

# **REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO: CONTROLE DO RISCO SISTÊMICO E DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO SETOR BANCÁRIO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Bruno Bastos de Oliveira\*

Antônio Carlos Diniz Murta\*\*

**RESUMO.** A regulação do sistema financeiro e mais especificamente do setor bancário vem se tornando questão extremamente discutida na modernidade em razão da necessidade de manutenção de níveis aceitáveis de estabilidade financeira. Dentro desse sistema de regulação está inserida a ideia do risco sistêmico e a defesa da concorrência no setor econômico, ambos com papéis fundamentais em ambiente extremamente vulnerável a grandes crises. O presente artigo pretende demonstrar de que forma a regulação financeira, especialmente aquela implementada no setor bancário, seja ela prudencial ou sistêmica, aliada a mecanismos de defesa da concorrência, podem colaborar para a promoção do desenvolvimento nacional, garantindo liberdades necessárias aos cidadãos.

*Palavras-chave:* Regulação Financeira. Concorrência. Desenvolvimento.

**ABSTRACT.** The regulation of the financial system and more specifically the banking sector has become highly debated issue in modern times because of the need to maintain acceptable levels of financial stability. Within this regulation system is embedded the idea of systemic risk and protect competition in the economic sector, both with key roles in an environment highly vulnerable to major crises. This article seeks to demonstrate how financial regulation, especially those implemented in the banking sector, either prudential or systemic defense mechanisms combined with competition, can contribute to the promotion of national development, guaranteeing citizens the freedoms necessary.

*Keywords:* Financial Regulation. Competition. Developing.

---

\*Mestre em Direito Econômico no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

\*\*Doutor em Direito pela UFMG / Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde/FCH da Universidade FUMEC.

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é traçar algumas marcas importantes da regulação no sistema financeiro, em especial quanto ao controle do risco sistêmico e defesa da concorrência no setor bancário. Desde já se torna importante salientar como tais aspectos podem e devem promover o desenvolvimento nacional e não somente um crescimento econômico apartado das questões sociais relevantes, pautando-se assim nas diretrizes constitucionais estabelecidas pela carta democrática de 1988, documento esse que possui um grande sistema valorativo social.

Nesse aspecto, o presente procurou abordar algumas questões avaliadas como importantes para o estudo da regulação do sistema financeiro, passando obrigatoriamente pela análise de sua importância para a manutenção da solidez econômica do país, possibilitando assim que programas de desenvolvimento nacional sejam implementados e concretize-se, ao poucos, o projeto de desenvolvimento previsto na Constituição Federal de 1988. É possível afirmar sem receio que a sanidade econômica do país é um dos grandes objetivos de qualquer política de Estado, devendo tal objetivo se coadunar com o projeto de desenvolvimento supramencionado.

Inicialmente, é preciso observar que quando se trata de uma análise sobre o sistema financeiro tem-se um dos mais importantes e frágeis setores da economia, isso em decorrência do papel que as instituições financeiras exercem, como intermediárias de relações de financeiras, criando o que é denominado de relações de interdependência entre diversos agentes econômicos. Óbvio que os vários agentes que atuam na economia do país encontram-se interligados de alguma forma, denominado de mercado intrabancário, fazendo com que uma dificuldade sentida por uma instituição possa refletir naturalmente nas condições das outras instituições.

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

Conforme afirma Tiago Machado Cortez (2002), essas relações de interdependência inerentes ao sistema financeiro ganham especial importância dentro do setor bancário, isso pelo fato de as instituições bancárias exercerem a função típica de intermediários financeiros, se colocando dentro do sistema e criando inúmeras e diferenciadas relações que de alguma forma se interrelacionam.

Assim, de forma preambular, destaca-se que as instituições bancárias, no bojo desse amplo e complexo emaranhado de situações e possibilidades que é o sistema financeiro, possuem fundamental importância perante a sociedade e também o país, vez que atuam como canalizadores de recursos que irão ser destinados para investimentos econômico-sociais e ao mesmo tempo são responsáveis pela manutenção de um bom e sadio sistema de pagamentos e compensações.

Mais uma vez retoma-se a ideia inicial de que a manutenção da estabilidade econômica do país passa necessariamente pela solidez das instituições bancárias, sendo, pois, objeto de grande preocupação por parte das políticas de governo. Ademais, tal preocupação mencionada não pode e não deve ser restringida às políticas governamentais, volúveis e modificáveis com o passar do tempo, devendo ser encarada como uma própria necessidade de política de Estado, analisada a partir dos preceitos da Constituição Federal de 1988, de modo a ser sempre objetivada a realização e concretização do projeto de desenvolvimento ali previsto, incluindo-se questões econômicas.

Inserido nesse cenário de instabilidade marcante do sistema financeiro, em especial no que se refere ao setor bancário, um dos principais problemas a ser enfrentado diz respeito à chamada “crise sistêmica”, fenômeno que ocorre devido à completa sujeição do setor bancário ao risco sistêmico. Como já mencionado, essa vulnerabilidade do sistema financeiro e consequentemente do setor bancário, faz com que seja dada atenção especial no sentido de regular e regulamentar esse ambiente propício à ocorrência de eventos danosos à sociedade.

