A Regulamentação do Artigo 192: Desenvolvimento e Cidadania

SINAL
Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central

ipea
Por um Brasil desenvolvido

PAPIRO produções

A Regulamentação do Artigo 192: Desenvolvimento e Cidadania

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Artigo 192
SISTEMA FINANCEIRO CIDADÃO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Artigo
192
SISTEMA FINANCEIRO
CIDADÃO

Este livro é uma produção do Sinal (Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central)
www.sinal.org.br
(61) 3322.8208

Edição:
Leonardo Severo e Valdo Albuquerque

Capa:
Maria Dias

Fotos:
Dino Santos e Gisela Sedano

Revisão:
Luiz Carlos Carvalho Caceres

Dados internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
Câmara Brasileira do Livro, São Paulo-SP, Brasil

A Regulamentação do artigo 192 : desenvolvimento e cidadania / Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central - SINAL . — São Paulo : Papiro Produções, 2010.

1. Bancos - Brasil 2. Brasil – Constituição (1988) 3. Direito comercial - Brasil 4.

Instituições financeiras - Brasil 5. Regulação do artigo 192 I. Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central - SINAL.

10-13783 CDU-347.73(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Instituições financeiras : Sistema financeiro nacional : Regulação : Direito comercial 347.73(81)

ÍNDICE

Prefácio - 7

Apresentação - 9

Palestra
Henrique de Campos Meirelles, presidente do BC - 12

Visão de Futuro para o Sistema Financeiro Nacional - 19

Milko Matijascic (Ipea) - 24
Senador Antonio Carlos Magalhães Jr. - 31
Sérgio da Luz Belsito (Sinal) - 35

O Sistema Financeiro e o Desenvolvimento Nacional - 39

Carlos Thadeu de Freitas Gomes (CNC) - 44
Paulo Sabóia (CGTB) - 48
Vagner Freitas (CUT) - 52
Paulo Sérgio Mustefaga (CNA) - 56
Flávio Castelo Branco (CNI) - 59

Inclusão Bancária e Responsabilidade Socioambiental do Sistema Financeiro - 63

Eduardo Navarro (CTB) - 68
José Reginaldo Inácio (NCST) - 74
Lisa Gunn (Idec) - 77
Marcelo Moscogliato (MPF) - 83
Reginaldo Magalhães (IFC) - 93
Alessandra Dodl (BC) - 98

Banco Central: Função de Estado, Autonomia e Controle Social - 104

Deputado federal João Dado - 109
Ricardo Patah (UGT) - 112
Paulo Eduardo de Freitas (Sinal) - 119

Palestra
Antonio Gustavo Matos do Vale, diretor do BC - 128

Mensagem final - 135

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

A presente edição vem divulgar os debates realizados no seminário "**Regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal: Desenvolvimento e Cidadania**", promovido pelo Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (Sinal) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nos dias 29 e 30 de abril de 2010, em São Paulo.

Embora com visões diferentes sobre o papel do Sistema Financeiro Nacional na sociedade brasileira, todos os setores sociais participantes se unificam em uma questão: sua regulamentação é essencial para o desenvolvimento do país.

Desde a promulgação da Constituição, em 1988, a única coisa feita pelo Congresso Nacional em relação ao tema, digna de nota, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 40, dando a nova redação ao artigo 192 em destaque, tão carente de regulamentação quanto sua fórmula original na Constituição Cidadã. Em síntese, ambas apontam para que o Brasil tenha um sistema financeiro voltado ao desenvolvimento e ao equilíbrio social.

Na busca de uma regulamentação coadunada com os interesses públicos, o Sinal estruturou o "Projeto 192", em outubro de 2008, criando um Grupo de Trabalho para desenvolver estudos técnicos e efetuar ampla coleta de subsídios para a regulamentação do artigo 192.

A realização do seminário foi o coroamento desse trabalho, a partir do qual se oferecem à sociedade, em particular ao Congresso Nacional, os termos de um Sistema Financeiro Nacional (SFN) que atenda os preceitos constitucionais.

É fato que o sistema financeiro no Brasil tem evoluído e se sofisticado nos últimos anos. O país possui um dos melhores sistemas bancários, com liquidação de operações quase que instantâneas em todo o território nacional, assim como um sistema efetivo de controle.

Contudo, mesmo tendo incorporado o que há de melhor nessa tecnologia, ele carece ainda dessa legislação, atualizada, que venha a suprir as lacunas existentes, com destaque a maior estímulo à poupança interna e ampliação do nível de investimento na economia, em todas as áreas e comunidades do país, medidas que o atual modelo desestimula. Há um direcionamento muito cômodo de recursos bancários, que poderiam ser utilizados no fomento da produção, para títulos da dívida pública.

Dessa forma, o oligopolizado sistema financeiro brasileiro, regido atualmente pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 – bastante anterior, portanto, à promulgação da Constituição Cidadã –, tem contribuído de forma insuficiente para o desenvolvimento equilibrado do país, privilegiando interesses outros – sobretudo os dos setores rentistas – e muito pouco os da coletividade.

A ausência da nova regulamentação, determinada pelo comando legal já há 22 anos, está, pois, prejudicando e retardando o desenvolvimento nacional.

Em um país no qual o papel dos bancos tem sido lucrar ao máximo em detrimento da sociedade, pode soar estranho relacionar sistema financeiro ao desenvolvimento nacional. O debate, no entanto, é fundamental para que o país possa realizar plenamente seu potencial.

É preciso, portanto, regulamentar o art. 192 para propiciar políticas de crescimento econômico sustentado; o equilíbrio na relação operador e usuário do SFN; o atendimento aos interesses da coletividade; o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do SFN; a exigência de abrangência nacional do SFN na autorização de operadores, a inclusão bancária de milhões de brasileiros excluídos do SFN e a autonomia operacional, orçamentária e administrativa para o Banco Central do Brasil.

A ampliação do Conselho Monetário Nacional (CMN) é o ponto de partida para essa mudança, com a integração dos representantes dos setores produtivos. Os valores da solidez do sistema financeiro e da estabilidade da moeda, frutos na essência do trabalho do Banco Central, já estão na sociedade, que deles não abre mão. Para assegurar esses valores, é necessário um Banco Central autônomo, com controle social, que não esteja submetido nem ao mercado, nem ao governo.

Em essência, o artigo 192 deve ser regulamentado de modo a estabelecer maior competitividade, com ampliação, diversificação de oferta e acesso e barateamento do crédito, que hoje é pequeno no Brasil. Daí, sob os olhos da Autoridade Monetária, nascerá um sistema financeiro competitivo e adaptado à sociedade brasileira moderna.

POR UM SISTEMA FINANCEIRO CIDADÃO

Seminário realizado no auditório da Fecomercio, em SP, deu voz às mais variadas entidades e instituições

A consulta pública, levada a termo em São Paulo, nos dias 29 e 30 de abril de 2010, por meio do seminário "**Regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal: Desenvolvimento e Cidadania**", reproduzido na presente publicação, é parte integrante do processo de desenvolvimento da proposta de Projeto de Lei Complementar que objetiva reorientar definitivamente o Sistema Financeiro Nacional para o desenvolvimento e para o equilíbrio social.

Buscando ouvir as mais amplas opiniões existentes na sociedade, o Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (Sinal) estabeleceu, inicialmente, uma parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para uma organização conjunta do seminário, para o qual foram convidados entidades, personalidades e instituições representativas de diversos segmentos:

- Banco Central do Brasil (BCB);
- Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB);
- Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB);
- Central Única dos Trabalhadores (CUT);

- Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST);
- União Geral dos Trabalhadores (UGT);
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec);
- International Finance Corporation (IFC);
- Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA);
- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC);
- Confederação Nacional da Industria (CNI);
- Ministério Público Federal (MPF);
- Deputado federal João Dado (PDT-SP), titular da Comissão de Finanças e Tributação e da Subcomissão permanente dos Tributos, Partilha e Reforma Tributária da Câmara; e
- Senador Antonio Carlos Magalhães Junior (DEM-BA), membro titular da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Antes da realização do seminário propriamente dito, o Sinal se reuniu com essas entidades, instituições, políticos e acadêmicos para explicar os objetivos, conteúdo e forma do seminário, solicitando a todos que enviassem por escrito, previamente, o que gostariam que constasse em um projeto de regulamentação do artigo 192.

O seminário foi organizado no formato mesa-debate, com quatro temas: Visão de Futuro para o Sistema Financeiro Nacional; O Sistema Financeiro e o Desenvolvimento Nacional; Inclusão Bancária e Responsabilidade Socioambiental do Sistema Financeiro; Banco Central: Função de Estado, Autonomia e Controle Social.

O evento foi transmitido ao vivo, pelo circuito interno de TV do BCB e pela TV Sinal (www.sinal.org.br). Os pronunciamentos e debates dos participantes foram gravados e estão disponíveis no *site* do Sindicato.

Na manhã do segundo dia do seminário, com a presença do Ministro de Estado e presidente do BCB, Henrique de Campos Meirelles, foram lançadas a edição número 30 da revista *Por Sinal*, contendo a matéria "Projeto 192, por um sistema financeiro cidadão", e a *Cartilha do Sistema Financeiro Cidadão*, editada numa linguagem acessível à população em geral, demonstrando as preocupações com o sistema.

No decorrer do evento, o Sinal e o Ipea assinaram um convênio de cooperação para a promoção de novos debates sobre a reforma do Sistema Financeiro Nacional, para dotá-lo de melhores condições de promover o desenvolvimento nacional e atender a população de forma satisfatória.

Para a edição deste livro, foram utilizados os textos enviados previamente

pelos palestrantes e as exposições feitas durante o seminário. Estas últimas foram encaminhadas aos respectivos autores antes da publicação.

Os resumos dos assuntos tratados em cada uma das mesas, seguidos dos textos apresentados pelos seus palestrantes, compõem o livro na mesma ordem cronológica em que foram constituídas as mesas e proferidas as palestras. Antecede o conjunto de resumos a reprodução do pronunciamento do presidente do BCB no seminário.

O Sinal e o Ipea agradecem encarecidamente a todos que possibilitaram a realização do seminário, especialmente aos palestrantes e à Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomercio), que gentilmente cedeu o auditório, onde, por dois dias, os mais diversos setores da sociedade puderam expor suas posições sobre o Sistema Financeiro Nacional.

Boa leitura!

O BC E A RESPONSABILIDADE COM A ESTABILIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO

O histórico do Banco Central do Brasil tem correlação ou paralelo com os demais bancos centrais no mundo, com algumas diferenças temporais. Alguns são independentes do ponto de vista jurídico há muitos anos. O americano é independente desde o início do século passado, fez parte de um trabalho, na época, de estabilização daquela economia. Alguns bancos europeus também têm histórico de independência com diferentes configurações jurídicas, há longo tempo, como o alemão Bundesbank.

Principalmente do final da década de 80 e na década de 90, uma série destes bancos centrais passaram a ter autonomia formal. O mais famoso deles - ou de história mais interessante - é o Bank of England. O banco da Inglaterra, como a maior parte dos bancos centrais, estava sob a supervisão formal e funcional do Chanceler da Economia, que é o equivalente ao Ministro da Fazenda naquele país. Quando o Partido Trabalhista voltou ao poder na segunda metade da década de 90, depois de um longo período de predominância política conservadora, os dois líderes eram Tony Blair e Gordon Brown.

Henrique de Campos Meirelles *é Ministro de Estado e presidente do Banco Central do Brasil desde janeiro de 2003. Foi presidente de Global Banking do FleetBoston Financial e presidente mundial do BankBoston. Também foi membro do conselho da Harvard Kennedy School of Government, da Sloan School of Management do MIT (Massachusetts Institute of Technology), da Carroll School of Management do Boston College. Foi escolhido como "Brasileiro do Ano 2008" pela revista Istoé, "Banqueiro Central 2007" pela revista Euromoney, "Financista do Ano 2008" pela revista Latin Trade e "Banqueiro Central da Américas" em 2006 pela revista The Banker. Membro do Conselho Diretor, do Comitê de Governança de Bancos Centrais e Presidente do Conselho das Américas do Banco de Compensações Internacionais (BIS). Fundador da "Associação Viva o Centro" e presidente da Fundação Travessia. Foi eleito deputado Federal em 2002. Engenheiro pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, pós-graduado em Análises Econômicas e Finanças pela COPPE- UFRJ, mestre em Administração pela UFRJ.*

Aparentemente, a primeira decisão política mandada ao Congresso inglês foi uma proposta do novo Ministro da Fazenda, que era o Gordon Brown, hoje primeiro-ministro. Ele levou ao primeiro-ministro recém empossado, Tony Blair, uma proposta de conceder a independência ao Bank of England. Isso é fato e foi um dos primeiros projetos apresentados pelo novo governo inglês ao parlamento. Segundo relatos, Tony Blair teria perguntado ao Gordon Brown: "Escuta, eu não estou entendendo. Você quer dar independência ao Banco Central da Inglaterra, que hoje seria subordinado a você? Eu pensei que você tivesse ambições políticas". Dizem as estórias que a resposta do Gordon Brown teria sido: "É exatamente porque eu tenho pretensões políticas que eu quero dar a independência do Banco da Inglaterra, eu não quero ser o responsável pela definição da taxa de juros base". Verdadeiro ou não, o fato é que naquele momento foi aprovada a independência formal do Bank of England.

"Houve também a aprovação de independência formal de diversas instituições, inclusive da América Latina, no México, Chile, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, com formatos diferentes e maior ou menor eficácia legislativa"

Houve também a aprovação de independência formal de diversas instituições, inclusive da América Latina, no México, Chile, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, com formatos diferentes e maior ou menor eficácia legislativa. Essa evolução toda veio exatamente junto com a evolução do papel dos bancos centrais. Basicamente, até a década de 60, a visão sobre inflação era muito relacionada à questão fiscal e, portanto, nem todos os países tinham banco central. O Brasil, por exemplo, não tinha esta instituição, a questão monetária era cuidada por uma superintendência ligada ao Ministério da Fazenda, a Sumoc. Não existia a política monetária como tal, inclusive porque a teoria econômica não a contemplava. Alguns bancos centrais, principalmente na Alemanha e Suíça, já tinham uma abordagem, mas não havia ainda grande teorização sobre o assunto.

Com o surgimento do fenômeno inflacionário, principalmente nos países que já tinham economia mais estabilizada e mais industrializada na década de 60 e 70 - o exemplo americano é bastante típico -, começam a surgir todas as teorias monetárias, nas academias se passa a discutir de fato o fenômeno da inflação. Pudemos participar de diversos estudos e discussões a esse respeito no conselho de várias universidades, uma delas de governo, que é exatamente a escola de administração pública de Harvard. É algo que debatemos já há

muitos anos, desde a academia, e agora somos membros do Comitê de Governança do BIS, do banco de compensações internacionais, que discute exatamente esse assunto. Nesse momento evolui-se para teorias monetárias e o Banco Central americano e outros bancos centrais adotaram a chamada teoria monetarista, que era, em última análise, a definição de uma meta de agregado monetário, pois isso conduziria a um controle da inflação. O mecanismo se mostrou desvantajoso, principalmente pela volatilidade dos agregados monetários, devido à evolução dos mercados de capitais, meios de pagamento eletrônicos, etc. O método foi abandonado durante a década de 80 e foi estabelecido o sistema de metas de inflação. Ao invés de haver uma meta intermediária, que é o agregado monetário, e controlar isso para, em conseqüência, controlar a inflação, se estabeleceu uma meta da finalidade principal, que é o controle da inflação. A partir daí se definiu toda a metodologia de política monetária, a importância dos bancos centrais começou a crescer com todo um arcabouço institucional e, dentro dele, se definiu a autonomia formal.

> **"No Brasil, o BC tem autonomia operacional concedida pelo presidente da República, que tem funcionado, segundo a avaliação de várias organizações internacionais, muito bem"**

No Brasil, o BC tem autonomia operacional concedida pelo Presidente da República, que tem funcionado, segundo a avaliação de várias organizações internacionais, muito bem. O Banco Central do Brasil, hoje, é exemplo de um modelo de funcionamento de bancos centrais, segundo diversos relatórios de entidades multilaterais. Por esta razão o Brasil e o Banco Central, têm sido convidados a fazer parte de diversos órgãos e organismos formais, como o Comitê da Basileia de Regulamentação Bancária, o Comitê de Governança, que já mencionei, ou ainda o próprio Conselho Diretor do Banco de Compensações Internacionais, que em última análise é o banco central dos bancos centrais. O Brasil passou a fazer parte desse conselho e isso é uma mudança histórica, porque o BIS foi fundado pelos europeus, depois o Japão passou a fazer parte, os Estados Unidos foram incluídos depois da Segunda Guerra e esta configuração permaneceu até recentemente, quando entraram a China e o Brasil. Este fato demonstra uma evolução importante, pois o Banco Central do Brasil esta sendo muito respeitado internacionalmente, não só pela estabilização da economia, mas também pelos resultados de enfrentamento da crise e pela boa regulamentação e supervisão do sistema financeiro, que evoluiu muito no país desde a década de 90.

Pois bem, o Banco Central do Brasil hoje é uma entidade reconhecida e a autonomia operacional tem sido bem sucedida. Existem vantagens importantes de uma autonomia formal, mas não me compete discutir esse assunto, essa é uma decisão em última análise da sociedade brasileira, através da sua representação, como o Sinal, as centrais sindicais e as instituições de pesquisa. Cumprimentamos o Sinal e o Ipea por organizarem um seminário para debater o tema , porque realmente esta discussão necessita ser a mais transparente e a mais aberta possível. E, em última análise, é uma decisão do Congresso Nacional, olhando os prós e contras, vantagens e desvantagens. Acreditamos que este é o caminho correto.

Gostaríamos de chamar a atenção para alguns aspectos importantes na evolução dos bancos centrais e do Banco Central do Brasil nesse contexto. Algo que está sendo discutido muito intensamente hoje no mundo é o papel dos bancos centrais na estabilidade financeira. Essa não é uma discussão trivial e muitos países não têm uma entidade definida. Os Estados Unidos, por exemplo, têm vários órgãos, o FED, o OCC, que é o Office of the Comptroller of the Currency, o controlador da moeda, o FDIC, que é um órgão público e que tem também poderes regulatórios, além dos órgãos regulatórios estaduais. É como se cada regional do BC fosse independente e tivesse poderes regulatórios sobre algumas entidades daquela região. Então é um processo complexo.

> **"Cumprimento o Sinal e o Ipea por organizarem um seminário para debater o tema da autonomia do BC, porque realmente essa discussão necessita ser a mais transparente e a mais aberta possível"**

Em alguns países europeus existem dois órgãos, um regulamenta as instituições e fiscaliza essas instituições e o outro, que é o Banco Central, fica com a responsabilidade pela estabilidade financeira do ponto de vista sistêmica. O problema é que a crise mostrou que isso tem uma coordenação complicada, os limites são difíceis, mesclam-se entre o responsável pela estabilidade de cada banco e o responsável pela estabilidade do sistema. Esta complexidade ficou muito clara na Inglaterra, na última crise, com aquela questão do Northern Rock. No Brasil isso está definido desde o início do processo, desde a fundação do BC, a Lei 4.595 define que ele é responsável pela estabilidade financeira no país e o Conselho Monetário Nacional pela regulação. Então isso é um avanço institucional interessante, o Banco Central do Brasil hoje já tem o mandato de ser o responsável pela estabilidade financeira. O Brasil já avançou nessa área específi-

ca, o que está se provando agora benéfico, na medida em que se tem uma definição claríssima de que o Banco Central é responsável pela regulamentação e pela fiscalização, o Conselho Monetário, por proposta do Banco Central, aprova as resoluções que têm poder legal, o Banco Central normatiza essas resoluções por meio de circulares e toma algumas decisões diretamente através também de circular. O Banco Central é responsável integral pela fiscalização, é também a autoridade monetária e também o responsável pelos meios de pagamento. As responsabilidades estão claramente definidas, poderes e responsabilidades, e o BC tem que prestar contas disso.

Este é um avanço institucional muito grande, que está sendo discutido agora em muitos países. Todas as instituições financeiras no Brasil são sujeitas à aprovação do Banco Central para funcionamento, à supervisão do Banco Central e à regulação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central. São avanços importantes. Por exemplo, uma grande razão da crise nos Estados Unidos foi exatamente o fato de que algumas grandes instituições não eram reguladas e nem fiscalizadas pelo BC ou por nenhuma das entidades reguladoras do sistema financeiro. O famoso Lehman Brothers que quebrou, o Bear Stearns e outros não tinham nenhum tipo de regulação ou fiscalização dos órgãos de supervisão financeira. Do ECC, da CVM americana, sim, mas como qualquer empresa que opera no mercado de capitais. Então não havia supervisão financeira. No Brasil, 21 tipos de instituições financeiras que operam no mercado são autorizados a funcionar e são fiscalizadas pelo Banco Central, independente de tamanho e complexidade. Isso é da maior importância e quem não é autorizado a funcionar pelo BC não é instituição financeira. Portanto, é um avanço institucional muito importante que o Brasil já conquistou.

"Uma grande razão da crise nos EUA foi exatamente o fato de que algumas grandes instituições não eram reguladas e nem fiscalizadas pelo BC ou por nenhuma das entidades reguladoras do sistema financeiro"

Outro dado relevante, falando das conquistas já realizadas para não ficarmos apenas nos desafios, é a questão de independência orçamentária do BC. Não do ponto de vista operacional, visto não haver independência orçamentária para as despesas operacionais, o que é uma das características da autonomia formal juntamente com o mandato de diretor. Mas existe uma autonomia de orçamento monetário que é aprovado pelo Conselho Monetário Nacional. Isso é importante e dentro desse contexto a Lei de Responsabilidade

Fiscal proíbe o Banco Central de financiar o Tesouro. Isso é vital. Esse é um passo importante que já foi dado para a autonomia formal. Existe, portanto, um dado que permite inclusive o bom funcionamento dessa autonomia operacional que o Banco Central tem hoje, porque o BC por lei é independente do Tesouro no que diz respeito ao financiamento. Mesmo com a independência formal do Banco Central, se não existir essa proibição ou essa separação entre o Banco Central e o Tesouro, entre orçamento fiscal e orçamento monetário, não funciona nenhum tipo de autonomia formal. Só que essa já é definida por lei no Brasil. Portanto, o Brasil já avançou bastante nesse aspecto, esse é um dado da maior importância.

> **"Mesmo com a independência formal do Banco Central, se não existir essa proibição ou essa separação entre o BC e o Tesouro, entre orçamento fiscal e monetário, não funciona nenhum tipo de autonomia formal"**

Outro avanço muito importante foi aquele que tira o presidente do Banco Central da supervisão da Fazenda e o transforma em Ministro de Estado, portanto, independente como órgão de governo. Evidentemente, em países onde o Banco Central é legalmente independente, o presidente do Banco Central deixa de ser Ministro de Estado por definição. São dois caminhos diferentes de autonomia, um é a autonomia operacional, onde o Banco Central deixa de ser supervisionado pela Fazenda e o presidente do Banco Central passa a ser um ministro de Estado subordinado ao Presidente da República, que é a situação do Brasil hoje. Nesta situação, ao Presidente compete dar a autonomia operacional, com todas as demais condições legais possibilitando isso. Esse é o caso do Brasil.

Na última discussão que tivemos no Senado foi apontado o fato de que, em outros países, o Banco Central tem independência formal e o presidente do BC não é um ministro demissível pelo Presidente da República *ad nutum*. Não há dúvida, é a própria essência do processo. Mas, no caso do Brasil, é um avanço importante, na medida em que o BC adquire uma independência dentro da estrutura do governo e, portanto, uma autonomia formal concedida pelo Presidente da República. Desta forma, pode executar o seu trabalho de coordenação normal com o Ministério da Fazenda, com o Ministério do Planejamento e os demais ministérios, como qualquer Banco Central no mundo inteiro, além do trabalho comum como membro do Conselho Monetário Nacional.

O Banco Central já avançou muito do ponto de vista institucional, passando pela questão da separação entre o Banco Central e o Tesouro, depois separa-

ção hierárquica do Banco Central e da Fazenda. Há ainda mais um dado da maior importância, que muitos não se lembram: existia na Constituição uma previsão que dizia que a regulamentação do sistema financeiro teria que ser feita necessariamente em uma única lei. Essa linha é possível, mas ela adiciona uma certa complexidade ao processo, porque para se discutir a questão de autonomia do Banco Central tem-se que discutir todo o arcabouço legal de normatização do sistema financeiro nacional, o que é uma abordagem válida. Foi aprovada uma emenda constitucional possibilitando a abertura dessa regulamentação em diversas leis. A finalidade disso é exatamente permitir que, caso em algum momento a sociedade e o Congresso Nacional queiram discutir a autonomia do Banco Central individualmente, separada da regulamentação geral do sistema financeiro, também seja possível. Na época em que foi aprovada, interessantemente, foi chamada de a emenda de independência do Banco Central, porque viabilizaria uma maior facilidade em qualquer projeto futuro em que se viesse a discutir a autonomia.

"Um dos nossos grandes projetos é exatamente poder trazer todo esse reconhecimento que hoje o BC tem como uma força, um incentivo, um reforço para que continuemos aperfeiçoando os processos de gestão"

Resumindo, não compete ao presidente do Banco Central decidir se a autonomia formal ou a independência legal do Banco Central é positiva ou negativa, não faz sentido alguém discutir a sua própria autonomia. Isso é uma decisão da sociedade, do Congresso Nacional e do Executivo.

Uma conclusão objetiva é que esse arcabouço legal que permite ao Banco Central ser uma autoridade monetária independente, no sentido de ser separada do Tesouro, com poder normativo bem definido, responsabilidade pela estabilização do sistema financeiro e tudo isso, tem dado certo no Brasil.

Um dos grandes projetos que temos no Banco Central é exatamente poder trazer todo esse reconhecimento mundial que hoje tem o BC como uma força, um incentivo, um reforço para que nós continuemos aperfeiçoando os processos de gestão.

O Sinal tem se interessado há muito tempo e temos tido diálogos muito bons a esse respeito, e vamos continuar a ter. Ganhos importantes já foram conseguidos na área salarial, na área de planejamento. Há muitos desafios ainda à frente em todo o processo de gestão da instituição, no sentido de que seja consistente e com esse nível de excelência e de reconhecimento mundial que hoje atingiu o Banco Central do Brasil.

VISÃO DE FUTURO PARA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Senador ACM Junior, Carlos Thadeu (CNC), Belsito (Sinal), Milko Matijascic (Ipea) e Isaac Sidney (BC)

A mesa-debate "Visão de futuro para o sistema financeiro nacional" foi coordenada pelo presidente do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (Sinal), Sérgio da Luz Belsito, e contou com a participação do secretário-executivo do Banco Central, Isaac Sidney; do assessor técnico da presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Milko Matijascic; do senador Antônio Carlos Magalhães Junior (DEM-BA), relator na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado do projeto de lei de autonomia do Banco Central e do chefe do Departamento Econômico da Confederação Nacional do Comércio (CNC), Carlos Thadeu de Freitas Gomes.

Ao expor sua posição quanto à regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, Belsito disse que o sistema financeiro "precisa dar maior estímulo à poupança interna e ampliar o nível de investimento na economia, pois o atual modelo hoje não permite". Na sua avaliação, existe "um direcionamento muito cômodo dos recursos bancários para alocação de títulos

da dívida", enquanto deveriam ser usados em escala maior para fomentar a produção, o que propiciaria mais tranquilidade e estabilidade ao sistema. Com o atual direcionamento, frisou, o sistema financeiro não atua para o progresso do país, não atende ao pressuposto que precisa ser regulamentado - o art. 192. "Essa não regulamentação, no nosso entendimento, está prejudicando e retardando o desenvolvimento nacional", afirmou.

Para Belsito, alguns objetivos precisam ser buscados na regulamentação: equilíbrio regional, desenvolvimento sustentado, inclusão bancária em escala, responsabilidade sócio-ambiental e defesa do consumidor bancário.

"Nós precisamos de uma entidade ou órgão que exerça função de Estado, não de governo. O diagnóstico a que chegamos é de que temos um sistema financeiro muito oligopolizado, regido por uma lei ultrapassada, a 4.595, bem anterior à Constituição. O artigo 192 tem de ser regulamentado de modo a estabelecer maior competitividade, fomentando meios alternativos de crédito e a elevação de seu nível. O fortalecimento da atividade de fiscalização, com a sua permanência no Banco Central, também se apresenta como uma necessidade de reafirmação nessa regulamentação", argumentou Belsito.

FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA E PUNITIVA

O dirigente do Sinal defendeu o fortalecimento da fiscalização do Banco Central, que deve ter caráter orientador e punitivo: "Um sistema financeiro, saudável, competitivo e adaptado à sociedade de consumo de massa, que promova o acesso amplo ao crédito com capilaridade ampla, essa é a visão do Sinal com relação ao sistema financeiro do futuro. A ampliação do Conselho Monetário é o ponto de partida para essa mudança".

Belsito destacou que a solidez do sistema financeiro é um valor incorporado pela sociedade. "Defendemos assim um Banco Central autônomo, com controle social no Conselho Monetário Nacional, para assegurar essa estabilidade do sistema e também da moeda". Ele ressaltou também a necessidade de o Banco Central ter autonomia orçamentária.

Representando o presidente do BC, Henrique Meirelles, o secretário-executivo da instituição, Isaac Sidney, ressaltou que "um projeto ou uma lei que regulamente a atuação de um Banco Central deve fortalecer os fundamentos da boa governança de um ente público, boa governança essa baseada na autonomia, na transparência, na responsabilização e na integridade do mandato legal conferido ao Banco Central". Segundo ele, "a experiência bem-sucedida

no mundo inteiro é a existência de bancos centrais com autonomia técnica e autonomia operacional, tendo como contrapartida a responsabilização, a transparência e a prestação de contas".

Sidney considerou que se deva fazer "o estabelecimento de objetivos explícitos quanto à atuação do Banco Central, a atuação da autoridade monetária e também concessão de instrumentos necessários para o cumprimento desse mandato legal, de forma a que a autoridade monetária na sua atuação regulatória e fiscalizadora possa ter clareza e efetividade no seu papel".

O assessor técnico da presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Milko Matijascic, observou que "a novidade no mundo são os países emergentes", em particular os países que conformam o chamado BRIC, que, somados, têm economias que superam a União Europeia e os Estados Unidos. "Em pouco mais de uma década, é provável que os países ditos emergentes ou em desenvolvimento vão ter uma participação de capital próxima de 50% do capital do FMI. É óbvio que isso vai mudar bastante a maneira de agir do sistema financeiro internacional", disse.

De acordo com o economista, "a participação dos países emergentes nos mercados já chegou, pouco antes da crise, a superar em termos do PIB a dos países mais desenvolvidos. Isso nunca foi muito importante nessas economias emergentes e houve essa modificação bastante fundamental nos últimos tempos, que muda muito o aspecto do sistema financeiro internacional".

MERCADOS MUITO MAIS ATIVOS E ABRANGENTES

Na avaliação de Matijascic, o Brasil tem hoje uma Bolsa sofisticada e que trabalha com níveis de capitalização bastante importantes: "Essa realidade é talvez a primeira que precisa ser considerada no momento em que se discute a reforma do sistema financeiro nacional. Nós estamos diante de uma nova realidade de mercados muito mais ativos, muito mais abrangentes, em que o sistema financeiro deixa de estar muito direcionado pelo Estado e pelas condicionantes envolvidas na dívida pública para atuar de maneira mais rápida e mais ativa junto a esses mercados".

