

Marcel Mangili Laurindo

**A INEFICÁCIA DO TABELAMENTO DOS JUROS REAIS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:
UMA INTERPRETAÇÃO A FAVOR DA LIBERDADE DE
MERCADO**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política
da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Sociologia Política
Orientador: Prof. Dr. Ary Cesar Minella

Florianópolis
2015

LAURINDO, Marcel Mangili

A ineficácia do tabelamento dos juros reais na Constituição Federal de 1988: uma interpretação a favor da liberdade de mercado / Marcel Mangili LAURINDO; orientador, Ary Cesar Minella - Florianópolis, SC, 2015.

191 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Constituição. 3. Juros Reais. 4. Liberdade de Mercado. I. Minella, Ary Cesar. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Marcel Mangili Laurindo

**A INEFICÁCIA DO TABELAMENTO DOS JUROS REAIS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA INTERPRETAÇÃO
A FAVOR DA LIBERDADE DE MERCADO**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Sociologia Política” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Florianópolis, 20 de novembro de 2015.

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Ary Cesar Minella
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Raúl Burgos
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Jacques Mick
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dra. Jeanine Nicolazzi Philippi
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho para minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Há mais ou menos três anos, Projeto de Dissertação à mão, fui ao encontro do Professor Ary Minella: queria saber se ele toparia me orientar.

Na sala do NESFI – o *Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro* –, sentei ao seu lado para ouvir suas primeiras impressões a respeito de meu trabalho – que, à época, tinha um outro rumo: nele, lia-se, em suma, que a decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito da eficácia da limitação das taxas de juros reais representava, nos moldes das teorias medradas por Giorgio Agamben e Carl Schmitt sobre o *Estado de Exceção*, uma *afronta* à Constituição de 1988.

O Professor Ary Minella havia feito, por escrito, minuciosas considerações a respeito de meus ambiciosos propósitos. Atento, percebi que as margens do Projeto que eu lhe passara estavam repletas de anotações. Com a galhardia que lhe é típica, ele teceu, *naquele momento*, críticas que eu só compreenderia *depois de meses*. Mas a reunião não se resumiu – o que, na verdade, *já seria muito* – aos alertas a respeito dos problemas que se anunciavam: inúmeras sugestões me foram dadas então.

Além de ter *bancado* meu Projeto, o Professor Ary Minella entendeu minha *ausência* – motivada, o mais das vezes, pelas mudanças que, nos últimos três anos, a vida¹ me obrigou a fazer.

Agradeço muito o Professor Ary Minella por tudo isso.

Será que Foucault quis mesmo dizer isso? Acho que aquele trecho do Polanyi pode te interessar. Passei na Biblioteca e peguei o livro do Rosanvallon.

Nos últimos seis anos, temos compartilhado tudo – leituras, café colombiano comprado em Paris, dúvidas sobre trajetos de metrô, queijos, reproduções de quadros de Van Gogh, filmes do Godard, temporadas de *House*, livros do Hemingway, bicicletas, almofadas e discos do Devendra Banhart.

É aí, *nessa partilha*, que, *unido*, nosso amor se *congrega*, Luana. Muitíssimo obrigado.

¹ “*Life is what happens to you while you're busy making other plans*” – cantava, em *Beautiful Boy*, John Lennon.

Por fim, aos Professores Alessandro Pinzani, Raúl Burgos e Ricardo Gaspar Müller – que se debruçaram sobre meu Projeto de Dissertação – agradeço as valorosas dicas que ajudaram a construir este trabalho.

Um homem que reflete passa geralmente seu tempo a adaptar a idéia que formou das coisas aos novos fatos que a desmentem.

(Albert Camus, 2014)

RESUMO

A análise das decisões tomadas por José Sarney e pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da eficácia da norma que, na Constituição de 1988, determinava a limitação dos juros reais em 12% ao ano constitui o centro deste trabalho. Nele, as atas da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 foram estudadas com o objetivo de trazer à luz os debates travados em torno do tabelamento constitucional do preço do dinheiro. Realizou-se um recorte dos mais significativos pronunciamentos simpáticos ou avessos à idéia. Passou-se, então, às razões que levaram José Sarney a decidir pela inaplicabilidade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988. Suas motivações foram expostas pelo Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, no Parecer SR-70. Compiladas em uma espécie de *clipping*, reportagens publicadas, à época da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, pela grande imprensa tornaram possível conhecer, neste trabalho, as posições de representantes de setores do governo, da indústria e das finanças sobre a limitação das taxas de juros reais. Instado pelo Partido Democrático Trabalhista a se manifestar sobre a constitucionalidade do Parecer SR-70, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que a regra enunciada no § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 dependeria de regulamentação para ser colocada em prática. Cada um dos votos dos Ministros da Corte Suprema foi aqui pontualmente analisado. Alfim, com base em teses desenvolvidas sobretudo por Karl Polanyi, Pierre Rosanvallon e Michel Foucault, defendeu-se que o Presidente da República conferiu ao § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 *uma interpretação que não contrariaria a verdade do mercado* – para quem a limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano afrontaria suas próprias *leis* e instauraria o *caos econômico*. Afirmou-se, ainda, que seria *difícil* ou mesmo *temerário* concluir o mesmo a respeito da atuação do Supremo Tribunal Federal no caso. Certo é, no entanto, que, *somados todos os votos*, a Corte Suprema optou pela interpretação que, naquele momento, mais interessava ao mercado.

Palavras-chave: Constituição de 1988 1. Juros reais 2. Liberdade de mercado 3.

ABSTRACT

The analysis of the decisions taken by Jose Sarney and the Federal Supreme Court regarding the effectiveness of the rule that, in the 1988 Constitution, determined the limitation of real interest at 12% per year is the focus of this work. The minutes of the National Constituent Assembly of 1987-1988 were studied in order to bring to light the debates around the tabulating of the price of the money. There is a cutout of the most significant pronouncements about the idea. After that, this work aims to seek the reasons used by José Sarney to decide by the inapplicability of § 3 of article 192 of the Constitution of 1988. Their motivations were exposed by the Republic Consultant General, Saul Ramos, in a study called SR-70. Compiled into a kind of clipping, reports published at the time of the Constituent National Assembly of 1987-1988, the mainstream press possible to know the positions of representatives from government sectors, industry and finance on limiting rates real interest. Urged by the Democratic Labor Party to issue an opinion on the constitutionality of the SR-70 study, the Supreme Court ruled by majority that the § 3 of article 192 of the 1988 Constitution was not self-executing. Each of the votes of the Supreme Court Ministers was here punctually analyzed. At the end, based on studies by Karl Polanyi, Pierre Rosanvallon and Michel Foucault, this works defends that the President gave the § 3 of article 192 of the 1988 Constitution an interpretation that does not contradict the truth of the market – to whom the limitation of real interest rates at 12% per year would violate its own laws and would establish the economic chaos. Apart from that, this work concludes that is not possible confirm that the Supreme Court has listened to the truth enunciated by the market, but it is possible to say that the Supreme Court took the interpretation most favorable to the free market.

Keywords: 1988 Constitution 1. Real interest 2. Free market 3.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: “VOCÊ PENSA QUE VAI IMPEDIR A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO COM UM SIMPLES PARECER JURÍDICO?”	19
2. A LIMITAÇÃO DOS JUROS CHEGA NA CONSTITUIÇÃO: MAS DEVE SER ELA IMEDIATAMENTE APLICADA?	25
2.1 UM PANORAMA A RESPEITO DOS JUROS: O QUE SÃO E COMO TÊM SIDO CLASSIFICADOS	25
2.2 TIME IS MONEY!	27
2.3 CONTIDAS, LIMITADAS OU AUTOAPLICÁVEIS: A EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	35
2.3.1 <i>A Revolução dos Bichos orwelliana</i> e a interpretação da lei.	38
2.4 A APROVAÇÃO DO ARTIGO 192 NA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE	48
2.5 O PARECER DE SAULO RAMOS A RESPEITO DA APLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS JUROS REAIS	52
2.6 FERNANDO GASPARIAN NA “LUTA CONTRA A USURA”	57
3. COMO ISSO FOI PARAR NA CONSTITUIÇÃO?	67
3.1 DEU NO JORNAL: O QUE FOI DITO NA IMPRENSA A RESPEITO DA LIMITAÇÃO DAS TAXAS DE JUROS REAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	67
3.2 UM CLIPPING A RESPEITO DO TABELAMENTO CONSTITUCIONAL DOS JUROS REAIS	69
3.3 COMO ISSO FOI PARAR NA CONSTITUIÇÃO?	82
3.4 INDÚSTRIA VERSUS FINANÇAS?	87
4. O STF DECIDE QUE A NORMA DEVE SER REGULAMENTADA PELO CONGRESSO NACIONAL – QUE CRUZA OS BRAÇOS	95

4.1 O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA VAI AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONTRA A DECISÃO DE JOSÉ SARNEY.....	95
4.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL JULGA IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MOVIDA PELO PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA.....	96
4.2.1 O Voto de Sidney Sanches: na dúvida, é preciso prestigiar a liberdade de mercado.....	100
4.2.2 Marco Aurélio: o trabalho em primeiro lugar.....	103
4.2.3 O voto de Carlos Velloso: uma decisão política sobre os gordos lucros da banca.....	105
4.2.4 Uma Constituição condensa antagonismos entre grupos diversos, assevera Celso de Mello.....	107
4.2.5 Calvino cede lugar a Leão XIII, a Pio XI e a João XIII: o voto de Paulo Brossard.....	109
4.2.6 O voto de Célio Borja: o Supremo Tribunal Federal não pode fazer as vezes do Congresso Nacional.....	112
4.2.7 Para Octavio Gallotti, a aplicabilidade do § 3º do artigo 192 dependeria de uma definição legal a respeito do que seriam os juros reais.....	113
4.2.8 Aldir Passarinho: o problema é muito mais complexo do que se pode imaginar.....	114
4.2.9 Moreira Alves defende que não há <i>juros irrealis</i>	115
4.2.10 O voto de Néri da Silveira: o caráter vago de uma expressão estampada na lei não pode impedir sua aplicação.....	116
4.3 NÃO-DECISÃO: O CONGRESSO NACIONAL DECIDIU NADA DECIDIR A RESPEITO DA REGULAMENTAÇÃO DO TABELAMENTO DOS JUROS REAIS.....	117
5. A VERDADE DO MERCADO.....	127
5.1 KARL POLANYI E O SURGIMENTO DA MENTALIDADE DE MERCADO.....	127
5.2 A LITTLE LESS CONVERSATION AND A LITTLE MORE ACTION: PIERRE ROSANVALLON A TRATAR DO RETORNO AO CONCRETO PROPOSTO PELOS LIBERAIS.....	133
5.3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA SOB O PONTO DE VISTA DE LUDWIG VON MISES.....	141

5.4 O MERCADO DEVE <i>DIZER A VERDADE</i>: MICHEL FOUCAULT E A GOVERNAMENTALIDADE LIBERAL.....	143
CONCLUSÃO: UMA INTERPRETAÇÃO A FAVOR DA LIBERDADE DE MERCADO.....	157
REFERÊNCIAS	163
ANEXOS: <i>Cartoons</i> na Academia?.....	175

INTRODUÇÃO: “VOCÊ PENSA QUE VAI IMPEDIR A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO COM UM SIMPLES PARECER JURÍDICO?”

Corria, então, o quarto dia do mês de outubro de 1988. Naquela data, reuniram-se, no gabinete do Presidente da República Federativa do Brasil – José Sarney –, os Ministros da Fazenda – Mailson da Nóbrega –, do Desenvolvimento da Indústria e Comércio – Roberto Cardoso Alves – e o Presidente do Banco Central – Elmo de Araújo Camões –, dentre outras autoridades monetárias.

Foi a elas que Saulo Ramos – então Consultor-Geral da República – juntou-se depois de um telefonema de José Sarney:

dia 4 de outubro, fim de tarde. No dia seguinte, seria promulgada a Constituição de 1988. Enfim, a democracia por escrito, com muitos erros, mas conseguimos! Eu era Consultor Geral da República e, como brasileiro, estava feliz. O telefone tocou. O Presidente Sarney me chamou. Reunião no gabinete, que estava lotado. Mailson da Nóbrega, o finado Roberto Cardoso Alves e muitas outras autoridades, inclusive as monetárias, entre as quais o presidente do Banco Central, que deveria usar babador. Um imbecil enciclopédico.

