

Globalização e regulação econômica

Veronica Torri

*Advogada da Caixa no Rio de Janeiro
Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes*

RESUMO

O presente artigo versa sobre a globalização da economia, o modelo econômico neoliberal e a regulação da atividade econômica pelo Estado. Nesse contexto, analisou-se a atuação reguladora do Estado e a possibilidade de criação de um ambiente regulatório eficiente capaz de diminuir a exclusão social provocada pela expansão desenfreada do capitalismo nos países em desenvolvimento. Foram citados também os aspectos da globalização do capital mundial e sua relação com a exclusão social, a revolução tecnológica e o desemprego. Por fim, abordou-se a regulação financeira exercida pelo Banco Central que, na qualidade de autoridade monetária, possui competência para conter a expansão da base monetária e do volume de moeda escritural, disciplinando formas de investimento e o fluxo monetário dos bancos comerciais.

Palavras-chave: Globalização. Economia. Exclusão social. Regulação financeira

ABSTRACT

This article regards about the globalization of the economy, the economic liberal model and the state authority regulation. The state regulation and the possibility of creation of an efficient regulatory environment, with the purpose of reducing social inequality caused by the expansion of the capitalist system *in* the developing countries are some questions faced *in* this paper. Also were mentioned aspects of the world globalization and its connection with social exclusion, the technical revolution and the unemployment. Finally, the financial regulation promoted by the Central Bank was analyzed, since such entity is responsible to restrict the negative monetary flow and to hold the issue of paper currency.

Keywords: Globalization. Economy. Social exclusion. Regulatory authority.

Introdução

A partir dos conceitos de globalização, intervenção do Estado na economia e regulação, estudou-se, neste artigo, a importância da regulação econômica e financeira como mecanismos para favorecer o crescimento econômico ordenado dos países que seguem o modelo econômico capitalista neoliberal.

Neste diapasão, mostrou-se que a intervenção reguladora do Estado pode ser capaz de conter os abusos inerentes ao capitalismo global, bem como guiar as corporações privadas no desiderato de atingir não só o lucro, como também proporcionar o bem-estar da população. De fato, um ambiente regulatório eficiente pode ser bastante favorável ao crescimento econômico e social no mundo globalizado, notadamente nos países em desenvolvimento.

Abordou-se, ainda, a regulação financeira exercida pelo Banco Central e sua relação com a expansão da base monetária e do volume de moeda escritural. Ademais, foi realçada a necessidade de regulação financeira visando diminuir os riscos de crédito e de recessão econômica.

1 Conceito de globalização

A palavra globalização é proveniente do inglês "*globalization*" e designa um processo iniciado na segunda metade do século XX e que conduziu à crescente integração das economias e das sociedades de vários países, especialmente com relação à produção de mercadorias e serviços, aos mercados financeiros, e à difusão de informações.¹

Ensina a doutrina que, apesar de o uso da palavra globalização ter sido intensificado nos anos noventa, sua origem remonta aos anos sessenta, já tendo sido citada em 1961 no dicionário americano *Merriam Webster's New International Dictionary*.²

De fato, o termo "globalização" ganhou notoriedade a partir da política econômica implantada na Inglaterra pela então Primeira Ministra Margareth Thatcher na década de oitenta. Quanto à sua expansão, não há dúvidas de que o movimento ganhou força com o desenvolvimento de novas tecnologias, como a fibra ótica e os satélites, e com a redução das fronteiras econômicas entre os países e a formação de blocos econômicos como a União Européia, a NAFTA, o Mercosul.

Vale notar, contudo, que desde 1848, Marx e Engels em seu *Manifesto do Partido Comunista* já haviam assinalado, corretamente, que o

¹ Globalization is the tendency for the world economy to work as one unit, led by large international companies doing business all over the world. Some of the things that have led to globalization are ending of. Longman Business English Dictionary. 8ª. ed. Longman: England, 2000, p.205.

² SIQUEIRA, Carlos Eduardo, CASTRO, Hermano, ARAÚJO, Tânia Maria de. **A Globalização dos Movimentos Sociais:** Resposta Social à Globalização Corporativa Neoliberal. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em: 10/09/2006.

impulso da "burguesia" só se daria com a abertura de mercados para o escoamento da produção de bens e a absorção da prestação de serviços, os quais se multiplicavam em proporção geométrica, desde que a tecnologia se tornou a mola mestra do processo produtivo.

Nas palavras de Marx e Engels:

Os (mesmos) produtos industriais são consumidos não apenas no próprio país (onde são fabricados), mas em todas as partes do mundo. As antigas necessidades, insatisfeitas por produtos locais, cedem lugar a necessidades novas, que exigem, para sua satisfação, produtos de países e climas os mais longínquos. O primitivo isolamento e a autarquia local e nacional são ultrapassados pelo tráfico e a interdependência universal das nações.³

Neste sentido, realçaram os autores que a dominação econômica mundial foi implementada com a utilização de "armas" comerciais cujo trunfo maior era o preço reduzido das mercadorias produzidas em série.