Os dados apresentados pelo representante do Ipea apontam que a relação crédito/PIB alcança 50% e vem crescendo desde 2002. "Crédito mais barato e mais abundante certamente é uma maneira de formalização da economia e de melhoria das relações de trabalho", pontuou. Ainda segundo os números do economista, há uma grande concentração do sistema financeiro. Em 2000,

os 20 maiores bancos tinham um pouco mais de 78% do mercado e hoje ultrapassam 92%. A partir dos anos 90, houve uma diminuição do total de bancos e uma diminuição expressiva em termos de bancos públicos. Também expressiva foi a diminuição dos bancos privados nacionais e dos bancos privados nacionais com capital estrangeiro em termos de número de instituições. "Os bancos de capital estrangeiro foram os que mais cresceram na economia brasileira no período mais recente", destacou. Enquanto isso, lembrou, o atendimento à população continua muito precário nas regiões Norte e Nordeste, concentrando-se principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Em termos de distribuição de agências, "há uma enorme concentração nas 27 capitais e 478 municípios encontram-se ainda sem agência bancária no país".

O desafio, afirmou Matijascic, "é fazer com que os bancos tenham uma presença maior no crédito, seja para a pessoa física, seja para a pessoa jurídica, bem como reduzir *spread*", lembrando que o desenvolvimento sustentado em níveis elevados só será possível com um sistema de crédito competitivo e bem capilarizado.

POR QUE UM BANCO CENTRAL AUTÔNOMO?

O senador Antonio Carlos Magalhães Junior (DEM-BA) falou sobre a sistematização de projetos que regulamentam o artigo 192 na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, tendo seu substitutivo aprovado. Agora ele se encontra na Comissão de Assuntos Econômicos: "Por que um Banco Central autônomo? Dentre os fundamentos teóricos da autonomia de um Banco Central, o mais influente aponta a existência de um viés inflacionário decorrente de uma falta de credibilidade da política monetária, que surge da existência de vários objetivos a nortearem a ação de um Banco Central, alguns dos quais incompatíveis com o controle da inflação".

A proposta de autonomia do BC, na opinião de ACM Junior, tem o intuito de perseguir a estabilidade de preços e possibilitar que sejam tomadas "as decisões necessárias no justo momento em que podem ser exigidas medidas duras ou pouco populares".

O chefe do Departamento Econômico da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e membro do Conselho de Planejamento Estratégico da Fecomercio-SP, Carlos Thadeu de Freitas Gomes, também defendeu a autonomia formal do Banco Central. "Eu parto do pressuposto de que o Banco Central tem de ter autonomia formal legal, porque inclusive num

processo de transição política como nós estamos vivendo hoje, se ele tivesse essa independência formal, ficaria muito mais fácil o Banco Central conduzir a política monetária sem ruído, sem incertezas, porque as regras do jogo iriam continuar no próximo governo, quem quer que fosse o presidente", destacou.

O presidente do Sinal, Sérgio Belsito, questionou o senador ACM Junior se o seu projeto contempla a criação da taxa de fiscalização: "Sabemos que existe uma rejeição muito grande do sistema financeiro a essa taxa de fiscalização, mas ela tem de ser cobrada, assim como a própria CVM já cobra. Seria sobre serviços prestados pelo Banco Central e asseguraria a receita que o banco necessita para tocar suas atividades. Mas eu gostaria de saber se no projeto a intenção era somente fazer a cobrança da taxa ou transformar realmente o Banco Central e dar a ele uma autonomia orçamentária". O Senador respondeu que a cobrança dessa taxa "seria o embrião dessa autonomia, porque receita é o passo primeiro para autonomia orçamentária".

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

ACM Junior e Isaac Sidney defenderam a manutenção da atual composição do Conselho Monetário Nacional (CMN): ministros da Fazenda e do Planejamento e o presidente do Banco Central. A ampliação do CMN, para o senador, o transformaria em um "palanque". Para Sidney, o Conselho é um órgão decisório, não de discussão. "Para isso nós temos outros fóruns institucionalmente criados, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que é integrado por representantes da sociedade, empresários e trabalhadores do Estado", argumentou.

EXPANSÃO DA RELAÇÃO CRÉDITO/PIB É ESSENCIAL PARA O CRESCIMENTO CONTINUADO DA ECONOMIA

A novidade no mundo são os países emergentes. Se tomarmos esse bloco que são os BRICs, que até muitos podem dizer extremamente heterogêneo, um bloco de países que mais competem do que cooperam, mas do ponto de vista de regulamentação de sistemas financeiros nacionais e internacionais possuem muitos interesses em comum e atuam de maneira bastante unificada no G-20. Não é um bloco qualquer.

Somados, esses países são economias que superam a União Europeia e superam os Estados Unidos. Hoje, praticamente 50% do crescimento do mundo se explicam pelo crescimento desse bloco, a China com uma preponderância nada desprezível e a Rússia enfrentando várias dificuldades. Mas o que é importante dizer é que nós temos um mundo reconfigurado, os vários países que apresentaram milagres nos últimos anos, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, poderíamos dizer que eram quase protetorados dos Estados Unidos, como foram os casos da Alemanha e do Japão, que de

"Hoje, praticamente 50% do crescimento do mundo se explicam pelo crescimento dos BRICs, a China com uma preponderância nada desprezível"

Milko Matijascic *é graduado em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestre em ciência econômica pela Universidade Estadual de Campinas em 1991, doutor em ciência econômica pela Universidade Estadual de Campinas em 1996 e curso técnico profissionalizante em Science e Economique Sociale pela Academia de Poitiers, no ano de 1983. Atualmente é assessor técnico da presidência do Ipea.*

certa maneira foram ocupados e utilizados no momento da Guerra Fria e da corrida armamentista.

Os novos grandes players não aparecem na mesma circunstância e isso está modificando muito rapidamente o mundo. Na perspectiva de pouco mais de uma década, é provável que os países ditos emergentes, ou em desenvolvimento, vão ter uma participação de capital próxima de 50% do capital do FMI. É óbvio que isso vai mudar bastante a maneira de agir do sistema financeiro internacional. A participação dos países emergentes nos mercados já chegou, pouco antes da crise, a superar em termos do PIB a dos países mais desenvolvidos. Pouco antes da crise nós já vemos uma participação no mercado mais importante em países emergentes do que em países industrializados. Isso nunca foi muito importante nessas economias e houve essa modificação bastante fundamental nos últimos tempos, que muda muito o aspecto do sistema financeiro internacional.

"Na perspectiva de pouco mais de uma década, é provável que os países dito emergentes, ou em desenvolvimento, vão ter uma participação de capital próxima de 50% do capital do FMI"

A Bolsa de Xangai tem sido bastante proeminente, as bolsas da Índia têm grande volume de transações e a Bovespa, com participação de destaque em conjunto com a BM&F. Ou seja, a capitalização de mercado de países emergentes é cada vez mais importante. Embora ela se concentre no foco asiático, o Brasil se apresenta de maneira bastante importante, secundado pelo México.

Comparado com o de países desenvolvidos, ainda é um nível de capitalização modesto, mas não um nível de capitalização desprezível, apenas para comparar algumas das bolsas mais importantes. Na capitalização de mercado Brasil versus países emergentes, vemos novamente a Índia e a China numa posição importante, mas o Brasil também numa posição de destaque. Ou seja, quando vamos lidar com sistemas financeiros avançados e sofisticados, temos que dizer que o Brasil já é, do ponto de vista de mercado, uma bolsa sofisticada e que trabalha com níveis de capitalização bastante importantes. Essa realidade é talvez a primeira que precisa ser considerada no momento em que se discute a reforma do sistema financeiro nacional. Nós estamos diante de uma nova realidade de mercados muito mais ativos, muito mais abrangentes, em que o sistema financeiro deixa de estar muito condicionado pelo Estado e pelas condicionantes envolvidas na dívida pública para atuar de maneira mais

rápida e mais ativa junto a esses mercados. Novamente em relação a algumas bolsas, em termos de negociação, as diferenças com relação à China e países desenvolvidos são maiores, ou seja, o volume negociado no dia a dia ainda é um volume um pouco menor do que os níveis de capitalização apresentados, o que não significa que não esteja em evolução. Mas um sistema financeiro renovado pode fazer com que esse volume de negócios seja mais ativo e um volume de negócios mais ativo certamente torna a economia brasileira mais competitiva e mais atuante do ponto de vista dos serviços, o que nos parece muito importante sob esse prisma.

Em termos de valores negociados, o total negociado em relação ao PIB ainda é modesto, mas crescendo mais rápido e já adquirindo dimensões importantes. Em termos da relação crédito/PIB, o Brasil se aproxima da marca de 50% e vem crescendo francamente desde 2002, recuperando o que havia antes de 1994 e, inclusive, ultrapassando. Houve uma expansão de mais de 70% nos últimos dez anos e essa expansão é absolutamente fundamental para dar sustentação ao crescimento continuado da economia brasileira. Ou seja, nós precisamos reforçar esse movimento de crescimento e fazer com que esse movimento se aproxime de alguns dos países mais desenvolvidos e não por isso, menos regulamentados. Se verificarmos os patamares da Alemanha ou dos Estados Unidos, são patamares muito mais elevados. Pode-se dizer que esses países estavam muito mais alavancados e estiveram muito mais sujeitos à crise, mas quando consideramos outros países que cresceram de maneira mais rápida nos últimos tempos, como é o caso dos Tigres Asiáticos, verificamos uma presença muito importante do crédito. Portanto, existe muito a fazer do ponto de vista do crédito, que parece ter um papel fundamental para melhorar os níveis de formalização da economia brasileira. Crédito mais barato e mais abundante certamente é uma forma de formalização da economia e de melhoria das relações de trabalho.

CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO

Se considerarmos as 20 maiores instituições, nós sempre tivemos um sistema bastante concentrado, o que não chega a ser uma grande novidade nem do ponto de vista mundial. Se partirmos de 2000, nós tínhamos um pouco mais de 78% dos 20 maiores bancos, em termos de *market share*. Hoje ultrapassa o patamar de 92%, ou seja, é um sistema bastante concentrado. Mesmo a abertura dos anos 90 não significou maiores níveis de competição. Isso,

no mínimo, deve servir como elemento de reflexão antes de propugnarmos ou de simplesmente repetirmos algumas políticas adotadas em outros países sem considerar o contexto brasileiro.

Outro ponto bastante importante é que o total de bancos diminuiu bastante e teve uma redução expressiva em termos de bancos públicos, também expressiva em termos dos bancos privados nacionais e os com capital estrangeiro, uma redução de número de instituições.

Os bancos de capital estrangeiro foram os que mais cresceram na economia brasileira no período mais recente, embora isso também já tenha mostrado uma inflexão. Ou seja, a economia vem mostrando um certo movimento de concentração. Precisamos refletir sobre esse ponto, se essa concentração ajuda ou é lesiva ao interesse brasileiro.

> **"Os bancos de capital estrangeiro foram os que mais cresceram na economia brasileira no período mais recente. Precisamos refletir se essa concentração ajuda ou é lesiva ao interesse brasileiro"**

Uma das questões que se pensou ao fazer uma abertura maior do mercado ao longo da década de 90, uma década vazia para o desenvolvimento econômico, era de que essa abertura estimularia a desconcentração regional no Brasil. Claramente, em dados que se alongam por pouco mais de uma década, nós verificamos que isso não é verdade. Se somarmos a região sudeste à região sul, a concentração é avassaladora, as outras regiões praticamente não existem. Podemos dizer que o norte e centro-oeste são regiões pouco populosas, mas isso não é verdade para o nordeste. Então nós precisamos pensar em novas formas de atendimento bancário, de inclusão bancária para essas populações. A região norte tem a média de população por agência elevada, no nordeste este também é um dado preocupante. Os mesmos dados são muito menores no sudeste e no sul, mas se formos comparar com outros países o número de habitantes por agência ainda é bastante grande. Podemos dizer que as tecnologias de automação bancária e de internet podem substituir o atendimento em agência, mas nós temos que matizar, já que os nossos níveis de escolaridade, além de ainda permanecerem relativamente baixos, são de má qualidade. Então o que nós verificamos muitas vezes é que essa população precisa de uma assistência. Em que pese que o correspondente bancário exerça uma importante função e que deve ser elogiado ao máximo, ele não pode substituir o atendimento bancário especializado. Nós vemos

que o padeiro faz as funções do correspondente bancário em algumas cidades do país. É elogiável que o faça, mas ele mistura a contabilidade da padaria com a contabilidade bancária. Enfim, nós temos situações verdadeiramente desesperadoras desse ponto de vista e é preciso que o poder público reaja, porque o Ipea vê a inclusão bancária e o serviço bancário como um atendimento de política pública da mesma importância que o saneamento ou serviços de telecomunicações. É uma necessidade pública e precisamos pensar em conjunto nesse ponto de vista.

Em termos de distribuição de agências, verificamos uma enorme concentração nas 27 capitais do país e 478 municípios ainda sem agência bancária. Podemos pensar em substitutos, mas temos que considerar as carências do país, isso é um drama inclusive para os programas sociais do governo. O Brasil evoluiu bastante. Em 1980 era uma agência a cada 653 quilômetros quadrados, esse número se reduz a 425, após ter subido um pouco até os anos 2000 e vem diminuindo novamente.

"Os bancos estrangeiros acabaram se limitando a certos nichos, que um professor meu brincava dizendo que eram boutiques financeiras"

A DISTRIBUIÇÃO DE AGÊNCIAS POR BANCO E ORIGEM DO CAPITAL

Os bancos públicos representam 40% das agências do país, embora sendo 9% das instituições. Cumprem um papel destacado e representavam um papel ainda maior quando havia os bancos estaduais. Os bancos privados cobrem uma parte ainda significativa, mas certamente muito concentrados nas capitais, os nacionais com participação estrangeira também e os bancos estrangeiros acabaram se limitando a certos nichos, que um professor meu brincava dizendo que eram boutiques financeiras que apresentam produtos extremamente sofisticados, mas destinados a um público muito restrito.

É importante numa economia que se sofistica, principalmente num mercado de capitais como o nosso, mas de qualquer maneira insuficiente para atender as grandes necessidades existentes ao longo do território nacional. O acesso bancário no Brasil está em boas condições por 100 mil habitantes em comparação a alguns países, mas em condições bastante inferiores a alguns países desenvolvidos, ou seja, o desenvolvimento requer maior presença bancária.

Em termos de desafios e reflexões, no momento em que estamos pensando na reforma do sistema financeiro brasileiro, temos também que pensar como vai ser a reforma do sistema financeiro internacional. Hoje, vários dos regulamentos existentes não são próprios para o interesse do Brasil. Algumas coisas podem e devem ser modificadas. Alguns regulamentos inibem uma determinada atuação bancária, como não inibiram em outros países que promoveram seu processo de desenvolvimento. Não estamos dizendo que não precisa haver melhor regulação bancária ou que não é preciso uma mudança do sistema financeiro nacional. O Brasil tem tido uma presença bastante importante desse ponto de vista.

> **"Desenvolvimento sustentado em níveis elevados, como na China e na Índia e que desejamos retomar para o Brasil, não será possível sem um sistema de crédito competitivo e bem capilarizado"**

A segunda questão é o desafio de fazer com que os bancos tenham uma presença maior no crédito, seja para a pessoa física, seja para a pessoa jurídica, bem como reduzir o *spread*. É importante repetir que o desenvolvimento sustentado em níveis elevados, como vimos na China e na Índia nas últimas décadas e que desejamos retomar para o Brasil, não será possível sem um sistema de crédito competitivo e bem capilarizado.

Essas questões são muito importantes e o papel do Banco Central é absolutamente fundamental para ultrapassarmos essa barreira. Os bancos prestam um enorme serviço, é um negócio bem rentável e consolidado no Brasil, mas ainda está devendo em termos de atendimento para as populações mais pobres e mais humildes. Quando nós conseguirmos atingir esse interior profundo do Brasil, poderemos ver profundas revoluções nesse país, que são importantes inclusive no que diz respeito a uma ocupação racional do território brasileiro e de promover o progresso dessas comunidades. Evita inclusive esses níveis fortes de migração que em certas áreas ainda existem no Brasil, que venha a aumentar o problema de metropolização da pobreza e das dificuldades enfrentadas pelas políticas públicas.

MARCO NORMATIVO

Precisamos não só de um marco normativo específico como, possivelmente, de políticas públicas específicas. O marco normativo seria, talvez, criar mecanismos de estímulo para a instalação de serviços bancários. Estes não

precisam ser necessariamente agências. Estamos numa era de telecomunicações avançadas. Estamos discutindo no Ipea uma ideia de um agente de microfinanças ou de microsseguros em muitas localidades do país. O que seria isso? Seria emprestar um pouco da experiência com os agentes comunitários de saúde, formar alguém da comunidade em questões básicas de microfinanças, microsseguros e técnica bancária, para que essas pessoas, dentro das suas comunidades, saibam de oportunidades de negócios e transmiti-las aos grandes centros. Todos os grandes bancos poderiam participar disso de maneira comum. O desenho da proposta ainda não está totalmente feito, mas seria obter instrumentos de crédito, seguros ou mecanismos de depósitos, promovendo a concorrência. Esse agente atua procurando condições junto a todos os bancos e os bancos à distância podem competir oferecendo as melhores condições possíveis para essas pessoas, nessas comunidades. Precisamos da inovação, precisamos usar melhor a tecnologia a nosso favor e precisamos de um marco regulatório também. Ou seja, que uma parte das reservas que existem hoje na economia e no sistema bancário possa ser utilizada para promover o desenvolvimento, principalmente dessas pequenas localidades ou de áreas e setores que sejam de interesse estratégico para o Brasil.

"Precisamos que uma parte das reservas que existem na economia e no sistema bancário possa ser utilizada para promover o desenvolvimento, principalmente nos setores de interesse estratégico para o Brasil"

Senador Antonio Carlos Magalhães Junior

É PRECISO IMPERMEABILIZAR O BANCO CENTRAL

Por que um Banco Central autônomo? Dentre os fundamentos teóricos da autonomia de um Banco Central, o mais influente aponta a existência de um viés inflacionário decorrente de uma falta de credibilidade da política monetária, que surge da existência de vários objetivos a nortearem a ação de um Banco Central, alguns dos quais incompatíveis com o controle da inflação. No momento em que outros interesses podem chegar ao Banco Central, interesses inclusive políticos, nós obviamente distorceremos os objetivos de política monetária. Portanto, é preciso impermeabilizar o Banco Central e evitar que essas injunções de várias naturezas, inclusive políticas, venham a prejudicar o controle da inflação.

Por que um Banco Central autônomo, novamente? A solução adotada por vários países de um Banco Central independente caracteriza essa independência por mandato fixo dos seus dirigentes e por mecanismos de prestação de contas à sociedade. Tem gerado bons resultados ao despolitizar a atuação do BC e alongar os horizontes para a condução da política monetária, ambos fatores de redução de incertezas na economia.

"A solução adotada por vários países de um Banco Central independente caracteriza essa independência por mandato fixo dos seus dirigentes e por mecanismos de prestação de contas à sociedade"

Senador Antonio Carlos Magalhães Junior *(DEM-BA), membro titular da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. Na CCJ, o senador Antonio Carlos Magalhães Junior foi responsável pelo parecer consolidando as proposições em tramitação que tratavam da autonomia e organização do Banco Central, do regime de cobrança de tarifas e da regulamentação das empresas administradoras de cartão de crédito.*

Por que um Banco Central autônomo? Perseguir a estabilidade de preços e tomar as decisões necessárias no justo momento em que são exigidas podem ser muitas vezes medidas duras ou pouco populares. Pressupõem um arcabouço legal que garanta restrições a demissões de dirigentes do Banco Central, mandatos fixos e escalonados. Há necessidade da reserva legal.

Por que a autonomia informal não serve? Porque autonomia tutelada não é autonomia. Não é autônomo um Banco Central cuja liberdade de ação é apenas concedida, mesmo que amplamente, pelo Poder Executivo. É o caso que nós temos hoje, isso pode ser retirado a qualquer momento, podia ser cassado a qualquer tempo, sob qualquer pretexto ou circunstância política.

Tampouco é integralmente autônomo um banco que dispõe sobre instrumentos, mas não sobre seus objetivos. O banco tem os instrumentos de política monetária, mas se ele não puder fixar os objetivos, isso fará com que as influências do governo acabem atingindo esses objetivos. Portanto, não é usar livremente os instrumentos, é fixar os objetivos de política monetária.

"Não é autônomo um Banco Central cuja liberdade de ação é apenas concedida, mesmo que amplamente pelo Poder Executivo, como nós temos hoje"

Não é autonomia parcial, como se isso fosse possível, o que nós temos hoje é autonomia concedida informalmente, que mantém pairando uma indesejável insegurança jurídica sobre a economia de um país, sutil nos momentos de bonança, mas que pode ser fatal em situações de crise, quando se espera agilidade, independência e descortínio da autoridade monetária.

A ideia era criar um Conselho Financeiro Nacional, só que a iniciativa de criação do conselho não pode ser do Legislativo, tem que ser do Executivo. Eu simplesmente nesse momento mudei o nome do conselho financeiro, não alterei a composição, porque não pode ser de iniciativa do Poder Legislativo. O Poder Executivo, sim, poderia tomar a iniciativa de modificar a estrutura do atual Conselho Monetário, que seria o Conselho Financeiro. Então foram mantidos os três membros com mandato de quatro anos e também a comissão de recursos do sistema financeiro.

O projeto também cria uma parte de fiscalização a ser paga pelas instituições do sistema financeiro ao Banco Central, com o objetivo de custear as atividades de fiscalização e supervisão do sistema financeiro. São mantidas as atuais funções do BC, instituição responsável pela formulação e execução das

políticas monetária e cambial e pela fiscalização das instituições financeiras. E define como objetivo principal do Banco Central a defesa da estabilidade de preços.

O projeto original previa a redução do número de membros da diretoria, de nove para seis. Mantivemos a composição atual. Criamos sistemática de fiscalização pelo Congresso Nacional sobre a implementação e execução das políticas monetária e cambial, o que proporcionará maior transparência e legitimidade à condução dessas políticas.

> **"Acreditamos firmemente que a autonomia do BC fortalece as instituições e as decisões que precisar tomar para alcançar metas de inflação com menor sacrifício em termos de taxa de juros"**

Acreditamos firmemente que a autonomia do Banco Central fortalece as instituições e as decisões que precisar tomar para alcançar metas de inflação com menor sacrifício em termos de taxa de juros. O projeto propõe que os diretores do banco sejam nomeados pelo presidente da República, com mandatos renováveis de quatro anos, deixando seus mandatos apenas por vontade própria ou iniciativa do presidente da República, devidamente justificada e aprovada pelo Senado. Ou seja, atualmente nós temos a aprovação da nomeação, agora seria aprovação da nomeação e aprovação da demissão também. Se houvesse um motivo político ou uma situação que não fosse justificável, o Congresso poderia recusar a demissão.

Para reforçar a autonomia, os mandatos do presidente da República e da diretoria do Banco Central não devem ser coincidentes. Por isso propusemos que o primeiro mandato da diretoria termine durante o andamento da legislatura federal seguinte. Propomos um limite de participação acionária de membros da diretoria do BC e seus parentes até segundo grau em instituições financeiras até em 1% do valor do capital da instituição, para evitar vinculações maiores com participações em instituições financeiras. São privativas destas instituições as atividades de intermediação dos mercados financeiros. Isso já existe, mas é só para reforçar e aí entram as administradoras de cartão de crédito, porque na verdade elas são instituições financeiras. Não há sentido em que elas não sejam controladas pelo Banco Central. Portanto, a novidade aí é exatamente a inserção das administradoras de cartão de crédito.

A concessão de licença para instituições financeiras que trabalhem exclusivamente na oferta de empréstimos e não captem recursos no país passará a ser

feita por processo simplificado. Estas instituições somente poderão realizar operações com recursos de natureza fiscal e orçamentária após comprovado o efetivo ingresso dos recursos fiscais alocados. Diferentemente do projeto original, que determinava que a disponibilidade de caixa do poder federal fosse depositada em qualquer instituição financeira federal, mantivemos a norma de que os referidos recursos continuem sendo depositados no Banco Central.

> **"Estamos fazendo a autonomia do Banco Central e a reformulação da Lei 4.595"**

Também fizemos alterações no sistema de garantia de depósitos e aplicações, criando o fundo de garantia de depósitos em substituição ao fundo garantidor de crédito. Para avançar em que? Possibilidade de diferenciação da contribuição para o fundo de acordo com os riscos incorridos pelas instituições financeiras, possibilidade do fundo financiar reestruturações societárias de instituições financeiras insolventes, de forma que o custo desse tipo de intervenção deixa de ser do Banco Central.

Para melhorar o projeto, retiramos a menção ao valor máximo garantido pelo depositante, isso foi delegado ao conselho financeiro. Tornamos obrigatória a consideração dos riscos na definição de contribuição do fundo e eliminamos referência à liquidação judicial, de modo que as instituições financeiras continuem sob o regime da liquidação extrajudicial.

Estamos fazendo a autonomia do Banco Central e a reformulação da Lei 4.595, aí chegamos nas penalidades aplicáveis ao sistema. O projeto avança em relação à 4.595, pois relaciona o valor máximo da multa ao valor das operações irregulares. O projeto original definia o prazo de prescrição das infrações em oito anos, optamos pelo prazo prescricional de dez anos definido pelo Código Civil. O projeto estabelecia dez anos para inabilitação para o cargo de administrador, optamos por manter a possibilidade de inabilitação permanente. O projeto suspendia as penas de advertência e multa a partir da apresentação do recurso contra decisão do Banco Central, decidimos eliminar essa suspensão, pois ela criava incentivos à apresentação de recurso como forma de protelar a imposição das penas.

O SINAL, O SISTEMA FINANCEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O Sistema Financeiro sempre obteve ganhos excessivamente altos no Brasil. Nos tempos de inflação elevada, ganhava com o *floating*. Como é sabido, a inflação despencou a níveis razoáveis a partir de 1994. E o que aconteceu com os bancos? Alguns quebraram, outros se fundiram, mas a maioria continuou a elevar seus ganhos com a estratégia de elevar às alturas as tarifas pagas pelos clientes e emprestar a taxas indecentes e sem risco ao setor público.

Em um país em que o papel dos bancos tem sido lucrar ao máximo em detrimento da sociedade, soa estranho tentar relacionar sistema financeiro ao desenvolvimento nacional. O debate, no entanto, é fundamental para que o país possa realizar plenamente seu potencial.

Para que mesmo deveria servir o Sistema Financeiro Nacional? Deveria auxiliar no desenvolvimento do Brasil através da intermediação financeira. Ora, mas não é exatamente o que os bancos fazem? Sim, é fato que os bancos emprestam e financiam,

"Em um país em que o papel dos bancos tem sido lucrar ao máximo em detrimento da sociedade, soa estranho tentar relacionar sistema financeiro ao desenvolvimento nacional"

Sérgio da Luz Belsito *foi o coordenador das Mesas de Abertura, Visão de Futuro do SFN (onde também foi palestrante), e de Encerramento do Seminário de Regulamentação do Art. 192 da CF. Formado em Ciências Contábeis com curso de especialização em auditoria pela USP; Experiência no mercado - Gerenciamento de crédito bancário e em conta no Banco do Estado da Guanabara de 1972 a 1976. No BC é servidor da ativa, desde 1976, tendo trabalhado na área de fiscalização do mercado de capitais e financeiro, exercendo as funções de Inspetor, Supervisor e Chefe de Fiscalização no Rio de Janeiro. Foi diretor do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro - BD RIO, em regime especial de 1986 a 1987. Atuou como Interventor e liquidante extrajudicial de empresas financeiras, período de 1983 a 1985. Atuou como perito judicial e assistente de perito em processos de liquidações judiciais. Presidente nacional do Sinal no período de 2001 a 2004 e a partir de 2009.*

mas o fazem em níveis baixíssimos, se comparados à maioria dos países, e a custos sociais proibitivos.

Qual o motivo? Os bancos se justificam alegando legislação deficiente, incerteza jurídica e impostos elevados. Curioso que alguns dos empecilhos foram removidos, mas o *spread* bancário permaneceu elevadíssimo.

> **"É preciso regulamentar o art. 192 para estabelecer regras que aumentem a competição, promovam a desintermediação bancária dos meios de pagamento e melhorem a ação supervisora do Estado"**

O diagnóstico do Sinal é diferente. O Sistema Financeiro é oligopolizado, a ação supervisora estatal é deficiente e, principalmente, o sistema é regido por uma lei de 1964, anterior à Constituição de 1988 e antiquada para a economia atual, cujas disposições mais avançadas não foram colocadas em prática pela autoridade monetária.

É preciso, portanto, regulamentar o art. 192 para estabelecer regras que aumentem a competição, fomentem os meios alternativos de crédito, promovam a desintermediação bancária dos meios de pagamento – retirando dos bancos receita cativa e forçando o aumento do nível de crédito concedido – e melhore a ação supervisora do Estado por meio do fortalecimento de seus agentes, caso do Banco Central.

Um sistema financeiro saudável, competitivo e adaptado a uma sociedade de consumo de massa, que amplie substancialmente o montante de recursos dedicados a empréstimos e financiamentos e cobre taxas socialmente justas certamente estará contribuindo com o desenvolvimento do Brasil.

Por um sistema financeiro cidadão!

Inclusão Bancária e Responsabilidade Socioambiental

O art. 192 da Constituição Federal preconiza a estruturação de um SFN voltado à promoção do desenvolvimento equilibrado do País e servindo aos interesses da coletividade, entre os quais salientamos o acesso aos serviços bancários, fundamentais ao desenvolvimento das comunidades e cidadãos empobrecidos.

A atual legislação que regula o SFN – particularmente a Lei nº 4.595/1964 – carece de dispositivos que assegurem a consecução desses objetivos, muito embora estabeleça, em seu art. 29, que:

"Art. 29. As instituições financeiras privadas deverão aplicar, de preferência, não menos de 50% (cinqüenta por cento) dos depósitos do público que recolherem, na respectiva Unidade Federada ou Território." [1]

Tivessem as instituições financeiras observado tal preceito legal, a realidade brasileira seria significativamente distinta nos dias de hoje, redundando, por certo, na consecução, ainda que parcial, dos objetivos do art. 192.

São patentes, ao contrário, a dedicação das instituições do SFN aos ganhos especulativos, em detrimento do fomento às atividades de produção, e sua atuação disfuncional e omissa no que tange à promoção do desenvolvimento equilibrado do país. Importa destacar que esta não é uma questão moral: o capital financeiro, como é próprio do regime capitalista de produção, se orienta em busca de maior lucratividade e, sem dúvida, não é o segmento de crédito popular aquele que irá propiciar maior rentabilidade ao capital não-produtivo.

"São patentes a dedicação das instituições do SFN aos ganhos especulativos, em detrimento do fomento às atividades de produção, e sua atuação disfuncional e omissa no que tange à promoção do desenvolvimento"

A propósito, a recente tentativa de fazer chegar serviços financeiros aos que não têm acesso ao sistema bancário convencional, por intermédio de correspondentes bancários, corresponde a um desrespeito aos direitos trabalhistas, já que o balconista que irá prestar este serviço continuará subordinado às mesmas regras de sua atual ocupação profissional, apesar de exercer atividades próprias de bancários.

Um novo SFN deve não somente compreender a banca convencional, mas conceber, como protagonistas do processo, as iniciativas surgidas no seio das comunidades mais pobres [2], dentre as quais as "instituições populares de crédito" se destacam, já que a economia popular é uma realidade inequívoca em qualquer sociedade contemporânea e merece especial atenção em uma nova arquitetura financeira.

Essas, embora sejam instituições financeiras, não se equiparam em seus objetivos e natureza às tradicionais instituições de mercado. Necessitam, pois,

1 Este dispositivo (Art. 29/4.595) foi promulgado 13 anos antes do Community Reinvestment Act. (Decreto de Reinvestimento Comunitário) legislação norte-americana de 1977 que se lhe assemelha.

