindo-se em linha diversa da que propõe o autor acima mencionado, observa-se que a presença da regulação bancária no sistema financeiro pode se revelar importante para servir como elemento que protege ou busca evitar a existência de crises que afetam o sistema financeiro ao, por exemplo, evitar a quebra de bancos, não para salvar banqueiros, mas para encontrar a harmonia desejável e dar azo a um projeto de desenvolvimento nacional. Consequentemente, é preciso proteger e regular o sistema financeiro dos Estados de vultosas e não interessantes crises que possam afetar a estabilidade econômica e o desenvolvimento nacional.

Em relação à necessidade de regulação financeira internacional ou global, de acordo com Bresser-Pereira (2010, p. 67), parece que o aprendizado a respeito disso foi insuficiente, ou que, apesar dos avanços representados pelas ações econômicas do Grupo dos 20 (G-20), a capacidade internacional de coordenação econômica permanece fraca. Quase todas as medidas tomadas até o momento reagiram a um tipo de crise financeira – a crise bancária e suas consequências

econômicas – e não ao outro grande tipo de crise financeira, a crise de câmbio, ou balança de pagamentos.

Verifica-se, com isso, que as crises econômico-financeiras que atingem o capitalismo financeiro são cíclicas e inerentes a ele, sendo indispensável a presença de uma regulação no intuito de salvaguardar os sistemas financeiros de enfrentarem períodos nebulosos, buscando-se realizar-se antes das crises, prevenindo-as, tutelando o sistema financeiro dos Estados nacionais.

3.3 ACORDOS DE BASILEIA

Em decorrência da crise financeira de 1929, criou-se o Banco de Compensações Internacionais (BIS), que incentiva a unidade dos bancos centrais na busca da estabilidade monetária e financeira. Em 1975, com o início da globalização e integração entre os países e a imperiosa necessidade da presença da regulação no sistema financeiro, criou-se o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, ligado ao BIS, enquadrando-se como membros atuais autoridades da regulação pertencentes a 29 países, dentre eles o Brasil.

A importância dos Acordos da Basileia para a regulação econômico-financeira, destacando-se o setor bancário, é patente desde o surgimento do primeiro acordo, em 1988, que buscou regular as instituições financeiras com o intuito de criar exigências mínimas de capital, combatendo-se o risco de crédito, perpassando-se pelo Basileia II, que manteve a regulação pela continuidade de oferta de crédito, a partir de uma alteração no processo de supervisão das instituições financeiras do setor bancário, tendo como diretriz o fortalecimento do sistema financeiro global.

A sofisticação das atividades bancárias, a reboque da globalização das economias, trouxe dinamicidade ao setor financeiro, expandindo sua exposição aos eventos que pudessem interferir nos resultados esperados pelos atores envolvidos. Verifica-se, então, que com o objetivo de criar exigências mínimas de capital, que pudessem ser respeitadas por bancos comerciais, como precaução contra o risco de crédito e tendo como norte fortalecer a solidez e a estabilidade do sistema bancário, evitando o chamado “efeito dominó”, foi que, inicialmente, em 1988, na Suíça, firmou-se o Basileia I, por iniciativa do Comitê de Basileia e ratificado por mais de cem países.

Segundo Alves, A. (2011, p. 107), a partir da instituição desse acordo, a regulação prudencial se fixou como a norteadora dos principais procedimentos regulatórios internacionais. A ideia era aperfeiçoar as linhas de mensuração e de avaliação das negociações com relação ao risco, a partir da transparência de informações e de compromissos dos agentes de mercado e sua credibilidade. Recomendava-se aos bancos que estes constituíssem um capital mínimo, de forma a minimizar os riscos de insolvência das instituições bancárias, suficiente o bastante para fazer frente à boa parte das ocorrências com materialização de perdas. Por essa recomendação, os bancos somente poderiam emprestar doze vezes o valor de seu capital e reservas, estabelecendo-se requerimentos mínimos de capital a serem alinhados às expectativas de perda econômica de cada instituição.

Percebe-se aí a tentativa dos países em adotar medidas para regular e supervisionar o mercado financeiro, no entanto, as medidas adotadas pelo primeiro acordo não surtiram o efeito esperado, pois as crises continuavam a afetar as economias, como aconteceu com as ocorridas a partir metade da década de 1990. Foi então assinado um acordo no âmbito do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, em 2004, intitulado Basileia II, implantado no Brasil em 2007⁵⁵.

Fixou-se esse acordo em três pilares, quais sejam: o capital (guardar), a supervisão (fiscalizar) e a transparência e disciplina do mercado (divulgação de dados). O primeiro pilar, de acordo com Bampi (2009, p. 13), retrata a exigência e as regras de capital mínimo, com novos métodos de avaliação de classificação de risco de crédito e a inserção do risco operacional no cálculo⁵⁶. O segundo esboça a revisão no processo de regulação e serve para realçar princípios qualitativos específicos, com o intuito de manter um eficiente controle de risco por parte dos bancos, concedendo às instituições financeiras e bancárias manterem-se sólidas. E o último traz à tona o uso efetivo da disciplina de mercado, com a expansão de transparência pelas instituições financeiras, corroborando contra os desequilíbrios financeiros e levando a administração dos bancos a uma melhora dos riscos a que são acometidos. Por isso, o BIS passou a levar em conta diferenças de risco de crédito, risco operacional e preços de mercado.

⁵⁵ O acordo possui uma estrutura mais ambiciosa, complexa e abrangente do que o anterior, objetivando o incentivo para que se introduzam as melhores práticas de gerenciamento de riscos pelo setor bancário.

⁵⁶ Além de retratar o risco de crédito com modelo padronizado, concedendo às instituições financeiras utilizarem sua própria metodologia de classificação de risco de crédito, esse pilar esboça o risco de mercado e o risco operacional.

Interessante reforçar a ideia de que, consoante expõe Figueiredo (2012, p. 414), os princípios fundamentais de Basileia possuem uma divisão sistematizada e universal em prol da supervisão e regulação do mercado financeiro, no intuito de fortalecer o sistema financeiro global. É que a fraqueza de um sistema financeiro de um país pode ameaçar a estabilidade financeira local e internacionalmente, não se podendo perder de vista que os Basileias I e II buscaram dar garantias de solidez e segurança financeira global e nacional, ao viabilizarem a execução e o desenvolvimento da supervisão.

No Brasil, observou-se que o Basileia I passou a vigor em 01/01/1995, por meio da Resolução nº 2.099, possuindo quatro anexos e foi considerada a mais importante mudança realizada no mercado financeiro desde a metade da década de 1960. E o Basileia II, a partir do Comunicado nº 12.746/2004 do Bacen, foi o primeiro passo acerca da sua implementação, tendo esse acordo sido fiel no regulamento do mercado financeiro, além de extremamente importante para que a crise internacional de 2008 não contaminasse os bancos que aqui operavam.

Diante da severa crise econômico-financeira que afetou os EUA e a economia mundial, os países se reuniram, novamente, em 16/12/2010, com o intuito de firmar o Acordo de Basileia III, que apresentou reformas da regulamentação bancária. Expôs-se um conjunto de iniciativas promovidas pelo Fórum de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board* [FSB]) e pelo G-20, para reforçar o sistema financeiro após a crise sistêmica gerada pelo *subprime*⁵⁷. Tratou-se de uma crise financeira desencadeada em 2006, a partir da falência de instituições de crédito nos EUA, que concederam empréstimos hipotecários de alto risco, chamados em inglês de *subprime loan* ou *subprime mortgage*, levando bancos para a insolvência e repercutindo profundamente sobre as bolsas de valores de todo o mundo. Era o prenúncio da grave crise econômica de 2008, ainda intensa em boa parte do mundo.

Ante a constatação de que a severidade da crise se explicava, em grande parte, pelo crescimento excessivo dos valores apresentados nos balanços dos bancos, ao mesmo tempo em que caíam o nível e a qualidade dos recursos próprios

⁵⁷ Nos EUA, a partir de 2003, ante a valorização dos imóveis, mas na ausência dos clientes tradicionais, o crédito foi facilitado para pessoas e famílias sem histórico de crédito, sem emprego e sem renda – eram os chamados clientes *ninja*. No crédito *subprime* foram incluídos de empréstimos hipotecários a cartões de crédito e aluguel de carros, sendo que essas dívidas só eram honradas, mediante sucessivas "rolagens", processo que foi possível enquanto o preço dos imóveis permaneceu em alta. Com a queda, veio a crise, que se tornou sistêmica.

destinados a cobrir os riscos, foram buscadas alternativas para que as instituições dispusessem de reservas suficientes para fazer frente a uma crise de liquidez. O Basileia III pretendeu obrigar bancos a aumentarem suas reservas de capital para se protegerem de crises.

Conforme explica Ming (2013), quatro pilares passaram a ser observados por esse terceiro acordo: o primeiro consistiu na definição do capital exigido, que se tornou mais rigorosa; o segundo foi a acumulação, pelas instituições financeiras, de reservas adicionais – conhecidas por capital de conservação, com o intuito de absorver momentos de dificuldade financeira e econômica; o terceiro levava os bancos a possuírem recursos de alta liquidez em momentos de crise, por meio dos índices de disponibilidade; por derradeiro, o quarto pilar determinava que os bancos não devessem mais do que 33 vezes o seu capital.

A título de exemplificação, o Acordo de Basileia III forçou os bancos a triplicar – passando a 7% – o total de suas reservas de proteção contra uma futura crise. Observa-se, com isso, que os países do globo, entre eles o Brasil, começaram a se deter cada vez mais sobre a consolidação de medidas que pudessem, de alguma forma, proteger o sistema financeiro dos Estados de crises internas e externas.

Consoante elucida Ming (2013), as medidas que os padrões internacionais de administração bancária estabeleceram, semeando os ensinamentos internacionais para a realidade brasileira foram, dentre outras, a instituição de patrimônio líquido ajustado, com a estipulação do índice do capital mínimo exigido, ao visar diminuir as possibilidades de crises. Além disso, houve o cuidado, pelo CMN, de cuidar e controlar os resultados das instituições pertencentes ao SFN. O propósito com esses acordos é buscar, a partir da regulação bancária internacional que afeta os sistemas financeiros, regular e dar estabilidade econômica que dará azo ao desenvolvimento dos Estados, sendo um dos aspectos da regulação.

3.4 ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E POLÍTICA FISCAL

Com os Acordos de Basileia, observaram-se medidas prudenciais adotadas internacionalmente, com a função de corroborar para a regulamentação do sistema financeiro, dentre outros, do sistema bancário. Mas, além disso, sabe-se que os Estados atuam no sistema tributário e financeiro fixando regras. A arrecadação

tributária, no contexto de uma política fiscal estatal, de acordo com Siscú (2008, p. 24), financia o Estado de bem-estar social. Demais, serve para que a Administração Pública possa cumprir o seu papel, a partir do controle de gastos públicos e de uma arrecadação tributária que busca manter o emprego, melhorar as condições de vida da população, além de dar capacidade para que o governo realize políticas como saúde e educação⁵⁸. No entanto, a arrecadação não foi igual sempre, tendo havido no mundo forte tendência de maior extração de recursos por meio de impostos.

Para que se possa ter uma ideia, no transcorrer do século XIX e durante a Primeira Guerra Mundial, de acordo com Piketty (2014, p. 462), os impostos representavam 10% da renda nacional dos países. Já entre as décadas de 1910 e 1920, o autor elucida que se vislumbrou que a participação do Imposto sobre a Renda multiplicou por um fator de, pelo menos, três ou quatro. Sendo assim, para o autor, se, em um primeiro momento, o Estado pouco participava da vida econômica, cumprindo apenas com despesas de polícia, exército, relações exteriores e administração geral, deixando à solta os serviços públicos de educação e saúde, isso foi se alterando no decorrer do século XX.

Segundo Piketty (2014, p. 464), o peso do Poder Público nunca foi tão grande. O Estado, além de arrecadar impostos para financiar despesas e transferências, intervém fixando regras. É certo que o Estado também pode agir como produtor e detentor do capital, e foi assim que, segundo o autor, os mercados financeiros passaram a ser regulados com bem menos rigor a partir dos anos 1980-1990, em comparação com o período entre os anos 1950 e 1970. Para ele, as privatizações realizadas ao longo das décadas de 1980 e 2000 no setor industrial e financeiro reduziram o papel do Estado em relação às três décadas do pós-guerra, e, apesar disso, sob o enfoque da carga fiscal e orçamentária, o Poder Público em tempo algum praticou uma obrigação econômica tão considerável como nas décadas anteriores.

De modo geral, os Estados nacionais atuam sobre o sistema tributário e financeiro, podendo-se verificar que a capacidade financeira do Estado é realizada pela arrecadação de tributos e, para ser considerado sadio, deve possuir a

⁵⁸ Consoante Siscú (2008, p. 17), gerar uma economia com pleno emprego é uma estratégia social e funcional: é com a elevada arrecadação de tributos gerados pela situação de desemprego nulo que se financia toda a arquitetura social de uma sociedade desenvolvida.

racionalidade econômica e a facilidade da fiscalização e arrecadação. Com isso, o Estado consegue financiar-se e prover bens públicos à população⁵⁹.

Atualmente, discute-se acerca da necessidade da criação de um imposto progressivo sobre o capital como sendo fator preponderante para o desenvolvimento dos Estados no século XXI, aliado ao imposto progressivo sobre a renda, criado no século XX. Segundo Piketty (2014, p. 461), esse seria um requisito indispensável para a subsistência da regulação no sistema bancário e dos fluxos internacionais, ao acarretar transparência democrática e financeira dos recursos.

Nesse feito, para que a democracia e a sociedade possam evitar o surgimento de crises e os seus prejuízos para a economia global, com este capitalismo financeiro globalizado que se vive neste século XXI, vislumbra-se que, para Piketty, o supracitado imposto, junto com a transparência financeira internacional, contribuiria para se evitar uma espiral de desigualdades, buscando regular, de forma eficaz, a inquietante concentração mundial de riqueza. Piketty (2014, p. 503) expõe que o imposto sobre o capital seja um imposto progressivo, devendo-se tributar mais os patrimônios dos mais ricos levando-se em consideração os seus ativos⁶⁰, sejam imobiliários, ou corporativos, propondo uma base de cálculo de tributação para as grandes fortunas em torno de critérios progressivos:

Em relação ao cálculo a ser aplicado para essa base de tributação, podemos, por exemplo, imaginar uma taxa igual a 0% para menos de 1 milhão de euros de patrimônio, 1% entre 1 e 5 milhões e 2% para além de 5 milhões. Contudo, também podemos preferir um imposto sobre o capital com uma progressão muito mais abrupta sobre as maiores fortunas (por exemplo, com uma taxa de 5% ou 10% para patrimônios acima de 1 bilhão de euros). Podemos ainda encontrar vantagens em se ter uma taxa mínima sobre os patrimônios modestos e médios (por exemplo, 0,1% para menos de 200.000 euros e 0,5% entre 200.000 e 1 milhão de euros).

Verifica-se, então, que o fato de tributar mais os patrimônios maiores e de levar em consideração o total dos ativos, sejam imobiliários, financeiros ou corporativos, significa, para o autor, não apenas financiar o Estado, mas regular o capitalismo. A ideia é evitar uma divergência ilimitada das desigualdades patrimoniais e realizar um controle eficaz das crises financeiras e bancárias,

⁵⁹ Educação, saúde e segurança pública são alguns exemplos de bens que o governo fornece gratuitamente à sociedade em troca do recebimento de impostos.

⁶⁰ Utilizam-se ativos para expressar os bens, valores, créditos, direitos e assemelhados que, num determinado momento, formam o patrimônio de uma pessoa singular ou coletiva e que são avaliados pelos respectivos custos. (PORTAL DA CONTABILIDADE, 2016).

corroborando para mobilizar as receitas fiscais que permitem investir muito mais em educação, saúde e infraestrutura.

Além do referido imposto, não se pode fechar os olhos para a realidade de que em muitos países, a exemplo de Portugal, não obstante ser este um dos mais desiguais da Europa, sequer existe um imposto sobre as grandes fortunas. De acordo com Avelãs Nunes (2012, p. 139), não existe um imposto sobre as transações financeiras, nem se tributam os capitais que se refugiam nos paraísos fiscais, nem existe um sistema de tributação justo dos rendimentos do capital, nem se tributam as mais-valias obtidas pelos grandes operadores.

No Brasil, tal imposto existe, entretanto, não é regulamentado e, por isso, não se pode aplicá-lo, existindo diversos projetos de lei para que quem possua maiores patrimônios pague o imposto na devida proporção da quantidade monetária que possui. Assim como a nação brasileira, os EUA e o Reino Unido não retratam a realidade de tributação sobre as grandes fortunas. Por outro lado, um exemplo de uma nação em que se aplica a arrecadação tributária de tal tributo é a França, onde se incide anualmente o recolhimento do imposto, com percentagens que perpassam entre 0,55% e 1,5% para cidadãos que têm mais que dez milhões de euros de patrimônio.

De um modo geral, verifica-se que os titulares de altos rendimentos, escudados na liberdade de circulação de capitais, desembolsam valores parcos como impostos e escapam do fisco, abrigando-se nos *offshores* ou paraísos fiscais, aonde se mantêm intocáveis, vendendo sua soberania intangível aos que vivem fora da lei. Sobre estes últimos e a sua interferência na regulação financeira e o prejuízo à estabilidade, Piketty (2014, p. 505) alerta para as dificuldades da regulação financeira, por parte dos Estados e por parte de instituições encarregadas de cuidar do sistema financeiro mundial, como o FMI, pela dificuldade de conhecimento sobre os dados reais, denominando isto de neblina estatística.

Existe também **um desafio considerável para regulação financeira. Atualmente, as organizações internacionais que têm o encargo de regular e vigiar o sistema financeiro mundial, a começar pelo Fundo Monetário Internacional, têm um conhecimento apenas aproximado da distribuição dos ativos financeiros, e em particular da magnitude dos ativos mantidos nos paraísos fiscais [...]** Não dá para levar a sério a pretensão de se controlar de fato uma crise financeira mundial em meio a uma neblina estatística [...] Por exemplo, quando surgem falências bancárias, como a de 2013 em Chipre, o fato de as autoridades europeias, como o FMI, não saberem quase nada sobre as identidades dos detentores

dos ativos financeiros na ilha e, sobretudo, sobre o montante preciso das fortunas individuais em que questão os levaram a tomar decisões grosseiras e ineficazes (grifo nosso).

Além dos paraísos fiscais, existem os especuladores e as agências de *rating*, que continuam a orientar os mercados, criando uma guerra em nome do grande capital financeiro, que vitimiza os trabalhadores nos direitos que conquistaram ao longo de séculos de lutas e que muitas constituições modernas vieram a incluir no elenco dos direitos fundamentais. Segundo Avelãs Nunes (2012, p. 105), em defesa da consagrada liberdade de circulação do capital é que se facilita a existência das violações da incumbência de pagar os impostos e dos demais absurdos ligados às atividades especulativas, com a criação de produtos financeiros derivados, evadindo-se do fisco e se expatriando nos paraísos fiscais, relacionando-se com os senhores do crime organizado.