Fábio Konder Comparato comunga da mesma opinião, acrescentando que

No capitalismo industrial o aumento constante do consumo é a condição sine qua non do equilíbrio do sistema. O movimento de formação do mercado mundial conduziu, necessariamente, à homogeneização cosmopolita não só das técnicas de produção, mas também dos hábitos de consumo.⁴

Comparato esclarece, ainda, que:

Marx foi, de fato, o único a perceber que a homogeneização cosmopolita da atividade econômica era acompanhada de um movimento tendente à uniformização universal de costumes, valores e expressões culturais. A vertiginosa transformação das técnicas de produção e distribuição, o capitalismo acrescentou uma profunda alteração na vida ética dos povos. Nesse sentido, como salientou o Manifesto, a burguesia exercia uma função eminentemente revolucionária. Ela destruiu todas as relações sociais de caráter feudal ou patriarcal, só deixando subsistir entre os indivíduos o vínculo do puro e simples interesse, o frio "pagamento à vista". Em suma, "ela dissolveu a dignidade da pessoa humana no valor de troca, e em lugar das inúmeras franquias, garantidas e bem adquiridas, introduziu uma liberdade única e sem escrúpulos: o livre comércio."⁵

³ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. apud COMPARATO, Fábio Konder. **Ética, Direito, Moral e Religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 416.

⁴ COMPARATO, Fábio Konder. 2006, p.416.

⁵ COMPARATO, Fábio Konder. 2006, p.416.

Com efeito, o elemento central da globalização do capital é o aumento da produção de bens e serviços e a sua absorção em ritmo acelerado. Para isso, deve existir um público consumidor que, muitas vezes, incentivado pela publicidade propõe-se a consumir cada vez mais.

Contudo, essa receita de produção e consumo em massa não pode ser vista de modo estanque sem se levar em conta questões sociais, culturais, religiosas. De fato, as políticas econômicas que regem o processo de produção também repercutem sobre as estatísticas de desenvolvimento social e humano, principalmente nos países periféricos (os chamados "em desenvolvimento").

No que tange à importância que alguns países tiveram no processo de globalização, não se pode deixar de mencionar a participação dos Estados Unidos da América, que não se deu apenas pelos mecanismos de controle econômico dos países situados nas Américas do Sul e Central, mas foi também viabilizada pelo emprego da força militar e da pressão política em muitos casos.

A partir de 1945, quando o estado norte-americano deu-se conta de que era a única potência capaz de enfrentar a força comunista internacional, os sucessivos governantes americanos apoiaram diversos regimes ditatoriais e autoritários anticomunistas que surgiram na periferia do mundo capitalista.⁶

Essa ampliação do domínio imperialista norte-americano elevou aquele país à posição de líder mundial do capitalismo e facilitou a implementação da sua política econômica liberal ao redor do mundo. Diante da força econômica (representada pelo Fundo Monetário Internacional) e militar que se colocava, não restou aos países periféricos outra solução que não aceitar a dominação econômica e de costumes imposta pelos americanos.

1.1 Globalização e concentração do poder econômico

O modelo que se implantou, contudo, não tem se apresentado infalível, principalmente em razão da necessidade constante de aumento do consumo global de bens e serviços. De fato, qualquer quebra significativa no binômio produção-consumo pode levar ao colapso do sistema.⁷

A chamada entropia, ou perda de energia do sistema consiste, de um lado, no excesso de capacidade de produção instalada e, de outro,

⁶ COMPARATO, Fabio Konder. 2006, p. 422.

⁷ No caso do Brasil, Juarez Guimarães explica que " *O elemento decisivo que organiza a conjuntura brasileira atual é a crise do paradigma neoliberal de refundação do Estado brasileiro. É verdade que se trata de um fenômeno internacional, cujas origens remontam às derrotas históricas de Reagan e Thatcher, que passa pela sucessão de crises financeiras internacionais e alcança a dimensão de verdadeiras tragédias coletivas nos países, antes chamados de "emergentes", que aplicaram o receituário neoliberal* ". GUIMARÃES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. Disponível na Internet em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em: 10/10/2007.

na diminuição do consumo. A anunciada crise é observada desde o final da década de noventa com a recessão econômica que se abateu sobre Coréia, Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas. Em 2007 a crise imobiliária norte-americana também já deu mostras evidentes de sua capacidade de produzir estragos ao modelo capitalista liberal vigente.⁸

Certamente tais crises decorrem do fato de que na instalação do modelo não se levou em conta a necessidade de aumentar a capacidade de consumo da população (inclusive nos países desenvolvidos como, por ex., os Estados Unidos, que também possui uma grande parcela de pobres, como ficou constatado durante o furacão Katrina que fez milhares de vítimas na cidade de New Orleans).

Com efeito, para um sistema que depende do aumento do poder aquisitivo para se manter vivo, é ilógica a constatação de que os índices de renda *per capita* e o IDH de diversos países estão praticamente estagnados.⁹ Desse modo, quanto mais o capitalismo se expande (tanto em volume de negócios quanto em avanço tecnológico), maior fica a concentração do dinheiro nas mãos de alguns grupos econômicos.¹⁰

Destaque-se, lado outro, que os avanços das tecnologias de informação (microprocessadores), transporte e telecomunicações (satélites e fibras óticas), derivados da informatização da sociedade capitalista, constituem-se em elementos importantes para o aumento da concentração de poder econômico, uma vez que tornaram possíveis a automatização de tarefas rotineiras e a flexibilização da produção.¹¹ Assim, quanto maior as possibilidades tecnológicas, menor será a importância da mão-de-obra humana.