2 Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda Constitucional, que regulamenta o art. 192, criando os "Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário" e reconhecendo a existência de um segmento especificamente voltado ao crédito popular e local (PLP 93/2007 - http://www.camara.gov.br).

de um marco legal adequado à sua viabilidade, consolidação e especificidade. Nisso reside a essência da justiça social: tratar desigualmente os desiguais.

Por outro lado, a questão ecológica frequenta a agenda de debates em nível mundial e, ao propormos a regulamentação de nossa nova "carta bancária", necessariamente devemos estar atentos ao papel do SFN sobre esta questão ao financiar os projetos de investimento e o consumo de produtos – bens e serviços – das famílias.

"A questão ecológica frequenta a agenda de debates em nível mundial e, ao propormos a regulamentação de nossa nova 'carta bancária', necessariamente devemos estar atentos ao papel do SFN sobre a questão"

Empresas que não cumprem as legislações ambiental e trabalhista, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, além de sofrerem as devidas penalidades, não podem ter acesso aos serviços prestados pelo SFN.

Constatações dessa ordem dão a tônica ao nosso "Projeto 192": uma proposta de sistema financeiro que democratiza os serviços prestados à coletividade, com absoluto respeito aos direitos de seus usuários e incentivo à concretização de um novo padrão de desenvolvimento para o país.

Eis, portanto, o cerne do "Projeto 192": redesenhar, reorientar, redefinir o fluxo do capital financeiro em função dos interesses da coletividade, onde o Estado – vale dizer, a autoridade monetária – se faça presente com firmeza e com controle social em suas ações.

** O presente texto contou com a participação de outros dirigentes do Sinal.*

Mesa-debate

O SISTEMA FINANCEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Vagner (CUT), Mustefaga (CNA), Sílvia (Bacen), Flávio (CNI), Carlos (CNC) e Sabóia (CGTB)

O tema "O Sistema Financeiro e o Desenvolvimento Nacional" talvez seja a própria síntese da função do sistema financeiro e, portanto, da regulamentação do artigo 192. Essa mesa-debate foi coordenada pela chefe-adjunta do Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil, Sílvia Marques de Brito e Silva. Os debatedores foram o presidente da CGTB-SP, Paulo Sabóia; o secretário de Administração e Finanças da CUT, Vagner Freitas; o chefe do Departamento Econômico da Confederação Nacional do Comércio (CNC), Carlos Thadeu de Freitas Gomes; o gerente executivo de política econômica da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Flávio Pinheiro Castelo Branco; o representante da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Paulo Sérgio Mustefaga.

Atualmente, o sistema financeiro é regido pela Lei 4.595/1964 que, dispondo sobre as competências do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, suscita imensos debates sobre a necessidade de sua adequação à

relevância que o setor passou a ter na dinâmica da economia brasileira e internacional. Nada mais natural, portanto, que partissem dos representantes do setor produtivo os principais sinais de alerta em relação ao descompasso existente entre o que se espera e o que se tem do sistema financeiro nacional.

Para Sílvia Marques de Brito e Silva, eventuais lacunas precisam ser realmente preenchidas, mas "não podemos abandonar o que nós já conquistamos ao longo do tempo, particularmente porque isso confere flexibilidade ao processo e agilidade em momentos de crise". Na questão do compulsório, lembrou, "no momento mais crítico nós tivemos uma ação bem rápida e forte do Banco Central no sentido de assegurar que os recursos fossem liberados para a economia e particularmente para as atividades produtivas".

O economista da CNC considerou que princípios previstos na Lei 4.595 devem se mantidos, como a atuação em medidas preventivas, saneadoras, sistêmicas e de proteção ao depositante. "Outro ponto importante é o aperfeiçoamento das reservas bancárias. O artigo 164 da Constituição fala que o Tesouro tem que ter conta única no Banco Central, ao mesmo tempo o BC não pode financiar o Tesouro diretamente e nem indiretamente pela Constituição. Mas à medida que faltam reservas no sistema bancário, quando entra o Tesouro no mercado e toma recursos porque as pessoas estão pagando impostos, esse dinheiro vai para os cofres do Banco Central e faltam as reservas", afirmou Carlos Thadeu.

JUROS ALTOS E TÍTULOS PÚBLICOS

"Qual é a grande indagação que tem que ser feita aqui? Por que os bancos não emprestam muito para o setor privado no Brasil? É óbvio que o spread é muito alto. O *spread* é alto por quê? Por vários pontos, mas eles têm alternativas, têm a oportunidade de comprar títulos públicos a taxas reais magníficas, o preço não cai, o preço é único e não tem risco de crédito. Por que vai emprestar para o setor privado se tem todos os riscos possíveis e nem sabe precificar esse risco direito?", questionou.

Além da autonomia, com mandato próprio da diretoria, Carlos Thadeu defendeu que o BC tenha orçamento próprio. "Sem essa separação de contas, o Tesouro vai continuar sendo financiado pelo Banco Central. À medida que o Tesouro tem conta única no BC, há sempre o financiamento indireto, porque essa conta é remunerada e quando o Banco Central compra títulos no mercado, porque ele teve que comprar, isso vai para a carteira dele, ele tem um ganho e

vai para o Tesouro Nacional. Qualquer Banco Central independente do mundo tem separação do Tesouro Nacional", argumentou.

Para o presidente da CGTB-SP, Paulo Sabóia, é preciso ver os impeditivos que entravam o pleno desenvolvimento da nação brasileira. O ponto crucial, argumentou o sindicalista, é a saída de recursos do país: "Estamos com déficit nas transações correntes, que compromete o nosso desenvolvimento. Impulsionado por remessas de lucros e crescimento das importações em ritmo maior do que as exportações, esse déficit atingiu no primeiro trimestre a cifra de US$ 12,145 bilhões".

REMESSA DE LUCROS PARA AS MULTINACIONAIS

Sabóia destacou que a desnacionalização da economia propicia uma elevada remessa de lucros para as matrizes das multinacionais que, ao lado da explosão das importações, crescem a um ritmo maior que as importações e deterioram as contas externas. "Hoje, para equilibrar as contas é utilizado o chamado investimento direto estrangeiro. Esse nome engana muito, porque de investimento tem muito pouco. Segundo o próprio Instituto de Estudos para Desenvolvimento Industrial, os fluxos de natureza estritamente financeira responderam por 81,6% desses ingressos do investimento direto estrangeiro. Análises de agregados desses fluxos revelam que seus principais componentes foram as aplicações em renda fixa no país, ou seja, está entrando dinheiro principalmente dessa forma especulativa e as remessas para o exterior, somando-se serviços mais renda, somaram neste trimestre US$ 13,23 bilhões, é mais do que o dobro do investimento direto estrangeiro, que foi de apenas US$ 5,6 bilhões", sublinhou.

O dirigente da CGTB criticou a política de juros elevados praticada pelo BC: "A alta taxa de juros está sendo um desserviço à nação. Nós acabamos de constatar o PIB negativo em 2009 e logo após o freio na economia o BC aumentou os juros. Concretamente, juro alto trava o desenvolvimento que se faz necessário".

O economista Paulo Sérgio Mustefaga, representando o setor produtivo do campo, disse que há uma baixa relação crédito/PIB, elevada taxa de população por agência bancária e baixo acesso da população ao serviço bancário, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país. "O setor agropecuário não foge à regra e é um dos segmentos que também tem seu desempenho comprometido pelo funcionamento do sistema financeiro e do setor bancário", disse.

SISTEMA BANCÁRIO AQUÉM DAS NECESSIDADES DO DESENVOLVIMENTO

O sindicalista avaliou que os juros altos estão fomentando o desequilíbrio na economia brasileira, uma vez que são um forte atrativo de capital estrangeiro, destinado em grande parte para a especulação: "Nós temos que baixar o custo do dinheiro e a função do banco é emprestar. Temos condições de simplificar o que for necessário e ao mesmo tempo manter o rigor com o dinheiro público, porque não se pode viver aqui eternamente na base de a elite apoderar dos recursos públicos, de uma forma até imoral".

Conforme Paulo Sabóia, "o sistema financeiro tem de estar ligado diretamente e a serviço do financiamento do desenvolvimento nacional e o Banco Central tem um papel muito importante nesse sentido".

Ele criticou a composição do Comitê de Política Monetária (Copom) - que, em sua opinião, "é composto de entes formados ideologicamente no Fundo Monetário Internacional, ocupando esse posto que decide a taxa de juros" - e também a independência do Banco Central. "Ao contrário, ele tem que estar muito ligado à política do governo para o desenvolvimento nacional, ele tem de estar a serviço desse desenvolvimento. A mesma coisa vale para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que não pode majoritariamente financiar multinacionais, como acontece hoje", observou.

Mustefaga sublinhou que "o principal vínculo entre o setor agropecuário e o sistema financeiro nacional se dá através dos mecanismos de operacionalização da política de crédito rural. Observa-se nessa relação que há uma insuficiência no atendimento das relações que regem o crédito".

O assessor da CNA alertou para o problema da venda casada de produtos por parte dos bancos. "Para que o produtor rural consiga um financiamento, quando isso ocorre, geralmente está vinculado à venda de outros produtos como título de capitalização, seguros, consórcios, entre outras exigências postas como condição para a liberação do crédito. Normalmente são operações que encarecem ainda mais o custo dos financiamentos e comprometem a rentabilidade do negócio", ressaltou.

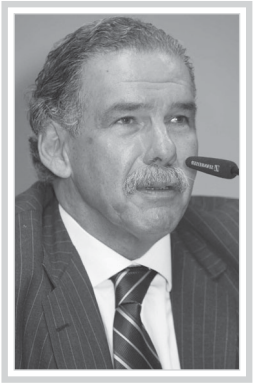
Para o economista, "o atendimento do sistema bancário está muito aquém das necessidades de desenvolvimento do setor agropecuário brasileiro, uma vez que exclui uma significativa parcela de produtores dos meios de financiamento oficiais, e os mantêm expostos a taxas de juros exorbitantes e a risco excessivo".

SEGURANÇA E BOM FUNCIONAMENTO

A proposta de regulamentação do artigo 192 da CNI é composta de quatro pontos: as competências e atribuições do Conselho Monetário Nacional, que seria o órgão maior regulador do sistema; o Banco Central, que seria o executor das políticas e da fiscalização; as próprias instituições financeiras, que são os agentes operadores; e alguns mecanismos para dar maior estabilidade e mais segurança ao sistema, como os fundos garantidores de crédito. "A função maior do Conselho Monetário Nacional seria regular o sistema financeiro, pautado na questão da estabilidade, da eficiência e da solvência do sistema. O foco maior é a questão sistêmica, a segurança e a garantia do bom funcionamento", observou Castelo Branco.

CONTRIBUIÇÕES PARA APRIMORAR UM SISTEMA FINANCEIRO MODERNO E EFICIENTE

Atualmente, grande parte da legislação existente para regular o SFN está sob as Leis nº 4.595, de 1964, e nº 4.728, de 1966. A primeira dispõe sobre "A Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências", e a segunda, versa sobre "O Mercado de Capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento".



Através destes dois dispositivos, como também da lei nº 6.385, de 1976, que criou a Comissão de Valores Mobiliários, o Sistema Financeiro Nacional, o Mercado de Capitais Brasileiro e inclusive a Bolsa de Valores estão adequadamente regulados. Além disso, o Banco Central possui autonomia, de fato.

Desde a criação de ambas as leis, a economia do país, como também as instituições financeiras passaram por grandes transformações. Hoje, o Brasil possui um sistema financeiro moderno e eficiente, embora existam algumas dissonâncias, especialmente no mercado de crédito, devidas aos elevados *spreads* bancários.

> **"O Brasil possui um sistema financeiro moderno e eficiente, embora existam algumas dissonâncias, especialmente no mercado de crédito, devidas aos elevados spreads bancários"**

Carlos Thadeu de Freitas Gomes *foi palestrante e debatedor do tema O Sistema Financeiro e o Desenvolvimento Nacional. Economista formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Economia pela FGV, com diversos artigos publicados em jornais e revistas especializadas e dois livros editados pelo IBMEC. Foi diretor do Banco Central por dois mandatos e Chefe de Departamento (DEMAB). Diretor Financeiro da Petrobrás. Atualmente é Chefe do Departamento Econômico da CNC e Consultor de Economia e membro do Conselho de Planejamento Estratégico da Fecomércio SP.*

Ainda sobre a lei nº 4.595, o esforço e a experiência acumulados ao longo dos mais de 40 anos sob as regras estabelecidas pelo referido dispositivo legal, não devem ser descartados ou abandonados. Assim, as diversas propostas que são feitas para a regulamentação do artigo 192 devem ser analisadas no âmbito operacional dos dispositivos legais já existentes, ou seja, o trabalho que se considera fazer é com o intuito de não modificar o *modus operandi* das operações já previstas nas leis atuais, as quais dispõem sobre o SFN.

Em recente proposta de anteprojeto de lei, colocado em audiência pública pelo Banco Central do Brasil, foram considerados quatro conjuntos de principais medidas que buscam aprimorar a capacidade de atuação da autoridade monetária na prevenção de situações que possam representar ameaça à estabilidade do sistema financeiro, conforme se descreve a seguir.

1) Medidas preventivas: ações a serem adotadas pelas instituições financeiras por determinação do Banco Central, visando afastar riscos de insolvência ou iliquidez. Entre tais medidas incluem-se limites operacionais compatíveis com a exposição ao risco e a elaboração, pelos gestores da entidade supervisionada, de plano de ajuste a ser submetido à aprovação do BACEN, indicando os meios para a correção de um problema identificado;

> **"As diversas propostas que são feitas para a regulamentação do artigo 192 devem ser analisadas no âmbito operacional dos dispositivos legais já existentes"**

2) Medidas saneadoras: dizem respeito às iniciativas a serem adotadas pelo Banco Central, com o intuito maior de promover a saída organizada do sistema financeiro, de instituições ilíquidas, insolventes, ou que não atendam aos requisitos mínimos exigidos pela legislação e regulamentação vigentes, minimizando os prejuízos causados aos depositantes e à sociedade. A proposta do BACEN prevê que a liquidação passe a ser conduzida no âmbito do Poder Judiciário, sob regime de falência com base na Lei nº 11.101. A intervenção da autoridade monetária tem como propósito preparar a instituição para a falência, mediante a prática dos atos de gestão estritamente necessários à manutenção da integridade de seu acervo;

3) Medidas sistêmicas: conjunto de providências que devem ser adotadas pelo Banco Central, respaldadas em deliberação do Conselho Monetário Nacional (CMN), objetivando debelar ou prevenir crises sistêmicas ou situações que representem grave ameaça à estabilidade do SFN, ou ao normal funciona-

mento do Sistema de Pagamentos Brasileiro. Tais medidas incluem a previsão do Regime de Administração Especial e a concessão de empréstimos excepcionais do Banco Central às instituições financeiras, entre elas, prestadores de serviços de compensação e liquidação e à entidade administradora do fundo de proteção a depositantes;

4) Medidas de proteção a depositantes: disciplinam o funcionamento de entidade especialmente constituída, que terá *status* de instituição financeira, com a finalidade de administrar fundo destinado a proteger depositantes de prejuízos resultantes da insolvência das instituições detentoras dos seus ativos. O objetivo dessas medidas é valorizar a instituição administradora do fundo de proteção aos depositantes para que possa ter participação mais ativa na execução de medidas preventivas e saneadoras, atuando em consonância com as prerrogativas e competências institucionais do BACEN. Para a sua consecução, a proposta do Banco Central estabelece regras gerais de governança e de administração dos ativos do fundo, além da possibilidade jurídica de a atual entidade garantidora de crédito (Fundo Garantidor de Créditos - FGC) se adequar às normas legais propostas.

"Órgãos internacionais, sobretudo o BIS, do qual o Brasil faz parte, estão concentrando esforços para aprimorar a regulamentação financeira global, incorporando as lições aprendidas na última crise"

Tais iniciativas buscam, outrossim, assegurar a eficácia e a eficiência das ações voltadas para o saneamento do SFN. São medidas que incorporam as melhores práticas internacionais sobre o tema, bem como as mudanças institucionais promovidas na legislação brasileira, nos últimos anos, em especial a Lei nº 11.101, de fevereiro 2005.

Órgãos internacionais, sobretudo o BIS, do qual o Brasil faz parte, estão concentrando esforços para aprimorar a regulamentação financeira global, incorporando as lições aprendidas na última crise. Desta forma, faz-se necessário acompanhar as novas diretrizes que estão surgindo, para as quais o país tem contribuído, através da elaboração de novas propostas regulatórias.

Como já citado anteriormente, se por um lado é importante reduzir os *spreads* bancários, por outro está claro que algumas distorções observadas na estrutura dos bancos comerciais podem ser corrigidas ou mesmo amenizadas, por meios regulatórios simples, adicionais e complementares aos já existentes.

Neste sentido, algumas das iniciativas que podem ser consideradas, no

âmbito da lei nº 4.595, para, entre outras coisas, aumentar a eficácia do SFN, é, por exemplo, a caracterização das empresas administradoras de cartões de crédito e débito como instituições financeiras. Ao serem assim classificadas, elas serão reguladas pelo Banco Central. Há, inclusive, projeto de lei, PLS nº 678, de 2007, que inclui as empresas participantes da indústria de cartões de crédito e débito entre as instituições financeiras.

> **"Algumas das medidas que podem ser consideradas para aumentar a eficácia do SFN é a caracterização das empresas administradoras de cartões de crédito e débito como instituições financeiras"**

Então, o arcabouço legal em vigor atualmente no país, na forma das leis nº 4.595 e nº 4.728, em seu amplo sentido é consistente e abrangente. Grandes reformas nos referidos dispositivos legais devem ser bem delineadas uma vez que, no caso de haver alguma lacuna surgida com a implementação de grande reforma, as operações no SFN e as demais regras por ele previstas podem ficar suscetíveis, agregando imprevisibilidade dentro dele próprio.

Assim, ainda que se reconheça que mudanças, em aspectos específicos, sejam necessárias, estas devem ser avaliadas com cautela. Uma alternativa para dar tratamento à determinadas propostas para regulamentação do SFN (art. 192, CF), tal como a condição da indústria de cartões de crédito e débito, seria a realização de audiência pública, em que seriam ouvidos os Ministros da Fazenda, do Planejamento, os Presidentes do Banco Central, do Banco do Brasil e do BNDES, além de reconhecidos estudiosos e economistas, dentre os quais alguns passaram pela Diretoria do BACEN.

Paulo Teixeira Sabóia

REFORMAR O SISTEMA FINANCEIRO PARA QUE SEJA FINANCIADOR DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O Brasil atingiu um grau de crescimento que é consistente, que nos dá condições de atingir um desenvolvimento sustentado. Mas precisamos enxergar a situação que nós estamos vivenciando, precisamente as pressões para que o desenvolvimento não ocorra, quais são os impeditivos para que não tenhamos essas condições possíveis.

Hoje, o ponto crucial é a saída de recursos do país. Estamos com déficit nas transações correntes, que compromete o nosso desenvolvimento. Impulsionado por remessas de lucros e crescimento das importações em ritmo maior do que as exportações, esse déficit atingiu no primeiro trimestre a cifra de US$ 12,145 bilhões. Pode-se pensar que estamos comercialmente mal, que estamos exportando pouco. Mas, não. Nós somos superavitários na balança comercial, só que o superávit vem caindo cada vez mais. Se pegarmos um período não tão longo historicamente, no governo anterior, nós aumentamos em muito as exportações, dez vezes mais, conseguimos ocupar um espaço espetacular. Mas o que ocorreu? Começou a haver um processo também de desnacionalização da nossa economia, quando queriam tapar rombos fi-

"Impulsionado por remessas de lucros e crescimento das importações em ritmo maior do que as exportações, o déficit nas transações correntes atingiu no primeiro trimestre a cifra de US$ 12,145 bi"

Paulo Teixeira Sabóia *é tesoureiro do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Tecnologia da Informação do Estado de São Paulo, presidente da CGTB-SP, membro da Comissão de Controle Financeiro da Federação Sindical Mundial (FSM) e da Comissão de Relações Internacionais do Ministério do Trabalho e Emprego.*

nanceiros com a queima de patrimônios, tivemos 121 empresas que passaram para mãos estrangeiras e uma boa parte delas financiadas com recursos nacionais do BNDES. Outras estatais passaram para o setor privado nacional como a Vale do Rio Doce, para não falar das outras centenas de empresas, bancos, portos, e indústria química.

Hoje, para equilibrar as contas é utilizado o chamado investimento direto estrangeiro. Esse nome engana muito, porque de investimento tem muito pouco. Segundo o próprio Instituto de Estudos para Desenvolvimento Industrial, os fluxos de natureza estritamente financeira responderam por 81,6% desses ingressos do investimento direto estrangeiro. Análises de agregados desses fluxos revelam que seus principais componentes foram as aplicações em renda fixa no país, ou seja, está entrando dinheiro principalmente dessa forma especulativa e as remessas para o exterior, somando-se serviços mais renda, somaram neste trimestre US$ 13,23 bilhões. Isso é mais do que o dobro do investimento direto estrangeiro, que foi apenas US$ 5,6 bilhões. Então, qual a conclusão dessa conta? A desnacionalização da economia está provocando um processo forte de remessa de dinheiro para fora do país. O sistema financeiro é o calibrador desse processo todo, em especial na política de juros. À medida que se estabeleceu um alto patamar dos juros, que atua também na pressão do câmbio, nós temos hoje um câmbio que está sobrevalorizado, dificultaram-se enormemente as exportações.

> **"Os fluxos de natureza estritamente financeira responderam por 81,6% dos ingressos do investimento direto estrangeiro. Está entrando dinheiro principalmente dessa forma especulativa"**

A procura de insumo externo também aumenta muito e nós tivemos uma exportação significativa de US$ 39,230 bilhões, mas as importações chegaram a US$ 38,33 bilhões, a quase totalidade delas foi das multinacionais comprando das suas matrizes. Aí se vê que existe outra fórmula de exportação de riqueza, que está ocorrendo através dessa espoliação que macula e trava o nosso desenvolvimento.

A desnacionalização também está atingindo em cheio uma matriz energética em que nós somos pioneiros, o etanol, que hoje está praticamente controlado pelas multinacionais.

Nós estamos às vésperas de dar um salto espetacular neste país. Graças à Petrobrás, o Brasil já é autossuficiente em petróleo, com 14 bilhões de barris de reserva. Vai saltar para 100 bilhões de barris de reserva com o pré-sal. Isso

nos dá a possibilidade de desenvolvimento, se forem garantidos nos projetos que estão em votação no Congresso Nacional o sistema de partilha e o fim dos leilões.

Os Estados Unidos, a maior economia do mundo, têm as suas máquinas, eles rodam dinheiro sem lastro e inundam a economia no mundo com dólares. É preciso analisar essa questão e ver as formas de proteção a esse processo.

O Comitê de Política Monetária (Copom) é composto por entes formados ideologicamente no Fundo Monetário Internacional, ocupando esse posto que decide a taxa de juros. Muitos falam que tem de haver independência do Banco Central. Ao contrário, ele tem que estar muito ligado à política do governo para o desenvolvimento nacional, ele tem de estar a serviço desse desenvolvimento. A mesma coisa vale para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que não pode majoritariamente financiar multinacionais, como acontece hoje. É um círculo vicioso que se cria de fortalecimento de saída de volumes enormes de dinheiro da economia. Há um empenho muito grande para se ter um processo de crescimento, mas que é minado por estruturas do próprio governo.

"Muitos falam que tem de haver independência do Banco Central. Ao contrário, ele tem que estar muito ligado à política do governo para o desenvolvimento nacional"

Nós temos uma tarefa espetacular, jogar muita luz nessa questão e analisar do ponto de vista do interesse nacional. Não é só do trabalhador, mas do conjunto dos interesses nacionais. As nossas exportações são principalmente minério e agropecuária. As importações são de eletroeletrônicos, insumos da indústria, tudo elaborado. Tudo isso está diretamente ligado a esse debate do que precisa ser financiado e produzido no Brasil. Daí o foco no Copom, que tem a responsabilidade de estabelecer a política de juros e o setor produtivo só é chamado para comentar o que vai representar de dificuldades o aumento dos juros.

Em nome de um novo Brasil que está se descortinando, nós temos que cerrar fileiras para garantir que o desenvolvimento nacional ocorra e para isso temos que ter as condições necessárias para barrar essa sangria, essa bomba de sucção que foi instalada aqui através desse sistema perverso de remessa de lucros, feita através da coleta de dinheiro externo para supostamente equilibrar as contas.

A CGTB tem enfatizado que a alta taxa de juros está sendo um desserviço à nação. Nós acabamos de constatar o PIB negativo em 2009 e, logo após o freio na economia, o BC aumentou os juros. Concretamente, juro alto breca o desenvolvimento que se faz necessário. Ao mesmo tempo, está fomentando um desequilíbrio impressionante, porque o dinheiro de fora vem barato e é direcionado para a especulação. Então essa taxa de juros é perniciosa neste momento. Nós temos que baixar o custo do dinheiro e a função do banco é emprestar. Temos condições de simplificar o que for necessário e ao mesmo tempo manter o rigor com o dinheiro público, porque não se pode viver aqui eternamente na base de a elite se apoderar dos recursos públicos, de uma forma até imoral.

"A CGTB tem enfatizado que a alta taxa de juros está sendo um desserviço à nação. Nós temos que baixar o custo do dinheiro e a função do banco é emprestar"

Então o sistema financeiro tem de estar ligado diretamente e a serviço do financiamento do desenvolvimento nacional e o Banco Central tem um papel muito importante nesse sentido.

Vagner Freitas

O PAPEL DOS BANCOS NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Rediscutir o papel do sistema financeiro no processo de desenvolvimento não é tarefa simples, mas talvez seja, hoje, o maior e mais importante desafio da sociedade brasileira e mundial.

Apesar do crescimento brasileiro observado a partir de 2003, os bancos tiveram uma contribuição pouco significativa no desenvolvimento econômico do país. Indicador inquestionável desta afirmação é a baixa participação do crédito no Produto Interno Bruto (PIB). Em países como os Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, a participação do crédito interno ao setor privado no PIB foi em 2008, segundo o Banco Mundial, de 190%, 211% e 108%, respectivamente, enquanto o Brasil atingiu 55,7%.

Nas últimas décadas, os bancos privados estiveram muito longe de sua função de fornecedor de crédito às famílias e aos segmentos produtivos. Concentraram suas atividades na esfera especulativa, principalmente na aplicação em títulos públicos, com alta rentabilidade e risco praticamente zero e nos financiamento de curto prazo a custos elevados, tanto em razão da elevada taxa básica de juros, quanto ao também elevado spread bancário. Como o setor é oligopolizado, não há concorrência via preço. Assim, mesmo em um cenário de estabilidade econômica, inadimplência em queda,

"Rediscutir o papel do sistema financeiro no processo de desenvolvimento talvez seja hoje o maior e mais importante desafio da sociedade brasileira e mundial"

Vagner Freitas *é trabalhador bancário, funcionário do Banco Bradesco S.A. desde 1987, atual Secretário de Administração e Finanças da CUT na gestão 2009-2012. É atual presidente da UNI Finanças América, entidade internacional à qual a CONTRAF/CUT é filiada. Também é secretário-geral do setor de Finanças (setor dos bancários)da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul – CCSCS e membro do Comando Nacional dos Bancários da Contraf/CUT.*

crescimento do emprego e da renda, medidas governamentais de liberação do compulsório, o spread bancário praticado no Brasil se mantém como um dos mais altos do mundo, atingindo o patamar de 34,9%, no último trimestre de 2008.

O crescimento sustentado da economia, base objetiva para um desenvolvimento sustentável, necessita de uma estrutura de financiamento de longo prazo. Nos últimos anos foi o sistema público, constituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e os fundos públicos dos trabalhadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT) que financiaram o investimento no país.

Fruto deste contexto, segundo a agência de risco Austin Rating, em 2009, os oito principais bancos privados brasileiros tiveram um lucro líquido de R$ 23,174 bilhões, 24,1% superior ao lucro de 2008.

"Nos últimos anos foi o sistema público, constituído pelo BNDES, Banco do Brasil e a CEF e os fundos públicos dos trabalhadores que financiaram o investimento no país"

Neste sentido, é preciso impulsionar o debate e negociação em torno do papel do sistema financeiro no Brasil, conforme já vem sendo proposto pela Confederação Nacional dos Bancários da CUT desde 1992 e pela Central Única dos Trabalhadores - CUT, uma vez que a ausência de uma regulação estatal adequada tem gerado ineficiência do sistema no tocante à promoção do desenvolvimento.

A Emenda Constitucional nº 40 de 2003, ao reformar a redação do artigo 192 da Constituição Federal, dispôs sobre a regulamentação do artigo por lei complementar. Desde então, o artigo 192, que trata sobre o sistema financeiro nacional, está para ser regulamentado. Na ausência da lei complementar, as normas que regem o sistema financeiro nacional são as mesmas desde 1964, apesar das mudanças que ocorreram na economia mundial e na economia brasileira.

O que se observa, no caso brasileiro, é que no decorrer do tempo o sistema transforma-se numa estrutura oligopolizada a partir das mudanças econômicas que conduziram a uma forte concentração bancária, mas regulado por um arcabouço normativo de um tempo em que a estrutura financeira do país era completamente distinta da atual.

A lei 4.595/64 não assegura uma regulação adequada sobre uma estrutura voltada para a obtenção de ganhos especulativos em detrimento do fomento das atividades produtivas.

O papel do Banco Central definido na legislação em vigor não atende mais a um modelo que se diferencia estruturalmente daquele existente em meados da década de 60. A introdução do regime de câmbio flutuante e de metas de inflação reservou um papel diferenciado ao Banco Central. Fortalece-se a ideia de que existe um viés inflacionário na economia e que o melhor resultado que se pode obter por meio da política monetária é a estabilidade de preços, razão pela qual esse deve ser o principal papel do Banco Central, que só é possível com um BC autônomo das políticas de governo. O papel reservado ao Banco Central é de guardião da estabilidade do poder de compra da moeda.

Nesse cenário, e com a perspectiva de um crescimento econômico sustentado para os próximos anos, é que ganha importância a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal.

"Com a perpectiva de um crescimento econômico sustentado para os próximos anos, ganha importância a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal"

DIRETRIZES PARA A REGULAMENTAÇÃO

A Central Única dos Trabalhadores - CUT e sua Confederação Nacional dos Trabalhadores do Sistema Financeiro - CONTRAF, que já experimentaram com sucesso a realização de negociações nos mais diversos campos - da política de valorização do salário mínimo ao crédito consignado -, vem apresentando para a reflexão e negociação as seguintes diretrizes para a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal:

- A regulamentação deve ser geral e não de forma fatiada como propõe a emenda 40;
- Definir volume, custos e setores a serem atingidos por operações de crédito obrigatórias;
- Promover políticas de crédito direcionado com juros regulados a exemplo do SFH, que tem como funding a poupança;
- Concessão de garantias de redesconto e assistência à liquidez de operações de crédito de segmentos a serem incentivados;
- Criar regras para atuação dos bancos públicos e de sua relevância econô-

mico social, considerando suas peculiaridades em relação ao setor privado;

- Regulação das instituições bancárias estrangeiras no país, subordinando-as aos objetivos nacionais, principalmente no que diz respeito a remessa de lucros para o exterior;

- Diminuição de barreiras à entrada que permitam aumento da concorrência no setor a partir da recriação e desenvolvimento dos bancos regionais e municipais;

- Regulação específica para os cartões de crédito abrangendo a compensação e as tarifas praticadas;

- Revisão dos processos de terceirização, horário de atendimento e da figura do correspondente bancário;

- Participação dos trabalhadores nos conselhos de administração de todas as instituições financeiras;

- Estabelecimento de regras concorrenciais que possam proteger efetivamente a sociedade e os trabalhadores no caso de fusão e aquisição;

- Regrar a remuneração dos altos executivos que tem incentivado a prática de operações cada vez mais complexas e arriscadas nos mercados de capitais;

- Criar regras que promovam o desenvolvimento do segmento de cooperativas de modo a que representem pelo menos 30% do Sistema Financeiro Nacional;

- Estabelecer uma menor independência do Banco Central com a ampliação do Conselho Monetário Nacional e diversificação dos objetivos macroeconômicos a serem perseguidos;

- Criação de uma ouvidoria;

- Definir metas para que a atuação do banco central conduza a política monetária para a geração de emprego e renda;

- Assegurar condições adequadas para a supervisão bancária.