Assunto: o art. 192 da Constituição (sistema financeiro), que, segundo alguns, entraria em vigor “na data da promulgação”, e, segundo outros, dependia de lei complementar. A ameaça maior era o § 3º, que fixava os juros reais em 12% ao ano, coisa do Fernando Gasparian, que, num momento de Padre Vieira e inspirado pelo constituinte Fernando Henrique Cardoso (Comissão de Sistematização, lembrem-se?), teve a idéia de fixar os juros no texto constitucional, único na história da humanidade e do dinheiro². Mas nem um nem

² Em outra passagem de suas memórias, Saulo Ramos toma por *ridícula* a limitação constitucional dos juros reais: “um dos grandes equívocos da Constituinte, que marcou seus trabalhos, foi desviar a atenção da nação para a discussão do mandato de quatro anos do presidente da época e, com isso, baixar o alerta da população para as enormidades e bobagens que saíram em nossa Constituição. Inclusive essa coisa ridícula, que se propagou em âmbito mundial, como marca constitucional da estupidez, os juros de 12% ao ano, ou aquela de garimpeiro e garimpo nos comandos gerais da ordem econômica, ou os dois tipos de empresas brasileiras, e até um tribunal em que se podia ser preso e ter direito

outro sabia o que era juro real, nem a diferença de juro nominal. Muita discussão no gabinete. “O sistema vai quebrar!”; “Como não cuidaram disso antes?!”; “O texto era um inciso do artigo e, de repente, virou parágrafo!”; “Vai entrar em vigor?”; “Houve sabotagem!”.

Resumindo: sobrou para mim. Sugeri elaborar um parecer jurídico que, aprovado pelo Presidente, vincularia o Banco Central, e esse baixaria ato, obrigando o mercado a esperar a lei complementar prevista naquele artigo. As pessoas ficaram aliviadas e se foram³ (RAMOS, 2007, p. 277-278).

A escarnecer o então senador Fernando Henrique Cardoso, Saulo Ramos falou, pouco depois dessa reunião, em *suspensão* da Constituição:

mais um aspecto curioso da discussão sobre o que entraria ou não em vigor deu-se na semana seguinte, no Piantela, restaurante de Brasília, onde fui almoçar e encontrei o então Senador Fernando Henrique Cardoso. Ele me questionou:

— Você pensa que vai impedir a vigência da Constituição com um simples parecer jurídico?

— Penso. E já está suspensa.

E o Supremo Tribunal pensou a mesma coisa. Quando atacaram meu simples parecer jurídico com uma Adin (ação direta de inconstitucionalidade, hoje mudou de sigla para ADI), acabou a festa. Além de dizer que não entrava em vigor, o STF ainda declarou que a regulamentação legal de todos os comandos do art. 192 teria que ser feita por meio de uma única lei complementar. Uma só.

(...)

a habeas corpus. Fernando Pessoa uma vez disse: ‘Tudo, menos o ridículo!’” (2007, p. 264).

³ O Parecer foi redigido ao longo de uma única madrugada: “lembro que estudei tudo sobre juros aqui e nos outros países e em outras épocas. Passei até por Dom Sebastião em Portugal, o rei menino, que baixou uma ordem régia proibindo cobrar dinheiro sobre o dinheiro. Creio ter sido por isso que os mouros o mataram em Alcácer Quibir” (RAMOS, 2007, p. 278). Linhas adiante, seu relato prossegue da seguinte maneira: “quando estudei o assunto, verifiquei ser uma grande bobagem, além de fantástico erro técnico, a Constituição fixar juros no sistema capitalista, ou tabelar o preço do chuchu, ou dizer que uma dúzia de abobrinhas tem que ter exatamente doze pequenas abóboras, detalhes e miudezas que nossos constituintes adoravam” (RAMOS, 2007, p. 279).

Somente em 2004, já no Governo Lula, o artigo 192 da Constituição foi reformado, e aqueles 12% de teto para os juros foram revogados. Delfim Neto, quando contou essa história em seus artigos de jornal, me chamou de “São Saulo”. Que eu saiba, foi o mais curto processo de canonização da história dos santos. Somente quinze anos (RAMOS, 2007, p. 278-279).

O artigo 192 da Constituição de 1988 tinha, à época, a seguinte redação:

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:

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;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

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;

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

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;

VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 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.

§ 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.

§ 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 (BRASIL, 1988).

Saulo Ramos e José Sarney acreditavam que não seria possível aplicar *imediatamente* a limitação dos juros reais de que tratava o § 3º de tal dispositivo. A se valer de uma sua prerrogativa – o artigo 22 do Decreto de número 92.889 dispunha que, ratificado pelo Presidente da República, um Parecer do Consultor-Geral vincularia toda a administração federal –, o Chefe do Poder Executivo tratou de fazer sua própria interpretação da norma: a Constituição entraria em vigor, mas, a princípio, não haveria limites para o preço do dinheiro. É que, para colocar em prática o tabelamento, uma lei complementar haveria de ser editada.

Mas o Partido Democrático Trabalhista não pensava o mesmo – tanto que, inconformado com o caminho tomado por José Sarney, bateu às portas do Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade na maleta. Nela, defendia a aplicação imediata da regra que tabelava os juros reais.

Nos idos de 1991, por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal deu razão ao Presidente da República. Dotada de eficácia limitada, a norma deveria ser complementada pelo Congresso Nacional.

Mas, *sem que qualquer lei tivesse regulado a limitação dos juros reais*, em 2003, por meio da Emenda Constitucional de número 40, o Congresso Nacional extirpou todos os parágrafos, incisos e alíneas do artigo 192 da Constituição de 1988.

Tecnicamente, seria possível defender qualquer tese – tanto a da *eficácia* quanto a da *ineficácia imediata* da regra que limitava os juros reais em 12% ao ano. José Sarney e os Ministros do Supremo Tribunal Federal estavam, pois, diante de uma *escolha*: tudo dependeria, assim, da *interpretação* que, dentro de suas competências, confeririam eles à norma.

A *atuar como um lugar de veridificação*, o mercado *sugeria* que o tabelamento do preço do dinheiro não deveria, então, ser colocado em prática. O Presidente da República e a Corte Suprema não manifestaram opinião diversa.

Em linhas gerais – outros autores, como Karl Marx e Pierre Bourdieu, exsurgirão aqui e ali –, as laudas que seguem procuram analisar as decisões tomadas por José Sarney e pelo Supremo Tribunal Federal com base em teses desenvolvidas por Karl Polanyi, Pierre Rosanvallon e Michel Foucault.

O sociólogo húngaro trata da formação, nos últimos dois ou três séculos, de uma certa *mentalidade* que, a reduzir a economia ao mercado e a fazer deste o modelo para a própria estruturação da sociedade, tudo tem açambarcado.

Pierre Rosanvallon, por sua vez, estuda como o *liberalismo* promoveu o *definhamento* da política. A certa altura do século XVIII, essa *cultura* deixa de se preocupar com a *instituição do social* – os *fundamentos da sociedade* – e se volta para sua *regulação* – ou seu *funcionamento*. Nesse cenário, o mercado ganha grande destaque.

Michel Foucault deles não destoa: o liberalismo – *a arte de, frugalmente, governar cada vez menos* – prorrompe, em meados do século XVIII, como a *prática governamental* que, a se valer das lições da *economia política*, estabelece um novo *regime de verdade*. Nele, caberá ao mercado *dizer a verdade em relação à prática governamental*.

Ao fim do trabalho, justamente com arrimo nessas teorias, defender-se-á que José Sarney conferiu ao § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 *uma interpretação que não contrariaria a verdade do mercado* – para quem a limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano afrontaria suas próprias leis e instauraria o caos econômico.

Noves fora isso, afirmar-se-á que seria *difícil* ou mesmo *temerário* concluir o mesmo a respeito da atuação do Supremo Tribunal Federal no caso. Certo é, no entanto, que, *somados todos os votos*, a Corte Suprema optou pela interpretação que, naquele momento, mais interessava ao mercado.

Umas tais ilações, no entanto, só foram postas no papel depois de terem sido estudados os argumentos favoráveis e contrários à aplicação imediata da limitação constitucional das taxas de juros reais, o processo de aprovação do artigo 192 da Constituição de 1988 e, por fim, os votos proferidos por cada um dos Ministros da Corte Suprema na Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4. Em meio a essas análises, vislumbrar-se-ão recortes de discursos proferidos durante a Assembléia Constituinte e de reportagens publicadas, à época, a respeito do tabelamento do preço do dinheiro.

2. A LIMITAÇÃO DOS JUROS CHEGA NA CONSTITUIÇÃO: MAS DEVE SER ELA IMEDIATAMENTE APLICADA?

2.1 UM PANORAMA A RESPEITO DOS JUROS: O QUE SÃO E COMO TÊM SIDO CLASSIFICADOS.

Sob o ponto de vista etimológico, *juro* tem origem no termo latino *jure*, que, por seu turno, remonta a *jus* e *juris* – o *direito* (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 48). No plural, as coisas se alteram um pouco: *juros* exprimem “(...) os interesses, ganhos ou lucros que o detentor do capital auferir pela inversão, ou seja, pelo uso por alguém que não possui o capital” (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 53-54).

O economista John Maynard Keynes afirma que os juros nada são senão “(...) o prêmio que se pode obter pelo dinheiro à vista em relação ao dinheiro a prazo, de modo que ele mede a preferência marginal (para a comunidade como um todo) de conservar o dinheiro em mãos, ao invés de só poder recebê-lo mais tarde” (1978, p. 160). Uma tal vantagem só é paga porque o dinheiro tem uma *finalidade* e uma *eficiência* – o que leva à ilação de que “o juro reflete a eficiência marginal do dinheiro, tomado como unidade em função de si mesmo” (KEYNES, 1978, p. 160).

Com uma definição mais próxima do Direito, o jurista italiano Roberto de Ruggiero toma os juros por “aquelas quantidades de coisas fungíveis, que o devedor deve ao credor em compensação do gozo de uma maior quantidade das mesmas coisas devidas ao mesmo credor (...)”⁴ (*Apud* SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 52-53). Uma tal compensação deve “remunerar o credor pelo uso do capital alheio e pagar o risco, principalmente o risco de não receber, entre outros”⁵ (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 54).

⁴ Tal definição permite notar que os juros não são *acessórios* de uma *coisa principal*. Segundo Clóvis Beviláqua, “coisa principal é a que tem uma existência própria, abstrata ou concreta, mas distinta de qualquer outra” (1980, p. 188). Ainda de acordo o jurista, “acessória é aquela cuja existência supõe a da principal” (BEVILÁQUA, 1980, p. 188). De tal modo, “a contagem dos juros não subsiste com a extinção da obrigação principal” e, por óbvio, “não se concebe a obrigação de pagar juros sem que haja uma obrigação principal” (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 50).

⁵ Segundo Luiz Antonio Scavone Junior, a fixação das taxas de juros levaria em conta o *risco inflacionário* – com o tempo, a moeda sofre, o mais das vezes, desvalorizações –, o *risco cambial* – que se faz presente em contratos vinculados à correção de moedas estrangeiras –, o *risco de restituição* – sempre haverá

O credor e o devedor podem, *eles próprios*, pactuar o que um pagará ao outro pelo gozo do capital emprestado⁶: nesse caso, estar-se-ia diante do que se usa designar *juros convencionaís* (BAPTISTA, 2008, p. 20). Se, contudo, ambos nada estipularem, valerão os *juros legais* – aqueles que, independentemente da vontade das partes, estabelece a lei (BAPTISTA, 2008, p. 20):

o termo “juros legais” é utilizado tanto para indicar os juros moratórios e compensatórios devidos por força de lei (v.g., arts. 1.062 e 1.311 do Código Civil de 1916; arts. 406 e 677 do Código Civil de 2002, respectivamente), quanto para indicar a taxa legal de juros na ausência de estipulação, sejam, também, juros moratórios ou compensatórios (Código Civil de 1916, arts. 1.063 e 1.064; Código Civil de 2002, art. 406).

(...)

Juros convencionaís são aqueles (moratórios ou compensatórios) que decorrem de estipulação entre as partes e se diferenciam dos juros legais vez que, a par da taxa legal, são juros que não decorrem de imposição da lei⁷ (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 409-410).

Há ordenamentos jurídicos que impõem limites para a fixação de juros entre particulares. Neles, muito embora possam os contratantes estipular, a seu talante, os índices a serem praticados, não poderão eles ultrapassar a barreira legal⁸. No Brasil, a Constituição de 1988 previa, no

inadimplência – e, alfim, o *risco de transferência* de custos – os gastos trabalhistas, fiscaís e administrativos estariam aí compreendidos (2008, p. 55-58).