Com efeito, em que pesem certos benefícios econômicos e sociais trazidos pela globalização, como, por exemplo, a informatização, a qualificação da mão-de-obra de países em desenvolvimento (por ex., a Índia e a China), não se pode descuidar que a concentração do poder econômico pode levar a abismos sociais, guerras, conflitos raciais, religiosos e ideológicos.

Muitos defendem a globalização como instrumento de expansão da tecnologia e evolução industrial e social, notadamente em razão de

⁸ No caderno Editorial do jornal norte-americano New York Times foi publicado em 8 de outubro de 2007 o artigo intitulado *The American Dream in Reverse* no qual o editor expõe, *in verbis*: " *For the first time since the Carter administration, homeownership in the United States is set to decline over a president's tenure. When President Bush took office in 2001, homeownership stood at 67.6 percent. It rose as the mortgage bubble inflated but is projected to fall to 67 percent by early 2009, which would come to 700,000 fewer homeowners than when Mr. Bush started. The decline, calculated by Moody's Economy.com, is inexorable unless the government launches a heroic effort to help hundreds of thousands of defaulting borrowers stay in their homes. These days, modest relief efforts are in short supply, let alone heroic ones. Some officials seem to think that assistance would violate the tenet of personal responsibility that borrowers should not take out loans they cannot afford. That is simplistic*" (...). <<http://www.nytimes.com>>.

⁹ Fonte: <<http://www.ibge.gov.br>>.

¹⁰ Sobre abuso do poder econômico cf. BRUNA, Sérgio Varella. 2001.

¹¹ SIQUEIRA, Carlos Eduardo, CASTRO, Hermano, ARAÚJO, Tânia Maria de. 2006.

que o mundo atual (teoricamente) não possui fronteiras digitais e, por isso, torna-se um "*mundo plano*", onde a informação e os meios de comunicação transitam livremente em benefício da coletividade.¹²

Contudo, observamos que tal análise, por si só, é insuficiente para retratar o quadro econômico-social atual, principalmente em face dos efeitos negativos ligados à expansão do modelo econômico liberal.

1.2 Globalização e exclusão social

Segundo a lição de Tania Steren dos Santos, globalização e exclusão social são dois conceitos que definem duas realidades interligadas. A primeira designa as características atuais do processo de desenvolvimento do capitalismo em nível mundial e a segunda, sua consequência mais visível e imediata.¹³

Observa-se, com efeito, que a expansão do capitalismo depende da acumulação de riqueza, centralização e internacionalização do capital, fatores que são naturalmente conflitantes com o aumento dos níveis de emprego, o desenvolvimento social e melhoria das condições de vida da população em geral.

Assim, vê-se que a economia global nos moldes em que foi forjada é, por si só, socialmente excludente, e esta é, sem dúvida, a origem da atual crise do sistema capitalista, representada pela estagnação econômica, instabilidade dos mercados financeiros, intensa especulação financeira, desestabilização monetária e aumento das taxas de desemprego.

A aplicação dos paradigmas liberais sobre os países periféricos sem o necessário investimento em educação e geração de empregos, leva à má distribuição da renda e, por consequência, à desigualdade social verificada nos enormes contingentes populacionais que vivem à margem do processo de desenvolvimento e sem acesso aos meios de comunicação e à educação.¹⁴

Esse é o motivo pelo qual se observa certo esforço (ainda que tímido) dos países ricos para fomentar o desenvolvimento econômico dos

¹² FRIEDMAN, Thomas. 2005.

¹³ *Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital*. <<http://www.scielo.com.br>>.

¹⁴ Tania Steren dos Santos explica que " *O aumento das desigualdades de renda atinge, em especial, as classes marginalizadas que residem nos grandes centros urbanos, os trabalhadores sem terra e os desempregados do meio rural, tornando cada vez mais visíveis as contradições do sistema. No seio da sociedade global, dominada pelo capitalismo, reproduzem-se constantemente as contradições de classe, os antagonismos, as hierarquias e as diversidades sociais. De fato, o desenvolvimento do capitalismo pode ser caracterizado como desigual, combinado e contraditório. A globalização não é equilibrada nem harmônica e, ao invés de atenuar as disparidades de renda, amplifica-as. Ela privilegia os interesses específicos da classe social dominante e dos países hegemônicos, em detrimento dos mais desfavorecidos, acentuando assim os já graves problemas estruturais e conjunturais do mundo atual*". In <<http://www.scielo.com.br>>.

países pobres visando a incrementar o potencial de consumo de sua enorme massa populacional.

Mas é preciso questionar até que ponto receber esses excedentes interessa aos países periféricos e se isso, de fato, propiciará melhorias nas condições de vida de suas populações. Independentemente disso, faz-se necessário que o Estado exerça seu papel regulador da atividade econômica privada, visando à melhoria do setor de infraestrutura, fortalecendo a economia e, por fim, fomentando o mercado para escoar a produção.