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

As crises sistêmicas necessitam de especial atenção por parte dos órgãos de controle e regulação, vez que são capazes de gerar inúmeros abalos econômicos e até mesmo sociais,

influenciando diretamente no cotidiano das pessoas e principalmente na possibilidade de concretização de projetos de desenvolvimento.

## 1 NOÇÕES GERAIS SOBRE O RISCO

Antes de adentrarmos especificamente na relação entre risco sistêmico e a estabilidade no sistema financeiro, em especial no setor bancário, necessário que façamos uma breve análise sobre alguns aspectos gerais acerca do risco.

Tarefa árdua é conceituar risco, dependendo tal tarefa do contexto e da disciplina na qual é utilizada a terminologia. Porém, não podemos jamais fugir da idéia geral de que todo risco se refere à incerteza quando da tomada de alguma decisão, sendo este um elemento básico e fundamental.

Conforme sustenta Maria Luiza Feitosa (2009, p. 30) o vínculo entre direito e risco surgiu inicialmente a partir do desenvolvimento do comércio marítimo e permaneceu até o século XVI, época em que era entendido como um evento futuro que tinha plena capacidade de gerar danos.

Seguindo tal entendimento, a partir do século XIX houve uma sensível ampliação desse conceito de risco, estendendo-se a noção aos negócios realizados em terra e não mais somente no comércio marítimo. Essa extensão da noção de risco se deu muito em razão da Revolução Industrial, que trazia inúmeros riscos sobre os operários que estavam inseridos dentro de um mercado de trabalho voraz.

A intervenção do Estado no domínio econômico se dá de forma mais acentuada a partir da crise do capitalismo e surgimento do *keynesianismo*, de modo a minimizar os efeitos dos inúmeros riscos sociais trazidos pelo sistema até então adotado. Assim, o Estado de Bem-Estar era o legítimo regulador que fornecia à sociedade a proteção necessária dos riscos sociais que até então impediam um pleno desenvolvimento.

Assim, a partir de todo esse cenário apresentado, surgem as chamadas teorias de prevenção do risco. Viu-se que era muito mais eficaz a adoção de práticas preventivas do que a atuação posterior à efetivação do risco, ou seja, passou-se a adotar a denominada regulação *ex ante* das atividades que tinham um potencial de perigo reconhecido. Essa nova tendência de regulação se efetivou a partir do século XX e vem se consolidando até os dias atuais, tanto no âmbito das políticas internas como também externas.

Deste modo, fica claro que a noção do que vem a ser considerado um risco foi sendo calcada ao longo da história, tendo marcos fundamentais, tais como as grandes navegações e o comércio marítimo, a Revolução Industrial, a crise do capitalismo e o surgimento do keynesianismo, com a maior intervenção do Estado na economia.

## 2 O RISCO SISTÊMICO E A CRISE SISTÊMICA NO SETOR BANCÁRIO

Dada a noção geral sobre o risco, ainda se tratar de terminologia difícil de ser conceituada, passamos agora a análise mais aprofundada sobre o que é denominado de risco sistêmico e por consequência a tão temida crise sistêmica que o setor bancário está sujeito a enfrentar.

Utilizando da noção dada por Tiago Machado Cortez (2002), podemos entender risco sistêmico como o perigo de que haja uma verdadeira “quebradeira” de instituições bancárias inseridas dentro de um sistema financeiro, tudo em decorrência de algum evento específico. Desde já necessário salientar que, dentro de um mercado financeiro, é perfeitamente normal que haja falências de bancos, porém o risco funda-se exatamente em como se dá esse processo de insolvência, ou seja, se um evento particular é capaz ou não de contaminar outras instituições que caminhavam com perfeita solvência.

Importante destacarmos aqui a definição de risco sistêmico dada pelo Comitê da Basileia, como sendo aquele em que a inadimplência de uma instituição para honrar seus compromissos contratuais pode gerar uma reação em cadeia, atingindo grande parte do sistema financeiro. Assim, a falência de uma instituição poderia causar um verdadeiro efeito dominó, atingindo outras instituições e conseqüentemente o sistema como um todo.

Assim, facilmente observamos que um risco sistêmico pode transformar-se rapidamente em uma crise sistêmica, atingindo todo o sistema financeiro e, por conseguinte a sociedade como um todo, afetando aspectos econômicos e sociais, e limitando programas de desenvolvimento.

Possível analisar como se dá um evento sistêmico, podendo o mesmo ser originado de um fato isolado, com relação única a uma instituição financeira especificamente, ou mesmo por acontecimentos que geram efeitos sobre todo o sistema financeiro. No primeiro caso podemos citar como exemplo a insolvência de uma única instituição financeira que, se não controlada e regulada pelas autoridades monetárias, pode gerar um evento sistêmico sobre

outras instituições. No segundo caso podemos exemplificar a partir de um evento sistêmico gerado pela simples mudança nas condições macroeconômicas.

Podemos ainda destacar que em um evento sistêmico é possível verificar a existência de dois elementos bem característicos, como sendo o choque e os mecanismos de propagação desse choque, sendo de fundamental importância tecer alguns aspectos relevantes sobre cada um desses elementos.

