

Rafael Silveira e Silva*

Introdução

O fenômeno da constitucionalização iniciou-se a partir da segunda metade do século passado como um forte movimento de valorização dos textos constitucionais, associado a um efeito expansivo das normas constitucionais. Significa dizer que os valores, os fins públicos e os comportamentos passaram a ser contemplados nos princípios e nas regras da Constituição, condicionando a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional (BARROSO, 2005).

A passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico é um processo mais recente nos países em que a democratização foi mais tardia, como Portugal, Espanha e, sobretudo, o Brasil. Nesses países, um dos efeitos mais significativos da constitucionalização foi a significativa incorporação de inúmeros temas estreitamente vinculados a normas infraconstitucionais ao texto da Lei Magna.

Um dos argumentos desse trabalho é o de que a constitucionalização foi levada ao extremo pela Carta brasileira de 1988, caracterizada pela incorporação formal de diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais, com fortes implicações sobre o *modus operandi* de produção normativa e sobre a democracia brasileira.

A constitucionalização de políticas públicas é um fenômeno que impele os governantes a modificar o ordenamento constitucional, diante da necessidade de implementar parte de suas plataformas de governo. Os governos têm cada vez mais dificuldades em lidar com os múltiplos desafios que a todo momento surgem com uma conjuntura altamente dinâmica. Além disso, deve-se ressaltar o impacto resultante do texto de 1988 sobre o funcionamento do sistema de justiça, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF), cada vez mais chamado a julgar ações relativas à implementação de políticas públicas ou mesmo a regras de

* **Rafael Silveira e Silva** é Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

competição político-partidárias, e não questões que tenham uma natureza eminentemente constitucional, conforme o conceito que tomaremos neste trabalho.

A hipótese mais usual sobre a permanência desse tipo de agenda afirma que boa parte do texto constitucional teria caído em desuso logo após seu nascimento, isto é, o texto teria sofrido de um envelhecimento precoce, como se olhasse para o passado do país e não para perspectivas futuras. Nestes termos, ganha sentido a ideia de que a Constituição, escrita sob a égide da remoção do “entulho autoritário” (CARDOSO, 2006) do regime militar pós-64, acabou estruturada com vários outros “entulhos” de perfil nacional-desenvolvimentista.

O fato de a atividade governamental ter continuado a ocorrer no plano constitucional seria consequência de uma incompatibilidade substancial entre o conteúdo da Carta de 1988 e os desafios que as novas realidades econômica e política passaram a impor ao país. Ou seja, os “entulhos” precisariam ser removidos para permitir a implementação das chamadas reformas orientadas para o mercado.

Além da herança da ditadura, a presença no texto constitucional de uma grande quantidade de dispositivos mais adequadamente definidos como políticas públicas do que como princípios constitucionais também tem como explicação o conjunto de regras e de procedimentos estabelecidos para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), traduzidos na forma do seu Regimento Interno. Essa normatização forneceu grandes incentivos aos constituintes para introduzirem textos de natureza específica e controversa na Lei Maior. Desse modo, engessou-se formalmente a agenda governamental futura, exigindo uma atuação forte do Poder Executivo na formação de novas maiorias parlamentares para cada tentativa de reforma.

É interessante notar que não está apenas na agenda de reformas do Governo a iniciativa de aprimorar o texto constitucional. Na verdade, tal aprimoramento poderia ser tratado também como iniciativas que visem resgatar aspectos intrinsecamente constitucionais da Carta Magna. Em outras palavras, descongestionar a Constituição dos dispositivos afetos ao jogo político, a políticas públicas. Chamaremos esse processo de “desconstitucionalização”.

Couto e Arantes (2006) realizaram vários estudos sobre as emendas constitucionais (PECs) propostas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, procurando justamente entender o *modus operandi* da Constituição e suas repercussões nas estratégias adotadas nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Os autores criaram uma metodologia para estudar em que medida o texto constitucional contempla políticas públicas, elaborando critérios objetivos de interpretação do significado do texto constitucional.

Neste trabalho, nos basearemos na tipificação construída a partir da análise constitucional de Couto e Arantes. Entretanto, tomaremos um caminho diferenciado. Enquanto os citados autores focaram suas análises sobre o texto constitucional promulgado, procuraremos estudar o desenvolvimento de propostas constitucionais ao longo do processo legislativo. Assim, propomos a utilização dessa metodologia dentro de uma perspectiva dinâmica, de modo a detectar os fatores explicativos do fenômeno da constitucionalização e da desconstitucionalização de textos cujo perfil seja de políticas públicas.

Nossa análise se fixará sobre o “Sistema Financeiro Nacional”, tema esse que passou por um processo de constitucionalização, advindo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e, posteriormente, de desconstitucionalização, concretizado a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 40, de 2003. Para os propósitos desse trabalho, focalizaremos o estudo sobre as discussões que giraram em torno do polêmico art. 192. Nesse sentido, esse tema nos propicia fazer um interessante estudo de caso, por meio do qual será possível analisar um ciclo completo de constitucionalização e desconstitucionalização. É preciso evidenciar que a PEC nº 21, de 1997, que deu origem à EC nº 40, originou-se no Congresso Nacional. Desse modo, será interessante tirar o foco sobre as PECs de iniciativa do Poder Executivo, observando a dinâmica própria do Congresso Nacional.

Além da introdução e das considerações finais, o trabalho se divide em cinco partes. Na primeira, apresentaremos um modelo analítico, a partir da pesquisa de Couto e Arantes (2006), que nos permitirá verificar o fenômeno da constitucionalização das políticas de governo no Brasil pós-1988. Tal modelo fundamenta-se em critérios que diferenciam dispositivos de natureza constitucional daqueles com perfil associado a políticas públicas. Em seguida, estudaremos a dinâmica dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e seu significado na redação original do art. 192. Na terceira parte realizaremos uma avaliação detalhada dos dispositivos desse artigo, aplicando os critérios do modelo analítico para avaliar a consistência do processo de constitucionalização do Sistema Financeiro Nacional (SFN). A quarta parte será dedicada à delegação legislativa, fenômeno por meio do qual se construiu forte resistência para a regulamentação do SFN. Na quinta parte nos dedicaremos à análise da tramitação da PEC nº 21, de 1997, com base nos critérios estabelecidos pelo modelo analítico proposto pelo trabalho.

1. Constituição *versus* políticas públicas

Para compreender a dinâmica política das democracias é fundamental verificar e distinguir como se articulam as regras do jogo político, a competição pelo poder e as escolhas (de eleitores e representantes). Couto e Arantes (2006) defendem que essa articulação dá-se em três dimensões:

- a) Estrutura do sistema político, normas constitucionais ou pacto constitucional (*polity*);
- b) Dimensão dinâmica do processo democrático: a competição política (*politics*);
- c) Decisões governamentais (*policy*)¹.

As normas constitucionais definem a estrutura do sistema político, estabelecendo as condições gerais de seu funcionamento. Por isso mesmo, caracterizam-se por uma maior generalidade, definindo os pressupostos básicos do jogo político, assim como os limites deste e de seus resultados.

A competição política constitui o próprio jogo e nela estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões. É também no âmbito desta competição que se definem, nos limites das regras estabelecidas, os que ganham e os que perdem, os que ocuparão os cargos públicos (eletivos ou não) e os que ficarão excluídos do poder, os aliados e os adversários, etc.

Por fim, há a importante dimensão da tomada de decisões sobre as ações de governo, as políticas públicas. Espera-se que sejam objeto de disputas e que, por isso, tenham um caráter discutível, gozando apenas de uma relativa estabilidade. Enquanto as normas constitucionais constituem a base para o jogo político, as decisões de política representam os resultados concretos, produzidos em meio ao conflito e à controvérsia.

O quadro 1, abaixo, resume a natureza e as características principais dessas três dimensões do processo político democrático.

Quadro 1
Natureza das dimensões do processo político democrático

Dimensão	Natureza	Denominação	Característica Substantiva	Característica formal
Normatividade Constitucional	Regras gerais do jogo político (Estrutura)	<i>Polity</i>	Pacto entre os diversos atores políticos	Generalidade, relativa neutralidade
Embates e Coalizões Políticas	Jogo político	<i>Politics</i>	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito ou cooperação
Normatividade Governamental	Resultados do jogo político (Conjuntura)	<i>Policy</i>	Vitória/derrota de diferentes atores políticos	Especificidade, controvérsia

Fonte: Couto e Arantes, 2006.

Na medida em que definem os parâmetros, princípios e limites do jogo político, as normas constitucionais devem ter caráter genérico, pois medidas específicas para sua efetivação serão tomadas conjuntamente, tendo em vista as circunstâncias particulares com as quais terão que lidar os governos.

Condição básica do jogo político, resultantes de um pacto social, as normas constitucionais encarnam a própria estrutura do Estado. São, portanto, normas que, em princípio, não estão sujeitas à discussão cotidiana. Decorrentes de um momento inaugural constituinte, espera-se que estejam protegidas contra modificações frequentes. Assim, o grau de consenso necessário a decisões de tipo constitucional deve ser muito mais amplo do que aquele aplicável às decisões da política governamental.