2 A revolução tecnológica e o desemprego

Outro ponto de destaque que está ligado aos efeitos da globalização sobre os países periféricos é a chamada revolução tecnológica.

Apontam os estudiosos que a modernização da tecnologia tem gerado profundas transformações nos processos produtivos e nas estratégias de avanço do capitalismo, razão pela qual, com frequência o desemprego é apontado como o grande vilão da desigualdade social.

A revolução tecnológica nas áreas da informática, automação, robótica, genética e biotecnologia, por um lado, garante a expansão do crescimento econômico. Porém, de outro lado, intensificam ainda mais as diferenças e geram conflitos sociais e religiosos.

As contradições entre o crescimento econômico e a globalização manifestam-se em ritmo crescente, sendo o desemprego um dos elementos cruciais para compreender as dimensões da crise do mundo capitalista na atualidade.¹⁵

O desemprego atinge indiscriminadamente todas as nações do globo e mesmo em países como a Índia e a China, que se destacam pela crescente expansão econômica, a relação entre oferta e demanda no setor de empregos continua discrepante. Além disso, observa-se que nesses países, as empresas transnacionais que lá se instalaram deixam de observar a legislação trabalhista local e concentram-se tão-somente em definir estratégias de produção e aumento da lucratividade.

¹⁵ Beinstein observa que: " *O desemprego, convertido em um fenômeno de longa duração, estrutural no novo contexto econômico, ocupa o centro do conjunto de processos que promovem a concentração de renda e a pobreza. Em segundo lugar, a presença cada vez mais forte dos desempregados freia as reivindicações salariais e, assim, os salários reais caem ou sobem mais lentamente que a produtividade do trabalho, o que provoca concentração de renda. Além disso, a desaceleração da demanda causada pelo menor ritmo de crescimento dos salários e outras rendas das classes médias e baixas impulsiona as empresas a acelerar sua mudança tecnológica para reduzir custos perante mercados que perdem dinamismo. Um dos objetivos prioritários desta transformação é a economia de mão-de-obra, o que traz desemprego, freia os salários reais e concentra renda. Na guerra para baixar custos encontram-se as transferências: numerosas indústrias partem de países com salários e impostos altos para outros mais baratos, o que aumenta o desemprego nos primeiros*" . (BEINSTEIN, Jorge. 2001, p.66).

Segundo a lição de Comparato:

Houve uma passagem do capitalismo industrial ao capitalismo financeiro, o que aprofundou ainda mais os desequilíbrios econômicos e sociais existentes. A rentabilidade das empresas industriais depende agora de sua capacidade em dispensar mão-de-obra assalariada. Por diversas vezes, o índice médio de cotação dos valores mobiliários em bolsas sobem, em exata correlação com o anúncio de um aumento do desemprego no país" (2006).¹⁶

Neste contexto, é patente a contradição entre o progresso e a pobreza e este fator coloca em risco até democracias consolidadas, dando azo ao surgimento de regimes autoritários.

3 A ordem econômica constitucional brasileira

No Brasil, a ordem econômica é tratada no Título VII, Capítulo I, da Constituição Federal (CF), que estabelece os Princípios Gerais da Atividade Econômica, entre os quais se destacam, expressamente, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

O parágrafo único, do artigo 170, da Constituição prevê, ainda, que a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos. Isto significa que vige para o particular o princípio da legalidade previsto no artigo 5º, inciso II da Constituição, o qual estabelece que *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei*. Deste modo, garante-se a livre iniciativa e a valorização do trabalho baseado na dignidade da pessoa humana e na liberdade individual.

Em outras palavras, o princípio da livre concorrência objetiva a sobrevivência de uma economia de mercado que privilegie a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, seja no âmbito nacional, seja no mercado internacional. A livre concorrência sempre esteve atrelada a processos de desequilíbrio inerentes ao funcionamento do mercado que, via de regra, é marcado por movimentos cíclicos em que épocas de prosperidade e de crise se alternam.

Neste contexto, a Constituição Federal prevê em seu artigo 173 uma atuação subsidiária do Estado na atividade econômica. Dessarte, o Esta-

¹⁶ COMPARATO, Fabio Konder. 2006, p.375.

do deve atuar como agente normativo e regulador e não como participante ativo da atividade econômica, salvo nos casos de relevante interesse coletivo ou por questões de segurança nacional.

É, assim, admitida a incapacidade do Estado em promover com eficiência a prestação de serviços de interesse geral, deixando-se para ele a posição de agente regulador, competindo-lhe normatizar e fiscalizar a atividade privada, sem perder de vista o interesse público e o respeito às liberdades individuais.

Desse modo, a atividade regulatória é forma de intervenção do Estado na economia, tanto para corrigir falhas de mercado, quanto para fiscalizar e orientar o exercício da prestação de serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados. Por essas razões, suas atividades devem estar pautadas nos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

3.1 Precedentes da regulação econômica

Cumprir observar, inicialmente, que o declínio do modelo econômico liberal ocorreu, em resumo, pela ausência do Estado na vida pública. Essa carência fez surgir um movimento contrário ao liberalismo capitaneado pelos filósofos Karl Marx e Friedrich Engels, culminando na Revolução Russa de 1917.

