

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**AVALIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO  
PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM MATÉRIA DE POLÍTICA  
ECONÔMICA À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Mauro Cattabriga de Barros

Belo Horizonte

2009

Mauro Cattabriga de Barros

**AVALIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO  
PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM MATÉRIA DE POLÍTICA  
ECONÔMICA À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Travessoni Gomes

Belo Horizonte

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B277a	<p>Barros, Mauro Cattabriga de</p> <p>Avaliação da legitimidade da legislação regulamentadora do processo de tomada de decisão em matéria de política econômica à luz do estado democrático de direito / Mauro Cattabriga de Barros. Belo Horizonte, 2009. 71f.</p> <p>Orientador: Alexandre Travessoni Gomes Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.</p> <p>1. Estado de direito. 2. Legitimidade. 3. Política econômica. 4. Política monetária. 5. Comitê de Política Monetária. I. Gomes, Alexandre Travessoni. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p>
CDU: 340.11	

MAURO CATTABRIGA DE BARROS

**AVALIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO  
PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM MATÉRIA DE POLÍTICA  
ECONÔMICA À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 2009.

---

Prof. Dr. Alexandre Travessoni Gomes (Orientador)

PUC Minas

---

Prof. Dr. Fernando José Armando Ribeiro

PUC Minas

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Amanda Flávio de Oliveira

UFMG

A Cristo, pela força e equilíbrio.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Travessoni Gomes, pelo acompanhamento neste trabalho, por suas leituras e sugestões;

Às diversas pessoas que passaram no percurso de minha vida;

Aos meus pais;

Aos meus irmãos;

Em especial, a minha querida esposa, pela paciência, dedicação, tolerância e amor, sem os quais não seria possível a conclusão deste trabalho.

Deseje a insegurança, pois isso é desejar a vida.  
Busque a insegurança, procure os caminhos ainda não  
trilhados e navegue por mares ainda não navegados,  
porque esse é o caminho da vida

Osho

## RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo avaliar a forma de produção da legislação aplicável à política econômica à luz do Estado Democrático de Direito, em que o aspecto da legitimidade é um de seus temas centrais. Com essa finalidade, foram examinadas a Lei nº 4.595, de 1964, e a legislação pertinente à formulação de política econômica, pela qual o Banco Central do Brasil é responsável, no aspecto monetário, excluindo-se de sua competência a questão fiscal. Para o exame da Lei 4.595, de 1964, e da legislação pertinente à formulação de política monetária, foram adotados os pressupostos teóricos definidos por Habermas para o Estado de Direito e a análise que Phillip Pettit faz sobre a liberdade. A pesquisa aqui empreendida destacou a importância da participação popular nas decisões que afetam a garantia dos direitos fundamentais consagradas no Estado Democrático de Direito e inseridas na Constituição Brasileira, como forma de legitimar tais decisões.

Palavras-chave: Estado democrático de direito, legitimidade, política econômica, política monetária, Comitê de Política Monetária



## **ABSTRACT**

This work aimed to evaluate the form of production of laws applicable to economic policy in the light of the democratic state of Law in which legitimacy is one of its central themes. For this purpose, we have examined the Law n° 4595 of 1964, and the legislation relevant to formulation of economic policy by which the Central Bank of Brazil is responsible, regarding monetary matters, excluding from its jurisdiction the tax issue. It has been adopted the theoretical assumptions by Habermas to the rule of law as well as the analysis about freedom carried out by Phillip Pettit for the examination of the Law 4.595 of 1964, and the legislation relevant to the formulation of monetary policy. The research object of this study has pointed out the importance of popular participation in decisions that affect the guarantee of fundamental rights enshrined in the democratic state of Law of the Brazilian Constitution as a way of legitimizing such decisions.

Keywords: Democratic Rule of Law, legitimacy, economic policy, monetary policy, Monetary Policy Committee

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Fluxograma do Sistema Financeiro Nacional.....	30
QUADRO 2 Matriz 1.....	64
QUADRO 3 Variáveis analisadas na Ata do Copom e os Membros do Comitê.....	66
QUADRO 4 Fontes de expectativas de mercado consideradas pelos bancos centrais.....	69
QUADRO 5 Comparação entre as Missões dos Bancos Centrais pelo Mundo.....	71

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

a.a — Ao ano

Art. — Artigo

Cap. — Capítulo

EC — Emenda Constitucional

LC — Lei Complementar

PLP — Projeto de Lei Complementar

Nº — Número

P. — Página

## LISTA DE SIGLAS

BACEN — Banco Central do Brasil  
BASA — Banco da Amazônia  
BIRD — Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNB — Banco do Nordeste do Brasil  
BNH — Banco Nacional da Habitação  
BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNH — Banco Nacional da Habitação  
CMN — Conselho Monetário Nacional  
CVM — Comissão de Valores Imobiliários  
COPOM — Comitê de Política Monetária  
GERIN—Gerência Executiva de Relacionamento com Investidores  
DEBAN—Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos  
DEMAB—Departamento de Operações do Mercado Aberto  
DEPEP—Departamento de Estudos e Pesquisas  
DEPIN—Departamento de Operações das Reservas Internacionais  
DIFIS—Diretoria de Fiscalização  
DILID—Diretoria de Liquidações e Desestatização  
DINOR—Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro  
DIPEC—Diretor de Política Econômica  
DIPOM—Diretor de Política Monetária  
DIRAD — Diretor de Administração  
DIREX—Diretor de Assuntos Internacionais  
ECB — Banco Central Europeu  
EUA — Estados Unidos da América  
FMI — Fundo Monetário Internacional  
ORTN — Obrigação do Tesouro Nacional  
PSI — Processo de Substituição de Importação  
RMI — Regime de Metas de Inflação  
SISBACEN — Sistema de Informações do Banco Central  
SFN — Sistema Financeiro Nacional  
SUMOC — Superintendência da Moeda e do Crédito

SUSEP — Superintendência

SENAE — Secretaria Nacional de Economia Solidária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>BREVE HISTÓRICO DA ECONOMIA BRASILEIRA.....</b>	<b>20</b>
	<b>2.1 A Economia Brasileira antes do Banco Central do Brasil: um breve percurso histórico.....</b>	<b>20</b>
	<b>2.2 Criação do Banco Central do Brasil.....</b>	<b>26</b>
	<b>2.3 A Recepção da Lei nº 4.595, de 1964, pela Constituição Brasileira de 1988.....</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>O COMITÊ DE POLÍTICA MONETÁRIA.....</b>	<b>36</b>
	<b>3.1 A Criação do Comitê de Política Monetária.....</b>	<b>36</b>
	<b>3.2 Estrutura do Comitê de Política Monetária.....</b>	<b>37</b>
	<b>3.3 O Processo de Tomada de Decisão do Comitê de Política Monetária.....</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>	<b>41</b>
	<b>4.1 O Conceito de Estado Democrático de Direito.....</b>	<b>41</b>
	<b>4.2 A Teoria Discursiva de Jürgen Habermas.....</b>	<b>45</b>
	<b>4.3 Análise do Sistema Financeiro Nacional à luz do Estado Democrático de Direito.....</b>	<b>54</b>
	<b>4.4 Análise das Decisões do Comitê de Política Monetária à luz do Estado Democrático de Direito.....</b>	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>UMA PROPOSTA PARA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....</b>	<b>63</b>

<b>5.1 Avaliação Geral de Procedimentos.....</b>	<b>63</b>
<b>5.2 Procedimentos Possíveis.....</b>	<b>76</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>82</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>

## **1 Introdução**

O modelo de Estado evoluiu ao longo dos séculos. Da formação do Estado Absolutista passou-se ao Liberal, deste ao Social e, hoje, prevalece o Estado Democrático de Direito. Dentro dele, encontram-se estabelecidos os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

No Brasil, os direitos e garantias fundamentais, delimitados na Constituição, podem ser subdivididos em direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos.

No campo dos direitos sociais encontra-se o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, bem como à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. Para que se possam alcançar tais direitos, é necessário que a economia esteja constantemente no caminho do crescimento, pois com ele, a geração de renda poderá alavancar as condições para que os direitos sociais sejam minimamente atingidos e, em consequência, ocorra justiça social.

No caso brasileiro, o Banco Central do Brasil (Bacen), instituição criada pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é um dos órgãos propiciadores das condições de crescimento, uma vez que é o formulador e gerenciador da política monetária, cambial e creditícia do País.

Em 20 de junho de 1996, o Bacen instituiu o Comitê de Política Monetária (Copom), com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e de definir a taxa de juros. Por sua vez, o Decreto 3.088, de 21 de Junho de 1999, aprovou a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz de política monetária.



Os objetivos atuais do Copom são implementar a política monetária, definir a meta da Taxa Selic e seu eventual viés e analisar o Relatório de Inflação. A taxa de juros, fixada na reunião do Copom, é a meta para a Taxa Selic (taxa média dos financiamentos diários, com lastro em títulos federais, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia), a qual vigora por todo o período entre reuniões ordinárias do comitê.

A perseguição das “metas de inflação” e a fixação da taxa de juros da economia são atividades do Bacen. Dessa forma, ele atua e interfere nas condições de crescimento da economia. Tal situação tem reflexo direto na justiça social, pois o crescimento da economia, em menor ou maior grau, facilita o acesso aos direitos sociais estabelecidos no Estado Democrático de Direito.

Sabendo que no Estado Democrático de Direito as decisões pressupõem a participação dos cidadãos, e considerando ainda que as decisões de política monetária, cambial e creditícia sejam não só decisões de Estado, como também deliberações que influenciam o exercício de direitos fundamentais — especificamente os direitos sociais — é necessário criar um modelo participativo para a tomada de decisões em matéria de política econômica, pois no processo atual percebe-se a violação a direitos constitucionais garantidos no Estado Democrático de Direito.

A violação aos direitos fundamentais ocorre porque, ao atuar nas condições de crescimento — aumentando e diminuindo a geração de renda —, a política monetária interfere, por exemplo, na garantia dos direitos sociais, pois, quanto maior a renda, maior também é a possibilidade de se conseguir mais educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A pergunta que poderia ser colocada seria: por que os cidadãos, que são afetados diretamente pelas políticas do Banco Central, não podem opinar sobre as mesmas de forma

representativa? Será que os critérios adotados pela autoridade monetária estariam isentos de opinião em um Estado Democrático de Direito?

O Brasil vem adotando, ao longo da história, políticas econômicas em cuja formulação os indivíduos não têm a possibilidade de participar representativamente. Adotando como ponto de análise a criação do Copom, que ocorreu em 1996, verifica-se que o País não passou por grandes períodos de crescimento.

Como se viu, o Bacen foi implementado pela Lei nº 4.595, de 1964, e a legislação que dá legitimidade a atual condução da política econômica foi estabelecida através de Decreto. Diante de tais fatos, sobrevêm as seguintes perguntas: pode-se questionar se a legislação que instituiu o Banco Central do Brasil é legítima no paradigma do Estado Democrático de Direito Brasileiro? Sendo ela legítima, é a criação do Comitê de Política Monetária um ato legítimo? A forma como é estabelecida tal legislação é a mais adequada? Os cidadãos, que têm seus direitos fundamentais afetados por políticas econômicas, não deveriam participar de forma mais efetiva na condução desse processo decisório?

O presente trabalho não tem por objetivo avaliar a política econômica adotada pela autoridade monetária quanto ao seu critério técnico, mas, sim, discutir a forma como foi produzida a legislação aplicável à política econômica, à luz do Estado Democrático de Direito, em que a questão da legitimidade é um de seus temas centrais. Com este fim, são examinadas a Lei nº 4.595, de 1964, que originou o Bacen, e a legislação pertinente à formulação de políticas econômicas.

Em Habermas, a legitimidade foi abordada a partir da teoria consensual da verdade e de um princípio da universalização, os quais levam ao princípio do discurso, do qual o princípio do direito é uma especificação: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 1997, 142).

Outra especificação do princípio do discurso é o princípio da moral:

Todas as normas válidas precisam atender à condição de que as conseqüências e efeitos colaterais que presumivelmente resultarão da observância geral dessas normas para a satisfação dos interesses de cada indivíduo possam ser aceitas não-coercitivamente por todos os envolvidos.

Para o autor, o processo de participação através da discussão racional permite que as normas sejam produzidas consensualmente, isto é, sejam aceitas como válidas não por causa de coerção, mas, sim, devido a um convencimento racional-comunicativo fruto de um processo de livre adesão.

A adoção dos pressupostos teóricos do Estado Democrático de Direito, conforme pensados pela teoria do discurso de Habermas, tornará possível discutir sobre a legitimidade das normas aplicáveis à política econômica, bem como apresentar uma solução para a participação efetiva dos cidadãos na formulação de uma legislação aplicável ao processo decisório da política econômica que satisfaça os interesses comuns.

Além das considerações iniciais apresentadas neste capítulo introdutório, o presente estudo distribui-se por mais cinco capítulos, incluindo a conclusão. No segundo capítulo, faz-se um breve histórico da economia brasileira, no qual é evidenciada a situação do País antes e depois do surgimento do Banco Central do Brasil. Descreve-se o surgimento da instituição, possibilitada pela promulgação da Lei nº 4.595, de 1964. Também são apresentadas as constantes alterações pelas quais a lei passou no regime militar, a maioria delas na forma de Decretos-Leis. Por fim, descreve-se a forma pela qual a Lei da Reforma Bancária foi recepcionada pela Constituição de 1988.

No capítulo seguinte, faz-se uma breve exposição sobre a origem do Comitê de Política Monetária, que foi criado por meio da Circular nº 2.698, de 1996. A estrutura do

comitê foi identificada por meio da descrição de seus componentes e de suas funções. No final, discute-se a forma como é realizado o processo de tomada de decisão do comitê.

No capítulo quatro, analisa-se o Sistema Financeiro Nacional à luz Estado Democrático de Direito. Para isso, realiza-se uma sucinta caracterização dos Estados Liberal, Social e Democrático de Direito. São também abordados, brevemente, os principais pontos da teoria discursiva de Habermas, no que se referem ao Estado de Direito. Como suporte jurídico, adotou-se a Lei nº 4.595, de 1964, por ser o diploma legal que reordena e define os participantes do sistema financeiro brasileiro. Logo em seguida, avalia-se a legislação do Comitê de Política Monetária.

No capítulo cinco, investigam-se os procedimentos gerais adotados pelo Comitê de Política Monetária, bem como as possíveis alterações nestes procedimentos. Finalmente, no capítulo da conclusão, são retomados alguns pontos desenvolvidos principalmente nos capítulos 4 e 5, naquilo em que eles se relacionam com a temática aqui desenvolvida.

## **2 Breve Histórico da Economia Brasileira**

### **2.1 Economia Brasileira antes do Bacen: breve percurso histórico**

Pode-se delimitar o desenvolvimento do mercado financeiro brasileiro com a promulgação da Lei da Reforma Bancária e a Lei do Mercado de Capitais, ambas na década de 1960. Tais leis permitiram o surgimento do atual Sistema Financeiro Nacional (SFN). Para melhor compreensão do processo de formação do SFN, será feita uma breve análise da história da economia brasileira.

Até a década de 1930, a economia brasileira era eminentemente agroexportadora e não existia um mercado financeiro. O que se modificava ao longo do tempo era o produto destinado ao mercado internacional. Três produtos destacaram-se nesse mercado: açúcar, ouro e café. A partir deles, identificam-se os chamados ciclos da economia brasileira — o ciclo do açúcar, o ciclo do ouro e o ciclo do café — cada um sendo responsável à sua época pela dinâmica da economia brasileira. O auge desse modelo produtivo ocorreu na República Velha (1889-1930) com a produção do café no sudeste brasileiro.

Nesse cenário, a economia brasileira era dependente do mercado internacional. As divisas brasileiras ficavam à mercê do preço internacional do produto primário exportado. As economias do Império (1822-1889) e da República Velha (1889-1930) sofriam com a instabilidade do preço internacional do café.

Embora o Brasil fosse o principal produtor mundial de café, os mecanismos desse mercado não eram controlados pela Brasil, pois outros países influenciavam a oferta do produto. Além disso, o mercado era dominado por grandes companhias atacadistas que

especulavam com estoques. Dessa forma, a vulnerabilidade de uma economia agroexportadora era uma característica marcante do período.