"É necessário estabelecer uma menor independência do Banco Central com a ampliação do Conselho Monetário Nacional e a diversificação dos objetivos macroeconômicos a serem perseguidos"

Enfim, fazer com que os bancos contribuam para o desenvolvimento do consumo, produção e investimento, inclusive o de longo prazo, não é tarefa das mais fáceis no Brasil de hoje, mesmo porque significa discutir a rolagem da dívida interna. Mas, seguramente, se o país não enfrentar este desafio, dificilmente haverá crescimento econômico sustentado, pois a valorização por via da especulação será sempre mais vantajosa que por via da produção.

Paulo Sérgio Mustefaga

BANCOS COMPROMETEM DESEMPENHO PRODUTIVO DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA

As deficiências do setor bancário brasileiro comprometem o setor produtivo com a baixa relação crédito-PIB, a elevada taxa de população por agência bancária e o baixo acesso da população aos serviços, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país.

O setor agropecuário não foge à regra, sendo um segmento que tem seu desempenho comprometido pelo funcionamento do sistema financeiro e do setor bancário brasileiro.

O principal vínculo entre o setor agropecuário e o sistema financeiro nacional se dá através dos mecanismos de operacionalização da política de crédito rural. Observa-se nessa relação que há uma insuficiência no atendimento das relações que regem o crédito. Embora haja uma legislação específica do crédito rural e uma consolidação das normas no chamado Manual de Crédito Rural, há sempre uma alegação por parte dos bancos de que as normas são meramente autorizativas, podendo acatá-las ou não, considerando a oportunidade de investimento e, conforme a conjuntura avaliada pelo agente financeiro, o risco do produtor rural e o risco da operação de crédito.

"As deficiências do setor bancário brasileiro comprometem o setor produtivo com a baixa relação crédito-PIB, a elevada taxa de população por agência e o baixo acesso aos serviços"

Paulo Sérgio Mustefaga *representou a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no debate "O Sistema Financeiro e o Desenvolvimento Nacional". É economista, formado pela Universidade Católica de Brasília (UCB) em 1995 e tem especialização em Gestão Econômica do Meio Ambiente - Universidade de Brasília (UnB). É assessor técnico da Superintendência Técnica da CNA, desde 1996, atuando nas Comissões Nacionais de Pecuária de Leite e Pecuária de Corte, com participação na negociação de propostas de política agrícola e crédito rural.*

Isso compromete muito o acesso ao crédito por parte dos agentes produtivos, especificamente os produtores rurais.

Não são raros os casos em que produtor solicita à instituição financeira recursos para financiamento de sua safra e tem o seu pedido negado, ainda que tenha bom cadastro para que seja atendido. Nessa mesma direção, mesmo com as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) para renegociação de dívidas agrícolas em caso de perdas por problemas climáticos, mesmo com leis específicas e regulamentação por parte do CMN, os bancos recusam-se a renegociar os saldos devedores e estabelecem normas complementares que, muitas vezes, são mais restritivas do que as publicadas pelo próprio Banco Central do Brasil. Seriam normas abusivas, no entendimento do setor. Em alguns casos os bancos recusam-se até a receber pedidos dos produtores rurais em relação à renegociação de dívidas. Quando há reclamos em relação às questões que afetam o crédito, sempre a alegação dos bancos é de que as operações de crédito rural não estão incluídas no Código de Defesa do Consumidor.

"Uma questão relevante e que envolve o crédito rural diz respeito à venda casada de produtos por parte dos bancos. São operações que encarecem ainda mais o custo dos financiamentos"

Outro assunto que é sempre colocado na pauta de discussão que envolve o crédito rural diz respeito à venda casada de produtos por parte dos bancos. Para que o produtor rural consiga um financiamento, quando isso ocorre, geralmente está vinculado à venda de outros produtos como título de capitalização, seguros, consórcios, entre outras exigências postas como condição para a liberação do crédito. Normalmente são operações que encarecem ainda mais o custo dos financiamentos e comprometem a rentabilidade do negócio. São questões que ocorrem frequentemente, penalizando o setor.

Como o Ipea já tem alertado, a falta de infraestrutura das agências bancárias é outro fator que compõe a pauta dos problemas relacionados ao crédito para o setor. As agências normalmente não possuem técnicos suficientes para atendimento dos produtores rurais e a qualificação dos atendentes para lidar com esse tipo de financiamento geralmente é muito baixa. Há relatos de problemas relacionados à elaboração de contratos, sendo que às vezes só ficam prontos quando a safra praticamente se encerrou e já foi financiada. Sem falar das apólices de seguros não contratadas e do desconhecimento das normas que regem o crédito rural, que são questões frequentes.

Apenas para mostrar com números as deficiências de financiamento do setor agropecuário: o orçamento da safra agrícola 2009-2010 é de R$ 158 bilhões. Pela proposta que o setor privado considera adequada para o financiamento da safra este valor deveria ser da ordem de R$ 120 bilhões, o que representa aproximadamente 75% das necessidades de recursos. Para se ter uma ideia, a alocação de recursos para financiamento da última safra foi de cerca de R$ 93 bilhões de reais, o que representa apenas 60% das necessidades para o financiamento da safra. Além dessa alocação ser insuficiente, estudos apontam que o setor deverá ter acesso a apenas 60 bilhões ou 65% das necessidades ao final desse período de safra, que vai até junho. Esse baixo nível de acesso ao crédito decorre de todo um leque de dificuldades impostas aos produtores rurais brasileiros. Do total de recursos alocado para o financiamento, de R$ 93 bilhões, convém lembrar que cerca de R$ 80 bilhões é com taxas de juros controladas do crédito rural, equalizadas pelo Tesouro Nacional; o restante normalmente é taxado a juros livres de mercado. As taxas para o setor a juros controlados variam de 6,75 a 11,25% ao ano. Ocorre que, como os produtores rurais não têm acesso a essas taxas de financiamento controladas, quando conseguem, têm que pagar taxas de mercado, taxas livres. Então o mix de taxas fica na média em torno de 14% ao ano, uma taxa de juros muito elevada tendo em vista a rentabilidade do negócio, o que muitas vezes corrói qualquer ganho.

"O atendimento do sistema bancário exclui uma significativa parcela de produtos dos meios de financiamento oficiais e os mantêm expostos a taxas de juros exorbitantes e a risco excessivo"

Esses são apenas alguns exemplos das dificuldades enfrentadas pelo setor, que muitas vezes precisa recorrer a mecanismos paralelos de financiamento, como o adiantamento de crédito por parte de multinacionais e de tradings de exportações.

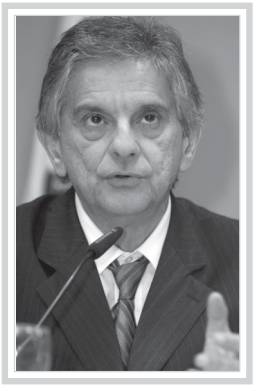
Fica claro que o atendimento do sistema bancário está muito aquém das necessidades de desenvolvimento do setor agropecuário brasileiro, uma vez que exclui uma significativa parcela de produtores dos meios de financiamento oficiais, e os mantêm expostos a taxas de juros exorbitantes e a risco excessivo. Essas dificuldades também corroem a rentabilidade do negócio, que poderia estar gerando riquezas a serem reinvestidas no sistema produtivo e, consequentemente, gerando efeitos multiplicadores para a economia como um todo.

Para a CNA, é precisamente o debate que levará ao aperfeiçoamento desse projeto de regulamentação do artigo 192.

Flávio Pinheiro Castelo Branco

REGULAMENTAR O ARTIGO 192 É GERAR UM SISTEMA DE MAIS QUALIDADE

Quais são as funções do sistema financeiro? A primeira obviamente é a função da estabilidade, o sistema financeiro facilita a produção, as trocas, a economia de mercado e ele é um dos responsáveis pela estabilidade num sentido mais amplo, não simplesmente de preços e a questão da inflação, mas a econômica como um todo. Evidentemente a presença de inflação causa instabilidade, então esse é um foco.



O sistema financeiro tem como função a intermediação de recursos entre grupos da sociedade, principalmente entre grupos poupadores e grupos que utilizam seus recursos para investimento e também para consumo, e para financiar o déficit público. O sistema financeiro faz essa intermediação, então as diversas demandas, demanda por investimento, por crédito para consumo, do setor público para financiamento do déficit, não têm implicações para o melhor ou pior funcionamento do sistema financeiro, principalmente no que diz respeito à questão de condições de acesso e custo.

Quando discutimos o papel do sistema financeiro, estamos olhando o ambiente institucional que dá o arcabouço onde as relações econômicas se instalam, onde as empresas produzem, contratam trabalhadores, colocam seus produtos no mercado e assim por diante. Então o sistema financeiro é também, como é o sistema jurídico, como o sistema tributário e os

Flávio Pinheiro Castelo Branco *é bacharel em ciências econômicas da Faculdade de Economia e Administração da USP, com mestrado em economia na Universidade de Brasília e doutorado em economia pela Cornwell University, Estados Unidos. É gerente executivo da unidade de política econômica da Confederação Nacional da Indústria (CNI). No Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre 1975 e 1992, atuou em diversas áreas. É coeditor da revista Pesquisa e Planejamento Econômico e coordenador adjunto do grupo de acompanhamento conjuntural do Ipea do Rio de Janeiro. Foi instrutor de introdução à economia do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e é professor adjunto licenciado do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense.*

outros arcabouços institucionais e regulatórios de diversas naturezas, um ambiente que precisa ter regras para funcionar bem.

Nós sabemos que uma instituição de qualidade facilita as relações econômicas, gera maior produtividade e, portanto, maior crescimento. Um ambiente institucional de má qualidade gera ineficiência e termina por gerar menor produtividade e, portanto, menor crescimento econômico. É nessa lógica mais ampla que se deve olhar a regulamentação do artigo 192: a busca de gerar um sistema de mais qualidade, que forneça as condições para que os agentes econômicos que operam nesse sistema tenham melhor acesso, custos mais baixos, maior estabilidade, segurança jurídica e transparência, porque são esses os atributos que vão assegurar uma maior ou menor qualidade do sistema financeiro.

"Um ambiente institucional de má qualidade gera ineficiência e termina por gerar menor produtividade e, portanto, menor crescimento econômico. É nessa lógica mais ampla que se deve olhar a regulamentação do artigo 192"

Muitas das questões dizem respeito a regras, que dão segurança jurídica e estabilidade, mas que também não podem ser tão rígidas que terminem por inviabilizar ou não acompanhar as transformações que ocorrem no mundo. Precisamos estimular exatamente um dos aspectos que tem passado um pouco despercebido, que é o papel do sistema financeiro ao intermediar os recursos. Ele tem o papel de estimular exatamente a formação da poupança, que é a fonte desses recursos que vão ser transferidos entre grupos da sociedade, obviamente por conta do interesse intertemporal. Ou seja, entre aqueles que preferem ter recursos agora e outros que preferem ter recursos no futuro. Porém isso, evidentemente, tem uma taxa, a intermediação financeira tem um custo que é a taxa de juros, não podemos abstrair isso.

É necessário tratar também a questão da regulação do ponto de vista do mercado de capitais, não só simplesmente a regulação bancária estrito senso, mas a regulação do mercado de capitais e outros instrumentos não bancários de financiamento, cooperativas e fundos.

O artigo 192 foi alterado nos anos 90 para retirar da Constituição uma série de pontos que engessavam ou tornaram rígidas determinadas relações e com isso geravam um ambiente com mecanismos que não acompanham a evolução e as transformações da economia, o que termina gerando ineficiência. Então, um dos princípios que devem nortear essa discussão da regulamentação é que não podemos querer colocar agora exatamente o que estava no artigo 192 anteriormente, ou seja, não cair naqueles erros de excesso de detalhamento ou ten-

tar recuperar proposições que já foram revogadas pela revisão constitucional. O foco da proposta deve ser o de ter um sistema mais harmônico e estável, buscando eficiência para reduzir exatamente os custos da intermediação financeira, evitar crises sistêmicas, evitar problemas originários do setor financeiro que venham a causar impacto na produção, como as crises mostram, em especial essa última que nós tivemos há dois anos. Outro ponto é que não devemos ter ingerências excessivas na operação dos recursos das instituições, o direcionamento a priori não é a melhor forma de alocação de recursos. É um ponto com certeza polêmico, mas acho que temos que atentar para esse princípio. Por fim, na nossa proposta de regulamentação está a autonomia operacional da autoridade monetária. Mas autonomia operacional não significa independência da sociedade, é a definição de parâmetros, diretrizes, deveres, obrigações e limites nos quais a autoridade, no caso o Banco Central, vai estar operando.

> **"Autonomia operacional não significa independência da sociedade, é a definição de parâmetros, diretrizes, deveres, obrigações e limites nos quais a autoridade, no caso o BC, vai estar operando"**

Nossa proposta tem quatro pontos: a questão das competências e atribuições do Conselho Monetário Nacional, que seria o órgão maior regulador do sistema; o Banco Central, que seria o executor das políticas e da fiscalização; as próprias instituições financeiras, que são os agentes operadores; e alguns mecanismos para dar maior estabilidade e mais segurança ao sistema, como os fundos garantidores de crédito.

A função maior do Conselho Monetário Nacional seria regular o sistema financeiro, pautado na questão da estabilidade, da eficiência e da solvência do sistema. O foco maior é a questão sistêmica, a segurança e a garantia do bom funcionamento do sistema. Isso significa um sistema que tenha menores oscilações, menores sobressaltos possíveis. O estímulo à geração de recursos só se dá através da poupança privada, então não pode ser um sistema que apenas busque a circulação de bens de consumo, mas também a geração de poupança. Ele tem uma função normatizadora e uma função de supervisão e fiscalização das instituições financeiras no sentido mais amplo, embora essa supervisão e a fiscalização vá ser realizada pelo órgão competente, no caso o Banco Central.

Na questão da composição, achamos que o conselho está muito fechado e precisa ser mais oxigenado com as visões da sociedade. Uma forma de fazer isso é trazer outros segmentos que não simplesmente os executores de política eco-

nômica do próprio governo. Hoje são três membros e outros conselhos de Estado têm uma composição bem mais ampla. Quanto à definição de regras, o Conselho Monetário Nacional vai regular as operações, vai dar linhas gerais e determinar a direção política. O CMN define a meta de inflação, ou seja, está definindo a política. O executor da política vai ser outro órgão, mas ele define essas políticas, inclusive no que diz respeito às operações de câmbio. É necessária uma estabilidade no sentido amplo, não só de preços. Obviamente, estabilidade diz respeito também ao valor da moeda em relação a outras moedas e, portanto, ele tem que operar no mercado de câmbio.

O Banco Central tem que ter autonomia garantida por lei. A confiança é um item importante no sistema financeiro, é talvez o elemento crucial, então essa confiança é facilitada pela autonomia. Autonomia implica em algumas questões como mandato, orçamento, etc. O Banco Central tem de ser o órgão fiscalizador e supervisor do sistema e essa supervisão e fiscalização devem ter a maior transparência possível. Tudo isso é extremamente importante para que os diversos agentes da sociedade tenham o mesmo tipo de informação. Temos que minimizar essas assimetrias. Nós estamos numa sociedade de mercado onde as instituições financeiras têm o seu objetivo próprio, da mesma forma que as empresas privadas produtoras, com a sua função dentro da sociedade. Ambas têm suas áreas de ação delimitadas e definidas pela legislação, as suas responsabilidades e a eventual punição por descumprimento de normas.

"O BC tem de ser o órgão fiscalizador e supervisor do sistema e essa supervisão e fiscalização devem ter a maior transparência possível"

Uma questão que precisa ser tratada é quem vai assegurar os direitos dos usuários do sistema, se é o sistema de defesa do consumidor ou o próprio Banco Central. Há uma certa discussão sobre esse ponto, que é uma questão que precisa ser discutida no âmbito da regulação do sistema. E, evidentemente, é necessário garantir que os recursos públicos sejam utilizados da forma mais eficiente possível. Não se pode lançar mão de recursos que não existem, senão são gerados desequilíbrios nas instituições financeiras públicas, que eventualmente vão se traduzir por penalização da sociedade através de alguma forma de financiamento que termina sendo alguma taxação ou maior inflação. A questão dos fundos garantidores de crédito. É importante que a regulamentação do sistema tenha com clareza o papel desses fundos, porque eles são fundamentais para manter a estabilidade.

INCLUSÃO BANCÁRIA E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO SISTEMA FINANCEIRO

Navarro (CTB), Reginaldo (IFC), Lisa (IDEC), Victor (IPEA), Moscogliato (Procuradoria) e Alessandra (BC)

A mesa-debate "Inclusão bancária e responsabilidade socioambiental do sistema financeiro" foi coordenada pelo economista Victor Leonardo de Araújo, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. O tema teve como debatedores o secretário de Imprensa e Comunicação da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Eduardo Navarro; o diretor de assuntos econômicos da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), José Reginaldo Inácio; a coordenadora executiva do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Lisa Gunn; o procurador da República, Marcelo Moscogliato; o representante da Internacional Finance Corporation (IFC), Reginaldo Magalhães; e a integrante do Departamento de Organização do Sistema Financeiro do Banco Central, Alessandra Von Borowski Dodl.

O economista Victor Araújo destacou o fato de que grande parte da população brasileira não tem acesso aos serviços bancários, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. "Isso mostra uma deficiência bastante grande do

sistema financeiro nacional, que hoje em dia acaba por corroborar numa má distribuição regional da renda, na medida em que o sistema financeiro concentra a distribuição de seus créditos no centro-sul, nas regiões mais ricas. Avaliamos que a solução desse problema caminha *pari passu* com o problema da inclusão bancária. Promover a inclusão bancária significa dar acesso às populações dessas regiões mais pobres do país a mecanismos de financiamento do setor produtivo capazes de contribuir para a redução das desigualdades regionais", afirmou. Segundo Victor, "esse é um desafio que a gente tem para fazer as nossas reflexões, junto com esse desafio novo que é o da responsabilidade socioambiental".

Para o secretário de imprensa e comunicação da CTB, Eduardo Navarro, o preceito constitucional previsto no artigo 192 é ignorado pelos bancos brasileiros. "A segmentação da rede de atendimento é discriminatória. A plataforma para os grandes clientes é considerada Prime, Van Gogh, Estilo, Uniclass. A plataforma para os clientes com baixo poder aquisitivo são as agências normais e de preferência no autoatendimento. Para os demais, considerados usuários, a plataforma são as lotéricas e os correspondentes bancários. As salas de autoatendimento são os locais mais inseguros em que o cliente pode movimentar sua conta. A segurança bancária está para dentro da agência e o autoatendimento não tem nenhuma segurança", disse.

"PARAÍSO PARA OS BANQUEIROS"

Navarro concordou com a avaliação do técnico do Ipea de que a rede de agências bancárias está concentrada nas regiões ricas e cidades bem desenvolvidas, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto as capitais, são contempladas com os correspondentes bancários. "O nosso sistema financeiro, a despeito da pujança que tem, é baseado nos interesses do capital, visa atender apenas aos interesses do capital, inicialmente ao capital produtivo e hoje ao capital financeiro ou especulativo. Se por volta da década de 90 o lucro dos bancos não chegava à casa do bilhão, hoje a cada ano individualmente chega à média de cinco a oito bilhões. Esse sistema é um paraíso para os banqueiros", destacou.

Ao considerar que melhor seria dizer que se trata de inclusão das pessoas no processo de cidadania, ao invés de inclusão bancária, o diretor da Nova Central, José Inácio, questionou que "se, ao possibilitar essa inclusão, não está se oferecendo uma possibilidade para o sistema financeiro explorar ainda mais esse grupo da sociedade que já se encontra explorado".

"Nesse sentido, é bom lembrar os créditos consignados. Os empréstimos consignados para os aposentados e para trabalhadores estabeleceram um espaço de necessidade do supérfluo, que não existia para diversas famílias no Brasil. O empréstimo consignado inseriu um grau de dificuldade, de desequilíbrio financeiro para essas famílias, que antes elas não tinham. Avôs e avós, pais e mães aposentados passaram a ter dificuldades, porque não tinham controle sobre a possibilidade do acesso ao crédito consignado. É um espaço que preocupa. Essas pessoas vão contrair dívidas. Qual vai ser a saída para essas pessoas? Qual o tipo de crédito que vai ser estabelecido para essas pessoas? Vai ser estabelecido um salário social para essas pessoas?", indagou.

Segundo Inácio, "é preciso imaginar a inclusão dos trabalhadores desempregados e a inclusão dos trabalhadores que ganham até três salários mínimos. Como é essa relação? Há um contingente, segundo dados do Ipea, de mais de 16 milhões de trabalhadores do Brasil que estão no processo da rotatividade, eles têm a certeza e a insegurança de que não terão emprego garantido. Não existe mais a possibilidade do exército de reserva, porque não há trabalho para as pessoas. O setor da construção civil, por exemplo, quando gera milhões de empregos, gera a mesma quantidade de postos de trabalho desativados no mesmo período".

PROMOÇÃO DE UMA SOCIEDADE LIVRE

A regulamentação do artigo 192 para a coordenadora executiva do IDEC, Lisa Gunn, está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução das desigualdades para a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária. Além disso, o artigo 192, "está inserido entre as disposições sobre a ordem econômico-financeira, também guiada por princípios basilares, entre eles a defesa do consumidor, do meio ambiente e a busca do pleno emprego", argumentou Lisa Gunn.

De acordo com a coordenadora do Idec, "a inclusão bancária tem se mostrado como verdadeira ferramenta à consecução de direitos sociais. O mínimo a ser propiciado para que seja garantida a existência digna do indivíduo na sociedade de sua época passa necessariamente pela possibilidade de o indivíduo exercer seu papel social e econômico de maneira saudável, o que só será possível se ele puder fazer conscientemente as suas escolhas, o que por sua vez só é viável se ele estiver bem informado. A gente vê uma resistência bastante grande do setor financeiro em atender ao Código de Defesa do Consumidor e aí a gente

afirma que esse instrumento é um dos maiores avanços na evolução das relações de natureza bancária e é capaz de, a despeito da complexidade da relação, salvaguardar os direitos do consumidor de forma ampla e precisa".

De imediato, o procurador da República Marcelo Moscogliato se posicionou favorável à regulamentação do artigo 192 da Constituição e à autonomia do Banco Central. "Um dos problemas do [artigo] 192 na redação original era a previsão de que uma lei complementar regulamentaria o sistema. A nova redação do dispositivo fala em leis complementares. Havia uma discussão a respeito da possibilidade de regulamentar por um único dispositivo ou se vários dispositivos poderiam modificar. Isso significava como resolver questões pontuais em torno do sistema financeiro nacional", observou o procurador.

Em relação à inclusão bancária, Moscogliato destacou que entre 2007 e 2008, houve um grande incremento de correntistas no sistema. Em 2002 havia 87 milhões de clientes, 91,88% com menos de cinco mil reais. Em 2008 havia 142.247.949 clientes, 90% deles abaixo de cinco mil reais.

O representante da Internacional Finance Corporation (IFC) - em português, Corporação Financeira Internacional, uma agência do Banco Mundial de financiamentos para o setor privado -, Reginaldo Magalhães, disse que em todos os financiamentos realizados pelo órgão são feitas avaliações de riscos e de impactos socioambientais. "Alguns bancos públicos no Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, têm também políticas importantes de responsabilidade socioambiental, mas em geral os bancos privados em muitos setores da economia e empresas privadas vêm adotando políticas de responsabilidade socioambiental, no começo os bancos usando papel reciclável, políticas de economia de energia e promovendo um trabalho voluntário, mas nos últimos anos incorporando sustentabilidade nas suas estratégias de negócio, exatamente porque os danos socioambientais provocados por eles colocam em risco as suas próprias atividades", observou.

Magalhães frisou que instituições do ramo de seguro estão preocupadas com os efeitos da mudança do clima sobre as atividades econômicas: "Então existe uma lógica econômica que justifica por que empresas e bancos estão adotando políticas socioambientais como parte das suas estratégias de negócio". Atualmente, 67 bancos, que representam mais de 80% desse tipo de financiamento no mundo, adotam esses critérios na avaliação de riscos e de impactos desses financiamentos: "Esses critérios são os critérios adotados pela IFC, é o que nós chamamos de padrões de desempenho, onde avaliamos impactos dos projetos sobre qualidade de vida das comunidades no entorno dos

projetos, sobre as condições de trabalho dos trabalhadores, impactos sobre a produção e sobre os danos à biodiversidade, impactos sobre populações tradicionais e sobre o patrimônio cultural das sociedades".

A economista Alessandra Dodl ressaltou as diferenças da conceituação de inclusão financeira em vários países, como Brasil, México, Tailândia, África do Sul e, inclusive, na ONU. "No intuito de formular políticas e regulação que estimulem a inclusão financeira com diferentes objetivos em cada país, existem diferentes óticas para abordar o conceito", explicou, acrescentando que a "Aliança para a Inclusão Financeira", uma entidade que congrega países em desenvolvimento, instituições públicas, ministérios e bancos centrais, apresenta quatro pontos para conceituar inclusão financeira: acesso, qualidade, uso e bem-estar.

Segundo ela, "quando a gente enfoca a questão de medir acesso, assumindo isso como um indicador de inclusão financeira no país, é uma forma mais simples, porque uma variável que se usa para medir esse processo é o número de contas bancárias. Aí entra a questão de maior complexidade, a qualidade, como o cliente percebe esse serviço financeiro que tem sido oferecido. (...) Utilizar o conceito de uso para inclusão financeira é um pouco mais complexo do que aquele de acesso ou de número de contas bancárias. E por fim a questão do bem-estar, que implica em estudos de impacto sobre esses clientes".

"É preciso efetivamente criar uma rede de competências que de forma coordenada possa alcançar o objetivo desse conceito complexo de inclusão financeira, a fim de realmente ajudar a melhorar a vida das pessoas, mas com práticas através das quais nós possamos ver resultados. Para isso, são necessários vários atores e isso é o que o Banco Central tem desenvolvido há alguns anos através do projeto que trabalhava com microfinanças e a partir do ano passado com a questão de inclusão financeira", defendeu Alessandra Dodl.

A economista ressalvou que foi abordado somente o lado da oferta, havendo a "necessidade de customização dos produtos para que alcancem as necessidades da demanda". Uma pesquisa de demanda, continuou, aponta a necessidade de um esforço de organização e de planejamento, principalmente em um país das dimensões do Brasil, com suas diferenças regionais. "Nós começamos com o lado da oferta porque tradicionalmente se considera microfinanças como um primeiro passo, mas estamos conscientes de que precisamos avançar para outros enfoques nesse sentido da pesquisa. Um exemplo de aumento de escopo já nessa primeira fase foi a abordagem de bancos comunitários e moedas sociais, que também estão sendo tratadas no projeto inclusão financeira", sublinhou.

Eduardo Navarro

SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Entre as inúmeras bandeiras de luta em que a categoria bancária está chamada a assumir, consta uma que é extremamente política: a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, que prevê a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. Este artigo trata, ou deveria tratar, do funcionamento das instituições financeiras, sua regulamentação e sua supervisão pelo Banco Central.

Duas finalidades estão preconizadas no instrumento constitucional: o financiamento do desenvolvimento econômico e o acesso da sociedade aos serviços bancários. Tanto uma quanto outra precisam ser avaliadas no intuito de se estabelecer se seus objetivos estão sendo alcançados e quais as modificações devem ser propostas.

A partir de Emenda Constitucional, os incisos e parágrafos do artigo 192 – referentes à autorização para funcionamento das instituições financeiras; o funcionamento das seguradoras; a participação do capital estrangeiro; o interesse nacional; o funcionamento e as atribuições do Banco Central e dos bancos públicos e privados; a utilização da poupança regional; o funcionamento das cooperativas, a taxa de juros anuais – foram revogados, ficando com a singela formulação:

"Entre as inúmeras bandeiras de luta que a categoria bancária está chamada a assumir, consta uma que é extremamente política: a regulamentação do artigo 192"

Eduardo Navarro *é bancário e educador, com pós-graduação em Economia do Trabalho e Sindicalismo pela Unicamp, vice-presidente da Federação dos Bancários da Bahia e Sergipe e secretário de Imprensa e Comunicação da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)*

Art. 192 - O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram

Para nós, três ordens de questões se impõem: o interesse nacional através do desenvolvimento do país, a primazia dos bancos públicos e a inclusão bancária. Portanto, o SFN deve estar orientado prioritariamente para o bem do Brasil e dos brasileiros, para o desenvolvimento econômico e de sua população. O capital, com sua ânsia de lucro, visa atender apenas a seus interesses: inicialmente ao capital produtivo, e hoje ao capital especulativo.

"Para nós, três ordens de questões se impõem: o interesse nacional através do desenvolvimento do país, a primazia dos bancos públicos e a inclusão bancária"

Senão, vejamos: por volta da década de noventa, o lucro do conjunto dos bancos não chegava à casa de R$ 1 bilhão. Hoje, cada um, individualmente, chega à média de R$ 5 bilhões a R$ 8 bilhões, anualmente. Este sistema tornou-se um verdadeiro paraíso para os banqueiros.

Se formos recorrer à história veremos que foi a partir de uma decisão do Estado, com a criação do Banco do Brasil, que se desenvolveu o comércio brasileiro. Foi novamente por intervenção do Estado que se formou o capital bruto para investir na industrialização do país, inclusive com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Da mesma forma, foi com a criação do Banco do Nordeste do Brasil e do Banco da Amazônia que se desenvolveram as regiões Nordeste e Norte do país. Foram os bancos estaduais e bancos de fomento que possibilitaram o desenvolvimento em uma série de estados, ajudando a descentralizar a economia.

Podemos destacar ainda que com a especialização das instituições financeiras pensadas pela reforma de 64 do SFN, a lei desenvolveu outros instrumentos de fomento: os bancos de investimento para a indústria pesada; as financeiras para o crédito direto ao consumidor; o Banco Nacional da

Habitação para a moradia; a Caixa Econômica Federal para a urbanização e o saneamento; o Banco do Brasil para a agricultura e a exportação. Mesmo os bancos comerciais financiavam o comércio e o capital de giro para as indústrias.

CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO

No transcorrer da década de 60, como é inerente ao capitalismo, houve um processo de concentração – para aumento do ganho de escala e consequente redução dos custos – e depois o processo de centralização – com a formação de grandes conglomerados. O resultado foi o desaparecimento de centenas de bancos locais e regionais. Já na década de 70 houve ainda uma nova concentração com a constituição de bancos de caráter nacional e mais dezenas de bancos desapareceram.

> **"Com o fim dos ganhos inflacionários e com as privatizações dos bancos estaduais, surge a fase de fusões bancárias"**

Outra profunda transformação no SFN ocorreu na década de 80, quando as instituições financeiras adquiriram caráter de banco múltiplo, medida que possibilitou que as empresas coligadas financeiras e/ou carteiras especializadas pudessem ser agregadas, oficialmente, ao CNPJ dos bancos comerciais e aos seus balanços.

Já na década de 90, com medo de uma crise sistêmica nos bancos, foi alterado dispositivo legal e permitido aos bancos estrangeiros estabelecer-se como bancos de rede de caráter nacional, fato que resultou na emenda constitucional.