Couto e Arantes (2006) defendem ser possível distinguir no interior de uma constituição escrita aspectos fundamentais do ordenamento político relativos à estrutura do Estado (*polity*) daqueles outros que, embora se refiram às *policies*, foram contemplados no texto constitucional e assemelhados formalmente aos princípios da *polity*. Para esse propósito, os autores elaboraram uma metodologia que elege critérios objetivos para identificar os dispositivos típicos da *polity* e, por exclusão, revelar aqueles que poderiam ser considerados veículos de *policy*. Optaram, assim, por não tratar da dimensão dinâmica do processo democrático, a *politics*, concentrando a atenção na hierarquia normativa que distingue as demais dimensões do processo democrático.

Para elaborar esses critérios, os autores partem do pressuposto de que “a estrutura constitucional se alicerça sobre um indispensável consenso mínimo dos diversos atores políticos quanto a seus aspectos centrais”, bem como supõem, ao contrário do perfil estabelecido no Brasil, que as normas constitucionais devem estruturar o sistema político, “estabelecendo condições gerais para seu funcionamento” (COUTO; ARANTES, 2006, p.46-47). Eles dividem os critérios em dois níveis: critérios substantivos, que lidam com o corpo fundamental de cada dispositivo constitucional, ou seja, de sua matéria, e critérios formais ou operacionais, que dizem respeito ao nível de consenso e de abrangência do texto. A seguir, passaremos a descrever cada um desses critérios.

¹ Os autores definiram as três dimensões da política utilizando termos da língua inglesa em decorrência da falta de termos apropriados e claramente diferenciados na língua portuguesa para cada uma delas.

1.1 Critérios Substantivos

a) Definições de Estado e Nação

Constituem decisões que definem o regime do Estado como republicano ou monárquico, a organização federativa ou unitária, o exercício direto e/ou por via representativa do poder político pelo povo, a noção de nacionalidade e a estrutura do aparato estatal.

b) Os direitos individuais fundamentais

São aqueles direitos caracterizados pelas condições básicas do exercício da cidadania individual, como as garantias da liberdade civil e os direitos políticos de participação democrática².

c) As “regras do jogo”

Pode-se afirmar que são as regras que organizam os processos de participação e competição políticas que incluem (i) a divisão de prerrogativas e funções entre os atores institucionais, (ii) as regras operacionais do processo decisório dentro de cada um dos poderes da União e (iii) os tempos e prazos que balizam tais processos.

d) Direitos materiais

Em todos os países que recentemente adotaram princípios liberal-democráticos, parcelas importantes de direitos sociais foram incorporadas nos capítulos constitucionais destinados aos direitos e garantias fundamentais, tratando de avançar na direção da igualdade, impondo obrigações ao Estado. Por estas razões, Couto e Arantes (2006) incorporaram um quarto critério de definição de *polity*: os dispositivos que caracterizem os direitos materiais orientados para o bem-estar e a igualdade, assim como as funções estatais a eles associadas.

1.2 Critérios formais ou operacionais

Os autores alertam para o fato de que ao se constitucionalizar normas que podem ser temas do jogo político ordinário, estipula-se *a priori* e de forma rígida aquilo que seria passível de mudanças frequentes, constringendo-se a liberdade dos atores na *politics* cotidiana. Estabelecem, assim, dois outros critérios de separação entre princípios da *polity* e de *policy*.

² Couto e Arantes (2006, p. 50) advertem que “que esse critério minimalista afasta da definição constitucional da *polity* os direitos substantivos, individuais e sociais, que normalmente vêm acompanhados de normas constitucionais programáticas”. Os autores evitaram confundir o que chamaram de “direitos individuais de proteção” (contra o Estado e também contra outras pessoas) e de participação na esfera política, com os direitos dependentes de promoção por meio de políticas governamentais.

a) Critério de Generalidade

Por este critério os dispositivos constitucionais muito específicos não seriam classificados como *polity*. O critério de especificidade relaciona-se com o fato de que o texto pode sofrer alterações sem que isso ponha em risco sua unidade e aplicação. A adoção desse tipo de critério também revela a preocupação de que dispositivos dessa natureza, quando ganham *status* constitucional, podem “criar obstáculos à gestão política conjuntural, na medida em que podem engessar a ação dos governantes e/ou dos atores sociais diante de situações imprevistas, mudanças de condições sociais, novas tecnologias etc (...) a Constituição pode acabar se tornando não um instrumento que confira maior segurança à sociedade, mas que a impeça de dar cabo de seus problemas em tempo hábil e com a precisão necessária, devido ao congelamento constitucional de diversos assuntos” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 52).

b) Critério da Controvérsia

O critério da controvérsia dispõe que aqueles dispositivos cujo conteúdo for tipicamente objeto da controvérsia político-partidária cotidiana, dizendo respeito às plataformas governamentais apresentadas pelos partidos em seu embate pelos postos de governo, também não devem ser classificados como *polity*. Ao ser constitucionalizado texto típico de *policy*, restringe-se excessivamente a possibilidade de que à alternância dos partidos e das lideranças no governo corresponda a uma modificação das políticas públicas implementadas. Sendo demasiada, tal restrição impede que a própria vontade popular se manifeste periodicamente por meio das ações dos representantes eleitos. Nas palavras de Couto e Arantes (2006, p.52), “a vontade momentânea de uma maioria conjuntural impõe-se no longo prazo às futuras maiorias, cerceando-lhes”. Explicam ainda os autores que as oscilações decorrentes da competição eleitoral e política refletem-se diretamente sobre o ciclo de políticas públicas conforme podemos observar nos dois aspectos a seguir:

- (i) A alternância de partidos no governo é uma condição do regime democrático, a variação das *policies* é uma consequência prática desse princípio;
- (ii) A possibilidade de que tal variação de *policies* ocorra é, portanto, pré-requisito da competição política.

Os autores chegaram a resultados muito interessantes. A pesquisa revelou, dentre vários outros aspectos, que aproximadamente 31% dos dispositivos constitucionais apresentam características de *policies*. Dentre os títulos da Constituição, as “Disposições constitucionais

gerais” e a “Ordem econômica e financeira” foram aqueles que apresentaram maior frequência de *policy*, com aproximadamente 70% do seu texto.

1.3 Adaptações ao modelo

A partir de 1988, a supremacia formal que a Constituição passou a desfrutar foi também acompanhada de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios (BARROSO, 2006).

Independentemente do fato de a nossa Lei Maior incorporar em seu texto inúmeros temas ligados aos ramos infraconstitucionais do Direito, é inegável constatar sua capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas em direção a novos avanços. No modelo elaborado por Couto e Arantes (2006) não foi cotejado esse efeito simbólico como uma característica substantiva dos dispositivos constitucionais. No entanto, no caso brasileiro, esse componente tem capacidade de promover a adesão ao pacto político e democrático, facilitando a cooperação no jogo político (*politics*).

Nesse sentido, julgamos necessário incluir outro critério na composição do modelo analítico: **a consagração de valores ou fins públicos**. Alguns exemplos definem bem como esse critério se caracteriza: cláusulas como “dignidade da pessoa humana”, “razoabilidade”, “solidariedade” e “eficiência”. Assim, a menor densidade jurídica de tais normas impede que delas se extraia a solução completa das questões sobre as quais incidem, indicando de forma inequívoca a necessidade de remetê-la à legislação infraconstitucional e, portanto, ao jogo político e democrático (*politics*).

O reforço dos valores ou dos fins públicos ganha relevância quando, como afirma Barroso (2006), a Constituição passa a ser também um parâmetro de interpretação para os demais ramos do Direito. Assim, o perfil do dispositivo constitucional subordina a elaboração e a interpretação de lei em dois estágios:

- a) Antes de elaborar ou aplicar uma norma, o ator político deverá verificar se ela é compatível com a Constituição, porque se não for, não deverá fazê-la incidir;
- b) Ao aplicar a norma, o intérprete deverá orientar seu sentido e alcance à realização dos fins constitucionais.

Barroso (2006, p.28) sentencia: “a Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema”.

Os critérios descritos ajudam a compreender as agendas de reformas. Não obstante, entendemos que eles podem ser igualmente bem utilizados ao se levar em conta o movimento intrínseco ao processo legislativo, seja nos trabalhos da ANC, seja nas discussões das propostas de emenda à Constituição. Ao incluir essas etapas da formação do texto da Carta Magna estaremos empregando a metodologia de forma dinâmica, não apenas pelo fato de observar a transformação da redação ao longo dos anos, mas, principalmente, por incorporar na análise a dimensão *politics*. É justamente na etapa do processo legislativo que se verifica o relacionamento entre os atores políticos.

Assim sendo, a análise da *politics* envolvida nas atividades da Constituinte acerca do tema “sistema financeiro”, trará importantes explicações sobre o texto que resultou no art. 192, uma vez que o que resultava mais controverso e sujeito conflitos era justamente saber “o que” colocar no texto constitucional, ou seja, que matéria deveriam se sujeitar a um processo de constitucionalização. Outrossim, em cada etapa de trabalho da ANC, a avaliação crítica com base na distinção entre *polity* e *policy* será um elemento relevante para entendermos o processo de (des)constitucionalização relativamente ao nosso tema: o sistema financeiro.

2. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e o sistema financeiro

Para compreender as preferências dos constituintes na avaliação das alternativas vencedoras que definiram o texto constitucional, deve-se levar em consideração a forma de organização dos trabalhos legislativos.

Conforme já mencionamos, existe um forte consenso de que as regras internas da ANC determinaram o formato e o nível de constitucionalização dos assuntos em debate. Essas regras tiveram como inspiração a necessidade de se promover a participação de todos os parlamentares no processo constituinte, norteadando a criação de um Regimento Interno cuja ênfase foi na execução de trabalhos descentralizados em comissões e subcomissões. Além disso, “cada constituinte tinha o direito de apresentar as sugestões que quisesse” (CARDOSO, 2006, p.108).

Os parlamentares se encaminharam para as comissões e subcomissões de acordo com a representação de seus interesses, obviamente observando a visibilidade que teriam tendo em vista que os trabalhos das subcomissões seriam abertos à participação de diferentes representantes da sociedade civil. Conforme ressalta Gomes (2006), as comissões e subcomissões eram espaços menores em relação ao Plenário, repercutindo em menores custos de aprovação das matérias. Quando as comissões apresentam um elevado grau de autonomia,

elas passam a ser o eixo estruturador das atividades legislativas na medida em que ele assegura ganhos de troca em termos distributivistas com maior eficiência.

Conquanto sejam mais autônomos em relação ao plenário e aos líderes partidários, as subcomissões/comissões seriam constrangidas pelas preferências de eleitores e de grupos mais organizados. Como frequentemente se comportam em observância às possibilidades de reeleição, congressistas seriam alocados nas comissões por meio de um mecanismo natural fundado na adequação entre a jurisdição da comissão e a probabilidade de aprovar dispositivos constitucionais de interesses de sua base eleitoral. Desse modo, quando uma comissão tem um alto grau de autonomia, os incentivos para que os vários representantes de diferentes interesses tentem inserir suas demandas na Constituição são maiores. A estruturação dos trabalhos constituintes incentivou esse tipo de ação.

Ademais, o texto do Regimento Interno estabeleceu quais seriam as comissões e subcomissões que funcionariam. Conforme o transcurso dos trabalhos, essa definição acabaria predefinindo “a divisão de capítulos da Constituição, tal como acabaria se mantendo na Carta” (CARDOSO, 2006, p.108). Acreditamos, nesse particular, em um efeito não previsto do Regimento Interno, construído para ampliar o debate sobre todas as questões nacionais consideradas prioritárias e, a partir daí, realizar a “engenharia constitucional”. Esse pensamento era bastante pretensioso, uma vez que a “classe política, que antes dos militares já não participava da formulação de políticas públicas, hibernou no período autoritário” (NÓBREGA, 2005). A ânsia de legislar por meio da Constituição era enorme.

Dessa forma, o aprofundamento sobre temas como “sistema financeiro”, “saúde, seguridade e meio ambiente” naturalmente constituiria forte desafio aos parlamentares no tocante à definição de preceitos do tipo *polity*, uma vez se tratarem de itens que naturalmente fazem parte da agenda de governo, de *policy*.

2.1 O trabalho das comissões temáticas

Particularmente no aspecto na ordem econômica, o período da Constituinte ainda foi marcado por um modelo de Estado e de desenvolvimento econômico que havia alcançado sucesso, mas que já mostrava fortes marcas de esgotamento: o nacional-desenvolvimentismo. Estados com desenvolvimento mais amadurecido já promoviam a construção de um novo modelo, orientado para o mercado e mais adaptado às novas condições do ambiente econômico internacional.

Outra questão relevante foi o momento da instalação da ANC, que era de crise econômica e social. O Plano Cruzado havia fracassado, os estados passavam por profunda

crise financeira e a inflação mensal superava 20%. Ademais, pairava sobre os constituintes recém eleitos a ideia de “garantismo”, expressão criada por Nóbrega (2005) que significa a determinação de proteger a sociedade contra futuras violações de direitos civis, políticos e sociais ocorridas durante o governo militar. Portanto, era natural que a Constituinte fosse vista como solução para todos esses problemas.

No campo institucional, a “herança da ditadura” se expressava na figura do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão que comandava (e até hoje comanda) as diretrizes da política econômica, quase sempre dominado pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. Isso se explica pela facilidade de implementação das ações econômicas mais tempestivas e técnicas, e de um distanciamento estratégico do jogo político-partidário.

O tema “sistema financeiro” foi objeto dos trabalhos de uma subcomissão específica, a Subcomissão do Sistema Financeiro (SubSF), a qual fazia parte da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF). A sua relatoria ficou a cargo do então Deputado Fernando Gasparian (PMDB).

Sem aderir à tese que divide os constituintes entre “progressistas” e “conservadores”, é interessante notar que a escolha da relatoria da subcomissão tenha recaído justamente em Fernando Gasparian, ex-Ministro da Indústria e Comércio na administração de João Goulart, industrial que lutava pelo ajustamento estrutural do sistema industrial, agrícola e comercial, inclusive o do comércio exterior. Gasparian ajudou a criar, na década de 1970, dentro do MDB, a ala denominada “MDB autêntico”, que tinha por objetivo opor-se a qualquer política que preconizasse intenções de privatização e desnacionalização, bem como a prática de pagamento da dívida externa.

Embora se saiba que o perfil ideológico de um relator de comissão não é determinante para emplacar uma medida, é inquestionável a elevada influência que ele apresenta sobre os debates da matéria. Apesar do perfil declaradamente nacional-desenvolvimentista do relator, a condução dos trabalhos foi realizada de maneira bastante plural e transparente. Na fase de instrução da subcomissão foram convidados profissionais dos mais diferentes perfis ideológicos, o que trouxe, sem dúvida, muita riqueza em todos os debates sobre as questões atinentes ao sistema financeiro³.

O relatório aprovado pela subcomissão (Brasil, 1987, Vols. 156 e 158) traçou um diagnóstico sobre a temática, do qual destacaremos os itens a seguir.

³ Compareceram aos debates 34 expositores, entre os quais podemos destacar: Carlos Langoni, Dércio Munhoz, André Lara Rezende, Ignácio Rangel, Walter Barelli, André Franco Montoro Filho, Carlos Lessa, Roberto Bornhausen e Dionísio Dias Carneiro.

- a) O papel social da intermediação financeira. O relator acusava as instituições financeiras de agirem contra os interesses maiores da sociedade, (i) sendo incapazes de se submeterem a metas de desenvolvimento econômico e de redução das desigualdades sociais, (ii) por atuarem apenas nos negócios de curto prazo e de não se preocuparem em reduzir custos de intermediação.
- b) A legislação deficiente. A legislação foi apresentada como omissa, condescendente com a impunidade e representava verdadeira “usurpação da competência legislativa que deveria caber ao Congresso”. Também criticou fortemente o CMN (“apenas se dedica a homologar decisões tomadas”, “conselho sem qualquer representatividade”), a autorização por meio de cartas patentes⁴, (“sistema cartorial que impediu a expansão de bancos pequenos e médios”) e a presença de maiores restrições legais à presença de bancos estrangeiros (“não incorporam nem capital, nem tecnologia à economia brasileira”).
- c) Concentração e oligopólio. Sugeriu o relator que a concentração de capital bancário brasileiro induziria “o surgimento de acentuada dependência do capital industrial (...) que tende cada vez mais para acordos de monopólio”.
- d) Síndrome da rentabilidade. O relatório incrementa a crítica sobre as instituições financeiras, especialmente as privadas, afirmando que não permitiam condições de financiamento de longo prazo. Apresenta, por fim, como corolário de todos os problemas apresentados, a questão da elevada taxa de juros.

O diagnóstico apresentado pelo relator da subcomissão, no que concerne ao sistema financeiro, apresentou as instituições financeiras como os alçozes dos problemas relativos ao setor produtivo. Ao longo das audiências com os expositores, percebeu-se claramente a preocupação do relator e de alguns constituintes sobre (i) o instituto das cartas patentes (ii) direcionamento da poupança nacional para financiamentos de longo prazo, (iii) restrições sobre a participação de bancos estrangeiros, (iv) a proibição da cobrança de juros reais superiores a 12% ao ano e (v) a extinção do CMN. Excluindo o primeiro assunto, os demais não contavam com a opinião majoritária favorável dos expositores. Não é difícil supor que o “espírito do garantismo” predominou nas conclusões do relator. Entretanto, sua posição não era majoritária na subcomissão.