⁶ É preciso realçar, como o faz Caio Mário da Silva Pereira, que os juros podem consistir “(...) em qualquer coisa fungível, embora, frequentemente, a palavra *juro* venha mais ligada ao débito em dinheiro, como acessório de uma obrigação principal pecuniária” (*Apud* SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 52).

⁷ Costuma-se, ademais, classificar os juros em *moratórios* – aqueles “devidos em decorrência do atraso na devolução do capital” (RIZZARDO, 2004, p. 602) – e em *compensatórios* – “que representam o fruto do capital mutuado” (RIZZARDO, 2004, p. 602), mas, para os fins deste trabalho, uma tal divisão não tem grande relevância.

⁸ Isso ocorre, por exemplo, em Portugal: lá, “permite-se a cobrança de juros fixados à taxa que supere os juros legais em até 5% (nos casos em que não há garantia real) e, acima desse limite, considera-se usura” (SCAVONE, 2007, p. 78). Tais taxas legais são estipuladas, em conjunto e por meio de Portaria, pelos Ministros da Justiça e das Finanças e do Plano (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 78).

§ 3º de seu artigo 192, a limitação das taxas de *juros reais* em 12% ao ano. José Reinaldo Coser assevera que “juros nominais são os que incluem na sua expressão percentual o correspondente à variação da inflação” (2000, p. 20-21). Fernando Gasparian afirma que, a se contrapor aos *nominais*, os *juros reais* são “a parcela dos juros que excede àquela correspondente à desvalorização da moeda” (1991?, p. 75) ou “o juro acima da inflação no período da operação financeira em questão” (1991?, p. 65). Disso se infere que “a diferença entre um e outro está no fato de que no nominal encontra-se embutida a variação da inflação, que nada mais é do que o índice de recomposição do capital (...) e no real somente o ganho efetivo” (COSER, 2000, p. 20-21).

O problema residiria nos *métodos e critérios* a serem utilizados para a estipulação dos *juros reais*: as divergências entre técnicos e executivos são grandes a tal propósito (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 179). Daí exsurgiriam muitas das polêmicas em torna da aplicabilidade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 – controvérsias que ocuparão muitas das próximas laudas deste arrazoado.

2.2 TIME IS MONEY!

Não se pode vender ou hipotecar o *tempo* – que, por pertencer unicamente a Deus, não pode ser objeto de lucro (LE GOFF, 1980, p. 43).

Era com base em uma tal premissa que, ao longo da Idade Média, a Igreja censurava os mercadores. Eles não poderiam, de forma alguma, emprestar a juros (LE GOFF, 1980, p. 43). O desenvolvimento do crédito era, assim, no fastígio do capitalismo mercantil, arruinado (LE GOFF, 1980, p. 44).

O mercador “(...) que tem dinheiro julga poder extrair proveito da espera do reembolso por parte daquele que não o tem à sua imediata disposição (...)” (LE GOFF, 1980, p. 44) – daí *seu tempo* ser diverso do *tempo da Igreja*. Tal conflito de *tempos* – cujo pináculo se deu no “coração da Idade Média” – enunciava, “sob a pressão da alteração das estruturas e das práticas econômicas”, a própria elaboração da ideologia do mundo moderno (LE GOFF, 1980, p. 44).

Nas pegadas de São Tomás de Aquino – que, em sua *Suma Teológica*, afirmava ser inconcebível vender *duas vezes* o mesmo objeto⁹

⁹ Retórica, eis a pergunta que São Tomás de Aquino faz àqueles que o lêem: “como é possível, na verdade, transferir-se ao mutuário a propriedade do dinheiro mutuado e, sem embargo, cobrar-lhe o preço pelo uso desse dinheiro que já é propriedade sua?” (*Apud* SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 36).

–, as normas canônicas medievais – dentre elas as Decretais dos Papas Alexandre III (1159-1181) e Urbano I (1185-1187) – condenavam a cobrança pelo empréstimo do dinheiro, tida por verdadeira heresia (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 36)¹⁰. A luta da Igreja contra a usura era tenaz: obrigava muitos a, em seus leitos de morte, restituírem os juros por eles cobrados (WEBER, 2010, p. 254). Seu ânimo, contudo, acabou por arrefecer com o desenvolvimento da economia monetária – o que se tornou evidente com a concessão de indulgências gerais aos prestamistas (WEBER, 2010, p. 254).

Alfim, com dificuldades “no nível canônico e teológico”, a Igreja cedeu (LE GOFF, 1980, p. 45): seus teólogos passaram a “interpretar a proibição de juros dentro da maior tolerância possível” (WEBER, 2010, p. 254). Conquanto nunca tenha se dado “(...) uma derrogação formal da proibição de juros”, “(...) no decorrer do século XIX, os decretos eclesiásticos declaravam, repetidamente, permissível o recebimento de juros, em determinadas circunstâncias” (WEBER, 2010, p. 255), desde que fossem eles moderados¹¹¹² (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 40). De fato, a certa altura, as normas canônicas já não surtiam qualquer efeito em toda a Europa. Na França dos séculos XII e XIII, a cobrança de juros anuais de 16% era comum (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 37). Na Itália,

¹⁰ Na Inglaterra, à época da dinastia Tudor, certa norma prescrevia o seguinte: “sendo a usura pela palavra de Deus estritamente proibida, com vício dos mais odiosos e detestáveis (...), fica determinado (...) que nenhuma pessoa ou pessoas (...) por qualquer meio corrupto, artificioso ou disfarçado, ou outro, emprestem, dêem, entreguem ou passem qualquer soma ou somas de dinheiro (...) para qualquer forma de usura, aumento, lucro, ganho ou juro a ser tido, recebido ou esperado, acima da soma ou somas emprestadas (...) sob pena de confisco da soma ou somas emprestadas (...) e ainda da punição de prisão” (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 37).

¹¹ Explicitamente, contudo, foi apenas no século XIX que as “Congregações do Santo Ofício” passaram a admitir tais cobranças (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 40).

¹² Segundo Max Weber, “no Norte da Europa, a proibição da usura desapareceu com o protestantismo, embora não se tenha dado imediatamente. Nos sínodos calvinistas, encontramos, amiúde, a idéia expressa de que não se podia admitir à comunhão um prestamista e sua mulher; todavia, Calvino já declarava, no *Constituto Christiana* que, com a proibição de juros, só se procurava a proteção aos pobres contra o egoísmo, mas não a proteção dos ricos que faziam operações com o dinheiro emprestado (...)” (2010, p. 255).

apesar de relatos dando conta de taxas de até 30%, usava-se cobrar, o mais das vezes, 12% ao ano (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 37)¹³.

A certa altura, em um lance “trágico”, a própria Igreja viu-se a, *mediante contraprestações*, emprestar dinheiro: ela tratou de fundar verdadeiras “instituições de empréstimos” – os *Montes Pietatis* (WEBER, 2010, p. 254), que “(...) serviam para emprestar dinheiro mediante garantia pignoratícia, cobrando juros (denominados, então, como compensação) a uma taxa mínima, destinada à manutenção do instituto” (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 40)¹⁴.

Foi a França que, em 1793, encabeçou a liberação, na Europa, das taxas de juros. Seguiram-lhe a Inglaterra (em 1854), a Dinamarca (em 1855), a Espanha (em 1856), a Holanda (em 1857) e a Suíça (em 1864) (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 40).

O mote *time is money* já podia, então, ser reverberado por aqueles que emprestavam dinheiro: o inferno¹⁵ e a cadeia deixaram de preocupá-los.

¹³ E mais: “ao final do século XIII, em razão do comércio praticado nas cidades italianas, normas legais cediam aos fatos e, afrontando as normas canônicas, admitiam o mútuo feneratício” (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 38).

¹⁴ “O primeiro dos inúmeros ‘Monti di Pietá’ medievais surgiu na cidade de Florença, na Itália, em 1358, fundado pelo franciscano Francesco da Empoli” (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 40). Ao longo do tempo, tais estabelecimentos se transformaram em verdadeiras casas bancárias (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 41). Sua existência deu o que falar: houve teólogos que os consideraram escandalosos (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 41).

¹⁵ O Oriente muçulmano também se batia contra a usura: “o Alcorão condena a prática da cobrança de juros, o que se infere do capítulo XXX, 38, segundo o qual ‘o dinheiro que dais a juros para o aumentardes com o bem dos outros não aumentará perante Deus’. De fato, o capítulo II, 276, determina o fogo eterno para quem se voltar para a usura” (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 41). Os hebreus, por sua vez, apenas toleravam a cobrança de juros em face de estrangeiros: “de fato, Moisés recomendava o empréstimo gratuito aos israelenses (Levíticos, 25, 36-37) [36. “Não receberás dele juros nem ganho (...) 37. Não lhe darás teu dinheiro com juros, nem lhe darás teu mantimento por causa de lucro”]; Êxodos 22, 25 [25. “Se emprestares dinheiro ao meu povo, ao pobre que está contigo, não te haverás com ele como credor que impõe juros”]; Ezequiel 18, 8 [“Não dando o seu dinheiro à usura, não recebendo juros, desviando a sua mão da injustiça, e fazendo verdadeiro juízos entre homem e homem”]” (SCAVONE JUNIOR, 2008, p. 36-37).

No Brasil, “as Ordenações Filipinas profligavam o vício da usura e reprimiam contratos usurários” – quadro alterado em 1832, quando a lei passou a admitir “a livre estipulação dos juros pelas partes” (BAPTISTA, 2008, p. 06).

Alguns anos mais tarde, em 1850, o Código Comercial disporia que “é proibido contar juros de juros” e que “esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos liquidados em conta corrente de ano a ano” (BAPTISTA, 2008, p. 06).

O Código Civil de 1916, por seu turno, permitia a livre disposição dos juros. Seu artigo 1262 dispunha que “é permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis” e que “esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 1.062), com ou sem capitalização” (BRASIL, 1916). Já o artigo 1062 determinava que “a taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano” (BRASIL, 1916)¹⁶¹⁷.

Mas a crise que, ao fim da década de 1920 e ao início da década de 1930, afetou a economia do café (cujo preço, sobretudo à época do *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque, caiu de maneira vertiginosa) deu ensanchas à mudança da legislação:

sob o argumento de que a remuneração exacerbada do capital implicava em impedimento do desenvolvimento da produção e do emprego (...), contrariando os interesses do país, seguindo tendência das legislações alienígenas, que passavam a afastar o liberalismo econômico do século XIX, surgiu o Decreto 22.626, de 07.04.1933, também denominado “Lei de Usura”, que limitou os juros a 1% e vedou o anatocismo com periodicidade inferior à anual (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 46)¹⁸.

De fato, o primeiro dos artigos de tal Decreto estabelece ser “(...) vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer

¹⁶ Ou seja: se os próprios contratantes nada entabularem com relação aos juros devidos, valerá a taxa legal de 6% ao ano.

¹⁷ Não é despidendo, ademais, aqui colacionar a redação do artigo 1063 do mesmo Código: “serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada”.

¹⁸ “Caio Mário da Silva Pereira justifica as restrições impostas pela Lei de Usura: ‘sentindo, porém, o legislador que os abusos, especialmente nos períodos de crise, são levados ao extremo de asfixiarem toda a iniciativa honesta, baixou o Decreto 22.626, de 7 de abril de 1933’” (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 46).

contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal” (BRASIL, 1933) – que, à época, era, nos termos do artigo 1062 do Código Civil de 1916, de 6% ao ano.

Em 1964, foi editada a lei de número 4.595 – que, além de criar o Conselho Monetário Nacional, *dispôs sobre as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias* –, cujo artigo 4º, inciso IX, determina que compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República (...) limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil (...) (BRASIL, 1964).

A interpretar tal norma, o Supremo Tribunal Federal editou, em 1976, a Súmula de número 596, cuja redação é a seguinte: “as disposições do Decreto 22.626 de 1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o Sistema Financeiro Nacional” (BRASIL, 1976). Para a Corte Suprema, portanto, as instituições financeiras não seriam obrigadas a respeitar o limite de juros de 12% ao ano de que trata a *Lei de Usura*. A se ter em vista que o artigo 1º do Decreto de número 22.626 teria sido revogado pela lei de número 4.595, caberia unicamente ao Conselho Monetário Nacional determinar uma eventual limitação. Caso não o fizesse, *não haveria teto para as taxas praticadas pela banca*. Mas é preciso frisar: tudo isso não valeria para as pessoas físicas e demais pessoas jurídicas – às quais se aplicariam as regras do Código Civil de 1916 e do Decreto de número 22.626.