O professor português alerta que a fraude fiscal, segundo dados da Comissão Europeia, atinge entre 2% a 2,5% do PIB comunitário, pelo menos o dobro do orçamento da União. Para Avelãs Nunes (2012, p. 82-83), para se poder balancear as contas públicas sem penalizar os trabalhadores à pobreza, apenas seria necessário que terminassem com a existência da fraude dos paraísos fiscais, os localizadores em *offshores* e os instalados em alguns países da União, imunes por legislação amiga do crime organizado, dos especuladores, dos titulares de grandes fortunas e de altos rendimentos, principalmente do capital.

É aqui que a regulação social poderia atuar. Não se deve considerar o imposto como algo ruim ou bom, pois a grande questão é saber como ele é arrecadado e o que se faz com ele. Historicamente, no século passado, ocorreu o surgimento do imposto progressivo sobre a renda, que contribuiu para o aumento da igualdade, mas que não conseguiu surtir os mesmos efeitos a partir da concorrência fiscal entre os países.

Da mesma forma, surgiu o imposto progressivo sobre as heranças, outro tributo importante para a redistribuição moderna. Piketty (2014, p. 486) esboça que, juntamente com o de renda, posteriormente à Primeira Grande Guerra Mundial e, especialmente, após a Segunda Guerra, houve a adoção de medidas com o fim de reconstrução nacional. Todavia, consoante sobredito, houve o aumento da desigualdade devido aos grandes detentores de riquezas, levando em consideração a alta concorrência fiscal entre os Estados, com elevado montante tributário que

favoreceu à arrecadação regressiva no topo da pirâmide⁶¹. Para Piketty (2014, p. 365), é fundamental a tributação progressiva sobre a herança com o intuito de combater o aumento da concentração de renda.

Na verdade, a criação de um imposto progressivo sobre o capital, juntamente ao já existente imposto progressivo sobre a renda, tendo em vista a situação em que o capitalismo financeiro se encontra, demonstra a imperiosa necessidade de invenção de novos instrumentos que visem controlá-lo, como é o caso do primeiro, alternativa assaz interessante, por meio das arrecadações, por ser a força motriz para a eficácia social e econômica dos Estados.

Antes de encerrar este tópico, convém mencionar a política fiscal dos Estados e exemplificar com o caso brasileiro. Sabe-se que a política fiscal demanda a observância de alguns aspectos internos e externos, tais como: política internacional, condições da economia interna, histórico do aparelho estatal, enfim, condições fundamentais que influenciam diretamente na boa governança da gestão e, por consequência, no crescimento econômico sustentável.

Segundo Sandroni (2000, p. 140), a respeito da política fiscal, pode-se vê-la como a que corresponde à atuação do Estado acerca dos gastos públicos e o alcance da receita pública, tendo crescido com o aumento da procura de bens e serviços devido ao papel do Estado e do setor público, tendo em vista que a atividade fiscal influencia o poder aquisitivo dos diversos setores da economia, assim como as formas de bens e serviços fornecidos e consumidos.

No caso do Brasil, a CF/88, nos arts. 21 e 22, estabelece a competência exclusiva e privativa, respectivamente, da União em matérias pertinentes à condução de políticas macroeconômicas, destinadas à formulação de estratégias que visam à tomada de decisão pelo chefe do Poder Executivo, responsável direto pela condução de políticas que objetivem o desenvolvimento do Estado e, por consequência, o bem comum⁶².

⁶¹ Ribeiro (2015, p. 8), extraiu da obra de Piketty (2014) que este último defende as seguintes medidas que denomina como reforma tributária igualitária: (a) a adoção de uma base tributária que confira mais peso à tributação da renda, das heranças e do patrimônio, em relação aos salários e o consumo; (b) a tributação progressiva da renda e das heranças; (c) a adoção da tributação mundial sobre os capitais (grandes fortunas); (d) o combate à concorrência tributária internacional pela adoção da transparência fiscal.

⁶² Art. 21. Compete à União: [...] VIII – administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...] Art. 22. Compete

Outro ponto importante na condução da política fiscal é a transparência dos gastos públicos, vez que garante uma maior participação na fiscalização das despesas públicas. Sobre esse princípio, no caso brasileiro, Mendes (2012, p. 528), assevera que foi firmado na CF/88, sendo visto como aquele que é relacionado com a segurança orçamentária. Assim, para o autor, a ideia de transparência tem a atribuição de fornecer subsídios sobre finanças públicas, concedendo maior fiscalização das contas públicas e dando a sociedade, além da transparência, a busca pela legitimidade.

Nesse sentido, no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apresenta-se como instrumento a favor da sociedade na perspectiva de fortalecimento do acompanhamento dos gastos da gestão pública, o que tem impacto de forma direta na postura do gestor. A ferramenta utilizada para transparência é a publicização dos gastos por meio da rede mundial de computadores, o que garante a participação popular na vida econômica e financeira do país.

A corroborar a ideia da transparência, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, inseriu alguns artigos na LRF, buscando dar maior efetividade à participação popular nos gastos públicos, seja ao traçar limites, estabelecer controle ou oferecer elementos balizadores, fixando regras de contenção e de parcimônia voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, evitando-se que se onerem as futuras gerações com gastos desregrados.

Conclui-se, portanto, que a política fiscal deve ser compreendida na perspectiva de um conjunto complexo de ações implementadas pelos Estados buscando o equilíbrio das contas públicas, fiscalização, maior transparência dos gastos públicos, aplicação de sanção, ampla discussão acerca da carga tributária do país, tudo isso com vistas à estabilidade econômica na perspectiva de garantia do desenvolvimento econômico. Assim, verifica-se que a transparência das riquezas possibilitaria pavimentar o caminho para uma regulação mais justa e eficaz das crises bancárias, por meio, se necessário, de arrecadações excepcionais progressivas e bem calibradas.

3.5 IMPORTÂNCIA DO BANCO CENTRAL NA REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO E ASPECTOS ACERCA DA SUA INDEPENDÊNCIA

privativamente à União legislar sobre: [...] VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores; [...] VIII – comércio exterior e interestadual [...].

Na época em que o padrão-ouro era a norma em todos os países, ou seja, até a Primeira Guerra Mundial, o papel dos bancos centrais era muito menor do que hoje em dia. Seu poder de criação monetária era bastante limitado nesse sistema, pelo estoque de ouro ou prata. Todavia, quando houve o rompimento com os metais, o poder de criação monetária dos bancos centrais tornou-se potencialmente ilimitado, fazendo-se necessário que ele fosse de fato regulado, ante as discussões acerca de sua independência.

No início da crise de 1929, os bancos centrais dos países industrializados adotaram uma política muito conservadora. Mal saíram do padrão-ouro e se recusaram a criar a liquidez necessária para salvar os estabelecimentos financeiros em dificuldade, provocando as falências bancárias que mergulharam o mundo num abismo. Segundo Friedman (1963), elencado por Piketty (2014, p. 534), foi o sistema impropriamente limitante do Banco Central norte-americano que alterou o *crash* da bolsa em uma crise de crédito e afundou a economia na deflação e na espantosa recessão. Para assegurar um progresso satisfatório e permanente, segundo o autor, necessário se faz seguir uma política monetária que assegure um crescimento ordinário no nível dos preços.

Desde esse acontecimento, todos consideram que a função principal do Banco Central é garantir a estabilidade do sistema financeiro, assumindo, em último caso, o papel de emprestador de última instância, evitando o caos no sistema financeiro. A ajuda consiste em criar a liquidez necessária para evitar o desmoronamento generalizado do sistema financeiro. Por exemplo, no Brasil, após o processo de estabilização econômica iniciado com o Plano Real, abriu-se caminho para a evolução regulatória, e o ambiente macroeconômico – com inflação sob controle – estável, além da reestruturação dos agentes do sistema financeiro, possibilitou ao Bacen explorar a interação entre a estabilidade econômica e financeira e a regulação do sistema financeiro.

Ainda no caso do Brasil, a crise bancária interna no país levou à falência de três instituições bancárias entre 1995-1996, três das sete mais importantes. Tinham ocorrido fraudes contábeis e falha na política pela desregulação e, buscou-se, então, o aprimoramento da regulação em tempo de estabilidade. A convergência a padrões internacionais, com o atendimento de normas prudenciais, a revisão das regras de acesso ao sistema financeiro, o aperfeiçoamento da estrutura de monitoramento, a

remodelação do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), a promoção do acesso a produtos e serviços bancários, foram fatores voltados à estabilidade financeira.

Em 2005, a partir do Cadastro de Clientes do SFN (CCS), houve a centralização de informações sobre os relacionamentos bancários mantidos com as instituições financeiras, dotando o Bacen de importante instrumento de supervisão para subsidiar suas atividades na área de prevenção e combate a ilícitos financeiros. De igual modo, a criação do Sistema de Informações de Créditos (SCR), em 2008, passou a abranger todas as operações de crédito superiores a R\$ 1.000,00, fato que possibilitou ao Bacen monitorar o risco de crédito e o grau de exposição das instituições financeiras.

Em 2011, houve a reforma do estatuto do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que nada mais foi do que o seguro de depósitos ter passado a contar com o respaldo de normas expressas que orientam sua atuação no sentido de contribuir amplamente para manutenção da estabilidade do SFN e prevenção das crises bancárias sistêmicas.

Esses são apenas alguns exemplos das medidas regulatórias buscadas pela atuação da estabilidade econômica e financeira, sendo nítida, nas lições de Silva (2013, p. 29), a sua contribuição para a redução da desigualdade social e do nível de desemprego⁶³, o aumento da renda média e do acesso ao crédito, a melhoria significativa da distribuição de renda e da mobilidade social, o desenvolvimento dos mercados de crédito e de capital, o crescimento do investimento, a inclusão financeira, a resiliência diante de crises e de choques internos e externos⁶⁴.

Sabe-se que os bancos centrais redistribuem a riqueza e, de acordo com Carvalho (2002, p. 262), ao atuarem com uma de suas funções, qual seja, de emprestadores de última instância, fornecem reservas para o setor bancário conseguir adimplir depósitos à vista quando as demandas por papel moeda excedem as disponibilidades bancárias e, em segundos, podem criar tantos bilhões quanto desejarem e entregá-los a uma empresa ou a um governo em necessidade⁶⁵,

⁶³ Silva (2013, p. 29) elucida que entre 2007 e o limiar do ano de 2013, 8,8 milhões de empregos formais foram criados.

⁶⁴ As políticas de estabilidade econômica e financeira, segundo Silva (2013, p. 30), além de programas sociais contribuíram para o crescimento vertiginoso da classe C.

⁶⁵ Exalta Figueiredo (2012, p. 129), que o Proer, instituído em 1995, socorreu diversas instituições financeiras em dificuldades pela má-administração dos seus gestores, repassando-lhes quantias vultosas de 15 bilhões de dólares. Todavia, com a crise mundial de 2008, verificou-se que não foram necessárias tais concessões monetárias visando dar tranquilidade para o mercado, pois a reestruturação aplicada anteriormente fez com que o país ultrapassasse a crise sem brusquidão.

com o intuito de garantir a estabilidade do sistema financeiro, assumindo, em caso de pânico absoluto, a criação de liquidez indispensável para evitar a derrocada do sistema financeiro⁶⁶.

Ante a modernização econômica da ordem jurídica brasileira e com a imperiosa indispensabilidade de se normatizar e regular o mercado financeiro, o Estado brasileiro adotou o modelo norte-americano para regular, inicialmente, o SFN, com a criação de um banco central independente e autônomo ao governo, que teve como marco regulatório a Lei nº 4.595/1964. Assim, no Brasil, o Bacen possui, dentre outras, a função de entidade supervisora, realizando a execução de atividades da regulação estatal do SFN.

Quanto às funções do Bacen, Carvalho (2002, p. 262) relata que pode ou não ser o encarregado pela regulação e pela gerência e controle dos riscos benquistos pelas instituições financeiras. Para ele, tais entidades realizam diversas atividades, abarcando-se a gestão de oferta de meios de pagamentos e a missão de ser prestador de última instância, ao ser fornecedor de reservas para o sistema bancário honrar depósitos à vista quando a procura por papel moeda suplantar as disponibilidades bancárias, sendo menos evidente a função de regulação e supervisão financeira.

Sabe-se que cuidar da estabilidade e organizar o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro, assim como zelar pela liquidez da economia e estimular a formação de poupança, são missões institucionais do Bacen. Ademais, tal entidade supervisora possui diversas atribuições funcionais que estão intimamente ligadas para o bom funcionamento do mercado econômico-financeiro. Dentre as outras funções do Bacen, ressalta Figueiredo (2012, p. 378) que compete a esse órgão a difusão de papel-moeda e moeda metálica, exercer as atividades do âmbito circulante, arrecadar os recolhimentos compulsórios e voluntários das instituições financeiras e bancárias, efetuar o controle do crédito e cuidar da mediação de outras empresas no mercado financeiro e de capitais e monitorizar o fluxo de capitais estrangeiros no país.

⁶⁶ Piketty (2014, p. 535) argumenta que o papel exercido pelos Bancos Centrais no planeta, seja dos EUA, ou da Europa ou do Japão foram importantíssimos para reação da crise iniciada em 2007-2008, sendo estabilizadores do sistema financeiro como emprestadores de última instância, frisando que “isso não significa, porém, que exista um consenso sobre a natureza exata das políticas monetárias ‘não convencionais’ que devem ser adotadas em tais situações”.

Ademais, no caso do Brasil, o próprio sítio do Bacen expõe que, apesar de ser uma autarquia federal, o Bacen está voltado a questões macroeconômicas, direcionando a atuação dos agentes econômicos no sentido de promover o desenvolvimento do país (BRASIL, 2015). O Bacen, então, proporciona atividades de supervisão que verificam o cumprimento das normas específicas de sua competência, para que as instituições supervisionadas atuem em conformidade às leis e à regulamentação.

Destarte, o Bacen, considerado uma entidade supervisora com caráter regulatório e normativo, surgiu com o intuito de contribuir para que a regulação econômico-financeira do país possa caminhar em prol do desenvolvimento e crescimento econômico, corrigindo, alterando e concedendo a eficácia necessária para atingir as falhas do mercado, sendo indispensável, para tanto, a consolidação da sua independência ou autonomia enquanto órgão.

Sobre a independência do Banco Central, Posen (1998, p. 335-359), relacionado por MENDONÇA (2006b, p. 23), afirma que três são os pontos básicos que corroboram para a autonomia dessa entidade: “(i) capacidade do banco central em rejeitar a monetização da dívida pública; (ii) garantia de estabilidade para o mandato do presidente do BC; e (iii) prioridade de objetivo para a estabilidade de preços”.⁶⁷

Muito visível nas supracitadas discussões é a existência da expressão independência operacional, que advém do que Fischer (1995, p. 201-206), apontado, também, por MENDONÇA (2006a, p. 553), que dispôs como sendo tal nomenclatura a independência de instrumento, a partir da necessidade de disposição de instrumentos necessários para alcançar os objetivos de maneira livre, ou seja, sem depender de outra autoridade política na busca da estabilidade de preços.

Ao contrário disso, Cukierman, Webb e Neyapti (1992, p. 353-398) dispõem que a independência do Banco Central não acarreta apenas na autonomia para praticar políticas monetárias sem a influência do governo, indo além, ao pretender contribuir para a estabilidade de preços, ainda que agrave outras metas que forem mais importantes a favor de autoridades políticas.

⁶⁷ Aguillar (2012, p. 232) dispõe que os pontos fundamentais que favorecem à autonomia do órgão regulador em relação ao Executivo são: o processo de indicação de seus integrantes (quanto menor poder de nomeação detiver o Executivo, maior será a autonomia do órgão); a sua independência orçamentária e financeira; e a garantia de inamovibilidade aos seus membros.

Além disso, Friedman (1968), referido por Rodrigues-Neto e Mazali (2007, p. 16), aduz que os bancos centrais devem ser dependentes, tendo em vista que apenas dessa forma se evitaria que a sociedade permanecesse refém das arbitrariedades de uma autoridade monetária, em que incentivos não estão ligados ao bem-estar social. Aqui, no Brasil, poder-se-á trocar a diretoria do Bacen toda vez que o governo for derrotado nas eleições.

A propósito, não é exclusividade do Estado brasileiro o exercício, por intermédio do Bacen, de tarefas tão vitais ao desempenho da economia do país, o mesmo ocorrendo em diversos outros lugares do mundo, sendo mesmo imperativo que isso aconteça nos tempos atuais. A importância dessa entidade é de tal modo que Jean Pierre Patat (1972, p. 1), aduzido por Noronha (2012, p. 133), explicitou acerca da sua existência: “já se disse que desde a criação do mundo houve três grandes invenções: o fogo, a roda e o Banco Central”.

Um exemplo a ser citado de independência do Banco Central pelo mundo é o caso do BCE. Como se sabe, com a eclosão do euro, dezessete países europeus passaram a adotar uma moeda única. Dessa feita, esses países deixaram de fixar suas políticas de emprego, de juros, de valor de moeda e de desenvolvimento econômico baseadas em técnica monetárias, deixando para o Sistema Europeu de Bancos Centrais⁶⁸ a tarefa de gerir a política monetária sob um extremo controle técnico, combatendo a inflação.

Nesse sentido, Avelãs Nunes (2012, p. 162) expõe que a verdade é que a conveniência de reestruturar o Banco Central Europeu tem sido um dos aspectos mais ressaltados, já que este tem de repudiar o resplandecente isolamento de sua independência antidemocrática e deve responsabilizar-se, como ocorre com o Banco Central norte-americano e o japonês, como verdadeiro Banco Central, que tem a habilidade para emitir moeda destinada a financiar diretamente os investimentos da União e dos Estados-membros para amparar estes a providenciar um plano de desenvolvimento sustentado e a continuar com políticas públicas de combate as crises.

Desde 2008, a novidade principal reside na duração dos empréstimos consentidos aos bancos privados. Em vez de emprestar num horizonte de alguns dias, o Fed e o BCE começaram a emprestar a prazo de três ou até seis meses.

⁶⁸ No tratado de funcionamento da União Europeia, rege-se a matéria do Banco Central Europeu – artigos 127 a 144. Para mais, vide União Europeia (2010).

Apesar da zona cinzenta que passa a Zona do Euro neste início da segunda década do século XXI, o fato de que os governos dos principais países ricos – EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido – estarem emprestando a taxas excepcionalmente baixas em 2015, pouco mais de 0,25 à 0,500% (EUA), de 0,05 à 0,50% na Europa (BCE) e 0,00% no Japão – prova a importância das políticas estabilizadoras conduzidas pelos bancos centrais.

Já o Fed, Banco Central norte-americano, é uma agência governamental, entre outras, obrigada a trabalhar no sentido de adequar a sua ação não só ao objetivo da estabilidade dos preços, como aos objetivos do crescimento econômico e da promoção do emprego, cuja definição e concretização cabem aos órgãos do poder político.

O Estado não pode se render e perder o combate que opõe aos mercados financeiros: a sobrevivência de um sistema mais ou menos civilizado depende disso. E os bancos centrais demonstram serem entidades de importância para a estabilidade do sistema financeiro, para o combate a crises sistêmicas e no contributo para o desenvolvimento econômico de um Estado nacional, estando intrinsecamente ligado ao sistema financeiro, ao exercer as suas funções de regulador e supervisor e atuar como prestador de última instância.