No preâmbulo das sugestões da subcomissão, ficou registrado que “a Constituição deverá abrigar, no tocante ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), apenas os preceitos fundamentais, que resistam ao tempo e sirvam de balizamento à legislação ordinária, principalmente porque, logo após o encerramento dos trabalhos da Assembleia Nacional

⁴ A operação dos bancos era autorizada pelo Banco Central a partir da concessão de uma carta-patente, que passou a ser um valor significativo do negócio. Como a concessão de novas autorizações era limitada, a

Constituinte, o Congresso haverá de encetar completa revisão desse importante setor da vida brasileira.” Desse modo, observa-se que os constituintes, até aquele momento, não apresentavam a pretensão em firmar, necessariamente no texto constitucional, as sugestões propostas. Houve, sim, uma tentativa de definir princípios constitucionais, ao estabelecer o caráter social das atividades financeiras e buscar reforço no papel do Congresso Nacional de legislar sobre matéria financeira.

Nesse sentido, o anteprojeto aprovado não contemplou a limitação das taxas de juros a 12% a.a., chegando-se ao entendimento de que seria matéria a ser tratada por lei ordinária⁵. Também foi aprovada no anteprojeto a extinção do CMN. Esta medida também tinha um forte significado simbólico: retirava “entulhos” do antigo regime que, na visão dos constituintes, representavam forte restrição aos princípios democráticos, uma vez que àquele conselho atribuíam-se competências indevidas, em prejuízo da ação do Congresso.

Esses aspectos somente reforçam a grande dificuldade dos constituintes em definir dispositivos associados a uma temática que, na essência, tem caráter de *policy*. A grande quantidade de trabalho e as atenções voltadas para o Congresso de certa forma pressionaram os constituintes a prestarem contas perante seus eleitores e os grupos de interesse a eles vinculados. A hipótese da atomização dos trabalhos também fica bem registrada nos trabalhos da SubSF.

Ao ser encaminhado à CSTOF, o anteprojeto da SubSF foi revisado, sendo conservado quase totalmente na sua essência. Apesar do trabalho de depuração e de organização do texto, por meio do qual muitas questões foram efetivamente eliminadas no anteprojeto da SubSF⁶, os debates não conseguiram superar o dilema da definição entre dispositivos do tipo *polity* e do tipo *policy*. O então Deputado José Serra já tentava se antecipar a esse dilema, quando propôs, no texto, a criação de uma “lei do sistema financeiro”, com vistas a estabelecer as novas regras pertinentes à organização e ao funcionamento desse sistema. Conforme registra, o “eixo da reformulação e da consolidação desses corpos legais deverá ser a promoção do desenvolvimento equilibrado, com juros compatíveis com a produção; (...) e inibição da especulação produtiva como prática generalizada na vida econômica do País” (BRASIL, 1987, Vol. 145, p. 6).

possibilidade de obter uma carta-patente passou a ser um dos atrativos maiores para os bancos que compraram instituições falidas ou em dificuldades nos anos 70 e 80.

⁵ Veremos, em seguida, que esse entendimento não teve força suficiente para ganhar a adesão dos parlamentares até o fim da Constituinte.

⁶ O então relator, Deputado José Serra, optou por retirar do texto a extinção do CMN, decisão que foi aprovada pelos integrantes da comissão. Serra não era a favor daquele conselho: apesar de ser “bastante aceitável”, entendia que a extinção do CMN “somente teria sentido no âmbito de uma reforma do Sistema Financeiro Nacional” por meio de projeto de lei ordinária.

Ainda assim, Serra afirma que o trabalho da CSTOF foi parcial, delegando às etapas seguintes da Constituinte uma melhor definição dos dispositivos que efetivamente seriam constitucionais. Fica evidente essa estratégia quando afirma ter “(...) plena consciência de que determinadas disposições do Anteprojeto deveriam figurar em leis complementares ou ordinárias, mais do que no texto constitucional. Mantive-as, porém, a fim de que o pensamento dos membros da Comissão Temática fosse expresso de forma mais clara na atual fase do nosso trabalho, na expectativa de que, nas etapas posteriores do processo constituinte, seja possível dar tratamento mais adequado a esse problema, comum a outras comissões. É minha opinião que deve figurar, ao lado do texto constitucional propriamente dito, o conjunto de normas que a Assembleia Nacional Constituinte considere mais pertinentes a leis, e que deverá ser obrigatoriamente adotado quanto tais leis forem elaboradas.” (BRASIL, 1987, Vol. 145, p.7).

2.2 O Plenário da ANC e o texto que deu origem ao art. 192

À forma descentralizada das comissões seguiu-se uma nova etapa, igualmente prevista pelo Regimento Interno da ANC, que centralizou o processo de votação em uma única comissão, a de Sistematização. De forma semelhante ao que ocorreu com relação às comissões, a Comissão de Sistematização (CS) atuou de forma bastante independente, pouco refletindo o espectro partidário e a representação do plenário⁷. Da Comissão de Sistematização, com 93 membros, participavam todos os relatores das 24 subcomissões mais os oito presidentes e os oito relatores das comissões temáticas. Julgamos que esse foi um dos motivos pelos quais Serra decidiu estrategicamente postergar as discussões na CSTOF para a etapa da Comissão de Sistematização, na qual, teoricamente, haveria maior possibilidade de consenso.

Gomes (2006) cita dois aspectos que reforçam a tese de que havia sido dado a uma minoria um poder muito maior que o de sua representação em plenário da Constituinte. Primeiramente, a indicação dos membros das comissões era realizada pelos líderes partidários, respeitando-se a proporcionalidade na ANC. Mário Covas havia indicado membros do PMDB que eram vistos como mais “progressistas” do partido não apenas para compor, mas para serem relatores nas subcomissões e nas comissões temáticas. O então deputado Nelson Jobim indicava que “a Comissão de Sistematização tinha sido planejada para evitar a predominância de conservadores, pois já se sabia que o Senador Bernardo Cabral

⁷ Segundo Gomes (2006), a “dispersão das forças conservadoras no início do jogo democrático deu uma posição vantajosa aos progressistas no momento da elaboração do Regimento Interno, reforçada por outro fato. Com os primeiros resultados dos trabalhos constituintes, tornou-se cada vez mais claro que a Comissão de Sistematização apresentava uma sobre-representação das forças progressistas quando comparada ao Plenário”.

(PMDB) iria ser designado como relator. Supostamente, Cabral não estava associado com o grupo mais progressista da Assembleia Nacional Constituinte” (GOMES, 2006, p.219).

Essa situação provocou um forte movimento por parte do “Centrão”⁸, coalizão suprapartidária descontente com aspectos substantivos do Projeto de Constituição, bem como com o excesso de poder nas mãos da CS. O Centrão tentou influenciar os trabalhos da CS, pressionando por maior espaço e influência. Em um primeiro momento, o esforço dessa coalizão de veto não foi suficiente, pois o texto da CS foi aprovado, apresentando o projeto de constituição conhecido como “Projeto-A”, com 496 artigos.

Tendo em vista essa vitória parcial, que permitiu a inserção de vários pontos no Projeto que não refletiam a preferência majoritária das forças políticas no Congresso, o Centrão concentrou esforços para mudar as regras da Constituinte. Dessa segunda investida resultou a aprovação do segundo Regimento Interno, o qual restabelecia o direito dos parlamentares de apresentar emendas e destaques de votação em plenário, para qualquer parte do texto, bem como a exigência de que todo e qualquer dispositivo do projeto de Constituição demandasse aprovação da maioria absoluta do Plenário. Esse fato provocou a retomada do processo constituinte praticamente ao nível inicial.

Desde o início de sua formação, o Centrão influenciou os trabalhos da CS, reforçado pela postura mais conservadora do relator, Bernardo Cabral. Com relação aos artigos sobre o sistema financeiro, o texto apresentou acréscimos pontuais, entretanto, de impacto significativo. Modificou-se a alusão à lei do sistema financeiro, impondo a conhecida exigência de que esse tema deveria ser regulado por lei complementar. Além disso, determinou-se que tal lei também dispusesse sobre critérios de transferência de poupança de regiões de renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento. Como se observa, esse dispositivo contraria todos os critérios que o identificariam como típicos de *polity*⁹. Assim, no que concerne ao sistema financeiro, o Projeto-A não significou avanços. A “estratégia de Serra” foi atropelada pela mobilização do Centrão.

A partir de então, novas rodadas de emendas foram apresentadas, e os processos de votação do 1º e 2º turnos do Projeto ocorreram ao longo do ano de 1988. A retomada do processo de votação, ponto a ponto, reforçou, conforme indica Couto (1998), a inexistência de uma coalizão parlamentar majoritária e propositiva na Constituinte, cujos trabalhos foram

⁸ O “Centrão” formou-se a partir de outubro de 1987 e era composto por 80 constituintes do PFL, 43 do PMDB, 19 do PDS, 6 do PTB, 3 do Partido Democrata Cristão (PDC) e 1 do PL (CARDOSO, 2006).

⁹ Mais adiante, analisaremos todo o texto à luz desses critérios.

caracterizados pela atomização, contribuindo para a constitucionalização de diversas matérias estranhas ao perfil *polity*.

O forte exemplo desse novo movimento foi a surpreendente aprovação da fixação da taxa de juros reais em 12% a.a., por conta de um destaque para a votação da Emenda nº 2043-7 de ninguém outro que o próprio Fernando Gasparian. A emenda foi aprovada com 314 votos a favor, 112 contra e 34 abstenções.