Segundo Arnaldo Rizzardo, conferiu-se à norma disposta no inciso IX do artigo 4º da lei de número 4.595 “o sentido de admitir a livre pactuação de juros enquanto não se opuser o Conselho Monetário Nacional, através de ato específico (resolução, portaria, circular), coibindo o exagero, a excessiva elevação” (2004, p. 607). Em voto proferido no dia 5 de março de 1975, o Ministro Xavier de Albuquerque tratou de, do Plenário do Supremo Tribunal Federal, medrar a tese no Recurso Extraordinário autuado sob o número 78.953:

o legislador do Decreto n.º 22.626/33 cuidou, ele mesmo, de limitar a taxa de juros, fazendo-o no máximo de doze por cento ao ano. O da Lei n.º 4.595/64, porém, adotando nova técnica para a formulação da política da moeda e do crédito, criou o Conselho Monetário Nacional e, conferindo-lhe

poderes normativos, quase legislativos, cometeu-lhe o encargo de limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros (art. 4º, IX). A cláusula “sempre que necessário”, contida nesse preceito, parece-me mostrar que deixou de prevalecer o limite genérico do Decreto nº 22.626/33; a não ser assim, jamais se mostraria necessária, dada a prevalência de um limite geral, único, constante e permanente, preestabelecido naquele velho diploma legal, a limitação que a nova lei atribui ao Conselho (*Apud* RIZZARDO, 2004, p. 606).

No mesmo julgamento, o Ministro Oswaldo Trigueiro sentenciou que “o art. 1º do Decreto nº 22.626/33 está revogado não pelo desuso ou pela inflação, mas pela Lei nº 4.595, pelo menos ao pertinente às operações com as instituições de crédito, públicas ou privadas, que funcionam sob o estrito controle do Conselho Monetário Nacional” (*Apud* RIZZARDO, 2004, p. 606).

A lei de número 4.595 ensejou polêmicas. A primeira delas dizia respeito à *competência*: só ao *Poder Legislativo* seria dado limitar as taxas de juros. Não se poderia admitir que a simples deliberação de um órgão vinculado ao *Poder Executivo* ab-rogasse as *leis* que tratavam do tema. Segundo Arnaldo Rizzardo, como “as taxas de juros estão previstas em lei”, seria “ignominioso deixar ao arbítrio de um órgão federal a decisão de estabelecer os patamares dos juros” (2000, p. 267).

Noves fora isso, para alguns, a lei de número 4.595 não teria permitido a fixação de juros *acima* do limite legal: “na exata medida em que a Lei 4.595/64 permite, em tese, ao Conselho Monetário Nacional limitar as taxas de juros, parece óbvio e evidente, evidentíssimo aliás, que essa faculdade não possuía o alcance de permitir o trespasse dos limites impostos pela Lei de Usura (...)” (SCAVONE JUNIOR, 2007, p. 261). Sob esse prisma, tal norma simplesmente teria autorizado o Conselho Monetário Nacional “a delimitar as taxas de juros e outros encargos, mas não a elevá-los a quaisquer níveis, ficando liberados os bancos dos percentuais ordenados pelo Código Civil e pelo Decreto 22.626/33” (RIZZARDO, 2000, p. 267).

Ao editar a Súmula de número 596, assevera Arnaldo Rizzardo, o Supremo Tribunal Federal teria dado “um alcance à Lei 4.595 favorável às entidades bancárias, o que, de certa forma, obedece a uma tradição de nossas instituições, sempre voltadas a consolidar as estruturas das forças

econômicas dominantes” (2000, p. 267). Mas, ainda de acordo com o jurista,

não há de se consagrar privilégios em favor de uma determinada classe de entidades ou pessoas, mesmo porque, por princípio constitucional, todos são iguais perante a lei. (...). O simples fato de a entidade creditícia classificar-se como banco não lhe outorga o direito de situar-se num plano superior e privilegiado, a descoberto de imposições de leis (...) (RIZZARDO, 2000, p. 358).

Mas – apesar de umas tais controvérsias – a última palavra em matéria legal cabe, invariavelmente, ao Supremo Tribunal Federal, que, no caso, alheio às críticas de inúmeros estudiosos, decidiu que o primeiro artigo do Decreto de número 22.626 não se aplicaria às instituições financeiras.

O tempo passou e o problema da limitação dos juros foi parar no § 3º do artigo 192 da Constituição Federal. Em 05 de outubro de 1988, eis o que ele previa:

§ 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 (BRASIL, 1988).

Acirradas disputas precederam a aprovação de tal norma. Parte dos Parlamentares tomava por escorchantes os juros reais praticados à época: em 1984, 1985 e 1986, suas cifras nos empréstimos de bancos comerciais a clientes preferenciais foram, por exemplo, de 27,39%, 27,15% e 19,07% (GASPARIAN, 1991?, p. 06). Sob seu prisma, portanto, seria necessário que a Constituição mesma tratasse de limitar as taxas a serem cobradas.

Um outro grupo de Constituintes propalava, ao contrário, que seria absurdo fixar um limite para os juros reais em uma Constituição: dinâmico, o mercado não poderia ser posto em uma redoma *artificialmente* erguida. Taxas altas não deveriam ou não poderiam ser combatidas por meio da lei.

O assunto foi debatido pela *Subcomissão do Sistema Financeiro*¹⁹. Uma miríade de especialistas em Direito e Economia foi ouvida – alguns simpáticos à limitação; outros, não. Ao fim dos trabalhos, a proposta de um teto constitucional dos juros reais foi rechaçada. No *Plenário*, contudo, prevaleceu a vontade daqueles que defendiam o tabelamento dos juros reais. De mãos dadas, a Bancada Ruralista, o Partido dos Trabalhadores e setores do Partido do Movimento Democrático Brasileiro bateram o martelo: a Constituição estabelecería um limite para o preço do dinheiro.

¹⁹ O Relatório final aprovado pela Subcomissão do Sistema Financeiro acabou por, segundo Pedro Neiva, apontar “as instituições financeiras como os algozes dos problemas relativos ao setor produtivo” (1995, p. 12). Ainda de acordo com ele, eis os principais diagnósticos lá realizados: “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 [Conselho Monetário Nacional] (‘apenas se dedica a homologar decisões tomadas’, ‘conselho sem qualquer representatividade’), a autorização por meio de cartas patentes, (‘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 induziría ‘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” (1995, p. 12). O anteprojeto elaborado pela Subcomissão do Sistema Financeiro não tratava da limitação das taxas de juros reais: conforme a maioria de seus integrantes, tal matéria havería de figurar em lei ordinária (NEIVA, 1995, p. 12). Só mais tarde, por meio de uma Emenda do próprio Fernando Gasparian, o tema foi aprovado no Plenário. Por outro lado, os Constituintes que a integravam propuseram a extinção do Conselho Monetário Nacional – medida de “forte significado simbólico” que “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” (NEIVA, 1995, p. 12-13).

Mas a redação do artigo 192 da Constituição de 1988 encerrou uma grande polêmica: a *efetiva* aplicação de seu § 3º dependeria de uma prévia regulação a ser disposta em lei complementar? Para alguns, a norma era clara: 12% ao ano é, *de fato*, o limite. A afirmação de que o dispositivo seria inaplicável em razão da indefinição a respeito do conceito mesmo de *juros reais* (que seria facilmente delineado por qualquer economista²⁰) e em decorrência do silêncio da Constituição a respeito dos *critérios* para sua aferição (que haveriam de ser concretamente analisados pelo Poder Judiciário) não teria qualquer sentido.

Havia, no entanto, quem defendesse coisa diversa: caberia ao legislador ordinário estabelecer, por meio de lei complementar, *o modo* como tal norma haveria de ser posta em prática. Seria preciso, *por exemplo*, definir o conceito de *juros reais* e, ainda, os *métodos* a serem utilizados para sua aferição. Até lá, o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 não seria aplicável. Estar-se-ia, no caso, diante de um dispositivo de *eficácia limitada*.

2.3 CONTIDAS, LIMITADAS OU AUTOAPLICÁVEIS: A EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.

Bem se sabe que os homens *adoram* classificações.

Jorge Luis Borges conta que uma certa enciclopédia chinesa *informava* que

os animais se dividem em: a) pertencentes ao imperador, b) embalsamados, c) domesticados, d) leitões, e) sereias, f) fabulosos, g) cães em liberdade, h) incluídos na presente classificação, i) que se agitam como loucos, j) inumeráveis, k) desenhados com um pincel muito fino de pêlo de camelo, l) et cetera, m) que acabam de quebrar a bilha, n) que de longe parecem moscas (*Apud* Foucault, 1999, p. VIII).

No âmbito do Direito, uma das mais badaladas classificações é a que, criada por Thomas Cooley, agrupa as normas em *self-executing* e *not*

²⁰ Eis a opinião de Fernando Gasparian a respeito do problema: “o conceito econômico de juros reais não apresenta grandes dificuldade, e qualquer pessoa, com conhecimento razoável da matéria, diria ser a parcela dos juros que excede àquela correspondente à desvalorização da moeda” (1991?, p. 75).

self-executing – ou *autoexecutáveis* ou *não autoexecutáveis*²¹. De acordo com o próprio jurista norte-americano,

pode-se dizer que uma norma constitucional é auto-executável, quando nos fornece uma regra, mediante a qual se possa fruir e resguardar o direito outorgado, ou executar o dever imposto; e que não é auto-aplicável, quando meramente indica princípios, sem estabelecer normas por cujo meio se logre dar a esses princípios vigor de lei (*Apud AFONSO DA SILVA, 2000, p. 74*).

Assim, quando certa regra “prover (...) todos os meios necessários para que o direito previsto seja aproveitado e protegido”, ela será da primeira espécie (TAVARES, 2006, p. 89). Se, diversamente, “em razão da inexistência de meios (referências normativas) suficientes para a sua efetiva aplicação”, determinada disposição constitucional exigir que a lei “lhe conceda as provisões capazes de torná-la aplicável”, ela será da segunda.

Após asseverar que as normas *não autoexecutáveis* “estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a se exercerem” (*Apud AFONSO DA SILVA, 2000, p. 74*), Ruy Barbosa aduz que são *autoaplicáveis por natureza* as regras que consubstanciam vedações e proibições constitucionais, os princípios da declaração dos direitos fundamentais do homem e, ainda, as isenções, imunidades e prerrogativas constitucionais (*Apud AFONSO DA SILVA, 2000, p. 74*).

Há, é claro, muitas outras classificações semelhantes. Dentre as mais famosas, encontra-se a de José Afonso da Silva – para quem as normas constitucionais podem ser agrupadas, no que toca à sua aplicabilidade, em *normas de eficácia plena*, *normas de eficácia contida* e *normas de eficácia limitada*:

na primeira categoria incluem-se todas as normas que (...) produzem todos os seus efeitos essenciais (...), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou (...) uma normatividade para isso suficiente. O segundo grupo também se constitui de normas que incidem imediatamente e produzem (...) todos os efeitos

²¹ Essas distinções surgiram, segundo José Afonso da Silva, “(...) da verificação de que as constituições consubstanciam normas, princípios e regras de caráter geral, a serem convenientemente desenvolvidos e aplicados pelo legislador ordinário, já que não podem, nem devem, descer às minúcias de sua aplicação” (2000, p. 73).

queridos, mas prevêm meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte (...) não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário (...) (AFONSO DA SILVA, 2000, p. 82-83).

Uma vez mais de acordo com José Afonso da Silva, “cada norma constitucional é sempre executável por si mesma *até onde possa, até onde seja suscetível de execução*”: “o problema situa-se, justamente, na determinação desse limite, na verificação de quais os efeitos parciais e possíveis de cada uma” (2000, p. 76). A medrar seu raciocínio, assevera ele que não existem, nas Constituições em geral, normas *completamente eficazes*: todas devem ser invariavelmente *complementadas* – ou pelo legislador ordinário ou mesmo pelo intérprete (AFONSO DA SILVA, 2000, p. 76). Tampouco há disposições constitucionais *de todo ineficazes*, uma vez que todas são cogentes em relação a seus destinatários (AFONSO DA SILVA, 2000, p. 76).