As indústrias surgidas nessa época estavam ligadas às necessidades de um pequeno mercado consumidor, que surgiu com o processo de imigração e com a renda gerada dos trabalhadores ligados ao setor agrário-exportador, principalmente, o cafeeiro.

Além de o café ser o responsável pela origem do setor industrial brasileiro, ele respondeu pelo surgimento do capital industrial, que, por sua vez, atendia às necessidades da economia cafeeira.

Nessa primeira fase da industrialização brasileira, destacava-se a produção de bens de consumo leve — produtos têxteis, alimentícios e bebidas — que respondiam por 80% do valor da produção industrial brasileira, conforme o censo industrial de 1920. As demais atividades se destinavam a atender as necessidades da agricultura, como por exemplo, a produção de enxadas, arados, peças de reposição para as estradas de ferro, etc.

Em 1930, a produção nacional de café era enorme e a economia mundial entrou em crise. Iniciada nos Estados Unidos, ela repercutiu mundialmente. A crise chega ao Brasil com a forte queda da demanda mundial do café e com a conseqüente queda do preço internacional do produto. De um momento para outro, o Brasil tem uma reversão no fluxo de capital internacional. Se a década de 1920 foi favorável à entrada de capital externo no País, esta entrada foi revertida com a crise de 1930. Neste momento, percebe-se a fragilidade da economia brasileira, que era dependente das exportações de um único produto. Em conseqüência, a industrialização passou a ser uma prioridade da política econômica do governo da época.

O modelo adotado para a mudança de uma economia exportadora primária para uma economia industrial denominou-se Processo de Substituição de Importação (PSI), através

do qual, o País passaria pelas fases de produção bens de consumo leves; bens de consumo duráveis; bens intermediários e bens de capital.

Segundo Gremaud *at al* (2004,369):

O processo de industrialização por substituição de importações caracteriza-se pela idéia de construção nacional, ou seja, alcançar o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização de forma a superar as restrições externas e a tendência à especialização na exportação de produtos primários. Nesse processo, a indústria vai-se diversificando e diminuem as necessidades de importação em relação ao abastecimento doméstico.

A industrialização brasileira exigiria grande esforço em termos de geração de poupança e transferência de recursos para a atividade industrial. O sistema financeiro brasileiro era praticamente inexistente. Sendo assim, as fontes de financiamento que possibilitariam as transferências necessárias exigidas pela indústria eram escassas. Este foi um dos obstáculos que dificultaram a implementação do PSI.

A dificuldade do desenvolvimento do setor financeiro, na década de 1930, foi causada por dois referenciais normativos: Decreto nº 22.626, de 07 de abril de 1933 e Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933.

O Decreto nº 22.626, de 1933, conhecido como Lei da Usura, estabelecia que o teto máximo das taxas de juros seria de 12% ao ano, sem mencionar se tratava de juros nominais ou reais. O entendimento da época foi de que se tratava de juros nominais.

O Decreto nº 23.501, de 1933, denominado Lei da Cláusula-Ouro, vedava a celebração de contratos em outra moeda que não a nacional. Desse modo, o diploma legal impossibilitava qualquer outra maneira de correção monetária decorrente de variações cambiais ou do preço do ouro.

Enquanto a economia passava por períodos inflacionários estáveis, o que de fato ocorreu no período de 1925-1933, isto é, do apogeu do café até início da crise mundial, tais

regras não trouxeram maiores conseqüências. Porém, com os dois decretos, a inflação anual nunca poderia ultrapassar 12% a.a. Caso tal situação acontecesse, ter-se-iam juros negativos, ou seja, a inflação seria maior que os juros praticados. Foi exatamente o que ocorreu desde o fim da Segunda Guerra Mundial até 1964. A inflação passou de 2,7% a.a, em 1947, para 34,5% a.a, em 1965 (ANDREZO & ANDREA FERNANDES, 1999, p.21). Isto gerou um desestímulo à poupança.

Não havendo poupança interna suficiente, o mercado financeiro, restrito ao sistema bancário, não conseguia fazer frente às necessidades da época. Não existiam instituições financeiras não-monetárias com capacidade de oferecer outras opções de financiamento adequadas ao momento. O PSI enfrentava falta de recursos nas condições de prazo e de taxa de juros exigidas.

Na progressão das seqüências da industrialização produzidas pelo PSI — produção de bens de consumo leves; bens de consumo duráveis; bens intermediários e bens de capital — com o fim da fase de bens duráveis, as exigências de financiamento de médio e longo prazo se faziam necessárias. Os recursos disponíveis de longo prazo eram cobertos pelos depósitos a prazo que iam caindo à medida que a inflação acelerava. Como relatado em parágrafos anteriores, a Lei da Usura era um inibidor da poupança e, em conseqüência, diminuía o financiamento de longo prazo.

Buscando uma solução para o crédito, em 1946, foram criadas instituições financeiras não-bancárias — as Companhias de Crédito e Financiamento, também conhecidas como financeiras. O Decreto-Lei nº 7.583, de 1945, regulamentou essas empresas, que seriam responsáveis pela concessão de crédito de médio ou longo prazo para a indústria, o comércio, particulares ou público consumidor. Também foi criado no ano de 1945, aquele que seria o embrião do Banco Central do Brasil — a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)



— em consequência das obrigações assumidas pelo Brasil na Conferência de Bretton Woods em 1944, que deu origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, que ficou conhecida como Conferência de Bretton Woods, por ter sido realizada no estado norte-americano de New Hampshire, na cidade de Bretton Woods, em julho de 1944, quase no fim da Segunda Guerra Mundial, formalizou o Tratado de Bretton Woods. Nele, quarenta e quatro países aliados, dentre os quais o Brasil, aprovaram a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Pelo tratado, também ficou estabelecida a obrigação para cada país de adotar uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio de suas moedas dentro de um determinado valor. Não por acaso, por ser a maior potência mundial do período, o dólar americano foi a moeda de referência escolhida.

Na década de 1950, o Plano de Metas pode ser considerado o auge da industrialização brasileira. Ele buscava promover a montagem de uma estrutura industrial integrada. Um dos entraves ao desenvolvimento da montagem de uma estrutura industrial integrada era a carência de capital social básico e de uma infra-estrutura econômica.

Visando solucionar os problemas sociais e de infra-estrutura, é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 20 de junho de 1952, por meio de adicional de 10% sobre o imposto de renda da pessoa física e jurídica. O BNDE seria responsável pela ampliação da capacidade governamental de mobilizar recursos tanto para investimentos públicos como privados.

Com o Plano de Metas, o País passa por uma fase de euforia desenvolvimentista. Grandes obras governamentais são executadas com rapidez, como por exemplo, obras de infra-estrutura, rodovias e a construção de Brasília, cidade que seria a Capital Federal. Porém, esta rápida evolução gerava distorções. Uma delas seria o aumento significativo do déficit

orçamentário do Estado, que era produzido para colocar em ação o planejamento governamental.

A partir de 1953, o aumento inflacionário contribuiu para a redução dos depósitos de médio e longo prazo. Grande parte da poupança privada era direcionada diretamente dos sócios para as empresas ou para o setor público sob a forma de empréstimos compulsórios. O sistema bancário era basicamente de curto prazo. Os bancos brasileiros dificilmente operavam com financiamento de longo prazo para financiar estoques e matéria-prima ou empréstimo para investimento de capital fixo.

A estrutura financeira nacional, nos fins da década de 1950, era composta por Bancos Comerciais, Caixas Econômicas e Companhias de Seguro.

Objetivando o aumento da oferta de crédito de médio e longo prazo, as autoridades começam a pensar num esquema de reorganização do sistema financeiro. Assim, pela Portaria nº 309, de 30 de novembro de 1959, do Ministério da Fazenda, foram criadas as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento.

As Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento inovaram na forma de captação de poupança. Passaram a utilizar letras de câmbio vendidas no mercado com aceite da instituição financeira, mediante deságio. O deságio foi o precursor do sistema de correção monetária que surgiu posteriormente.

O Brasil tinha um mercado acionário que contribuía muito pouco para as empresas. A Bolsa de Valores era pouco desenvolvida e o volume de negócios era pequeno.

A fonte brasileira de financiamento de médio e longo prazo, no início da década de 1960, ficava limitada ao BNDE e às financeiras, o que representava muito pouco para o desenvolvimento financeiro do País.

Em 1964, os mercados financeiros e de mercadorias desorganizam-se cada vez mais. Não existia uma estrutura legal que regulamentasse as atividades. Existia um conjunto

de normas esparsas e que não produziam uma política única. Assim, a necessidade de reformas financeiras se fazia necessária. A Lei da Reforma Bancária e a Lei do Mercado de Capitais vieram cobrir essa lacuna, remodelando um novo cenário para o mercado nacional.

## **2.2 Criação do Banco Central do Brasil (Bacen)**

Mediante a análise do breve relato histórico do item 1.1, verifica-se que, até o início dos anos 1960, o Brasil não possuía um Sistema Financeiro Nacional estruturado, que permitia enfrentar as necessidades e dificuldades advindas do desenvolvimento pelo qual o País passava. Havia limitações de diversas ordens, entre as quais, como foi visto, destacava-se a Lei da Usura de 1933, que fixava a taxa de juros nominal em 12% a.a e, em paralelo, uma inflação crescente, que desestimulava a poupança e a intermediação financeira.

Pelo fato de o Brasil não ter um Banco Central, como a maioria de outros países, as funções típicas desse organismo eram desempenhadas por outras instituições: Tesouro Nacional, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Banco do Brasil S.A. Acima dessas instituições, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito era o órgão máximo na hierarquia.

Os diagnósticos econômicos à época indicavam a premência de uma reforma financeira urgente para enfrentar as questões que se apresentavam, como por exemplo, o controle da emissão monetária — que estava a cargo do Banco do Brasil — a criação de novas instituições financeiras, a formatação de novos instrumentos de financiamento para consumo e capital de giro, etc.

Com a necessidade da reforma financeira no período, o quadro político não ajudava no início dos anos sessenta. O golpe militar de 1964 proporcionou condições objetivas para o reordenamento econômico e financeiro do país via imposições autoritárias.

O governo militar, instituído em 1964, promoveu uma série de reformas que tinham como objetivo conter o processo inflacionário, garantir a remuneração real dos ativos financeiros, manter taxas de crescimento elevadas, como as verificadas durante o Plano de Metas, reduzir os déficits orçamentário do Tesouro Nacional e propiciar melhor agilidade do setor externo. Dessa forma as principais alterações ocorridas foram a criação das seguintes leis: Lei nº 4.357, de 17 de julho de 1964, 4.380, de 21 de agosto de 1964 e 4.495, de 31 de dezembro de 1964.

A Lei nº 4.357, de 1964, conhecida como lei da correção monetária, permitia ao poder executivo emitir Obrigações do Tesouro Nacional (ORTN), até certo limite, possibilitando ao governo o combate ao déficit orçamentário da União, uma das principais causas do processo inflacionário da época. Além disso, a ORTN servia de índice para a correção monetária. A instituição da correção monetária produziu a minimização dos efeitos inflacionários, ao conceder, de um lado, a remuneração real aos portadores de títulos e valores imobiliários, e, de outro, a tributação das empresas em bases reais. Isso favoreceu a formação de um mercado de capital melhor ajustado às necessidades nacionais.

A Lei nº 4.380, de 1964, dentre de suas atribuições, destacam-se: a formalização de um sistema financeiro para aquisição da casa própria, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e das Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Tais medidas visavam à redução da grave carência habitacional pela qual o país se encontrava. Antes dessa lei, a população só contava com o financiamento habitacional das Caixas Econômicas, dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular.

Por fim, a Lei nº 4.595, de 1964, Lei da Reforma Bancária, promoveu uma verdadeira reforma no Sistema Financeiro Nacional, enumerando e determinando os componentes e as competências de cada um de seus entes.

De acordo com a Exposição de Motivos da Lei da Reforma Bancária, os objetivos primordiais eram:

- i. instituir uma administração monetária federal eficiente e flexível, que pudesse formular e executar uma política monetária e creditícia, permitindo conter o processo inflacionário sem afetar o desenvolvimento;
- ii. gerar modificações no regime jurídico das instituições financeiras privadas, fazendo com que as instituições trabalhassem com maior eficiência os recursos financeiros nacionais, promovendo uma distribuição mais equitativa desses recursos e tornando, dessa maneira, o desenvolvimento das diversas regiões brasileiras mais equilibradas.

Assim sendo, pode-se dizer que a Lei nº 4.595, de 1964, trouxe as seguintes modificações:

- i. estruturou o Sistema Financeiro Nacional, especificando quais seriam os participantes desse sistema;
- ii. criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central da República Federativa do Brasil, delimitando a política, a competência, a constituição, a administração e as receitas de cada um;
- iii. estabeleceu as competências do Banco do Brasil;

- iv. definiu o que seria instituição financeira e as demais entidades a ela equiparadas, firmando que a obrigatoriedade de autorização para funcionamento e subordinação estaria subordinada a Lei da Reforma Bancária;
- v. formulou as regras de atuação, competência, forma jurídica, vedações e outras regras às instituições financeiras e demais entidades a elas equiparadas;
- vi. prescreveu penalidades aplicáveis aos administradores e gerentes das instituições financeiras e demais entidades a ela equiparadas.

Como se verifica, a Lei nº 4.595, de 1964, reestruturou totalmente o SFN. Se até o início dos anos 1960, o País não tinha uma estrutura legal que regulamentasse as atividades financeiras, a Lei da Reforma Bancária veio preencher essa lacuna, denominando quais seriam as entidades que passariam a pertencer ao novo sistema.

Uma das grandes alterações trazidas pelo novo ordenamento foi a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central da República do Brasil.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Ele substituiu o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Suas atribuições são de caráter normativo sobre as principais diretrizes do sistema financeiro. Sua função é exclusivamente deliberativa. O poder delegado ao CMN é limitado, pois a lei define os contornos gerais, os limites, as hipóteses e situações de matéria a ser disciplinada.

O Banco Central da República do Brasil, cuja denominação foi alterada posteriormente pelo Decreto-Lei nº 278, de 28 de fevereiro de 1967, para Banco Central do Brasil (Bacen), foi sucessor da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Com função executora, cabe a ele cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Com base nas deliberações do CMN, ele pode expedir Resoluções, Circulares e Cartas-Circulares nas matérias de sua alçada.