Nos últimos anos, novas transformações ocorreram no SFN. Com o fim dos ganhos inflacionários e com as privatizações dos bancos estatais estaduais, surge a fase de fusões bancárias. Temos hoje, a rigor, seis grandes bancos nacionais: dois bancos estatais federais e quatro bancos privados, sendo dois nacionais e dois estrangeiros. Temos ainda mais dois bancos estatais regionais, uns quatro bancos médios sem abrangência nacional, quatro bancos estatais estaduais, e poucos bancos privados de âmbito regional ou estadual.

Portanto, podemos afirmar que temos um sistema bancário sólido que não se abalou com a última crise. Integrado, conservador do ponto de vista do Acordo de Basiléia II, extremamente rentável, altamente conglomerado e

internacionalizado. Devemos perguntar: qual a importância que esse SFN tem para o desenvolvimento nacional? Quais as obras de infraestrutura que os bancos privados estão dispostos a financiar? Quem financia projetos de longa maturação do capital? Ou a indústria de bens de produção? Ou mesmo a mudança da matriz energética ou do modal de transporte?

A depender das respostas teremos um sistema bancário voltado aos interesses do desenvolvimento nacional, que são coletivos, ou aos interesses individuais, dos acionistas.

INCLUSÃO BANCÁRIA

Se a obtenção do máximo lucro conduz a atuação das instituições financeiras no Brasil, o bom atendimento ao público está relacionado com o poder aquisitivo da clientela, o que dificulta a Inclusão Bancária de amplas parcelas da população. Senão vejamos:

a) A segmentação da rede de atendimento é discriminatória e elitista: o modelo de agência para os grandes clientes é especial, com atendimento feito por gerentes – são as agências chamadas de Prime, Van Gogh, Estilo, Uniclass, etc. Já para os clientes com baixo poder aquisitivo o atendimento se dá nas agencias "normais", de preferência nas salas de auto-atendimento, operados por máquinas. E para as demais estratificações, considerados usuários, a plataforma para as transações são as lotéricas, os correspondentes bancários, etc;

> **"A depender da resposta teremos um sistema bancário voltado aos interesses do desenvolvimento nacional, que são interesses coletivos, ou aos interesses individuais, dos acionistas"**

b) As salas de autoatendimento são os locais mais inseguros que o cliente pode movimentar sua conta. Os inúmeros assaltos provam esta realidade;

c) Quem tem dinheiro tem conta bancária, os demais possuem apenas cartão de débito para sacar a aposentadoria, a pensão, os proventos, a bolsa família, etc;

d) A rede de agência está concentrada em regiões ricas e em cidades bem desenvolvidas. Para as cidades menos desenvolvidas no Sul e Sudeste, e para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com exceção das capitais, a alternativa é a utilização dos correspondentes bancários, que realizam operações simples como saques e depósitos. Estes correspondentes remetem

o excedente de poupança para a matriz, sem alocar este recurso na região;

e) Como os correspondentes bancários substituem a rede de agências nas pequenas localidades e estas não possuem capacidade de inversão na economia local, a agricultura sofre com a falta de financiamento da safra agrícola, que no país chega ao montante de 40% apenas. A situação se agrava para a agricultura familiar, na qual o pequeno agricultor não tem acesso às linhas de crédito. A agricultura familiar é a responsável pela maior quantidade de produtos que vão para a mesa do brasileiro;

f) O quadro de dificuldade se agrava em relação aos pequenos e micro empresários que não têm acesso ao microcrédito ou ao crédito popular. Os micros e pequenos empresários são os empregadores de uma parcela considerável da mão-de-obra brasileira.

"Propomos uma reforma que coloque os bancos públicos como agentes principais do SFN, com o papel de indutores do desenvolvimento, no financiamento de um parque industrial com geração de alto valor agregado"

PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO

Para fazer frente a estas demandas, propomos uma reforma do Sistema Financeiro Nacional, via regulamentação do artigo 192:

a) que coloque os bancos públicos como agentes principais do SFN, com o papel de indutores do desenvolvimento, principalmente no financiamento de um parque industrial com geração de alto valor agregado e utilização de base tecnológica de ponta;

b) tendo os bancos privados como agentes secundários, porém contendo papel social no desenvolvimento – principalmente no que tange ao atendimento de qualidade à população em geral e em todas as localidades, ao crédito popular e ao crédito direto ao consumidor, incorporando à sua estrutura suas próprias financeiras;

c) que ponha fim aos correspondentes bancários por ser uma excrescência do sistema bancário;

d) que reestruture os bancos de desenvolvimento e fomento regionais, alicerçados pelo BNDES como forma de reduzir as desigualdades regionais;

e) que estruture e regulamente a área de Crédito Cooperativo e Micro Crédito;

f) que constitua regras claras e rígidas para o mercado bursátil e derivativo;

g) que regulamente a entrada e a saída de recursos externos, principalmente a remessa de lucros ao exterior;

h) que democratize e amplie o Conselho Monetário Nacional, CMN, com a presença de representantes da sociedade civil, de órgãos de defesa dos consumidores e de segmentos da produção;

i) que esteja alicerçada em uma política econômica expansiva de desenvolvimento do mercado interno e de novas oportunidades ao capital produtivo, diminuindo a taxa de juros e o *spread* bancário, e

j) que amplie a capacidade de supervisão e fiscalização do Banco Central para o bom atendimento dos requisitos de estabilização da moeda, do sistema financeiro de forma preventiva e saneadora.

"Precisamos constituir regras claras e rígidas para o mercado bursátil e derivativos, regulamentar a entrada e a saída de recursos externos, principalmente a remessa de lucros"

INCLUIR OS TRABALHADORES DESEMPREGADOS E OS QUE GANHAM ATÉ TRÊS MÍNIMOS

A justiça social que se busca com a inclusão bancária já demonstra um avanço. Marx já dizia que a justiça não se estabelece através das leis, mas sim do combate à desigualdade. Este seminário traz a possibilidade de discussão sobre como estabelecer a justiça social para um grande conjunto da sociedade que se encontra excluído. Que inclusão bancária se busca para a sociedade brasileira? Vai ser aberta a porta para estabelecer dignidade para as pessoas excluídas?

Celso Furtado afirmou que quando a classe dominante oferece ao Estado, que ela domina de alguma forma, a possibilidade de oferecer algum benefício à sociedade - e essa classe dominante são os banqueiros -, é que ela já tem um antídoto para neutralizar o seu efeito. Se já existe esse antídoto, ele tem que ser, de alguma maneira, eliminado do debate. Se há uma discussão de inclusão bancária para um povo excluído, que está na cifra de mais de 70 milhões, é bem provável que esses, ao invés de ter a sua situação de dignidade estabelecida, possibilitem ainda mais aquilo que Marx fala, a

> **"Marx já dizia que a justiça não se estabelece através das leis, mas sim do combate à desigualdade"**

***José Reginaldo Inácio**, diretor de assuntos econômicos da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) e secretário regional da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), em Minas Gerais. Diretor de formação em relações sindicais do Sindicato dos Eletricitários do Sul de Minas (Sindsul). Doutorando do programa de pós-graduação em serviço social da Unesp. Mestre em filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pesquisador do CNPq, graduado em pedagogia e pós-graduado em psicopedagogia clínica e institucional. É autor dos livros "Ética, Sindicalismo e Poder" e "Sindicalismo no Brasil".*

exploração do homem pelo próprio homem. É preciso observar se, ao possibilitar essa inclusão, não está se oferecendo uma possibilidade para o sistema financeiro explorar ainda mais esse grupo da sociedade que já se encontra explorado. Não é nem inclusão bancária, é inclusão das pessoas ao processo de cidadania.

O processo do desenvolvimento civilizatório mundial incorporou a humanidade no lado monolítico, no qual, pela primeira vez, houve a possibilidade de se observar um indivíduo produzindo além do que ele necessitava e a partir desse momento alguém, observando que ele produzia, passou a explorá-lo. Nesse sentido, é bom lembrar os créditos consignados.

> **"Os bancos, apesar da não inclusão de mais de 70 milhões de pessoas no Brasil, acumulam lucros recordes"**

Os empréstimos consignados para os aposentados e para trabalhadores estabeleceram um espaço de necessidade do supérfluo, que não existia para diversas famílias no Brasil. O empréstimo consignado inseriu um grau de dificuldade, de desequilíbrio financeiro para essas famílias, que antes elas não tinham. Avôs e avós, pais e mães aposentados passaram a ter dificuldades, porque não tinham controle sobre a possibilidade do acesso ao crédito consignado. É um espaço que preocupa. Essas pessoas vão contrair dívidas. Qual vai ser a saída para essas pessoas? Qual o tipo de crédito que vai ser estabelecido para essas pessoas? Vai ser estabelecido um salário social para essas pessoas? A situação da pobreza no Brasil é muito diferente da pobreza absoluta dos países evoluídos. Os bancos, apesar da não inclusão desses mais de 70 milhões, tiveram lucro recorde em 2007, não tiveram recorde em 2008, mas já em 2009 passaram a ter novamente. Esse é outro debate: apesar da exclusão, será que o sistema financeiro, hoje, da maneira que está situado, vai conseguir oferecer crédito filantrópico à sociedade ou será que já tem uma fórmula mágica oferecida pelo Estado, um antídoto oferecido pelo Estado para que ele consiga sobrepor essa possibilidade?

É preciso imaginar a inclusão dos trabalhadores desempregados e a inclusão dos trabalhadores que ganham até três salários mínimos. Como é essa relação? Há um contingente, segundo dados do Ipea, de mais de 16 milhões de trabalhadores do Brasil que estão no processo da rotatividade, eles têm a certeza e a insegurança de que não terão emprego garantido. Não existe mais

a possibilidade do exército de reserva, porque não há trabalho para as pessoas. O setor da construção civil, por exemplo, quando gera milhões de empregos, gera a mesma quantidade de postos de trabalho desativados no mesmo período. O governo lança as estatísticas do Caged inserindo as colocações, mas esquece de dizer que houve uma saída desses postos de trabalho, vários trabalhadores foram desempregados e é praticamente o mesmo número.

Uma matéria do jornal Estado de Minas fala sobre a triste sina das cidades encardidas. É interessante, porque retrata o grau de indignidade e de exclusão que ocorre em Minas Gerais e ocorre também em vários estados deste país. Qual é a saída para a triste sina das cidades encardidas? A triste sina são os segredos de um bilionário, uma entrevista com o Eike Batista, que cita os segredos de quem tanto degrada o meio ambiente e quer ser o mais rico do mundo. Rosseau dizia que o homem é bom em seu estado de origem, Hegel dizia que toda criança ao nascer representa uma ameaça à humanidade e Hobbes dizia que o homem é o lobo do homem. Em que espaço o povo se situa na discussão ambiental, qual desses três pensadores o povo vai incorporar e pegar Marx para poder fazer uma caminhada?

"O governo lança as estatísticas do Caged inserindo as colocações, mas esquece de dizer que houve uma saída desses postos do trabalho, vários trabalhadores foram desempregados"

Na região Norte, segundo o Dieese, há 800 mil desempregados e no Pará, 300 mil desempregados. Dizem que Belo Monte vai gerar 18 mil postos de trabalho diretos e 80 mil indiretos, mas não se fala que todo o processo produtivo na cadeia da construção civil se dá da seguinte maneira: a indústria se instala, instala o trabalhador, a fábrica vai embora e fica o produto. É esse o diferencial, a construção civil tem esse diferencial. Itaipu, construída na década de 70, teve esse processo de construção, um processo de engenharia ultrapassado para o momento atual, gerou muitos postos de trabalho, é a segunda em potência energética do mundo. Lá em Itaipu hoje o emprego do lado brasileiro é em torno de 1.458 postos de trabalho e do lado paraguaio 1.812, ou seja, Itaipu com uma tecnologia obsoleta tem lá 3.270 trabalhadores. Quantos existirão em Belo Monte para que se possa oferecer tanto recurso para a construção desse espaço?

Lisa Gunn

UM BANCO CENTRAL PARA A CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 leva a alcunha de "Constituição Cidadã". Espera-se, em geral, da lei magna de uma sociedade seja ela generalista, trazendo as diretrizes sobre as quais devem se pautar as condutas do Estado na expressão dos seus três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário. Porém, do mesmo modo, uma Constituição expressa os anseios da coletividade, os objetivos almejados para a construção de uma sociedade justa e solidária e, portanto, reconhece a conjuntura social no momento da sua promulgação.

A Constituição Federal de 1988 reflete exatamente os anseios da sociedade brasileira diante da conjuntura nacional, recém saída de um longo período ditatorial, privada de direitos mínimos relativos à liberdade e à integridade do indivíduo, e desejosa de acompanhar a evolução dos direitos fundamentais, que

"A Constituição de 1988 reflete exatamente os anseios da sociedade brasileira diante da conjuntura nacional, recém saída de um longo período ditatorial, privada de direitos mínimos relativos à liberdade"

Lisa Gunn, Coordenadora Executiva do Idec(Instituto de Defesa do Consumidor), é socióloga graduada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp e mestre em ciência ambiental (Procam - Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da USP). Organizou a primeira edição da publicação Consumo sustentável: manual de educação (Idec/Ministério do Meio Ambiente, 2002) e é co-autora do artigo "Produção e consumo sustentáveis" no livro Meio Ambiente Brasil, Avanços e Obstáculos pós-Rio-92 (Instituto Socioambiental, 2002). Escreveu o artigo "Publicidade e consumo sustentável" no livro Mundo Sustentável, organizado pelo jornalista André Trigueiro (Editora Globo, 2005). Elaborou o verbete sobre consumo sustentável da publicação Almanaque Brasil Socioambiental (Instituto Socioambiental, 2005).

não mais visavam somente a uma prestação negativa do Estado, no sentido de garantir a plena liberdade, mas concluindo que, para o usufruto da liberdade fática, havia a necessidade de se garantir condições mínimas para o seu exercício advindas de prestações positivas do Estado.

> **"Todo o texto constitucional não estabelece somente diretrizes, mas também parâmetros e limites para o exercício da função estatal, com interferência na Ordem Social e na Ordem Econômica"**

Assim sendo, todo o texto constitucional de 1988 não estabelece somente diretrizes, mas também parâmetros e limites para o exercício da função estatal, com interferência na Ordem Social e na Ordem Econômica. É exatamente nesse sentido que o Título VII da Constituição Federal de 1988 traz disposições sobre a Ordem Econômica e Financeira, e no Capítulo IV determina a redação do artigo 192[1], nos seguintes termos:

"Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram."

A despeito de a versão original pautar muito mais em detalhes o que se esperava da legislação complementar à Constituição Fe-

1 Originalmente, antes da alteração trazida pela Emenda Constitucional 40/2003, o artigo 192 contava com a seguinte redação: "O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive sobre: I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso; II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador; III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais; IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas; V – os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo; VI – a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular,

deral, importa salientar que o artigo 192 após a alteração da Emenda Constitucional nº 40/2003 permanece com as máximas **promoção do desenvolvimento equilibrado do país** e **atendimento aos interesses da coletividade.**

Ambos os preceitos estão em consonância ao que estabelece o artigo 3º da Magna Carta, sendo peças indispensáveis na consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação. Isso torna o Sistema Financeiro Nacional e os seus agentes responsáveis pela criação de reais possibilidades de desenvolvimento de cada cidadão brasileiro.

“A vigente regulamentação do sistema financeiro, criada antes da promulgação da Constituição de 1988, mostra-se em alguns pontos ultrapassada e insuficiente face à complexidade das relações de natureza financeira”

A vigente regulamentação do sistema financeiro, criada antes da promulgação da Constituição de 1988, mostra-se em alguns pontos ultrapassada e insuficiente face à complexidade das relações de natureza financeira que vêm se desenvolvendo ao longo de todos esses anos. As relações que se desenvolvem no mercado apresentam-se

garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União; VII – os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento; VIII – o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras. §1º – A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento. §2º – Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados. § 3º – As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima desse limite será conceituada crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

massificadas e muito dinâmicas, sendo a lei hoje existente incapaz de acompanhar a velocidade com que elas se constroem e, portanto, inábil à proteção dos atores mais vulneráveis. Em não poucos setores, o mercado está mais concentrado e o acesso ao crédito, diante de uma economia mais estável e não tão suscetível a uma situação inflacionária, apresenta-se como alternativa ao incremento das atividades comerciais, sendo necessário para o fomento e fortalecimento da atividade praticada. Na perspectiva individual, o crédito coloca-se como verdadeira possibilidade de simples aquisição de bens, como imprescindível ao exercício de direitos tidos por mínimos necessários à existência: moradia, saúde, cultura e educação.

"Qualquer regulamentação do artigo 192 por legislação complementar, para que seja viável, deve se pautar em premissas mínimas, condizentes com os preceitos constitucionais"

Diante disso, qualquer regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal de 1988 por legislação complementar, para que seja viável, deve se pautar em premissas mínimas condizentes com os preceitos constitucionais, respeitadas as garantias já alcançadas ao longo desses 22 anos da nova ordem social, a saber:

- Garantir e propiciar efetivamente o direito ao desenvolvimento, entendido como o direito do indivíduo de usufruir de condições mínimas da vida social na sociedade de sua época, permitindo-lhe acesso a meios e instrumentos que lhe deem oportunidades reais de exercício do seu papel de cidadão. Nesse sentido, o controle e regramento por parte do Estado dos mecanismos e técnicas próprios do sistema financeiro, presentes na atividade fundamental das instituições que o compõem, qual seja, a intermediação de capital, é de suma importância. Exemplificadamente, temos as taxas de juros. Nas palavras de José Tadeu de Chiara[2]:

"...com o instrumental necessário ao disciplinamento das taxas de juros, necessário que o Estado as administre, orientando para uma política creditícia voltada para os setores da economia carentes de recursos e necessitados de investimento, particularmente, em que o interesse coletivo repousa de maneira acentuada para o seu desenvolvimento. Destaca-se, ainda, a necessidade de que se fixem taxas de juros de maneira realista, (…), e se assegurar a consecução de ideais sociais de bem-

2 in: Juros, in: FRANÇA, Rubens Limongi (org.), Enciclopédia Saraiva de Direito de São Paulo, 1977, v. 47, pp. 209/213

estar e desenvolvimento. À realização desses fins colocam-se os juros, num sistema de mercado, como fato dos mais significativos."

E, em outra oportunidade, no mesmo artigo, esclarece que *"deixando o mercado livremente estabelecer as taxas, fatalmente elas se situariam em níveis bastante altos. Daí a necessidade de um regramento do mercado financeiro e o seu controle conjuntural pelos órgãos de política monetária"*.

- Adoção do princípio da transparência em todas as relações travadas, principalmente, em razão do desconhecimento técnico e jurídico específicos relativos ao Sistema Financeiro pela maioria da população. A transparência, nesse sentido, surge como questão essencial para reequilíbrio de relações desequilibradas por natureza e retrata a boa-fé e a harmonia que devem ser o alvo para a satisfação das partes envolvidas. Ademais, a adoção do princípio da transparência é a prática do princípio da isonomia, propiciando tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais na medida de sua desigualdade (Norberto Bobbio), afastadas qualquer espécie de preconceito e discriminação.

"Deixando o mercado financeiro estabelecer as taxas de juros, fatalmente elas se situariam em níveis bastante altos. Daí a necessidade de um regramento do mercado financeiro e o seu controle conjuntural"

- Respeito e observância às conquistas já alcançadas, tais como as disposições do Código de Defesa do Consumidor. Conhecidas são as inúmeras tentativas de protagonistas do Sistema Financeiro Nacional no intuito de afastar as disposições claras e relevantes do Código de Defesa do Consumidor, seja através do Poder Judiciário (ADIN 2591), pelo Poder Executivo (Código de Defesa do Cliente Bancário, tentativa de regulação paralela da relação bancária promovida pelo Banco Central do Brasil) e, incessantemente, pelo Poder Legislativo (mediante inúmeros projetos de lei que pretendem retirar a essência protetiva da lei consumerista). Há que se diligenciar no sentido de que essa tentativa de regulamentação não resvale na concepção ultrapassada da impossibilidade de regulação de relações de natureza bancária mediante leis de interesse coletivo e de ordem pública, que tem por claro objetivo restabelecer o equilíbrio em relações tão desniveladas.

- Responsabilidade socioambiental efetiva: os protagonistas do sistema, em razão da atividade que exercem, são capazes de influenciar significativamente o comportamento de empresas que destroem o meio-ambiente; que realizam práticas fraudulentas no mercado de ações; que exploram trabalhadores;

> **"A necessidade de dispositivos que exijam o levantamento das práticas socioambientais para a concessão de crédito e estabelecimento de parcerias é premente"**

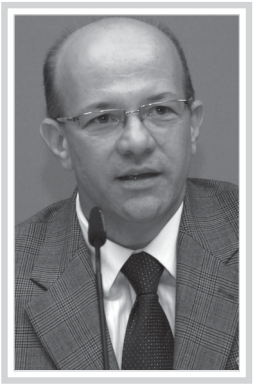
coniventes com práticas de corrupção e lavagem de dinheiro; que descumprem a lei de proteção e defesa dos consumidores. Também são os grandes financiadores de candidatos e partidos políticos no Brasil, cujas implicações têm significativo impacto sobre decisões políticas do país. A necessidade de dispositivos que exijam o levantamento das práticas socioambientais para a concessão de crédito e estabelecimento de parcerias é premente.

As sugestões trazidas não são exaustivas, mas têm o condão de se colocarem como parâmetros mínimos para a eficácia de qualquer regulamentação infraconstitucional que se proponha ao Sistema Financeiro Nacional.

REGULAMENTAÇÃO NÃO PODE IGNORAR "CUNHA FISCAL" SOBRE AS EMPRESAS DO SISTEMA

1- INTRODUÇÃO

O desafio deste trabalho é tratar de alguns aspectos relacionados à regulamentação do art. 192 da Constituição Federal e trazer ao debate algumas questões relacionadas à inclusão bancária e à responsabilidade socioambiental do sistema financeiro nacional. As idéias publicadas neste artigo e quaisquer erros são somente do autor e não refletem as posições do Ministério Público Federal, cuja representação constitucional, em última instância e para o público, é do Procurador-Geral da República.



Como é sabido, o mercado financeiro e de capitais brasileiro está entre os mais sofisticados do planeta e, ao observar a regulação bancária, não é possível ignorar um fenômeno estudado pela ciência política e reconhecido como a captura do regulador pelo regulado ou, na origem, "*agency capture*". As agências, ao menos em teoria, agem sob orientação governamental, sob a luz da sua própria lei de criação e estão vinculadas às disposições constitucionais que inspiram a administração pública.

Mas, não é segredo, nem sempre o que é verdade na teoria é verdade na prática e os reguladores muitas vezes são capturados pelos regulados. Por sinal, conforme a ciência, a teoria prova-se na prática e, assim, deixa de ser mera teoria para ser reconhecida como realidade. A captura pode-se dar por inúmeros motivos; como por exemplo: expertise e capacidade científica (pesquisa) do regulado; capacidade financeira, organizacional, econômica ou tecnológica do regulado;

Marcelo Moscogliato *é membro do Ministério Público Federal, procurador regional da República em São Paulo, graduado pela Universidade Estadual de Londrina, pós-graduado pela King Hall School of Law (Master of Arts), the master of arts, pela University of California Davis e pelo IBMEC de São Paulo. Autor de Foreign Direct Investment in Corporations, Restrictions in the United States and in Brazil, Undergrounds of National Defense e Oregon Review of International Law.*

acesso mais rápido a informações do mercado regulado; *lobby* organizado pelo regulado.

Na verdade, a captura é um fenômeno resultante da atividade econômica do cidadão ou da empresa e ela pode se dar em menor ou maior escala conforme o controle exercido pelas vítimas da captura do regulador, sejam elas consumidores de produtos ou serviços regulados ou empresas concorrentes à empresa autora da captura.

A construção normativa dos órgãos envolvidos com a regulação bancária é desafiadora. Ela pode ser rápida, para responder ao mercado no seu próprio tempo, e pode ser complexa ao optar unicamente pela linguagem do regulador e do regulado. Uma das conseqüências desta linguagem normativa é justamente a demanda por conhecimentos especializados em assuntos ligados ao mercado financeiro e de capitais. Na regulamentação do art. 192 da Constituição Federal a clareza na linguagem pode ser um dos desafios e um dos objetivos à inclusão bancária.

2- O ART. 192 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ANTES E DEPOIS DE 2003. UMA LEI COMPLEMENTAR?

O atual art. 192 da Constituição Federal é, na verdade, a sua segunda versão. Em 1988 e até 2003, o art. 192 da Constituição Federal estava em vigor na sua versão original e continha o seguinte:

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

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

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

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

a) os interesses nacionais;

b) os acordos internacionais;

IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

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

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

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

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

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

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

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar".

Deste texto, resultava o entendimento de que a futura lei complementar do Sistema Financeiro Nacional (SFN), até hoje não apreciada ou votada no Congresso Nacional, estabeleceria as novas bases do sistema financeiro brasileiro. Dele também foram extraídas conclusões polêmicas, como, por exemplo, a constitucionalização da taxa de 12 % de juros ao ano - (art. 192, §3º, CF). Outro ponto de celeuma foi à previsão no sentido de que o sistema financeiro seria regulado "em lei complementar", texto este lido como exigência de uma única lei complementar para o sistema.

Em 29.05.2003, com a Emenda Constitucional n. 40, o art. 192 sofreu corte drástico e passou a ter a seguinte redação, ainda em vigor:

"Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será

regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram".

É desta última versão enxuta e sua regulamentação que aqui se trata, agora não mais com qualquer discussão a respeito da necessidade de "uma" única lei complementar, já que o dispositivo diz expressamente que o sistema financeiro será regulado "por leis complementares". A regulamentação, pois, pode ser fatiada.

Passados muitos anos desde a Constituição de 1988, a ausência de regulamentação do seu art. 192 aponta, claramente, para a ausência de consenso a respeito do que fazer. Velho e conhecido dilema, onde todos concordam que é preciso mudar e todos divergem a respeito de "como" mudar. Por exemplo, em lugar de debater e aprovar uma nova lei complementar para o sistema financeiro, em 2003, o Congresso Nacional conseguiu consenso para, em um processo legislativo mais complexo e custoso, aprovar uma emenda constitucional para tornar o art. 192 da CF mais singelo, enquanto declaração de princípio.

A formação de consenso não é tarefa fácil, mas é tarefa possível. Em momentos de crise, no Brasil, é mais fácil do que em momentos de bonança. Por outro lado, é certo que mesmo a lei mais clara e o melhor desenho do conjunto articulado de políticas levará as pessoas ao desacordo. Lawrence M. Friedman captou magistralmente o sentido da declaração de princípio na lei ao escrever que a linguagem vaga em uma lei é, com efeito, uma delegação do Congresso para agências, ou para o executivo e para as cortes; ela passa o problema para frente e para outros órgãos. Este tipo de lei freqüentemente ganha tempo, ela atrasa a resolução dos problemas; ela atua como um compromisso entre aqueles que querem ação direta, específica e aqueles que não querem mudar.

Quanto à questão relacionada à regulamentação por uma lei complementar, a história tem confirmado o dissenso na matéria. Melhor opção pode ser seguir o caminho trilhado pela regulação do mercado de capitais. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por exemplo, com sucesso, viu o seu diploma criador e regulador, a Lei 6.385/1976 e, também, a Lei 6.404/1976 (Lei das S.As.) serem atualizados com consideráveis avanços tecnológicos e institucionais. As fontes de financiamento das atividades da CVM melhoraram, a sua diretoria, depois de sabatinada pelo Senado Federal, ganhou mandato e o *insider trading* foi tipificado como crime. Com o Ministério Público Federal, a CVM firmou acordo de cooperação e ações civis públicas conjuntas foram ajuizadas para o combate ao *insider trading*. Em matéria criminal, a primeira ação penal por *insider trading* na história do país foi ajuizada na Justiça Federal em São Paulo.

Talvez, em lugar de uma completa reformulação da Lei 4.595/1964, melhor opção pode ser uma reforma pontual em dispositivos do mesmo diploma legal para, conforme o exemplo da CVM, atualizar o sistema financeiro nacional.

3- A LEI 4.595/1964 – COMPLEMENTAR OU ORDINÁRIA?

Atualmente, a Lei 4.595, de 31.12.1964 é o diploma básico do Sistema Financeiro Nacional.

Como tal é majoritário tanto na doutrina quanto na jurisprudência o entendimento de que ela foi recepcionada pela ordem constitucional de 1988 como lei complementar (art. 69, CF – maioria absoluta) e somente por outra lei complementar pode ser modificada. A título de exemplo, confira-se o tratamento do sigilo bancário na Lei Complementar 105/2001.

"Talvez, em lugar de uma completa reformulação da Lei, melhor opção pode ser uma reforma pontual em dispositivos do mesmo diploma legal para, conforme o exemplo da CVM, atualizar o sistema financeiro nacional"

No Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 21.729-4 (Banco do Brasil S.A. vs. Procurador-Geral da República), ao considerar a Lei 4595/64, o Ministro Maurício Corrêa afirmou: "Tenho como certo que esta Lei, que regula o sistema financeiro como um todo, foi recepcionada pela ordem constitucional de 1988 como lei complementar, em face do que dispõe o seu art. 192 ...". Neste mesmo processo, o Subprocurador-Geral da República Moacir Antônio Machado da Silva concluiu que "é verdade que o art. 192 da Constituição Federal passou a exigir lei complementar para regular o sistema financeiro nacional, de maneira que, na vigência da nova Constituição, as disposições da Lei 4.595, de 1964, que dispõem sobre o assunto, recepcionadas pela ordem constitucional vigente, só podem ser modificadas através desse processo legislativo especial".

Porém, é possível argumentar que nem tudo o que consta da Lei 4.595/64 foi recepcionado com força de lei complementar. A confirmação desta possibilidade esbarra na ausência de fronteiras a respeito do que teria sido ou não recepcionado com força de lei complementar. Os que sustentam este argumento não respondem, concretamente, onde estão os limites e a verdade é que cabe ao Poder Judiciário decidir, em cada caso concreto, a extensão da recepção da norma no sistema constitucional de 1988. Tem prevalecido, assim, o

entendimento de que a Lei 4.595/1964, agora, é lei complementar e somente por outra lei complementar pode ser modificada.

Finalmente, uma observação deve ser feita. Quando há consenso no sistema, a experiência demonstra que nem toda modificação relevante depende de lei complementar. Pelo menos, até o presente momento, por exemplo, não se conhecem desafios à drástica redução da composição do Conselho Monetário Nacional, prevista na Lei 4.595/1964, mas modificada pela Lei Ordinária n. 9.069/1995 (Plano Real) ou mesmo à criação do Fundo Garantidor de Créditos por mera resolução do mesmo conselho, criando contribuição compulsória sobre depósitos à vista nos bancos para a criação de um fundo.

4 – INCLUSÃO BANCÁRIA.

Dentre as muitas idéias em torno da sustentabilidade do sistema financeiro, um ponto será considerado. Ele diz respeito ao ingresso de novos correntistas e usuários no sistema.

O ingresso de novos usuários no sistema é concreto. Segundo os dados publicados nos relatórios do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), considerando produtos e créditos sujeitos à sua garantia (até R$ 60.000,00), em 2007 existiam 134.829.464 clientes bancários (pessoas físicas e jurídicas), sendo 90,93% com recursos abaixo de R$ 5.000,00. Em 2008, eram 142.247.949 clientes, sendo 90,12% com recursos abaixo de R$ 5.000,00.

Contrastados com os dados do relatório do FGC em 2002, os números são impressionantes. Em 2001, eram 93.963.118, sendo 92,96% com recursos abaixo de R$ 5.000,00. Em 2002, eram 87.630.527 clientes, sendo 91,88% com recursos abaixo de R$ 5.000,00.