Atentando para o problema enunciado por José Afonso da Silva – *como, afinal, demarcar as fronteiras entre o que deve e o que não deve ser executado?* –, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco e Inocência Mártires Coelho afirmam que as classificações que tratam da aplicabilidade das normas constitucionais têm “(...) grande prestígio menos por seu intrínseco valor do que pelos propósitos a que, vez por outra, tem servido (...)”, já que, “(...) por via de regra, quando se quer negar eficácia a um preceito constitucional diz-se que ele não pode ser aplicado porque se trata de norma simplesmente programática (...)” (2009, p. 49)²². Assim, continuam, “não existe um critério objetivo que nos permita identificar, com segurança, quais dispositivos constitucionais reputam-se auto-aplicáveis e quais outros dependem de regulamentação” (2009, p. 50):

²² “As normas programáticas são as que estabelecem programas a serem desenvolvidos mediante a vontade do legislador infraconstitucional. É o caso do art. 205 [da Constituição Federal]” (TAVARES, 2006, p. 93), cuja redação é a seguinte: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

por isso afirmamos (...) sem constrangimento, que nesse terreno, em que pese o prestígio de alguns dos modernos doutrinadores que se debruçaram sobre o tema, as respostas por eles oferecidas, em sua quase-totalidade, embora pareçam ministrar novos critérios para resolver o velho problema, em verdade o que têm feito é repetir as teses expostas pelos antigos, sem avançar um passo sequer no ponto em que a questão permanece criticamente estacionada. Mais ainda – arrematamos –, padecendo do mesmo vício tautológico das propostas que pretendem superar, esses pensadores "pós-modernos" acabam por afirmar, em linguagem rebuscada, que são auto-aplicáveis as normas que não dependem de outras para a sua aplicação (BRANCO; COELHO; MENDES, 2009, p. 50).

A fazer ouvidos moucos a umas tais críticas, José Afonso da Silva toma por *plenamente aplicáveis* as seguintes normas: “cada legislatura durará quatro anos” (artigo 44, parágrafo único); “cada Estado e o Distrito Federal elegerão três senadores com mandato de oito anos” (artigo 46, § 1º); “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos” (artigo 145, § 2º) e “o casamento é civil e gratuita a celebração” (artigo 226, § 1º) (2000, p. 100). Por outro lado, têm por não autoexecutáveis estes dispositivos: “a lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho da República” (artigo 90, § 2º); “a lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios” (artigo 33).

2.3.1 A Revolução dos Bichos orwelliana e a interpretação da lei.

Em certo momento, oprimidos pelo homem, os bichos da Granja do Solar se revoltaram. As palavras do velho porco Major – responsáveis por dar uma “perspectiva de vida inteiramente nova aos animais de maior inteligência da granja” (ORWELL, 2007, p. 18) – acabaram por inspirar sua Revolução:

então, camaradas, qual é a natureza desta nossa vida? Enfrentemos a realidade: nossa vida é miserável, trabalhosa e curta. Nascemos, recebemos o mínimo de alimento necessário para continuar respirando, e os que podem trabalhar são exigidos até a última parcela de suas forças; no instante em que nossa utilidade acaba, trucidamos com hedionda crueldade. Nenhum animal na

Inglaterra sabe o que é felicidade ou lazer após completar um ano de vida. Nenhum animal na Inglaterra é livre. A vida de um animal é feita de miséria e escravidão: essa é a verdade nua e crua. Será isso, apenas, a ordem natural das coisas? Será esta nossa terra tão pobre que não ofereça condições de vida decente aos seus habitantes? Não, camaradas, mil vezes não! O solo da Inglaterra é fértil, o clima é bom, ela pode oferecer alimentos em abundância a um número de animais muitíssimo maior do que o existente. Só esta nossa fazenda comportaria uma dúzia de cavalos, umas vinte vacas, centenas de ovelhas — vivendo todos num com uma dignidade que, agora, estão além de nossa imaginação. Por que, então, permanecemos nesta miséria? Porque quase todo o produto do nosso esforço nos é roubado pelos seres humanos. Eis aí, camaradas, a resposta a todos os nossos problemas. Resume-se em uma só palavra — Homem. O Homem é o nosso verdadeiro e único inimigo. Retire-se da cena o Homem e a causa principal da fome e da sobrecarga de trabalho desaparecerá para sempre.

(...) Que fazer, então? Trabalhar dia e noite, de corpo e alma, para a derrubada do gênero humano. Esta é a mensagem eu vos trago, camaradas: rebelião! Não sei dizer quando será esta Revolução, pode ser daqui a uma semana ou daqui a um século, mas uma coisa eu sei, tão certo quanto vejo esta palha sob meus pés: mais cedo ou mais tarde, justiça será feita (ORWELL, 2007, p. 12).

Três dias depois de seu discurso, o Major faleceu. Mas outros três porcos — Bola-de-Neve, Napoleão e Garganta — trataram de “instruir e organizar” os demais animais para a Revolução: seria preciso aprestar-se imediatamente.

A queda do Sr. Jones — proprietário da Granja do Solar — foi mais rápida do que todos poderiam imaginar. Depois de ficarem praticamente um dia todo sem serem alimentados, os bichos se rebelaram e puseram todos os homens a correr.

Como, nos últimos meses, os porcos haviam se colocado a, em um velho caderno de ortografia que pertencera aos filhos de Jones, aprender a ler e a escrever, Bola-de-Neve e Napoleão tingiram uma das paredes da Granja *dos Bichos* (o novo nome do naco de terras) os sete Mandamentos que resumiam o *Animalismo*:

1. Qualquer coisa que ande sobre duas pernas é inimigo.
2. O que andar sobre quatro pernas, ou tiver asas, é amigo²³.
3. Nenhum animal usará roupa.
4. Nenhum animal dormirá em cama.
5. Nenhum animal beberá álcool.
6. Nenhum animal matará outro animal.
7. Todos os animais são iguais (ORWELL, 2007, p. 25).

Mais tarde, Bola-de-Neve chegou à conclusão de que tais ditames poderiam ser “condensados numa única máxima”: “quatro pernas bom, duas pernas ruim” (ORWELL, 2007, p. 32).

Conquanto propalassem o ódio a tudo aquilo que guardasse relação com o Homem, os porcos acharam por bem, depois da consolidação da Revolução, mudar-se para a casa em que, com sua família, o Sr. Jones vivia. De acordo com Garganta, “era absolutamente necessário (...) que os porcos, sendo os cérebros da granja, tivessem um lugar calmo onde trabalhar” (ORWELL, 2007, p. 57). Ademais, “viver numa casa era mais adequado à dignidade do Líder [Napoleão] do que viver numa simples pocilga” (ORWELL, 2007, p. 57). Todos os porcos passaram, então, a dormir em camas.

Encafifada, Quitéria, a égua do sítio, pediu a Maricota, a cabra, que lhe fosse lido o Quarto Mandamento do Animalismo: “nenhum animal dormirá em cama com lençóis” – eis o que, na realidade, estava estampado na parede. Ela, no entanto, não se lembrava de uma tal referência. A passar pelo local justamente naquele instante, Garganta tratou de tudo alumiar:

“com que então vocês, camaradas, ouviram dizer que nós, os porcos, agora dormimos nas camas da casa? E por que não? Vocês não supunham, por certo, que houvesse uma lei contra *camas*, não é? A cama é meramente o lugar onde se dorme. Vendo bem, um monte de palha no estábulo é uma cama. A lei era contra os lençóis, que são uma invenção humana. Nós retiramos os lençóis das camas da

²³ Aos pássaros, pareceu-lhes que estariam na categoria daqueles que exibiam duas pernas: “Bola-de-Neve provou não ser esse o caso: ‘a asa de uma ave, camaradas, é o órgão de propulsão, e não de manipulação. Deveria ser vista mais como uma perna. O que distingue o Homem é a *mão*, o instrumento com que ele perpetra toda a sua maldade’” (ORWELL, 2007, p. 32).

casa e dormimos entre cobertores” (ORWELL, 2007, p. 58)²⁴.

Todos os animais se acalmaram: a explicação fora satisfatória. Aliás, “quando se anunciou, alguns dias depois, que os porcos passariam a levantar-se, de manhã, uma hora mais tarde que os outros bichos, ninguém se queixou disso também” (ORWELL, 2007, p. 59).

A essa altura, Bola-de-Neve já havia sido expulso da Granja – afinal, não passava ele de um traidor que, à socapa, sempre havia atuado contra os interesses de todos os bichos. Mas, descobriu-se, outros animais também estavam a atentar contra a Revolução. Todos eles foram executados pelos cães adestrados por Napoleão. Alguns, no entanto, criam que o Sexto Mandamento dispunha que “nenhum animal matará outro animal”. Ao que tudo indica, contudo, estavam eles redondamente enganados. A rigor, dispunha ele que “nenhum animal matará outro animal, *sem motivo*”: “mas eles viam agora que o Sexto Mandamento não fora violado; sim, pois evidentemente havia boas razões para matar os traidores que haviam se aliado a Bola-de-Neve” (ORWELL, 2007, p. 75).

Tempos depois disso, os porcos encontraram, em sua casa, uma caixa de uísque. Napoleão bebera tanto na noite de tal descoberta que Garganta chegou a, na manhã seguinte, anunciar que o Líder estava à beira da morte – o que, diante de sua franca recuperação, acabou por não ocorrer. O episódio fez com que ele expedisse um decreto que punia com a morte a ingestão de álcool. O Grande Camarada, contudo, passou a, desde então, dedicar-se ao estudo de inúmeras técnicas de fermentação e a determinar o plantio de cevada em alguns nacos de terra da Granja dos Bichos. Alguns dias mais tarde, todos os animais se deram conta de que, de fato, sua memória não ia lá muito bem: o Quinto Mandamento dispunha, afinal, que “nenhum animal beberá álcool *em excesso*” (ORWELL, 2007, p. 88).

Os tragos e porres dos porcos não os impediram de, dali em breve, passar a andar tão-só sobre as patas traseiras: “uns melhor (*sic*) que outros, um ou dois até meio desequilibrados e dando a impressão de que apreciariam o apoio de uma bengala (...)”, mas todos muito bem (ORWELL, 2007, p. 105). A velha máxima já não fazia sentido. Doravante, propalar-se-ia que “quatro pernas bom, duas pernas *melhor!*” (ORWELL, 2007, p. 105).

²⁴ Note-se: a *segunda* redação do Quarto Mandamento do Animalismo não dava a Napoleão o direito de dormir *com lençóis*, mas *os cobertores* que aqueciam suas noites não lhe eram, a princípio, vedados.

Alfim, tampouco seria possível sustentar o Sétimo Mandamento – que passou a contar com a seguinte redação: “todos os bichos são iguais, mas alguns bichos são mais iguais que outros” (ORWELL, 2007, p. 106).

A fábula de George Orwell ilustra o que, em certa redação bem arranjada, o acréscimo de duas ou três palavras pode significar.

A vírgula *licenciosa* – *desregrada* ou *indisciplinada* (FERREIRA, 1999, p. 1210) – acomodada, no Sexto Mandamento, antes do “sem motivo”, lança nuvens sobre a vedação original. A *interpretação* da norma pode, com ela, ganhar *contornos* bastante *elásticos*. Os próprios animais, alumiu George Orwell, *convenceram-se* de que, mesmo com os *supostos* acréscimos, absolutamente nada fora violado: “sim, pois evidentemente havia boas razões para matar os traidores que haviam se aliado a Bola-de-Neve”. Uma vez mais, a ordem se impunha – *ou não*.

Quem for pego bebendo será executado – *mas* só o consumo em excesso levará à morte, enunciava, a bem da verdade, o decreto de Napoleão. Nele, a *negação fugidia* está separada da *afirmação peremptória* por duas palavras. Cabe *ao intérprete*, no caso, avaliar o que se há de ter por *excessivo* – se um gole, uma taça ou uma garrafa de vinho.

Karl Marx trata de algo parecido ao discorrer a respeito das arapucas que, vez ou outra, *ladina*, a lei pode aprontar para si mesma. Ele se vale da Constituição francesa de 1848 para, em seu *18 Brumário de Luís Bonaparte*, falar dessas armadilhas.

De fato, aquela Carta Política, assevera o filósofo tedesco, estava repleta de *vazios jurídicos* aptos a serem *oportunamente* preenchidos. Direitos *absolutos* poderiam ser *limitados* à sua margem mesma:

o inevitável estado-maior das liberdades de 1848, a liberdade pessoal, as liberdades de imprensa, de palavra, de associação, de reunião, de educação, de religião, etc., receberam um uniforme constitucional que as fez invulneráveis. Com efeito, cada uma dessas liberdades é proclamada como direito *absoluto* do cidadão francês, mas sempre acompanhada da restrição à margem, no sentido de que é ilimitada desde que não esteja limitada pelos ‘direitos iguais dos outros e pela segurança pública’ ou por leis destinadas a

restabelecer precisamente essa harmonia das liberdades individuais entre si e com a segurança pública (MARX, 1977, p. 30).