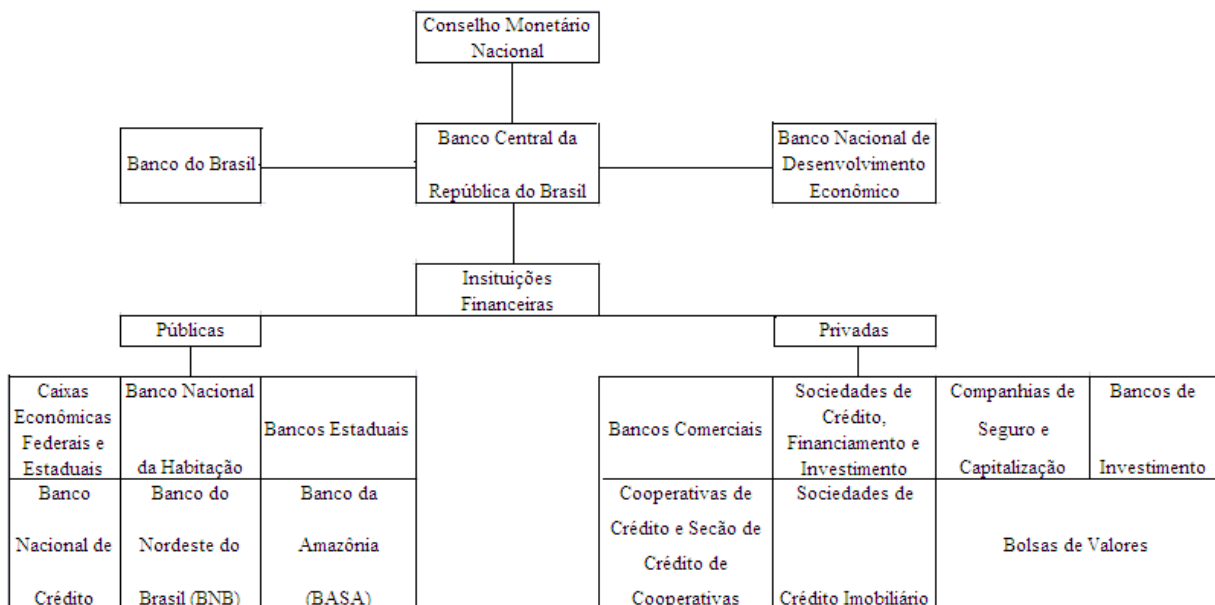
Segundo Rudge:

O Banco Central é ao mesmo tempo, Banco dos bancos (compulsório, redesconto), Gestor do Sistema Financeiro (normatiza, autoriza, fiscaliza, intervém), Agente da Autoridade Monetária (controla fluxos e liquidez monetários), Banco de Emissão (emite e controla fluxos de moeda) e Agente Financeiro do Governo (financia o Tesouro Nacional, administra a dívida pública e é depositário das reservas internacionais). (RUDGE *apud* ANDREZO & Andrea Fernandes, 1999, p.43)

O Sistema Financeiro Nacional, após a Lei nº 4.595, de 1964, pode ser delineado conforme o quadro a seguir apresentado:

### Quadro 1

#### Fluxograma do Sistema Financeiro Nacional



Quadro 1: Fluxograma do Sistema Financeiro Nacional  
 Fonte: ANDREZO, ANDRÉA FERNANDES, 1999

Antes da Lei nº 4.595, de 1964, o Brasil não tinha um Banco Central típico, sendo que a maioria de outros países já o possuía, dessa forma as funções típicas desse organismo eram desempenhadas por outras instituições: Tesouro Nacional, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Banco do Brasil S.A. Acima dessas instituições, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito era o órgão máximo na hierarquia.

Com a criação do Bacen foram adotadas as providências para que a instituição desempenhasse o papel de “banco dos bancos”. Dentro dessa visão, no ano de 1985, houve reordenação financeira com a separação das contas e das funções do Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional.

Em 1986, ocorreu a extinção da conta movimento e o fornecimento de recursos do Banco Central ao Banco do Brasil ficou perfeitamente identificável nos orçamentos das duas instituições, eliminando-se os suprimentos automáticos que prejudicavam a atuação do Banco Central. Por fim, em 1988, o reordenamento foi concluído com as funções de autoridade monetária sendo transferidas progressivamente do Banco do Brasil para o Banco Central. Do mesmo modo, foram transferidas as atividades de fomento e administração da dívida pública federal desempenhada pelo Banco do Brasil para o Tesouro Nacional.

Até a promulgação da Constituição de 1988, a Lei nº 4.595, de 1964, sofreu alterações, modificando os artigos que instituíram o CMN e o Bacen. Além das mudanças dos artigos, abordar-se-á, no próximo tópico, a recepção do normativo bancário pela Constituição de 1988.



## 2.3 A Recepção da Lei nº 4.595, de 1964, pela Constituição de 1988

Com as transformações da economia brasileira, a estrutura básica do Sistema Financeiro Nacional foi sendo complementada e alterada de 1964 até 1988. Outros órgãos reguladores foram criados, como a Comissão de Valores Imobiliários (CVM) e a Superintendência dos Seguros Privados (Susep). Surgiram novas instituições, como as entidades abertas de previdência privada e, além disso foi oficializado o processo de conglomeração do sistema bancário em 1988, com a institucionalização dos chamados bancos múltiplos.

Vários foram as alterações<sup>1</sup> na Lei nº 4.595, de 1964, dada as transformações pelas quais a economia brasileira passou ao longo de vinte e quatro anos. Após esse interregno, seria promulgada a Constituição brasileira.

---

<sup>1</sup> Dispositivos que alteraram a Lei nº 4.595, de 1964: Lei nº 4.829, de 05 de novembro 1965, que revogou o art. 53; Decreto-Lei nº 1, de 13 de novembro 65, que alterou o inciso XIX do art. 4º; Lei nº 5.142, de 20 de outubro 1966, que extinguiu a taxa de fiscalização referida no § 1º do art. 16; Decreto-Lei nº 48, de 18 de novembro 1966, que revogou o § 2º do art. 29; Decreto-Lei nº 108, de 17 de janeiro 1967, que alterou o inciso XIV do art. 4º; Decreto-Lei nº 278, de 28 de fevereiro 1967, que alterou o art. 13 e mudou o nome de Banco Central da República do Brasil para Banco Central do Brasil (Bacen); Lei nº 5.362, de 30 de novembro 1967, que alterou os arts. 6º e 14; Decreto-Lei nº 581, de 14 de maio 1969, que alterou o inciso V do art. 4º, o inciso VII do art. 10 e inciso III do art. 11; Decreto-Lei nº 1.085, de 18 de fevereiro 1970, que alterou o inciso XIV do art. 4º; Lei nº 5.710, de 07 de outubro 1971, que alterou o art. 25; Lei nº 6.045, de 15 de maio 74, que alterou o caput do art. 4º; Decreto-Lei nº 1.580, de 17 de outubro 1977, que alterou o inciso XIV do art. 4º; Decreto-Lei nº 1.638, de 06 de outubro 1978, que alterou o art. 16; Decreto-Lei nº 1.959, de 14 de setembro 1982, que alterou o inciso XIV do art. 4º; Decreto-Lei nº 2.076, de 20 de dezembro 1983, que alterou o art. 16 (revogado); Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro 1986, que alterou os artigos 4º, 10 e 19; Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março 1986, que acrescentou o inciso XXXII ao art. 4º, alterou o inciso III do art. 10 e inciso III do art. 19; Decreto-Lei nº 2.290, de 21 de novembro 1986, que altero o inciso XXXII do art. 4º e parágrafo único do art. 35; Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro 1987, que acrescentou a alínea g ao inciso IX do art. 10 e acrescentou o parágrafo 1º e reenumerou o parágrafo único para parágrafo 2º do art. 11; Decreto-Lei, de 25 de novembro 1987, que alterou o inciso XXVII do art. 4º e parágrafo único dos arts. 8º e 16; Lei nº 7.730, de 31 de janeiro 1989, que

A Constituição da República brasileira, de 1988, abordou a matéria referente ao Sistema Financeiro Nacional no capítulo IV (Do Sistema Financeiro Nacional), Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), onde estabeleceu dispositivos importantes para a atuação do Banco Central. Dentre esses dispositivos, destaca-se o exercício exclusivo da competência da União para emitir moeda; a exigência de aprovação prévia pelo Senado Federal, em votação secreta, após arguição pública, dos nomes indicados pelo Presidente da República para os cargos de presidente e diretores da instituição e a vedação de concessão direta ou indireta de empréstimos ao Tesouro Nacional

Antes da Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, o caput do art. 192, capítulo IV, da Constituição determinava: “o sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em Lei nº complementar, que disporá, inclusive, sobre: (...)”

Então pela leitura do caput, depreende-se que qualquer matéria referente ao Sistema Financeiro Nacional deveria ser regulamentada por lei complementar.

Passados vinte anos da promulgação Constituição, o artigo 192 ainda não foi regulamentado. A Lei nº 4.594, de 1964, continua produzindo os seus efeitos, com as mudanças que foram processadas ao longo do tempo.

Algumas justificativas foram colocadas do porquê da não regulamentação da lei. Uma delas se referia à questão do §3, que na redação original estabelecia:

As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas na 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.<sup>2</sup>

---

acrescentou o inciso III ao art. 10, renumerando os demais e alterou o inciso IV, renumerado do art. 10; Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro 2001, que revogou o art. 38.

<sup>2</sup> Redação Original do §3 do art. 192 antes da EC nº 40, de 2003.

Assim, pela leitura do parágrafo, qualquer taxa de juros reais acima de doze por cento ao ano seria entendida como crime de usura. O assunto chegou ao Supremo Tribunal Federal e a sua interpretação indicou que tal dispositivo do texto constitucional seria de eficácia limitada, uma vez que para a aplicação do parágrafo terceiro, dever-se-ia editar lei complementar, conforme previsto no caput do art. 192.

Outra justificativa para a não regulamentação do art. 192 era a exigência de legislar a matéria em uma única lei complementar, ou seja, todos os dispositivos da lei não poderiam ser discutidos separadamente.

Dessa forma, a EC nº 40, de 2003, alterou o artigo 192. A partir da emenda, além da revogação dos oito incisos e dos três parágrafos que compunham o artigo, permitiu-se a edição de várias leis complementares para as diversas matérias englobadas pelo Sistema Financeiro Nacional.

A nova redação do artigo 192, composta de um único dispositivo, afirma:

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 regulamentado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.<sup>3</sup>

Mesmo com a permissão de revisão das regras que estruturam o Sistema Financeiro Nacional por meio de várias leis complementares, até os nossos dias, essa matéria não foi regulamentada pelos nossos legisladores. Portanto, permanece valendo os documentos básicos que regulam o sistema financeiro com as suas alterações. Todo dispositivo da Lei da Reforma Bancária que não era conflitante com a Constituição foi recepcionado.

Como citado em parágrafos anteriores, a economia brasileira passou por mudanças de 1964 até os dias de hoje e a reboque a Lei nº 4.595, de 1964, (Lei da Reforma

---

<sup>3</sup> Redação do art. 192 após da EC nº 40, de 2003.

Bancária). Todas as mudanças produzidas buscavam corrigir as distorções geradas ao longo do nosso processo de desenvolvimento, principalmente a questão inflacionária. Vários foram os planos econômicos que tentaram organizar o quadro econômico brasileiro — Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Política Arroz com Feijão (1988), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990/1991) — até chegar ao Plano Real (1994), que foi aquele melhor conseguiu reajustar o rumo da economia.

Uma das grandes transformações ocorridas no Sistema Financeiro Nacional foi o regime de metas de inflação, estabelecido pelo Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, que será abordado no capítulo seguinte.

### **3 O Comitê de Política Monetária (Copom)**

#### **3.1 A Criação do Copom**

Em 9 de fevereiro de 1994, o Decreto nº 1.307 aprovou o Regimento Interno do Conselho Monetário Nacional, conforme as atribuições conferidas ao Presidente da República, pela Constituição brasileira, especificamente no art. 84, incisos IV e VI.

O Regimento Interno do Conselho Monetário Nacional estabelece que o Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, instituído pela Lei nº 4.595, de 1964, e legislação posterior, e tem por finalidade formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País. Determina também que o CMN será composto pelos seguintes membros: Ministro da Fazenda, na qualidade de Presidente do conselho, Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República e Presidente do Banco Central do Brasil.

Dois anos após a aprovação do Regimento Interno do Conselho Monetário Nacional, em 20 de junho de 1996, através da Circular nº 2.698, o Bacen instituiu o Comitê de Política Monetária (Copom), com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e de definir a taxa de juros.

Desde 1996, o regulamento do Copom sofreu uma série de alterações no que se refere ao seu objetivo. Essas alterações visaram não apenas aperfeiçoar o processo decisório no âmbito do Comitê, como também refletir as mudanças de regime monetário.

Em 21.06.99, o Decreto nº 3.088 estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para a fixação do regime de política monetária. O Decreto define que as metas são representadas por variações anuais de índice de preços de ampla divulgação e que são fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, mediante proposta do Ministro do Estado da Fazenda, cabendo ao Banco Central do Brasil executar as políticas necessárias para o cumprimento das metas de inflação.

O Banco Central do Brasil divulgará, até o último dia de cada trimestre civil, o Relatório de Inflação abordando o desempenho do regime de “metas para a inflação”, os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação. Caso a meta não seja cumprida, o Presidente do Banco Central do Brasil divulgará publicamente, por meio de carta aberta ao Ministro de Estado da Fazenda, as razões do descumprimento, bem como as providências e prazo para o retorno da taxa de inflação aos limites estabelecidos.

### **3.2 Estrutura do Copom**

O Copom é composto pelos membros da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil: o presidente, que tem o voto de qualidade; os diretores de Política Monetária, Política Econômica, Estudos Especiais, Assuntos Internacionais, Normas e Organização do Sistema Financeiro, Fiscalização, Liquidações e Desestatização, e Administração. Também participam do primeiro dia da reunião os chefes dos seguintes Departamentos do Banco Central: Departamento Econômico (Depec), Departamento de Operações das Reservas Internacionais (Depin), Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos

(Deban), Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab), Departamento de Estudos e Pesquisas (Depep), além do gerente-executivo da Gerência-Executiva de Relacionamento com Investidores (Gerin). Integram ainda a primeira sessão de trabalhos três consultores e o secretário-executivo da Diretoria, o assessor de imprensa, o assessor especial e, sempre que convocados, outros servidores do Banco Central do Brasil.

Os objetivos atuais do Copom são implementar a política monetária, definir a meta da Taxa Selic e seu eventual viés e analisar o Relatório de Inflação. A taxa de juros fixada na reunião do Copom é a meta para a Taxa Selic (taxa média dos financiamentos diários, com lastro em títulos federais, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia), a qual vigora por todo o período entre reuniões ordinárias do Comitê.

### **3.3 O Processo de Tomada de Decisão do Copom**

Como se viu nos itens anteriores, o Banco Central do Brasil executa as políticas necessárias para o cumprimento da “meta de inflação”, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

Atualmente, conforme definido na Circular nº 3.297, de 2005, do Bacen, o Copom se reúne ordinariamente oito vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação do seu Presidente, que é o Presidente do Banco Central do Brasil. Compete ao comitê avaliar o cenário macroeconômico e os principais riscos a ele associados, com base nos quais são tomadas as decisões de política monetária.

As reuniões ordinárias do comitê são realizadas em duas sessões: a primeira, às terças-feiras, é reservada às apresentações técnicas de conjuntura; e a segunda, às quartas-feiras, para decisão das diretrizes da política monetária.

Na primeira sessão, os Chefes de Unidade do Bacen levam para conhecimento do Copom os fatos mais relevantes da economia brasileira e internacional.

O Chefe do Departamento Econômico (Depec) apresenta a conjuntura doméstica, abrangendo inflação, nível de atividade, agregados monetários, finanças públicas e balança de pagamento. O Chefe do Departamento de Operações das Reservas Internacionais (Depin) avalia como está o ambiente externo, as operações do Banco Central do Brasil, a evolução do mercado de câmbio, das reservas internacionais e da economia internacional. O Chefe do Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab) faz uma avaliação o mercado monetário e as operações do mercado aberto. O Chefe do Departamento do Estudo e Pesquisas (Depep) mostra as prospecções das tendências da inflação. Por fim, a Gerência Executiva esclarece quais as expectativas gerais para as variáveis macroeconômicas.

No segundo dia de reunião ordinária, do qual participam somente os membros do Comitê e o Chefe do Depep, este sem direito a voto, os diretores de Política Monetária e de Política Econômica, após as diversas avaliações das projeções atualizadas para inflação, apresentam alternativas para a taxa de juros de curto prazo e fazem recomendações acerca da política monetária. Após, os demais membros do Copom expressam suas ponderações e acrescentam eventuais propostas alternativas. Por meio de voto, procede-se à votação das propostas, buscando-se, sempre que possível, o consenso. Assim, define-se a meta da Taxa Selic e seu eventual viés, se houver. A decisão é imediatamente divulgada para a imprensa e é expedido um Comunicado através do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen).

Após toda reunião do Copom é produzida uma ata em português e inglês. A ata em português é apresentada às oito e meia da quinta feira da semana posterior a cada reunião,



dentro do prazo regulamentar de seis dias úteis, sendo publicadas na página do Banco Central na internet (“Notas da Reunião do Copom”) e para a imprensa. A versão em inglês é divulgada após vinte e quatro horas da versão em português.

A cada trimestre civil, o Copom publica o documento “Relatório de Inflação”, que analisa detalhadamente a conjuntura econômica e financeira do País, apresentando suas projeções para a taxa de inflação.

No próximo tópico, serão analisadas as decisões do Copom e o Sistema Financeiro Nacional à luz do Estado Democrático de Direito, buscando-se avaliar a legitimidade dessas decisões baseados nos pressupostos teóricos do Estado Democrático Brasileiro, conforme pensados pela teoria do discurso de Habermas.