4 REGULAÇÃO PARA A ESTABILIDADE FINANCEIRA E PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Os direitos sociais estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo nascedouro na lei constitucional e desdobramentos nos demais diplomas legais. O Estado é o órgão responsável pelas plataformas políticas de suporte e abrigo ao cidadão, agindo por intermédio de estruturas de regulação. No campo financeiro, torna-se necessário certo nível de intervenção do Estado para manter a estabilidade macroeconômica do país, de modo a proporcionar o incremento de políticas sociais e econômicas adequadas à efetivação do modelo constitucional vigente. Sendo assim, a regulação do sistema financeiro serve para incentivar políticas que conduzam ao desenvolvimento social, e não somente para o controle de riscos ou defesa do capital.

A República Federativa do Brasil, a partir da CF/88, trouxe a lume diversas normas jurídicas que atentam para o papel do Poder Público diante das alternativas trazidas pelo sistema financeiro. Assim, nesse domínio específico, a regulação para o desenvolvimento pode ser encontrada, entre outras, em ações a partir da instituição do microcrédito, das cooperativas de crédito, dos bancos públicos de desenvolvimento, dos bancos comunitários e suas respectivas moedas sociais, situações que serão tratadas neste capítulo.

Os fundamentos elencados no art. 1º da CF/88 estão adstritos, entre outros, aos princípios da dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho, bem como aos objetivos da livre iniciativa e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, constantes no art. 3º. A Carta Constitucional, no seu art. 170, equilibra os postulados da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, como modos de assegurar existência digna aos cidadãos, na busca do desenvolvimento econômico e social do país.

Sabe-se que uma das principais mazelas que afetam os Estados brasileiros no objetivo de promoção do desenvolvimento, especialmente no setor social, é a sua não capacidade de se financiar, assim como de criar uma base eficaz de financiamento do desenvolvimento nacional com fulcro nas diretrizes universais estabelecidas pela CF/88⁶⁹ (CASTRO, 2016, p. 282). Observa-se, aqui, a

⁶⁹ Para Castro (2016, p. 282), ante a escassez tributária, o Estado precisou se socorrer do capital financeiro nacional e internacional por diversas vezes.

importância e a necessidade de se regular a estabilidade econômico-financeira, utilizando-se, ao mesmo tempo, da regulação social, no intuito de utilizar o sistema financeiro, com políticas públicas que visem alcançar alternativas que conduzam ao desenvolvimento econômico e social.

As raízes do sistema financeiro presentes nas normas constitucionais de 1988 são evidentes. Logo no seu limiar, com a norma do art. 3º, verifica-se a tutela de que se constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, além da busca da garantia do desenvolvimento social, com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, a partir da promoção do bem de todos.

Grau (2008a, p. 216) cogita com firmeza a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao asseverar que a liberdade que se almeja no inciso I do art. 3º da CF/88 é a busca da garantia da justiça social, com a transformação da sociedade a partir da realização de políticas públicas de prestações positivas à sociedade. Assim, no microcrédito, nas cooperativas de crédito, nos bancos comunitários e nos bancos públicos de desenvolvimento, enxergam-se medidas que vão além da macroeconomia, mas a busca da conexão entre o capital e o social.

Noutro norte, Grau (2008a, p. 216) disserta sobre a garantia do desenvolvimento nacional, ao trazer à tona os objetivos desse princípio, como o processo de mobilidade social contínuo e intermitente que leve a um salto de qualidade, não se confundindo com a ideia de crescimento, como visto alhures, por ser este meramente quantitativo, enquanto o desenvolvimento possui significado mais amplo.

Em perspectiva histórica, Castro (2016, p. 283) ressalta que o ente estatal nacional brasileiro originou-se com dívidas, devido à sua dependência do capital externo, tendo emanado do débito de Portugal para a coroa inglesa. Porém, a partir da Revolução de 1930, constata-se no Brasil a busca por superação da situação de desigualdade social e das marcas severas de subdesenvolvimento de uma ordem econômica que não possuía dinamismo próprio, capaz de fixar a acumulação interna de excedentes. A Constituição de 1934, em era de expressivo incremento industrial capitalista, possibilitou a destinação de verbas públicas para os setores de infraestrutura e desenvolvimento industrial.

Castro (2016, p. 284) ainda ressalta que a circunstância norteadora do desenvolvimento financeiro do Estado brasileiro ocorreu a partir da falta da receita

tributária, tendo em vista a acumulação pobre advinda de uma economia periférica, com a produção de produtos primários para o abastecimento de outros continentes do globo. Isso teria levado à dependência do Estado brasileiro na contratação de empréstimos externos, perante governos ou diretamente ao sistema financeiro internacional, demonstrando serem os excedentes internos a pedra de toque da questão financeira do Estado⁷⁰.

Não se pode olvidar, todavia, que a instauração de uma política de eliminação da desigualdade social é algo programado e demorado, no longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social. Entre os anos de 1950 e 1970, o país perseguiu, ainda que por vias oblíquas, entre contextos democráticos e autoritários, um modelo de desenvolvimento nacional com base na substituição das importações, mas não conseguiu romper as marras do modelo internacional de dependência.

Na década de 1980, o grave colapso financeiro, ante a crise da dívida que paralisava os instrumentos de intervenção no domínio econômico e a redistribuição no campo social, em contexto de neoliberalismo, o capital financeiro e a especulação, ocasionou grande choque nas funções do Estado social. O modelo produzido pela CF/88, que estabelecia a adoção de um conjunto de medidas voltadas à erradicação da fome e do subdesenvolvimento, viu-se ameaçado em seus fundamentos econômicos e sociais pela preferência dada ao capital.

De acordo com Castro (2016, p. 285):

A Constituição Cidadã estabeleceria um profundo e inovador programa de ações sociais e econômicas, determinando ao Estado a realização de um conjunto de atividades dirigidas à erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais, bem como de atividades dirigidas ao fim de desenvolver o parque produtivo brasileiro, valorizando o Mercado interno e colaborando para a superação do subdesenvolvimento e da histórica dependência brasileira.

Assim, os pilares elencados na CF/88, em seus arts. 1º, 3º e 170, merecem ser obedecidos, respeitados e utilizados pelo Estado. Não se resumem a mera “utopia”, assim como não se pode pretender prosperar a estrutura do sistema

⁷⁰ De acordo com Castro (2016, p. 284), tal fato parecia um meio dependente em que a economia nacional não se desenvolvia de modo a constituir saldo necessário para que fosse investido novamente na extensão do parque produtivo, com criação de emprego e renda para a maioria das pessoas. O Estado, por conseguinte, não almejava angariar receita tributária indispensável para empregar na *reprodução*, seja a partir do salário indireto advindo do trabalho, da garantia de programas sociais ou da produção, ante o investimento em obras públicas e indução política do desenvolvimento de atividades geradoras de mais-valor, em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

financeiro com ênfase exclusivamente no capital e na busca desenfreada pelo lucro, mas na possibilidade de se conseguir utilizar parte do capital financeiro nos objetivos de desenvolvimento social. O art. 170 da CF/88 estabelece a finalidade, a partir da atividade econômica, da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, de se assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, devendo o Estado, nos moldes do art. 174, atuar por suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

No mesmo sentido, o próprio art. 192 da CF/88 é claro ao elucidar uma regra de que o SFN, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. Assim, deve o Estado chamar para si a administração da dinâmica econômica com vistas não à realização de interesses meramente privados, mas de interesses coletivos, tendo na Constituição a força da construção de uma nação politicamente soberana e democrática, economicamente desenvolvida, tecnologicamente autônoma e socialmente justa e solidária.

De acordo com Castro (2016, p. 287), o aparelho financeiro do Estado deve ser um instrumento de efetivação dos programas definidos na Constituição econômica e social, como partes da Constituição total, segundo um planejamento racional de transformação das estruturas social, econômica e política rumo a uma formação social concreta. Percebe-se, pois, que a Constituição não deve ser vista como mera norma programática, mas pode atuar para a regulação da estabilidade econômico-financeira e para o desenvolvimento social.

Além do mais, a norma do art. 219 da CF/88 preconiza que o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a soberania tecnológica do país. Espera-se que o Estado nacional efetive políticas destinadas a alterar o mercado, reestruturando-o para o desenvolvimento social e econômico.

Nessa toada, pode-se examinar institutos alternativos que demonstram ser possível, a partir do sistema financeiro, pelo poder de direcionamento do Estado, de modo direto ou indireto, em respeito às raízes constitucionais, projetar na sociedade alguns instrumentos de política social do setor financeiro. Podem-se citar o

microcrédito, as cooperativas de crédito, os bancos públicos de desenvolvimento, os bancos comunitários e as suas moedas sociais. Em todos eles, encontram-se arraigados os princípios da solidariedade e do desenvolvimento socioeconômico, com clara ligação entre o Direito e a economia humana, que se materializa a partir do reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana (FERNANDES, 2008, p. 25).

Além disto, é necessário observar que o sistema capitalista é adotado hoje no mundo, em maior ou menor escala. A preocupação com o ganho abriu de modo exacerbado o mercado interno às importações e à admissão de novidades que poupam mão de obra, com altos investimentos para diminuir custos. Assim, o desemprego de trabalhadores e a exclusão social deram o mote para a criação de alternativas de subsistência, como a economia solidária.

De acordo com Hespanha (2009, p. 310), a expressão “economia solidária” apareceu na década de 1990, a partir da situação em que consumidores, produtores e cidadãos inventaram diversas atividades econômicas, organizadas em obediência aos princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática⁷¹.

No Brasil, a economia solidária é sedimentada normativamente pela CF/88, mediante os preceitos da cooperação dos povos, da ajuda mútua e do implemento do desenvolvimento socioeconômico. Assim, deve-se perceber que, mediante a economia solidária, busca-se alcançar o desenvolvimento socioeconômico, que está adstrito ao princípio da solidariedade, afastando todo atributo autoritário que fira o Estado Democrático de Direito, ao passar de ser um simples valor moral para compor o ordenamento jurídico, ganhando legitimidade por parte do Estado, o qual passou a orientar suas ações tendo a solidariedade como objetivo (FERNANDES, 2008, p. 26, 32, 33).

Em um mundo globalizado, no qual os moldes de produção capitalista imperam sobre as sociedades, as inquietações sobre um “novo mundo possível” não cessam. A verdade é que a busca de novos valores culturais, sociais e ambientais, sobre os quais se destaca a experiência solidária, traz à tona a realidade de uma

⁷¹ Singer (2002, p. 10) é feliz em sua colocação de que a economia solidária é outra forma de produção, em que as diretrizes elementares são a propriedade coletiva ou associada ao capital e o direito à liberdade individual. Para ele, o destino desses preceitos se unifica a todos os que fornecem numa única classe de trabalhadores, que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica.

organização produtiva alicerçada na autogestão, na democracia participativa e na sustentabilidade socioambiental.

No Brasil, a economia solidária e as consequentes políticas públicas dela advindas, enfrenta desafios, entre eles, a dificuldade de acesso a financiamento de entidades financeiras convencionais, em benefício de solicitantes de crédito que não podem oferecer garantias reais e nem possuem posses ou currículo a inspirar confiança no cumprimento de suas promessas e negócios com êxito⁷². Desta forma, vislumbra-se nas políticas microcreditícias e demais institutos abaixo estudados, uma saída para superar este paradigma.

Segundo Singer (2008), a economia solidária nada mais é do que um modo de produção que se caracteriza pela igualdade, seja de Direitos, tendo a produção como posse coletiva dos que com ela trabalham, ou de autogestão, a partir dos empreendimentos de economia solidária geridos pelos trabalhadores coletivamente de forma democrática. Esses processos resultam totalmente diferentes dos empreendimentos heterogestionários, nos quais se desempenham funções de autoridade de uns sobre outros⁷³.

De acordo com Paulino (2012, p. 372), a economia solidária resulta de um processo histórico, de construção simbólica e pedagógica, que alcança substância onde existe terreno fértil para seu desenvolvimento. A comunidade local tem o histórico de lutas sociais consolidado e o sentimento de pertença capaz de reforçar laços de confiança, reciprocidade e cooperação, suscitando, também, a construção do poder comunitário.

Melo (2008, p. 801) dispõe que a Constituição Federal é a justiça social e emergente, não tutelando os interesses do capital, mas do trabalhador e da coletividade. Justamente por isso percebe-se estremada preocupação com os bens jurídicos garantidos na CF/88, como o previsto no art. 173, ao indicar os fundamentos da ordem econômica, explicitamente de que a valorização do trabalho humano terá de se desenvolver a partir dos ditames da justiça social. Assim, Fernandes (1997, p. 35) elenca os efeitos da solidariedade advindos do Estado, os

⁷² A título de exemplo, os bancos comerciais privados, em geral, exigem um depósito prévio significativo para abrir uma conta a um novo cliente, o que basta para evitar que pessoas de baixa renda possam se candidatar a empréstimos.

⁷³ Segundo Paulino (2012, p. 152), a economia solidária passa por um aprendizado, tendo em vista que, alicerçada em campo de sentido contrário à competição, que é um ideal capitalista, demonstra que tem como centro o ser humano e não meramente o lucro.

quais, por meio do Poder Público, desbravam qualquer ato que não conheça o papel interventor e passam a atuar como um agente voltado para a inclusão econômica.

Essa consciência remete ao que preconizou Luhmann (2000, p. 427, 2007, p. 492-500), ao asseverar que se espera da comunidade universal a promoção da inclusão, apoiada na diminuição da exclusão, resultante do desmantelamento do Estado social. A chance da consideração social das pessoas ao alcance dos benefícios dos sistemas sociais, a partir da economia solidária, é o que Neves (2009, p. 293), no tocante à Ciência Jurídica, denomina de fomento de inclusão generalizada, diante da conjuntura de uma estrutura desigual e diferenciada.

Sendo assim, passa-se a estudar agora os instrumentos que, pelo menos indiretamente, atuam a partir das políticas públicas por intermédio da regulação social, aproveitando-se dos instrumentos do sistema financeiro para dar azo ao desenvolvimento social, iniciando-se pelo microcrédito.

4.1 MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Dentre os estudos que retrataram acerca do microcrédito, chama-se atenção para dissertação de mestrado de Oliveira (2012), para o qual a regulação financeira implica em certo nível de intervenção do Estado com o intuito de vigiar 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 (OLIVEIRA, 2012, p. 79). Sendo assim, o autor elucubra que regular o sistema de forma a incentivar a propiciar políticas que corroborem para o desenvolvimento social, com a utilização, por exemplo, do microcrédito, significa regular para o desenvolvimento e não somente para o controle de riscos e defesas do capital.

Na década de 1970, em Bangladesh, na Ásia, a partir de iniciativas dos professores e estudantes da Universidade de Chittagong, lideradas por Muhammad Yunus⁷⁴, houve a fundação do Grameen Bank, organização de microfinanças que começou a emprestar dinheiro com fundamento na confiança, participação e

⁷⁴ Economista e banqueiro de nacionalidade Bengali, detentor do prêmio Nobel da Paz de 2006 e, em sua famosa obra “o banqueiro dos pobres”, defende a oferta do microcrédito para milhões de famílias como forma de dirimir a miséria mundial, discorrendo ainda ser inviável a existência da paz com a existência da pobreza.

responsabilidade das pessoas com dificuldades no acesso aos tradicionais meios de acesso ao crédito.

Nas últimas décadas, de acordo com Carvalho, Torres e Rigo (2012, p. 501), o microcrédito tem sido considerado uma alternativa efetiva em favor da redução da pobreza no Brasil e ao redor do mundo, ante a constatação que a oferta de crédito para as camadas mais pobres, especialmente para aqueles que trabalham no mercado informal, pode ser vista não apenas como contributo para diminuição da miséria, mas também como instrumento colaborador da promoção social e econômica.

Enquanto o individualismo abate o homem, a vida em sociedade o fortalece. Assim, continua-se a pensar no papel dos Estados nacionais, por meio do sistema financeiro e da regulação social, em agir no propósito de regular o setor financeiro com vistas ao desenvolvimento social. E o microcrédito é uma política pública que instrumentaliza essa realidade⁷⁵.

Conforme Zouain e Barone (2008, p. 374), o mecanismo não é algo novo no Brasil, visto que o seu berço remonta ao final da década de 1950, ocasião em que Dom Helder Câmara, no Rio de Janeiro, gerou uma carteira de empréstimos, no intuito de auxiliar os excluídos sociais a começarem uma atividade produtiva. Essa atitude da Igreja Católica se deve à circunstância vil da falta de qualidade de vida que afetava a imensa maioria dos cidadãos, promovendo a inclusão dos sujeitos sociais de periféricas existências.

Alves e Soares (2004, p. 7) destacam que a enorme parte da população mundial pode ser tida como desabastada, sobrevivendo com apenas 3 dólares americanos por dia. Destes, 500 milhões são tidos como economicamente ativos, por exercerem trabalho próprio em microempreendimentos ou por serem empregados destes. Acontece que esses microempreendedores não possuem as mesmas oportunidades financeiras que beneficiam os empreendedores de grande porte, por não conseguirem acesso aos serviços financeiros apropriados. Assim, para os autores, não falta somente o fornecimento de crédito, mas também as entidades nas quais os microempreendedores podem atuar com relativa segurança, por isso, esse grupo não consegue caminho escurto de acesso aos serviços financeiros, tendo em

⁷⁵ De acordo com Fernandes (2008, p. 29), com a exclusão dos indivíduos considerados mais fracos em desvantagem da parcela monopolizadora das riquezas, é que se faz necessária a existência de uma atuação que tutele a distribuição das riquezas de forma igualitária, disponibilizando um modo de vida solidário.

vista que 80% dos microempreendedores que exercem atividade plena estão nos países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

A questão tem dois lados: de um lado, encontra-se a centralização do capital e sua generalização para todos os ramos industriais, produzida por uma classe financeira que viabiliza o poder nas mãos de grandes grupos empresariais; do outro, há uma larga parcela miserável da população, explorada em sua força de trabalho operária. Neste segundo lado surge o microcrédito.

No caso do Brasil, o microcrédito é entendido como relevante objeto de cumprimento do projeto de desenvolvimento social trazido pela CF/88, suprimindo ruínas sociais existentes no mundo integrado. Ele detém o potencial indispensável para facilitar a estabilidade financeira e monetária, a partir do fato de dar azo para o acesso ao crédito, ampliando o poder de compra das pessoas e ocasionando inclusão social⁷⁶. Nesse campo, importa inserir o SFN e os seus diversos organismos públicos e privados como indispensáveis na execução das políticas sociais, desde que haja acompanhamento efetivo (FEITOSA; OLIVEIRA, 2015, p. 7).

Esses autores chamam a atenção para o fato de que, originariamente, poder-se-ia chegar ao engano de que a eficiência social e a regulação financeira não se harmonizam, devido aos objetivos que aparentam ser distintos. Todavia, aduzem que o sistema financeiro pode ser composto de capacidade extraordinária de proteção social, principalmente no que diz respeito à utilização do instrumento de crédito como meio de inclusão e efetivação de direitos, com condições de constituir melhor desenvolvimento para o país.