3. Radiografia do art. 192

Não se pode dizer que houve a construção de uma nova ordem econômica ou de uma nova coalizão hegemônica que desse sustentação à Constituição de 1988. Ela foi o resultado de forças que compunham a antiga aliança desenvolvimentista que se conservou no poder, mas que não apresentava estrutura ou direção definida (COUTO, 1998).

O Sistema Financeiro Nacional passou a ser um assunto com *status* constitucional, passando a ser regido pelo art. 192 da Carta Magna. Como se verificou, ainda não havia sido construído, até aquele momento, um consenso, apesar de já estarem presentes novas condições econômicas nacionais e internacionais que colocavam em xeque o modelo de Estado até então vigente.

Da leitura do *caput* do art. 192, podemos identificar dois princípios que poderíamos, *grosso modo*, classificar como tipicamente constitucionais (*polity*) e que poderiam disciplinar as normas de caráter infraconstitucional do sistema financeiro: (i) a promoção de desenvolvimento equilibrado e (ii) o atendimento aos interesses da coletividade.¹⁰

Com relação ao primeiro princípio, a Constituição dá grande ênfase à questão do desenvolvimento, e, conforme também se verifica no art. 192, o sistema financeiro deve ser estruturado de modo a promover o desenvolvimento equilibrado do país. O termo “desenvolvimento equilibrado” apresenta várias facetas, como o equilíbrio monetário, buscando a coordenação entre o desenvolvimento com o combate à inflação, o equilíbrio regional, o equilíbrio social, com vistas à redução das desigualdades sociais, entre outros. Como se observa, é um princípio que se ajusta a diversas interpretações, suscitando naturalmente uma regulamentação por meio de diversas leis.

¹⁰ Nóbrega (2005), de maneira contundente, afirma que não é a inserção desse ou daquele tipo de princípio que terá a capacidade de mover a formulação de políticas públicas. Embora racional, entendemos que essa crítica ignora efeito balizador que a Constituição pode exercer sobre a formulação de políticas públicas inseridas na legislação infraconstitucional, bem a base interpretativa oferecida ao Judiciário quando este é chamado a se pronunciar sobre atos do Executivo.

O segundo princípio, relativo ao interesse da coletividade, remete-se ao fato de que os constituintes desejaram que o sistema financeiro obedecesse a um interesse afeto a um ente coletivo, a toda a sociedade. Com relação aos interesses individuais dos detentores do capital das instituições financeiras, ou mesmo seus clientes, esses podem ser defendidos, desde que não assumam posição contrária ao coletivo.

A menção do *caput* do art. 192 de que o sistema financeiro “será regulado em lei complementar” indica as regras do jogo para a disputa em torno da legislação infraconstitucional que deveria disciplinar a matéria. Entretanto, gerou forte polêmica e críticas. Em primeiro lugar, em vista da quantidade e complexidade das matérias agregadas ao funcionamento do sistema financeiro, suscitou-se uma dúvida: afinal, a regulamentação do setor deveria ser realizada por uma ou por várias leis complementares? Este aspecto passou despercebido entre os constituintes, que não puderam prever as consequências dessa redação. A questão também não era unânime entre os juristas. Dispor de uma única norma era uma missão muito difícil, despendendo um trabalho equivalente à elaboração de um código sobre o mercado financeiro — e códigos demoram anos para serem aprovados, embora observem um trâmite especial (LOBATO NETO, 2004).

Os textos dos incisos do art. 192 ajudam a explicar essa controvérsia. Os constituintes salpicaram o art. 192 com vários temas, que variavam em grau de especificidade e que estavam longe de esgotar o tema. Logo, fazer constar algo no art. 192 significou vitórias particulares de alguns parlamentares ou mesmo de grupos de pressão.

No caso do inciso I, que estabeleceu a figura dos bancos múltiplos, instituições que atuam nos diversos segmentos do sistema financeiro, embora sua redação observasse a evolução do mercado financeiro internacional, o efeito que desejava já havia ocorrido antes mesmo da promulgação da Carta, por meio da Resolução do CMN nº 1.524, de 21/9/1988, demonstrando a total desnecessidade de constar na Lei Maior.

O inciso II trata de matéria relativa a seguros e previdência, a qual possui forte ligação com o mercado financeiro e de capitais. No entanto, existem centenas de particularidades que exigem aparatos legais próprios e, portanto, uma legislação à parte. A natural conexão com o mercado não era fator suficiente para justificar sua inserção no capítulo destinado ao sistema financeiro.

Os incisos III e VI tratam, respectivamente, das condições do capital estrangeiro participar do SFN e da criação de um fundo ou seguro para proteção da economia popular. A forte desconfiança e o tom de crítica em relação às ações do Banco Central provocaram a

inserção desses incisos. Cada um deles apresentou uma redação bem particular, procurando tirar espaço de discricionariedade do Governo em relação a esses temas.

Os incisos IV e V dizem respeito à estrutura organizacional do Banco Central, temas que foram inseridos sem qualquer relação com os demais. Tudo indica que eles também representaram tentativa da retomada da discussão do papel e da estrutura do Banco Central no âmbito do Legislativo. Embora sejam matérias relevantes quanto ao papel do Estado acerca do sistema financeiro, pode-se afirmar que esses dispositivos foram inócuos, já que estavam disciplinados na legislação infraconstitucional que haveria de ser recepcionada pela Constituição (referimo-nos à Lei nº 4.595, de 1964).

O inciso VII se refere à restrição da transferência de poupanças de regiões mais pobres para outras com maior desenvolvimento. Trata-se de uma clara pretensão de que as intenções do legislador se imponham à realidade econômica e financeira do País. Desenvolvimento regional se faz por meio de políticas públicas, de incentivos, e não com a imposição de restrições, ainda que determinadas constitucionalmente.

A presença do inciso VIII, que versa sobre o funcionamento das cooperativas de crédito, tenta responder a uma suposta contradição com o inciso XVIII, do art. 5º da Constituição, que estabeleceu uma ampla e irrestrita liberdade à criação de cooperativas. Desse modo, ao longo das etapas de votação, os Constituintes entenderam ser importante deixar claro no texto que as cooperativas de crédito deveriam apresentar condições mínimas para um bom funcionamento.

A inclusão dos três parágrafos, além de não ter sido determinante para a melhoria da legislação financeira, representou fortes entraves à proposição de leis regulamentadoras do sistema financeiro.

O § 1º, que pôs fim à utilização das cartas patente para o funcionamento de instituições financeiras, foi consequência da forte oposição apresentada pelos constituintes em relação a esse instrumento. Mas, se o debate foi promissor no sentido de reduzir distorções do sistema financeiro, a introdução do dispositivo na Constituição foi totalmente ineficaz, tendo em vista o fato de que o processo de concentração das empresas do sistema financeiro em escala mundial, que ganhou contornos particulares no Brasil, principalmente após o Plano Real, não tinha condições de ser totalmente controlado pelo Estado. Trata-se de evidente dispositivo associado a decisões de política, e não um princípio constitucional.

O § 2º revela a preocupação dos constituintes em relação ao equilíbrio da Federação. No entanto, registraram na Constituição um texto que claramente restringe as opções de política a um único modelo, impedindo qualquer outro tipo de opção, mesmo que seja mais eficiente na condução de programas e projetos de caráter regional.

Por fim, o famoso § 3º, que trata da limitação da taxa de juros reais, esteve longe de apresentar os efeitos desejados pelos constituintes. Na verdade, foi o texto mais polêmico de todos os que compunham o art. 192. O funcionamento natural da economia é incompatível com a fixação arbitrária de um teto para taxas de juros. Além do mais, outro aspecto da polêmica residiu na auto-aplicabilidade do referido parágrafo.

Ressalta Lobato Neto (2004) que, juridicamente, seria mais adequado considerar que o referido dispositivo fosse imediatamente aplicado, pois se trata de uma norma autônoma não subordinada à lei prevista no *caput* do artigo. Tal entendimento, no entanto, traria sérios problemas econômicos, como o impedimento da rolagem das dívidas públicas, rigidez da política fiscal, imposição de grandes restrições na condução da política monetária, fuga de capitais, desintermediação financeira, entre outros.

No julgamento da Adin nº 4, de 7/03/1991, o STF, optando pelo princípio da segurança jurídica, pronunciou-se pela não admissão da eficácia imediata e isolada do § 3º. Mas, no mesmo julgamento, também determinou que o sistema financeiro deveria ter um tratamento global na futura lei complementar, com observância de todas as normas e princípios contidos no *caput*, nos incisos e parágrafo do art. 192.

A impressão que temos nesta primeira avaliação do art. 192 é que muito pouco sobriaria de perfil efetivamente constitucional.

Para refinar essa conclusão, submeteremos todos os dispositivos aos critérios estabelecidos para adequação ao perfil de *policy*. A verificação respeitará à seguinte sistemática:

“O artigo/inciso/parágrafo	{	<ul style="list-style-type: none"> (1) define Estado e Nação?"; (2) define direitos individuais fundamentais?"; (3) representa as ‘regras do jogo’?"; (4) define direitos materiais?"; (5) apresenta generalidade?"; (6) não apresenta controvérsia?"; (7) consagra valores ou fins públicos?";
----------------------------	---	--

A síntese das respostas é apresentada por meio dos seguintes parâmetros:

- a) (–) significa resposta negativa do dispositivo a cada critério;
- b) (+) significa resposta positiva a cada critério.