## **4 O Sistema Financeiro Nacional e o Estado Democrático de Direito**

### **4.1 O Conceito de Estado Democrático de Direito**

O conceito de Estado Democrático de Direito vem sendo desenvolvido ao longo da história. Far-se-á uma breve caracterização desse modelo, na atual perspectiva do Direito Moderno-Racional, partindo do Estado Liberal até a chegada do Estado Democrático de Direito.

A concepção do Estado Liberal visava atender os anseios de uma doutrina liberal econômico-política pautada em uma visão negativa do Estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais.

Noberto Bobbio caracteriza o processo de formação do Estado Liberal da seguinte forma:

O duplo processo de formação do Estado Liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (estado do livre mercado). Através do primeiro processo de emancipação, o estado deixa de ser o braço secular da igreja; através do segundo, torna-se o braço secular da burguesia mercantil e empresarial. O Estado Liberal é o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do estado de direito. (BOBBIO, NOBERTO, 1997, p.115)

No Estado Liberal, buscando atender os anseios da burguesia, são produzidos os chamados Direitos de Primeira Geração — direitos civis e direitos políticos. O Estado

desempenha um papel de polícia administrativa por meio do Poder Executivo e de controle, prevenção e repressão contra a ameaça ou lesão de direitos, por meio do Judiciário.

Nos dizeres de Menelick de Carvalho Netto tem-se que:

Em linhas gerais, a imagem da sociedade implícita ao paradigma liberal de Direito e de Estado é caracterizada pela divisão em sociedade civil e em sociedade política, representados respectivamente, pela esfera privada, ou seja, vida individual, família e mercado (trabalho empresa capitalista) e esfera pública, cidadania política, representação política e negócios de Estado. Sob o paradigma liberal, cabe ao Estado, através do Direito Positivo, garantir certeza das relações, através da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos, mas deixar a felicidade nas mãos de cada indivíduo” (CARVALHO NETTO, 1999, p. 475)

O Estado mínimo (liberal) trouxe uma série de distorções de natureza social para a sociedade. Tal concepção de Estado teve seu declínio após a Primeira Guerra Mundial.

Conforme Carvalho Netto:

Após a I Guerra Mundial, vamos poder verificar quase que a ressaca desse modelo. Aquela idéia de que o Estado Mínimo deveria garantir o máximo de liberdade aos indivíduos, do livre curso da sociedade civil, levou a conseqüências bastante radicais. A exploração do homem pelo homem que ocorreu, conduziu a uma riqueza e a uma miséria sem precedentes na história da humanidade, a toda a reação que já conhecemos bastante e a muita luta social. Enfim, após, a I Guerra Mundial, o que vamos encontrar nas Constituições é a configuração de um novo tipo de constitucionalismo. É o constitucionalismo social. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 476)

O surgimento de um novo modelo estatal era necessário para corrigir os problemas advindos da não intervenção do Estado e do individualismo burguês, os quais geraram concentração de renda e acirramento das desigualdades sociais. Os Direitos de Primeira Geração, embora fundamentais, não conseguiram eliminar as desigualdades ocasionadas pelo modelo liberal. Dessa forma, o surgimento do Estado Social teve por objetivo corrigir as imperfeições do liberalismo.

Com o advento do Estado Social, os Direitos de Primeira Geração são redefinidos, enfatizando-se o princípio da liberdade. Criam-se os chamados Direitos de Segunda Geração

— direitos sociais, econômicos e culturais — que vão realçar o princípio da isonomia. O Estado será o responsável por garantir a plena satisfação de tais direitos para todos os cidadãos.

No Estado Social, a esfera pública adquiriu grande importância. O Estado trabalha em várias frentes de atuação, ou seja, nos dizeres de Carvalho Netto (1999), o Estado é uma empresa acima de outras empresas, objetivando garantir melhores condições de vida para todos.

Tanto o Estado Liberal como o Estado Social eliminavam projetos. O Estado Liberal eliminava projetos e valores divergentes dos valores dominantes da burguesia, enquanto o Estado Social propunha um projeto alternativo em relação à intervenção no domínio econômico, integrando, mais do que incluindo.

Com o advento da modernidade, a sociedade torna-se mais complexa. Ela é ao mesmo tempo pluralista e multicultural. O Estado Social que vislumbrava melhorar as condições de vida de todos os cidadãos não consegue romper a barreira das diversidades. Surge então o Estado Democrático de Direito, que será responsável por reconhecer todos os projetos de vida, inclusive minoritários, também importantes para a formação da auto-identidade da sociedade. O Estado não terá mais a posição central. Buscar-se-á o equilíbrio entre a esfera pública e privada.

Menelick de Carvalho Netto, abordando o Estado Democrático de Direito, afirma:

No paradigma do Estado Democrático de Direito é de se requerer que as decisões retrabalhem construtivamente os princípios e regras constitutivos do direito vigente, satisfaçam a um só tempo a exigência de dar curso e reforçar a crença tanto na legalidade, entendida como segurança jurídica, como certeza do direito, quanto no sentimento de justiça realizada que deflui da adequabilidade da decisão às particularidades do caso concreto. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 482)

Nos três modelos caracterizados sucintamente, verifica-se uma variação das nuances da noção de cidadania ao longo do tempo. Do simples direito ao voto, no modelo do

Estado Liberal, passou-se à melhoria das condições de vida das pessoas, no modelo do Estado Social e, por fim, à abertura de espaços para a participação política direta do cidadão na esfera do poder público, já no Estado Democrático de Direito.

No art. 1º da Constituição brasileira de 1988, encontra-se consubstanciado o paradigma do Estado Democrático de Direito: “Art. 1º a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se no Estado Democrático de Direito (...)”

Assim, na concepção elaborada pelo legislador constituinte, o Estado Democrático de Direito se caracteriza como um espaço discursivo, onde o cidadão pode participar, de forma a garantir a legitimidade das decisões. Essa participação popular constitui um dos sustentáculos da superação das desigualdades sociais, buscada pela Constituição, conforme assevera Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira:

A Constituição brasileira pretendeu superar as desigualdades sociais e regionais através do progressivo aprofundamento da democracia participativa, social, econômica e cultural, no sentido de realizar um ideal de justiça social processual e consensualmente construído, só possível com o fortalecimento da esfera pública política, de uma opinião pública livre e de uma sociedade civil organizada e atuante. (OLIVEIRA, 2002, p. 63)

Nos dizeres de Galuppo (2002), para a análise da compreensão do Estado Democrático de Direito, só é possível se indicarem as condições pragmáticas para a realização dos discursos jurídicos de justificação e de aplicação das normas jurídicas. Assim, uma Teoria Procedimental do Direito que seja uma teoria pragmática da comunicação humana pode reconstruir adequadamente essa forma de Estado e de seu direito.

Ainda segundo Galuppo (2002), Habermas é aquele cuja teoria é a mais apta para a reconstrução teórica do direito moderno, em especial daquela existente no Estado Democrático de Direito.

## 4.2 A Teoria Discursiva de Jurgen Habermas

Habermas (1997) preconiza uma ação comunicativa socialmente integradora, ou seja, uma ação por meio da qual os cidadãos se reconheçam mutuamente como titulares de direitos fundamentais, os quais garantam sua autonomia pública e privada. Assim, segundo o autor:

A teoria do Direito fundada no discurso entende o Estado Democrático de Direito como a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais necessários a uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação do direito. (HABERMAS, 1997, p. 181).

Na sua teoria, Jurgen Habermas introduz o princípio do discurso, o qual deve assumir a figura de um princípio da democracia, conferindo força legitimadora ao processo de normatização. Nesse sentido, Habermas declara:

O princípio da democracia explica (...) o sentido performativo da prática de autodeterminação de membros do direito que se reconhecem mutuamente como membros iguais e livres de uma associação estabelecida livremente.” (HABERMAS, 1997, p. 145)

Segundo o princípio do discurso elaborado por Habermas, todos os cidadãos devem ter direito à maior medida possível de iguais liberdades de ações subjetivas. São legítimas somente as regulamentações que fazem jus a essa condição da compatibilidade dos direitos de cada um com os iguais direitos de todos. Da aplicação do princípio do discurso resulta que cada um deve ser protegido contra a subtração unilateral dos direitos de pertença.

Dessa forma, os sujeitos do direito são capazes de exprimir a sua autonomia como a sua única linguagem. Assim, os sujeitos de direito só conseguirão autonomia caso tenham o

entendimento e a ação de autores dos direitos, aos quais desejam se submeter como destinatários. A partir disso, chega-se à idéia de Habermas sobre a chamada autolegislação, segundo a qual os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, devem-se colocar, também, como autores do direito.

Diante dessa situação, entende-se que é somente através do princípio do discurso, o qual assume a conotação de um princípio da democracia, é que se pode garantir a criação de um direito revestido de legitimidade, cuja forma jurídica de finalização é o processo de formação da opinião e da vontade do legislador.

Neste sentido, Habermas explicita:

Por isso, têm que ser garantidas pelo direito as condições sob as quais os cidadãos podem avaliar, à luz do princípio do discurso, se o direito que estão criando é legítimo. Para isso servem os direitos fundamentais legítimos à participação nos processos de formação da opinião e da vontade do legislador. Após essa mudança de perspectiva, nós não podemos mais fundamentar iguais direitos de comunicação e de participação a partir de nossa visão. Ora, são os próprios civis que refletem e decidem — no papel de um legislador constitucional — como devem ser os direitos que conferem ao princípio do discurso a figura jurídica de um princípio da democracia. (HABERMAS, 1997, p. 164)

Em Habermas, a legitimidade foi abordada a partir da teoria consensual da verdade e de um princípio da universalização, os quais levam ao princípio do discurso, do qual o princípio do direito é uma especificação: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” (HABERMAS, 1997, 142).

Outra especificação do princípio do discurso é o princípio da moral, segundo o qual, conforme Habermas:

todas as normas válidas precisam atender à condição de que as conseqüências e efeitos colaterais que presumivelmente resultarão da observância geral dessas normas para a satisfação dos interesses de cada indivíduo possam ser aceitas não-coercitivamente por todos os envolvidos. (HABERMAS, 1997, p. 142)

Para o autor, o processo de participação através da discussão racional permite que as normas sejam produzidas consensualmente, isto é, sejam aceitas como válidas não por causa de coerção, mas, sim, devido a um processo de livre adesão baseado no convencimento racional-comunicativo.

Nas sociedades modernas, a validade da norma exige o assentimento de todos, sem coerção, tanto em relação às suas conseqüências, como em relação aos seus efeitos colaterais. Nos dizeres de Tércio Sampaio Ferraz Jr., “o reconhecimento do caráter jurídico de uma norma depende do grau de institucionalização da relação de autoridade manifesta em seu cometimento” (FERRAZ JR., 1994, p. 110). Daí advém que, nas sociedades modernas, o fundamento do direito não está na força:

Isto não quer dizer que o direito nada tenha a ver com a força, base para o ato de coação que executa [...]. Embora o ato de coação (força) faça parte do direito. Isto não quer dizer que ele seja responsável por sua existência. Um assaltante que, de arma na mão, exige a entrega de dinheiro de sua vítima, tem desta entrega uma expectativa normativa (expressa na prescrição: passa-me o dinheiro!). Por medo de sua violência, a vítima pode até entregar-lhe o dinheiro. Mas, mesmo nesse caso, o fundamento de sua prescrição não é a força, mas o grau de institucionalização da relação de sujeição que sua ordem manifesta. Só que este grau é inferior ao grau de institucionalização da norma que proíbe o roubo, isto é, o consenso social suposto para esta norma é superior ao de sua ordem. (FERRAZ JR, 1994, p. 110)

Dessa maneira, uma norma é válida, ou seja, encontra consentimento, “se as conseqüências e efeitos colaterais, que previsivelmente resultarem de uma obediência geral da regra controversa para a satisfação dos interesses de cada indivíduo, puderem ser aceitos sem coerção por todos”. (HABERMAS, 1989, p. 116)

A fundamentação do direito legislado viabiliza idealmente a participação de todos os cidadãos no processo de formulação do Estado Democrático de Direito:

Discursos conduzidos de forma representativa podem preencher esta condição de igual participação de todos os envolvidos somente se permanecerem abertos, sensíveis e receptivos às sugestões, questões contribuições, informações e fundamentos que derivam de uma esfera pública que seja, por sua vez,



discursivamente estruturada, assim como [...] pluralista [...] e que dilua os efeitos do poder.” (HABERMAS *apud* GALUPPO, 2002, p.152)

Segundo Habermas, é do procedimento democrático, e não de princípios materiais *a priori* (HABERMAS *apud* GALUPPO, 2002, p.152), que decorre a força capaz de legitimar, nas democracias modernas, o direito. (HABERMAS *apud*, 2002, p.152))

Como afirma Marcelo Campos Galuppo:

A questão da exigência democrática, no entanto, não deve nos iludir sobre a diferença entre discursos de justificação realizados pelo direito e os discursos morais. A conexão entre direito e política e a diferença funcional entre direito e moral não permitiriam uma tal concepção idealizadora dos discursos jurídicos.(GALUPPO, 2002, p. 153)

Ainda segundo Galuppo:

O princípio da universalização (U) deve ser reinterpretado no âmbito dos discursos jurídicos, levando em conta a faticidade envolvida pelo direito. Como, ao contrário das argumentações morais, nas quais são possíveis discursos abstrata e teoricamente ilimitados, os discursos jurídicos e os argumentos que podem ser legitimamente levantados e criticados no seu seio são limitados pelas normas jurídicas, o princípio da universalização encontra, de imediato, um versão fraca (u') para as argumentações jurídicas dos discursos de justificação das normas jurídicas, assim expressa por Gunther: uma norma é válida se as conseqüências e efeitos colaterais decorrentes dos interesses de cada indivíduo, como resultado da observância geral desta norma sob circunstâncias imutáveis, puderem ser aceitos por todos” (GALUPPO, 2002, p. 143)

Adotando a versão fraca do princípio da universalização, o importante é a própria norma, sua validade, independente de sua aplicação em cada situação. No caso, exige-se apenas que os indivíduos concordem sobre os resultados e os efeitos colaterais provenientes do seguimento geral de uma norma, desde que mantidas as mesmas circunstâncias que possam ser antecipadas no momento da discussão da norma pelo legislador. Porém, a validade da norma não implica sua adequabilidade a qualquer situação particular; esta será verificada

em um momento posterior, diante da situação fática na qual se pretende aplicar a norma.

Como relata Galuppo:

Nessa versão fraca do princípio da universalização, “nós abandonamos a pretensão de saber precisa e previamente, e relativamente a toda situação à qual a norma é aplicável, que aspectos da situação são relevantes para os interesses de todos os envolvidos.” E continua: Essa situação já coloca para nós outro problema: é que, muitas vezes, esses aspectos não se revelam plenamente nos contextos de justificação da norma, mas somente nos contextos de sua aplicação, e portanto as normas jurídicas exigem, para se densificarem, discursos de aplicação. (GALUPPO, 2002, p. 143-144)

É diante de casos concretos nos quais se pretende aplicar o direito que os discursos de aplicação se realizam, ou seja, em um momento posterior à validade da norma. O juiz deve verificar primeiro se a norma é válida e, em caso afirmativo, observar se ela é adequada para um caso singular.

A validade normativa pode ser tratada sob dois aspectos: em relação aos afetados, com a presunção da observância destes últimos em todas as circunstâncias; e em relação a cada situação concreta. Desse modo, uma norma pode ser tida como válida se for reconhecida como tal por todos os participantes do discurso.

A aplicação da norma válida, por sua vez, fica encarregada da adequação da mesma a um caso fático, a partir da análise de todas as nuances da situação concreta. Tal análise se mostra relevante, independentemente de a observância geral atender ao interesse de todos. A aplicação da norma, portanto, refere-se à questão de verificar se e como uma norma é aplicável a uma situação singular tendo em vista todas as circunstâncias particulares.