De acordo com Fernandes (2008, p. 26), o microcrédito é entendido como fornecimento de empréstimos, poupanças e outros serviços financeiros especializados para pessoas carentes, com o fim de proporcionar-lhes principalmente o direito à livre iniciativa. Ou seja, à luz do sistema financeiro e a partir da regulação para a estabilidade financeira, bem como a social, possui-se condições de encontrar o desenvolvimento social. Ademais, sabe-se que o crédito é um instrumento preponderante para que o Estado nacional possa se desenvolver, devendo-se

⁷⁶ De acordo com Zouain e Barone (2008), o microcrédito pode ser dividido entre aquele que realiza pequenos empréstimos à população pobre, para trabalhar por conta própria, gerando renda – *microcredit summit* –, e o microcrédito produtivo orientado, com intuito de financiar microempreendedores de baixa renda para aplicação de atividade profissional.

enxergar a política microcreditícia como essencial para a constituição do desenvolvimento socioeconômico⁷⁷.

Consoante Oliveira (2012, p. 9), o microcrédito, como política social, deve ser inserido no sistema financeiro com o intuito de cumprir os objetivos constitucionais e de efetivação do projeto de desenvolvimento nacional, concedendo uma situação estável à macroeconomia. Dessa feita, as ações de caráter microcreditícias, além de favorecerem ao desenvolvimento nacional, estão presentes no contexto do Estado constitucional democrático brasileiro, que precisa cada vez mais de uma regulação positiva e promocional.

Voltando ao processo histórico, cabe mencionar que, no transcorrer dos oito anos do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), consoante expõem Zouain e Barone (2008, p. 1251), a busca pela inclusão de pessoas no SFN passou a ser o objetivo das políticas públicas de acesso ao crédito. Nessa época, o microcrédito era visto apenas como um crédito para alavancar a renda.

A Lei nº 9.790/1999 permitiu que organizações não governamentais (ONGs) de microcrédito passassem a atuar como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e a Medida Provisória nº 1.894/2001, responsável pela criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), que são igualadas, pela lei, às instituições financeiras comuns. Tais medidas foram instrumentos de extrema importância no tratamento do microcrédito no Brasil.

Já o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva continuou a busca da política do acesso ao crédito, todavia, passou a adotar o conceito de microfinanças, com a implantação de leis ainda no primeiro mandato do governo (2003-2006), que trataram sobre a política microcreditícia. Com a criação da Lei nº 10.735/2003, houve o incentivo à bancarização para a população de baixa renda e a obrigatoriedade de direcionamento de 2% dos depósitos à vista, recolhidos compulsoriamente ao Bacen, ao microcrédito. Em seguida, com a Lei nº 11.110/2005, aconteceu a permissão para que as instituições microcreditícias

⁷⁷ De acordo com o dicionário Aulete Digital (2016), a palavra crédito nada mais é do que confiança, boa fama, credibilidade e, no âmbito econômico, pode ser visto como empréstimo ou pagamento a prazo.

pudessem utilizar linhas de crédito do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e renda para o microcrédito produtivo orientado⁷⁸.

O Programa Nacional de Microcrédito Orientado (PNMPO), segundo Zouain e Barone (2008, p. 1262), incorporado a instituições que apenas podem trabalhar com o microcrédito e as habilitadas a outras operações financeiras, tem como finalidade disponibilizar recurso para o microcrédito produtivo orientado.

Mais recentemente, no primeiro ano do governo da presidenta Dilma Rousseff, em 2011, destacou-se o surgimento dos programas de crescimento, com base, entre outros, no respeito ao microcrédito produtivo orientado e, a partir do programa Brasil sem Miséria, houve a ênfase e a importância do mérito desse instrumento para o enfrentamento da fome e da pobreza extrema. Assim, com essa intervenção pública, o Estado brasileiro concedeu aos principais bancos públicos a tarefa de desenvolver o processo de microcrédito como política de inclusão, com a busca de significativas reduções das taxas.

Disponibilizar crédito para pequenos empreendedores, como faz o instrumento do microcrédito, traz a lume uma espécie de impulsão ao processo de desenvolvimento do país, pois, de acordo com Souza e Silva (2015a, p. 9), uma faixa da sociedade que se encontrava desesperada, por não possuir condições de sustento da família, assim como, conseqüentemente, não conseguir ajudar no desenvolvimento da nação, passa a transformar o crédito recebido em riqueza.

Além do mais, várias iniciativas estão sendo tomadas nos últimos anos, em âmbito internacional, para acarretar o crescimento do mercado microfinanceiro. Dois fatos chamam especial atenção, quais sejam: o lançamento do ano do microcrédito, em 2005; e a atribuição do prêmio Nobel da Paz ao indiano Muhammad Yunus e ao Banco Grameen, pelas iniciativas na área, em 2006. Yunus (2008) esclarece que o microcrédito surge como instrumento de combate à pobreza, com efeitos sociais evidentes, tendo em vista que muito dinheiro na mão de poucos gera o caos, enquanto que pouco dinheiro na mão de muitos produz resultados que fazem acometer um progresso econômico e social⁷⁹.

⁷⁸ Essa mesma lei conceitua o microcrédito produtivo orientado como sendo o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte.

⁷⁹ Muito mais do que ajudar os desprovidos do planeta, o microcrédito conseguiu fazer o que nem mesmo bilhão de dólares de ajuda externa conseguiu.

Dessa forma, pode-se constatar que o microcrédito atua na promoção do desenvolvimento econômico e social de determinado local ou região, devendo-se fincar, para tanto, a exigência da regulação em prol dele, de modo a manter a estabilidade macroeconômica. Trata-se de crédito rápido, sem burocracia, com juros baixos, se comparados aos fornecidos pelos bancos públicos e privados, agindo como uma receita para a economia solidária desenvolver-se e se consolidar como alternativa ao desemprego, permitindo o acesso de pequenos empreendedores ao crédito.

Neri (2008, p. 29) expõe que o microcrédito está incluso no âmbito das microfinanças, pois concede crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário público, envolvendo o setor de empréstimo. Mas considera, ainda, que as microfinanças são a gama de serviços financeiros de diversos tipos, entre eles: o próprio microcrédito, as micropoupanças, os microsseguros, o crédito imobiliário, as remessas de imigrantes, dentre outros. Para Roman (2014, p. 3):

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

Dessa maneira, consoante Feitosa e Oliveira (2015, p. 9), as microfinanças envolvem situação vasta, na qual estão postos não somente o serviço de microcrédito, como também os serviços de conta corrente, depósito, entre outros. Para eles, o grande ponto de diferenciação reside nos destinatários do microcrédito, isto é, pessoas que possuem pouca renda e por tal motivo não têm acesso ao mercado financeiro clássico.

Ora, o microcrédito age exatamente como uma medida justa, que busca a promoção do desenvolvimento econômico e social, alcançando o estabelecido na norma do art. 170 da CF/88, gerando emprego e renda. Não abrange apenas o fornecimento de crédito, pois existe o apoio logístico, ante a ausência de instrução educacional que atinge camadas da sociedade, sem o preparo mínimo exigível para gestão de negócio e tomar decisões. Desse modo, a todos pretende garantir o direito de se desenvolverem economicamente e socialmente, resultando numa

inclusão social⁸⁰, a partir da consagração de princípios constitucionais fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana.

Destarte, vislumbra-se que, no interior do sistema financeiro, a política microcreditícia possui como mote o desenvolvimento econômico e social, suscitando a inclusão social e removendo grande parte dos cidadãos dos bolsões da pobreza. Nesse sentido, compete ao ente estatal regular para a estabilidade do sistema financeiro, ao mesmo tempo em que é possível verificar, a partir da regulação social, a esforço por políticas públicas e privadas de microcrédito, mostrando que tal regulação deve ocorrer para além do domínio exclusivo de riscos do capital.

4.2 BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO

Os bancos comunitários de desenvolvimento (BCD) são componentes do setor das finanças solidárias, como forma de organização coletiva de sustentáculo mútuo que visa a assegurar o acesso ao crédito e encorajar o desenvolvimento em comunidades pobres, a partir da organização da economia local, podendo ser advindos da vontade da própria comunidade ou formados pela indução das políticas públicas.

Acerca dessa divisão, Raposo e Faria (2015, p. 556) discorrem que o primeiro tipo de BCD são os estabelecidos pelas próprias comunidades, com moeda social própria, correspondentes bancário e oferta de microcrédito. É o caso do Banco Palmas, retratado no tópico seguinte. Para os autores, além desses, existem os acompanhados pelas incubadoras universitárias para iniciarem e fortalecerem as atividades, como o Banco Jardim Botânico, em João Pessoa-PB. Os autores atestam que tais bancos surgem como iniciativa do Poder Público, com ideais de redistribuição de renda e amparados pelo almejo de geração de trabalho, renda e desenvolvimento local.

Para o entendimento do significado da expressão “bancos comunitários”, fazem-se necessárias outras compreensões, visto que o termo “banco” remete a uma instituição financeira e, como tal, objetiva a obtenção de lucro. Assim, termos como crédito, juros, inadimplência, nome negativado em órgãos de proteção e

⁸⁰ Conforme elucida Feitosa e Oliveira (2015, p. 9), verifique-se que tal política é implantada no contexto das microfinanças, tendo como característica o fato de constituir crédito orientado, ou seja, o microempreendedor receberá o montante em dinheiro, mas também a orientação específica no sentido do que fazer com aquele valor tomado por empréstimo.

outros guardam ligação com as terminologias bancárias. Por sua vez, banco comunitário possui conexão com outros conceitos, como, por exemplo, cooperação, solidariedade, reorganização de economias locais e microcrédito⁸¹.

Certamente o banco comunitário possui suas finalidades, entre elas: fomentar o microcrédito e aquecer a economia local. No entanto, as ideias de cooperação e solidariedade estão intimamente relacionadas às pautas mundiais de combate às desigualdades e, portanto, suas raízes são originárias de organismos internacionais e nacionais.

De acordo com Raposo e Faria (2015, p. 552-553), os BCD estão estabelecidos na questão das finanças solidárias e possuem o objetivo de fazer um trabalho de inclusão social. Usam o crédito solidário, o financiamento de produção e o consumo local para revigorar as relações econômicas da comunidade e consolidar a reversão da situação de exclusão social e econômica, a partir da busca do desenvolvimento territorial⁸².

Na década de 1990, o governo brasileiro, por orientação da Cepal, buscou estratégias para minimizar a fome e a pobreza no Brasil. Partidos políticos também se engajaram nessa luta, surgindo, em 1993, o programa denominado Ação da Cidadania Contra Miséria e pela Vida (ACCMV), cujo valor social, segundo Lechat (2004, p. 314), foi pautado pela solidariedade, tendo como um dos organizadores o sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Na prática, isso possibilitou maior aproximação de várias correntes ideológicas, reativando os laços de cooperação e solidariedade, presentes na gênese dos bancos comunitários, representando o resgate de pessoas e comunidades, no combate às desigualdades.

Essas instituições funcionam, como fora citado com relação ao microcrédito, como vetores que possibilitam a expansão da renda local, a criação de postos de trabalhos, pelo fomento do crédito solidário, ou seja, ofertando acesso ao crédito para as pessoas que não teriam oportunidade de obtê-lo em uma instituição financeira comum.

⁸¹ Bancos Comunitários de Desenvolvimento é a terminologia adotada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito da Secretaria Nacional de Economia Solidária, que objetiva a prática de finanças solidárias voltadas para o combate à extrema pobreza e às desigualdades (BRASIL, 2012).

⁸² O Termo de Referência elaborado pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários (BRASIL, 2013) elucida que o intuito dos bancos comunitários é movimentar as economias locais, realizando o desenvolvimento do território e garantindo a organização da comunidade, diante da oferta de serviços financeiros.

De acordo com dados coletados no sítio do MTE, o Brasil possui mais de 80 bancos comunitários (BRASIL, 2012), o que significa uma revolução nos aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e de segurança pública, no âmbito dessas comunidades. Um bom exemplo é o Banco Palmas, localizado no bairro Palmeiras-CE, que possui moeda própria, possibilitando o acesso ao crédito e transformando as pessoas em empreendedoras, ao tempo em que modifica a realidade, em função da cooperação e da solidariedade.

Nos anos de 1970-1980, a realidade brasileira, especialmente a socioeconômica, divergia do cenário atual vivenciado por moradores de muitas comunidades e bairros pobres, sobretudo do Nordeste. Isso pode ser explicado pela compreensão da formação social dessas localidades, seu contexto histórico, o regime militar vigente à época, a expansão do mercado imobiliário e a construção de rodovias como um processo que estimulou a favelização em muitas capitais do Brasil.

É fato que as atuais pautas de construção de novos conjuntos habitacionais passam por importante processo de discussão. Ademais, o programa do governo federal denominado “Minha Casa, Minha Vida” busca garantir moradia digna, assim, são inegáveis e significativos os avanços nesse contexto, o que não significa afirmar a desnecessidade de políticas públicas constantes voltadas àquelas pessoas em condições vulneráveis, pelo contrário, são necessários contínuos investimentos.

A temática da economia solidária é pautada nos mais diversos fóruns que visam ao desenvolvimento em suas diversas perspectivas, de natureza econômica, social, cultural e ambiental. Isso porque os espaços deixados pelo Poder Público refletem na vida da sociedade. Não obstante, o processo de globalização que vem ganhando espaço a partir da década de 1980 possui a capacidade de gerar enorme contingente de exclusão social, vez que o modo de produção capitalista, por si só, não se preocupa com o desenvolvimento humano, aquele capaz de atender às necessidades plurais do ser humano.

Nesse contexto se inserem os moradores que, à época, residiam na orla marítima da cidade de Fortaleza, no final da década de 1980, no Estado do Ceará. Com o avanço imobiliário, essas pessoas foram “despejadas” para um ponto mais periférico da cidade, que se denominou Conjunto Palmeiras. Nesse verdadeiro “depósito” de pessoas inexistiam sistema de pavimentação, saneamento básico, edificações dignas, escolas, postos de saúde ou outros equipamentos, compondo

um campo fértil e propício ao avanço da criminalidade, prostituição e tráfico de drogas.

O fato é que, com os bancos comunitários, a partir dos ditames da economia solidária, intenta-se atingir o estipulado no art. 3º, I, da CF/88, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. De acordo com Grau (2008a, p. 216), nessa ocasião se encontra a energia que vem da densidade populacional, fraternizando e não afastando os homens uns dos outros, enxergando-se no papel dos bancos comunitários uma possibilidade para, a partir da regulação social, ao menos indiretamente, via estabilidade financeira e pelo sistema financeiro, se alcançar o desenvolvimento social.

4.2.1 Banco Palmas

O Banco Palmas foi criado em 1998, a partir da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp) e do fortalecimento de uma comunidade pobre que lutava em prol do desenvolvimento econômico e social⁸³. Por meio da Palmatur, da PalmaFashion, da Companhia Bate Palmas, da Loja Solidária, dos Cursos de Consultores Comunitários, do Bairro Escola de Trabalho, do Projeto 1000 Jovens 10 Ideias, do Projeto Elas, do Festival de Culinária Cearense, do Fórum Socioeconômico Local, observam-se algumas atividades de empreendimentos da rede de economia solidária do Conjunto Palmeiras, por meio do Banco Palmas e da coletividade do bairro, contribuindo para o desenvolvimento solidário, local e nacional⁸⁴.

De acordo com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP, 2013, p. 95), a concessão de crédito para os empreendimentos de economia solidária é uma forma de apoio fundamental para o sucesso desses grupos. Mas a dificuldade de serem disponibilizados recursos financeiros para alguns fins específicos, como a aquisição de equipamentos e de matéria-prima, ou mesmo para a formação de capital de giro, é frequente nas políticas públicas direcionadas a esses empreendimentos.

⁸³ Ademais, o referido banco atua em diversas linhas de crédito, entre elas: casa produtiva, Bolsa Família, economia popular e solidária, revendedor e empresarial.

⁸⁴ Consoante Dowbor (2013, p. 28-29), outras atividades surgiram no Brasil com a ajuda, entre outros, de Paul Singer, na linha da economia solidária, sendo incontáveis as iniciativas de microcrédito, de crédito solidário, de bancos comunitários e de ONGs de garantia de crédito.

Em 2005, o Banco Palmas firmou parceria com o Banco Popular do Brasil, ao articular uma ação governamental e local e ao ofertar serviços bancários via correspondente bancário, possibilitando o acesso a uma carteira de crédito maior. Em 2010, pactuou parcerias com o BNDES, com um acréscimo de R\$ 3 milhões, e com a CEF, passando a exercer serviços de correspondente bancário, atuando diretamente com as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

Segundo o Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP, 2013, p. 129), houve a criação do Projeto Elas e, com o apoio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, a partir do Programa Nacional de Finanças Solidárias, passou a capacitar profissionalmente os seus habitantes, contribuindo para o fortalecimento das redes locais de produção e consumo, como o PalmaFashion, a Loja Solidária e a inovação dos Festivais de Culinária Cearense.

Para resolver esse liame, houve, inicialmente, por meio de um cartão de crédito chamado PalmaCard, um clube de trocas com o uso da moeda social Palma; mais tarde, ocorreu a ampliação do uso da moeda social para todo o bairro, tornando-a um circulante local. Já a produção foi incentivada a partir da oferta de crédito produtivo e apoio às estratégias de comercialização dos produtores e comerciantes locais, surgindo, assim, a estratégia de finanças solidárias dos BCD (NESOL-USP, 2013, p. 108). Eis a trajetória que os bancos comunitários, a exemplo do Banco Palmas, usam para desafiar o sistema financeiro a agir no sentido do desenvolvimento social.

4.2.2 Moedas sociais e seu marco legal: como contribui para o desenvolvimento

Quanto às moedas sociais, é interessante fincar que não afetam o poder dos bancos centrais⁸⁵ de controlar a quantidade de moeda e de crédito, assim como não o ameaçam em relação aos sistemas de pagamentos nacionais e internacionais, além de não colocarem em risco a estabilidade do sistema financeiro. Raposo e Faria (2015, p. 553) mostram que as moedas sociais possuem circulação local e formam prática monetária empreendedora que reinventa o processo social e

⁸⁵ De acordo com Souza e Silva (2015b, p. 09-10), o Bacen é uma entidade que tem duas justificativas para a regulação, sendo a primeira no tocante às políticas monetária e cambial e a segunda ligada à estabilidade do sistema financeiro, organizando o permanente aperfeiçoamento deste último, não se podendo perder de vista ser a emissão de moedas uma das facetas dessa entidade.

econômico, reconquistando a capacidade dos agentes quanto aos fluxos da economia local e a reprodução social como instrumento de fazer circular na comunidade os recursos locais.

Os autores enfatizam que tais moedas têm lastro na moeda oficial, com códigos de segurança, marca d'água, código de barras, número de série e selo holográfico. Explicam, ainda, Raposo e Faria (2015, p. 556-557) que as moedas sociais são instituídas para garantir o crescimento da economia local, pois os moradores começam a realizar as compras dentro do bairro, fazendo circular o dinheiro e gerando riqueza.