O fato é que o choque sistêmico deve ser encarado com um evento que atinge, em regra, inicialmente uma única instituição financeira, podendo, posteriormente, se propagar de forma a causar reflexos em outras instituições ou mesmo no próprio sistema como um todo. É justamente essa propagação que se pretende evitar através de uma regulação eficiente e preventiva, mantendo assim a “saúde” do mercado financeiro como um todo.

Essa tão temida propagação do choque sistêmico se dá através de contágio, podendo este se restringir a outra determinada instituição ou mesmo abarcar todo o sistema financeiro amplamente considerado, havendo uma verdadeira crise de confiança por parte da sociedade como um todo, gerando assim impactos econômicos e sociais flagrantes.

Assim, diante da caracterização clara desses dois elementos inerentes ao evento sistêmico, é possível caracterizá-lo como fraco ou forte, a depender da forma com que as instituições e o próprio sistema absorvem e regem a um choque sistêmico inicial. Assim, caso haja uma absorção desse choque, não gerando assim eventos de maior gravidade, considera-se como ocorrido um evento sistêmico de natureza fraca. Havendo a insolvência de instituições financeiras em razão de um evento sistêmico já é possível considerá-lo como sendo de natureza forte, capaz de gerar assim malefícios evidentes à estabilidade econômica e ao bem-estar social.

Após essa análise sobre evento sistêmico, é possível afirmar que o sistema financeiro e, em especial, o setor bancário são nichos econômicos altamente suscetíveis de crise sistêmica, isso em razão da própria natureza da atividade exercida pelos bancos, que realizam operações financeiras de risco, trabalhando com um ativo financeiro que geralmente possui prazo para efetivamente integrarem o patrimônio e com um passivo que se caracteriza primordialmente de depósitos à vista, contas correntes e contas de investimento.

Ora, não pode uma instituição financeira simplesmente negar a devolução de quantia depositada por um cliente sob a justificativa de estar passando por uma crise de liquidez, sob

pena de intervenção do Banco Central. Assim, as instituições financeiras necessitam trabalhar com um elemento primordial, que se chama confiança.

O grande problema das crises sistêmicas no setor bancário encontra-se justamente na quebra desse elemento fundamental, vez que a ausência de confiança em uma determinada instituição pode levar ao que se denomina de corrida bancária. Essa corrida nada mais é do que o fato de os depositantes sacarem seus valores junto aos bancos de forma simultânea, o que certamente levará a insolvência em razão do consumo das reservas de liquidez.

Assim, uma notícia especulativa sobre a insolvência de determinada instituição bancária pode de fato levá-la a insolvência, isso em razão da chamada corrida bancária. Daí a necessidade de que exista um órgão regulador, no caso o Banco Central, que posse, em último caso, servir de prestador, socorrendo assim os bancos de uma eventual crise de reservas de liquidez e possibilitando que não seja verificada a insolvência de uma instituição, o que certamente poderia servir de ponto inicial de uma crise sistêmica.

De tudo que foi exposto acerca do risco sistêmico podemos tecer alguns importantes comentários finais que servem de síntese sobre como enfrentar tais crises e qual o papel especialmente exercido pelo Banco Central do Brasil, órgão regulador do sistema financeiro e responsável por adotar as medidas necessárias para manutenção da sanidade do mercado. Ademais, apresentamos aqui neste item apenas alguns aspectos gerais sobre regulação, voltando este tema a ser objeto de análise nos tópicos que se seguirão.

Assim, numa primeira análise sobre o risco sistêmico podemos concluir que este deve sim ser objeto de grandes preocupações por parte dos órgãos reguladores, isso em decorrência dos danosos efeitos que uma crise sistêmica gera na economia de um país e consequentemente no bem-estar da própria sociedade.

Porém, para que a regulação seja feita de forma justa e adequada, não deixando que a sociedade como um todo entenda que são concedidos privilégios indevidos às instituições financeiras, é necessário que se faça uma correta análise da diferença entre risco sistêmico e o risco mercadológico inerente a cada banco no dia-a-dia empresarial. Ora, tais riscos, inerentes a toda e qualquer atividade comercial, podem e devem, além de estar previstas, ser objeto de políticas internas de controle e prevenção, evitando assim que um descontrole administrativo possa gerar efeitos negativos perante os depositantes, as demais instituições e a própria sociedade.

Evidente que a atuação do BACEN, por exemplo, somente deve se prestar a socorrer instituições bancárias que estejam, de forma temporária, sobre os efeitos de um risco sistêmico e não de uma má conduta administrativa e uma ausência de adoção de mecanismos de controle e prevenção dos riscos comerciais inerentes a atividade empresarial exercida, riscos esse de natureza interna.

Por fim, podemos afirmar que a atuação dos órgãos reguladores do sistema financeiro, em especial o Banco Central, possui um aspecto político de relevante importância, vez que uma crise sistêmica gera efeitos também políticos e sociais. Veremos adiante que o BACEN atua conforme a opção político-econômica adotada pelo governo federal, ainda que possamos afirmar que a política econômica não deve ser governamental, mas sim uma política de Estado, fundada nos preceitos constitucionais e no projeto de desenvolvimento constante na Carta Constitucional.