Segundo Günther, regras e princípios têm dois tipos diferentes de razões para fundamentar a ação, que podem ser razões *prima facie* e razões comparativas. As primeiras

apenas fundamentam a suposição de que uma ação deve ou não ser executada: “...a circunstância de que eu tenha uma razão a favor ou contra o pretendido modo de agir não acarreta que eu deva ou não agir desse modo — implica apenas a suposição;

trata-se de razões sob a pressuposição de circunstâncias que, no mais, permanecem inalteradas.” (GUNTHER, 2004, p. 307)

As razões comparativas, por sua vez, são

aquelas razões que impõem imperiosamente uma ação ou não-ação em vista de todas as circunstâncias. Com isso, o proponente expressa a sua convicção de que “não poderá ser alegada outra razão em contrário cujo peso seja maior, ou as razões, sobre a qual, ou sobre as quais, baseia-se o seu juízo.” (GUNTHER, 2004, p. 307)

Isso repercute no tipo de validade vinculada a cada um dos dois tipos de normas, tendo em vista os tipos de razões que lhes dizem respeito, porque “uma norma, cuja razão é *prima facie*, tem, correspondentemente, apenas o caráter de um ‘dever *prima facie*’ enquanto” que uma norma, cuja razão é *comparativa* caracteriza um ‘dever’ comparativo, “já que não pré-seleciona de forma definitiva as condições e os limites de sua aplicação” (GÜNTHER *apud* GALUPPO, 2002, p. 191). Portanto, os princípios, ao designarem razões comparativas, precisam apresentar maior quantidade de informações da situação do que as regras, visto que estas são válidas em qualquer situação que reflita as circunstâncias especificadas pela mesma.

Assim, os princípios — por natureza fluidos e abstratos — devem ser densificados frente a um caso singular por meio de um “esforço discursivo-interpretativo”. Além disso, “não podem ser aplicados em quaisquer situações que reproduzam suas circunstâncias de aplicação, como ocorre com as regras” (GALUPPO, 2002, p. 191).

Nos dizeres de Galuppo:

Apesar de permanecerem abstratamente válidos, os princípios não valem incondicionalmente no caso concreto, uma vez que nem sempre se verificam todas as condições necessárias à sua aplicação. Exatamente por isso Günther entende que a diferença entre princípio e regra não diz respeito propriamente à sua estrutura, mas à forma de sua aplicação, ou melhor, “às pressuposições da ação com a qual as normas são aplicadas”. A diferença, portanto, não é de morfologia, com pretendia Alexy, mas de aplicação. (GUNTHER, 2002, p. 191)

Nas sociedades moralmente desenvolvidas, a aplicação de princípios exige que se considerem todas as características de um caso, bem como a análise de todas as normas que possam se remeter a ele, pois, quando se fala da aplicação de princípios, não se tem um rol hierarquizado a aplicar, o que pode permitir que em algumas situações de aplicação haja vários princípios concorrentes.

Galuppo (2002, p.195), interpretando Günther, afirma que “o termo adequabilidade (...) significa que o juiz, quando excepciona concretamente a aplicação de princípios concorrentes em determinado caso, apenas reconhece que estes são ou não adequados para realizar a exigência de integridade e de justiça naquela situação”.

Desse modo, os princípios se distinguem das regras devido à sua maior indeterminação quanto às condições de aplicação. Para evitar o relativismo e o subjetivismo no momento de aplicar os princípios, Günther defende que a aplicação dessa norma somente poderá ser feita por meio da coerência, que tem por objetivo a constituição de um sentido de imparcialidade à aplicação (GALUPPO. 2002).

Quando se fala de coerência não se está se referindo a uma coerência abstrata ou ilimitada, mas, sim, a um pressuposto segundo o qual os discursos de aplicação, no caso do direito, são limitados pela facticidade e pela contingência da comunicação do homem (GALUPPO, 2002, p. 145).

Por isso, ele [Günther] pode elaborar um critério de coerência consistente com esse pressuposto, dizendo: ‘A norma (Nx) é apropriadamente aplicável em [uma situação] (Sx) se é compatível com todas as outras normas (NFL) aplicáveis em (Sx) que pertencem a uma forma de vida (FLx) e que possam ser justificadas em um discurso de justificação’. Esse critério, que consubstancia um verdadeiro Princípio de Adequabilidade, deve informar os discursos de aplicação do direito. (GÜNTHER *apud* GALUPPO, 2002, p. 145)

A aplicação da norma, segundo Günther, somente poderá ser considerada imparcial quando realizar coerentemente a adequabilidade entre todas as características da

situação e quando todas as normas estiverem envolvidas em cada situação. Nesse sentido, Günther afirma :

Os sinais característicos de uma situação não são relevantes por si mesmos. Essa condição somente é adquirida à luz de diversas interpretações, avaliações, interesses, planos de vida ou da fixação de metas. Conforme o grau de diferenciação destes modos de experiência cada circunstância será percebida por nós de modo diferente, assim, como será diferente a forma de cada um percebê-la. Além disso, modelos de experiência desse tipo podem mudar, de modo que, em situações parecidas, percebamos sinais característicos semelhantes de modo diferentes ou que possamos descobrir novos sinais característicos. A exigência de imparcialidade, no sentido aplicativo, não significa senão que as diferentes interpretações de uma situação devem ser tematizadas, pois teríamos de orientar nossas ações por uma norma que pode não apenas ser considerada válida, mas justificadamente também adequada. Durante o processo é que nos envolveremos com essas interpretações, comparando entre si interesses que concorrem e colidem com expectativas normativas, a fim de formar aquela norma em vista das circunstâncias especiais do caso isolado, da qual podemos reivindicar como a adequada. Só após darmos esse passo, poderemos sair do horizonte da situação especial e examinarmos se, em vista das circunstâncias, a norma adequada realmente válida, isto é, se as conseqüências e os efeitos colaterais da observância geral podem ser aceitos por todos e cada um individualmente. (GUNTHER, 2004, p. 71-72)

Assim sendo, a aplicação da norma não pode ser um evento isolado de um único indivíduo, porque, desse modo, correr-se-ia o risco de uma seletividade em relação aos fatos, redundando em uma aplicação unilateral da norma. Por isso, o princípio da imparcialidade exige a interação dos argumentos dos sujeitos atingidos pela aplicação da norma.

Conforme a obra do prof. Alexandre Travessoni Gomes (2007, p. 68), para Habermas, são válidas as normas que podem ser aceitas pelos participantes de um discurso racional, em que o melhor argumento prevalece. O argumento racional seria aquele aceito por todos ou pelo menos por todos os participantes do discurso. Para Gomes (2007, p. 69), o consenso ideal proposto por Habermas não existe no mundo real, pois “esse consenso perfeito não existe em nenhum país do mundo”. Ainda nessa linha de raciocínio, a situação ideal de discurso possui a força de uma idéia reguladora, a qual, além de servir como guia para discursos empíricos, torna possível criticar os resultados neles obtidos. Só se pode buscar um discurso empírico próximo das condições ideais porque se pressupõe tais condições; após

participar de um processo discursivo empírico, pode-se criticar o modelo nele obtido porque se tem as condições ideais como modelo.

Continuando com o prof. Alexandre Travessoni Gomes (2007, p.71), para Habermas, uma das categorias do direito que geram o código jurídico são os direitos à participação na formação da opinião e da vontade (autonomia política). Se existe uma grande distância entre as condições empíricas e a situação ideal do discurso — uma vez que é difícil falar em acordo racional discursivo com alguém que se encontra em condições de difícil sobrevivência — tal distância reforça a idéia de uma teoria também idealista como situação reguladora.

Do exposto, verifica-se a necessidade de se buscar a participação das pessoas na construção de discursos racionais, mostrando a elas a situação ideal por meio de um modelo regulador das condições de vida para, a partir dessa participação, confrontando-se os argumentos racionais de todos os envolvidos no processo de construção normativa, possibilitar uma evolução gradual e constante da cultura cívica das pessoas, trazendo as condições empíricas para as condições ideais do discurso.

Nessa perspectiva, pode-se entender que uma construção legislativa, baseada num processo dialógico, poderá revestir-se de maior legitimidade na medida em que os atores envolvidos em um processo discursivo na busca pelo melhor argumento racional se percebem como co-autores da elaboração das normas das quais são destinatários, alcançando uma decisão dentro de um consenso comum.

### **4.3 Análise do Sistema Financeiro Nacional à luz do Estado Democrático de Direito**

Como analisado nos capítulos um e dois do presente trabalho, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, conhecida como Lei da Reforma Bancária, produziu uma reconfiguração no Sistema Financeiro Nacional. Além de definir posições dentro do mercado financeiro, estabelecendo quais seriam os tipos de instituições monetárias, bancárias e creditícias, ela cria o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão responsável pela formulação e coordenação da política da moeda e do crédito e o Banco Central do Brasil tem as atribuições de execução e fiscalização das políticas determinadas pelo CMN.

Como relatado também nos capítulos um e dois, durante o regime militar, antes de ser promulgada a Constituição de 1988, a Lei nº 4.595, de 1964, sofreu alterações, realizadas, na maior parte das vezes, por meio de Decretos-Leis, modificando os artigos que instituíram o CMN e o Bacen.

No art. 1º da Constituição brasileira de 1967, não se encontra materializado o paradigma do Estado Democrático de Direito. O dispositivo descreve o Brasil como uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A referida Constituição também previa a espécie normativa Decreto-Lei. O art.58 dizia que o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não resultasse em aumento de despesa, poderia expedir decretos com força de lei sobre matérias que tratassem sobre segurança nacional e finanças públicas. Publicado o texto, que teria vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovaria ou rejeitaria, dentro de sessenta

dias, não podendo emendá-lo. Caso, não houvesse deliberação no prazo estipulado para análise, o texto estaria aprovado.

Sabe-se que, no período que vai do início de 1964 até fins de 1985, o Brasil passou por um longo processo de repressão, estabelecido pelos anos da ditadura militar. Toda a reforma financeira pela qual o País passou foi conduzida nesse período. Como já mencionado, a maioria das alterações na Lei da Reforma Bancária foi produzida por Decreto-Lei, uma espécie normativa que tinha força de lei e que poderia ser criada a qualquer momento sem nenhuma participação popular, a critério do Presidente da República.

Segundo Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira:

A Constituição do Estado Democrático de Direito é, portanto, a interpretação construtiva de um sistema de direitos fundamentais garantidores das autonomias pública e privada. Tais direitos se apresentam como as condições procedimentais de institucionalização jurídica das formas de comunicação necessárias para uma legislação política autônoma; ou seja, se apresentam como as condições procedimentais que configuram e garantem, em termos constitucionais, um processo legislativo democrático, em que maiorias e minorias políticas guardam o seu caráter dinâmico, não naturalizado. (OLIVEIRA, 2007, p. 44)

Para Habermas, o sistema de direitos fundamentais, de que trata o texto de Cattoni supracitado, é representado pelos direitos a iguais liberdades subjetivas; iguais direitos de pertinência; garantias do direito de ação; elaboração legislativa autônoma e direitos participatórios.

Ainda segundo Habermas, “se pode, então interpretar a idéia do Estado de Direito, genericamente, como a exigência de que o sistema administrativo, que é regido pelo código do poder, se vincule ao poder comunicativo de formação do Direito e se mantenha livre das interferências diretas do poder social, ou seja, da força factual que têm os interesses privilegiados de se imporem.” (HABERMAS, 1998, p. 200-218)



Também nos dizeres de Habermas:

Os cidadãos só podem fazer uso adequado de sua autonomia pública quando são independentes o bastante, em razão da autonomia privada, que esteja equanimente assegurada; mas também no fato de que só poderão chegar a uma regulamentação capaz de gerar consenso, se fizerem uso adequado de sua autonomia política enquanto cidadãos.” (HABERMAS, 1995, p. 120)

Do quadro apresentado, pode-se constatar que a Lei nº 4.495, de 1964, e as suas modificações não foram produzidas no contexto de um Estado Democrático de Direito.

Em termos constitucionais, a Constituição da época não especificava o modelo de Estado em que o Brasil se encontrava e determinava que o País estava constituído sob a forma de um regime representativo; porém, um regime representativo em que o Presidente da República não era escolhido pelo cidadão.

Os direitos fundamentais garantidores da autonomia pública e privada, especificados por Habermas, não estavam de todo disponíveis, sofrendo restrições por parte do regime então vigente: a ditadura militar. Os cidadãos estavam circunscritos aos ditames do regime autoritário.

Como afirmado, quase todas as alterações ocorridas na Lei nº 4595, de 1964, ocorreram mediante Decreto-Lei, espécie normativa que era elaborada pelo Presidente da República, que não podia sofrer emendas no Congresso Nacional. Devido às próprias circunstâncias pelas quais o País passava, tal modalidade normativa era de fácil aprovação.

Embora não se possa contestar a legalidade da referida lei — pois a mesma passou pelos trâmites exigidos para a sua promulgação — não se pode colocá-la como uma lei que se enquadra dentro do Estado Democrático de Direito.

Como visto em capítulos anteriores, Habermas (1997) preconiza uma ação comunicativa socialmente integradora, ou seja, uma ação por meio da qual os cidadãos se

reconheçam mutuamente como titulares de direitos fundamentais, garantidores de sua autonomia pública e privada. Assim afirma ele:

A teoria do Direito fundada no discurso entende o Estado Democrático de Direito como a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais necessários a uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação do direito. (HABERMAS, 1997, p. 181).

Não havia à época da promulgação da Lei da Reforma Bancária nenhum dos pressupostos estabelecidos na teoria discursiva habermasiana. Na criação da lei e nas suas posteriores mudanças, os cidadãos não estavam com os seus direitos fundamentais garantidores de uma autonomia pública e privada plenamente disponíveis. A opinião e a vontade de cada cidadão para o exercício da autonomia política e para a criação do direito estavam limitadas e, como já dito, cerceadas pelos ditames da ditadura militar.

#### **4.4 Análise das decisões do Copom à luz do Estado Democrático de Direito**

Aqui se chega ao ponto central da presente análise: a avaliação da legitimidade da legislação regulamentadora do processo de tomada de decisão em matéria de política econômica à luz do Estado Democrático de Direito.

Como já informado nos capítulos um e dois deste trabalho, o Comitê de Política Monetária (Copom) foi instituído pelo Banco Central do Brasil (Bacen) por meio da Circular nº 2.698, de 1996. O primeiro tem por objetivo estabelecer as diretrizes da política monetária e definir a taxa de juros. Por sua vez, as diretrizes da política monetária e de definição da taxa de juros interferem nas condições de crescimento da economia. Indo mais além, elas atuam no

campo dos direitos sociais, uma vez que, dependendo da direção tomada na condução da política monetária e da taxa de juros, a geração de renda será afetada

Em que pese o aspecto da legitimidade da Lei 4.595, de 1964, criadora do Bacen, que por sua vez é o órgão instituidor do Copom, ela não é o ponto central que depõe contra as decisões do órgão. A questão central é que tais decisões foram produzidas depois da Constituição de 1988 e que elas atuam em direitos sociais consagrados na mesma lei.

Sabe-se, que o texto constitucional de 1988 adotou o Estado Democrático de Direito como modelo de Estado para o Brasil e esse modelo não só permite, mas exige a participação popular pelo exercício da democracia direta ou participativa. Diante deste fato, pergunta-se: de que forma o cidadão participou na produção dos regulamentos analisados?

Pode-se argumentar que o povo exerce a democracia indiretamente através da eleição de seus representantes e que como o Presidente da República, que é eleito na forma direta, indica e nomeia o Presidente do Bacen, as decisões do Copom estão indiretamente legitimadas. Sendo assim, o cidadão estaria representado e atuando tanto nas decisões do Presidente da República como do Bacen. Mas será que isso é suficiente? Os cidadãos produziram uma legislação, que dependendo da sua aplicação, poderiam prejudicá-los? A resposta, obviamente, é não.

Como se viu, a Circular nº 2.698, de 1996 determina o rumo da política monetária e a taxa de juros e o Decreto nº 3.088, de 1999, do Presidente da República, estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para a fixação do regime de política monetária. Os rumos da política monetária e a taxa de juros são estabelecidos pelo Bacen através do Copom, que é constituído por uma diretoria colegiada (um dos membros desta última é o Presidente do Bacen). As metas de inflação são de responsabilidade do CMN, cujos membros são o Ministro da Fazenda, o Presidente do Bacen e o Ministro do Planejamento.

