O SINAL E O ART. 192 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Introdução

Regulado originariamente pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o SFN - Sistema Financeiro Nacional tem passado por diversas mudanças nas últimas décadas, decorrentes da criação de novas instituições e de aperfeiçoamentos em pontos específicos da legislação, visando ao estímulo à poupança interna e à ampliação do nível de investimento da economia.

Para o Sinal - Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central, essa evolução do SFN não tem sido suficiente, no entanto, para garantir a consecução – longe disso – dos objetivos de promover o desenvolvimento equilibrado do país e a satisfação dos interesses da coletividade, como dispõe o art. 192 da Constituição Federal.

Há que se reconsiderar o atendimento de seus requisitos estruturais: a estabilidade da moeda e do sistema financeiro, o equilíbrio regional, o desenvolvimento sustentado, a inclusão bancária, a responsabilidade socioambiental, tarifas e *spreads* bancários condizentes, a educação financeira e demais expectativas e necessidades da sociedade.

Destarte, nasceu o "Projeto 192", em cumprimento à decisão da XXII AND - Assembléia Nacional Deliberativa do Sinal, de outubro de 2008. O Conselho Nacional do Sinal estruturou o projeto e alocou recursos mediante a criação de Grupo de Trabalho Nacional e Grupo de Coordenadores Regionais com a finalidade de desenvolver estudos técnicos e efetuar ampla consulta a fim de coletar subsídios relativos à regulamentação do art. 192, tanto no âmbito interno do BC quanto externamente, na coletividade.

Essas atividades vêm sendo desenvolvidas desde junho de 2009 e vão finalizar com a produção da proposta de projeto de lei da nova regulação do SFN, a ser levada ao Congresso Nacional.

No momento, estamos encaminhando a fase de consulta externa, sendo o principal instrumento o evento "*Regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal: Desenvolvimento e Cidadania*", a ser realizado em São Paulo, nos dias 29 e 30 de abril de 2010, no Auditório da Fecomercio - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo.

O evento, organizado pelo Sinal e pelo Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no formato de *mesa de debate*, deverá contar com a participação das seguintes entidades/ instituições convidadas: BCB - Banco Central do Brasil, CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, CUT - Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, NCST - Nova Central Sindical de Trabalhadores, UGT - União Geral dos Trabalhadores, Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, IFC - International Finance Corporation, CNA - Confederação Nacional da Agricultura, CNC - Confederação Nacional do Comércio, CNI - Confederação Nacional da Indústria, MPF - Ministério Público Federal, Acadêmicos e Parlamentares.

Serão quatro as *mesas de debate*:

- *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.*

Os pronunciamentos e debates dos participantes serão gravados e disponibilizados posteriormente. O material reunido formará um livro, a ser editado imediatamente após o evento, e vídeo(s), com ampla distribuição aos mais diversos segmentos sociais, com destaque para os meios de divulgação, entidades/instituições e Congresso Nacional.

Damos a conhecer, a seguir, o nosso posicionamento construído e renovado ao longo dos 21,5 anos do Sinal – que certamente será enriquecido com o debate – em relação aos temas do evento, com ênfase na questão da autonomia do BC, tema da *mesa de debate* que será coordenada pelo Sindicato.

O Sistema Financeiro e o Desenvolvimento Nacional

O Sistema Financeiro sempre obteve ganhos excessivamente altos no Brasil. Nos tempos de inflação elevada, ganhavam com o *floating.* Como todos sabemos, 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, 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.

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.

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, 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.

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 interessas da coletividade, onde o Estado – vale dizer, a autoridade monetária – se faça presente com firmeza e com controle social em suas ações.

---

[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).

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 BC, 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 BC, das medidas necessárias. Compõem também essa formulação, ainda dependentes de dispositivo legal, entre outros itens, o mandato para os membros da diretoria e a não-coincidência dos mandatos dos presidentes da República e do BC. Essa proposta de autonomia pode ser aprimorada nessa *mesa-debate-192*.

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

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 BC 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 BC poderia 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 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 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. De um lado, o BC 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 BC. 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.

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.
- 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 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.
- Mandato fixo para os diretores, coincidente com o do presidente da República e por ele propostos o ingresso e a saída dos diretores 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 a 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 a execução financeira poderiam ser semelhantes às adotadas para o Ministério Público).
- Autonomia administrativa, portanto sem vínculo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Estatuto próprio dos servidores do Banco Central aprovado pelo CMN, prevalecente sobre a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- 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.

Sinal - Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central

Rev. C - abril de 2010.