### 3 REGULAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO

Visto o que caracteriza um risco sistêmico, passaremos agora a uma análise mais profunda e específica nas formas de controle e prevenção de tais riscos, ou seja, na forma com que se verifica a regulação do setor bancário, tendo como marco espacial o Brasil. Porém antes de adentrarmos especificamente nas formas de regulação do setor bancário, passaremos a cuidar dos aspectos gerais da regulação.

Não pretendemos fazer um aprofundamento teórico acerca da regulação e do denominado Estado Regulador, tarefa essa que não caberia num artigo científico. Aqui faremos apenas algumas inserções gerais de forma a permitir a apreciação de como se dá a regulação do sistema financeiro, em especial em relação ao setor bancário, ante a ocorrência do que foi anteriormente denominado risco sistêmico.

A análise sobre a regulação passa obrigatoriamente por uma reflexão de como o Estado vem se posicionando, ao longo do tempo, em relação às questões econômicas e ao próprio mercado, se de forma mais distante ou se de forma mais presente. Podemos afirmar que a intervenção do Estado na economia é uma questão ideológica, tal como será abaixo demonstrado.

Assim, passamos pelo denominado Estado Liberal, onde a ênfase no individualismo e patrimonialismo afastavam demasiadamente a figura do Estado da economia. Aí prevalecia

a tese exaustiva da autonomia provada, não devendo o Estado intervir na economia de forma alguma, vez que o próprio mercado era capaz de se auto-regular. No Brasil, podemos afirmar que este modelo de Estado Liberal esteve presente nas Constituições Federal de 1891 até 1934, onde a economia determinava a política.

No campo político e filosófico, o Estado liberal se revela ente político limitado em suas funções, sem interferência no âmbito econômico e preocupado com a manutenção de direitos civis e políticos básicos, tidos aqueles como direitos naturais. Sobre esse fundamento filosófico, diz Norberto Bobbio (2006, p.12):

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

Com a crise do capitalismo liberal o Estado é chamado a salvar o capitalismo dos capitalistas, tal como nas crises financeiras, onde o Estado se vê obrigado a despejar dinheiro na economia de forma a manter a sanidade do sistema e assim o próprio capitalismo. Podemos assim fazer uma clara contraposição entre o Liberalismo e o Intervencionismo de Keynes (*keynesianismo*).

Sobre esse aspecto intervencionista podemos apontar que a Constituição Federal de 1988, democrática e de ruptura ao regime militar, prevê um projeto constitucional retratando uma realidade que pode ser concretizada desde que o Estado seja chamado a “jogar” no papel que lhe é estabelecido.

O próprio preâmbulo da Constituição Federal de 1988 fala em regime de bem-estar social, ou seja, incorpora aí o keynesianismo e não o liberalismo, sendo necessário que o Estado atue de forma a equilibrar o mercado regulando-o e estabelecendo a concorrência.

Feitas essas considerações sobre a forma intervencionista do Estado, podemos destacar por fim o que foi denominado de Estado Regulador. Conforme ensina Marçal Justen Filho (2002), nos últimos anos houve uma redução na atuação e também intervenção estatal direta, passando-se ao chamado Estado Regulador, onde a atuação do Estado não deveria mais ser como agente econômico, mas sim como árbitro das atividades privadas.

O poder regulador, segundo Maria D’Assunção Menezello (2002), nada mais seria do que a delegação de competências às denominadas Agências Reguladoras, para que essas

possam atender aos reclamos dos agentes regulados, ou seja, o Estado Regulador controla as atividades de interesse público prestadas por entes privados. Em nosso entendimento o grande problema ideológico do Estado Regulador está justamente no fato de possuir uma ideologia liberal, trazendo assim em seu bojo alguns vícios que já foram apontados nas linhas acima.

A doutrina de Calixto Salomão Filho (2008, p.19) identifica duas escolas que procuraram, de alguma forma, analisar mais profundamente a ação do Estado no domínio econômico. São a Escola do Interesse Público e a Escola Neoclássica, destacando-se que, a escolha dessas teorias, no âmbito do presente trabalho, revela o contexto da regulação como forma de intervenção do Estado no domínio econômico.

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

Por outro lado, a Escola Neoclássica, também denominada de Escola Econômica da Regulação, ao contrário da outra, não chama para si a responsabilidade de perseguir o interesse público, atendo-se à possibilidade de correção das falhas de mercado de forma artificial, todas as vezes em que o próprio mercado não for capaz de corrigir sozinho, sem a intervenção estatal, suas próprias falhas. Essa construção parte de pressuposto, bastante discutível, qual seja a ideia de que o mercado é passível de reprodução artificial quando não consegue suprir suas próprias falhas estruturais.

Como assevera Calixto Salomão Filho (2008, p.19), esta corrente é responsável pelo início da ideia do movimento desregulatório, vez que a reprodução artificial de regras de mercado se mostra impossível, surgindo daí a indicação, de concepção liberal, para a desregulação do mercado. A desregulação, acompanhada pela suposta necessidade de autorregulação, é defendida pela denominada Escola de Chicago. Para os seus seguidores a

escolha racional dos agentes de mercado é capaz de aperfeiçoar o bem estar. Com o modelo regulatório, ocorre expressivo esvaziamento na prestação direta de serviços até então prestados pelo Estado, passando aos agentes privados.