Pelo parágrafo anterior depreende-se, que o Presidente da República, um representante do povo, eleito diretamente, assina um decreto que atua em toda dinâmica econômica, as metas de inflação de responsabilidade do CMN. Por outro lado, o Presidente do Banco Central do Brasil, que colocado de forma indireta pelo povo — uma vez que é indicado e nomeado pelo Presidente da República — tem papel preponderante em dois órgãos fundamentais para a economia brasileira — CMN e Bacen.

Em um órgão — CMN — o representante indireto cria a legislação e em outro — Bacen — ele decide. Será que se poderia aqui falar num conflito de competências? Será que decisões tão importantes podem ser tomadas por um número limitado de pessoas? Será que a população concorda com isso e tem mecanismos para avaliar tal situação? Não há consenso por parte da população brasileira em relação às decisões do Copom. Elas são aceitas coercitivamente. A população, por mais que a critique, não tem mecanismos de atuação nesse processo. Percebe-se, portanto, nesse ponto, uma fragilidade dessa legislação quanto a questão da legitimidade.

Porém, a democracia participativa se destaca como um processo de instrumentalização do poder político que é ativada pela autonomia privada da sociedade civil frente ao Poder Público. Ela dá mecanismos para a busca de um direito legítimo, seja por meio da delegação representativa, pela participação direta no poder através do discurso ou da abertura de canais de comunicação entre os interessados da sociedade civil e o Poder Público. Essa dinâmica concorre para a instrumentalização do poder do povo. Como afirma Gallupo:

Os direitos humanos transformaram-se em Direitos Fundamentais somente no momento em que o Princípio do Discurso se transforma em Princípio Democrático, ou seja, quando argumentação prática dos discursos morais se converte em argumentação jurídica limitada pela faticidade do direito, que implica sua positividade e coercibilidade, sem, no entanto, abrir mão de sua pretensão de legitimidade. Isso significa, antes de qualquer coisa, que os Direitos Fundamentais representam a constitucionalização daqueles Direitos Humanos que gozaram de alto grau de justificação ao longo da história dos discursos morais, que são, por isso, reconhecidos como condições para a construção e o exercício dos demais direitos. (GALLUPO, 2003, p. 233)

A falta de participação popular no processo de produção e execução de legislação, especificamente a avaliada pela presente pesquisa, compromete a legitimidade das ações estatais, que são garantidoras da efetividade de direitos fundamentais. Uma legislação que atinge direitos fundamentais concretizados pela Constituição deveria ter tido outro tipo de tratamento.

Outro aspecto a ser focado na legislação da tomada de decisão em matéria de política monetária refere-se à questão da aplicação da norma. Como já relatado, para Günther, as regras e os princípios admitem duas razões diferentes para fundamentar a ação: as do tipo *prima facie* e as do tipo comparativas.

As razões *prima facie* fundamentam apenas a suposição de que uma ação deve ou não ser executada e as comparativas impõem imperiosamente uma ação ou não ação em vista de todas as circunstâncias possíveis.

O discurso de aplicação parte da existência de normas válidas e aplicáveis *prima facie* que deverão ser adequadas a um determinado caso. Uma norma de aplicação *prima facie* é aquela cuja aplicação não pode ser determinada, exclusivamente, pela identidade dos fatos hipoteticamente descritos na disposição normativa e daqueles utilizados na descrição do caso concreto e singular. É preciso considerar os casos não previstos.

A história do dilema moral de Kant, utilizado por Günther para problematizar a noção de norma universalmente válida, é um bom exemplo para casos não previstos. No referido dilema, Kant vê-se entre duas alternativas excludentes entre si: ou dizer a verdade e entregar um perseguido à polícia política — transgredindo uma norma moral universal — ou mentir e salvar a vida do mesmo. Tal situação ilustra a aplicação do princípio da imparcialidade no âmbito do discurso.

No discurso de justificação, a imparcialidade existe quando se consideram todos os interesses envolvidos. No discurso de aplicação, por sua vez, a imparcialidade é assegurada pela consideração de todos os fatos relevantes do caso. No exemplo de Kant, o foragido político pode encontrar respaldo na norma que proíbe a delação de um inocente.

Assim, o discurso de aplicação é proposto como forma complementar da norma válida com considerações sobre os efeitos colaterais não antecipados ou desconsiderados no discurso de justificação, porque somente diante da singularidade do caso é que se pode — e ainda com ressalvas — determinar todos os possíveis efeitos de uma norma.

Uma norma válida descreve os fatos a partir de condições iguais e previsíveis. Isto não garante sua aplicação sob quaisquer circunstâncias. Por isso, o modo da aplicação, antecipado pela norma válida, em condições normais, deve ser suplementado por uma completa descrição que considere também as circunstâncias variáveis não antecipadas pela descrição normativa.

Dessa maneira, por meio dos ensinamentos de Günther, identifica-se outra fragilidade na regulamentação que criou a meta de inflação e o Copom. No caso, o Bacen, por determinação da lei, tem que utilizar seus instrumentos de atuação para atingir as metas de inflação. A legislação se omite quanto à possibilidade de essa determinação ser descumprida. Entretanto, dependendo das circunstâncias vivenciadas pela economia, o descumprimento de tais metas pode ser a alternativa mais benéfica para a população.

Como verificado nas seções anteriores, o Banco Central do Brasil foi criado pela Lei nº 4.595, de 1964, diploma legalmente promulgado no regime militar e que sofreu inúmeras alterações através de Decretos-Leis, os quais também tramitaram durante o período da ditadura. Não obstante essa suposta legalidade, segundo os pressupostos estabelecidos pela teoria discursiva de Habermas e pelo Estado Democrático de Direito, tais regras não possuem legitimidade.

Ainda consoante a análise desenvolvida nos capítulos anteriores desta pesquisa, em Habermas, a legitimidade foi abordada a partir da teoria consensual da verdade e de um princípio da universalização, os quais levam ao princípio do discurso, do qual o princípio do direito é uma especificação: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” (HABERMAS, 1997, 142)

Outra especificação do princípio do discurso é o princípio da moral:

Todas as normas válidas precisam atender à condição de que as conseqüências e efeitos colaterais que presumivelmente resultarão da observância geral dessas normas para a satisfação dos interesses de cada indivíduo possam ser aceitas não-coercitivamente por todos os envolvidos. (HABERMAS, 1997 p.142)

Se a lei que criou o Bacen não possui legitimidade dentro dos pressupostos de uma teoria discursiva e do Estado Democrático de Direito, conseqüentemente o Copom criado pelo Bacen também não a tem.

Demonstrada a fragilidade — com base na teoria discursiva Habermasiana — das regras que regem as decisões do Copom, pode-se afirmar que o comitê, desde a sua criação, não encontra amparo no processo de discussão racional nem no livre consentimento dos atingidos por suas decisões. Pelo contrário, as decisões do Copom caracterizam-se pelo aspecto coercitivo de que se revestem, o que compromete sua legitimidade.

## **5 Uma Proposta para o Sistema Financeiro Nacional**

### **5.1 Avaliação Geral — Procedimentos**

Como visto em seções anteriores, toda a reunião do Copom produz uma ata. Nela são encontrados todos os dados analisados pelos membros do colegiado do Bacen para a decisão a ser tomada com relação à política monetária a ser seguida.

Verificando as atas<sup>4</sup>, percebe-se que, nas reuniões do comitê, as variáveis analisadas são: a inflação, a atividade econômica, as expectativas e as sondagens dos diversos agentes que atuam na economia, o mercado de trabalho, o crédito e a inadimplência, o ambiente externo, o mercado monetário e as operações do mercado aberto. A partir desta análise e sempre visando ao centro da meta de inflação fixada pelo governo, decide-se o índice da taxa de juros. Aqui, cabe destacar que quem estabelece a meta de inflação é o CMN e o papel do Banco Central é perseguir as metas estabelecidas pelo conselho. Também é oportuno lembrar que o CMN é composto por três membros: Ministro da Fazenda, Presidente do Banco Central do Brasil e Ministro do Planejamento.

No que diz respeito às reuniões do Copom, cujas decisões são apresentadas em ata, aplica-se aquilo que Pettit denomina dilema discursivo. Segundo o autor, o dilema discursivo é uma versão generalizada do paradoxo doutrinal.

---

<sup>4</sup> No Site do Banco Central do Brasil ([WWW.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)), na seção Sistema de Metas para a Inflação, estão disponibilizadas as Atas do Copom para consulta do público.



A fim de esclarecer a questão do paradoxo, Pettit utiliza as palavras de Chapman.

afirmando que

o paradoxo surge quando uma corte, constituída por vários membros, deve tomar uma decisão sobre a base de uma doutrina legal recebida, referente às considerações que devem determinar a solução de um caso, sobre a base de uma seqüência conceitual dos assuntos decididos (CHAPMAN *apud* PETTIT, 2007, P.148)

O autor prefere tratar o problema do paradoxo como sendo um problema discursivo. Discursivo porque o problema em questão não está amarrado à aceitação da doutrina, mas se relaciona somente com a tarefa de que o julgamento dos grupos tenha razões de base.

Dessa forma, para introduzir o dilema Pettit utiliza de caso simples. Uma corte que é constituída de três membros tem que decidir se o réu é responsável da acusação de quebra de um contrato. Consoante a doutrina legal, a corte se posicionará contra o réu somente se existir um contrato válido em vigor e caso o comportamento do réu tenha quebrado o cumprimento do contrato.

Na seqüência, ele imagina a decisão dos três juízes conforme o quadro 2 a seguir:

## Quadro 2

### Matriz 1

	Contrato ?	Quebra ?	Responsável ?
A	Sim	Não	Não
B	Não	Sim	Não
C	Sim	Sim	Sim

Quadro 2: Matriz 1

Fonte: PETTIT, PHILIP, 2007

Segundo o autor, existem duas formas, em princípio, que os juízes poderiam tomar as suas decisões. Uma forma seria aquela em que os juízes fizessem raciocínios individuais e depois apreciam seus votos sobre a conclusão — discussão da responsabilidade — baseando-se na maioria. Nesta decisão o acusado seria liberado. A segunda forma seria que os juízes analisassem seus votos sobre premissas individuais — discussão sobre contrato e sua quebra — deixando que os julgamentos coletivos resultantes sobre essas premissas, definam qual a posição da corte sobre a conclusão. Neste caso, com cada premissa demanda o apoio da maioria, o réu será declarado responsável. Assim, o paradoxo doutrinal se traduz na situação de que os dois procedimentos analisados produzem resultados diferentes.

Mediante a descrição do caso supracitado, percebe-se que ela se aplica ao que acontece nas reuniões do Copom, uma vez que, nestas, de forma semelhante à situação descrita, vários membros de um órgão têm que tomar uma decisão com base num conjunto de regras já estabelecidas por meio de variáveis.

Petti afirma que a melhor maneira de se entender o dilema discursivo é ilustrando-o. Assim, para correlacionar a noção de dilema discursivo com a natureza do funcionamento do Copom, produziu-se uma matriz contendo as variáveis efetivamente utilizadas pelo comitê em suas reuniões registradas em ata.

### Quadro 3

#### Variáveis analisadas na Ata do Copom e os Membros do Comitê

Ata do Copom	Membros Do Comitê							
	Presidente	Dirad	Dilid	Direx	Dipom	Difis	Dinor	Dipec
1 - Evolução Recente da Economia								
2 - Avaliação Prospectiva das Tendências da Inflação								
3 - Implementação da Política Monetária								
4 — Inflação								
5 - Atividade Econômica								
6 - Expectativas e Sondagens								
7 - Mercado de Trabalho								
8 - Crédito e Inadimplência								
9 - Ambiente Externo								
10 -Comércio Exterior e Reservas Internacionais								
11 - Mercado Monetário e Operações de Mercado Aberto								
Decisão diminuir/manter/aumentar a taxa de juros								

Quadro 3: Variáveis analisadas na Ata do Copom e os Membros do Comitê

No lado direito da matriz, apresentam-se os membros do comitê: Presidente e diretores da instituição. No lado esquerdo, exibem-se as variáveis evolução recente da economia, prospecção das tendências da inflação, implementação da política monetária, inflação atual, atividade econômica, expectativas e sondagem dos agentes econômicos, mercado de trabalho, crédito e inadimplência, ambiente externo, comércio exterior e reservas internacionais, mercado monetário e operações do mercado aberto. Cada membro do comitê

faz a sua avaliação a respeito de cada uma das variáveis relacionadas a fim de decidir sobre a diminuição, a manutenção ou o aumento da taxa de juros e sempre tendo em vista o cumprimento das metas da inflação

A princípio, à luz da noção de dilema discursivo elaborada por Pettit, poderiam existir, pelo menos, duas maneiras pelas quais o comitê tomaria suas decisões: uma seria os membros realizarem individualmente suas avaliações em termos de melhora, piora ou manutenção da situação expressa por cada variável e, em seguida, submetê-las à contagem. O resultado da avaliação de cada variável realizada por cada membro do comitê que recebesse o maior número de adesões seria a vencedora para aquela variável específica. Por exemplo, a avaliação de “melhora” da variável “Evolução Recente da Economia” recebe a maior parte das adesões. Isto a elegerá, juntamente com as outras das demais variáveis obtidas por processo idêntico, o parâmetro utilizado para a decisão sobre o aumento, a manutenção ou a diminuição da taxa de juros.

Outra forma de tomada de decisão do Copom seria seus membros — após analisarem cada uma das variáveis citadas — decidirem, por si mesmos, qual a decisão seria a mais adequada: se manter, aumentar ou diminuir a taxa de juros. Apenas essa decisão resultante da avaliação individual do conjunto das variáveis é que seria submetida à contagem final. Assim, por exemplo, se a decisão pela manutenção da taxa de juros tiver sido a que recebeu o maior número de adesões será ela considerada a vencedora.

Como assevera Philip Pettit,

o paradoxo surgirá, não somente quando a doutrina legal determina que certas considerações são conceitualmente ou epistemologicamente prévias a uma certa discussão — uma discussão respeito da qual deve se chegar a uma conclusão — e que os julgamentos sobre essas considerações devem ditar o julgamento sobre a conclusão. Esse paradoxo surge, geralmente, sempre que um grupo de pessoas discursa conjuntamente com o propósito de formar uma opinião sobre um certo assunto que racionalmente, segundo o entendimento de todos os interessados, se conecta com outras discussões. (PETTIT, 2007, p. 149)

A matriz aqui proposta ilustra como a tomada de decisão do Copom poderia se dar de diversas maneiras. Entretanto, na realidade, o comitê adota apenas uma delas, a segunda, para estabelecer sua política.

Cabe lembrar que, ainda de acordo com a noção de dilema discursivo, já citada, não só existem diversas formas de se chegar a uma decisão como também tais formas, por serem diferentes, podem produzir decisões também diferentes. Esta variação permanece, mesmo que se considere a legislação, a tecnicidade e o rigor exigidos pela situação. Como afirma, Pettit “a coletividade pode individualizar a razão ou pode coletivizar a razão, mas não pode tê-la das duas formas.” (PETTIT, 2007, p.152)

A partir dessa contextualização do dilema discursivo, evidencia-se mais um aspecto que indica a fragilidade das decisões do Copom, ou seja, dependendo da maneira pela qual os julgamentos são formulados surgem decisões diferenciadas com reflexos em toda a sociedade.

Ainda no que se refere à tomada de decisão dos membros do conselho, há que se destacar que são onze as variáveis a serem analisadas e que cada uma delas, dependendo da situação, podem ter pesos diferentes na decisão final sobre os juros. Nesse mister, a variável “expectativas do mercado” pode constituir um bom exemplo para esclarecer a questão.

O próximo quadro tem por objetivo demonstrar quais são os segmentos da sociedade que são consultados para avaliar as expectativas de mercado dos bancos centrais. As expectativas fazem parte do método de análise das decisões do Copom. Logo após o quadro, será feita uma leitura dessa variável.