Esse novo cenário socialista, aliado à quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, obrigou os Governos liberais a se voltarem para a necessidade de uma dose maior de intervenção do Estado no ordenamento econômico, a fim de manter a estabilidade econômico-financeira. O Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) nasceu a partir dessa nova visão, pois o Estado não podia ficar ao largo das atividades econômicas, devendo intervir para garantir direitos sociais e, ao mesmo tempo, preservar a saúde financeira das instituições.

Porém, também o Estado do Bem-Estar conduziu à uma crise fiscal do Estado que o obrigou a reduzir suas dimensões e sua intervenção direta no âmbito econômico, face à insuficiência de recursos econômicos para arcar com as despesas públicas.¹⁷

Assim, reconhecida a incapacidade do Estado do bem-estar em prover todas as necessidades da coletividade, e verificada sua impossibilidade de atendê-las, mediante o exercício de atividade econômica, passou-se a um novo modelo de atuação estatal, que se caracteriza preponderantemente pela utilização da competência normativa para disciplinar a atuação dos particulares. Em qualquer hipótese, entretanto, deve ser observado que a intervenção estatal, seja por ato de regulação ou de política pública, deve ficar adstrita ao interesse público, razão que justifica as limitações eventualmente impostas sobre as liberdades individuais.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. 2002, p.20.

Essa nova ordem de idéias é permeada pelo princípio da subsidiariedade, que traz em si os limites de atuação do Estado na atividade econômica. Sobre o assunto, explica Souto:

O que se propõe, em obediência ao princípio da subsidiariedade, é que o Estado se concentre naquilo que é essencial, transferindo funções que podem ser desenvolvidas com maior eficiência pelos particulares, seja em regime de livre iniciativa, seja em regime de direito público (serviços públicos universais), ambas sob regulação estatal.¹⁸

Desse modo, passou-se de um Estado liberal para o modelo intervencionista do bem-estar social e, deste, para o modelo atual de intervenção do Estado na economia através da regulação econômica (neoliberalismo).

3.2 Regulação e desenvolvimento

Com a mudança do regime de atuação estatal sobre as atividades econômicas, a regulação assumiu importante papel na vida do Estado, levando-se em conta principalmente as estruturas de mercado existentes, o sistema de livre concorrência, o modelo econômico capitalista e, ainda, a forma de prestação dos serviços públicos que podem ser objeto de concessão, permissão ou autorização.

Ensina Sundfeld que:

A regulação é, isto sim, característica de um certo modelo econômico, aquele em que o Estado não assume diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade. Assim, a regulação não é própria de certa família jurídica, mas sim uma opção política econômica.¹⁹

Logo, o Estado como agente regulador intervém na atividade econômica para corrigir falhas de mercado quando tais distorções afetam a economia popular e o sistema da livre concorrência, acarretando na formação de monopólios, e para regular a prestação dos serviços públicos, assegurando os princípios da universalização, eficiência, continuidade, atualidade, regularidade, modicidade das tarifas, dentre outros.²⁰

Sob o prisma regulatório, o Estado não deve intervir diretamente na ordem econômica, mas deve regulá-la, a fim de conter abusos e manter o equilíbrio entre as metas voltadas para o interesse geral e os objetivos dos particulares. Neste cenário, o Estado pode intervir

¹⁸ SOUTO, Marcos Juruena Villela. 2002, p.35.

¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. 2000, p.23.

²⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. 2006.

diretamente pelos seus órgãos da administração direta ou através de pessoas jurídicas criadas especificamente para esse fim, as quais integram de sua administração indireta, como, por exemplo, as agências reguladoras.

A regulação na ordem econômica vai além de promover a livre iniciativa, a liberdade de mercado e a defesa do consumidor. O Estado, na posição de agente regulador, tem os deveres de fiscalizar, incentivar e planejar tanto as atividades econômicas quanto a prestação dos serviços públicos.²¹

No tocante à regulação do setor privado, cujos objetivos primeiros são o alcance do lucro e o direito de propriedade, vige o princípio da livre iniciativa e o Estado não pode limitar o exercício da atividade privada com o subterfúgio de regular, salvo hipóteses em que haja fundamentado interesse público, como visto anteriormente. Assim, a regulação da atividade econômica *stricto sensu* tem como fatores limitantes o direito de propriedade, a livre iniciativa e a liberdade individual.

Já a regulação sobre atividades que envolvem a prestação de serviços públicos, cujo interesse da coletividade se sobrepuja ao interesse do particular, encontra um campo maior de liberdade, porquanto embora tal atividade possa dar lucro (principalmente quando exercidas por concessionários ou permissionários), devem ser observados os princípios da eficiência, da modicidade das tarifas, da universalidade e da continuidade do serviço, dentre outros.

3.3 Objetivos da regulação econômica

Do ponto de vista econômico, a regulação busca evitar atos de concentração de mercado, condutas abusivas, abuso de posição dominante e cobrança de preços arbitrários, dentre outras práticas vedadas pelo direito regulatório e pelo direito da concorrência. Vale lembrar que no âmbito de aplicação dessas duas modalidades, o primeiro tem atuação *ex ante*, ou seja, a regulação é uma atividade preventiva que se opera mediante edição de normas, fiscalização e atuação do poder de polícia preventivo ou repressivo.