Não se pode, neste pequeno espaço, discutir todos os motivos para o incremento. Porém, existem algumas perguntas para as quais o autor não tem respostas quando se fala em inclusão bancária: - todos precisam de contas bancárias? – todos devem ter contas bancárias? – quanto custa um projeto com tal magnitude? – quais são as opções disponíveis? – taxar menos as instituições financeiras para atrair mais correntistas? O certo é que se pode intuir no sentido de uma maior demanda por serviços bancários e pela necessidade do incremento de informações para o consumidor tomar as suas decisões econômicas e uma profunda necessidade de compreensão da concorrência bancária para responder às questões.

Depois da crise de 1929 no passado e da grande crise de 2007/2008 no presente, a compreensão da lucratividade bancária pelos consumidores e pelos

investidores ficou ainda mais clara. Em lugar de pecado, a lucratividade bancária tornou-se uma garantia.

Além disto, qualquer regulamentação do sistema financeiro não pode ignorar a "cunha fiscal" sobre as empresas do sistema. Segundo a Receita Federal, no período de Janeiro a Março de 2010 as entidades financeiras pagaram R$ 7.475.000.000,00 de IRPJ e CSLL e, com relação aos mesmos tributos, as entidades em atividades auxiliares do setor financeiro pagaram R$ 1.373.000.000,00. Mesmo isoladas nas duas classificações, as entidades financeiras superaram todos os outros setores listados pela Receita Federal, ou seja, os setores de combustíveis, metalurgia, fabricação de produtos químicos, extração de minerais metálicos, transporte aéreo, serviços de tecnologia da informação, serviços de arquitetura e engenharia, captação e distribuição de água.

> **"Falar em inclusão bancária e responsabilidade socioambiental e deixar de lado a tributação direta e indireta sobre o consumidor e as empresas do setor, pode significar não encontrar uma solução para a regulamentação do sistema financeiro"**

Falar em inclusão bancária e responsabilidade socioambiental e deixar de lado a tributação direta e a indireta sobre o consumidor e as empresas do setor pode significar, simplesmente, não encontrar uma solução honesta e de consenso para a regulamentação do sistema financeiro nacional.

Em outro sentido, no Ministério Público Federal, como resultado das demandas que lhe foram apresentadas, há bom tempo que grupos de trabalho foram formados em sua estrutura administrativa para, em conjunto, formularem e organizarem demandas e solicitações aos reguladores e agentes do mercado financeiro.

Como exemplo, confira-se os resultados do Grupo de Trabalho de Serviços Bancários e Crédito Imobiliário da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, onde são tratados temas caros aos consumidores de serviços bancários: - tarifas bancárias; venda casada; portabilidade de contas bancárias; filas de espera; serviços e segurança digital.

Em matéria criminal, junto à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal o Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros tem desenvolvido intensa atividade para auxiliar a proteção do sistema financeiro e garantir um ambiente de negócios sadio para todos os seus agentes e consumidores.

Estas duas coordenações, citadas a título de exemplo, espelham uma parte do trabalho que vem sendo desenvolvido em todo o país e podem servir de fonte de informação e debate para qualquer projeto de regulamentação do art. 192 da CF.

5- RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DA EMPRESA.

Quando se fala em responsabilidade socioambiental, às empresas do sistema financeiro nacional aplicam-se as regras e princípios gerais atinentes a qualquer empresa. A principal função da empresa no regime capitalista é satisfazer os seus consumidores e assim conseguir dinheiro para satisfazer os seus investidores.

> **"Companhias podem fazer coisas boas para incrementar sua marca e imagem, para aumentar as vendas e os lucros. Elas farão coisas lucrativas que podem gerar benefícios sociais como efeitos colaterais"**

O interessante, nisso tudo, é observar que em algumas situações os consumidores e os investidores confundem-se nas mesmas pessoas. Entretanto, para o objetivo deste texto, o importante é reconhecer que executivos de empresas que afirmam que as ações da companhia estão direcionadas "principalmente" para atingir o "bem comum" ou preencher a sua "responsabilidade social" podem não estar correspondendo ao fim para o qual foram contratados. A respeito, Robert B. Reich ensina que companhias podem fazer coisas boas para incrementar sua marca e imagem, para aumentar as vendas e os lucros. Elas farão coisas lucrativas que podem gerar benefícios sociais como efeitos colaterais. Mas elas não farão coisas boas porque se deve esperar que elas sejam boas.

Robert S. Pindyck and Daniel L. Rubinfeld ensinam que a teoria da firma (empresa) começa com uma simples suposição: - as firmas tentam maximizar os seus lucros. Para a teoria da firma, o primeiro conceito básico é o de empresa ou firma, que abrange um empreendimento de modo geral, que além de atividades industriais e agrícolas também engloba atividades profissionais, técnicas e de serviços. Deve-se, entretanto, entender que a forma de organização da firma não apresenta relevância para a teoria dos preços e, conseqüentemente, para a teoria da produção. Assim, ela tanto pode ser individual como coletiva. A idéia essencial é de que a firma seja uma unidade de produção, que atue racionalmente, procurando maximizar seus resultados relativos à produção e ao lucro. É, pois, neste contexto que a responsabilidade socioambiental dos negócios

deveria ser apreciado, porque, "como as pessoas tomam decisões comparando custos e benefícios, seu comportamento pode mudar quando os custos ou os benefícios se alteram. Isto é, as pessoas respondem a incentivos".

6. CONCLUSÕES:

1) A construção normativa dos órgãos envolvidos com a regulação bancária é desafiadora. Ela pode ser rápida, para responder ao mercado no seu próprio tempo, e pode ser complexa ao optar unicamente pela linguagem do regulador e do regulado. Na regulamentação do art. 192 da Constituição Federal a clareza na linguagem pode ser um dos desafios e um dos objetivos à inclusão bancária.

2) O atual art. 192 da Constituição Federal é, na verdade, a sua segunda versão. Em 29.05.2003, com a Emenda Constitucional n. 40, o art. 192 da Constituição Federal sofreu cortes drásticos e passou a conter declaração de princípios. Nessa última versão enxuta o dispositivo diz expressamente que o sistema financeiro será regulado "por leis complementares". A regulamentação pode, pois, ser fatiada.

3) Passados muitos anos desde a Constituição de 1988, a ausência de regulamentação do seu art. 192 aponta, claramente, para a ausência de consenso a respeito do que fazer. Velho e conhecido dilema, onde todos concordam que é preciso mudar e todos divergem a respeito de "como" mudar e é certo que mesmo a lei mais clara e o melhor desenho do conjunto articulado de políticas levará as pessoas ao desacordo.

4) Quanto à questão relacionada à regulamentação por uma única lei complementar, a história tem confirmado o dissenso na matéria. Melhor opção pode ser seguir o caminho de sucesso trilhado pela regulamentação do mercado de capitais.

5) No mercado, há maior demanda por serviços bancários e há necessidade do incremento de informações para o consumidor tomar as suas decisões econômicas e uma profunda necessidade de compreensão da concorrência bancária para responder às questões financeiras contemporâneas.

6) Qualquer regulamentação do sistema financeiro não pode ignorar a "cunha fiscal" sobre as empresas do sistema. Falar em inclusão bancária e responsabilidade socioambiental e deixar de lado a tributação direta e a indireta sobre o consumidor e as empresas do setor pode significar, simplesmente, não encontrar uma solução honesta e de consenso para a regulamentação do sistema financeiro nacional.

7) No Ministério Público Federal, como resultado das demandas que lhe foram apresentadas, existem grupos de trabalho formados para, em conjunto, formularem e organizarem as demandas e solicitações aos reguladores e agentes do mercado financeiro. Como exemplo, confiram-se os resultados do Grupo de Trabalho de Serviços Bancários e Crédito Imobiliário da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão e os resultados do Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão.

8) A principal função da empresa no regime capitalista é satisfazer os seus consumidores e assim conseguir dinheiro para satisfazer os seus investidores. O interessante, nisso tudo, é observar que em algumas situações os consumidores e os investidores confundem-se nas mesmas pessoas. Robert B. Reich ensina que companhias podem fazer coisas boas para incrementar sua marca e imagem, para aumentar as vendas e os lucros. Elas farão coisas lucrativas que podem gerar benefícios sociais como efeitos colaterais. Mas elas não farão coisas boas porque se deve esperar que elas sejam boas. Robert S. Pindyck e Daniel L. Rubinfeld ensinam que a teoria da firma (empresa) começa com uma simples suposição: - as firmas tentam maximizar os seus lucros. É, pois, neste contexto que a responsabilidade socioambiental dos negócios deveria ser apreciada, porque, "como as pessoas tomam decisões comparando custos e benefícios, seu comportamento pode mudar quando os custos ou os benefícios se alteram. Isto é, as pessoas respondem a incentivos".

Reginaldo Sales Magalhães

CONSOLIDAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O mercado financeiro tem fundamental importância por sua grande influência em todas as atividades econômicas e, em última instância, sobre a qualidade de vida da população.

A regulamentação do artigo 192 da Constituição Brasileira que trata do tema poderá ter grande impacto sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, mas para que esse seja um processo bem sucedido é importante que algumas condições sejam criadas no processo de discussão, formulação e implementação desse novo marco regulatório.

> **"Para que seja bem sucedida a regulamentação do artigo 192, o primeiro passo é a clareza sobre os conceitos de desenvolvimento e cidadania a serem incorporados na legislação"**

O primeiro passo é a clareza sobre os conceitos de desenvolvimento e cidadania a serem incorporados na legislação. O conceito de Amartya Sem, "desenvolvimento como liberdade", como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, mais a noção de sustentabilidade que garanta as mesmas liberdades para presentes e futuras gerações, tem claras conseqüências para o sistema financeiro.

Reginaldo Sales Magalhães, Especialista em desenvolvimento social e sociedade civil da Corporação Financeira Internacional (IFC), Mestre e doutorando em ciência ambiental. Foi consultor de instituições multilaterais em projetos relacionados a políticas de desenvolvimento, microfinanças, mercados e sustentabilidade, foi assessor da Central Única dos Trabalhadores (CUT Nacional) para assuntos relacionados a desenvolvimento rural e políticas públicas e secretário executivo da Agência de Desenvolvimento Solidário, responsável por programas de apoio a economia solidária e cooperativismo de crédito. Autor do livro "Microfinanças: racionalidade econômica e solidariedade social"

Incorporar os conceitos de desenvolvimento e cidadania nos bancos significa criar condições de acesso a serviços financeiros para toda a população, financiamento de atividades econômicas que gerem empregos e melhorem a qualidade de vida, e a definição de critérios para as transações financeiras que garantam os direitos humanos, conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, redução do efeito estufa, direitos das comunidades e das populações tradicionais.

O segundo passo é conhecer, analisar e avaliar os resultados das políticas relacionadas a desenvolvimento e cidadania já implementadas no mercado financeiro. Bancos privados começaram a adotar esses princípios nos anos 90.

> **"Defendemos a definição de critérios para as transações financeiras que garantam os direitos humanos, conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, redução do efeito estufa e os direitos das comunidades"**

Políticas para a sustentabilidade começam a ser incorporadas no sistema financeiro no início dos anos 90. A criação da UNEP FI, o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas para Instituições Financeiras, iniciou um amplo processo de disseminação do conceito de sustentabilidade e de melhores práticas de gestão socioambiental nas instituições.

As fortes campanhas das organizações não governamentais na década de 2000, denunciando os graves impactos sociais e ambientais de projetos financiados pelos grandes bancos em todo o mundo ao mesmo tempo em que diversas organizações sociais e ambientais se tornaram parcerias dos bancos, iniciou um movimento de consolidação das políticas socioambientais no mercado financeiro.

A formação dos Princípios do Equador foi o resultado mais importante desse processo. Através dessa iniciativa hoje 67 bancos financiam a maior parte dos grandes projetos no mundo segundo procedimentos de avaliação de impactos sociais e ambientais. De acordo com os riscos e impactos, são definidos planos de ação que visam implementar ações mitigatórias, compensatórias, corretivas e de acompanhamento, discutidas em processos de consulta às comunidades afetadas e que são incorporadas aos compromissos contratuais.

Grandes investidores assumiram também compromissos socioambientais voluntários, principalmente aquelas instituições signatárias dos Princípios para Investimentos Responsáveis, que definem princípios como o uso de critérios sociais, ambientais e de governança corporativa nos processos de decisão sobre

investimentos e a divulgação de informações sobre os riscos e implementação dos princípios para todas as partes interessadas.

Instituições financeiras vêm também assumindo compromissos, como os Princípios de Carbono e os Princípios Climáticos que visam a implementação de medidas que reduzam a emissão de gases de efeito estufa nas cadeias de financiamento, assim como muitos bancos estão investindo na criação de soluções de mercado para incentivar atividades econômicas baseadas no reflorestamento, manejo sustentável de recursos naturais, reciclagem, uso de energias limpas e renováveis e construções sustentáveis.

O mercado de microfinanças, de crédito popular para habitação, de acesso a serviços financeiros, financiamento de pequenas e médias empresas, educação financeira e educação empreendedora vem se expandindo rapidamente no Brasil na última década e representa um avanço importante no alinhamento dos bancos com estratégias de desenvolvimento, redução da pobreza e da desigualdade social. O Banco Central e os governos tiveram um papel determinante na formulação de uma regulamentação adequada que criou as condições para a expansão de negócios inclusivos, e governos vêm sendo ativos e em muitos casos bem sucedidos no apoio a iniciativas de empreendedorismo para populações de baixa renda.

"A China tem sido pioneira na introdução de normas e condicionantes sociambientais na regulação do seu sistema financeiro"

A grande maioria desses compromissos vem sendo assumido pelas instituições financeiras de forma voluntária. A participação pró-ativa dos governos, apoiando e disseminando essas práticas e a criação de um novo ambiente regulatório que também crie condições para a consolidação e expansão desses compromissos, seria fundamental para que o sistema financeiro incorpore efetivamente os conceitos de desenvolvimento e cidadania.

Em alguns países, processos desse tipo vêm sendo desenvolvidos, como no caso da China, um país pioneiro na introdução de normas e condicionantes socioambientais na regulação do seu sistema financeiro. Com o apoio da Corporação Financeira Internacional (IFC) as autoridades financeiras estão introduzindo o conceito de economia de energia e redução de emissões de CO2 nos fluxos financeiros do país, com a criação, em 2007, das políticas Green Credit, Green Insurance e Green Securities.

Com o Green Credit, o Banco do Povo da China (banco central chinês) e o órgão estatal de proteção ambiental criaram uma lista de exclusão de empresas que não respeitam a legislação ambiental e que por isso estão impedidas de receber novos financiamentos. O resultado concreto da Green Credit Policy foi a exclusão de 38 empresas e o cancelamento de financiamentos no valor de 554 milhões de dólares, no ano de 2008.

Em parceria com o WWF o Banco do Povo da China criou um banco de dados com o histórico ambiental das empresas chinesas, que deverá ser consultado pelos bancos para aprovação de financiamento. Como o apoio da ONG, a instituição chinesa está também realizando uma série de pesquisas sobre as políticas ambientais adotadas pelos bancos chineses.

"O BC chinês e o órgão estatal de proteção ambiental criaram uma lista de exclusão de empresas que não respeitam a legislação ambiental e que estão impedidas de receber novos financiamentos"

O Green Insurance obriga todas as empresas com alto risco de danos ambientais a assumir as responsabilidades pelos danos ambientais e sociais, assegurando a todas as vítimas a devida compensação por meio de seguros. O Green Securities exige de todas as empresas nos 13 setores mais poluentes a avaliar previamente os riscos de impacto como condição para iniciar a abertura de capital ou refinanciamento, com a divulgação de informações sobre o desempenho ambiental. Além disso, as autoridades monetárias estão agora estudando a incorporação de padrões ambientais no sistema tributário, seguros e mercado de capitais.

A IFC, desde 2005, vem apoiando bancos chineses a construir capacidades para implementar sistemas de gestão socioambiental, através de programas de treinamento e assistência técnica para formar equipes qualificadas no sistema financeiro para avaliar e monitorar os riscos sociais e ambientais dos negócios. Em fevereiro de 2010 a IFC recepcionou 50 líderes da Comissão de Regulação Bancária da China e de bancos chineses, num evento realizado em Hong Kong, para discutir as principais questões relacionadas à gestão de risco social e ambiental, energia sustentável e mudança climática.

Caminho semelhante foi adotado pelo Brasil com a Resolução do Conselho Monetário Nacional, publicada no início de 2008, que torna obrigatória a apresentação de documentos de comprovação de regularidade fundiária (cadastro de imóvel rural), ausência de embargo ambiental e atestado de regularidade ambiental das propriedades rurais para terem acesso a crédito rural na

Amazônia. O Banco Central do Brasil vem também iniciando a discussão sobre como incorporar a sustentabilidade na regulação do sistema financeiro nacional.

O processo de criação de um marco regulatório socioambiental para o sistema financeiro brasileiro deve começar com a análise e o debate sobre os resultados das iniciativas socioambientais implementadas pelos bancos no país, os resultados das normas atuais, em especial da resolução 3545 do Conselho Monetário Nacional, e usar como referência as experiências internacionais bem sucedidas.

É importante que essa avaliação dos impactos das iniciativas voluntárias e das normas sobre o desenvolvimento brasileiro seja feita num processo amplo e participativo de discussão com as partes interessadas. Além das próprias instituições financeiras, empresas e órgão públicos, existem diversas organizações sociais e ambientais, além de instituições de pesquisa, com grande experiência na implementação e/ou monitoramento dos impactos socioambientais das instituições financeiras. A experiência e as opiniões dessas organizações deveriam fazer parte da base de conhecimento a ser sistematizada para a discussão das novas normas a serem criadas.

"A efetividade de um novo processo regulatório sobre questões de tão grande complexidade como as socioambientais depende de um processo contínuo de aprendizado, monitoramento e avaliação"

Por fim, a efetividade de um novo processo regulatório, em particular sobre questões de tão grande complexidade como as questões socioambientais depende de um processo contínuo de aprendizado, monitoramento e avaliação. Para isso, é fundamental a formação de uma rede de especialistas profundamente qualificados no assunto atuando nos órgãos públicos, nos bancos, nas empresas e nas organizações sociais.

CRIAR UMA REDE DE COMPETÊNCIAS PARA ALCANÇAR A INCLUSÃO FINANCEIRA

O projeto inclusão financeira é um projeto estratégico do Banco Central, que foi iniciado no ano passado. A participação do Brasil no grupo de especialistas em inclusão financeira no âmbito do G-20 é uma iniciativa bastante significativa, que tem o potencial de causar um impacto grande dentro do nosso país.

Por que as instituições e os países buscam conceituar a inclusão financeira? Há conceitos diferentes na Tailândia, no México, na África do Sul, nas Nações Unidas e o Brasil também tem trabalhado com essa questão. Diferentes aspectos caracterizam o conceito nas políticas que vêm sendo desenvolvidas em cada país.

Por que é importante conceituar? Justamente porque, no intuito de formular políticas e regulação que estimulem a inclusão financeira com diferentes objetivos em cada país, existem diferentes óticas para abordar o conceito. A Alian-

"A participação do Brasil no grupo de especialistas em inclusão financeira no âmbito do G-20 é uma iniciativa significativa"

Alessandra Von Borowski Dodl *é economista com mestrado em desenvolvimento econômico. Analista do Banco Central do Brasil desde 1998. Visitou instituições de microcrédito na Índia, acompanhou atividades de microfinanças do Fundo Financeiro Privado, o Proden, na Bolívia, e visitou diversas Oscips de microcrédito no Brasil. Também trabalhou para a empresa de consultoria Innova Empresarial na área de microfinanças, cuja sede é em La Paz na Bolívia. Em 2009 trabalhou como gerente substituta do projeto inclusão financeira do Banco Central do Brasil. Foi uma das coordenadoras do primeiro Fórum Banco Central sobre inclusão financeira. Em 2010 atuou como Co-Chair do Brasil no subgrupo acesso através da inovação, no grupo de especialistas em inclusão financeira do G-20.*

ça para a Inclusão Financeira, que é uma entidade que congrega países em desenvolvimento - somente instituições públicas, ministérios e bancos centrais -, finalizou um trabalho recentemente que fala sobre medição de inclusão financeira para reguladores. Essa instituição apresenta quatro lentes através das quais os países têm trabalhado para conceituar inclusão financeira: acesso, qualidade, uso e bem-estar. É uma escala de complexidade. O que significa isso? Pela experiência, pelo que tem se aplicado nos países, quando a gente enfoca a questão de medir acesso, assumindo isso como um indicador de inclusão financeira no país, é uma forma mais simples, porque uma variável que se usa para medir esse processo é o número de contas bancárias. Se é a mais adequada ou não, depende das pessoas envolvidas nos países e qual o objetivo daquela política que se quer implementar. Aí entra a questão de maior complexidade, a qualidade, como o cliente percebe esse serviço financeiro. Ele entende as alternativas que estão sendo oferecidas, ele tem noção de por que opta por um e não por outro? Como é que a gente avalia o uso desses serviços pelos clientes? Utilizar o conceito de uso é um pouco mais complexo do que aquele de acesso ou de número de contas bancárias.

"A Aliança para a Inclusão Financeira apresenta quatro lentes através dos quais os países têm trabalhado para conceituar este tipo de inclusão: acesso, qualidade, uso e bem-estar"

E por fim a questão do bem-estar, que implica em estudos de impacto sobre esses clientes. Aqueles que são mais interessados nessa parte de pesquisa acadêmica sabem como é difícil mensurar o impacto da provisão de serviços financeiros em determinadas comunidades. Então o nível de complexidade varia e depende da política que se quer implementar dentro de cada país.

Outro processo de interesse para essa conceituação de inclusão financeira é medir os resultados. Como é que se sabe que se está conseguindo ou não alcançá-los, quão distante está e como reformular essa política? Então existe o grande desafio de conceituar para estruturar uma política de inclusão financeira e mensurar esses resultados. E, se for o caso, reavaliar e reestruturar essa política.

Esta é uma posição pessoal, não é institucional, porque o BC, através de seu comitê de inclusão financeira, ainda está discutindo como vai abordar esse tema de política nacional. Eu gosto muito da provisão de serviços

financeiros adequados para toda a população, pois converge muito com o que tem sido tratado dentro do projeto de inclusão financeira do BC, mas está em fase de elaboração porque é um projeto novo. Por que ter uma métrica dentro do conceito? Porque uma alternativa seria implementar indicadores para as diferentes variáveis que compõem o conceito de inclusão financeira.

À medida que se consegue dispor de ferramentas adequadas para medir cada componente, em termos de acesso e de uso, e alcançar um indicador único, a gente teme que isso pode levar a dois caminhos, havendo portanto dois riscos. Se montamos um indicador que seja de mensuração mais fácil e que possa ocorrer na prática, incorremos no risco de assumir uma postura muito simplista para conceito tão complexo. Ao mesmo tempo, se compomos um indicador agregando diferentes variáveis, pode se tornar demasiado complexo e na prática não funciona. Então nós vamos ter toda uma estrutura e não vamos chegar a lugar nenhum.

> **"É preciso criar uma rede de competências que de forma coordenada possa alcançar o objetivo desse conceito complexo de inclusão financeira para ajudar a melhorar a vida das pessoas"**

Vejamos alguns exemplos de iniciativas que o Brasil vem desenvolvendo. O primeiro é o projeto estratégico do Banco Central para inclusão financeira, que foi iniciado em 2009 e que tinha dois objetivos principais: diagnóstico do setor microfinanceiro no Brasil e articulação da rede de competência. Por que microfinanceiro se estamos falando de inclusão financeira? Na verdade não existe um conceito único internacional tanto de microcrédito como de microfinanças, assim como não existe de inclusão financeira. Mas a proposta é justamente de evitar restrições conceituais para que se possa avaliar o que já está ocorrendo na prática. O objetivo de trabalhar com inclusão financeira é aumentar o escopo de trabalho, e veremos mais à frente algumas características do projeto. E articulação de rede de competências, porque se sabe que, assim como o BC, instituição alguma tem competência para resolver sozinha os problemas.

É preciso efetivamente criar uma rede de competências que de forma coordenada possa alcançar o objetivo desse conceito complexo para ajudar a melhorar a vida das pessoas, mas com práticas através das quais possamos ver resultados. Para isso, é necessário vários atores e isso é o que o

Banco Central tem desenvolvido há alguns anos através do projeto que trabalhava com microfinanças e, a partir do ano passado, com a questão de inclusão financeira.

Dois resultados práticos desse projeto. O primeiro foi o Fórum Banco Central sobre inclusão financeira, que ocorreu em Salvador em novembro de 2009. Foram três dias de evento e um dos aspectos foi o trabalho de efetiva discussão com os atores. E o livro Perspectivas para Inclusão Financeira no Brasil - Visão de Diferentes Atores. Por que esse livro é motivo de orgulho para nós que trabalhamos nesse projeto? Porque pela primeira vez tivemos uma fotografia apresentada pelos que estão envolvidos na área. O BC simplesmente redigiu a introdução desse livro, todos os demais capítulos são escritos por atores nacionais e internacionais, sob a perspectiva deles qual é o estágio atual da inclusão financeira no Brasil. Então é uma fotografia que a gente tem nesse momento da visão desses atores e que vai nos permitir em algum tempo, um ano, dois anos ou três anos, dependendo da condução do projeto, ter uma outra fotografia mais à frente e que a gente possa comparar os dois resultados.

Um dos objetivos do projeto inclusão financeira foi aumentar o escopo de análise. Nós começamos com as atividades tradicionalmente tratadas como microfinanças, porque sabíamos que deveríamos avançar passo a passo para que pudéssemos alcançar resultados efetivos. Também uma pergunta que se faz é que foi abordado somente pelo lado da oferta e existe claramente uma necessidade de customização dos produtos para que alcancem as necessidades da demanda. Logicamente, uma pesquisa de demanda é um esforço muito grande de organização e de planejamento, ainda mais num país de dimensões como o nosso e com diferenças regionais tão marcantes. Então nós começamos com o lado da oferta porque tradicionalmente se considera microfinanças como um primeiro passo, mas estamos conscientes de que precisamos avançar para outros enfoques nesse sentido da pesquisa.

Um exemplo de aumento de escopo já nessa primeira fase foi a abordagem de bancos comunitários e moedas sociais, que também estão sendo tratadas no projeto inclusão financeira. A inovação na questão de formato e de metodologia de trabalho foram os grupos de discussão. Então elencamos alguns assuntos específicos para serem abordados com base em relatório que é produzido pelo BID, pela CAF e pela Unidade de Inteligência da The Economist, que é um trabalho que agora tem a participação do

IFC também. É uma pesquisa muito bem elaborada que trabalha com indicadores e com itens de avaliação dos países em termos de microfinanças. Nós nos pautamos nesse relatório para elencar quais seriam os itens abordados nesse primeiro fórum. O BC atuando como agente modal nessa rede de competências que buscamos desenvolver, em função da sua experiência na abordagem de microfinanças e também por sua eficiência como regulador do sistema financeiro em termos gerais. A legitimidade da discussão de inclusão financeira dentro do Banco Central ou a institucionalização dessa preocupação veio através da inclusão do conceito dentro dos objetivos estratégicos no planejamento do BC.

"A legitimidade da discussão de inclusão financeira dentro do BC ou a institucionalização dessa preocupação veio através da inclusão do conceito dentro dos objetivos estratégicos no planejamento do Banco Central"

Outra iniciativa é o grupo de especialistas em inclusão financeira no âmbito do G-20. Em setembro do ano passado, pós-crise, os países do G-20 assumiram como evidente o efeito da crise sobre pessoas com renda mais baixa e assumiram o compromisso de estabelecer dois subgrupos com trabalhos específicos para levar maior acesso e serviços mais adequados às populações mais carentes. O enfoque é em países em desenvolvimento, mas o trabalho que vem sendo feito serve para qualquer país, mesmo os desenvolvidos, para aquelas populações que não têm acesso adequado a serviços financeiros. São dois subgrupos: acesso através de inovação e financiamento para pequenas e médias empresas. Os coordenadores do primeiro são o Brasil e a Austrália, do segundo África do Sul e Alemanha. Qual é o grande fator positivo desse grupo? Ele consegue elencar os princípios e referências de boas práticas do mercado para inclusão financeira em diferentes países com estudos de casos. Então tem conhecimento teórico e casos práticos que embasam esses princípios. Além disso, um amplo escopo de análise. O que significa isso? Trata de canais de distribuição, defesa do consumidor, capacitação financeira, coordenação, envolvimento de governo, enfim, uma ampla abordagem para o conceito de inclusão financeira. Há uma diversidade de participação, porque não são somente países do G-20, também há outros países que são importantes atores na construção desse trabalho, ou seja, com experiência inovadora, que conseguiram aumentar o acesso da sua população através de canais alternativos ou que

têm programas de educação financeira bastante úteis para os demais.

Não somente a intenção é estabelecer princípios e referências de boas práticas, mas também como aplicá-las e como customizar para cada país com suas especificidades. A rede de competências então é em nível internacional dentro desse subgrupo de acesso através de inovação, porque, mais uma vez, sozinho ninguém dá conta do desafio que é a inclusão financeira. Se não unirmos nossos esforços, não vamos conseguir dar um passo sequer adiante. Isso tem sido feito de forma muito positiva e produtiva, desde a secretaria técnica desse grupo que é feita pelos coordenadores, no caso desse subgrupo o Brasil e a Austrália.

"Não somente a intenção é estabelecer princípios e referências de boas práticas, mas também como aplicá-las e como customizar para cada país com suas especificidades"

O CGAP e a AFI trabalham principalmente com a provisão de estudos de caso, o que tem contribuído para que a prática seja considerada na hora de elaborar os princípios e não fique só um referencial teórico. O IAIS trabalha com a questão de seguros e tem um trabalho muito interessante na parte de microsseguros. O grupo de acesso através da inovação está usando como referencial a metodologia de trabalho que o IAIS vem desenvolvendo para microsseguros ao longo dos anos. E o FATF trabalha com estabelecimento de padrões à lavagem de dinheiro e ao combate ao terrorismo, estabelece avaliações nos países membros e também como podemos estabelecer padrões pautados pelo nível de risco. Conclusões dessas iniciativas: maior ênfase no pós-crise em risco e impunidade. Por quê? Porque, com a experiência que a gente aprendeu no mundo de microfinanças, temos que tomar cuidado para não prometer demais e, com isso, criar a ideia de que é uma panaceia, que vamos salvar o mundo com a inclusão financeira. Se nós prometermos muito e não alcançarmos, podemos gerar descrédito nos atores envolvidos e fazer com que eles desviem sua intenção de continuar lutando por esse fim. No livro Brasil Pós-Crise, os organizadores Otávio de Barros e Jean Biaggio escrevem o primeiro capítulo, em que citam uma referência de Câmara Cascudo, décadas atrás, sobre a alma nacional, falando que o Brasil não tem problemas, mas tem apenas soluções adiadas. Eu acho que isso se aplica muito bem à nossa realidade e essa é uma grande oportunidade de mudarmos essa característica do nosso país.

BANCO CENTRAL: FUNÇÃO DE ESTADO, AUTONOMIA E CONTROLE SOCIAL

Ricardo Patah (UGT), Paulo Eduardo de Freitas (SINAL) e deputado federal João Dado (PDT-SP)

A mesa-debate "Banco Central: função de Estado, autonomia e controle social" foi coordenada por Paulo Eduardo de Freitas, primeiro presidente do Sinal, atual assessor de Relações Externas do Sindicato. Contou com as participações do deputado federal João Dado (PDT-SP), titular da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara e ex-presidente do Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo (Sinafresp), e de Ricardo Patah, presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e do Sindicato dos Comerciários de São Paulo e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Neste bloco, estavam previstas as presenças do economista Luiz Gonzaga Belluzzo, professor titular aposentado da Unicamp e professor da Facamp, e do secretário-geral da Força Sindical, João Carlos Gonçalves (Juruna). Porém, por problemas de agenda, não foi possível contar com as ilustres participações.