## Quadro 4

### Fontes de Expectativas do Mercado consideradas pelos Bancos Centrais

Países	Fontes de expectativas de Mercado Consideradas pelos BCs					
	Consumidor	Setor Real	Setor Financeiro	Consultorias/ Acadêmicos	Expectativas implícitas nos ativos negociados no mercado	Sindicatos
Brasil			√			
Austrália	√	√	√	√	√	√
Colômbia		√	√	√	√	
Reino Unido	√		√	√	√	
Suécia	√	√		√	√	
Chile		√	√	√		
Israel			√	√	√	
Peru		√	√	√		
Polônia	√	√	√			
Turquia			√	√	√	
Hungria					√	√
Noruega					√	√
Suíça	√					

Quadro 4: Fontes de Expectativas do Mercado consideradas pelos Bancos Centrais  
 Fonte: Site dos Bancos Centrais

Observa-se que a utilização de um ou mais agentes para se aferir o grau de expectativa do mercado se dá de forma bastante diversificada pelos países exibidos pelo quadro. O Brasil e a Suíça, por exemplo, adotam um único agente para captar as tendências das expectativas de mercado. Os demais países apresentados, por outro lado, e que constituem a maioria, trabalham com mais de um agente para analisar as inclinações econômicas do mercado.

Na Inglaterra, por exemplo, o Banco Central Inglês avalia as expectativas do público sobre taxa de juros e inflação e também a compreensão a respeito das atitudes tomadas pelo MPC, além de medir a satisfação e a insatisfação sobre o modo como a instituição realiza seu trabalho.

No Brasil, o único agente econômico considerado na sondagem de expectativas do mercado é o setor financeiro. Portanto, existe uma menor participação das opiniões dos agentes que compõem o mercado. As expectativas e sondagens são utilizadas como variáveis de observação para as decisões do Copom. Normalmente, mas não necessariamente, quanto menor o número de participações maiores as distorções produzidas pelas decisões. Aqui se está diante de um outro aspecto dos procedimentos do Copom sujeito a questionamento.

De outro modo, alguns economistas questionam a utilização de expectativas para a inflação. Segundo Chawick e Dickens (2002), parece que os dados colhidos tendem a refletir mais as condições atuais e passadas da inflação do que realmente as condições futuras.

Outro aspecto que pode ser ponderado no tocante às decisões do Copom é a questão inflacionária. A decisão do Copom busca atingir as metas de inflação, ou seja, os instrumentos de atuação são direcionados visando unicamente manter a inflação dentro do parâmetro estabelecida pelo CMN.

Não é somente o Brasil que tem o Regime de Metas de Inflação (RMI); outros países também o adotam. Pode-se dizer, em linhas gerais, que os países que adotam o RMI têm em comum as seguintes características: a estabilidade de preços como missão principal, a independência na fixação da taxa de juros, a transparência sobre as motivações das decisões tomadas e a responsabilização (*Accountability*).

A atual missão do Bacen é manter a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente. Outros bancos centrais pelo mundo possuem também missão própria.

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo das missões de bancos centrais de alguns países com a do Banco Central brasileiro, no que se refere ao RMI.

## Quadro 5

### Comparação entre as Missões dos Bancos Centrais pelo Mundo

Países	Missão dos Bancos Centrais			
	Estabilidade de Preços	Crescimento Econômico	Pleno Emprego	Bem-estar social
Austrália	√	√	√	√
Chile	√	√	√	√
EUA	√	√	√	
África do Sul	√	√		√
Canadá	√	√		√
Colômbia	√	√		
Noruega	√	√		
China	√	√		
Grã-Bretanha	√	√	√	√
Hungria	√	√	√	√
Islândia	√	√	√	√
Rep. Tcheca	√	√	√	√
Suíça	√	√	√	√
Turquia	√	√	√	√
<b>Brasil</b>	√			
Coréia do Sul	√			
Áreas do Euro (ECB)	√			
Israel	√			
Japão	√			
México	√			
Nova Zelândia	√			
Peru	√			
Polônia	√			
Rússia	√			
Suécia	√			
Tailândia	√			

Países que se encontram inclinados não adotam o RMI

Fonte: Site do Bancos Centrais

Algumas considerações podem ser tiradas do quadro 5. Verifica-se que dos vinte e quatro bancos centrais constantes da ilustração, somente quatro não adotam o RMI, sendo eles: Estados Unidos da América, China, Área do Euro, Japão e Rússia. Sendo assim, o RMI não é uma unanimidade no mundo. Inclusive, entre os países que não adotam tal regime estão



potências mundiais, como, por exemplo, EUA e Japão. A China, atualmente o país emergente que vem apresentando os melhores crescimentos do mundo, também não o faz.

Pode-se também verificar que maioria dos bancos centrais dos países apresentados no quadro — quatorze dos vinte e quatro — além da missão principal, que é a estabilidade de preços, possuem outros tipos de missão. Por exemplo, a Austrália — país considerado desenvolvido — além da busca pela estabilidade econômica, também possui como missão perseguir o crescimento econômico, o pleno emprego e o bem-estar social. Tais missões, de caráter complementar, são levadas em consideração na busca do atingimento das metas de inflação traçadas pelos respectivos governos.

No Brasil, em que pese toda a análise do Copom, a missão do Bacen restringe-se à busca pela estabilidade econômica, não abarcando outras questões, ou seja, a única missão a ser cumprida é a da estabilidade de preços, independentemente dos custos sociais envolvidos no atingimento dessa meta. O princípio da estabilidade econômica é único. Como se vê, na maioria dos bancos centrais pelo mundo, a questão da estabilidade de preços não é colocada como princípio único a ser avaliado. Este é mais um ponto fraco exibido pelas decisões do Bacen com relação à política monetária e a taxa de juros.

Como afirmado, o Bacen tem autonomia para decidir sobre a condução da política monetária. Autonomia entendida como a capacidade da instituição adotar as medidas necessárias para cumprir sua missão sem ingerências políticas. No entanto, não é o que ocorre em outros lugares do mundo. Na Austrália e na Noruega, por exemplo, representantes do governo participam das decisões e têm direito a voto. No Reino Unido, a Região do Euro e Chile, os representantes do governo têm direito à palavra, mas não ao voto, nas reuniões.

O banco central chileno — considerado um dos mais independentes do mundo — possui um grupo multidisciplinar subordinado ao Presidente da República e do qual fazem parte o Presidente do Banco Central e o Ministro da Fazenda. Tal grupo é responsável pela

coordenação da política econômica, da qual emanam as orientações gerais do Governo nas quais o Banco Central deve pautar suas ações. Além disso, o Ministro da Fazenda tem poderes para suspender a implementação de uma decisão do Conselho por até quinze dias, a não ser que os membros do Conselho insistam de forma unânime em sua implementação.

No Brasil, embora o Bacen não tenha autonomia formal, suas decisões não são questionadas. O importante é o centro da meta de inflação. Mesmo que exista o questionamento por parte de diversos agentes, a decisão tomada não sofre nenhum tipo de revisão. Não existe nenhuma responsabilização pelos rumos resultantes da condução da política monetária. Somente em duas situações, o Presidente da instituição vai ao Congresso Nacional: quando descumprir a meta de inflação e tem que justificar tal descumprimento ou quando é solicitado, por algum parlamentar, a prestar esclarecimentos de suas ações na condução do órgão.

Quando se verifica a questão de responsabilização em outros países, existem diferenças. No Reino Unido e na Suécia, os membros dos conselhos são cobrados pelos resultados no rumo da política monetária. A responsabilidade individual de cada membro do conselho é enfatizada por meio da publicação dos votos individuais e de discursos e artigos sobre as decisões tomadas. Na Noruega, o banco central é anualmente avaliado por uma instituição independente (*Norges Bank Wach*).

Pela análise dos procedimentos adotados nas decisões do Bacen, identificam-se questões que podem ser no mínimo questionadas ou discutidas. O Copom impõe as suas decisões e implanta a sua política, conforme estipulado na legislação. Porém, como já dito, tais decisões têm interferência nos direitos fundamentais consagrados na Constituição. Não é legítimo que uma legislação produzida dentro dos pressupostos do Estado Democrático de Direito conduza a tais efeitos. Sendo assim, a democracia participativa é essencial na condução desse processo decisório.

Um outro aspecto discutível das decisões do Copom se refere à questão do poder. Quando o banco toma uma decisão, ele o está fazendo em nome do Estado. Como assevera Pettit, o Estado, por sua vez, não está imune ao risco de se tornar autoritário:

Sendo coercitivo e inevitável, há um perigo real que o Estado seja um poder arbitrário e dominante na vida dos cidadãos. Na medida em que ele é coercitivo, ele representará um poder de profunda interferência em seus negócios. Na medida em que ele é inevitável, não há nenhuma garantia de que ele seja forçado a traçar os interesses comuns assumidos pelos cidadãos, em como ele exerce o poder de interferência. Dessa maneira, enquanto o Estado pode ser essencial por todo tipo de razões — não somente porque ele pode defender a liberdade das pessoas como não-dominação contra o perigo do *dominium* — ele próprio representará uma séria ameaça ao gozo dessa liberdade pelas pessoas. (PETTIT, 2007, p.215-216)

Nesse contexto, se o Estado oferece a oportunidade de participação popular por meio do diálogo permanente com os seus cidadãos — algo desejável em um regime democrático — o poder do *imperium* não representaria nenhum perigo para a liberdade das pessoas. Em outras palavras, a democratização permite a proteção dos cidadãos contra o domínio e o arbítrio do Estado.

Entre os fatos já relatados que comprometem a legitimidade da legislação que proporciona as condições ao Bacen de tomar as suas decisões, também está o de que a instituição foi criada por uma lei promulgada em plena ditadura militar, quando, então, os cidadãos não dispunham plenamente de suas liberdades garantidoras de autonomia pública e privada.

Outro fato que corrobora esse comprometimento é o de que a legislação que criou o atual Copom também derivou de um órgão criado no mesmo momento histórico, no qual as liberdades individuais estavam cerceadas por um governo autoritário.

No modelo de Estado Democrático de Direito, em que a ação do Estado deve permear constantemente a esfera privada visando à consecução dos interesses coletivos, a figura das políticas públicas toma importância ímpar como meio para consecução do interesse coletivo, ou público.

Dessa forma, seria importante a reformulação da Lei nº 4.595, de 1964, criadora do Bacen, e da Circular nº 2.698, de 1996, instituidora do Copom. Daí a necessidade de um sistema jurídico constitucional e infraconstitucional que assegure mecanismos de participação social, mediante a utilização de instrumentos que garantam uma estrutura procedimentalizada de consulta aos diversos setores envolvidos, nos moldes propostos por Habermas, para garantir a validade das políticas levadas a efeito pela administração pública.

Este processo de diálogo procedimentalizado entre o administrador público e a sociedade mostra uma forma de convalidação de qualquer instrumento de gestão pública, visto que, num Estado Democrático de Direito, na perspectiva Habermasiana, o processo político-social se pretende marcado não mais pela subordinação de indivíduos e organizações ao Estado, mas pela coordenação das ações privadas e estatais sob orientação do Estado.

Dessa forma, a política pública deve ser a expressão de um processo político, procedimentalmente assegurado, com abertura à participação de todos os interessados, direta e indiretamente, para que todos manifestem seus argumentos de forma clara e transparente. Assim sendo, esse jogo político depende do amadurecimento decisório dos envolvidos, que ocorre a partir da garantia de reiterada participação democrática assegurada desde a formulação da política até o momento de sua execução.

## 5.2 Procedimentos Possíveis

O prof. José Luiz Quadros de Magalhães afirma que:

O fortalecimento da democracia representativa passa pela ampliação dos instrumentos de participação popular mediante a criação de mecanismos que ofereçam permeabilidade ao poder do Estado, criando canais de participação cada vez maiores para que se supere gradualmente a velha dicotomia liberal entre o Estado e sociedade civil. (MAGALHÃES, 2006, p.40)

A pergunta que se coloca é: será possível a participação da população nas decisões do Banco Central do Brasil, em especial nas matérias que atingem os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição?

Como se verificou, atualmente, as decisões em matéria de política monetária e taxa de juros são estabelecidas pela diretoria colegiada, conforme determina a legislação vigente. Nesse processo, as decisões são tomadas e aplicadas. Os efeitos dessas decisões produzem conseqüências na vida das pessoas, uma vez que afetam a dinâmica da economia. Nem sempre, tais decisões vão ao encontro do almejado pela sociedade.

O regime democrático vivido pelo País e materializado na Constituição Brasileira por meio do Estado Democrático de Direito permite que os cidadãos possam tomar o rumo dos seus interesses comuns. Conforme Pettit, em Teoria da Liberdade, “a democratização é a única forma viável de se proteger contra o fato de o Estado ser arbitrário e dominador de uma maneira que ameaça os seus cidadãos. (PETTIT, 2007, p.216)

Segundo Pettit, para que o Estado seja forçado a trilhar os caminhos dos interesses comuns assumidos pelas pessoas é necessário que as instituições democráticas implementem os interesses comuns assumidos pelos cidadãos. Dessa forma, ele afirma que as instituições democráticas devem possuir duas dimensões: a positiva e a negativa.

A dimensão positiva busca e identifica os mecanismos que poderiam superar os interesses comuns assumidos pelo cidadão e a negativa, por outro lado, examina e veta, contribuindo para assegurar que as políticas e a maneira de fazer política respondam aos interesses comuns dos cidadãos. Como afirmar Pettit:

A primeira dimensão protegerá contra falsos-negativos, permitindo levar em consideração toda política de interesse comum possível. A segunda dimensão protegerá contra falsos-positivos, sujeitando as políticas adotadas, e o seu modo de implementação a um rigoroso procedimento de teste e filtração. (PETTIT, 2007, p. 221)

Conforme o autor, a democracia é o regime que permite que nenhuma lei ou decisão tomada prejudique expectativas do indivíduo ou do grupo. Para que isso ocorra é necessária a adoção de dois procedimentos que vêm sendo desenvolvidos pela democracia contemporânea para tornar o público habilitado a participar do processo legislativo: os consultivos e os de apelação.

Os procedimentos consultivos são os chamados corpos consultivos, a saber, audiências e inquéritos públicos e pesquisas focalizadas na opinião pública, entre outros. Já os procedimentos apelativos são os mecanismos pelos quais os cidadãos comuns interpelam diretamente aqueles que estão no Governo, com poder, inclusive, de anular uma decisão do Governo.

Os procedimentos consultivos e apelativos adaptados à realidade brasileira podem ser aplicados nas decisões de Governo. No caso dos procedimentos consultivos, como as reuniões do Copom não acontecem todos os meses do ano, poderiam ser utilizadas pesquisas de opinião, por meio de institutos, que captassem os efeitos dos rumos da política monetária implementada, buscando assim melhores ajustes nas decisões. Também poderia ser utilizado um sistema de travas na decisão do Copom, ou seja, se não houver uma decisão por consenso,

ela ficaria suspensa por um período de até quinze dias e, nesse meio tempo, buscar-se-ia o consenso da decisão, aumentando dessa forma a possibilidade de melhores ajustes.

Para os procedimentos apelativos, as decisões de governo poderiam passar por auditorias independentes. Os relatórios produzidos pelas auditorias independentes poderiam ser confrontados com os relatórios dos órgãos de controle do governo. Ambos ficariam disponíveis para o debate no Congresso e na comunidade. Após avaliação, havendo discrepâncias não justificadas, poder-se-ia pedir a revisão das decisões aplicadas e apuração das responsabilidades, caso tais decisões tivessem trazido conseqüências prejudiciais para a sociedade.

Do exposto, verifica-se que a democracia permite uma série de interferências no processo decisório. Dessa forma, poderia ser pensada a regulamentação do art. 192 da Constituição da República de 1988. O referido dispositivo constitucional permite todo tipo de mudança na estrutura do Sistema Financeiro Nacional, bastando para isso que os deputados e senadores, representantes da sociedade, por meio do diálogo permanente com a sociedade, produzam leis que representem o anseio comum dos cidadãos.

No processo de regulamentação do art.192, todos os setores da sociedade devem ser ouvidos. Estes deverão ser consultados para saber como desejam a formatação do Sistema Financeiro Nacional por meio de uma ampla divulgação nos mais diversos canais de comunicação: contratação de pesquisas de opinião, seminários sobre o sistema financeiro nacional, consulta pública sobre possíveis regulamentações propostas e canais abertos de comunicação com os agentes públicos para sugestões, etc.