Para os padrões brasileiros, entendemos que cada artigo, inciso ou parágrafo deve atender a pelo menos dois dos critérios para ser considerado de perfil constitucional.

O quadro 2, a seguir, demonstra de forma inequívoca que o texto original do art. 192 atendeu em quase nada aos critérios elegidos pela nossa pesquisa, refletindo franca

contradição com o perfil tipicamente constitucional. Além disso, o texto não possuía coesão, estava repleto de ideias pré-concebidas e de voluntarismo.

Verifica-se, também, que metade dos dispositivos representa não apenas forte conteúdo de política pública, mas evidente restrição de opções do Executivo, como forma de obrigatoriamente provocar a discussão dentro do Congresso, na oportunidade da regulamentação do artigo.

Quadro 2
Enquadramento dos dispositivos do art. 192 aos critérios definidores de normas constitucionais

Dispositivo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	Conclusão
Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	O <i>caput</i> do artigo atende a três critérios, pois estabelece as “regras do jogo” para a regulamentação (3); além disso, apresenta um conteúdo genérico (5) e com forte vinculação a fins públicos (7), percebido por meio das expressões “promover o desenvolvimento equilibrado do País” e “interesse da coletividade”.
I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	A imposição estabelecida pelo <i>caput</i> , enumerando matérias que deverão estar regulamentadas na lei complementar, não tem o poder de atribuir caráter constitucional àquilo que pode ser objeto de discussão posterior, no âmbito do jogo político. Ademais, não possui qualquer vinculação a valores ou qualquer caráter simbólico.
II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador;	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	Aplica-se o comentário acima. Além disso, a conexão com o sistema financeiro não deveria servir de justificativa para constar neste capítulo.
III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais;	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)	O inciso atende a dois critérios que o credenciam a possuir característica constitucional. É genérico (5) e possui um forte componente simbólico (7), apesar de difuso no tratamento da participação do capital estrangeiro, que é o interesse nacional.
IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	Incisos totalmente dispensáveis, pois a Constituição já atribui um papel constitucional ao Banco Central. Além disso, lei ordinária já estabelecia a organização desta autarquia. Os incisos serviram como tentativa de obrigar o Executivo a discutir essas matérias no âmbito do Congresso Nacional (típico jogo político). A presença desses incisos também alimentou a controvérsia sobre a regulamentação por meio de uma ou várias leis complementares.
V – os requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	
VI – a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	Inciso típico de decisões de política pública. Não atende a nenhum critério.

Quadro 2
Enquadramento dos dispositivos do art. 192 aos critérios de classificação de normas constitucionais
 (continuação)

Dispositivo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	Conclusão
VII – os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	O valor transmitido por este inciso é o equilíbrio federativo e regional. Mas se trata de atingir um objetivo que foge completamente ao controle do Estado, ou seja, é inexecutável.
VIII – o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	A inserção deste inciso ocorreu nas discussões do Plenário da Constituinte, em 1º turno, com vistas a garantir que as cooperativas fossem reguladas no âmbito do sistema financeiro, uma vez que o inciso XVIII, do art. 5º da Constituição concede ampla liberdade à criação de cooperativas, vedando a interferência estatal em seu funcionamento.
§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	Embora este parágrafo tenha trazido benefícios ao funcionamento do mercado financeiro, trata-se de uma decisão nitidamente vinculada a decisões de governo.
§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	Aplica-se o comentário acima. Ademais, é impressionante o nível de especificidade e de controvérsia que carrega este parágrafo.
§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	A limitação dos juros deve-se dar por uma atuação mais efetiva do Poder Executivo e do Banco Central, responsáveis pela condução de políticas consistentes para estimular a oferta de créditos e a poupança interna, bem como pela elaboração de mecanismos de controle direto do <i>spread</i> bancário. É genuinamente uma política pública. Além disso, juros resultam da interação das forças de mercado e do governo.

4. Delegação e poder de agenda do Executivo

Com base nas contradições internas detectadas no texto original do art. 192, observamos que a produção legislativa relativa à sua regulamentação foi bastante escassa (foram cinco proposições do Senado e quatro originadas na Câmara, e todas já arquivadas). Novamente se percebe os efeitos da constitucionalização de normas próprias do direito infraconstitucional, interferindo nos limites de atuação do legislador ordinário.

Pelos mesmos motivos, não houve nenhuma iniciativa de regulamentação do artigo por parte do Poder Executivo. No entanto, tal condição esteve longe de interferir em suas ações na esfera do sistema financeiro. As leis que disciplinavam o mercado financeiro¹¹, originárias das décadas de 1960 e 1970, foram recepcionadas e continuaram vigentes. Em todas elas havia dispositivos que delegavam amplamente a órgãos do Poder Executivo o poder de normatizar sobre essa matéria.

Segundo Silva (2007), a questão da delegação conferida ao Executivo pelo Congresso Nacional é relevante. Os parlamentares, no momento da elaboração das leis, muitas vezes optam por legislar determinando que as especificidades de cada setor devam ser reguladas pelas instâncias internas do Poder Executivo, mediante a aprovação de atos normativos. Em parte, essa delegação é explicada tendo em vista que a participação do Executivo é exigida pela complexidade que envolve o sistema financeiro, tornando-se materialmente impossível para o legislador ordinário prever todas as possíveis mutações sociais de forma a atender ao interesse público, o qual permeia a prestação de serviços e as atividades do mercado regulado.

Todavia, quando as instituições democráticas não estão funcionando, esse exercício de delegação é artificial, como ocorreu no contexto da ditadura, período em que todas essas leis foram formuladas.

Dessa forma, a delegação se torna cada vez menos restrita, o que determinou uma quantidade progressivamente maior de normas regulamentadoras a órgãos governamentais, aumentando as chances de abuso de poder discricionário. Isso se deve ao fato de que a maior liberdade de edição de normas confere ao Poder Executivo uma participação mais que ativa

¹¹ Antes da atual Constituição, as matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional privado (1) eram somente encontradas na legislação infraconstitucional, entre elas: as Leis nº 4.131, de 3/9/1962, e nº 4.390, de 29/8/1964, que tratam dos capitais estrangeiros; a Lei nº 4.380, de 21/8/1964, que regula o Sistema Financeiro de Habitação; a Lei nº 4.595, de 31/12/1964, que dispõe sobre a política e instituições monetárias, bancárias e creditícias; a Lei nº 4.728, 14/7/1965, a Lei do Mercado de Capitais, que disciplina o mesmo e estabelece medidas para o seu desenvolvimento; o Decreto-lei nº 70, 22/11/1966, que trata da regionalização e funcionamento de associações de poupança e empréstimo; Decreto-lei nº 73, de 21/11/1966, a Lei dos Seguros, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguro e resseguros; e a Lei nº 6.385, de 7/12/1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

no processo legislativo, uma vez que esses instrumentos são igualmente criadores de regras gerais, as quais, em tese, deveriam fazer cumprir as leis aprovadas no Congresso. Assim, como afirma Epstein e O'Halloran (1999), o Congresso muitas vezes negligencia o problema do *bureaucratic drift*, ou seja, a habilidade de as organizações burocráticas tomarem decisões diferentes daquelas preferidas pelos parlamentares e pelos próprios eleitores¹². Foi o que pudemos verificar, segundo a visão dos constituintes, em relação ao CMN.

As atribuições do CMN, estabelecidas na Lei nº 4.595, de 1964, acabaram ratificadas na Carta de 1988 por meio do inciso I do art. 25, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e foram prorrogadas, de fato, pelo art. 73 da Lei nº 9.069, de 1995. Além da ampla competência normativa, o CMN até hoje não sofre um controle repressivo de constitucionalidade pelo Legislativo. Essa competência deveria ser transitória, entretanto, nunca interessou ao Executivo perdê-la, fato que poderia ocorrer com a edição da regulamentação do art. 192. Além disso, a elaboração dessa lei dificilmente seria assumida pelo Legislativo.

Outra questão que reforça o controle normativo e legal do sistema financeiro nas mãos do Poder Executivo é a tempestividade. A interdependência dos mercados financeiros no mundo resultou na mudança significativa nas normas da maioria dos países desenvolvidos, mais intensamente a partir da década de 1980. Posteriormente, tais mudanças foram exigidas dos países emergentes.

Segundo Lobato Neto (2004), até mesmo as alterações da estrutura do CMN refletiram a adaptação de seus normativos. Especialmente a partir do Plano Real, com a redução para três membros, o Governo explorou o lado técnico do CMN, tornando-o menos propenso às influências dos efeitos das articulações da coalizão do Governo e, teoricamente, mais adequado às exigências de um mercado financeiro moderno.