"No momento em que mais uma vez se nota que a onda democratizante pela qual passou o nosso país, mesmo bastante incompleta e insuficiente,

ainda não chegou ao sistema financeiro - que continua oligopolista, indiferente às demandas dos usuários, especialmente de menor renda, e é ainda concentrador de riqueza - cria-se um estímulo para que amplos segmentos da população participem dos grandes temas do país", afirmou Paulo Eduardo, ao destacar a participação e as propostas apresentadas no seminário por entidades e personalidades sobre a regulamentação do artigo 192.

O deputado João Dado ressaltou a diferença entre a função de Estado e a função de governo, uma vez que esta segunda "é submissa à estrutura hierárquica". Segundo ele, "os funcionários do Bacen têm de ter o que se denomina prerrogativa para exercitar plenamente a sua atividade fiscalizatória".

BC PARA A CIDADANIA, NÃO PARA A OLIGARQUIA

"Nós defendemos que o Banco Central é uma função de Estado, acreditamos que o seu corpo funcional deve ter como fonte de ingresso o democrático e exclusivo caminho do concurso público. As nomeações políticas devem estar restritas aos cargos de diretores e presidente, assim mesmo obedecendo alguns critérios, que falaremos daqui a pouquinho. Pela sua importância estratégica para o Estado e o país, defendemos a criação de um estatuto próprio dos servidores do Banco Central, que atenda as suas especificidades e que os valorize em todas as dimensões, salário, carreira e crescimento intelectual", ressaltou o presidente da UGT, Ricardo Patah.

O sindicalista observou que há diferença entre autonomia e independência e frisou que defende a autonomia: "A posição da UGT é de um Banco Central para a cidadania e não para as oligarquias financeiras".

"O Banco Central não pode ser vulnerável à interpretação dos interesses privados nos interesses públicos. O Banco Central deve ser o grande guardião da moeda e não um balcão de atendimento a determinados setores do sistema financeiro. Só que no caso da autonomia nós estamos sugerindo a questão social, então colocamos que a autonomia do Banco Central deve ser complementada pelo controle social para poder cumprir de forma transparente e democrática as suas obrigações", argumentou.

"O que nós defendemos em termos de autonomia? Autonomia orçamentária e de execução financeira para custeio e investimento do Banco Central, autonomia administrativa do Banco Central, autonomia técnica não subordinada à força hierárquica para o exercício das atividades de seus funcionários, autonomia operacional para implementação de medidas

alinhadas com as políticas monetária, creditícia e cambial. E metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, que precisa ser democratizado em sua composição", acrescentou.

Para Ricardo Patah, deve ser proibida a eleição para a presidência e diretoria do Banco Central e para as demais instituições financeiras oficiais "a quem tiver exercido qualquer cargo de direção em instituições financeiras privadas até um determinado período anterior à indicação. A justificativa é que realmente é muito estranho ter na presidência do Banco Central e em suas diretorias cidadãos de instituições financeiras privadas, as mesmas que exatamente cabe ao Banco Central fiscalizar. É como a raposa cuidando do galinheiro".

"O controle social sobre o Banco Central inicia-se com a democratização do Conselho Monetário, através do direito de participação efetiva das entidades representativas da sociedade civil, dentre as quais as centrais sindicais representando os setores produtivos", sublinhou Patah.

DEMOCRATIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O Sistema Financeiro Nacional (SFN) - regulado originariamente pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 –, esclareceu Paulo Eduardo, passou por diversas mudanças nas últimas décadas, visando ao estímulo à poupança interna e à ampliação do nível de investimento da economia.

O assessor do Sinal apresentou alguns pontos da proposta do Sinal de regulamentação do artigo 192, em particular do tema em questão da mesa-debate: função de Estado para o Banco Central, autonomia e controle social.

"A proposta de autonomia para o Banco Central está fundada no entendimento de que os principais valores da sociedade são postos para o zelo do Estado. Essa é a ideia chave. Identificamos, como consagrados e com sentido de perenidade, os valores de preservação do poder de compra da moeda e de solidez (liquidez e solvência) do sistema financeiro. Só isso já justifica a autonomia, mas ela precisa ser complementada", frisou.

Segundo ele, autonomia do BC, exceto em uma ou outra ocasião, vem ocorrendo na prática: "Isso permite que, após quase duas décadas de preços estáveis, a relevância do Banco Central no atendimento dos interesses da sociedade se torne amplamente notado. O desejo de continuidade dos resultados de sucesso faz aumentar a força da proposta de autonomia, de modo seguro e sólido por meio de lei complementar, com salvaguardas necessárias.

PRESERVAR A SOLIDEZ E EFICIÊNCIA

"Ao Estado é reconhecida a obrigação de preservar esse valor social e de assegurar a solidez, a eficiência e a democratização do sistema financeiro nacional. O principal ator desse processo é sem dúvida o Banco Central do Brasil. Essas características para o BC são as que o identificam com a função precípua de Estado e não precípua de governo, mesmo presente que para as ações do Banco seja necessária a coordenação de políticas no âmbito econômico", enfatizou.

Paulo Eduardo apontou que a atuação do Banco Central durante a recente crise econômica demonstrou que ações bastante coordenadas entre os agentes do Estado afastam a hipótese de ruptura ou de lentidão nas decisões que a autonomia do BC, em tese, poderia provocar.

"A autonomia é cercada de resistência pela suposição de que a diretoria da instituição iria atuar numa linha pró-banqueiros em detrimento social ou da ética", observou Paulo Eduardo, pontuando que "os diretores e presidentes do BC são e serão em um contexto de autonomia indicados pelo presidente da República e por ele, devidamente fundamentada, poderá ser proposta a demissão. A solução não está na permanência do status atual ou na resistência à mudança por conta da suspeição, mas sim na regulamentação do artigo 192 por meio da instituição de mecanismos democráticos de maior garantia de conduta ética ou de punição num desvio, especialmente em um quadro de autonomia estabelecida em lei".

A autonomia para o Banco Central defendida pelo Sinal teria um Conselho Monetário Nacional amplo, composto por ministros de Estado e entidades representativas da sociedade, com um regimento interno que o discipline: "As responsabilidades do Banco Central requerem ações que às vezes não podem esperar o Conselho Monetário Nacional. Então esse regulamento precisa prever, entre outras, pelo menos duas questões fundamentais. As situações em que a diretoria do Banco Central previamente já fique autorizada a agir devem ser previstas, tantas quantas possíveis, e se o Banco Central assim tiver que fazer, deverá, na primeira reunião subseqüente, justificar as razões da sua iniciativa".

QUESTÕES RELEVANTES

Algumas questões essenciais propugnadas pelo Sinal para a autonomia do Banco Central: mandato fixo para os diretores, coincidente com o do

presidente da República e por ele propostos o ingresso e a saída; quarentena remunerada na saída pelo prazo de um ano; restrições quanto à participação societária pelos diretores do BC em instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central; autonomia orçamentária e administrativa; autonomia operacional para implementação de medidas, alinhadas com as políticas e metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. "Com esse elenco de questões, acreditamos que conseguimos dar um arcabouço bastante completo sobre a autonomia do Banco Central e bastante responsável quanto à percepção da importância da Instituição. Enfatizamos o controle social como parte integrante desse processo e esperamos dar um grau de coerência, fluidez, responsabilidade e consequência ao Banco Central do Brasil", finalizou Paulo Eduardo.

Deputado João Dado

OS FUNCIONÁRIOS DO BACEN TÊM DE TER PRERROGATIVA PARA EXERCITAR PLENAMENTE A SUA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA

Como agente fiscal de rendas do Estado de São Paulo, luto por requisitos fundamentais para que esse agente público possa exercer a função de Estado e não função de governo. Função de governo é submissa à estrutura hierárquica. Quando uma determinada ação é executada por um analista e ele não tem a prerrogativa ou competência legal para concluir com a autuação e a cobrança das multas da instituição faltosa, se tem a ingerência da estrutura hierárquica na decisão final do agente fiscalizador. No caso do fisco, nós temos o Código Tributário Nacional, que confere ao agente do fisco ou auditor a prerrogativa de lavrar a autuação e imediatamente constituir em débito aquela pessoa jurídica para com o Estado brasileiro. Isso faz toda a diferença. Se o agente público não consegue ter autoridade administrativa para exercitar o poder de polícia e constituir em mora o faltoso, ele perde a condição mais importante

"Se o agente público não consegue ter autoridade para exercitar o poder de polícia e constituir em mora o faltoso, ele perde a condição mais importante para exercer o seu mister, que é a independência"

João Eduardo Dado Leite de Carvalho*, agente fiscal de rendas e engenheiro civil, é deputado federal (PDT-SP) desde 1999. É titular da Comissão de Finanças e Tributação, titular da subcomissão permanente dos Tributos, Partilha e Reforma Tributária, suplente na subcomissão especial da Seguridade Social, Previdência Privada e Fundo de Pensão, e suplente na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Participou como suplente de comissões especiais, como a da PEC 031/07 da reforma tributária e da PEC 555/06 sobre contribuição dos inativos. Foi presidente da Associação dos Fiscais de Renda do Estado de São Paulo (Afresp), fundador e presidente do Sinafresp, diretor da Fespesp, fundador e presidente da Febrafite, da Ciefas, da Cespesp e da Fundafrest.*

para exercer o seu mister, que é a independência. Esta se traduz na multiplicidade das pessoas, na multiplicidade dos conhecimentos das pessoas e na multiplicidade da ética com que esses agentes públicos se conduzem. Se a conclusão do processo de fiscalização se concentra na instituição, se passa a ter concentração do poder. Isso tem um grave defeito que é não permitir a multiplicidade de interpretações da lei. Considerando-se as leis tributárias, por exemplo, elas se alteram inúmeras vezes ao longo de um único ano, ou seja, a interpretação da lei é parte do processo de fiscalização tributária.

No campo financeiro, pode ser que as modificações sejam em menor número, mas com certeza há alterações das leis e essas alterações não atendem ao interesse da multiplicidade de interpretações da lei e, portanto, até de evolução dessas leis, através da prática administrativa ou jurisprudencial. Se um agente de tributos alcança um contribuinte em uma determinada prática à margem da lei e ele alcança o fato gerador daquele tributo ou da prática à margem da lei, imediatamente autua o contribuinte e se constitui o direito de defesa do contribuinte. Mas, principalmente, faz com que o Estado esteja protegido quanto à eventual perda de provas ou de decisões que possam se traduzir na não autuação daquele contribuinte, por uma série de fatores dependentes do tempo.

AUTORIDADE ADMINISTRATIVA

Os funcionários do Bacen têm de ter prerrogativa para exercitar plenamente a sua atividade fiscalizatória. Ao promover uma autuação e concretizá-la de ofício, está sujeito ao processo administrativo normal de segunda instância e às instâncias judiciais. Mas essa autoridade administrativa é o fulcro da questão. O Brasil já passou por fenômenos de crise no sistema financeiro, muitas vezes fruto de práticas à margem da lei. Se esse agente público tivesse a competência legal para exercitar as suas prerrogativas, o interesse público teria sido mais bem preservado. Se as fraudes existem, tem de haver um agente público fiscalizador que tenha prerrogativas e competências. No caso do fisco, não há uma lei orgânica. Há uma questão de origem nessa lei orgânica, que deve ser do Poder Executivo. Mas se pode superar essa condição através de uma emenda constitucional, que é prerrogativa do Legislativo e se pode colocar na Constituição Federal o que se está fazendo para o fisco, através da Proposta de Emenda à Constituição 186. Essa proposta supera o vício de iniciativa e ao fazê-lo tem o condão de preservar no próprio texto constitucional o que as

carreiras da magistratura e do Ministério Público já o fizeram. Já estão na Constituição Federal prerrogativas de agente público da magistratura ou do Ministério Público, prerrogativas como inamovibilidade, como vitaliciedade, como autoridade administrativa para o exercício da sua tarefa estatal, não governamental.

> **"É preciso construir um arcabouço legal que dê ao agente, ao auditor, ao analista do Banco Central, a competência para o exercício pleno, livre e independente da atividade fiscalizatória"**

Um dos caminhos é uma PEC, originária, votada e concretizada no próprio Legislativo. Se for possível, colocar parágrafos no artigo 192, como por exemplo: os auditores e agentes fiscais do Bacen estarão imbuídos das prerrogativas de inamovibilidade e de independência funcional e de indelegável autuação das instituições na sua prática profissional.

EMENDA CONSTITUCIONAL

Uma emenda constitucional poderia ser produzida através de uma comissão, mas há possibilidade de um projeto de lei. A diferença é que uma emenda constitucional é mais perene, é mais difícil de ser modificada, é mais segura para a instituição e para os seus agentes ou auditores fiscais, enquanto que uma lei complementar exige um quórum menor, ela é mais mutável no tempo e isso faz com que haja menor segurança no exercício da atividade profissional.

É preciso construir um arcabouço legal que dê ao agente, ao auditor, ao analista do Banco Central, a competência para o exercício pleno, livre e independente da atividade fiscalizatória. O interesse público sairia ganhando e muitos problemas que houveram no passado de instabilidade nas instituições bancárias não se vivenciaria.

Ricardo Patah

UM BANCO CENTRAL PARA A CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A iniciativa do Seminário Sinal/Ipea deve ser parabenizada. Primeiro pelo seu caráter democrático e pluralista - todas as centrais convidadas a debaterem áridos temas com uma categoria altamente especializada, a dos funcionários do Banco Central.

Em segundo porque possibilitou aos debates abrirem frestas no véu que oculta os segredos que produzem oscilações tenebrosas na atividade econômico-financeira e na vida das pessoas, oscilações essas existentes simplesmente porque não existe política econômica neutra – ela sempre elegerá ganhadores e perdedores.

> **"O debate abre frestas no véu que oculta os segredos que produzem oscilações tenebrosas na atividade econômico-financeira e na vida das pessoas"**

Em terceiro porque os eixos temáticos estruturantes do Seminário são a prova concreta que o movimento sindical que deseja ser contemporâneo deve redesenhar sua ação - prática, teórica e programática - para enfrentar a complexificação da vida que o rodeia.

Por fim, Sinal/Ipea proporcionaram elencar um conjunto de ideias e proposições que - partindo dos trabalhadores, acadêmicos e

***Ricardo Patah**, presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e do Sindicato dos Comerciários de São Paulo, entidade na qual atua desde 1991, tendo ocupado vários cargos até assumir a Presidência, em 2003. Graduado em Direito pela Universidade São Judas Tadeu e em Administração pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Representante na OIT em 1999, representante dos Trabalhadores do Conselho Curador do FGTS em 2001 e membro do Conselho Nacional da Previdência em 2005. Em maio de 2007, foi nomeado para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República.*

dos próprios profissionais do Banco Central - serão úteis no difícil processo de regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, de modo a contemplar, como desejamos, os interesses dos trabalhadores, do setor produtivo, do crescimento e da recapacitação financeira do Estado.

A FUNÇÃO DE ESTADO DO BANCO CENTRAL

O seminário do Sinal/Ipea demandou de nós opiniões sobre três temas: O Banco Central como função de Estado, sua autonomia e o controle social sobre ele. São três questões interdependentes cujo encaminhamento tem impactos profundos na vida econômica e democrática do país.

Para nós, da UGT, a democracia garante aos cidadãos o direito de influir em todas as dimensões públicas e privadas que afetam suas vidas. Por conseguinte, um Banco Central que não explicita o que faz, quem faz, para quem faz, como faz, quem decide e quem aplica políticas que afetam a vida das pessoas e dos diversos setores econômicos do país é um Banco Central à margem da democracia, da cidadania, um ente que age acima do Estado e da República.

"Um Banco Central que não explicita o que faz, quem faz, para quem faz, como faz, quem decide e quem aplica políticas que afetam a vida das pessoas é um BC à margem da democracia e da cidadania"

Um Banco Central com tais características tem todas as condições para, como demonstra a experiência histórica, colocar-se contrário ao espírito de diretrizes macroeconômicas que apontem para a ampliação do crédito, incremento dos investimentos produtivos, juros baixos, crescimento econômico, distribuição de renda, por exemplo.

O Banco Central não é apenas parte integrante do Estado, mas da própria República e, portanto, não pode ser um alienígena decidindo questões fundamentais sem o controle social da cidadania e do próprio parlamento. Pode ser ele autônomo, como veremos e defenderemos à frente, mas não soberano ou independente da vontade geral da nação.

O Banco Central, portanto, cumpre uma essencial função de Estado. Conforme seu Regimento Interno, o "Banco Central tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional".

Assim, o Banco Central cumpre papel decisivo na vida econômica do país e do povo porque formula e regula a oferta de moeda, crédito, câmbio; atua na defesa e fortalecimento da moeda nacional; influencia no nível da poupança; formula e maneja a taxa de juros e é o responsável pela fiscalização e regulamentação do sistema financeiro.

Portanto, a sociedade brasileira coloca sob a responsabilidade do Banco Central – componente fundamental do Estado brasileiro - o papel de garantir a estabilidade monetária, a preservação do poder de compra da moeda, a liquidez e solidez do sistema financeiro (que não pode encerrar-se no financismo mas deve impulsionar o crescimento e o desenvolvimento material da economia e da sociedade).

"Defendemos a profissionalização da gestão pública, com drástica redução dos cargos de livre nomeação, concurso como única forma de ingresso, estabilidade e qualificação dos servidores nas funções de Estado"

As decisões do BC afetam toda a economia do país (empresas, famílias e as próprias finanças públicas). Logo o Banco Central tem uma função de Estado e deve estar a serviço dos interesses públicos e não privados.

São esses elementos estruturantes que identificam claramente o BC como função precípua de Estado e não de governos, sejam eles quais forem. As funções de governo são efêmeras, as de Estado, perenes.

Derivada dessa nossa concepção defendemos a valorização do servidor público no exercício das funções de Estado. Na Declaração de Princípios da UGT, tal compromisso é assim expresso:

QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Defendemos um serviço público de qualidade e a dignidade do servidor e a reciprocidade do bom tratamento entre o servidor público e os cidadãos. O estabelecimento de políticas públicas eficazes e um serviço público de qualidade se vinculam à profissionalização da gestão pública, com drástica redução dos cargos de livre nomeação, concurso como única forma de ingresso, estabilidade e qualificação dos servidores nas funções de Estado. Apoiamos a Convenção 151 e Resolução 159 da OIT. A regulamentação da negociação coletiva e a fixação de data base são condições necessárias à regulamentação do direito de greve, a qual não pode impedir seu uso como instrumento legítimo".

Decorrente e coerente com a nossa Declaração de Princípios, pergunta

mos: quais os profissionais de Estado que estão em condições de enfrentar com sucesso os desafios colocados por uma política macroeconômica capaz de possibilitar estabilidade monetária com crescimento, distribuição de renda e desenvolvimento sistêmico do país e ao mesmo tempo regular e fiscalizar corretamente o sistema financeiro?

> **"A UGT defende a existência de um BC para a cidadania e não para as oligarquias financeiras. Por isso, o BC não pode ser vulnerável à interpenetração dos interesses privados nos interesses públicos"**

Para nós, da UGT, não resta dúvida: é o servidor público que tem clareza do que seja o conceito real de "Res publica", a coisa pública, que não pode nem deve se confundir com os interesses privados, nem pode nem deve se transformar em "cosa nostra".

Coerentes com a nossa Declaração de Princípios, defendemos que como o Banco Central é uma função de Estado, acreditamos que seu corpo funcional deve ter como fonte de ingresso o democrático e exclusivo caminho do concurso público.

Se o Banco Central é parte integrante do Estado e da República, as nomeações políticas devem estar restritas aos cargos de diretores e presidente e assim mesmo devem obedecer a alguns critérios técnicos e éticos, que exporemos mais à frente.

Ainda no tocante ao corpo funcional e pelas funções estratégicas que desempenham, defendemos a criação de um Estatuto próprio dos servidores do Banco Central, discutido, negociado e aprovado pela categoria de modo a atender suas especificidades e que a valorize em todas as dimensões (salário, carreira, crescimento intelectual etc.)

A AUTONOMIA

A UGT defende a existência de um Banco Central para a cidadania e não para as oligarquias financeiras. Por isso, o Banco Central não pode ser vulnerável à interpenetração dos interesses privados nos interesses públicos. O Banco Central deve ser o grande guardião da moeda e não balcão de atendimentos a determinados setores do sistema financeiro.

Neste sentido, cabe assinalar, junto com o jurista Jairo Saddi, que "autonomia pressupõe a ideia composta de direção própria, de agir ou deixar de agir, de possuir a faculdade de organização, administrativa e juridicamente. A noção de autonomia pode ser expressa também como a direção própria daqui-

lo que é próprio", enquanto "independência é uma faculdade incondicional, não hierárquica, caracterizada pela não subordinação recíproca entre aqueles que exercem o poder; não sofre interferência, influências ou ingerências de outros elementos externos e tem assegurada legalmente suas atribuições de formas privativas e exclusivas" [1].

> **"Parece-nos estranho que na presidência do Banco Central ou em uma de suas diretorias esteja um cidadão de uma instituição privada, exatamente a mesma a que cabe ao BC fiscalizar"**

Diante disso, qual autonomia defende a UGT?

• Autonomia orçamentária e de execução financeira para custeio e investimento do Banco Central;

• Autonomia administrativa do Banco Central;

• Autonomia técnica não subordinada à força hierárquica para o exercício das atividades de seus funcionários;

• Autonomia operacional para a implementação de medidas alinhadas com as políticas (monetária, creditícia e cambial) e metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, que precisa ser democratizado em sua composição.

Cabe ao governo federal a indicação da presidência e diretorias do Banco Central, cabendo ao Senado Federal argui-los e aprová-los ou não. Isso por si só revela que a ligação do Banco Central com o Estado e a República não pode cessar após tais indicações, mas deve ser permanente.

Tais indicações, contudo, devem obedecer a determinados critérios. É preciso vedar, por exemplo, a eleição para a presidência do Banco Central e suas diretorias bem como às demais instituições financeiras oficiais a quem tiver exercido qualquer cargo de direção em instituições financeiras privadas até um determinado período anterior à indicação (tempo a definir).

É clara a justificativa para esse impedimento temporário. Parece-nos estranho que, por exemplo, na presidência do Banco Central ou em uma de suas diretorias esteja um cidadão de uma instituição financeira privada, exatamente a mesma que cabe ao Banco Central fiscalizar.

Outra questão que merece regulamentação é a da Quarentena Remunerada. É preciso vedar a quem tiver exercido a presidência ou diretorias do Banco

[1] *Saddi, Jairo. "Autonomia, Independência ou contrato: o que devemos esperar do Banco Central"). In: http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-JAIRO%20SADDI.PDF*

Central e demais instituições financeiras oficiais exercer qualquer cargo de direção em entidade financeira privada (é preciso estabelecer um período de vedação e nesse período de quarentena, o cidadão deve ser remunerado pelo Estado).

Isso porque ao sair de um banco oficial, este cidadão se transforma num depositório de informações cadastrais, de informações sobre a liquidez deste ou daquele concorrente, sobre as possibilidades financeiras de importantes agentes econômicos. Por isso, ao deixarem a rede oficial, esses profissionais são disputadíssimos pelo mercado. É preciso vedar o uso dessas informações privilegiadas e se vazadas o cidadão deve sofrer o rigor da lei.

CONTROLE SOCIAL DO BANCO CENTRAL

A autonomia do BC deve ser complementada pelo controle social para poder cumprir de forma transparente e democrática as suas obrigações. Por controle social, grosso modo, entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados. A UGT quer incluir neste conceito o direito de a sociedade também formular as políticas públicas.

> **"A UGT defende o controle social sobre o BC, que deve iniciar-se com a democratização do Conselho Monetário Nacional através do direito de partipação das entidades da sociedade civil"**

Por esta razão, a UGT defende o controle social sobre o Banco Central que deve iniciar-se com a democratização do Conselho Monetário Nacional (CMN) através do direito de participação efetiva das entidades representativas da sociedade civil, dentre as quais as centrais sindicais e representantes dos setores produtivos. Vale lembrar que atualmente o CMN é constituído pelo Ministro de Estado da Fazenda (Presidente), pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central do Brasil.

Outras medidas nessa direção, a do controle social, seriam:

· Instituição de uma Moção de censura à atuação da diretoria do Banco Central pelo Congresso Nacional e Ministério Público;

· Instituição de um Ouvidor-Geral eleito entre e pelos servidores do Banco Central, com audiência e voz nas reuniões da diretoria da instituição;

· Fiscalização pelo Tribunal de Contas da União e Congresso Nacional;

· Participação de representantes dos trabalhadores e dos setores produtivos no Comitê de Política Monetária (Copom) com o objetivo de garantir-lhes voz e voto nas decisões do Copom;

· A participação dos trabalhadores e dos setores produtivos no Copom possibilitará alargamos o debate das metas, que não pode ser só o da inflação. Queremos, por exemplo, metas de crescimento, investimento público, endividamento público e geração de emprego.

"A participação dos trabalhadores e dos setores produtivos no Conselho de Política Monetária possibilitará alargarmos o debate das metas, que não pode ser só o da inflação"

Em linhas gerais, são essas nossas opiniões, sempre abertas à críticas e sugestões direcionadas ao seu aprimoramento. Lembro, contudo, que a formulação das políticas da UGT para os mais diversificados setores tem como os principais expoentes as próprias entidades filiadas da UGT, pois são justamente elas que conhecem a realidade de sua área mais de perto.

Por fim, a UGT agradece o convite do Sinal/Ipea pela oportunidade de debatermos o papel do Banco Central e de seus trabalhadores na construção de um Brasil com democracia, transparência, cidadania, crescimento, desenvolvimento e distribuição de renda para o povo brasileiro.

Paulo Eduardo de Freitas

AUTONOMIA PARA O BANCO CENTRAL, HOJE

Em 1988, na Constituinte, ganhou destaque a proposta de independência do Banco Central. No centro do debate, as posições dos monetaristas e dos desenvolvimentistas.

De lá para cá, muita coisa se modificou nessa discussão e a independência plena está praticamente morta, embora saibamos que as ideias não morrem, apenas adormecem.

Daquele embate, nasceu uma proposta de autonomia para o BCB, qualificada de autonomia operacional e caracterizada pela meta da política monetária fixada pelo Conselho Monetário Nacional, então já reduzido ao poder político (três ministros de Estado), e a implementação livre, pelo BCB, das medidas necessárias. Compõem também essa formulação, ainda dependentes de dispositivo legal, entre outros itens, o mandato para os membros da diretoria e não-coincidência de mandatos dos presidentes da República e do BCB.

> **"Do embate na Constituinte [...] nasceu uma proposta de autonomia para o BC, qualificada de autonomia operacional e caracterizada pela meta da política monetária fixada pelo CMN"**

Nesse tempo, a autonomia do Banco Central do Brasil, exceto em uma ou outra ocasião, vem ocorrendo na prática. Isso permite

Paulo Eduardo de Freitas *foi o coordenador da Mesa Banco Central; Função de Estado, Autonomia e Controle Social (onde também foi palestrante). Assessor de Relações Externas do Sinal. Participou ativamente dos movimentos estudantis na década de 60 e de movimentos populares e operários nos anos que se sucederam. Como funcionário do Banco Central, iniciou o movimento sindical dentro da instituição, sendo eleito o primeiro e único presidente da Associação dos Funcionários do Banco Central, entidade criada para suprir a ausência de um sindicato, à época associação proibida aos servidores públicos. Com a promulgação da Constituição de 1988, fundou e foi eleito o primeiro presidente nacional do Sinal.*

que, após quase duas décadas de estabilidade de preços, a relevância do Banco Central no atendimento dos interesses da sociedade se torne mais amplamente notada. O desejo de continuidade dos resultados de sucesso faz aumentar a força da proposta de autonomia, de modo seguro e sólido, por meio de lei complementar, acrescida das salvaguardas necessárias.

A proposta de autonomia para o Banco Central do Brasil está fundada no entendimento de que os principais valores da sociedade são postos para o zelo do Estado. Essa é a ideia chave. Identificamos, como consagrados e com sentido de perenidade, os valores da preservação do poder de compra da moeda e da solidez (liquidez e solvência) do sistema financeiro. Só isso já justifica a autonomia, mas ela precisa ser complementada.

> **"A proposta de autonomia para o Banco Central está fundada no entendimento de que os principais valores da sociedade são postos para o zelo do Estado. Essa é a ideia chave"**

A preservação do poder de compra da moeda é, atualmente, uma conquista da sociedade e isso significa dizer que a população não aceita a volta da inflação, seja lá com qual promessa ou de quem for. Ao Estado é reconhecida a obrigação de preservar esse valor social, e de assegurar a solidez, a eficiência e a democratização do Sistema Financeiro Nacional. O principal ator desse processo é, sem dúvida, o Banco Central do Brasil. Essas características para o BCB são as que o identificam com a função precípua de Estado e não precípua de governo, mesmo presente que, para as ações do Banco, seja necessária a coordenação de políticas no âmbito econômico.

A formulação de políticas/metas para o Banco Central, pelo Conselho Monetário Nacional, deve estar assentada no rol dos objetivos do SFN, estabelecido em lei, o qual deve estar acrescido, em relação à legislação atual, de vigorosa proteção aos seus usuários, do desenvolvimento sustentável com justiça social e geração de emprego, e da redução das desigualdades regionais. Tudo isso, por sintetizar os anseios mais amplos da sociedade brasileira, reforça grandemente a necessidade de regulamentação do art. 192.

A regulamentação com essa abrangência é um avanço substancial para o Brasil, na medida em que retira o assunto do campo da demanda geral para a oportunidade das ações efetivas. Para isso, é preciso um BCB autônomo, com controle social para assegurar o pleno cumprimento de suas obrigações.

Dois outros aspectos precisam ser mencionados. O primeiro é que a possibilidade de crise econômica sempre foi um dos argumentos contrários à

autonomia do Banco Central. O enfrentamento, pelo Estado, da crise econômica recente mostrou ações bastante coordenadas entre seus agentes e afastou a hipótese de ruptura ou de lentidão nas decisões que a autonomia do BCB poderia supostamente provocar.

O segundo, mais delicado, é a autonomia cercada de resistência pela suposição de que a diretoria da instituição iria atuar numa linha pró-banqueiros, em detrimento do interesse social ou da ética.

Há tanto a possibilidade de sucesso nessa afirmativa quanto de falácia. Não há razão plausível para supor que um ministro da Fazenda seja menos suspeito, tampouco um presidente da República. E não é só. Os diretores e presidente do BCB são, e serão, em um contexto de autonomia, indicados pelo presidente da República e por ele, devidamente fundamentada, poderá ser proposta a demissão.

A solução não está na permanência do *status* atual ou na resistência à mudança por conta da suspeição, mas sim na regulamentação do art. 192, por meio da instituição de mecanismos democráticos de maior garantia de conduta ética, ou de punição, no desvio, especialmente em um quadro de autonomia estabelecida em lei.

> **"Idealizamos assim, o controle social sobre o Banco Central, que permeia a produção das políticas para o órgão, o acompanhamento da implementação e os mecanismos corretivos"**

Idealizamos assim o controle social sobre o Banco Central, que permeia a produção das políticas para o órgão, o acompanhamento da implementação e os mecanismos corretivos. De um lado, o BCB deverá estar subordinado a um Conselho Monetário amplo, o qual, entre outras atribuições, fixará as metas/políticas gerais para a instituição. De outro, estarão a prestação de contas ao Congresso Nacional sobre os resultados e perspectivas para o sistema financeiro e para o País, bem como a possibilidade de instauração da moção de censura aplicada pelo Congresso Nacional ou pelo Ministério Público e a criação da ouvidoria-geral no Banco Central.