Um bom ponto de partida seria a construção de um Sistema Financeiro Nacional social, em que todos os segmentos da sociedade fossem atendidos. Esse sistema visaria à estabilidade da moeda com desenvolvimento econômico e social, à solidez do sistema financeiro e à proteção da economia popular.

A estabilidade da moeda estaria vinculada ao desenvolvimento econômico e social. Além disso, não estaria atrelada somente ao combate da inflação, como é realizado pela atual direção do Banco Central do Brasil, mas observaria concomitantemente as metas de expansão de emprego e do crescimento.

A solidez do sistema financeiro e a proteção da economia popular teriam como característica a diminuição da regulamentação infralegal, a defesa do consumidor bancário, uma fiscalização efetiva e incentivos à concorrência no microatendimento.

Outro fator a ser estudado seria a inclusão dos excluídos no Sistema Financeiro Nacional. Uma característica do atual sistema bancário brasileiro é a concentração espacial. Tal concentração dificulta a eficiência distributiva dos recursos financeiros. Isto ocorre porque cada região brasileira tem suas peculiaridades econômicas. Os bancos tendem a concentrar suas operações nas regiões de maior capacidade produtiva. Assim, as regiões sudeste e sul, sendo grandes pólos de emprego formal, levam vantagem em detrimento das outras regiões brasileiras, onde o emprego informal é maior.

Nos dias de hoje, em que pese o aumento dos empregos formais, os trabalhos informais, principalmente nas regiões centro-oeste, nordeste e norte, têm uma grande influência no giro da economia local. Porém, não tem acesso ao crédito dos grandes bancos, por causa da sua informalidade. Dessa maneira, o caminho do consumo de grandes bens fica dificultado.

Pelo lado do investimento, se o trabalhador informal, que possui uma atividade de pequeno porte, queira aumentar sua renda, buscando incrementar o seu negócio, mais uma vez encontra as barreiras impostas devido a informalidade.

Os segmentos populares com emprego formal, mas com renda baixa, também têm dificuldade de acesso ao financiamento de longo prazo, devido aos altos spreads. Como os trabalhadores informais, na maioria das vezes, não têm disponíveis as documentações



exigidas para os empréstimos, uma vez que o crédito tem uma dinâmica a ser seguida para a sua liberação em função das regras estabelecidas pelo sistema.

Atualmente, o crédito popular tem se materializado por meio de iniciativas de microcréditos, que envolvem setor público, sociedade civil e, em muito menor escala, o setor privado. Embora o acesso ao microcrédito seja importante, ele está longe de ser suficiente ao atendimento daqueles que possuem menor renda. Há a necessidade da criação de outros mecanismos de financiamento das atividades populares — não somente produtivas, mas também de consumo. Isto poderia ser feito pela criação de instituições específicas como as previstas no PLP nº 93, 2007<sup>5</sup>.

Dentro dessa perspectiva, o professor Paul Singer, titular da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego, criada em 2003, foi bem enfático quando, em setembro de 1999, em depoimento à Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, afirma: “gostaria de dizer com toda a veemência que a ausência da possibilidade de ter um sistema próprio de crédito para a camada de baixa renda no País é um escândalo.”

O Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão responsável pela formulação e coordenação da política da moeda e do crédito e que é composto por três representantes do governo, poderá ter sua estrutura reavaliada, quem sabe permitindo a participação de outros segmentos da sociedade na sua composição. Seria interessante a participação de representantes da indústria, do comércio, da classe trabalhadora, dentre outros. Tal participação permitiria maior controle das decisões e aproximação dos interesses comuns dos cidadãos.

O Banco Central do Brasil, no papel de executor e fiscalizador das políticas deliberadas pelo CMN, deverá utilizar os seus mecanismos de atuação para atender às

---

<sup>5</sup> Projeto de Lei Complementar da deputa federal Luiza Erundina de Souza (SP), que institui os “Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário” e cria o “Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias”

demandas exigidas pela sociedade. Assim, as decisões de política monetária que afetam a sociedade devem buscar a participação de todos os envolvidos. É claro que é impossível que todos os participantes da sociedade possam dar a sua opinião sobre os rumos de uma economia. Também aqui, as regras de decisão poderiam sofrer mudanças.

As alterações se caracterizariam como simples ou complexas. As simples envolveriam, por exemplo, a exigência de individualização dos votos na Ata do Copom, a modificação da atual missão do Bacen. A individualização dos votos na Ata do Copom permitiria maior transparência da decisão, maior controle da sociedade. Já a mudança na missão permitiria a inserção de outras responsabilidades nas decisões do órgão, incluindo outras avaliações na busca do atingimento das metas.

As alterações complexas, por outro lado, envolveriam a alteração completa da legislação. Passaria pela reformulação do Sistema Financeiro Nacional, como ocorrido em 1964, mas numa perspectiva totalmente diferenciada. Àquela época, o país estava em plena ditadura militar, com as liberdades limitadas. Hoje, o Brasil está com a sua democracia consolidada. Com os instrumentos de participação popular consagrados na nossa Constituição. Dessa forma, existem plenas condições de se fazer uma legislação que permita atender aos anseios dos cidadãos, sejam eles, incluídos ou excluídos.

## 6 Conclusão

A presente pesquisa teve por objetivo avaliar a legitimidade da legislação regulamentadora do processo de tomada de decisão, em matéria de política econômica, à luz do Estado do Democrático de Direito.

Tal investigação se deve ao fato de que a política econômica, mais especificamente a política monetária adotada pelo Banco Central do Brasil, através do Comitê de Política Monetária, interfere nas condições de crescimento do País.

Quando se fala em crescimento, a questão da justiça social está diretamente ligada. O incremento da economia em menor ou maior grau tem reflexo direto no campo da justiça social, pois o atendimento pleno dos direitos sociais — como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, estabelecidos no Estado Democrático de Direito — exige o aumento constante na geração de renda.

Para se analisar a legitimidade da legislação da política econômica, no tocante à política monetária, bem como apresentar uma solução para a participação efetiva dos cidadãos na formulação das regras aplicáveis ao processo decisório de política monetária, adotaram-se os pressupostos teóricos do Estado Democrático de Direito, conforme pensados pela teoria do discurso de Habermas.

Como verificado nos capítulos dois, três, quatro e cinco da pesquisa aqui desenvolvida, as decisões de política monetária, em termos legislativos, possuem fragilidades que comprometem a sua legitimidade, à luz do Estado Democrático de Direito.

Da análise da legislação que criou o Sistema Financeiro Nacional — Lei nº 4.595, de 1964 — constatou-se que tal legislação foi criada na ditadura militar, momento em que os cidadãos tinham suas liberdades limitadas. Também foi visto que as alterações produzidas na

norma foram realizadas, na sua maioria, mediante Decreto-Lei, espécie normativa que era elaborada pelo Presidente da República e não podia sofrer emendas no Congresso Nacional.

Na análise da legislação do Copom, discutiu-se a Ata do Comitê de Política Monetária. Esta é o relatório final que descreve um panorama geral de todos os fatos ocorridos na reunião, bem como indica as decisões tomadas em relação à taxa de juros da economia.

Por meio do exame dos registros contidos na Ata do Copom, identificaram-se as variáveis consideradas por todos os membros do comitê para a tomada de decisão em relação à política a ser implementada pelo Bacen, tendo em vista o atingimento da meta de inflação.

A partir do conceito do dilema discursivo de Pettit, verificou-se que, dependendo da maneira como são discutidas as variáveis, o rumo da decisão pode ser bem diferente. A presente pesquisa utilizou o exemplo fornecido pelo próprio autor para esclarecer essa questão. Além disso, no quadro 3, estendeu-se a discussão que Pettit empreende acerca do processo decisório ao caso específico do Copom, no tocante à política monetária nacional.

No exemplo de Pettit, uma corte hipotética toma uma decisão com respeito a um assunto igualmente hipotético de duas formas diferentes. A primeira delas corresponderia, no caso específico do Copom, àquela na qual o comitê tomaria uma decisão coletiva baseando-se nas análises de cada uma das variáveis realizadas por cada membro. A decisão coletiva a respeito de cada variável geraria, então, a decisão final sobre a taxa de juros. Desse modo, esta última se efetivaria em duas etapas. A segunda forma de tomada de decisão, por sua vez, corresponderia, no caso analisado, àquela em que o comitê tomaria uma decisão coletiva com base nas análises feitas por cada membro do conjunto de variáveis – e não de cada variável individualmente. Esta última — que se efetivaria, portanto, em uma etapa única — é a maneira efetivamente adotada pelo Copom em suas decisões.

Ainda no que se refere à questão do processo decisório adotado pelo Copom, a variável expectativa dos agentes do mercado também foi objeto de investigação. Observou-se que a utilização de um ou mais agentes para se aferir o grau de expectativa do mercado se dá de forma bastante diversificada pelos países e que normalmente, mas não necessariamente, quanto menor o número de agentes maiores as distorções produzidas pelas decisões. No caso brasileiro, o setor financeiro é o único avaliado para captar as expectativas, ou seja, existe possibilidade ocorrer distorções.

Já no exame da missão do Bacen — outro aspecto necessário à avaliação do processo de elaboração da legislação aplicável à política econômica — verificou-se que, atualmente, a missão do banco é manter a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente.

Manter a estabilidade do poder de compra da moeda é a única parte da missão que se relaciona com o RMI. Em outros países que o adotam, existem aspectos complementares da Missão de seus respectivos Bancos Centrais que se identificam com o RMI.

Diferentemente desses países, no Brasil, a tomada de decisão do Copom leva em consideração unicamente a estabilidade de preços para alcançar a meta de inflação, ou seja, todos os instrumentos de atuação que a instituição possui são direcionados para alcançar este fim, independentemente dos rumos que tal decisão acarretar, no campo da justiça social.

Já, em outros países, além da questão da estabilidade de preços, são considerados também o crescimento econômico, o pleno emprego e o bem-estar social. O auxílio dessas missões, consideradas complementares, permite decisões com mais justiça social.

A questão do poder do Estado foi outra característica discutida. Quando o Bacen toma uma decisão, ele o faz em nome do Estado. Para Pettit, para que o Estado seja forçado a seguir os caminhos dos interesses comuns assumidos pelas pessoas é necessário que as instituições democráticas implementem os interesses comuns assumidos pelos cidadãos. A

democracia é o regime que permite tal situação. Assim, os cidadãos devem buscar, através da participação popular, os mecanismos necessários para que seus interesses sejam atendidos, utilizando, para isso, os procedimentos consultivos e apelativos definidos por Pettit.

Os discursos de fundamentação e aplicação estudados por Günther também foram objeto de uma rápida avaliação na pesquisa. A regulamentação que estabeleceu as regras de decisão do Bacen determina o cumprimento das metas de inflação, mas se omite quanto à possibilidade do descumprimento de tais metas. É preciso destacar que, nem sempre, o cumprimento da meta de inflação é benéfico para a sociedade, exigindo outras atitudes por parte do Governo.

Estas considerações obtidas das análises feitas nos capítulos anteriores deixaram explícitas as fragilidades na legislação aplicada ao processo de tomada de decisão em matéria de política econômica à luz do Estado Democrático de Direito.

No que diz respeito à legislação pertinente à formulação da política econômica, pela qual o Banco Central do Brasil é responsável, no tocante à política monetária, excluindo-se de sua competência a política fiscal, verificou-se a ausência de participação popular nestas formulações.

É sabido que a Constituição brasileira adotou o Estado Democrático de Direito como modelo de Estado para o Brasil e esse modelo não só permite, mas exige a participação popular pelo exercício da democracia direta ou representativa

Como a democracia participativa fornece instrumentos diretos e indiretos para a criação de um direito legítimo, faz-se necessário que a população utilize tais instrumentos — discutindo e debatendo de forma participativa as questões que envolvem os direitos garantidos pela Constituição — para a construção de um direito legítimo.

Como assevera o professor Alexandre Travessoni Gomes (2007), a idéia de consenso pressuposto dentro da teoria discursiva de Habermas é o consenso potencial. Esse

consenso torna-se realidade concreta se as decisões no âmbito do Estado Democrático de Direito forem precedidas por uma efetiva participação popular, o que corrobora na legitimação de tais decisões. Entretanto, conforme a análise aqui empreendida, não é o que ocorre com as decisões do Copom.

Na esteira de Habermas, e a partir da análise aqui realizada, pode-se concluir — sem, entretanto, esgotar o assunto — que as fragilidades identificadas na Lei n° 4.595, de 1964, e na legislação pertinente à formulação de política econômica comprometem-lhes a legitimidade.

## 7 Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva...(et al). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. 21 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ANDREZO, Andrea Fernandes & LIMA, Iran Siqueira. Mercado Financeiro Aspectos Históricos e Conceituais. São Paulo: Pioneira, 2000.

ALEXY, Robert. Teoria da Argumentação Jurídica. Tradução Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. e Teoria da Constituição. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003

CARVALHO NETTO Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob paradigma do Estado Democrático de Direito. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais, vl. 1, nº, Belo Horizonte, jan./1999, p. 473-486.

CHAMON JÚNIOR, Lúcio Antônio. Filosofia do Direito na Alta Modernidade: incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COLÔMBIA, Banco Central da Colômbia. Disponível em<<http://www.banrep.gov.co>>. Acesso em 2008

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/ obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração da Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes — 37 ed. Atual e ampl. – São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

BRASIL, Banco Central do Brasil. Disponível em<<http://www.bcb.gov>>. Acesso em 2008

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

EUROPA, Banco Central Europeu. Disponível em<<http://www.ecb.int/ecb>>. Acesso em 2008



FARIA, José Eduardo. O Direito na Economia Globalizada. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação\*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GALUPPO, Marcelo Campos. Da idéia à defesa: monografias e teses jurídicas — atualizado conforme as normas 6023/2003, 10520/2002, 14724/2002, 6024/2003 e 6027/2003 — Belo Horizonte: Mandamentos, 2003

GALLUPPO, Marcelo Campos. Igualdade e Diferença: Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GALLUPPO, Marcelo Campo. O que são Direitos Fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.) Jurisdição Constitucionais e os Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. P. 213-238

GOMES, Alexandre Travessoni & MERLE, Jean-Christophe. A Moral e o Direito em Kant: Ensaio Analítico. Belo Horizonte: Mandamento, 2007.

GREMAUND, Amaury Patrick.(et al). Economia brasileira contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GÜNTHER, Klaus. Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação. Tradução de Cláudio Molz. São Paulo: Landy, 2004.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HABERMAS, Jürgen. Consciência Moral e Agir Comunicativo. Tradução Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 236p

HABERMAS, Jürgen. Directo Três modelos de Democracia. In Cadernos da Escola do Legislativo. No 3, jan/jun, 1995. P. 105-122

HABERMAS, Jürgen. Directo e Democracia: entre Facticidade e Validade. Vs I e II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen Direito e Democracia entre Faticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1998, v. II. 354p.

HABERMAS, Jürgen. O discurso filosófico da modernidade: doze lições. Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento São Paulo: Martins Fontes, 2000 (Coleção Tópicos). Título original: Der philosophische Diskurs der Modern.

INGLATERRA, Banco Central Inglês. em<<http://www.bankofengland.co.uk>>. Acesso em 2008

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. Revista da Faculdade Mineira de Direito. V. 6, n. 11 e 12. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Direito constitucional tomo III: teoria da constituição. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA, Luiz. Fundamentação do Direito em Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos/Fortlivros, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Direito Constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Direito, Política e Filosofia: Contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PERU, Banco Central do Peru. Disponível em<<http://www.bcrp.gob.pe>>. Acesso em 2008

PETTIT, Philip. Teoria da Liberdade. Tradução Renato Sérgio Pupo Maciel. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para a apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2008.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos Fundamentais: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência (Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paragnática). 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

WARAT, Luís Alberto. PÊPE, Albano Marcos Bastos. Filosofia do direito: uma introdução crítica. São Paulo: Moderna, 1996.

WOLKMER, Antônio Carlos. História do direito no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2006.