Desse modo, elas são instrumentos complementares à moeda oficial e podem ser utilizadas como ferramentas de políticas públicas de finanças solidárias para amenizar os efeitos da escassez de dinheiro em poder do público. Nesse ponto, as finanças solidárias devem ser vistas como legítimas a partir dos objetivos fundamentais instituídos na CF/88, em seu art. 3º, pois visam construir a sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos (BRASIL, 1988).

Quanto ao Banco Palmas, é sobremodo importante ressaltar que, em 2000, por meio de ação promovida pelo Ministério Público Federal, foi verificada a ilegalidade da circulação da moeda social "Palma" no Brasil. Entretanto, em 2003, foi reconhecida a sua legitimidade e, em 2011, a sua legalidade, esperando-se, nos dias de hoje, por uma regulamentação (FREIRE, 2011).

Outro exemplo de moeda social é o citado banco comunitário Jardim Botânico, cuja moeda social denominada orquídea é utilizada nas concessões de crédito para o consumo. Ela é aceita dentro da comunidade pelos comerciantes cadastrados pela entidade, com a ideia de que o recurso gire dentro da comunidade (RAPOSO; FARIA, 2015, p. 559).

De fato, as moedas sociais são realidade em diversas comunidades no Brasil e em outros países, portanto, não se trata de uma criação brasileira. A introdução dessas moedas permite um fortalecimento maior no campo econômico e social dessas localidades. Assim, para Freire (2007, p. 27), no que se refere à regulação das moedas sociais, há necessidade de distinguir as atribuições dessa instituição.

Se as moedas sociais forem utilizadas em programas de microfinanças, as duas primeiras instituições (as ONGs e os Fundos Municipais) sujeitam-se às limitações estabelecidas pela lei de usura (Dec. 22.626/33), enquanto as OSCIPs não (MP 2.172-32/01). Diferentemente ocorre se as moedas sociais forem estabelecidas por empreendimentos com finalidade lucrativa. Nessa hipótese, em geral, se torna necessária obtenção de autorização governamental ou do Banco Central. Por exemplo, um programa de benefícios envolvendo a emissão de bônus ou vales que funcionem como moeda social pode necessitar de autorização do Ministério da Fazenda (Lei 5.678/71) e uma Sociedade de Crédito ao Microempreendedor ou uma Cooperativa de Crédito que queira utilizar uma moeda social precisa de autorização do Banco Central.

Desse modo, a posição do Bacen quanto à regulação fica condicionada à finalidade lucrativa e, nesse sentido, o debate acerca da temática não se encerra em pareceres do Banco Central⁸⁶. Necessita de um debate amplo que possa construir caminhos e alternativas de regulação, sob pena de se tornar instrumento hábil em malefício das pessoas que operam esse tipo de moeda⁸⁷.

Destarte, não se pode perder de vista que existem distinções entre moeda oficial e moeda social, consoante exposto no Quadro 1:

Quadro 1 – Caracterização da moeda nacional e da moeda social

MOEDA NACIONAL	MOEDA SOCIAL
Moeda fiduciária oficial.	Complementar à moeda fiduciária oficial.
Curso legal e obrigatório por lei, garantida e monopolizada pelo Estado.	Ninguém é (ou pode ser) obrigado a aceitar uma moeda social ou a participar de um sistema de moeda social.
Conectada diretamente às finanças públicas (dívida pública e direito público).	Direito dos contratos e direito das obrigações (obrigações privadas e direito privado).
Depósitos bancários.	Diversos tipos de incentivos à circulação local.
Juros compostos.	Evita efeito associado aos juros compostos.
Exclusão social: pessoas não bancarizadas; alto custo do crédito e concentração financeira.	Inclusão social: geração de emprego e renda; crédito sustentável; desconcentração financeira.

Fonte: Adaptado de Freire (2008 apud FINEP, 2013, p. 98).

Em caráter local, porém, a moeda passa a exercer três funções: meio de troca, porque é usada para intermediar relações comerciais entre os prossumidores; unidade de conta, porque, como a moeda nacional, o prossumidor passa a contabilizar suas aquisições nessa moeda; e função de reserva de valor, pois ela passa a ter um valor intrínseco naquela localidade e guardá-la significa, também, poupar.

⁸⁶ Para mais informações, vide parecer da Procuradoria-geral do Bancen (2011).

⁸⁷ Observa-se que as moedas sociais não possuem finalidade lucrativa, mas rentabilidade social.

Consoante a Finep (2013, p. 99), quando a moeda social é utilizada como crédito para a produção, está possibilitando a agregação de valor a outros produtos e atividades. Dentro da localidade, ela tem capacidade de gerar valor, constituindo inovação na forma de acesso a crédito produtivo. Pessoas até então excluídas do sistema financeiro convencional passam a ter acesso a serviços bancários básicos, como pequenos empréstimos para consumo ou para investimento. A alternativa permite a inclusão de trabalhadores informais e de pequenos empreendedores ao sistema financeiro, constituindo importante estratégia para o desenvolvimento social.

A experiência brasileira das moedas sociais circulantes nas localidades e emitidas pelos bancos comunitários tem sido reconhecida internacionalmente, principalmente por estarem contribuindo para a democratização do acesso a produtos e serviços financeiros ao crédito, tanto em moeda de curso legal como em moeda social a custos mais reduzidos.

Desde 1999, o Bacen e o CMN vêm se dedicando à construção de um marco legal e regulatório adequado, mas sempre visando, consoante objetivo estratégico do Bacen em 2010, promover a eficiência do sistema financeiro e a inclusão financeira da população. E, justamente por ser emitida por entidades organizadoras de experimentações, sem fins lucrativos, que a Lei nº 9.790/1999 dispôs sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como as Oscips, poderem criar modelos socioprodutivos e sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, utilizadas como moedas sociais. Verdade seja, estas têm atuado como meio alternativo de concretização de direitos constitucionais.

Para a emissão das moedas sociais, tem-se como elemento normativo o alicerce na livre iniciativa e na liberdade dos contratos, tendo como mote o Direito Civil (Lei nº 10.406/2002), ante a observância do direito das obrigações, apresentando-se variadas modalidades de funcionamento (FREIRE, 2011, p. 276). E, consoante decisão judicial referida acima, no tocante à moeda “Palma”, deve-se ter em mente que ela só poderá ser usada como forma de contribuir para a circulação de mercadorias e serviços para o comércio de pessoas conveniadas à Asmoconp, na razão de R\$ 1 equivaler a 1 bônus.

Continua Freire (2011, p. 289), inclusive, fazendo alusão ao Processo Administrativo nº 1.15.000.000969/2011-63, proveniente da Procurador da República no Estado do Ceará e da Nota-Jurídica PGBC-5927/2011, destacando que a atividade do Banco Palmas se distingue das práticas realizadas por instituições

financeiras, já que não explora o dinheiro, não acometendo em captação de recursos junto ao público ou intermediação financeira.

Mas a verdade é que o marco regulatório acerca das moedas sociais ainda não vigora no ordenamento jurídico brasileiro, apesar do entendimento acima, bem como o apoio de personalidades como Paul Singer, que retrata a importância de que tal regulamentação seja aceita, ao invés de repreensão⁸⁸. O que existe é um Projeto de Lei Complementar (nº 93/2007) de autoria da deputada Luiza Erundina, que estabelece, em seu art. 10, X, que:

Art. 10. Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário estão autorizados a prestar os seguintes serviços financeiros, nas condições e limites fixados pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias, e mediante expressa autorização do mesmo: [...]
X – operar moedas sociais de circulação adstrita à sua área de atuação (BRASIL, 2007).

Ou seja, apesar de ser preponderante e de corroborar para o desenvolvimento econômico, social e local e, em observância do elucidado no art. 193 da CF/88, ainda não existe um marco legal e regulatório satisfatório para as moedas sociais. Por conseguinte, é possível pensar que a economia solidária não se esgota no campo econômico, alcançando, também, a economia política e o sistema cultural. No Brasil, a economia solidária e a sua atuação caminham na direção de se criar um marco legal que possibilite a regulamentação e legitime a elaboração de políticas públicas de crédito, produção, comércio, serviço e consumo solidários. No entanto, a ausência de um marco regulatório limita, de certa forma, os avanços de outras modalidades e/ou possibilidades. É verdade que a temática é recorrente na pauta de discussão da Procuradoria-Geral do Banco Central, todavia, é preciso instituir regulação específica dessas instituições para que se possa promover segurança jurídica mínima à manutenção desses projetos de inclusão social, com vistas ao avanço e ao desenvolvimento, sempre na compreensão de mudança de paradigmas.

4.3 COOPERATIVAS DE CRÉDITO

O sistema cooperativo de crédito está inserido no contexto do SFN (art. 192 da CF/88), tendo em vista que são criadas instituições financeiras bancárias ou

⁸⁸ Para mais, vide entrevista de Paul Singer a Donizetti (2009).

monetárias integrantes do subsistema operativo do SFN. Esse sistema, consoante as lições de Matias et al. (2014, p. 197), é dividido em dois mercados importantes: o de crédito e o de capitais, sendo este último adstrito a algumas grandes empresas que sabem realizar captação de recursos por meio da emissão de debêntures⁸⁹, enquanto o de crédito é uma das mais influentes fontes de financiamento para empresas de variados segmentos.

De acordo com a Lei nº 5.764/1971, as cooperativas de crédito no Brasil são divididas em: singulares, centrais ou federações e confederações de cooperativas. As primeiras são constituídas por uma quantidade mínima de 20 associados, enquanto as centrais ou federações são formadas por, ao menos, 3 cooperativas singulares, com o fito de coordenar os serviços econômicos e assistenciais dos membros, além de compor as diretrizes das atividades. A confederação de cooperativas é instituída por no mínimo 3 centrais ou federações, com o mote de organizar e dirigir suas afiliadas, sendo somente as centrais ou federações portadoras da posição de instituição financeira, não obstante as confederações de cooperativas poderem conseguir a aprovação do Bacen para também se tornarem instituição financeira.

Mediante a concessão de empréstimos a juros menores e com abertura de crédito mais ágil e desburocratizada aos associados, as cooperativas de crédito surgem como alternativa viável às instituições tradicionais do SFN. O fato de as cooperativas não trabalharem em função da obtenção de lucro permite que atuem com ganhos reais menores e, assim, reduzam as taxas de juros e os preços dos serviços. A liquidez dessas entidades pode ser promovida pelas cooperativas centrais em cada Estado, que podem fornecer recursos para cobrir eventual falta de caixa.

As centrais, por sua vez, são ligadas a um dos bancos cooperativos existentes no país: o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob) ou o Banco Cooperativo Sicredi (Bansicredi). Além disso, há cooperativas que firmam convênios com outras instituições financeiras a fim de melhorar a prestação de serviços aos associados fornecendo acesso a cartão de crédito, cheques, fundos de investimentos etc., tudo sob a fiscalização do Bacen e das cooperativas centrais em cada Estado⁹⁰.

⁸⁹ Debêntures são títulos de crédito representativos de um empréstimo, de médio e longo prazo, que concedem a seu detentor de crédito direito contra a companhia emissora, tornando-se credor dessa companhia.

⁹⁰ Segundo Melo Sobrinho, Soares e Meinen (2013), em 2013, existiam 1.216 cooperativas no Brasil, ocasionando a concepção de que o cooperativismo é um acontecimento em franco crescimento, máxime diante dos projetos econômicos e sociais surgidos nos últimos 13 anos.

Para além disso, nas cooperativas de crédito, encontra-se outra maneira de se vislumbrar o sistema financeiro atuando em prol do desenvolvimento social. Apesar de ser vista e assegurada a sua existência na norma do art. 192 da Carga Magna de 1988, sua presença precede a isso. Santos (2000, p. 1) expõe que as primeiras cooperativas foram criadas entre 1826, na Inglaterra, devido à miséria realizada pela mudança de pequenos camponeses produtores em trabalhadores de fábricas do capitalismo industrial. O autor também elucida que os modelos semelhantes às cooperativas atuais apareceram, também, na Inglaterra, em 1844⁹¹, com as chamadas cooperativas de consumidores, que tinham como objetivo combater a penúria ocasionada pelos baixos salários e as terríveis condições de trabalho.

No Brasil, essas entidades são vistas como instituições financeiras sem fins lucrativos, movidas pelo intuito de conceder crédito e proporcionar outros serviços financeiros aos seus associados, sendo autorizadas e fiscalizadas pelo Bacen. Elas são alternativas exequíveis às instituições do sistema financeiro corrente.

A Aliança Cooperativista Internacional (ACI) conceituou cooperativa como sendo um conjunto de cidadãos ligados espontaneamente com o desígnio de ordenar suas necessidades econômicas, sociais e culturais comuns a partir de uma organização de propriedade comum e democraticamente inspecionada (INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE, 2013)⁹².

De acordo com Geriz (2004, p. 83-84), a globalização e o poder articular dos mercados com a ampla abundância de capitais pelo mundo trouxe severa competição: de um lado, a concentração de riqueza nos países desenvolvidos, do outro, a exclusão econômica e social dos países em desenvolvimento, com diminuição do poder de compra dos salários e queda do número de empregados, fazendo-os buscar alternativas. É daí que surgem o mutualismo operário e o cooperativismo⁹³.

⁹¹ Thenório Filho (1999, p. 40) expõe que a primeira cooperativa surgiu em Rochdale, Manchester, Inglaterra, com 28 tecelões que almejavam um meio diferente contra a crise econômica e o desemprego, tendo sido nomeada como Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale.

⁹² A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2013) elucida que cooperativa é a união de pessoas com fulcro na ajuda mútua, responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade.

⁹³ Conforme elucida Geriz (2004, 82-83), o mutualismo operário antecedeu o cooperativismo moderno, diante da forma de organização de trabalhadores estabelecido com a cooperação recíproca para a solução de problemas econômicos e sociais e no aperfeiçoamento das condições de vida. Tem como mote os princípios da reciprocidade de sérvios e o da entreajuda, além de possuir sustentáculo na democracia, solidariedade, liberdade de adesão ou demissão e

Os empreendimentos cooperativistas destacam-se e são vistos como recursos capazes de dar azo aos cidadãos para se estruturarem ao redor da economia local e regional com empresas competitivas que estão sob seu controle e condução, a partir da obtenção de crédito de modo a promover o crescimento econômico e social a partir do SFN.

Em 1903, a partir do Decreto nº 979, houve a primeira medida legislativa e normativa a respeito das cooperativas, por meio da regulação que permitia aos sindicatos rurais se estabelecerem sob a forma de cooperativas.⁹⁴ A partir da década de 1960, houve na legislação brasileira a edição de novas leis que trataram da matéria, podendo ser mencionadas a Lei nº 4.380/1964, que dispunha sobre as cooperativas habitacionais, a Lei nº 4.595/1964, que tecia sobre as cooperativas de crédito e, por derradeiro, a Política Nacional de Cooperativismo foi definida com a promulgação da Lei nº 5.764/1971, recepcionada pela CF/88 e pelo Código Civil de 2002, com as ressalvas instituídas no transcorrer do governo Lula, ante a Lei Complementar nº 130/2009, que revogou alguns artigos da citada lei.

O art. 4º da Lei nº 5.764/1971 esboça que as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de caráter civil, não sujeitas à falência, além de serem constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas razões expostas em seus incisos (BRASIL, 1971)⁹⁵. Ademais, a cooperativa de crédito concede montante de crédito a uma taxa de juros aproximadamente mais baixa do que as outras instituições financeiras, sem despesas extras.

Pinheiro (2008, p. 7) traz à tona a realidade de que as cooperativas de crédito são entidades financeiras constituídas sob a forma de sociedade cooperativa, com o intuito da realização da prestação de serviços financeiros aos associados. Todavia, Mélian e Cabo (2006, p. 1-21) abordam que as cooperativas não são iguais

voluntariedade, protegendo os associados e familiares, mediante os proveitos pecuniários ou da assistência.

⁹⁴ Geriz (2004, p. 86) diz que, em 1932, no transcorrer do governo Getúlio Vargas, foi que houve a edição da primeira norma que elucidou sobre as sociedades cooperativas, no art. 30 do Decreto nº 22.239/1932. Em tal norma se via o objetivo principal daquelas, qual seja, de proporcionar aos associados crédito e moeda, a partir da mutualidade e da economia, com a estipulação de uma taxa módica de juros, ajudando no pequeno trabalhador a realizar operações de crédito passivo e serviços auxiliares ou conectados ao crédito.

⁹⁵ São características das cooperativas: adesão voluntária, variabilidade do capital social, limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, inacessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, singularidade do voto, neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social, prestação de assistência aos associados etc.

às demais instituições financeiras, por decorrência da sua natureza jurídica, já que estas são consideradas organizações do terceiro setor.

O confronto direto entre as cooperativas de crédito e os bancos deveria ser visto como errado, sabendo-se que, diferentemente dos bancos, as cooperativas de crédito não possuem o intuito de os lucros. Todavia, Hendrisken e Van Breda (2011, p. 104) aduzem que “é lógico reconhecer que a entidade deveria ser vista como se permanecesse em operação indefinidamente, em condições normais”, então, é plausível atribuir que todas as associações, relativamente ao objeto social, têm o intuito de alcançar lucro para sua manutenção.

Desse modo, consegue-se distinguir as cooperativas de crédito dos bancos, devido ao modo de como os resultados são repartidos (FERNANDES, 1997)⁹⁶. Bergengren (2001) diz que as poupanças e empréstimos temporários realizados pela cooperativa de crédito geram a capacitação de seus membros para seguir a fazer sua indispensável cooperação com a sociedade, livrando-a do perigo da penúria e da humilhação da esmola.

É permitido às cooperativas de crédito a realização de operações autorizadas pelo Bacen no interesse dos seus associados, entre estas, a captação de recursos dos cooperados, de quaisquer entidades, inclusive outras instituições financeiras, sendo aplicadas taxas de remuneração mais baixas do que as estipuladas no mercado ou que haja isenção de remuneração; a aplicação de recursos advindos do mercado financeiro; a oferta de crédito apenas aos associados etc.⁹⁷

Bancos cooperativos são bancos comerciais, ou bancos múltiplos com carteira comercial, controlados por cooperativas centrais de crédito detentoras de,

⁹⁶ Segundo Santos (2009), enquanto nas cooperativas se encontra uma sociedade simples de pessoas, sem fins lucrativos, com um número ilimitado de associados, em que cada um tem direito a voto, com cotas inacessíveis aos estranhos à cooperativa, mesmo que por herança e, com os resultados financeiros isentos de tributos, com as sobras devolvidas aos associados, além de se desenvolver pela colaboração, os bancos são sociedade empresária, de capital, com ênfase no lucro, com um número limitado de ações e voto proporcional às ações ordinárias, que são livremente negociadas e/ou transferidas, com resultados positivos altamente tributados, lucro líquido à disposição dos acionistas e que se desenvolve pela competição.