Nessa lógica, a composição do Conselho Monetário adquire enorme relevância, mesmo sendo por demais conhecido que a tomada de decisões por colegiados mais amplos, como o que se propõe, implica dificuldades operacionais significativas. Os agentes políticos da sociedade – uma seleção de qualidade, como as entidades participantes dessa *mesa debate,* e os ministros de Estado indicados pelo presidente da República –, atuariam para dar rumo ao

BCB. O que está em pauta é estabelecer em lei, no interesse coletivo, a autonomia da autoridade monetária.

O Conselho Monetário, com essa representação, teria uma composição complementar e contraditória, espelhando bem a sociedade, e o enorme desafio de encontrar soluções pela difícil ciência e arte do convencimento entre seus pares; o desafio de contemplar interesses e de coordenar políticas, inclusive em vista do equilíbrio macroeconômico.

A inspiração de estabelecer em lei os bens maiores da sociedade vem da observação de ser esse o procedimento histórico das sociedades organizadas. O mais recente processo de grande envergadura no Brasil foi o da Constituinte, de 1986/1988. Todos os movimentos sociais e as organizações sociais fundados em direitos convergiram para a proteção da lei e, no caso, da Lei Maior. É a busca da positividade pela projeção que gera segurança e proteção. Seguimos essa linha de pensamento para a presente proposição de regulamentar o art. 192.

"A inspiração de estabelecer em lei os bens maiores da sociedade vem da observação de ser esse o procedimento histórico das sociedades organizadas"

Em conteúdo, a autonomia que advogamos para o Banco Central teria as seguintes especificações: Conselho Monetário Nacional (CMN) amplo, por composição das entidades representativas da sociedade e ministros de Estado.

Um Conselho Monetário com poder de fixar as linhas e as políticas do Banco Central terá que ter um regimento interno que o discipline. As responsabilidades do Banco Central requerem ações que às vezes não podem esperar o Conselho Monetário Nacional. Então, o regulamento precisa prever pelo menos duas questões fundamentais. Devem ser previstas situações em que a diretoria do Banco Central já fique previamente autorizada a agir. Nesse caso, o Banco Central deverá justificar as razões da sua iniciativa na primeira reunião subseqüente. Além disso, com um Conselho Monetário ampliado é possível que em várias questões não haja solução rápida e que algumas dessas questões não possam ficar esperando um entendimento entre os integrantes do Conselho Monetário. Por isso, é necessário estabelecer prazos. Se o Conselho Monetário não for capaz de decidir dentro de um prazo razoável estabelecido para determinadas questões, a diretoria do Banco Central deverá ter a liberdade de agir.

A ampliação do Conselho Monetário necessariamente implica a autonomia, uma vez que se retira a subordinação do Banco Central a poderes do

Ministério da Fazenda ou do presidente da República, assim como se tira dos banqueiros a hipotética subordinação, e a coloca no Conselho Monetário Nacional. Essa ampliação é um convite para que a representação feita pelas entidades assuma a condução desse significativo segmento da vida nacional e desse pedaço do aparelho do Estado.

Está implícito na proposta de ampliação do Conselho Monetário Nacional que a representação da sociedade hoje não é suficiente em ser estabelecida apenas pelos partidos políticos. As entidades têm uma representação com significação ampla para a sociedade e que essas entidades têm amadurecimento intelectual e político para elaborar soluções sobre os desafios que são afetos ao CMN e às responsabilidades do Banco Central para além do estrito interesse corporativo, que são princípios orientadores de formação de grande parte dessas entidades. O pressuposto é de que já exista esse amadurecimento.

"Está implícito na proposta de ampliação do Conselho Monetário Nacional que a representação da sociedade hoje não é suficiente em ser estabelecida apenas pelos partidos políticos"

A prestação de contas da gestão das atividades-fim pela diretoria do Banco Central é uma prestação de contas ao país. Não apenas fazer uma exposição para a grande imprensa, que também deve ser feita; não apenas colocar na internet, o que também deve ser feito, e sim ela precisa estar subordinada à possibilidade do contraditório. Avaliamos que o espaço adequado para isso deve ser o do Congresso Nacional.

A proposta de autonomia também prevê a criação da moção de censura à atuação da diretoria do Banco Central pelo Congresso Nacional e pelo Ministério Público, apresentada ao presidente da República. O Brasil está acostumado a pensar naquilo que o ocupante do poder possa fazer ou possa mudar, não tem muita tradição de pensar no poder enquanto força política em si. A proposta de moção de censura é acreditar na ação política. Se o Congresso Nacional faz uma moção de censura à diretoria do Banco Central, ela não terá o poder formal de demitir, mas é quase isso. O mesmo se pode dizer do Ministério Público. Acreditamos no Banco Central mais do que nos seus vínculos políticos; acreditamos no Ministério Público como instituição e queremos acreditar também no Congresso Nacional como instituição. A ideia de fortalecer a instituição como princípio de construção democrática é um princípio embutido na proposta formulada pelo Sinal. A

moção de censura não terá o poder de tirar nenhum diretor, mas obrigará o presidente da República a justificar por que não o faz, já que a moção implica a apresentação de fundamentos.

Os atos da diretoria do Banco Central devem ser fiscalizados pelo TCU e pelo Congresso Nacional.

Ainda em relação ao controle, seria criada a função de ouvidor geral, eleito entre e pelos servidores do Banco Central, com audiência e voz nas reuniões da diretoria da instituição. Por esse canal, os funcionários do Banco Central receberiam demandas de toda a sociedade, além das demandas internas. O ouvidor não teria um poder específico. Se a questão for recebida da opinião pública ou da opinião interna e for consistente, ele teria a força do funcionalismo e do Sinal para levar à frente essa questão. Isso seria um elemento de maior garantia da conduta do Banco Central enquanto instituição e a parte de responsabilidade dos funcionários, que buscam a autonomia do Banco. Assim, os funcionários trariam para si a corresponsabilidade da instituição, criando um canal para expressar essa responsabilidade.

"Os atos da diretoria do Banco Central devem ser fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional"

A autonomia pressupõe também o mandato fixo para os diretores, coincidente com o do presidente da República e por ele propostos o ingresso e a saída dos diretores do BCB, propostas essas feitas ao Senado, que realizará a sabatina e a votação. Haveria uma quarentena remunerada na saída, pelo prazo de um ano, e restrições quanto à participação societária pelos diretores do BCB em instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central.

Outra proposta é autonomia orçamentária e de execução financeira para custeio e investimento do Banco Central. Aqui há duas possibilidades: receita própria baseada nas operações da instituição, como as de títulos e de moeda, e receita de serviços prestados. Os recursos do orçamento da União apenas de modo suplementar para situações de exceção, circunstância em que se subordinaria às regras vigentes do orçamento geral da União. Alternativamente, a autonomia orçamentária e execução financeira do Banco Central poderiam ser semelhantes à autonomia adotada para o Ministério Público. Esse está vinculado ao orçamento geral da União e tem relativa autonomia. Autonomia orçamentária é essencial porque complementa realmente a perspectiva de autonomia.

Os atos administrativos do Banco Central historicamente sempre estiveram a cargo de um diretor. O Banco Central tem um diretor de administração e hoje há uma esdrúxula situação em que a instituição prepara a compreensão que ela tem sobre um ato administrativo, chega à diretoria e vários desses atos vão para o Ministério do Planejamento e Orçamento. O ministro manda para o secretário, que por sua vez encaminha ao chefe de seção, que envia para outro reanalisar se o que a diretoria do Banco Central está entendendo que é cabível na sua estruturação ou no seu funcionamento é bom ou não. Se é dada responsabilidade tão ampla e tão relevante ao Banco Central, é estranho que não se dê autonomia no âmbito administrativo à diretoria. Se ela decide questões de muito mais significado para a vida da instituição e do País, a conclusão que se tira é que se deva ter também autonomia administrativa.

Já houve um estatuto próprio dos servidores do Banco Central. A proposta é que o CMN aprove esse estatuto e, com isso, se coloca um poder externo ao Banco Central para reconhecer a validade do estatuto. O CMN aprova e seria prevalecente sobre a Lei 8.112, naquilo que contraditar e em face de sua especificidade.

> **"Nunca é demais reafirmar: concurso público e nomeações exclusivas entre os servidores concursados para todas as funções comissionadas, admitida a exceção para os cargos de diretores e presidente"**

Outro ponto é a autonomia técnica, que não poderia ser subordinada à hierarquia, para o exercício das atividades de seus funcionários. A garantia de ingresso dos funcionários exclusivamente pelo caminho do concurso público; embora isso possa parecer óbvio porque é da Constituição, os funcionários tiveram que abraçar o Banco Central e parar dois dias porque se queria fazer nomeações. Nunca é demais reafirmar: concurso público e nomeações exclusivas entre os servidores concursados para todas as funções comissionadas, admitida a exceção de indicação para os cargos de diretores e presidente.

Procuratório próprio. Isso significa dizer que as questões pertinentes à procuradoria fiquem com um quadro próprio do Banco, que, reciprocamente, cuidará exclusivamente dos assuntos pertinentes ao Banco Central. Ainda que a remuneração seja equivalente à da Advocacia Geral da União, o procuratório do Banco Central não está plenamente integrado à AGU.

Por fim, a autonomia operacional para implementação de medidas, alinhadas com as políticas e metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Em síntese:

· Conselho Monetário Nacional (CMN) amplo por composição das entidades representativas da sociedade e ministros de Estado.

· Prestação de Contas da gestão das atividades-fim pela Diretoria do Banco Central ao País, via Congresso Nacional.

· Moção de censura à atuação da diretoria do Banco Central pelo Congresso Nacional e pelo Ministério Público, apresentada ao presidente da República.

· Fiscalização pelo TCU e Congresso Nacional.

· Ouvidor-Geral eleito entre e pelos servidores do Banco Central, com audiência e voz nas reuniões da diretoria da instituição.

"Autonomia orçamentária e de execução financeira para custeio e investimento do Banco Central, mediante receita própria baseada nas operações da instituição"

· Mandato fixo para os diretores e presidente do Banco Central, coincidente com o do presidente da República e por ele propostos o ingresso e a saída dos diretores e do presidente do BC ao Senado, que realizará a sabatina e a votação; quarentena remunerada na saída, pelo prazo de um ano; restrições quanto à participação societária pelos diretores do BC em instituição financeira.

· Autonomia orçamentária e de execução financeira para custeio e investimento do Banco Central, mediante receita própria baseada nas operações da instituição, como de títulos e moeda e receita de serviços prestados; os recursos do Orçamento da União apenas de modo suplementar, para situações de exceção, circunstância em que se subordinaria às regras vigentes (alternativamente a autonomia orçamentária e execução financeira poderiam ser semelhantes à adotada para o Ministério Público).

· Autonomia administrativa, portanto sem vínculo ao MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

· Estatuto próprio dos servidores do Banco Central aprovado pelo CMN, prevalecente sobre a Lei 8112/90.

· Autonomia técnica irrefutável por força hierárquica, para o exercício das atividades de seus funcionários; garantia de ingresso de funcionários exclusivamente pelo democrático caminho do concurso público; nomeações exclusivamente para cargos de diretores e presidente.

· Procuratório próprio.

· Autonomia operacional para a implementação de medidas alinhadas com as políticas e metas fixadas pelo CMN.

Com esse elenco de questões, conseguiríamos dar um arcabouço bastante completo sobre a autonomia do Banco Central e bastante responsável quanto à percepção da importância da instituição. Há que se destacar o controle social como parte integrante desse processo, dando um grau de coerência, fluidez, responsabilidade e consequência ao Banco Central do Brasil.

"Há que se destacar o controle social como parte integrante desse processo, dando um grau de coerência, fluidez, responsabilidade e consequência ao BC"

** Este texto contou com a participação de outros dirigentes do Sinal, a partir de um texto-base do autor, referenciado em congressos do Sindicato.*

O BANCO CENTRAL JAMAIS VAI SER UM ÓRGÃO À PARTE DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A regulamentação do artigo 192 não é a regulamentação do Banco Central. É a regulamentação do sistema financeiro nacional. A sociedade tem de se manifestar sobre que tipo de sistema financeiro ela quer que o país tenha, para que todos tenhamos uma condição de vida melhor, seja através do crédito ou de outros mecanismos que o sistema financeiro pode usar para impulsionar o desenvolvimento.

Sem dúvida, o papel do Banco Central é fundamental e é nesse processo que se discute a sua autonomia. Quando se fala de autonomia, não se está falando de independência. É inadmissível existir um órgão que faça parte de um governo, ser independente de alguma coisa. Ele tem de ser sempre dependente, seja do Congresso Nacional, seja do próprio Poder Executivo que foram eleitos. Não existe essa questão de independência, mas, sem dúvida, certa autonomia é necessária, até por questão de responsabilidade. Essa autonomia precisa de transparência, cobrança e fiscalização. O Banco Central não é e jamais vai ser um órgão à parte da sociedade brasileira, à parte dos diversos componentes do governo federal. Todos os países percorrem um caminho mais ou menos semelhante, porque a defesa da moeda, em certos momentos, pode ir de encontro aos desejos da população e isso acontece em todos os lugares. O governo é um ser político e como tal tem de agir como um ser político. O governo como um todo, legitimamente eleito, tem as suas necessidades, sabe onde o país precisa de mais ou menos recursos, tem consciência de como deve conduzir o país como um todo, inclusive a economia,

* ***Antonio Gustavo Matos do Vale,*** *Diretor de Liquidações e Controle de Operações do Crédito Rural do Banco Central, desde maio de 2003. Graduado em Ciências Contábeis, Administração de Empresas e Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Minas Gerais. Fez especialização em análise de sistemas de informação pelo Centro de Desenvolvimento em Administração Paulo Camilo de Oliveira Pena, da Fundação João Pinheiro, em convênio com a Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (Fundep).*

para que a sociedade tenha uma vida melhor. Isso pode confrontar em certos momentos com a defesa da moeda, que é não deixar a moeda perder valor, como aconteceu no passado, onde vimos uma inflação de 80% ao mês, como a de março de 1990.

Então, é necessário ter autonomia. É preciso ter uma autonomia formal? Talvez. É até possível. A autonomia concedida pelo Presidente Lula ao Banco Central sempre foi uma autonomia plena. Se isso deve ser uma coisa institucional ou não, a sociedade é que vai decidir e é a sociedade que vai propor o melhor caminho. Hoje, a rigor ela existe, não de direito, mas existe de fato. Só que o Presidente Lula não vai ser presidente o resto da vida. Os cargos são absolutamente passageiros. É preciso avançar na discussão de como vai ser a formação do sistema financeiro que queremos e a formação do Banco Central que também queremos. Os mandatos têm de ser fixos e tem que haver regras muito claras para que os diretores saiam e entrem no Banco. Em um tempo passado, houve três presidentes do Banco Central em 40 dias. É impossível que um país se desenvolva dessa forma. Mas também não está certo um diretor ficar sete anos. Tem de ter mandato fixo de forma a renovar o quadro.

"Os cargos são absolutamente passageiros. É preciso avançar na discussão de como vai ser a formação do sistema financeiro que queremos e a formação do Banco Central que também queremos"

Considero, também, de fundamental importância a autonomia administrativa do Banco Central. Não há aqui nenhum corporativismo. As ações do Banco Central dependem das questões orçamentárias do governo, que tem suas próprias prioridades, mas o Banco Central tem determinadas necessidades que transcendem a possibilidade ou não de o governo poder conceder os recursos necessários, naquele momento. Ao final de 2002, o Banco Central praticamente não tinha dinheiro para mandar fabricar a nossa moeda. Isso é inadmissível. Imagine o país não ter dinheiro para pagar a fabricação do seu próprio dinheiro. É esse tipo de coisa que advogo numa autonomia administrativa. Não é autonomia para se o funcionalismo ganhar mais ou ganhar menos. Não é nesse sentido. É que existem funções do Banco Central que não podem ser delegadas e não podem estar sujeitas às dificuldades normais de qualquer governo. Se os sistemas do Banco pararem hoje, para igualmente todo o sistema financeiro. Essas coisas têm de ser analisadas no campo administrativo, na certeza de que são questões de Estado. É claro que talvez

até fuja um pouco do conceito de sociedade ou de que bem pode o sistema financeiro fazer para a sociedade, mas são coisas reais. A autonomia administrativa sem dúvida é uma coisa necessária.

Em relação à transparência, creio que a lei deve prever mecanismos de responsabilização do corpo diretor do Banco Central, de modo a que eles possam responder pelos seus atos. É necessário que eles respondam à sociedade, através de algum órgão a ser definido por essa mesma sociedade. Qualquer ação do Banco Central mexe profundamente com as pessoas, na medida em que mexe com o dinheiro dessas pessoas, na medida em que mexe com o sistema financeiro como um todo. Tem de haver absoluta transparência nesse processo, porque não cabe a nenhum Banco Central causar surpresa a quem quer que seja. Existem críticas à autonomia e tem pessoas que apoiam. São posições absolutamente legítimas e não há outro fórum melhor para discutir esse tipo de assunto que não seja fóruns como o do seminário sobre a regulamentação do artigo 192, a fim de que seja levada ao Congresso Nacional a melhor proposta. São necessários mecanismos de restrições à atividade dos diretores quando saem do Banco, uma vez que possuem informações absolutamente relevantes. São necessários, igualmente, mecanismos de proteção dessas informações e restrições para a atividade futura, inclusive normas próprias para esse exercício.

"São necessários mecanismos de restrições à atividade dos diretores quando saem do Banco, uma vez que possuem informações absolutamente relevantes"

A sociedade precisa discutir um novo sistema financeiro. Talvez não seja um sistema financeiro com os lucros que tem hoje, mas também não pode ser um sistema financeiro dos bancos quebrados de 1997. Tem de haver um meio termo. O Brasil não saiu dessa crise com a velocidade que saiu apenas pelos mecanismos introduzidos pelo governo federal e pelo Banco Central. A demanda interna foi de fundamental importância para que o país saísse da crise rapidamente. É claro que a introdução de mecanismos de liquidez no sistema financeiro, quando os bancos pequenos e médios começaram a ter problemas graves de liquidez ao final de 2008, foi, sem dúvida, um fator determinante. Entretanto, o fator principal para que as coisas voltassem ao normal foi o poder aquisitivo e a renda familiar que aumentou nesses últimos anos do governo do Presidente Lula. Não apenas pelo Bolsa Família, mas pelo aumento real do salário mínimo, aumento real

do emprego, aumento real da renda. O mercado interno fez com que o Brasil pudesse dar a volta por cima.

Na regulamentação do artigo 192 vai, certamente, haver a discussão se os órgãos de supervisão devem ou não ficar dentro do Banco Central ou se o Banco Central vai ser do tipo da Inglaterra, exclusivamente para tratar de política monetária e cambial. Eu entendo que a ação de supervisão tem que ser feita de forma coordenada com as demais ações, porque todas as instituições são reguladas e supervisionadas pelo Banco Central, sendo que é ele o conhecedor da situação das instituições financeiras. A diferença entre a crise bancária de 1995, que obrigou o Banco Central a instituir o Proer, e essa crise de agora é que em 95 nós tínhamos problemas patrimoniais graves em grandes bancos. Com problemas patrimoniais graves não existe solução, senão fechar o banco. Diferentemente, nessa crise não teve nenhum problema patrimonial nos bancos. Houve uma crise de liquidez, uma crise de confiança em relação aos bancos pequenos e médios, o que canalizou o dinheiro todo para os bancos grandes e para os bancos públicos. Os bancos pequenos e médios tinham carteiras de crédito saudáveis, situação conhecida pelo Banco Central, porque cabe a ele a supervisão das instituições financeiras. Cabe ao Banco Central, igualmente, a condução da política monetária, razão pela qual se pôde fazer com que os depósitos compulsórios fossem direcionados para a compra de determinados ativos dessas instituições financeiras, gerando liquidez para elas. Da mesma forma, também foi possível fazer com que o Fundo Garantidor de Crédito atuasse no mercado de forma rápida, comprando carteiras dos bancos, e gerando liquidez. É essa atuação integrada que permite isso, pois apesar do Fundo Garantidor de Crédito do Brasil ser uma instituição privada, ela é regulada pelo Conselho Monetário Nacional.

"Vai haver a discussão se órgãos de supervisão devem ou não ficar dentro do Banco Central ou se o BC vai ser do tipo da Inglaterra, exclusivamente para tratar da política monetária e cambial"

Todos esses fatores permitiram que o Banco Central acionasse todos os mecanismos existentes o que fez com que o crédito chegasse o mais rápido possível ao mercado, porque a crise chegou ao Brasil pelo canal do crédito. Quando o presidente Lula brincou sobre o negócio da marolinha, era verdade, porque o Brasil ainda não estava tendo problema de crédito.

Nunca houve problemas como nos Estados Unidos, porque não havia e não há bolhas patrimoniais no balanço dos bancos no Brasil, como aconteceu lá

com o *subprime*. No Brasil a crise chegou pelo crédito, quando o crédito fechou no exterior. Não se consegue financiar o comércio externo brasileiro só com recursos internos. Quando se direciona o crédito para algum lugar, tem de tirar os recursos de outro lugar. Quando a Petrobrás precisou pegar R$ 2 bilhões emprestados da Caixa Econômica Federal houve várias críticas. A crítica devia ser de outro tipo, porque qualquer diretor de banco, seja de banco público ou privado, jamais deixaria de emprestar para a Petrobrás R$ 2 bilhões para emprestar R$ 2 bilhões para 100 mil pessoas. Quando uma grande empresa como a Petrobrás, que não vai quebrar nunca, precisa de dinheiro de um banco, ele vai tirar de quem? Vai tirar do pequeno tomador de crédito, não tem outro lugar para tirar. Quando fechou o crédito internacional ao Brasil, a crise chegou aqui, já que os bancos pararam de renovar os empréstimos externos e esse povo todo veio para o mercado interno, que começou a ficar seletivo e foi aí que o Banco Central e os bancos públicos, Banco do Brasil e Caixa Econômica, conseguiram irrigar o sistema e fazer com que esses pequenos empresários pudessem sair da crise. O pequeno empresário "pega" dinheiro emprestado em grande banco? Nem recebido ele é. Ele pega no banco pequeno que está do lado dele, é esse banco pequeno que financia uma moto usada em dez anos. Os bancos grandes são muito mais seletivos no crédito. É um erro? É um erro que talvez tenha que se discutir nesse novo sistema financeiro, mas era uma realidade naquele momento e era preciso irrigar a liquidez daqueles bancos pequenos. Deu tão certo que hoje esses bancos estão comprando suas carteiras de volta.

"O sistema financeiro brasileiro é o mais capitalizado do mundo, ou seja, ele está pronto para irrigar a economia de crédito, dentro daquilo que a sociedade brasileira vai exigir dele"

Por que o sistema financeiro brasileiro é estável? Porque, diferentemente dos outros países onde o Indice de Basileia é 8%, no Brasil o mínimo que é exigido de capital dos bancos é 11% e a média em que eles estão hoje é 18%. O sistema financeiro brasileiro é o mais capitalizado do mundo, ou seja, ele está pronto para irrigar a economia de crédito, dentro daquilo que a sociedade brasileira vai exigir dele. E vai exigir como? Na regulamentação dessa lei.

O que o sistema financeiro capitalizado permitiu? Permitiu que fossem tomadas as medidas tempestivas no mercado de crédito doméstico e no mercado de câmbio. Como permitiu no mercado de câmbio? O Banco Central tinha reservas internacionais e permitiu que essas reservas fossem emprestadas

aos bancos brasileiros; os bancos brasileiros fizeram com que as empresas exportadoras do Brasil obtivessem esse crédito irrigado. O tamanho das reservas fez o diferencial entre essa crise e outras. O sistema de metas para a inflação coordenou as expectativas e reforçou a autonomia do Banco Central dentro desse processo.

Em 2009, o crescimento dos investimentos foi negativo, foi lá embaixo como resultado da crise nos outros países. Em 2010 a nossa previsão de crescimento é de 5,8%, equivalente à previsão do IPEA, mas já tem gente falando em 6% ou 7%. A perspectiva da formação bruta do investimento, que é o que vai fazer com que haja condição de se produzir aquilo que a sociedade demanda, está em 15,7%, mas projeta-se que chegue a 18% no final do ano. No pior momento da crise, em 2009, o PIB do Brasil foi de -2%, contra -3% dos países emergentes, exceto Índia e China. Segundo dados do IBGE, o índice de desemprego de 7,6%, conseguido no último mês de março, foi o menor índice de desemprego da História do Brasil. Em 2004, logo no início deste governo, o desemprego chegou a 13,1%. Hoje podemos ver que ele está em 7,6% e a tendência é que baixe, chegando sazonalmente no final do ano, onde é o momento do maior nível de emprego do Brasil, a perto de 7%. A Espanha hoje está com um nível de desemprego na casa de 22% e é considerado um país de Primeiro Mundo, desenvolvido. O Brasil ainda está em desenvolvimento. Foi a redução da desigualdade de renda observada nos últimos anos que fez com que o Brasil chegasse a esse quadro. Desde janeiro de 2003 até hoje, a classe de renda média era de 43% da população e hoje está em 54% da população, enquanto que a classe de renda baixa que era 30%, um terço da população, hoje está em 17%. É bom 17%? Não. Tinha de ser zero, mas o caminho percorrido nos últimos anos, em que o Banco Central é parte integrante, foi o que permitiu que o Brasil tivesse uma redução enorme da desigualdade de renda, aumentando a renda familiar, aumentando o salário e aumentando o emprego. Então, foi sim com o fortalecimento do mercado interno que o país saiu da crise. O fortalecimento do mercado interno permitiu ao Brasil sair mais rápido da crise e vai permitir que chegue a um nível em que a população não tenha status de pobreza como tem hoje.

“O fortalecimento do mercado interno permitiu ao Brasil sair mais rápido da crise e vai permitir que chegue a um nível em que a população não tenha status de pobreza como tem hoje”

Se durante 22 anos o artigo 192 não foi regulamentado, é porque existem interesses contrários. Porém, as condições econômicas do país, hoje, permitem a discussão de um novo sistema financeiro e, na regulamentação do artigo 192, iremos estabelecer o tipo de Banco Central necessário, o tipo de instituições de mercado que a sociedade quer, o tipo de supervisão bancária e o tipo de segmentos que provêm crédito e fazem captação junto ao público. A falta de estabilidade econômica que houve durante os anos de 1990 pode ter sido, inclusive, um grande fator impeditivo da discussão desse processo. A discussão dessa lei é coisa para governo novo, não é coisa para governo que está acabando. Mas é possível deixar uma proposta para que o governo e o Congresso que tomem posse no dia 1º de janeiro de 2011 saibam que há - por parte de pelo menos dois órgãos que pertencem ao governo federal, IPEA e Banco Central, coordenado pelo sindicato dos seus funcionários - uma ideia clara dos principais pontos da regulamentação do artigo 192. É fundamental ter um projeto pronto para apresentar ao novo Congresso e ao novo governo como sugestão desses dois órgãos.

"As condições econômicas do país, hoje, permitem a discussão de um novo sistema financeiro e, na regulamentação do artigo 192, iremos estabelecer o tipo de BC necessário"

Mensagem final

A regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal foi prevista em 1988. Passaram-se mais de duas décadas e o que se verifica é, somente, a ocorrência de uma normatização parcial do Sistema Financeiro Nacional, devido a várias alterações na Lei 4.595/64 , acrescida de leis pontuais, tratando demandas específicas do sistema. Se, por um lado, essa regulação pontual estimulou a poupança interna e ampliou o nível de investimento da economia, por outro deixou de estabelecer aspectos fundamentais para o desenvolvimento equilibrado do país e, acima de tudo, para a satisfação dos interesses da coletividade.

O Estado brasileiro conduziu bem a recente crise econômica. Esse fato, reconhecido internacionalmente, qualifica em alto grau seus agentes econômicos, cuja atuação coordenada impediu que o país sofresse com as sequelas que ainda hoje afetam tantas outras nações.

Para além dessa superação, a defesa da nossa economia demonstrou que o Brasil amadureceu rumo ao necessário e tão ansiado desenvolvimento, no sentido de reduzir as muitas e profundas desigualdades regionais e sociais.

Necessitamos de uma moeda e de um sistema financeiro estáveis, que estimulem as atividades produtivas e, por consequência, o trabalho e a geração de empregos; que facilitem, a todas as classes sociais, o acesso ao crédito e aos serviços bancários em todas as regiões, com tarifas e *spreads* bancários compatíveis com seus tomadores; que ajam com responsabilidade socioambiental em sua intermediação para projetos de investimento e no estímulo ao consumo de produtos - bens e serviços - oriundos de empresas responsáveis e cumpridoras das legislações ambiental e trabalhista, e que não se aproveitem do trabalho infantil.

A conjuntura atual - econômica e política - favorece um debate amplo entre as entidades da sociedade que, por vias diretas ou indiretas, relacionam-se com o Sistema Financeiro Nacional, e que têm a oferecer ao Estado brasileiro elementos para o dispositivo legal ou dispositivos legais que finalmente o regularão.

Na busca de um SFN que contemple esses conceitos, conclamamos a sociedade brasileira a uma convergência de esforços no sentido não só dessa regulamentação, como de sua implementação e fiscalização - que já não virão sem tempo - para ajudar a colocar o país nos trilhos de um presente atuante,

que incentive toda a sociedade a concretizar um novo e vigoroso padrão de desenvolvimento para o Brasil.

No Sinal, esse tema esteve presente em praticamente todos os encontros. Na sociedade em geral e especialmente nas "rodas do poder", o tema Autonomia do Banco Central sempre enfrentou resistências, sob o argumento de que estávamos tentando criar o "quarto poder", um "poder paralelo", que nosso interesse era meramente corporativo e visava garantir "altos salários".

A partir dessa dificuldade, idealizamos um projeto maior, que resgatasse a importância do BC, de seus servidores e das suas atividades PARA A SOCIEDADE. A proposta denominada "Sistema Financeiro Cidadão" busca redirecionar o funcionamento do sistema financeiro, de forma a fazer valer o que está escrito na Constituição Federal: o Sistema Financeiro Nacional deve ser estruturado para promover o desenvolvimento equilibrado do país e para servir aos interesses da coletividade.

Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (Sinal)

ENTIDADES PARTICIPANTES:

Sinal - Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central - www.sinal.org.br

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada www.ipea.gov.br

Fecomércio - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo - www.fecomercio.com.br

BCB - Banco Central do Brasil - www.bcb.gov.br

CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - www.cgtb.org.br

CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária - www.canaldoprodutor.com.br

CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo- www.portaldocomercio.org.br

CNI - Confederação Nacional da Indústria - www.cni.org.br

CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - www.portalctb.org.br

CUT - Central Única dos Trabalhadores - www.cut.org.br

Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - www.idec.org.br

IFC - International Finance Corporation - www.ifc.org/portuguese

MPF - Ministério Público Federal - www.pgr.mpf.gov.br

NCST - Nova Central Sindical dos Trabalhadores - www.ncst.org.br

UGT - União Geral dos Trabalhadores - www.ugt.org.br

Diretoria Executiva Nacional do SINAL
para o Biênio 2009/2011

Presidente:
Sérgio da Luz Belsito

Secretário:
Julio Cesar Barros Madeira

Diretor Financeiro:
Ivonil Guimarães Dias de Carvalho

Diretor Jurídico:
Luiz Carlos Alves de Freitas

Diretor de Comunicação:
Alexandre Wehby

Diretor de Assuntos Previdenciários:
Cleide Napoleão

Diretor de Relações Externas:
Paulo de Tarso Galarça Calovi

Diretor de Estudos Técnicos:
Eduardo Stalin Silva

Diretoria Extraodinária do GT do Projeto 192 e Defesa do Consumidor:
José Manoel Rocha Bernardo

*** Diretor substituto:**
Gustavo Diefenthaeler

Telefone/Fax (61) 3322-8208

nacional@sinal.org.br

SEDE

SCS Quadra 1 Bloco G Lote 30 - Salas 401,402 e 408

Ed. Baracat - Asa Sul - 70.309-900
Brasília - DF