Já o direito antitruste atua *ex post*, objetivando estancar situações em que tenha havido violação das normas concorrenciais, especialmente aquelas previstas na Lei nº. 8.884/94, que concede ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) o poder de reprimir condutas anticoncorrenciais e a formação de estruturas que representem atos de concentração e impliquem em desequilíbrio de mercado.²²

São exemplos de regulações setoriais de atividades econômicas, dentre outras, a regulação do Mercado de Valores Mobiliários, realizada

²¹ Cf. art. 174 da CRFB.

²² Para maiores informações cf. SALOMÃO FILHO, Calixto. 2002.

pela CVM;²³ a regulação do sistema financeiro, empreendida pelo Banco Central;²⁴ a regulação na política agrícola e fundiária;²⁵ a regulação na política energética nacional (energia elétrica, petróleo e gás natural).²⁶

No regime jurídico do serviço público que envolve sua prestação, pelo próprio Estado ou por terceiros, mediante concessão ou permissão de serviço público, a prestação é feita sob o regime de Direito Público, ainda que haja delegação ao setor privado.

Nesses serviços, a regulação atua com os mesmos objetivos anteriormente citados, porém revela-se de crucial importância a observância dos princípios fundamentais constitucionais. Estes revelam-se especialmente imprescindíveis na ordem econômica por envolver questões como a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste diapasão, Justen Filho assevera que:²⁷

Os princípios fundamentais a serem considerados são precisamente aqueles constantes dos arts. 1º e 3º da CF/88. A ordem jurídica brasileira se orienta à obtenção da dignidade da pessoa humana, em suas diferenças vertentes". (...) "a dignidade da pessoa humana envolve a eliminação da pobreza (CF, art. 3º, inc. III) tanto quanto a garantia à propriedade privada (art. 5º e 170, inc. II). Adotada a concepção capitalista para a ordem econômica, a dignidade da pessoa humana assegura a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170, inc. IV e parágrafo único), mas exclui a possibilidade de abuso do poder econômico (art. 173, §4º).

No tocante ao direito à propriedade privada, embora não conste explicitamente no rol dos princípios fundamentais previstos nos arts. 1º a 3º da CF, ele aparece no rol dos direitos e garantias fundamentais do art. 5º, inciso XXII e no art. 170, inciso III da CF, em que assume sua feição de princípio orientador do exercício da atividade econômica e da livre iniciativa. Todavia, seu exercício deve atender à função social da propriedade que como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto, deve estar "*atento à visão pragmática sobre a natureza competitiva do homem, que consiste na exigência de que o uso das riquezas seja vocacionado ao bem geral e às finalidades públicas, dando à mola do progresso, e ao próprio símbolo externo contemporâneo da liberdade, que é a propriedade, a têmpera da solidariedade.*"²⁸

²³ Lei nº. 6.385/76.

²⁴ Cf. 192, CRFB.

²⁵ Cf. V. 187, CRFB.

²⁶ Cf. SOUTO, Marcos Juruena Vilella. 2002, p.117.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. 2002, p.319.

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 2005, p.372.

Dessa maneira ficam claros os objetivos da regulação econômica segundo a qual o Estado intervém na economia como agente regulador e norteador da atividade econômica privada. Com isso, espera-se conter os abusos praticados pelos detentores do capital (investidores) e atender aos interesses da coletividade no que toca ao acesso à infraestrutura (educação, saúde, saneamento básico, informatização dos serviços).

4 A regulação financeira realizada pelo Banco Central

No que tange à regulação financeira, as funções típicas do Banco Central (BACEN) são, dentre outras: emitir papel-moeda (função monopolista), controlar a liquidez da economia (seja por meio da quantidade de emissão de papel-moeda, seja inibindo a criação de moeda escritural pelos bancos comerciais), fiscalizar os bancos comerciais, regular o sistema financeiro e ser depositário de reservas internacionais do País.

As funções do Banco Central também estão ligadas às atividades dos bancos comerciais que são os verdadeiros "financiadores" do desenvolvimento econômico do setor privado.

De fato, na maior parte das vezes, são os bancos privados que concedem crédito e financiam projetos. Contudo, para esse ciclo de negócios funcionar há que se ter a expectativa de estabilidade da economia (principalmente da política macroeconômica),²⁹ já que como todas os outros investidores, os bancos também estão submetidos às incertezas de mercado.³⁰

Freitas explica o duplo papel desempenhado pelos bancos comerciais no sistema capitalista, como sendo ao mesmo tempo intermediários financeiros e criadores de moeda escritural.³¹

Os bancos comerciais são instituições autorizadas pelo Banco Central a receber depósitos à vista, o que em última análise significa que os

²⁹ Na opinião de Marcos Antonio Macedo Cintra, "a partir de janeiro de 1999, o governo brasileiro articulou juntamente com o FMI uma política macroeconômica ancorada em três pilares: taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, para ajustar as contas externas; taxa de juro real elevada, para garantir o cumprimento das metas de inflação; superávit primário crescente, para conter o endividamento do setor público". In <<http://www.scielo.br>>.