⁹⁷ De acordo com a autora, os dois maiores sistemas cooperativos de crédito em nosso país são o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) e o Sistema de Crédito Cooperativos (Siscredi), e elas, cooperativas de crédito, recebem depósitos à vista e a prazo, efetuam empréstimos e prestam outros serviços de natureza bancária aos seus sócios cooperados. Contudo, não têm acesso ao serviço de compensação, à reserva bancária e ao mercado interfinanceiro, necessitando, por isso, de um banco comercial como parceiro e justamente por isso foi criado o Bancoob, banco comercial que presta serviços de natureza financeira, operacional e consultiva ao Sicoob, sendo uma instituição financeira de direito privado localizada em Brasília (GERIZ, 2014, p. 99-100).

no mínimo, 51% das ações com direito a voto. Devem fazer constar, obrigatoriamente, em sua denominação a expressão Banco Cooperativo.

Sendo assim, verifica-se que as camadas sociais de baixa renda têm promovido no Brasil o incremento de uma nova forma de cooperação a que os estudiosos do cooperativismo denominam “cooperativismo solidário”. Essa é uma nova vertente cooperativista voltada à criação de ambiente econômico capaz de abranger os excluídos e os microempreendedores, existindo a partir da mútua confiança e na solidariedade, na ética e no caráter dos associados, sendo outro meio de a regulação social, por intermédio do sistema financeiro, ao menos indiretamente, instrumentalizar o desenvolvimento social.

4.4 BANCOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO

Os bancos públicos de desenvolvimento consideram a análise técnica das necessidades econômicas e sociais do país e os investimentos necessários para que a nação possa se desenvolver e atingir elevados níveis de renda. De um lado, avaliam o retorno financeiro dos projetos, enquanto noutro norte são necessários para incorporar a dimensão desenvolvimentista, levando em consideração os benefícios econômicos e sociais dos empreendimentos, tendo como mote a prática de condições competitivas e a busca pela diminuição da taxa de juros menores que as praticadas pelo mercado (SERPA, 2014, p. 28-31).

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2013, p. VI), por volta dos últimos 60 anos, os bancos públicos de desenvolvimento podem ser encarados em três etapas: a primeira, entre as décadas de 1950 e 1960, que realça a indispensável presença de investimentos e da intervenção estatal direta em setores da economia. A segunda, pelo início da década de 1980, observa que os bancos públicos estavam concebendo danos fiscais e utilidade recorrente de capitalização, ocorrendo a privatização de bancos públicos devido a uma alocação imprestável dos poucos recursos acessíveis. A terceira e última etapa advém do final da década de 1990 até os dias de hoje, que faz os bancos públicos ressurgirem a partir do retorno à existência de restrições ao crédito, tendo sido importantíssimos na conjuntura anticíclica da última crise *subprime*⁹⁸.

⁹⁸ Consoante o BID (2013, p. VII), a carteira de crédito dos bancos públicos subiu 36% entre 2007 e 2009, enquanto o crescimento dos bancos comerciais foi de aproximadamente 10%.

A regulação realizada pela intervenção estatal, a partir do sistema financeiro, é de extrema importância para que os bancos públicos possam ser vistos como mais um instrumento de desenvolvimento social. Isso ocorre a partir da concessão de créditos que são impingidas por eles, por possuírem o maior vulto de empréstimos destinados às classes menos favorecidas, destacando-se o papel do BNDES, do BB e da CEF.

Utilizando-se da menção ao BNDES, essencial se faz versar algo a respeito da essência dos bancos público de desenvolvimento (BPD), que são, de acordo com Dubena e Sellos-Knoerr (2014, p. 449), uma corrente no que concerne aos bancos públicos. O seu desempenho é diferente dos outros padrões, pontualmente pela amplitude do seu crédito. Não existe local para vicissitudes normais, especialmente em favor de pessoas físicas e em pequeno valor, ao contrário, existe o vínculo da sua ação em projetos e empreendimentos definidos por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento.

A CEF age principalmente impelindo o setor habitacional e de desenvolvimento urbano, enquanto que o BB é o maior banco existente no Brasil, titular de aproximadamente 18,2% do ativo total do setor, consoante dados de dezembro de 2012, do Bacen, além de convergir na concessão de crédito aos setores públicos e privados, bem como essencialmente empregado nas políticas agrícolas pelo governo federal.

Conforme as lições de Serpa (2014, p. 65), recentemente, com influência direta do BNDES em projetos federais, como a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), os Programas de Aceleração do Crescimento I e II, a Política de Desenvolvimento Produtivo e o Plano Brasil Maior, promoveram melhoramento de variadas áreas da produtividade, no âmbito da infraestrutura, exportação, desenvolvimento social e urbano, micros, pequenas e médias empresas, privatizações e mercados de capitais.

Hermann (2011, p. 398) retrata que os bancos públicos foram criados para operar em porções do mercado que eram barrados devido à atuação das instituições financeiras privadas e, justamente por isso, eles são uma alternativa, ante o imperfeito sistema financeiro e do mercado, a partir da constatação da relevância de sistemas financeiros razoavelmente desenvolvidos e estáveis serem preponderantes para contribuir para o desenvolvimento econômico e social.

A verdade é que, a situação política que gravita em volta dos bancos públicos e a específica conversa a respeito do ofício destes na economia se

misturam no tocante à atribuição do Estado no sistema financeiro⁹⁹. O crédito é indispensável para o desenvolvimento da humanidade e os bancos públicos passaram a fazer frente à demanda de uma camada da população que utiliza de forma muito rara o sistema de crédito.

Nesse enfoque, uma das principais funções de um BPD é, justamente, a assunção de riscos em setores com importantes externalidades positivas para o processo de desenvolvimento econômico. É da natureza desse processo a necessidade de investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos; de grande volume de investimentos de longo prazo; e de mudanças estruturais (via incorporação de inovações e/ou ampliação da oferta de infraestrutura).

Nesse feito, o Estado deve conceder maior atenção a essas instituições, por facilitarem o crédito, principalmente naquelas em que possui composição social majoritária, ao tutelar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, desenvolvimento e erradicação da pobreza, constantes na CF/88. E os bancos públicos foram e são fundamentais para viabilizar o crescimento econômico do país, sobretudo pelo financiamento de investimentos em infraestrutura e da indústria. De acordo com Gremaud (2009, p. 637), nos últimos anos, houve esforço do governo brasileiro para aumentar o acesso ao crédito aos indivíduos, seja no direcionamento de 2% dos depósitos à vista para operações de crédito popular e microcrédito produtivo, seja na criação de cooperativas de crédito de micros e pequenos empresários – como fora visto alhures, assim como de Livre Adesão¹⁰⁰.

A falta e o elevado custo do crédito de longo prazo são um desencorajamento à própria demanda e, por isso, aos investimentos em geral, convertendo-se, assim, em embaraço ao desenvolvimento econômico. Justifica-se, pois, a atuação dos bancos públicos como provedores diretos de fundos para

⁹⁹ Hermann (2011, p. 400), inclusive, destaca a possibilidade de atuação do Estado a partir da simples supervisão do mercado, com regras próprias, parecendo uma espécie de autorregulação supervisionada; a regulamentação do setor; políticas de crédito direcionado a setores selecionados; políticas de desenvolvimento financeiro; parcerias com agentes financeiros privados na execução destas políticas etc.

¹⁰⁰ Hermann (2011, p. 408) elucida que a imposição de limites para os juros de operações específicas, como a proibição de pagamento de juros sobre depósitos à vista, visando ao controle da concorrência bancária por recursos dos poupadores e do risco moral envolvido; incentivos ou desincentivos tributários a determinados tipos de operação; programas de crédito direcionado a setores selecionados, operados por instituições financeiras privadas, com recursos privados, mas com regras definidas pelo regulador financeiro.

setores estratégicos para o desenvolvimento, que eventualmente ou regularmente sejam preteridos pelo mercado.

Os bancos públicos são a pedra toque de uma sociedade que depende do Estado, como ente indispensável para a regulação da economia. Neles, de acordo com Hermann (2011, p. 410), precisamente se constata a assunção de riscos em âmbitos com valorosas externalidades positivas para o processo de desenvolvimento econômico. De acordo com o art. 170, VI, da CF/88, o Estado social deve almejar reduzir as desigualdades regionais e sociais, sendo a inclusão de pessoas algo que pode acontecer a partir do acesso ao crédito bancário.

Conforme elucidam Dubena e Sellos-Knoerr (2014, p. 446), é irrefutável a magnitude dos bancos públicos no esforço pelo desenvolvimento, máxime no Brasil. Consoante o atual momento, a força do ente estatal é indispensável ao mercado de crédito, que imutavelmente resiste em cooperar com as tarefas de risco e o longo prazo de recebimento.

Existe, por conseguinte, em função da “mão visível”, a conveniência da atividade palpável do ente estatal, por meio das suas entidades financeiras. Fantástico é pensar a regulação normal do mercado financeiro mediante a simples concorrência entre as entidades, visto que se questionam os temas de cunho social. Conforme dito alhures, no Brasil, no que se refere aos últimos anos, é impossível enxergar o financiamento do agronegócio sem o BB, a habitação popular gerida sem a CEF e, ainda, os projetos e o crédito empresarial pelo BNDES como fatores fundamentais para o desenvolvimento nacional.

De acordo com Serpa (2014, p. 64), com o intuito de estimular a economia nacional, após a crise *subprime* de 2008, diversas medidas provisórias convertidas *a posteriori* em leis ampliaram os níveis de investimentos, com o aumento da linha de crédito do BNDES de R\$ 80 bilhões em 2010, R\$ 50,25 bilhões em 2011 e R\$ 55 bilhões em 2012, tendo o intuito de diminuir as consequências de liquidez externa, devido ao momento recessivo, com o aumento do percentual do tesouro nacional de 10,7%, em 2002, para 52,8%, em 2013¹⁰¹.

¹⁰¹ Ademais, Serpa (2014, p. 67) elucida que, com o recente plano do Brasil sem Miséria, adotado pelo governo federal, buscou-se garantir a renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Ademais, Serpa (2014, p. 78-79) chama atenção para o fato de que, em 2010, o BNDES teve que agir de forma anticíclica. Mas, agora, diminuindo as operações de crédito com o objetivo de estagnar o crescimento da demanda agregada e almejando evitar o descontrole inflacionário.

Mediante o estímulo, o desenvolvimento não versa sobre o simples proveito da criação em aumentar as suas operações de crédito, tendo em vista que existe uma norma constitucional, presente no art. 174 da CF/88, que fixa como obrigação do ente estatal e indicativo ao setor privado no intuito de fomentar o desenvolvimento.

Lembre-se que o desenvolvimento por meio do fomento não envolve somente o mero interesse da instituição em ampliar as suas operações de crédito. Há um imperativo constitucional andando em conjunto, estabelecendo o fomento na supracitada norma da Carta Magna, como obrigação do Estado e indicativo ao setor privado. Assim, quando um banco dessa natureza opera não é simplesmente no intuito de emprestar, porém, em observância da ordem constitucional, por ter o desenvolvimento como objetivo.

Consoante o BID (2013), embora a lógica de intervenção dos BPD tenha evoluído com o tempo a partir das diferentes orientações que ocorreram em termos de política econômica, essencialmente, ela continua tendo como base a justificativa clássica de cobrir as falhas de mercado que levam a restrições de financiamento, com o intuito de alcançar objetivos de política pública. Em outras palavras, ela se baseia na concepção do Estado segundo a qual: (a) existem setores ou segmentos econômicos mal atendidos por intermediários financeiros privados; e (b) a intermediação financeira do governo poder cobrir as falhas de mercado e conseguir algum benefício socioeconômico.

A CEF possui amparo na lei para deter a soberania para construir a sua atribuição social. O Decreto-lei nº 200/1967 estipula a sua tendência social, atributo de uma empresa pública, situação que dar azo à sua atuação em setores em que a escassez do lucro não importaria ao universo privado, possuindo a atitude desenvolvimentista de modo mais concreto, tendo em vista que inexistente capital privado em sua composição.

O BB pode atuar, nas lições de Dubena e Sellos-Knoerr (2014, p. 453), para a concessão de crédito a pessoas físicas e empresas, até o financiamento do agronegócio, sendo este certamente o principal produto de destaque da instituição no tocante ao desenvolvimento nacional. Lembre-se que a questão, muito mais que econômica, também tem lastro na norma constitucional, portanto, a ação das instituições financeiras públicas deve almejar o desenvolvimento ditado de forma repetida na Carta Política e, em especial, na norma do art. 192 da CF/88, tratando do sistema financeiro.

O SFN, 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. Não fossem as ações de bancos como BNDES, BB e CEF, atuando muitas vezes em setores não prestigiados pelo setor privado, muitas realizações decorrentes do crédito aos brasileiros jamais ocorreriam. Nisso reside a importância dos bancos públicos ao Brasil como propagadores do desenvolvimento e responsáveis por emprestar dignidade para milhões de pessoas.

4.5 FUNÇÃO SOCIAL DO SISTEMA FINANCEIRO

Verifica-se, com os dizeres estipulados no transcorrer deste capítulo, a possibilidade de se responder à pergunta encontrada no título desta dissertação, qual seja, se é possível aos Estados nacionais, ante a efetivação da regulação econômica, organizar a economia e, ao mesmo tempo, contribuir para a estabilidade econômico-financeira e, também, mediante o sistema financeiro, proporcionar políticas públicas indutivas em prol do desenvolvimento social.

Verdade seja, observou-se que, desde que a sociedade, o mercado e a criação do sistema financeiro passaram a se estruturar, seja no âmbito internacional ou nacional, a circulação da riqueza e o dinheiro nem sempre esteve de maneira igualitária nas mãos de todos, fazendo com que uma parte da sociedade se sobrevalencesse em detrimento de uma maioria com escassos recursos. Assim, indaga-se se algo poderia ser feito para alcançar o ideal estipulado nas raízes constitucionais da CF/88 e nos ordenamentos jurídicos que pregam os direitos sociais e a obediência ao Estado social e democrático de direito. Mas não é o que sempre acontece.

A verdade é que corriqueiramente se vive em um capitalismo selvagem, como esboçado no capítulo terceiro deste estudo, a partir da existência do risco sistêmico, que pode levar bancos à bancarrota, diante da financeirização (fictícia), como ocorreu na recente crise norte-americana *subprime* (2007/2008), com produção de efeitos até os dias de hoje, assim como dos desvios de montantes de dinheiro para diversos paraísos fiscais, acarretando déficit da arrecadação tributária a partir das falhas das políticas fiscais (não obstante as tentativas incansáveis de se

buscar pôr um fim à existência de tais rombos), trazendo à tona a realidade de que os tributos normalmente são pagos majoritariamente e em grandes proporções pelos cidadãos das classes menos abastadas, enquanto quem possui grandes montantes de reservas financeiras pouco é atingido, salvo países como a França, conforme discutido, a partir das lições de Piketty (2014), em que há a defesa pela taxação progressiva do capital e da herança¹⁰².

Sabe-se que a existência dos *offshores* são uma das vias contrárias no intuito de contribuir para a existência de benefícios ao desenvolvimento social. Contudo, ante a existência do instituto da regulação econômica ou regulação social, ou mediante a autorregulação, nos seus mais diversos matizes, ou, ainda, a simples existência da regulamentação, como ocorreu desde 1988 com o surgimento dos Acordos da Basileia, verifica-se a busca de alternativas regulatórias na luta contra as referidas mazelas que não contribuem para o desenvolvimento social.

Dessa forma, a visão de que o capital deva ser visto apenas como algo ruim não merece guarida. Reconhece-se que o sistema financeiro é sujeito a falhas, com desvios de corrupção e que acaba não cumprindo com o que é enaltecido na norma do art. 192 da CF/88. Em contrapartida, esse mesmo capital pode se aliar junto ao mercado, ao sistema financeiro das instituições financeiras, assim como ao mercado financeiro que é utilizado a partir de institutos que trabalham diretamente com o microcrédito, as moedas sociais, como acontece com os bancos comunitários de desenvolvimento, assim como os próprios bancos públicos de desenvolvimento, tendo, seja com a presença estatal – tão bem elencado e discutido no início desta dissertação – ou não, um forte ente (o Estado) e diversas alternativas advindas indiretamente do setor das finanças, que auxiliam na contribuição de, a partir do regulação social, alcançar o desenvolvimento social dos Estados, seja no âmbito internacional, nacional ou até mesmo local.

O que ocorreu com os Acordos de Basileia, assim como com o surgimento das formas de regulação (prudencial, sistêmica e concorrencial) ou com a instituição

¹⁰² O Brasil parece querer começar a engatinhar nos mesmos moldes. Mas, ante a engessadura do Poder Legislativo, é difícil acreditar que a Medida Provisória nº 692/2015, recentemente aprovada pela Câmara dos Deputados, com o intuito de elevar o Imposto de Renda sobre o ganho do capital, prevendo, dentre outras medidas, a cobrança para pessoas físicas com ganhos de até R\$ 5 milhões, em incidência de 15%; entre R\$ 5 milhões e R\$ 10 milhões, à alíquota de 17,5%; de R\$ 10 milhões a R\$ 30 milhões, de 20%; e de 22,5% sobre a parcela dos ganhos que ultrapassar R\$ 30 milhões (LIMA, 2016). Mesmo assim, é difícil crer que a medida provisória seja aprovada em passos curtos, embora não se possa deixar de reconhecer a importância dessa aprovação. Para mais informações, vide Lima (2016).

de normas e diretrizes elencadas na CF/88 e nas diversas leis que revolucionaram o sistema financeiro nacional na década de 1960, foi justamente em razão de se buscar alcançar e contribuir para o crescimento da nação, a partir da união entre o capital e o sistema financeiro, como fortes aliados na luta pelo desenvolvimento econômico-social.

Conforme visto acima, o sistema capitalista é adotado hoje no mundo, em maior ou menor escala. A preocupação com o ganho abriu, de modo exacerbado, o mercado interno às importações e à admissão de novidades que poupam mão de obra, com altos investimentos para diminuir custos. Assim, o desemprego de trabalhadores e a exclusão social deram o mote para a criação de alternativas de subsistência, como com a economia solidária.

Não se pode mascarar que o mundo está sujeito a viver em sucessivas crises, como nos tempos modernos e, afinal de contas, as crises são cíclicas¹⁰³, conforme já diria Forrester (1997, p. 7), que o trabalho e o desemprego fazem com que se torne ilusória a luta em torno deles.

Apesar da financeirização fictícia e a existência de grandes conglomerados financeiros que, por meio de títulos hipotecários do mercado imobiliário e ante a falha na regulação financeira e das instituições de classificação das agências de crédito, deram ensejo à última grande crise mundial, nos EUA, que, como um efeito cascata, atingiu todo o globo.

Todavia, não se pode levar ao pé da letra as afirmativas negativas elencadas até este momento neste tópico. Conforme se verificou neste capítulo da dissertação, devem-se encarar as políticas microcreditícias como uma das alternativas do sistema financeiro em querer ensinar o desenvolvimento dos povos, seja na política de microcrédito organizado, ou nas atitudes realizadas pelas comunidades locais, como o exemplo do conjunto Palmeiras, no Ceará, bem como no próprio banco Jardim Botânico, localizado em João Pessoa/PB.