Com essa perspectiva amplamente favorável, o Governo abdicou de colocar em sua agenda de reformas qualquer iniciativa de regulamentação do sistema financeiro. Deveria partir do Congresso a retirada dos entraves para mudar esse quadro, permitindo que não houvesse impedimento de ordem constitucional para a retomada de iniciativas legais de modernização do sistema financeiro. Em outras palavras, que esse assunto voltasse à arena do jogo político, da competição interpartidária. Na próxima seção tal iniciativa será analisada.

¹² É importante ressaltar que esse fenômeno também pode ser perfeitamente verificado em democracias já amadurecidas. Dependendo da complexidade da matéria, há, naturalmente uma delegação legislativa ao Executivo. No entanto, mecanismos de *check and balances* devem funcionar para que a discricionariedade não exorbite a delegação.

5. Desconstitucionalização do sistema financeiro

Quinze anos após a promulgação da Carta Magna, o texto do art. 192 foi amplamente modificado, por meio da Emenda Constitucional nº 40. Conforme comentado, essa modificação não foi desencadeada pelo Poder Executivo, mas pela PEC nº 21, de 1997, de iniciativa do então Senador José Serra.

A alteração do texto não foi mero ajuste, configurando-se como um amplo processo de desconstitucionalização do tema sistema financeiro. Mas, como o Congresso promoveu tão profunda alteração, a ponto de rever a postura do legislador constituinte acerca desse tema? Acompanharemos, nessa seção, o processo legislativo da PEC nº 21, de 1997, observando o comportamento dos atores políticos e o desenvolvimento do texto até sua promulgação.

Antes, porém, é importante ressaltar que reformas constitucionais, no caso do Brasil, quase sempre não são equivalentes a processos de desconstitucionalização. Como também foi apontado nas pesquisas de Couto e Arantes (2006), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso a Carta teve seu texto acrescido em 15,3% e, do total de emendas aprovadas, quase 70% eram de *policy*. Portanto, observa-se que a desconstitucionalização não guarda relação direta com o ator que tem poder de iniciativa para apresentar propostas de emendas constitucionais. Coube ao próprio Congresso corrigir os equívocos da Constituinte.

5.1 A tramitação da PEC nº 21, de 1997¹³

A PEC do Senador José Serra era radical em relação ao art. 192, pois propunha a revogação total do dispositivo. Não surpreende essa iniciativa. Serra, conforme discurremos, foi o relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF) na Assembleia Nacional Constituinte, e seu posicionamento era amplamente favorável a que apenas fizessem parte da Constituição normas que assegurassem os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, bem como as que estabelecem as regras do jogo democrático. Defendia, assim, que as matérias do anteprojeto aprovado fossem preferencialmente reguladas por lei ordinária. Na justificativa da PEC Serra deixa claro que o texto constitucional havia sido aprovado em face do ambiente político da época.

Outros aspectos reforçaram a apresentação do projeto de emenda. Em primeiro lugar, a disposição dos constituintes em inserir a exigência de que o sistema financeiro fosse regulado por lei complementar. Em seguida, o entendimento do STF de que a matéria deveria ser regulada apenas por uma única lei complementar, o que, como verificamos, seria tarefa

¹³ A PEC nº 21, de 1997, tinha um escopo maior, transcendendo o art. 192. Para os propósitos do nosso trabalho nos limitaremos ao texto desse artigo.

extremamente complexa, técnica e politicamente. Serra questiona: “Por que o sistema financeiro deve ser regulado por lei complementar, e não por lei ordinária, como sempre foi? E por que tudo deve ser regulado ao mesmo tempo?” Depois conclui, de maneira categórica, que “a Carta de 1988 resultou num modelo que, em determinados casos, impede o regular exercício da atividade governamental e o desenvolvimento do País”.

Desse modo, pode-se verificar que a apresentação da PEC nº 21, de 1997, representa o corolário da constitucionalização de normas que podem ser temas do jogo político. Essas normas, além de poder sofrer alterações sem pôr em risco os dispositivos mais amplos, criaram fortes constrangimentos a uma opção institucional mais moderna e que garantisse confiabilidade à política de supervisão e de equilíbrio do sistema financeiro. Outrossim, o sistema financeiro, desde a Constituinte, sempre foi tema controverso no ambiente da política partidária. A constitucionalização desse tema também engessou, nas legislaturas seguintes, a capacidade de propor alternativas que refletissem o ciclo de políticas públicas, característica esta fundamental da competição política e do regime democrático.

No entanto, na tramitação da PEC nº 21, de 1997, não houve consenso entre os parlamentares, sugerindo que, se o jogo político fica constrangido com a constitucionalização de *policies*, por outro lado o próprio jogo pode se transformar em fator inibidor do processo da desconstitucionalização.

No Senado, a tramitação das PECs inicia-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A PEC nº 21, de 1997, teve como relator o Senador Jefferson Peres. No seu parecer, o relator julgou que a desconstitucionalização constituiria “uma fragilização do disciplinamento” do assunto, apresentando como alternativa uma modificação do *caput* do artigo, no sentido de remeter à legislação ordinária e com textos distintos para as diversas matérias abrangidas nos incisos¹⁴. O ponto de plena concordância entre a proposta e o substitutivo do relator residiu na revogação do § 3º, que trata da taxa de juros, indicando um dispositivo “em todo o período de vigência, carente de eficácia pela ausência de regulamentação e dissociado da realidade econômica e financeira do País.”. O texto do substitutivo não foi capaz de gerar maioria suficiente para aprová-lo. Duas demandas surgiram: (i) a manutenção da exigência de leis complementares na regulação do sistema financeiro e (ii) a exclusão de todos os incisos e parágrafos do art. 192, mantendo apenas “as cautelas relativas ao capital estrangeiro” no texto¹⁵. Novo substitutivo foi apresentado,

¹⁴ Propôs também a alteração do inciso I para incluir a fiscalização das instituições financeiras.

¹⁵ A participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras permaneceu no texto, todavia sem fazer menção às finalidades de atender aos interesses nacionais e aos acordos internacionais.

reformulando completamente o formato do art. 192, que ficou estruturado com apenas um artigo, visando a atender as exigências da maioria da CCJ. Após aprovado, o texto seguiu para a apreciação do Plenário, começando sua votação apenas em 1999.

Nesta fase, duas emendas foram apresentadas. A primeira, do Senador Bello Parga, teve como destaque a defesa e o aprimoramento de redação, estabelecendo a exigência de leis complementares para regulamentar “todas as partes do sistema financeiro”.

A segunda emenda, do Senador Lúcio Alcântara, procurou incluir no corpo do artigo a menção expressa das cooperativas de crédito. A argumentação básica dessa emenda foi a mesma dos constituintes: a de que o inciso XVIII do art. 5º da Constituição concede ampla liberdade à criação de cooperativas, vedando a interferência estatal em seu funcionamento. As dúvidas que poderiam surgir dessa questão tornaram esse aspecto imune ao processo de desconstitucionalização.

De volta à CCJ, o Senador Jefferson Peres modificou o texto procurando atender as emendas apresentadas e o texto foi aprovado. Com as expressões “em todas as partes que o compõe” e “regulado por leis complementares”, tanto o mercado financeiro quanto o de capitais estariam disciplinados neste artigo, ou seja, subordinados aos princípios neles contidos e regulados por leis complementares.

Ao retornar ao Plenário, outra discussão foi levantada, agora pelo Senador Pedro Simon, por meio de emenda, no sentido de que havia sido suprimido do art. 192 a intenção explícita de que o SFN deveria ser regido de forma a promover o equilíbrio do país e servir ao interesse da coletividade. Nota-se que o parlamentar demonstrou a preocupação de que estas questões deveriam continuar norteando o processo legislativo infraconstitucional.

Inicialmente, o entendimento mais pragmático do Senador Jefferson Peres foi o de que a preocupação de Senador Simon não se justificava, tendo em vista que o próprio art. 3º da Constituição Federal, ao elencar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, garante que sejam atingidos o “desenvolvimento regional equilibrado e o interesse da coletividade”. Assim, a supressão que ocorreu no texto do substitutivo não prejudicaria os objetivos acima referidos.

Embora a questão não apresentasse nenhum comprometimento no texto, ela representava um componente fortemente simbólico para os Senadores da CCJ, como se o fato de retirar a expressão “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade” desse a impressão para a opinião pública de que

isso não fosse importante na regulamentação do sistema financeiro¹⁶. Assim, Peres cedeu aos apelos e restabeleceu o trecho no texto do artigo, sem deixar de destacar que o novo texto “não modifica em substância o Substitutivo (...) uma vez que apenas explicita aquilo que, nele, já estava implícito”.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi registrada como PEC nº 53, de 1999, tendo como relator, na Comissão Especial, o Deputado Rubem Medina, cujo relatório foi pela aprovação, sem qualquer alteração do texto do Senado. As emendas apresentadas tiveram motivações variadas e conteúdo bastante controverso, tais como: (i) o “controle público” dos supervisores das instituições financeiras; (ii) a dependência de lei específica e consulta prévia à população para proceder à alienação de instituições financeiras públicas; (iii) a criação de uma comissão mista destinada a apreciar matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), com amplos poderes, como arguir e aprovar as pessoas indicadas para cargo de direção nos órgãos supervisores do SFN, advertir e apresentar moção de desaprovação e propor ao Senado Federal e ao Poder Executivo a exoneração de dirigentes de instituições públicas federais integrantes do SFN, entre outras. Nenhuma emenda foi acolhida pelo relator.