Após dispor, em um de seus artigos, que “os cidadãos têm o direito de se associar, de reunir-se de modo pacífico e sem armas, de peticionar e expressar as suas opiniões por intermédio da imprensa ou como quer que seja”, tal Constituição determinava, ressalta Karl Marx, que “*o gozo desses direitos não sofrerá nenhuma restrição, a não ser pelos mesmos direitos de outros e pela segurança pública* (cap. II da Constituição francesa, § 8)” (1977, p. 30).

De um tal modo, afirma o autor de *O Capital*,

(...) cada parágrafo da Constituição encerra sua própria antítese, sua própria Câmara Alta e Câmara Baixa, isto é, liberdade na frase geral, ab-rogação de liberdade na nota à margem. Assim, desde que o *nome* da liberdade seja respeitado e impedida apenas a sua realização efetiva – de acordo com a lei, naturalmente – a existência constitucional da liberdade permanece intacta, inviolada, por mais mortais que sejam os golpes assestados contra sua existência na *vida real* (MARX, 1977, p. 31).

Não é raro, ademais, vislumbrar, nessa mesma Carta Política, a referência a futuras *regulamentações legais*: “o ensino é livre”, mas “a liberdade de ensinar deve ser *gozada* nas condições fixadas em lei e sob a supervisão do Estado (Idem, § 9)” e “a residência de cada cidadão é inviolável *exceto* nas formas prescritas pela lei (cap. II, § 3.)” são exemplos citados por Karl Marx (1977, p. 31).

Umas tais normas dariam azo a uma espécie de ab-rogação *material* – mas não *formal* – da Constituição, que passaria a ser *instrumentalizada* pelos “amigos da ordem”. Nos termos do próprio Karl Marx,

a Constituição constantemente remete a leis *orgânicas* futuras que devem detalhar aquelas notas marginais e regular o gozo dessas liberdades irrestritas de tal maneira que não entrem em choque umas com as outras nem com a segurança pública. Mais tarde, essas leis orgânicas foram implementadas pelos amigos da ordem e todas aquelas liberdades foram regulamentadas de tal modo que a burguesia, ao gozar delas, não ficasse chocada ao ver as demais classes gozarem dos mesmos direitos. Quando ela proibiu “aos outros” essas liberdades ou lhes permitiu gozá-las sob

condições que implicavam outras tantas armadilhas policiais, isso sempre ocorreu apenas no interesse da “*segurança pública*”, isto é, da segurança da burguesia, como prescreve a Constituição. Em consequência, ambos os lados se reportam, posteriormente e com toda razão, à Constituição, tanto os amigos da ordem que suprimiram todas aquelas liberdades quanto os democratas que exigiram o seu cumprimento (1977, p. 31).

De uma forma ou de outra – seja com uma anotação à beira do próprio texto constitucional, seja por meio de uma regulamentação legal –, a Constituição francesa de 1848 possibilitaria, *ao sabor da conveniência e das circunstâncias*, interpretações diversas para um mesmo dispositivo.

A *Revolução dos Bichos* e a França de meados do século XIX muito dizem a propósito das *possibilidades* de interpretação e aplicação do Direito.

O *excesso* de que trata a *nova versão* do Quinto Mandamento não é lá muito preciso – dir-se-ia que, de modo a evitar arbitrariedades, a norma careceria de uma *regulamentação futura* (!). Ademais – a oração é clara e peremptória –, bicho algum poderia ser morto – *a não ser que, como os tinha Garganta, houvesse motivos* para tanto.

Na França, em 1848, a todos era dado reunir-se pacificamente – *desde que* o convescote não atentasse contra a segurança pública. À época, a polícia parisiense e os revolucionários tinham, por certo, conceitos bastante distintos a respeito do que era ou não *seguro*. Se, ainda lá, a Constituição conferia ao legislador ordinário a incumbência de detalhar as hipóteses em que um domicílio *poderia ser violado*, parece evidente que, como *fazia crer* a primeira parte do Mandamento constitucional, ele não seria exatamente *inviolável*. Ainda por aquelas plagas, o Estado deveria, então, *supervisionar a liberdade* de ensino.

Não se almeja, com umas tais críticas, asseverar que existe *a* norma ou *a verdade* de certa norma. Pelo contrário: *a depender de sua redação*, argumentos há para interpretá-la de *diferentes maneiras*.

Segundo Hans Kelsen, “a teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei, aplicada ao caso concreto, poderia fornecer em todas as hipóteses, apenas *uma única* solução correta (ajustada) (...)” (2003, p. 391) (2003, p. 391). Tem-se, aí, uma “*ficção de que se serve a*

jurisprudência tradicional para consolidar o ideal da segurança jurídica” – o que, “em vista da plurissignificação da maioria das normas jurídicas”, só é “realizável aproximadamente” (KELSEN, 2003, p. 396).

Assim, alerta o autor de *Teoria Pura do Direito*, equivocam-se aqueles que professam a tese da *univocidade de sentido*²⁵, já que a interpretação não pode ser antolhada como, pura e simplesmente, um “ato intelectual de clarificação e de compreensão” no qual apenas tomaria parte a “razão” do “órgão aplicador do Direito”: também a “vontade” merece destaque nesse processo (KELSEN, 2003, p. 391). É que a aplicação mesma da lei constitui uma “função voluntária” (KELSEN, 2003, p. 393) – ou, dir-se-ia, um ato de *escolha*²⁶.

Pierre Bourdieu defende algo semelhante:

como os realistas²⁷ bem mostraram, é completamente vão procurar isolar uma metodologia jurídica perfeitamente racional: a aplicação necessária de uma regra de direito a um caso particular é na realidade uma confrontação de direitos antagonistas entre os quais o Tribunal deve escolher (...) Em resumo, o juiz [ou, poder-se-ia dizer, ao intérprete autêntico²⁸], ao invés de ser

²⁵ Hans Kelsen se afasta, assim, em termos hermenêuticos, das tendências formalistas, que, “fundamentalmente vinculadas ao postulado da racionalidade”, arrostam a interpretação como “um ato de conhecimento e não de vontade, uma atividade mecânica através da qual o juiz, mediante a aplicação das regras de cálculo lógico, obtém certas conclusões logicamente deriváveis das premissas normativas” (WARAT, 198?, p. 46 e 49).

²⁶ Paulo Bonavides aduz que “para Hans Kelsen, portanto, a interpretação é em essência um ato de decisão (um ato volitivo, um *Sinngebung*), e não um ato de cognição (um ato intelectual, um *Sinnverstaendnis*), de sorte que na hermenêutica jurídica, quando se interpreta uma norma, o intérprete, ao eleger um de seus possíveis significados, guia-se mais pela vontade do que pela inteligência, ou seja, pesa mais sobre a escolha a primeira do que a segunda” (1999, p. 408).

²⁷ Luis Alberto Warat afirma que, “para o realismo a atividade do juiz é basicamente um ato de vontade, devendo-se considerar como fontes dessa vontade todos os motivos que influem em seu ato de decisão. O realismo chega, inclusive, a afirmar em suas vertentes extremas, que a lei é só um alibi que permite encobrir tecnicamente os juízos subjetivos de valor do juiz. Dito de outra forma, a lei outorgaria uma estrutura racional aos componentes irracionais que determinam a decisão do juiz (198?, p. 51-52).

²⁸ De acordo com Hans Kelsen, “existem duas espécies de interpretação que devem ser distinguidas claramente uma da outra: a interpretação do Direito pelo órgão que o aplica, e a interpretação do Direito que não é realizada por um órgão jurídico mas por uma pessoa privada e, especialmente, pela ciência jurídica”

sempre um simples executante que deduzisse da lei as conclusões directamente aplicáveis ao caso particular, dispõe antes de uma parte de autonomia que constitui sem dúvida a melhor medida da sua posição na estrutura da distribuição do capital específico de autoridade jurídica; os seus juízos (...) têm uma verdadeira função de invenção (2005, p. 222-223).

Uma vez mais de acordo com Hans Kelsen, a “indeterminação” de certa redação pode ser “a consequência não intencional da própria constituição da norma jurídica”: “(...) a pluralidade de significações de uma palavra ou de uma sequência de palavras em que a norma se exprime (...)” contribuiria para isso (KELSEN, 2003, p. 389). Aliás, ressalta o jurista, a própria “jurisprudência tradicional” admite, “de modo inteiramente geral”, que “a chamada vontade do legislador” pode “não corresponder às palavras que são expressas na lei” (2003, p. 390). Na mesma linha, Pierre Bourdieu afirma que, “dada a extraordinária elasticidade dos textos, que vão por vezes até à indeterminação ou ao equívoco, a operação hermenêutica de *declaratio* dispõe de uma imensa liberdade” (2005, p. 223). Aliás, para o sociólogo, “não é raro, decerto, que o direito, instrumento dócil, adaptável, flexível, polimorfo, seja de facto chamado a contribuir para racionalizar *ex post* decisões em que não teve qualquer participação” (BOURDIEU, 2005, p. 223-224).

Do ponto de vista do “Direito positivo” – em cujo âmbito só se tratará de “estabelecer as possíveis significações de uma norma jurídica” (KELSEN, 2003, p. 395) –, não há, ainda conforme Hans Kelsen, “qualquer critério com base no qual uma das possibilidades inscritas na moldura do Direito a aplicar possa ser preferida à outra”²⁹ (2003, p. 391). A opção por *uma dessas* possibilidades interpretativas que certa norma encerra nem diz respeito, para o jurista, à *Teoria do Direito*: configura – isso, sim – “um problema de política do Direito”³⁰ (KELSEN, 2003, p. 393).

(2003, p. 388). À primeira forma de interpretação dá-se o nome de *interpretação autêntica*. No caso de que está a tratar, é possível afirmar que tanto José Sarney quanto os Ministros do Supremo Tribunal Federal são *intérpretes autênticos* do artigo 192 da Constituição de 1988.

²⁹ É que, para ele, a norma nada é senão “um quadro ou moldura no qual várias possibilidades de execução se oferecem, quer se trate de indeterminação proposital, quer de indeterminação voluntária” (BONAVIDES, 1999, p. 409).

³⁰ Para Hans Kelsen, “um advogado que, no interesse do seu constituinte, propõe ao tribunal apenas uma das várias interpretações possíveis da norma jurídica a

De acordo com Paulo Bonavides,

a necessidade de uma “Interpretação”, segundo Kelsen, deriva justamente do fato de que a norma ou o conjunto de normas a se aplicarem deixam abertas várias possibilidades de aplicação, o que equivale a reconhecer, segundo ele, que a norma não contém nenhuma decisão referente a maior importância valorativa dos interesses em jogo, cabendo antes ao ato estabelecido da produção normativa – a decisão judiciária, por exemplo – decidir que interesse é maior ou deverá prevalecer valorativamente (1999, p. 410).

O caráter político do Direito tem ainda mais destaque em discussões de *jaez constitucional*. Segundo Paulo Bonavides, “as relações que a norma constitucional, pela sua natureza mesma, costuma disciplinar, são de preponderante conteúdo político e social e por isso mesmo sujeitas a um influxo *político* considerável, senão essencial, o qual se reflete diretamente sobre a norma, bem como sobre o método interpretativo aplicável”³¹ (BONAVIDES, 1999, p. 420).

aplicar a certo caso, e um escritor que, num comentário, elege uma interpretação determinada, de entre as várias interpretações possíveis, como a única ‘acertada’, não realizam uma função jurídico-científica mas uma função jurídico-política (de política jurídica). Eles procuram exercer influência sobre a criação do Direito. Isto não lhes pode, evidentemente, ser proibido. Mas não o podem fazer em nome da ciência jurídica, como frequentemente fazem” (2003, p. 396). Não é preciso concordar com Hans Kelsen no que toca à possibilidade de se encarar o Direito como uma ciência (*afinal, o que é a ciência?*), mas a distinção por ele levada a cabo permite concluir que, *no mundo de verdade*, há, invariavelmente, infundáveis disputas em torno do significado e do alcance das leis.