A verdade é que, a partir do microcrédito, passa-se a ter um acesso ao crédito que, se fosse tentado em um banco comercial, normalmente não ocorreria, diante da burocracia e da necessidade de se obedecer a uma lista de pré-requisitos para consegui-lo. Exemplificando, os bancos comerciais privados, via de regra, pleiteiam a realização de um depósito anterior e significativo para abertura de conta

¹⁰³ Marx defendia que as crises são cíclicas. Para mais, vide Klick Educação (2016).

de um novo cliente, mitigando o acesso a pessoas de baixa aquisição econômica a se candidatarem a empréstimos. E com o microcrédito popular ocorre justamente o oposto, tendo em vista que a política de fornecimento, juntamente com uma educação básica de orientação para que se possa empreender esse mesmo crédito, são indispensáveis e elucidativos na contribuição do desenvolvimento econômico e social.

E o exemplo clássico para ratificar a existência desse instituto é elucidado na obra de Yunus (2008), o qual aduz que, com o intuito de enfrentar a miséria, principalmente em Bangladesh, vislumbrou-se que, mesmo os trabalhadores lutando arduamente por melhores condições de vida, percebeu-se, em uma das aldeias locais, a partir de um diálogo com uma camponesa de nome Sufiya, que a dependência de um agiota local para conseguir recursos financeiros necessários para o trabalho, ante a taxação de juros altíssimos, esgota a esperança de saírem da linha da pobreza em que vivem.

Dessa forma é que se criou o banco *Greeman* e deve-se tê-lo, juntamente com todos os bancos comunitários, em escala mundial, como fortes coirmãos no contributo ao desenvolvimento social, podendo-se levar a crer na existência de uma função social do sistema financeiro, já que este não pode ser visto e tutelado por uma regulação que venha a proporcionar ganhos aos banqueiros e aos bancos comerciais, somente¹⁰⁴. Assim, deve-se lutar pela existência de uma regulação que venha a robustecer o desenvolvimento social em escala global, ante a utilização do crédito e do sistema financeiro.

As cooperativas de crédito, noutro norte, com o seu caráter de mutualismo cooperativo e solidário, podem ser vistas como outra forma de como o sistema financeiro, organizado e disciplinado, pode levar a índices de desenvolvimento desejados, principalmente nas camadas populares de baixa renda, que precisam de caminhos que corroborem para saírem da miséria.

E as moedas sociais, instituídas em bancos comunitários e complementares às moedas oficiais, são outra ferramenta que constrói laços que acarretam o crescimento e desenvolvimento social. O Projeto de Lei Complementar nº 93/2007 traz à guisa o intuito de regular essas moedas, a partir da criação dos BDPSs, operando moedas sociais de circulação adstrita à área de sua atuação.

¹⁰⁴ É perceptível que, mesmo diante das crises econômico-financeiras, tais entidades continuam a aumentar os seus lucros. Para mais, vide Cury (2015).

Por fim, verifica-se que, nos bancos públicos de desenvolvimento, enxerga-se uma grande possibilidade de contribuição para o desenvolvimento social via a regulação social e o sistema financeiro. Basta citar o exemplo de diversos programas de microcrédito realizados pelos principais bancos públicos do país, dentre eles: o BB, a CEF e o BNDES, assim como as políticas habitacionais da própria CEF, os empréstimos e concessões de grande monta fornecidos pelo BNDES, além do auxílio ao setor agrícola pelo BB.

Destarte, não se pode perder de vista que, apesar da existência de diversas incongruências que afetam o sistema financeiro, como os desvios de dinheiro para os paraísos fiscais, que deixam de ser utilizados em prol da saúde, educação e segurança dos Estados, assim como da financeirização e do dinheiro fictício que levam ao risco sistêmico, elas não podem ser vistas como a única faceta que podem ser advindas do sistema financeiro.

Os instrumentos elencados neste capítulo, a partir das políticas microcreditícias e em respeito às normas elucidadas na CF/88, corroboram para responder à problemática desta dissertação, de que a regulação social é um instituto jurídico extremamente importante para a existência de um sistema financeiro equilibrado e em vias de desenvolvimento, ao poder corroborar para o desenvolvimento social, mesmo ante uma difícil missão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, desenvolvido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, por meio de uma abordagem hipotético-dedutiva, propôs-se a problematizar em que medida os Estados podem utilizar o sistema financeiro em benefício do desenvolvimento social, percebendo os caminhos da regulação para a estabilidade econômica. A hipótese proposta foi a de que se, para contribuir para o desenvolvimento dos Estados, o sistema financeiro precisaria ser regulado, também, para o social e não apenas para a estabilidade do próprio mercado.

Nessa toada, a problemática deste estudo partiu da indagação de que se, para auxiliar o desenvolvimento dos Estados, o sistema financeiro teria o múnus de regular, por meio de normas, semelhantemente para o social e não apenas para a estabilidade do respectivo mercado financeiro, ao organizar a economia para cumprir a solidez econômico-financeira e proceder com propósitos de desenvolvimento social.

A presente dissertação percorreu um longo caminho, e é certo que os temas sociais, dentre eles, os direitos sociais e o Estado social de direito, não são estabelecidos suplementarmente ao arcabouço do modelo estatal estipulado no ordenamento jurídico brasileiro. Muito pelo contrário, eles estão plenamente estabelecidos na Carta Magna vigente, bastando, para tanto, tornar claras as normas dos arts. 1º, 3º, 6º, 170, 193, dentre outras, que devem ser reconhecidas e aplicadas pelo ente estatal em prol da sociedade, por ser a entidade responsabilizadora para o suporte e abrigo ao cidadão, sendo preponderante, por conseguinte, a existência de uma regulação para estabilidade econômico-financeira e social.

De fato, o ato de ajustar o sistema de maneira a instigar e oferecer políticas públicas e sociais que favoreçam para o desenvolvimento social, a título de exemplo, com o microcrédito, expressa regular para o desenvolvimento e nunca tão somente para o domínio de perigos e defesas do capital. E acresça-se que fora visto que a regulação financeira causa efetiva intervenção do Estado com o fito de cuidar das consequências das crises que devastam o setor de finanças e buscar preservar a

estabilidade macroeconômica da nação, do mesmo modo que promover políticas públicas e sociais conforme o cumprimento da vigente Carta Magna.

Como se esclareceu no capítulo segundo, no que se refere à regulação econômica e social, esta deve ser visualizada como a atitude dos sujeitos públicos e privados, de forma afixada e sistemática, para planejar as ferramentas de governo em prol da efetuação dos direitos fundamentais, não se podendo esquecer que a ordem econômica são as medidas constitucionais instituídas para regularizar o modo de ingerência do Estado no controle da existência econômica do país. Assim, para as ciências jurídicas, a regulação econômica é o conjunto de deveres com o intuito de buscar assegurar o funcionamento equilibrado e estável do sistema, ao passo que a regulação social pode ser vista como aquela que almeja cumprir para restauração de repercussões negativas no mercado, ao reagir perante situação de dificuldades, salvando os cidadãos. .

Como mostrou o supracitado capítulo, o Estado liberal, que defendeu o *laissez faire laissez passe*, clamava pela autonomia dos mercados, que teria o encargo de operar sem o intermédio do Estado, ao efetivar atribuição simplesmente limitante, contudo, essa autonomia intentou graves imperfeições. Como resultado, com a instituição do *New Deal*, o Estado social sedimentou as políticas keynesianas, que puseram término ao liberalismo, concomitantemente em que acrescia a sua assistência nas questões sociais. Com efeito, esses métodos começaram a encontrar a relevância da regulação e do trabalho do Estado nos propósitos de regular para o desenvolvimento social, mesmo no campo financeiro, ao buscar prometer um sistema financeiro isento de crises.

Considera-se, ainda, que existiu a compreensão de que largar os mercados e o sistema financeiro ao arbítrio dos particulares seria capaz de dar à luz momentos de maus tempos para o desenvolvimento dos Estados. Nesse sentido, no limiar dos anos de 1970, apareceram fenômenos de integração, com argumentos econômicos e a globalização, essa alteração, com planejamento que procurava cumprir a desregulamentação de modo confuso, gerou somente no começo da década de 1980 a fixação da desregulação típica do neoliberalismo, o que fez o ente estatal recuperar o exaurimento do Estado social gestor direto, provocando ocasiões de tormenta para o sistema financeiro global, mais uma vez, domado pelos senhores do risco.

Além do mais, buscou-se explicitar no capítulo segundo, que, de acordo com a CF/88, o sistema financeiro é o disciplinamento legal hábil a controlar e regular as entidades financeiras de crédito, seja quando o ente estatal pratique diretamente as operações financeiras, ou quando as entidades privadas operem no mercado financeiro.

Pôde-se cogitar, além disso, que, no plano do Direito Econômico, o direito do desenvolvimento localiza-se no procedimento de crescimento do fluxo de capitais e investimentos para as economias subdesenvolvidas. Com efeito, o histórico do desenvolvimento demonstrou que a fundamental alteração da ideia está na inclinação da Economia para o Direito, e que, o entendimento do crescimento econômico transita e é visto como uma melhora variada de integração e conhecimento, que é proporcionado de acordo com as normas do direito e da justiça.

A fim de permitir uma melhor compreensão, o capítulo terceiro trouxe alguns aspectos sobre a regulação no âmbito do sistema financeiro, ao mostrar que este é um meio bastante vulnerável e volúvel, atribuindo-se a ela como sendo um mecanismo eficiente para supervisionar os extremos da financeirização da economia, ao reconquistar a esperança das pessoas em seus governantes, desempenhando uma forma de regular que se comprometa com o alcance nos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se esforça por se utilizar o sistema financeiro em prol do desenvolvimento social, a partir de um domínio para que as atividades financeiras não gerem impactos negativos a respeito das políticas econômicas e sociais.

Por consequência, caso existam políticas nacionais de regulação das taxas de câmbio que permaneçam à mercê do capital financeiro especulador, ante a leniência na defesa contra a ação dos especuladores, espera-se que nas relações sociais não parem de realizar diligências para regularizar as condições que alavancam o preciso desempenho dos comportamentos, ante as atividades intermediárias e supervisionadoras, diante da insegurança definida nas instituições e negociações financeiras.

Ainda por cima, comumente a sociedade se depara com um capitalismo selvagem, como ilustrado no terceiro capítulo, com base na subsistência do risco sistêmico, que consegue conduzir entidades bancárias à falência, a partir da financeirização, como aconteceu na crise *subprime*, bem como nas subtrações de

quantias de dinheiro para diversos *offshores*, ao fomentar a deficiência da arrecadação tributária, ante as imperfeições das políticas fiscais, ao guiar para a veracidade de que os tributos usualmente são custeados principalmente pelos cidadãos das classes menos favorecidas, ao mesmo momento em que quem tem alto poder aquisitivo e reservas financeiras quase não é atingido, consoante demonstra Piketty, que defende pela taxaçoão progressiva do capital e da herança.

Sabe-se, todavia, que com o aparecimento dos Acordos da Basileia, da regulação econômico-financeira e suas formas de regular, ora a prudencial ou sistêmica e, ainda, concorrencial ou, mesmo, a social, ou da autorregulação, comprova-se a procura de alternativas na luta contra os mencionados malefícios que não cooperam para o desenvolvimento social. A instauração de leis e princípios na CF/88 que modificaram o SFN na década de 1960 procuraram conseguir colaborar para o crescimento da nação, a partir da união entre o capital, o social e o sistema financeiro, como fortes aliados na luta pelo desenvolvimento econômico-social.

Voltando-se à questão da resposta acerca da viabilidade da existência da regulação para estabilidade econômico-financeira e, ao mesmo tempo, utilizar-se desta, mediante o sistema financeiro, para assegurar o desenvolvimento social, que problematizou esta dissertação, passa-se a concluir pela existência de uma função social do sistema financeiro.

Destarte, para se conseguir mostrar as contribuições deste estudo, no capítulo quarto, evidenciou-se que as políticas microcreditícias são uma das opções que a regulação social, a partir do sistema financeiro, pretende possibilitar o desenvolvimento social dos Estados, ora no microcrédito organizado, em que o provimento de créditos ocorre simultaneamente com uma educação básica de orientação para o empreendimento, ou nos comportamentos realizados pelos moradores das comunidades locais, como no conjunto Palmeiras, no Ceará, e no banco Jardim Botânico, localizado em João Pessoa/PB. Dessa forma, com esse instrumento, movimenta-se a obtenção de crédito sem o papelório e as exigências impostas pelos bancos comerciais, que diminuem a permissão para que pessoas de baixo poder aquisitivo aspirarem a obterem estes empréstimos, sendo exemplos esclarecedores em prol do desenvolvimento econômico e social, a partir das políticas sociais advindas do sistema financeiro e do ordenamento jurídico.

Procurou-se, dessa maneira, verificar que, com a criação de bancos comunitários de desenvolvimento, como verdadeiros parceiros na assistência ao

desenvolvimento social, pôde-se acreditar na existência da função social do sistema financeiro, tendo em vista que este não pode ser entendido e protegido a partir de uma regulação que se encaminhe apenas para ajustar lucros para os banqueiros e os bancos comerciais, mas espera-se pela subsistência de uma regulação social que carregue consigo a força necessária para se alcançar o desenvolvimento social, diante o uso do crédito e do sistema financeiro.

Indiscutível, por conseguinte, que os instrumentos elencados no capítulo quarto, dentre eles, o citado microcrédito e as moedas sociais, as cooperativas de crédito, os bancos comunitários e os bancos públicos de desenvolvimento, a partir do respeito aos ideais da economia solidária e das normas elucidadas na CF/88, são vistos como institutos que vão mais adiante do que a macroeconomia e que lutam pela união entre o capital e o social, favorecendo para retrucar o conjunto de questões desta dissertação, de que a regulação social é um instituto jurídico grandemente valioso para a realidade de um sistema financeiro estabilizado e alternativo em prol do desenvolvimento e, propriamente diante de uma árdua missão, possa contribuir para o desenvolvimento social.

Procurou-se, assim, comprovar que o sistema financeiro do Estado tem a tarefa de cumprir os projetos estabelecidos na CF/88, econômica e socialmente, a partir de uma elaboração de um projeto coerente de mudança nas condições sociais, econômicas e políticas, com a oportunidade de se fazer uso do capital financeiro nos objetivos do desenvolvimento social.

Além do mais, considerando-se, ainda, os BCD, o presente estudo também conclui que estes são um formato de sistematização coletiva de apoio mútuo, que propõem proporcionar a obtenção de crédito e incentivar o desenvolvimento em comunidades pobres, diante da ordem de uma economia local. Por fim, por meio das moedas sociais, vislumbra-se outra alternativa criada para assegurar o desenvolvimento da economia local, já que os cidadãos começam a fazer compras dentro do próprio bairro, incentivando a circulação do dinheiro, sendo um instituto complementar à moeda oficial, capaz de ser utilizado como alternativa de política pública de finanças solidárias para diminuir as consequências da falta de dinheiro, reunindo utilidade a outros produtos e serviços.

As cooperativas de crédito surgiram como mais um viés em prol do desenvolvimento social, sendo vistas, no Brasil, como instituto financeiro sem fins lucrativos, instigada pelo intuito de conceder crédito e ajustar outros serviços

financeiros aos seus associados, sendo outra forma de se utilizarem políticas públicas mediante a regulação social e, indiretamente, do sistema financeiro, na busca do desenvolvimento social. Acresça-se à conclusão que a regulação realizada pela intervenção estatal, a partir do sistema financeiro, é de extrema importância para que os bancos públicos possam ser vistos como mais um instrumento que corrobora para o desenvolvimento social, pois, quando um banco dessa natureza opera, não é simplesmente no intuito de emprestar, mas é em observância da ordem constitucional, por ter o desenvolvimento como objetivo.

O presente estudo conclui que o ente estatal é a entidade incumbida pelos programas políticos de estrutura ao cidadão, ao atuar por meio de estruturas de regulação. Na seara econômica e financeira, faz-se imprescindível apropriada ingerência do Estado para preservar a solidez macroeconômica da nação, de maneira que favoreça ao acréscimo de políticas sociais e econômicas apropriadas ao cumprimento do modelo constitucional atual. E, a partir de meios alternativos, como o microcrédito, os bancos comunitários de desenvolvimento, as cooperativas de crédito, os bancos públicos de desenvolvimento, consegue-se enxergar a função social do sistema financeiro. Dessa forma, a regulação social, ao menos indiretamente, pode se utilizar do sistema financeiro, a partir de políticas públicas que conduzam ao desenvolvimento social, e não somente para o controle de riscos ou defesa do capital.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**: do direito nacional ao supranacional. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ALCÂNTARA, Daniela Pires Ramos de. **Instituições, sistema financeiro e desenvolvimento econômico**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2010.

ALLEN, Franklin; GALE, Douglas. **Comparing financial systems**. Cambridge, MA, USA: MIT Press, 2001.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses de financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 20, n. 2 (42), p. 243-272, 2011.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. O pensamento político de John Locke. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2852, 23 abr. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18963>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

ALVES, André Gomes de Sousa. **Os fundos de investimento entre a regulação social do mercado e a proteção jurídica do investidor-consumidor**. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. **Democratização do crédito no Brasil**: atuação do Banco Central. Brasília: Bacen, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

ALVES, Waldon Volpiceli. **Uma breve história das crises econômicas**. Rio de Janeiro: Sinergia, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

AULETE DIGITAL **Crédito**. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/crédito>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

AVELÃS NUNES, António José. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo e globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção Direito Europeu, v. 3).

_____. **O Estado capitalista e as suas máscaras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BAMPI, Rodrigo Eduardo. **Impactos de Basiléia II sobre o sistema financeiro brasileiro**: um estudo do capital exigido para risco operacional. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009.

BARR, M. Microfinance and financial development. **Michigan Journal of International Law**, v. 26, p. 271- 296, abr. 2005.

BBC BRASIL. **Enron**: perguntas e respostas. BBC Brasil, 30 jan. 2002. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/economia/020128_esp_eronqa.shtml>. Acesso em: 2 set. 2015.

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

BERGENGREN, Roy Frederick. **Cruzada, a luta pela democracia econômica da América do Norte, 1921-1945**: a história das cooperativas de crédito na América do Norte. Tradução de Oseas Maurer. Brasília: Cooperforte, 2001.

BERQUÓ, Anna Taddei Alves Pereira Pinto. A regulação dos sistemas monetário e financeiro. **Revista Prim@ Facie**, João Pessoa, v. 5, n. 8, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Bancos Públicos de Desenvolvimento**: em direção a um novo paradigma? Editor: Fernando de Olloqui. Washington, DC, 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/458/Flagship_PORT_EXE_SUM_6-10-13_M4.pdf?sequence=1>.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BOONEN VACCARE, Matheus. **A regulação do sistema financeiro dos Estados Unidos após a crise de 2007/2008**. 2012. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BOYER. Robert. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Política de atendimento ao cidadão**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pre/bc_atende/port/politica.asp?idPai=PORTALBCB>. Acesso em: 25 de nov. 2015.

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

_____. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez. 1971.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Brasil já conta com 81 bancos comunitários**. Brasília, 29 nov. 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/brasil-ja-counta-com-81-bancos-comunitarios.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Política Nacional de Economia Solidária**. Brasília, 2013. (v. 1: Termo de Referência).