³⁰ O modelo macroeconômico brasileiro atual "tem se revelado capaz de produzir ciclos econômicos que acompanham os movimentos de expansão e retração da liquidez e do comércio mundiais, mas não tem conseguido recolocar o país no caminho do desenvolvimento econômico e social, entendido como a ampliação consistente dos investimentos, sobretudo os de maior porte e com longos prazos de maturação (como aqueles em infraestrutura ou na indústria pesada) ou de maior risco (como aqueles em setores de alto conteúdo tecnológico), com aumento do emprego e dos salários e melhoria na distribuição da renda". (CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Sua ve fracasso** - A política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 10/10/2007).

³¹ FREITAS, Maria Cristina Penido de Freitas. In. SOBREIRA, Rogério. **Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo: Atlas, 2005.

Bancos comerciais estão autorizados a criar moeda escritural.³² Ao receber depósitos à vista os Bancos realizam uma *operação contábil* que consiste na possibilidade de fornecimento de crédito sobre estes depósitos, sob a premissa de que nem todos aqueles que possuem direito de saque irão exercer esse direito simultaneamente. Deste modo, os bancos têm o poder de monetizar as obrigações primárias emitidas pelos devedores bancários no momento da concessão de crédito.³³

Contudo, ao conceder crédito, os bancos adquirem dívidas emitidas pelos agentes econômicos que, apostando na rentabilidade futura de suas riquezas presentes, solicitam pré-financiamento de suas atividades. Assim, os bancos antecipam a validação social das decisões empresariais de produção e investimentos, colocando à disposição destes a liquidez recém-criada para a viabilização de planos de investimentos e de estratégias de apropriação da nova riqueza. Mediante a concessão de crédito, os bancos permitem a instalação da capacidade produtiva e a expansão da produção a uma taxa viável.

Como os bancos comerciais também estão submetidos às incertezas de mercado, em certos momentos eles preferem a liquidez e deixam de financiar projetos e conceder créditos. Essa preferência reflete suas expectativas e considerações sobre o ciclo de negócios.

Neste cenário, cite-se como exemplo os bancos norte-americanos que, por seguidos anos, concederam créditos para aquisição de casa própria pelos americanos, mediante a instituição de *mortgage* (hipoteca). Observou-se que nesse modelo de concessão de créditos, o endividamento associado à falta de liquidez da hipoteca, gerou a chamada *bolha imobiliária* que representa hoje uma ameaça real à economia capitalista mundial.

De fato, dificuldades de pagamento das dívidas podem levar à quebra do sistema e esse fenômeno tende a se agravar numa economia que opera no mercado financeiro internacional, notadamente quando seu fluxo de caixa e compromissos de pagamentos se tornam dependentes das taxas de câmbio e de juros de outros países. Nesse caso, principalmente as taxas de câmbio são determinantes na estrutura do balanço, afetando o fluxo de caixa e o valor do endividamento da economia global.

O endividamento crescente pode levar a uma crise financeira e gerar um crash na economia, atingindo vários setores além daquele de onde se originou o problema. Em um cenário de rompimento como esse, a opção será a preferência por liquidez com a venda de ativos e esse comportamento defensivo gera recessão, desemprego, endividamento e estagnação.

³² Cf. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Economia Monetária e Financeira**; Teoria e Política. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p.51

³³ CARVALHO, Fernando J. Cardim. 2001, p.52.

Note-se, ainda, que a padronização da economia promovida pelo Fundo Monetário Internacional e pela globalização nos países capitalistas é baseada na teoria quantitativa da moeda, ou seja, o total de meios de pagamento existentes em um país compra o total dos bens e serviços produzidos nesse país.³⁴

As atribuições desenvolvidas pelo Banco Central devem ser voltadas, naturalmente, para o controle de câmbio e de circulação de capital, em que pesem as recomendações de organismos financeiros internacionais, no sentido de que é preciso abolir essas intervenções e liberar serviços financeiros transfronteiras.

Da observação desse cenário, ressalta-se a importância das atividades regulatórias do Banco Central no sistema monetário, tanto nos momentos de crise bancária, quanto através de políticas econômicas implantadas pelo Governo Federal.

Para controlar e regular a atividade financeira, o Banco Central precisa ser independente e esse requisito está, em tese, assegurado pelo artigo 164, §1º da CF. Por meio dessa independência o Banco Central consegue manter estável o poder de compra da moeda e controlar a expansão da base monetária e o volume de moeda escritural gerada pelos bancos.³⁵

Por fim, vale anotar que alguns estudiosos do tema defendem a necessidade de criação de um Banco Central Internacional com competência para regular o fluxo cambial em nível mundial e impedir os movimentos bruscos de capital de um país para outro. Essa regulação transfronteiras poderia conter a especulação financeira e impedir a quebra em cascata dos mercados financeiros mundiais.