Além da irrelevância das emendas sobre o conteúdo do parecer, o que mais diferenciou a tramitação da Câmara da tramitação do Senado foi o auxílio das audiências públicas, nas quais foram convidados a expor pessoas do governo ligadas à supervisão do sistema financeiro, entre as quais o então Presidente do Banco Central, Armínio Fraga¹⁷, bem como outros profissionais do mercado. Essas audiências serviram para firmar a convicção de que o texto vindo do Senado já estava suficientemente amadurecido. Esse conjunto de fatores pavimentou o caminho para a consolidação da base aliada e para a formação de uma maioria consistente para aprovar a matéria.

Outro fator que foi relevante para essa decisão do relator foi o fato de que as rápidas transformações do mercado financeiro exigiram que o Governo tomasse decisões que as acompanhassem, adotando medidas por meio de leis ordinárias, medidas provisórias, resoluções do CMN, entre outros tipos de regulamento já disponíveis desde a promulgação da Constituição. Significa dizer que a maior parte dos dispositivos, mesmo com *status* constitucional, jamais representou impedimento para a atuação do Poder Executivo. Na verdade, a paralisia legislativa conferia quase os mesmos poderes que o Governo possuía antes da Carta Magna. Portanto,

¹⁶ Nesse sentido, se manifestaram favoráveis, além de Simon, Bernardo Cabral (relator da Constituinte), Romeu Tuma, José Eduardo Dutra e Ramez Tebet.

¹⁷ Também falaram Norma Parente, diretora da CVM, Demóstenes Madureira, Presidente do IRB, e Hélio Portocarrero, Superintendente da Susep.

“limpar o caminho” constitucional com vistas a alcançar uma regulamentação moderna, estável e em equilíbrio com os valores democráticos seria o primeiro grande passo.

Mesmo assim, a PEC nº 53, de 1999, enfrentou fortes obstáculos para entrar na agenda de votações. Da chegada à Câmara até o parecer da Comissão Especial, em agosto de 2001, foram dois anos. Nesta época, o mandato de FHC já dava sinais de esgotamento e os planos de regulamentação do sistema financeiro perderam espaço nas prioridades do Governo e, conseqüentemente, na agenda legislativa. A proposta apenas foi aprovada e promulgada no primeiro ano do Presidente Lula, possivelmente facilitada pela necessidade de melhorar as expectativas do mercado financeiro em relação ao Governo. Em 29 de maio de 2003, foi aprovada e promulgada a proposta, tornando-se a Emenda Constitucional nº 40. A redação do art. 192 passou a ser a seguinte: “O sistema financeiro nacional estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares, que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

A tramitação da PEC nº 21, de 1997, foi uma demonstração de que o processo de desconstitucionalização não depende apenas da formação de maiorias qualificadas para reformar o texto, mas, principalmente, da percepção de que o trabalho realizado pela Constituinte ultrapassou limites por ela não percebidos: o de empreender esforços de colocar na Constituição dispositivos controversos, vários deles inócuos, que dificultavam o ambiente jurídico e a agenda de reformas institucionais e econômicas.

5.2 Efeitos da reforma do art. 192 da Carta Magna

A desconstitucionalização do art. 192 foi levada a efeito entre 1997 e 2003 e obteve poucos resultados práticos. Lobato Neto (2004) discorre sobre várias vantagens dessa reforma, a seguir enunciadas com nossos comentários:

Quadro 3
Avaliação das possíveis vantagens da reforma do art. 192

Vantagens	Comentário
Hoje não há dúvidas de que tanto o mercado financeiro como o de capitais estão sob os ditames dos princípios dispostos nesse artigo.	O novo texto pode ser interpretado nesse sentido.
Com a possibilidade de se emitir diversas leis complementares, as mudanças estruturais necessárias ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) serão mais tempestivas e estarão em conformidade com as regras do direito.	Após a EC nº 40, de 2003, nenhuma proposta do Executivo foi apresentada. A agenda do atual Governo não contempla qualquer iniciativa de reforma do SFN. Ainda não há perspectivas de que esse assunto volte para a agenda de políticas.

Vantagens	Comentário
Como consequência da possibilidade de emissão de diversas leis complementares, aumenta efetivamente a participação do Congresso Nacional na elaboração de matérias relativas ao SFN.	A participação do Legislativo se restringiu a duas propostas apresentadas no Senado e oito na Câmara. Nenhuma delas foi sequer aprovada na sua Casa de origem.
Foram eliminados os incisos e parágrafos inócuos da redação anterior, que não tinham efeito prático algum.	Sim. O efeito é comprovado pelo fato de não terem surgido consequências que afetaram o funcionamento dos mercados.
Pôs fim ao limite de 12 % ao ano para a taxa de juros reais em operações realizadas por instituições financeiras, já que o efeito na economia nacional poderia ser muito negativo, o que poria em risco o próprio Estado brasileiro.	As controvérsias jurídicas, antes permanentes, deixaram de existir, aumentando a segurança jurídica das transações.

Um ponto ainda não é pacífico. Caso se interprete que qualquer matéria relativa ao SFN necessite de lei complementar, não se obterá a flexibilidade propalada, tendo em vista não ser muito clara a linha que separa as matérias relativas à ordem, à unidade ou à estrutura do SFN e as matérias que tratam apenas da parte dinâmica, relativas à atividade de mercado (Lobato Neto, 2004). Desse modo, há dúvidas de que tal aspecto do SFN será disciplinado em lei complementar ou ordinária.

Esses aspectos sugerem que os efeitos das desconstitucionalização do art. 192 somente serão sentidos a partir da dinâmica do jogo político, ou seja, da defesa de um projeto de reformas do SFN que efetivamente entre na agenda de políticas. Tal disposição, entretanto, esbarra no imenso poder detido pelo Poder Executivo herdado do arcabouço legal da década de 1960, e cuidadosamente conservado até os dias atuais.

6. Considerações finais

Neste trabalho, analisamos um exemplo do processo de constitucionalização levado pela Constituição Federal de 1988, caracterizado pela incorporação formal de diversos dispositivos mais afinados aos traços característicos de políticas públicas, bem como as transformações do contexto econômico e político que propiciaram o movimento contrário, de desconstitucionalização, como forma de corrigir equívocos dos constituintes.

O movimento de constitucionalização brasileiro foi marcado pela incorporação formal de diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais, o que impele os governantes a modificarem o ordenamento constitucional, diante da necessidade de implementar parte de suas plataformas de governo.

Vimos que tal processo foi determinado por alguns aspectos, dentre os quais a herança deixada pelo regime militar pós-64, que desestruturou nosso sistema político, não permitindo

avanços importantes para o amadurecimento do sistema representativo, especialmente com relação ao ato de legislar. Além disso, o conjunto de regras e de procedimentos estabelecidos na Constituinte incentivou a pulverização dos trabalhos, contribuindo para a falta de cooperação e de consenso entre os parlamentares.

Na verificação do conteúdo original do art. 192 da Constituição percebeu-se, claramente, a dificuldade de estabelecer diferenças entre princípios constitucionais típicos (*polity*) e decisões de políticas públicas (*policy*). Na verdade, a mistura de conceitos, dificultada pelo contexto político e pelas regras do processo constituinte, também foi oportuna na tentativa de valorizar a figura do Congresso frente ao Executivo. Tal tentativa foi frustrada pela fragilidade dos dispositivos que foram constitucionalizados “à brasileira”. O texto gerou muitos entraves à regulamentação do artigo, tanto no campo político como no jurídico, permitindo que houvesse campo aberto para a expedição de um vasto normativo emitido pelo Conselho Monetário Nacional, por Medidas Provisórias ou mesmo leis de iniciativa do Executivo.

Com a Emenda Constitucional nº 40, de 2003, foi aprimorada a percepção entre os conceitos de *polity* e *policy*, remodelando completamente o art. 192 e abrindo caminho para etapas futuras da regulamentação do sistema financeiro. No entanto, a diminuição dos efeitos contraditórios da redação não foram suficientes para inaugurar uma nova fase de aprimoramento das regras do sistema financeiro. Pelo menos, o debate se encontra onde deveria: na esfera da competição política, da *polics*. Essa página ainda aguarda ser escrita.

Referências Bibliográficas

BARROSO, L. R.. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, 2005.

BRASIL. *Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação, 1988.

_____. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano I, Volumes diversos, 1987.

_____. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano II, Volumes diversos, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 699 p.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, nº 1, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006 .

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006 .

LOBATO NETO, Lucival Lage. As vantagens advindas com a reforma do art. 192 da Constituição Federal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 253, 17 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

NÓBREGA, Maílson da. *O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Globo, 2005. 399p.

SILVA, R. S., *O Desenho Institucional do Estado sob uma perspectiva temporal: o caso da política regulatória dos fundos de pensão*. 2007.181 f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política.