Atente-se que a adoção individualizada de uma das duas escolas mencionadas não abrange todas as questões. Assim, tem-se buscado novos paradigmas para a atuação do Estado Regulador, de modo a alcançar um ponto de equilíbrio e harmonia entre o interesse público e o privado, tal como afirma Gaspar Ariño (1993). Para Ariño, o equilíbrio entre interesses, à primeira vista incompatível, passa a ser de fundamental importância para que se tenha um modelo regulatório eficiente e que realmente seja legitimado, não se concebendo mais que o público e o privado sejam entendidos como esferas distintas e incomunicáveis.

No Brasil, podemos destacar que o regulacionismo se manifestou através de três fatores: privatizações das empresas estatais, administração das ONGs e a criação das agências reguladoras independentes. Grande problema encontra-se justamente nessa suposta independência das agências reguladoras, vez que elas acabam por exercer papel que não lhes cabe.

Ora, quem define política econômica é o Poder Executivo, não podendo tais agências agirem em desconformidade com a política de governo e a própria política de Estado prevista na Constituição Federal. Há aí uma clara e evidente supressão de soberania, até mesmo pelo fato dos representantes de tais agências não serem escolhidos de forma democrática pelo povo. Deste modo, defendemos a necessidade de o governo ter certo controle sobre tais agências, evitando até mesmo que essas possam ser capturadas pelo setor regulado, o que ocorre na maioria das vezes.

Apesar de todas essas críticas feitas ao modelo Regulador de Estado, que se encontra vigente, não podemos deixar de considerar que este deve ser devidamente analisado de forma a permitir que as áreas reguladas possam manter índices de sanidade e concorrência compatíveis com os princípios constitucionais previstos.

Assim, não podendo negar que vivenciamos um modelo regulador de Estado, temos que considerar que a Regulação e a Concorrência devem e podem sim exercer um papel satisfatório para a manutenção da estabilidade econômica e social, especialmente no âmbito do mercado financeiro, sob qual nosso estudo mais se preocupa.

Conforme leciona André Ramos Tavares (2003), é pacífico na doutrina o entendimento que inexistem situações fácticas em que se

caracterizam pela presença de monopólios, cabendo ao Estado a utilização de mecanismos que possam fiscalizar e punir os atos tendentes a desequilibrar o mercado e as relações entre os agentes econômicos.

É fato que a Constituição Federal de 1988 elevou à condição de princípio constitucional norteador da ordem econômica, ao lado do princípio da livre iniciativa, o princípio da livre concorrência, previsto no art. 170, inciso IV (BRASIL, 1988). Assim, diante de tal quadro, ao se tratar do princípio da livre concorrência, é necessário colocar limites à atuação dos agentes econômicos.

Como bem afirma Paula Andrea Forgioni (1998, p. 228):

Esta intervenção estatal não é incompatível com a idéia de livre concorrência, pelo contrário, a completa. Ao autorizar ou proibir determinado ato, o Estado está evitando comportamentos que resultariam em prejuízos à concorrência.

Veremos adiante como a regulação do sistema financeiro também depende da concretização de um modelo concorrencial adequado, mais especificamente quando tratamos da Regulação preventiva, que será abordada especificamente nos tópicos que se seguem.

É fato que o Brasil e o mundo adotaram, em geral, depois da crise do Estado de Bem-Estar, modelo de Estado regulador da economia, sendo o Sistema Financeiro Nacional setor que, necessariamente, demanda efetiva e eficaz regulação. A questão é saber que tipo de regulação seria mais adequada às necessidades do Estado e da população em geral. Não se pode fugir à ideia de que a regulação aplicada ao Sistema Financeiro deve ser direcionada para a consecução do desenvolvimento, ou seja, não se trata de regular por regular, mas de instrumentalizar também o sistema financeiro para os objetivos constitucionais de desenvolvimento, sagrados na Carta Constitucional de 1988.

No Brasil, o constitucionalismo econômico adotado pela Carta Constitucional de 1988, traz clara preocupação com a ordem econômica e social e com as formas de intervenção do Estado. Assim, a ideia de Estado regulador, fortemente ligada ao fenômeno do constitucionalismo econômico, revela o próprio significado de um tipo de Estado que é também chamado, conforme lembra Canotilho (2006, p. 131), de “estado subsidiário”, “estado econômico”, “estado-arena”, “estado reflexivo”, entre outras designações.