³¹ Samantha Ribeiro Meyer-Pflug parece pensar o mesmo: “o caráter político das normas constitucionais existe em função da matéria que tratam, tais como, a separação de poderes, organização do estado e a forma de governo. Reconhece-se que as normas constitucionais são políticas tanto em relação à sua origem, quanto aos resultados de sua aplicação. Maria Luisa Callejon atenta para o fato de que o pluralismo político, princípio constitucional que forma parte da essência da Constituição democrática, torna possível o polimorfismo em torno de qualquer expressão lingüística. A Constituição é, segundo a aludida autora, ao cabo, um resultado de um pacto de diferentes opções políticas em que os partidos transigem em fórmulas de duvidosa claridade gramatical, em prol da mesma transação política, o que dificulta inevitavelmente a sua interpretação” (2011, p. 77).

2.4 A APROVAÇÃO DO ARTIGO 192 NA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE.

Coube à Subcomissão do Sistema Financeiro – uma das três Subcomissões que integravam a Comissão do Sistema Tributário –, ao início dos trabalhos da Assembléia Constituinte, elaborar, com a participação direta de “técnicos, economistas e autoridades governamentais ligadas ao tema”³², as primeiras propostas de redação inicial das normas que regulariam as finanças no Brasil (AFONSO; PARENTE, 1992, p. 15).

Segundo Fernando Gasparian, a Subcomissão do Sistema Financeiro – cuja relatoria coube a ele mesmo e cuja presidência esteve sob a incumbência de Cid Sabóia – teria por principal propósito “criar mecanismos destinados a impor freios ao modelo oligopolista do sistema financeiro” (1991?, p. 08). Estimular a concorrência no setor, fortalecer as cooperativas de crédito, estabelecer um fundo para a proteção da economia popular, evitar a transferência da poupança de regiões mais pobres para áreas mais abastadas e impedir a ocupação de diretorias do Banco Central por “recém saídos do mercado financeiro” figuravam entre seus objetivos (1991?, p. 08-09).

O ponto alto, no entanto, teria sido, de acordo com Fernando Gasparian, a votação do texto de sua autoria que, a colocar, “de um lado, os parlamentares interessados em submeter os grandes grupos financeiros ao controle democrático da sociedade civil e, de outro, grupos voltados para as aspirações cartoriais e oligopólicas do setor”, proibia a cobrança de juros reais anuais maiores que 12% (1991?, p. 09). Seria preciso, aduzia Fernando Gasparian na Subcomissão do Sistema Financeiro, elaborar uma Constituição que não fosse influenciada pela conjuntura,

mas de tal modo o sistema financeiro funciona como uma carga que asfixia a produção brasileira, tantos erros existem nesse setor, que julgo que a nossa Subcomissão poderá, realmente (...), inovar, colocando na Constituição, que estamos começando a produzir, os itens, os princípios que poderão ajudar, em muito, a agilização da reforma bancária, da legislação, mesmo a penal.

³² Ainda de acordo com José Roberto Afonso e Pedro Parente, “a participação direta de não-parlamentares só ocorreu nesta etapa e na da comissão temática, sendo que, neste caso, as palestras eram organizadas em comum entre Subcomissão e Comissão de Finanças” (1992, p. 15).

Poderemos fazer muitas outras inovações. Evidentemente, muitas não ficarão contidas na Constituição, mas os princípios fundamentais poderão permitir que, no futuro, sejam feitas modificações, através de leis ordinárias, que façam com que o sistema financeiro brasileiro possa ser útil ao desenvolvimento do nosso País, como ocorre no Japão e na Áustria, principalmente, como também nos Estados Unidos, na França, na Itália, em todos os países em que o sistema financeiro consegue trabalhar com taxas reais de 4 a 5% ao ano. Hoje, no Brasil, as taxas reais de juros chegam a 40 ou até 60%. É, pois, um problema grave para a produção brasileira (BRASIL, 1987, p. 4)³³.

O Constituinte Darcy Deitos seguiu na mesma toada:

o País deve ter um sistema financeiro que realmente privilegie a produção nacional. Infelizmente, ao longo de todos esses anos, vemos

³³ Ainda no âmbito da Subcomissão do Sistema Financeiro, Fernando Gasparian assim se manifestou em outra oportunidade: “não há dúvida de que, em certos momentos da nossa história econômica, o sistema financeiro, em vez de ajudar, foi um ônus para o desenvolvimento do País. É o que ocorre no momento. Os juros reais que estão sendo praticados no Brasil são os maiores, talvez, da história econômica de qualquer País. Por exemplo, um banco estatal que não cobra muito, o Banespa, cobra correção monetária, ou seja, LBC, mais 54%. Seria o mesmo que um banco estrangeiro, americano, cobrar 54% de juros em dólar. A Constituição, evidentemente, não será conjuntural. Ela deverá ser uma Constituição permanente. Logo depois da crise de 1929 um dos problemas mais graves que ocorreram foi o mesmo que está ocorrendo agora: o sistema financeiro passou a ser tão oneroso que impedia o desenvolvimento do País. Isto deu margem a que o Presidente Getúlio Vargas, juntamente com o Ministro Oswaldo Aranha, criasse a lei de usura, que limitava em 12% os juros; cobrar juros acima disso era considerado usura. Esta lei, que funcionou durante muitos anos, talvez tenha ajudado no desenvolvimento do País. Até o ano de 1960, os bancos conseguiram trabalhar com um *spread* de 3%, 4%. Era comum os bancos cobrarem 6% ao ano, porque a inflação era muito pequena, ou quase inexistente. Evidentemente, também houve distorções, juros negativos que ocorreram principalmente nos últimos anos. Acho que seria importante ouvirmos a opinião dos depoentes sobre qual o problema fundamental a ser tratado na Constituição, para que, a longo prazo, não tenhamos um juro real igual ao que é atualmente praticado no País. É evidente que, às vezes, 1.000% é um juro natural, se a inflação é de 1.000, 800, 900 ou 950%. Mas, no Brasil, os juros reais, hoje em dia, estão inviabilizando a produção. E isto já ocorreu em outras épocas” (BRASIL, 1987, p. 19).

o setor agrícola brasileiro pagar juros insuportáveis. Antes da edição do Plano Cruzado, eles eram de 3% mais correção monetária, mas agora eles passaram para 10% mais correção – triplicaram portanto. A agricultura nacional está, pois, sufocada. Enquanto isso, o comando do sistema financeiro nacional está entregue à rede privada, que não hesita cobrar juros escorchantes da população brasileira, na indústria, no comércio, na agricultura.

(...)

E entendo que o Estado deve ter mão forte em cima do sistema financeiro. Hoje, o Estado está praticamente obrigado a cobrir os rombos, os golpes, as falcatruas que se multiplicam no sistema financeiro nacional. Entendo que ele deve colher os benefícios deste sistema, e não ficar submetido, como está, aos grandes conglomerados financeiros deste País, que ditam as normas, que submetem o Governo e, especialmente, o povo brasileiro, trazendo a miséria a toda Nação (BRASIL, 1987, p. 05).

O Deputado Federal José Serra se posicionou contra a proposta de Fernando Gasparian (GASPARIAN, 1991?, p. 09). Em um seu discurso no âmbito da Subcomissão do Sistema Financeiro, ele afirmou que o nível das taxas de juros reais vinha sendo, desde a década de 1970, realmente “altíssimo” e “incompatível com um desenvolvimento sadio do setor produtivo” (BRASIL, 1987, p. 218). Mas, ainda segundo ele, não seria dado ao Poder Legislativo “substituir o Executivo em funções que lhe são próprias e que exigem flexibilidade e agilidade para que as políticas tenham um mínimo de eficácia”:

uma lei complementar a respeito de juros e créditos, além de não combinar com o próprio texto, não tem um propósito. Este é um argumento fundamental.

(...)

Não vejo como uma lei complementar possa dispor sobre juros. É muito importante, ainda, esclarecer o seguinte: nada dizer, no texto, a esse respeito, não implica que o Legislativo não possa intervir na questão. Não há vedação alguma; ao contrário, ele poderá fazê-lo através de leis ordinárias, não através de leis complementares. Estas dificultarão a intervenção do Legislativo. Se, em algum

momento, elas se fizerem necessárias para a política de juros e crédito, o Legislativo poderá, a qualquer momento, atuar através de lei complementar, portanto, com muito mais agilidade.

(...)

Estas, as razões pelas quais encaminho contra. Não porque os juros não devem ser baixos, mas porque temos que aprovar medidas eficazes, no sentido de se ter uma mudança política no Brasil, e não apenas empunhar uma bandeira que, do ponto de vista real, nada representa além de retórica (BRASIL, 1987, p. 218-219).

À ocasião, o Constituinte Virgílio Távora fez eco a tais palavras: como uma lei complementar poderá regular juros num país como o nosso, com a economia totalmente desequilibrada? O Banco Central, hoje, por nossa Constituição é autônomo e precisa – e rendemos homenagem a quem está o dirigindo –, praticamente a cada momento, tomar atitudes até contraditórias, ora baixando, ora aumentando os juros de suas Letras, de maneira a impedir que, através de emissão de moeda, a inflação suba mais. Juros não dependem de vontade unipessoal – juros internos, bem entendido –, mas do nível dos juros internacionais, o que já foi muito bem dito pelo Constituinte José Serra, e como também da política de dívida pública adotada no País. Podemos amortizar parte desta com emissão de moeda, mas aí aumenta-se demais a base monetária, explodindo a inflação a taxas que ninguém deseja. Os juros dependem ainda do clima das expectativas, favoráveis ou desfavoráveis. Em função disso, os juros também sobem quando o déficit público se avoluma, e o Governo tem, mais uma vez, além de amortizar a dívida, de pagar juros. Quando rola a dívida interna, o Governo tem que lançar mão de papéis, seja para absorver os cruzados relativos ao déficit da balança comercial, seja para o próprio resgate das suas obrigações internas (BRASIL, 1987, p. 219).

Apesar da matéria não ter sido aprovada na Subcomissão do Sistema Financeiro, uma Emenda apresentada pelo próprio Fernando Gasparian levou-a à apreciação do Plenário da Assembléia Constituinte

(AFONSO; PARENTE, 1992, p. 10). Lá, 314 parlamentares votaram, *em primeiro turno*, a favor do tabelamento constitucional do preço do dinheiro³⁴. Dentre eles, Luiz Inácio Lula da Silva, Roberto Freire, Itamar Franco, Plínio de Arruda Sampaio e Teotônio Vilela Filho (GASPARIAN, 1991?, p. 10). Aécio Neves, José Serra, César Maia, Afif Domingos, Delfim Neto e Marco Maciel estavam entre os 112 que se opuseram ao texto (GASPARIAN, 1991?, p. 10-11).

Como, *no segundo turno*, apesar do “apelo” do Deputado Federal Aécio Neves, nenhuma das Emendas que propunha sua derrubada foi aprovada, prevaleceu, alfim, a Proposta de Fernando Gasparian (GASPARIAN, 1991?, p. 11-12).

2.5 O PARECER DE SAULO RAMOS A RESPEITO DA APLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS JUROS REAIS.

À época em que foi promulgada a Constituição de 1988, Saulo Ramos era o Consultor-Geral da República. Coube a ele responder à seguinte *dúvida* do Presidente da República: *o § 3º do artigo 192 da Carta Política era ou não imediatamente aplicável?*

A pergunta deu azo à confecção do *Parecer SR-70*.

Nele, o jurista tomou a norma por inaplicável até a edição de uma lei complementar que tratasse de uma *completa reforma* do sistema financeiro nacional: “quis o legislador constituinte incluir *num único artigo* (...) as exigências mínimas que constarão da reforma por ele ordenado no *caput*, que exige lei complementar para todo o enunciado e seus desdobramentos” (1988, p. 02).

O artigo 192 teria, *exemplificando-as*, enunciado *algumas* das matérias que deveriam integrar uma futura lei complementar. Ele não seria exaustivo. Daí que, para Saulo Ramos, “ninguém pode conceber que um inciso ou um parágrafo pudesse ser destacado do artigo e posto em

³⁴ “Na manifestação das lideranças, pronunciaram-se a favor da emenda os líderes do Partido Comunista do Brasil (PC do B), Haroldo Lima; do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Gastone Righi; do Partido Democrata Cristão (PDC), Mauro Borges; do Partido Socialista Brasileiro (PSB), Ademir Andrade; do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Roberto Freire; do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Brandão Monteiro; do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Gushiken; e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Severo Gomes” (GASPARIAN, 1991?, p. 10).

vigor imediatamente, enquanto o conjunto da reforma de um sistema orgânico ficasse aguardando a lei complementar” (1988, p. 02).