Conclusão

A globalização produz aspectos positivos e negativos concomitantemente, ou seja, de um lado a criação de blocos comerciais e comunidades propiciam uma acelerada revolução científica, tecnológica e econômica. Por outro lado, a instalação da política liberal dos países dominantes nos países periféricos pode levar à exclusão social de grande parcela da população que vive à margem do desenvolvimento.

³⁴ SOUTELLO, Luiz Haroldo Gomes de. *Regulação Financeira e Regulação Pública da Economia no Brasil*. Campinas, 2003, p. 372. Esse autor explica que: "A principal atribuição do Banco Central é controlar, na medida do possível, o volume de meios de pagamento. Essa expressão 'meios de pagamento' abrange a base monetária (total das unidades monetárias emitidas e mantidas em circulação pelo Banco Central) e a moeda escritural gerada pelo funcionamento do mercado financeiro. O Banco Central tem, portanto, duas coisas para controlar: A expansão da base monetária e a expansão do volume de moeda escritural".

³⁵ A estrutura e o funcionamento do sistema financeiro estão disciplinados na Lei nº. 4.595/64, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com força de Lei Complementar, a teor do disposto no artigo 192 da CRFB.

Nesse ponto, são exatamente as contradições do mundo globalizado e as incertezas da política macroeconômica liberal que exigem que se estabeleçam mecanismos regulatórios eficientes em nível local e internacional.

Salientou-se, neste trabalho, que certas propostas, inclusive aquelas provenientes do Fundo Monetário Internacional, têm trazido consequências negativas para os países em desenvolvimento, tais como, o enfraquecimento do poder interno, o desemprego, a concentração de capital e a hegemonia do capital financeiro em detrimento dos setores produtivos.

Contudo, o processo de globalização é irreversível e a solução não é colocar obstáculos às políticas em vigor ou frear as conquistas da ciência e da tecnologia, mas criar mecanismos institucionais capazes de orientar a racional aplicação dos novos recursos.

O debate sobre a importância do papel do Estado no combate à crise social e financeira do capitalismo deve levar em conta, em primeiro lugar, que o afastamento do Estado das atividades econômicas não deve ser visto, por si só, como enfraquecimento do seu poder e soberania. Pelo contrário, deve ser incentivada a sua atuação como agente regulador dessas atividades, principalmente no setor de infraestrutura.

Decerto, o Estado não pode se submeter inteiramente aos ditames do mercado e os sistemas de controle político e jurídico devem ser reforçados de molde a proteger a coletividade. É preciso reconhecer que os conflitos sociais só poderão ser enfrentados através de mecanismos políticos cujo objetivo seja construir uma sociedade mais justa com uma melhor distribuição de renda.

A busca pelo equilíbrio das relações capital *versus* trabalho e globalização *versus* crescimento econômico passa por decisões políticas regulatórias, nas quais deve ser respeitado o capital nacional e estrangeiro, mas sem descurar-se das necessidades primordiais da população (sob a ótica do direito constitucional poderíamos falar na *teoria do mínimo existencial* como direito fundamental).

Vale anotar, por fim, que as crises do capitalismo podem ser evitadas se houver o controle da especulação financeira, em nível mundial, através dos Bancos Centrais, o aumento das taxas de emprego e o crescimento econômico equilibrado com permanentes investimentos nas áreas de infra-estrutura (educação, saúde, meio ambiente, saneamento básico, transportes e energia).

Referências

- ANDRADE, Rogério Emilio de. **Regulação Pública da Economia no Brasil**. São Paulo: Edicamp, 2003.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 13, abr.-maio 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30/09/2006.
- BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.
- BEINSTEIN, Jorge. **Capitalismo senil** - a grande crise da economia global. São Paulo: Record, 2001.
- BINENBOJM, Gustavo. As agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 3, ago-set-out, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20/09/2006.
- BRUNA, Sérgio Varella. **O Poder Econômico e a Concentração do Abuso em seu Exercício**. São Paulo: RT, 2001.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Economia Monetária e Financeira**. Teoria e Política. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Suave fracasso** - A política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 10/10/2007.
- COMPARATO, Fabio Konder. **Ética, Direito, Moral e Religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FREITAS, Maria Cristina Penido de Freitas. Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: Uma interpretação Heterodoxa. In SOBREIRA, Rogério. **Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo: Atlas, 2005.
- FRIEDMAN, Thomas. **O Mundo é Plano**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- GUERRA, Sérgio. **Controle Judicial dos Atos Regulatórios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- GRAU, Eros. **Revista Trimestral de Direito Público**. nº. 24. São Paulo: Malheiros, 1998.
- GUIMARÃES, Juarez. **A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002**. Disponível na Internet em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em: 10/10/2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.
- MARX, Karl, Engels, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Atividade Econômica**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Concorrência** - Estudos e Pareceres. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SHUMPETER. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, s/d.
- SIQUEIRA, Carlos Eduardo, CASTRO, Hermano, ARAÚJO, Tânia Maria de. **A Globalização dos Movimentos Sociais: Resposta Social à Globalização Corporativa Neoliberal**. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em: 10/09/2006.

SOUTELLO, Luiz Haroldo Gomes de. **Regulação Financeira e Regulação Pública da Economia no Brasil**. Campinas, 2003, p. 372.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2000.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.