Assim, a primeira espécie de regulação do sistema financeiro a ser destacada é chamada de *regulação prudencial*. Trata-se de modalidade de regulação que tem como objetivo básico a proteção do cliente depositante de determinada instituição bancária, na

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

Esse modelo de regulação possui uma justificativa muito clara e plausível que é a evidente impossibilidade de que o consumidor depositante supervisione e fiscalize as atividades dos bancos, inclusive a situação patrimonial dos mesmos. Parece razoável que exista este modelo de regulação, posto que a análise da situação patrimonial de determinada instituição bancária passa por conhecimentos técnicos financeiros, os quais a maioria do cidadão comum desconhece. Sintetizando os objetivos da regulação prudencial, pede-se licença para transcrever a opinião de Tiago Machado Cortez (2002, p.325):

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

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

Importante notar que o ideal é cada banco assumir seus erros de planejamento e buscar as correções necessárias de forma a manter a sanidade do sistema. No entanto, esse ideal encontra-se longe de ser efetivamente atingido, restando ao Estado, através da regulação prudencial, adotar medidas necessárias para que sejam minimizados os problemas de liquidez que normalmente afetam as instituições bancárias. Pode-se dizer que a estratégia da regulação

prudencial foca as próprias instituições bancárias e não os mecanismos e processos de transmissão das dificuldades, o que é denominado de evento sistêmico, quando um choque passa inicialmente de uma instituição para outra através dos mecanismos de contágio.

Como dito, a regulação prudencial atua de maneira a prevenir que os bancos se exponham demasiadamente a riscos que possam vir a acarretar dificuldades de solvência e até mesmo de existência, já que a falência de determinada instituição se reflete sobre todo o sistema, com consequências imprevisíveis, podendo ocasionar a denominada crise sistêmica. Também já foi mencionado que para a perfeita manutenção da estabilidade econômico-financeira é necessário que os bancos mantenham um elemento básico, qual seja, a confiança por parte dos consumidores depositantes e também em relação às demais instituições. A preservação da confiança também é, igualmente, objetivo do Estado, que cria os meios de segurança para socorrer as instituições e garantir que os depósitos sejam honrados. Percebe-se assim que, na regulação prudencial, a preocupação está centrada na individualidade de cada instituição bancária e não nas relações entre os bancos, que podem servir de mecanismos de contágio de um choque sistêmico. A regulação aqui parte do singular, gerando efeitos coletivos.

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

Segundo Bruno Miragem (2011, p.213), na regulação prudencial do sistema financeiro merece grande importância a manutenção da transparência e do compromisso na administração das instituições financeiras. Aqui se trata da discussão acerca da governança das empresas, sendo fundamental que estas sejam administradas de forma transparente, tanto em relação ao consumidor depositante quanto em relação aos órgãos reguladores, pautando-se ainda no compromisso econômico e social para com o país.

A regulação prudencial do sistema financeiro teve como norte o Acordo da Basileia, selado logo após a grande crise econômica mundial decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929. Através da criação do *Bank for International Settlements (BIS)*, ou

Banco de Compensações Internacionais, em 1974, foi constituído um Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão, que futuramente daria origem ao Comitê da Basileia. Nessa época, já se tinha claramente demonstrada a tendência mundial no sentido de mais forte regulação bancária internacional, em caráter prudencial, atuante no sentido de prevenção e minimização dos riscos inerentes à atividade.

A segunda espécie de regulação, denominada de *regulação sistêmica*, tem como objetivo central a proteção de todo o sistema bancário, com a manutenção da estabilidade nas relações interbancárias. Aqui, diferentemente do que ocorre na regulação prudencial, a preocupação com o depositante é apenas indireta, mera consequência da manutenção da estabilidade do sistema como um todo, havendo verdadeira inversão de valores com relação à regulação prudencial. A adoção desse sistema de regulação busca justificativas no fato de que a insolvência de determinada instituição financeira e, conseqüentemente, a crise sistêmica deflagrada é capaz de gerar efeitos sociais negativos de grande monta, tendo assim um custo social que dificilmente será suportado. Sobre o tema, afirma Tiago Cortez (2002, p. 325):

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

Abordando a regulação sistêmica, Sidnei Turczyn (2005, p.379) traz uma definição esclarecedora ao vinculá-la à proteção do Sistema Financeiro Nacional considerado em relação a um evento sistêmico, aquele que tenha potencial de desestabilizar o sistema através dos mecanismos de propagação, gerando a indesejável crise sistêmica. Fácil notar que o enfoque desse modelo de regulação não está numa determinada instituição individualmente considerada, mas nos reflexos que a crise pode causar em todo o sistema econômico e social do país.

Tiago Cortez (2002, p.325) informa que os instrumentos mais comuns de regulação sistêmica são o seguro de depósito e a função de prestador de última instância desempenhada pelo Banco Central, mecanismos que necessitam da atuação clara e específica de um órgão regulador, qual seja, o Banco Central. No caso, o BACEN empresta quantias aos bancos de modo a contornar problemas de liquidez, pelo fato de não mais existir possibilidade

de que essas instituições bancárias se socorram do mercado interbancário, vez que a falta de liquidez atinge todo o sistema e não um banco exclusivamente.

Nessa atuação o Banco Central necessita agir de forma firme, distinguindo a instituição solvente, com problemas temporários de liquidez, da instituição insolvente. Não pode o órgão regulador se prestar a fornecer ajuda às instituições já insolventes em decorrência de derrocada administrativa. Assim, essa discricionariedade do Banco Central será responsável pela repercussão social de suas decisões.

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

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

#### 4 REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA NO SETOR BANCÁRIO: ASPETOS DA POLÍTICA INTERNA E INTERNACIONAL

Assentados os aspectos gerais que caracterizam o risco sistêmico, bem como a vulnerabilidade das instituições bancárias ante tal risco, e também como se dá a regulação do setor através das duas espécies apresentadas, regulação prudencial e regulação sistêmica,

cumpra agora fazer o *link* entre o risco sistêmico, a regulação do setor e a defesa da concorrência como forma de promoção do desenvolvimento econômico nacional.