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2 de agosto de 2007**. Estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361065>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRAVO, Cyntia S. Prosumidor: o que é isso? **ComuniqueC**, 16 abr. 2011. Disponível em: <<https://comuniquec.wordpress.com/2011/04/16/prosumidor-o-que-e-isso/>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? **Novos estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 86, p. 51-72, mar. 2010.

CARISTINA, Jean Eduardo Aguiar. Os modelos jurídicos na auto-regulação econômica. **Revista Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 5, p. 113-131, 2006.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos da Basileia. In: SOBREIRA, R. (Org.). **Regulação Financeira**. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/inovacao_financeira_e_regulacao.pdf>.

_____. O papel do Banco Central no processo de regulação financeira: reflexões a partir do caso Finasa. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; MATTOS, Paulo Todescan Lessa (Orgs.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 257-265.

CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalista coletivo ideal**: o estado, o mercado e o projeto de desenvolvimento na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. Estado regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Conpedi, 2008. p. 4180-4196. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf>.

CLARKE, Michael. **Regulation, the social control of business between law and politics**. London, Macmillan Press, 2000.

CORAZZA, Gentil. **Moeda e sistemas financeiros**. Apostila BEM do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 22 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppge/disciplinas/mbe-moeda/aula10.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2015.

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 Cabral Veiga da; MATTOS, Paulo Todescan Lessa (Orgs.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 311-333.

CUKIERMAN, A.; WEBB, S.; NEYAPTI, B. Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. **World Bank Economic Review**, v. 6, set. 1992.

CURY, Anay. Mesmo diante de crise, lucro dos bancos não para de crescer. **G1 Economia**. São Paulo, 14 ago. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2015/08/mesmo-diante-de-crise-lucro-dos-bancos-nao-para-de-crescer.html>>. Acesso em 06 de fev. de 2016.

DONIZETTI, Paulo. BC discute regulação de moedas sociais, revela Paul Singer. **RBA – Rede Brasil Atual**, 16 out. 2009. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2009/10/bc-discute-regulacao-de-moedas-sociais-revela-paul-singer>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

DOWBOR, Ladislau. 5 pontos para você entender como o sistema financeiro leva nossa economia para o buraco. **Carta Maior**, 26 jun. 2015a. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/5-pontos-para-voce-entender-como-o-sistema-financeiro-leva-nossa-economia-para-o-buraco/7/33841>>. Acesso em: 2 set. 2015.

_____. O sistema financeiro atual trava o desenvolvimento econômico. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 83, p. 263-278, jan./abr. 2015b.

_____. O uso inteligente do crédito. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: ano 9, v. 1, p. 25-34, 2013.

DUBENA, Sergio P.; SELLOS-KNOERR, V. C. Bancos públicos como instrumento de desenvolvimento e inclusão. **Revista Jurídica** (0103-3506). 3, 36, 439-458, Dec. 2014.

EBERLEIN, Burkard. l'état régulateur en Europe. **Revue Française de Science Politique**, v. 49, n. 2, abr. 1999.

FARENZENA, Suélen. Regulação social através do direito. **Universitas/JUS**, v. 23, n. 2, p. 115-126, jul./dez., 2012.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. A desregulação dos mercados e as recentes crises econômicas: questionamentos acerca da teoria das expectativas racionais no âmbito da Law and Economics. **Boletim de Ciências Económicas**, v. 54, p. 346-360, 2006.

_____. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra, Portugal: Coimbra, 2007.

_____. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento: superando a visão tradicional. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes (Orgs.). **Direito econômico e do desenvolvimento**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2012.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. **Direitos humanos de solidariedade**: avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. Política de microcrédito, desenvolvimento econômico e direitos humanos. **Revista Eletrônica - Direito FPB**, v. 1. n. 1, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.fpb.edu.br/revista/index.php/direitofpb/article/view/52>>. Acesso em 10 de jan. de 2016.

FERNANDES, Fernanda Vasconcelos. A economia solidária e o desenvolvimento socioeconômico por meio do microcrédito. **Revista Prim@ Facie**, João Pessoa, v. 7, n. 13, 2008.

FERNANDES, R. C. O que é o terceiro setor? **Revista do Legislativo**, p. 26-30, 1997.

FERREIRA, Eduardo Paz. Em torno da regulação econômica em tempos de mudança. **Revista de Concorrência e de Regulação**, ano 1, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2010.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. O Sistema Financeiro Nacional na República Federativa do Brasil e a atualização monetária. **Revista da AGU**, v. 8, p. 1-27, 2008.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. Palmas para a inovação: ciência, tecnologia e inovação a partir da experiência de um banco comunitário. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Banco Palmas 15 anos**: resistindo e inovando. São Paulo: ano 9, v. 1, p. 95-101, 2013.

FISCHER, S. Central bank independence revisited. **American Economic Review**, v. 85, n. 2, p. 201-206, maio 1995.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; RIGO, Ariádne Scalfoni. Solidarity finance through community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 500-515, jul./ago./set. 2012.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. **Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como expressão de finanças solidárias**: por uma abordagem da inclusão financeira. Brasília: Senaes/MTE, 2012.

FRANCIS, John. **The politics of regulation**: a comparative perspective. Blackwell: Cambridge, 1993.

FREIRE, Marusa Vasconcelos. Economia social e Banco Central: questões legais e regulatórias sobre moedas sociais como instrumentos de políticas públicas compatíveis com a política monetária. **Revista de Direito da Advocef**, Londrina, v. 1, n. 5, p. 15-38, nov. 2007.

_____. **Moedas sociais**: contributo em prol da elaboração de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil. 2011. 374 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FREITAS, Gustavo Pedreira de. **Sistema financeiro e desenvolvimento econômico nas concepções pós-keynesiana e institucionalista**: uma análise teórica e complementar. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FRIEDMAN, Milton. **Should there be an independent monetary authority?** Dollar and deficits: inflation, monetary policy and the balance of payments. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1968.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GARCIA, Márcio G. P. Risco sistêmico, derivativos e crises financeiras. **Informe Macrométrica**, 6 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.economia.puc-rio.br/Mgarcia/Artigos/Macrometrica/lriscosistm.pdf>>.

GERIZ, Sheila Dantas. As cooperativas de crédito no arcabouço institucional do Sistema Financeiro Nacional, **Revista Prima Faci@**, v. 3, n. 4, 2004.

PORTAL DA CONTABILIDADE. Glossário de termos contábeis. **Ativo**. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/glossario.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2008a.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008b.

GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JUNIOR, Rudinei; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HABERMAS, Jurgen. A escandalosa política grega da Europa. **Sul 21**, 2 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/a-escandalosa-politica-grega-da-europa-por-juergen-habermas/>>. Acesso em: 2 set. 2015.

HENDRISKEN, E. S; VAN BREDA, M. F. **Teoria da Contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HERBST, Kharen Kelm; DUARTE, Francisco Carlos. A nova regulação do sistema financeiro face à crise econômica mundial de 2008. **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 16-38, jul./dez. 2013.

HERMANN, Jennifer. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, p. 397-414, jul./set. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000300005>.

HESPANHA, P.; CATTANI, A.; LAVILLE, J.-L.; GAIGER, L. I. (Orgs.). **Dicionário internacional da outra economia**. Almedina: Portugal, 2009.

INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE. **What's a Co-op?** Co-operative identity, values & principles. Disponível em: <<http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>>. Acesso em 22. de jan. de 2016.

KINDLEBERGER, Charles; ALIBER, Robert. **Manias, pânico e crises**. Tradução de Eduardo Kraszczuck. São Paulo: Saraiva, 2013.

KRUGMAN, Paul R. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

KLICK EDUCAÇÃO. **O que são crises cíclicas do capitalismo?** Disponível em: <http://www.klickeducacao.com.br/bcoresp/bcoresp_mostra/0,6674,POR-971-1282,00.html>. Acesso em: 6 fev. 2016.

LEAL, Jackson da Silva. As crônicas do capital: o Estado, a modernidade e políticas sociais. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, año 5, v. 10, p. 67-91, jul./dic. 2013.

LECHAT, Noelle Marie Paule. **Trajetórias Intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil**. 2004. 314 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual e Campinas, Campinas, 2004.

LIMA, Gustavo. Câmara aprova MP que aumenta imposto sobre ganho de capital. **Câmara Notícias**, Brasília, 3 fev. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/503371-CAMARA-APROVA-MP-QUE-AUMENTA-IMPOSTO-SOBRE-GANHO-DE-CAPITAL.html>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

LITTLEFIELD, E.; MURDURCH, J.; HASHEMI, S. Is microfinance an effective strategy to reach the millennium development goals? **CGAP Focus Note 24**, Washington, DC: CGAP, 2003.

LOPES, João do Carmo, ROSSETTI, José Pascoal. **Economia Monetária**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LUCAS, Eugénio Pereira. Regulação. questões conceituais e terminológicas. In: ENCONTRO DO ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

LUHMANN, Niklas. **Die Politik der Gesellschaft**. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2000.

_____. **La sociedade de lad sociedade**. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2007.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, n. 262, jan./abr. 2013.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MATIAS, Alberto Borges; QUAGLIO, Gislaine de Miranda; RESENDE DE LIMA, João Paulo; MAGNANI, Vinícius Medeiros. Bancos *versus* cooperativas de crédito: um estudo dos índices de eficiência e receita da prestação de serviços entre 2002 e 2012. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, set./out. 2014.

MÉLIAN, A; CABO, P. El cooperativismo de crédito en el mundo: una especial referencia a los países de América Latina. In: REUNIÓN DE ECONOMÍA MUNDIAL, 8., 2006, Alicante. **Anales....** Alicante, Espanha, 2006.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO SOBRINHO, A. D.; SOARES, M. M., MEINE, Ê. **A evolução do sistema cooperativista do crédito brasileiro em 2012**. Brasília: Sicoob, 2013.

MELO, Joaquim. Prefácio. In: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: A9, 2013. v. 1, p. 17-18.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs). **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo. Saraiva, 2012. p. 526-560.

MENDONÇA, Helder Ferreira de. Efeitos da independência do banco central e da taxa de rotatividade sobre a inflação brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 552-563, out./dez. 2006.

_____. Independência do banco central e equilíbrio fiscal: algumas observações para o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 23-38, jan./mar. 2006.

MING, Celso. Entenda Basileia 1, 2 e 3. **Estadão**, 12 ago. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-basileia-1-2-e-3-imp-1065224>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almeida, 1997.

_____. Serviço público e concorrência: a regulação do sector eléctrico. In: A.A.V.V. Os caminhos da privatização da administração pública. **Studia Juridica**, n. 60, 2001.

MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Fernanda. **Autoridades reguladoras independentes: estudo e projeto de lei quadro**. Coimbra: Coimbra, 2003

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários aos arts. 1º a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo. Saraiva, 2012. p. 45-90.

NAIME, Laura; TREVIZAN, Karina; LAPORTA, Taís. PIB do Brasil terá 2º pior desempenho do mundo em 2016. **G1 Economia**. 17 fev. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/02/pib-do-brasil-tera-2-pior-desempenho-do-mundo-em-2016-aponta-fmi.html>>. Acesso em: 17. fev. 2016.

NERI, Marcelo. **Microcrédito: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária In: _____. **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: ano 90 v. 1, p. 105-101, 2013.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF; Martins Fontes, 2009.

NORONHA, João Otávio. A regulação bancária no direito brasileiro: a atuação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. In: MUSSI, Jorge; SALOMÃO, Luis Felipe; MAIA FILHO, Napoleão Nunes (Orgs.). **Estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Cesar Asfor Rocha**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, v. 2, p. 128-147. (Cesar Asfor Rocha 20 anos de STJ).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD report on regulatory reform: synthesis**. Paris: OECF, 1997.

OGUS, Anthony I. **Regulation, Economics and the Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de. **Regulação financeira e incentivo ao microcrédito como formas de promoção do desenvolvimento**. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

OLIVEIRA, Frederico Antônio Lima de. Regulação social, mercado e o princípio da dignidade humana: quais as novas perspectivas da regulação estatal? **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, v. 3, n. 12, p. 41-70, dez. 2013.

OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, out./dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Cooperativismo: institucional**. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/site/cooperativismo/institucional.asp>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

OSLON, M. **The rise and decline of nations**. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

PAULINO, Antônio George Lopes. **Economia solidária como projeto cultural e político: a experiência do Banco Palmas**. Fortaleza: UFC, 2012.

PERRONI, Fábio Amadeu Martins. Regulação social da desigualdade por meio de políticas públicas e os direitos econômico, sociais e culturais. **Revista Acadêmica Direitos Fundamentais**, Osasco, ano 4, n. 4, p. 95-102, 2010.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

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

PINHEIRO, M. A. H. **Cooperativas de crédito**: história da evolução normativa no Brasil. 6. ed. Brasília: BCB, 2008.

PINHO, Diva Benevides. *O cooperativismo no Brasil – da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo: Saraiva, 2004.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

POSEN, A. Central bank independence and disinflationary credibility: a missing link. **Oxford Economic Papers**, v. 50, n. 3, 1998.

POUSADELA, Inês M. **O contratualismo hobbesiano**. In: BORON, Atilio A. **Filosofia política moderna**: de Hobbes a Marx. São Paulo: Clacso; DCP-FFLCH/USP, 2006.

PRESTUM FINANÇAS. **Glossário**: superávit comercial. Disponível em: <<http://www.prestum.com.br/infoprestum/significado-de/superavit-comercial>>. Acesso em: 2 set. 2015.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Notas introdutórias sobre o princípio da livre concorrência. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 10, p. 83-96, 2006.

RAMOS, Ana Paula. **Estabilização e política econômica**: a experiência do plano real. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1998.

RAPOSO, Jaciara Gomes; FARIA, Maurício Sardá de. Banco comunitário e moeda social: organização comunitária e desenvolvimento local. **Organizações de Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v11n22p551-569>>. Acesso em 14 jan. 2016.

REICH, Robert. A crise regulatória: ela existe e pode ser resolvida? Análise comparativa sobre a situação da regulação social nos Estados Unidos e na Comunidade Econômica Europeia. In: MAATTOS, Paulo Todescan Lessa; COUTINHO, Diogo R.; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; PRADO, Mariana Mota; OLIVA, Rafael (Orgs.). **Regulação econômica e democracia**: debate europeu. São Paulo: Singular, 2006.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 3, n. 3, 2015.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro. São Paulo. Recife: Renovar, 2007.

RODRIGUES-NETO, José A.; MAZALI, Rogério. Independência do Banco Central. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 7, n. 2, p. 15-27.

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 15 de jan. de 2016.

ROSA, Luis Fernando Franceschini da. **A formação do sistema financeiro internacional do pós II Grande Guerra**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 25, jan 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=701>. Acesso em jul 2015.

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

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

SANDRONI, Paulo. **Traduzindo o economês**. São Paulo: Best Seller, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SANTOS, C. A.. **Cooperativa de crédito**. Brasília: Sebrae, 2009. (Série empreendimentos coletivos).

SANTOS, Tharcisio Bierrenbach de Souza. **Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico**: a modernização do sistema financeiro brasileiro. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SCHUMPETER, Joseph. **The theory of economic development**. Oxford. Oxford University Press, 1978.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Evolução do debate sobre a taxação de fluxos financeiros. In: CINTRA, Marcos Antônio Macedo; SCHUTTE, Giorgio Romano; VIANA, André Rego (Orgs.). **Globalização para todos**: taxação solidária sobre os fluxos financeiros internacionais. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 2, p. 21-44.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. 1. ed. Nova Iorque: Knopf, 1999.

SERPA, Izabel Christiane. **Contribuições do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o desenvolvimento brasileiro com ênfase no pós-crise 2008**. 2014. 89 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SILVA, Leandro Novais e. Evolução da regulação bancária e a crise financeira de 2008/2009: o Banco Central do Brasil e as novas medidas pós-crise. **Revista da PGBC**, v. 7, n. 2, dez. 2013.

SINGER, Paul. Economia solidária: depoimento [23 set. 2007]. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, p. 289-314, 2008. Entrevista concedida a Paulo de Salles Oliveira.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SISCÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e políticas macroeconômicas. **Texto para discussão Ipea nº 1346**. Brasília: Ipea, 2008.

SOUZA, Francisco de Assis Diego Santos de; SILVA, Carlos Roberto Nascimento. Banco Palmas: Economia Solidária, Bancos Comunitários e Marco Legal. In: BIER, Calrilei Aparecida; BADR, Eid; XIMENES, Julia Maurmann. (Orgs.) **Direitos sociais e políticas públicas** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2015a. p. 251-269. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/rma2ey1m>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. Desenvolvimento econômico via estabilidade econômica: o papel da independência do Banco Central. In: MURTA, Antônio Carlos Diiz; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; FEITOSA, Raymundo Juliano. **Direito Tributário e Financeiro** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2015b. p. 219-234. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/z6ga0z97>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

SOUZA, Paulo César de Angelis. **O Consenso de Washington e a globalização**. 2003. 82 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2003.

SPULBER, Daniel F. **Regulation and markets**. Massachusetts: MIT, 1989.

STIGLITZ, Joseph E. **Os loucos anos noventa**: a década mais próspera do mundo. Tradução de Freitas e Silva. Prefácio de Jorge Sampaio. Lisboa: Terramar, 2005.

STIGLITZ, Joseph; GUZMAN, Martin. Stiglitz encoraja Grécia: “há vida depois da ruptura”. **Carta Capital – Blog Outras Palavras**, 3 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/stiglitz-encoraja-grecia-201cha-vida-depois-da-ruptura201d-5833.html>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

STRICK, J. C. **The economics of government regulation**. Toronto: Thompson, 1990.

THENÓRIO FILHO, Luiz Dias. **Pelos caminhos do cooperativismo**: com destino ao crédito mútuo. São Paulo: Cecresp, 1999.

UNIÃO EUROPEIA. **Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Luxemburgo: União Europeia, mar. 2010. Disponível em: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_pt.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/RES/41/128**. Declaration on the right to development. New York, 4 dez. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 2 set. 2015.

VALADARES, José Horta. *Cooperativismo – lições para nossa prática*. Brasília: SESCOOP, 2003.

VALENTE, Gabriela. Economia brasileira encolheu 0,84% em abril, segundo o Banco Central. **O Globo**, 19 jun. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/economia-brasileira-encolheu-084-em-abril-segundo-banco-central-16491541>>. Acesso em: 2 set. 2015.

VEIGA, Luiz Humberto Cavalcante. Regulação prudencial: os remédios, as novas ideias e o futuro. **Cadernos Aslegis**, n. 36, p. 37-66, jan./abr. 2009.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Considerações sobre o sistema financeiro. Crises. Regulação e re-regulação. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 149-150, p. 9-31, jan. 2008.

WILLIAMSON, John. **The Political Economy of Policy Reform**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1994.

WILSON, Graham K. Social regulation and explanations of regulatory failure. **Political Studies**, v. 32, n. 2, p. 203-225, jun. 1984.

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

YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2008.

ZANOTTA, Alexandre. **Regulação e auto-regulação no mercado de capitais brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Comercial) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1249-1967, nov./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000600012&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jan. 2016.