O primeiro aspecto que deve ser levado em conta trata justamente da crescente onda de internacionalização da economia, a partir dos processos de integração econômica ocorridos nas décadas recentes. Surgiram inúmeros blocos de integração econômica, com maior destaque para a União Europeia, que conseguiu alto grau de integração na economia dos países membros, até mesmo pela adoção da moeda única, o Euro, ainda que tal moeda não tenha sido adotada por todos os países, como se deu com a Inglaterra. A partir dessa tendência de integração econômica internacional, as fronteiras para atuação dos bancos foram se desfazendo, com as instituições bancárias atuando em diversos países, não se restringindo somente ao âmbito nacional de origem. Parece uma consequência lógica desse processo a maior tendência concorrencial entre as grandes instituições bancárias de atuação internacional. Thiago Cortez (2002, p.330) assinala:

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

Na realidade, tem-se aí um cenário de integração internacional, com o aumento de concorrência no setor bancário e, conseqüentemente, a diminuição da capacidade regulatória das autoridades bancárias de cada Estado. Trata-se de um cenário complicado, no qual fica cada vez mais difícil uma atuação preventiva de crises sistêmicas, sejam elas de repercussão nacional ou internacional. A diminuição da capacidade regulatória por parte das autoridades bancárias dos Estados fez com que houvesse a necessidade de criação de um modelo de regulação internacional, o que foi feito através do denominado Comitê da Basileia, onde se verificou o objetivo principal de definir princípios básicos a serem observados na regulação bancária internacional e como se daria a concorrência internacional entre as instituições bancárias.

O fato é que o Comitê da Basileia propôs um modelo de regulação totalmente oposto ao modelo estrutural, não impondo limites às atividades exercidas pelos bancos, e permitindo

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

O que se verificou nas últimas décadas foi uma verdadeira tendência de desregulação do mercado. Por um lado, trouxe aumento considerável na eficiência financeira, porém, acentuou também a vulnerabilidade do sistema a crises, verdadeiro ambiente de instabilidade financeira. Deste modo, diante de um sistema regulatório no qual o principal objetivo passa a ser o ganho de eficiência, não se pode mais mencionar a não incidência de preceito antitruste no setor bancário, tal como acontecia nos Estados Unidos na época em que era adotado o modelo estrutural de regulação.

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

Como mencionado, a defesa da concorrência ganha força quando se fala da regulação prudencial, aquela em que o objetivo central é a manutenção das condições normais de mercado.

Assim, não se pode negar que o setor bancário que defendeu a concorrência é sempre um ambiente propício à prevenção de ocorrência de crises sistêmicas, mantendo assim bons

níveis de regulação prudencial. Fato é que a concorrência não aparece sozinha, vez que o mercado não se autorregula, sendo importante que o Estado, através de seus organismos competentes, crie as condições necessárias para que a concorrência se desenvolva em determinado setor, no caso o bancário, e possa contribuir para o processo de desenvolvimento integral do país.

É justamente na questão concorrencial ligada ao Sistema Financeiro Nacional que residem grandes debates doutrinários e jurisprudenciais. No Brasil, uma das polêmicas mais discutidas há alguns anos reside no suposto conflito de competência entre Banco Central do Brasil e CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica no que tange a análise de atos de concentração no setor bancário. Toda a celeuma criada em torno desse conflito se originou a partir de um parecer<sup>†</sup> da Advocacia Geral da União em que houve a conclusão de que seria o Banco Central do Brasil o detentor de competência exclusiva para regular as condições de concorrência entre instituições financeiras. Recentemente a discussão foi reaberta a partir da decisão tomada pelo STJ – Superior Tribunal de Justiça no sentido de conceder ao BACEN a competência exclusiva em tais casos, tal como defendido pela Advocacia Geral da União e, em desacordo com o entendimento dos integrantes do CADE.

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

Parece bem claro que qualquer desses modelos de regulação financeira devem ser tomados como formas de promoção do desenvolvimento nacional, através de induções às transformações sociais, como, por exemplo, tal qual se defende no presente trabalho, através de incentivos à ampliação do microcrédito, instrumento que se acredita eficaz para garantir a inclusão social que tanto se almeja. O importante é que a regulação financeira seja amparada e conduzida não só pelas políticas econômicas, mas também pelas políticas sociais, tal como se

---

<sup>†</sup> Parecer GM-20 da Advocacia Geral da União, acolhido pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

verá adiante. Não se pode pensar em regulação do sistema financeiro, independentemente de qual espécie seja, sem que o objetivo final e principal resida no desenvolvimento econômico e social do país.

Os modelos regulatórios somente terão papel transformador a partir do momento que forem realizados de forma conciliada a práticas indutivas capazes de promover o desenvolvimento.

## 5 DOIS MODELOS DE REGULAÇÃO E UM SÓ OBJETIVO: A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Falar em *desenvolvimento* é mergulhar numa seara por onde se esgueiram enormes discussões e dúvidas. Diversos autores se debruçam sobre o tema e tentam compreender os problemas que surgem e sua análise aprofundada. Assim, a primeira grande questão que se coloca é a própria definição do vocábulo *desenvolvimento*, limitado ao campo jurídico aqui tratado. Definir *desenvolvimento* não é tarefa fácil, sendo um bom ponto de partida esclarecer o que definitivamente não pode ser considerado como tal. Por algum tempo vigorou a ideia de que o desenvolvimento de determinado país poderia ser averiguado através da análise de um índice econômico, qual seja, o índice do Produto Interno Bruto – PIB. Porém, tal medida foi sendo abandonada em razão da verificação de que o mesmo não era capaz de aferir a realidade inteira do processo de desenvolvimento. Averiguar o desenvolvimento através de um índice estritamente econômico foge completamente aos ditames constitucionais modernos.

Nota-se que, antes mesmo de se chegar a uma conclusão sobre a definição adequada do vocábulo *desenvolvimento*, deve-se levar em conta que este não pode ser confundido com *crescimento econômico*. Sobre a distinção entre *desenvolvimento* e *crescimento*, importante ressaltar o que diz Fabio Nusdeo (2002, p. 17):

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

Percebe-se claramente que o processo de desenvolvimento de um Estado é muito mais abrangente do que o simples crescimento econômico. Nem mesmo o PIB poderia ser

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

Importante ressaltar que Calixto Salomão Filho (2008, p. 19) compreende o desenvolvimento como “um processo de autoconhecimento da sociedade”. O autor procede a breve análise sobre como a questão do desenvolvimento vem sendo tratada pelas diferentes linhas de pensamento, entre os quais se destaca a adotada por Amartya Sen, que propõe a inserção de valores éticos no raciocínio econômico, assim, partindo da análise jurídica dessas ideias, o autor mencionado trata o desenvolvimento como um processo social que resulta em maior inclusão, caracterizando-se a chamada “democracia econômica”.

A contribuição de Amartya Sen (2000) para a evolução do entendimento sobre o que vem a ser desenvolvimento deve ser destacada, em razão da relação direta entre desenvolvimento e a concretização das chamadas liberdades substantivas dos agentes, tais como a liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, etc. Desta forma, Sen distancia a análise do desenvolvimento das questões meramente econômicas. Relendo Sen, Maria Luiza Mayer Feitosa (2012, p. 33) diz:

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

Esse entendimento, embasado no que entende Sen sobre desenvolvimento, afasta o processo das análises estritamente econômicas e conseqüentemente o aparta do referencial Produto Interno Bruto (PIB). Vale mencionar que Sen foi um dos colaboradores para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice sustentado pela análise das condições humanas de determinado país, portanto, mais próximo do que se entende por desenvolvimento, embora não consiga abranger todas as fases do fenômeno. A ideia de desenvolvimento não poderá, de forma alguma, ser tomada como sinônimo do que se entende por crescimento econômico e, neste particular, o caso brasileiro é revelador e curiosíssimo. O Brasil é um país com ótimo PIB (sexto PIB do mundo), comprovando a estabilidade e o crescimento econômico vivenciados na última década, mas conta com um IDH que revela

claramente seu estágio de subdesenvolvimento (octogésimo quarto), não havendo um alinhamento satisfatório entre os aspectos econômicos e humanos.

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

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

A par de tudo o que se expôs, percebe-se que desenvolvimento econômico é um processo contínuo e consentâneo ao desenvolvimento social, não podendo, para a concretização deste último, que a riqueza oriunda do primeiro seja concentrada. Claramente, quando se fala em projeto de desenvolvimento, fala-se em algo muito maior do que o simples desenvolvimento econômico (*crescimento econômico*), um projeto que abranja simultaneamente a concretização do desenvolvimento econômico e social.

Assim, a análise sobre a regulação passa obrigatoriamente pela reflexão de como o Estado vem se posicionando, ao longo do tempo, com relação às questões econômicas e ao próprio mercado: se de forma mais distante ou mais presente. A intervenção do Estado na economia abrange, por suposto, aspectos ideológicos. O próprio preâmbulo da Constituição Federal de 1988 fala em regime de bem-estar social, ou seja, incorpora o ideal *keynesiano*, sendo necessário que o Estado atue de forma a equilibrar o mercado regulando-o e estabelecendo até mesmo um regime concorrencial próximo do ideal. Ao que parece, o grande

problema do Estado Regulador se encontra justamente no plano ideológico, vez que possui claramente aspectos da ideologia liberal.

## CONCLUSÃO

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

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

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

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

Deste modo, entende-se ser compatível o caminhar conjunto das políticas econômicas e do próprio processo de desenvolvimento do país. Retoma-se aqui a ideia de que a regulação do sistema financeiro nacional deve ser feita de modo a atingir as metas de desenvolvimento, muito mais amplas do que o mero preenchimento de requisitos econômicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Globalização financeira: mudanças que afetam o campo jurídico-econômico dos contratos e os modos de lidar com risco. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

FORGIONI, Paula Andrea. *Os Fundamentos do Antitruste*. São Paulo: RT, 1998.

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

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Agências reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002.

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

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

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

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003.

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