Ainda de acordo com o Consultor-Geral da República, o § 3º do artigo 192 estaria subordinado ao que determina seu próprio *caput*. É que, na técnica legislativa, um *parágrafo* seria sempre subordinado à *cabeça* de determinada norma: competir-lhe-ia tão-só complementá-la (1988, p. 04). Como o comando principal da regra de que se está a tratar fala na edição de uma lei complementar, dever-se-ia concluir que a limitação dos juros reais em 12% ao ano dela dependeria. Estar-se-ia, aí, diante de uma *norma programática* (1988, p. 04).

Noves fora isso, continua Saulo Ramos, a disposição que tratava da limitação das taxas de juros reais se encontrava, por ocasião de sua votação, em um *inciso* do artigo 192. Foi o Relator da Constituinte, aduz, que, “infirmado a vontade coletiva dos legisladores”, deslocou-a para um de seus parágrafos (1988, p. 05). Isso daria ensanchas a uma “arguição de inconstitucionalidade formal”, porque “os redatores finais (...) não teriam competência para alterar a vontade soberana do Plenário” (RAMOS, 1988, p. 05).

Os *tempos verbais* do artigo 192 também denunciariam a impossibilidade de sua aplicação imediata: seu § 1º utiliza termos como “disporá” e “será”; o § 2º fala que “os recursos financeiros *serão*...”; e, alfim, o § 3º dispõe que as “as taxas de juros não *poderão* superar...” (RAMOS, 1988, p. 05). A seguir o *caput* – que determina que “lei complementar *disporá*...” –, tudo remete ao *futuro*. Caberia ao legislador ordinário, portanto, *com as restrições que lhe foram impostas pelo próprio Constituinte*, regulamentar tais questões:

com efeito, vislumbram-se, no preceito comentado, elementos determinantes negativos, que impedem o legislador, na disciplina normativa das taxas de juros reais, de excluir, do seu conceito e composição, “comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito”, ou, ainda, de autorizar-lhes taxas “superiores a doze por cento ao ano”. Neste comando, porém, não estão incluídos impostos, custos administrativos, contribuições sociais (PIS/PASEP), nem definida a temporariedade do cálculo dos juros *acima da inflação*, se à inflação passada, ou à inflação futura, ou contemporânea ao vencimento de empréstimo (RAMOS, 1988, p. 18).

Mas umas tais considerações propriamente *jurídicas* são, a certa altura, abandonadas por Saulo Ramos. De fato, a adentrar no campo

econômico, assevera, então, que o mundo político e jurídico não seria senão *superestrutural*: sob ele, a determiná-lo, estaria toda uma *infraestrutura econômica* (1988, p. 05-06). Feito o alerta, o Consultor-Geral da República afirma que, naqueles idos, a economia encontrava-se “(...) sob forte turbulência inflacionária, conseqüente de antiga patologia financeira que se arrasta há mais de dez anos (...)” (1988, p. 06).

Era a deixa para tratar de um relatório que, confeccionado pelo Banco Central do Brasil, discorria sobre as possíveis consequências da imediata limitação dos juros reais. Em tal análise, vislumbra-se “a amplitude da questão aparentemente simples, mas, na verdade, de imensa abrangência em vários e diversos setores do mercado, que vai desde a desintermediação financeira (formação de mercado informal de crédito) até a fuga de capitais”³⁵ (RAMOS, 1988, p. 06). Antes de transcrevê-lo, aduz Saulo Ramos que

o trabalho prevê efeito catastrófico nas finanças nacionais se o tabelamento dos juros for aplicado imediatamente, sem a reforma do sistema financeiro e sem a necessária e gradativa adequação do mercado que, regulado por novas normas, poderá absorver e cumprir o mandamento constitucional (1988, p. 06).

Para o Banco Central do Brasil, a taxa de juros praticada em uma economia de matiz capitalista haveria de refletir “a taxa de retorno” dos segmentos que a compõem e, também, espelhar “as forças de mercado” (*Apud* RAMOS, 1988, p. 06). Do contrário, correr-se-ia “(...) o risco de impor distorções ou gerar desvios de consequências mais nefastas que o ‘mal’ que se pretende combater com a fixação” (*Apud* RAMOS, 1988, p. 06).

No Brasil, prosseguem aqueles que assinaram o Relatório de que se está a tratar, “a instabilidade inerente ao mercado financeiro (...) e as flutuações conjunturais da economia são incompatíveis com a fixação de limites ou pisos para ‘preços’ de mercado” (*Apud* RAMOS, 1988, p. 06).

³⁵ Saulo Ramos poderia, aí, ter se valido da lição de Ferdinand Lassalle: “de vez em quando, o Governo se vê acochado pela necessidade de investir *grandes quantidades* de dinheiro, que não se atreve a tirar do país por meio de contribuições. Nesses casos, recorre aos recursos de devorar o dinheiro de manhã, ou o que é o mesmo, emitir empréstimos, entregando em troca do dinheiro que se adianta papel da dívida pública. Para isto necessita dos banqueiros (...) Por isso a nenhum governo *convém*, hoje em dia, estar de mal com essas personagens” (2008, p. 46-47).

A fixação das taxas de juros daria azo às seguintes “consequências mais imediatas”:

- a) desintermediação financeira, ou seja, realização de operações típicas de instituições financeiras fora do Sistema Financeiro Nacional (formação de mercado informal de crédito);
- b) perda de transparência no nível praticado de taxa de juros, na medida em que as instituições financeiras passarem a exigir maior reciprocidade dos clientes;
- c) desestímulo à poupança financeira, em particular no que se refere às aplicações de longo prazo, que exigem taxas de juros flexíveis de acordo com os riscos envolvidos;
- d) estímulo ao endividamento;
- e) fuga de capitais das aplicações financeiras para operações especulativas, como ouro e dólar paralelo, e para ativos reais, com alterações indesejáveis nos seus preços relativos, bem como para aplicações no exterior;
- f) dificuldades na condução da política monetária pelo Banco Central, pela impossibilidade criada de manejar adequadamente as taxas de juros;
- g) aumento do risco de hiperinflação;
- h) incompatibilidade com o sistema de taxas flutuantes que vigora no mercado financeiro internacional, impedindo o acesso do Brasil a esse mercado, bem como inviabilizando contratos já existentes;
- i) necessidade de aplicação de uma política fiscal mais apertada, dada a dificuldade de financiamento interno e externo;
- j) incompatibilidade com o atual nível de tributação sobre as operações financeiras (ativas e passivas) (*Apud RAMOS, 1988, p. 06-07*).

O Relatório segue com inúmeras sugestões ao legislador ordinário – que, ao disciplinar a limitação da taxa de juros reais, deverá, dentre outras medidas, excluir “as operações de créditos internacionais da limitação prevista no novo texto constitucional” (*Apud RAMOS, 1988, p.*

08) e liberar as tarifas de serviços das Sociedades de Crédito (*Apud* RAMOS, 1988, p. 10).

Quando retoma a pena, Saulo Ramos afirma que “a leitura atenta do trabalho do Banco Central convenceria o intérprete a opinar pela necessidade de lei reguladora, ainda que não houvesse o expreso mandamento constitucional contido no artigo 192” (1988, p. 15). Assevera, ainda, que, estribada na teoria econômica, a norma complementar a ser redigida deverá ser marcada por “rigoroso cuidado técnico” (1988, p. 16-17) – especialmente no que toca à elaboração do conceito de *juros reais*, já que “não há (...) um conceito constitucional autônomo, que permita a imediata apreensão do sentido material do tema nele veiculado” (RAMOS, 1988, p. 17-18). Dependeria de tal delineamento, inclusive, a própria tipificação do crime de usura a que se refere o Constituinte (RAMOS, 1988, p. 27).

Enfim, a concluir seu Parecer, Saulo Ramos reitera que a regulamentação do sistema financeiro nacional haveria de, *organicamente*, dar-se *como um todo* (RAMOS, 1988, p. 27). Nisso, infere o Consultor-Geral da República, o Constituinte atuou com prudência, “pois não desejou desestabilizar *ex abrupto* as finanças nacionais e seu mercado” (RAMOS, 1988, p. 27).

José Sarney concordava com Saulo Ramos – o que lhe dava a possibilidade de fazer valer os ditames do Decreto de número 92.889, de 7 de julho de 1986, cujo § 2º de seu artigo 22 dispunha que, aprovado pelo Presidente da República, o texto de parecer confeccionado pelo Consultor-Geral da República “adquire caráter normativo para a Administração Federal, cujos órgãos e entes ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento” (BRASIL, 1933).

Dito e feito: com um despacho *econômico*³⁶ (“De acordo. Aprovo. Publique-se”), o Presidente da República corroborou o Parecer SR-70 de seu Consultor-Geral³⁷ e, assim, o Banco Central do Brasil – órgão da

³⁶ Dir-se-ia, aliás, *literalmente econômico*.

³⁷ Anos mais tarde, em suas memórias, Saulo Ramos faria um balanço de sua atuação no caso: “não me orgulho de haver derrubado aquela bobagem da Constituição, a taxa real de juros de 12% ao ano. Fiz o que era certo para o jurista. Constituição não é lugar para se fixarem juros. Mas o Brasil prossegue com essa mania monetarista de combater inflação por intermédio de juros altos. Uma tragédia para a atividade produtiva. Creio que há vinte anos temos os juros mais altos do mundo. E os economistas não propõem a alteração do modelo. Ficam por aí repetindo justificativas idiotas como *parrot fashion*, para usar expressão inglesa. Eles adoram” (2007, p. 280).

Administração Federal obrigado a dar fiel cumprimento ao conteúdo do parecer ratificado – editou a Circular 1.365, que tratou de “esclarecer” que

enquanto não for editada a Lei Complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional, prevista no artigo 192 da Constituição da República Federativa do Brasil, as operações ativas, passivas e acessórias das instituições financeiras e demais entidades sujeitas à autorização de funcionamento e fiscalização por parte do Banco Central do Brasil permanecerão sujeitas ao regime das Leis nºs 4.595, de 31.12.64, 4.728, de 14.07.65, 6.385, de 07.12.76 e demais disposições legais e regulamentares vigentes aplicáveis ao Sistema Financeiro Nacional (BRASIL, 1988).

Em síntese, tudo haveria de permanecer como antes: até que a matéria fosse regulamentada por lei, os juros reais poderiam ultrapassar o teto de 12% ao ano.

2.6 FERNANDO GASPARIAN NA “LUTA CONTRA A USURA”.

A comentar o Parecer SR-70, o Deputado Federal Fernando Gasparian³⁸ – “próspero fazendeiro, acionista de indústria têxtil, gráfica,

³⁸ Eis, traçado por Pedro Neiva, o perfil de 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” (1995, p. 11). Também é de Pedro Neiva a seguinte observação: “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 financeiro. 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” (1995, p. 11).

empresas de engenharia e de duas grandes editoras” (UM FAZENDEIRO QUE SE RECUSA A PEDIR DINHEIRO, 1988, p. 04)³⁹ –, Constituinte incumbido da relatoria dos trabalhos da Subcomissão do Sistema Financeiro, afirmou que “não é preciso ser jurista para entender o mal-amarrado sofisma do advogado [Saulo Ramos]” (1991?, p. 13) que “sem qualquer representação política, mero Consultor do Presidente da República⁴⁰, contesta a vontade da Nação (...)”⁴¹ (GASPARIAN, 1991?, p. 15). É que “o parágrafo 3º, que, na realidade, deveria ser um artigo à parte, é, em si mesmo, conclusivo, impondo aplicação imediata” (GASPARIAN, 1991?, p. 13).

³⁹ Em matéria que circulou sob o título “Um fazendeiro que se recusa a pedir dinheiro”, o *Jornal do Brasil* que circulou em 12 de maio de 1988, dava conta de que Fernando Gasparian havia “declarado guerra contra os banqueiros: há um ano deixou de pedir financiamento bancário. Ontem, depois de várias derrotas na Constituinte, conseguiu aprovar sua polêmica emenda, restringindo a cobrança de juros a 12 por cento ao ano, com um simples argumento: o de que não somente ele, mas também todos os empresários e agricultores do país vão quebrar se continuarem pagando tantos juros para os bancos. — Minha emenda não é poética, nem é de esquerda. Ora, os bancos estão mexendo com o bolso de todo mundo. Estou fora dos bancos. Já cheguei a pagar 45 por cento de juros acima da inflação, e por causa disso tem muitos agricultores quebrados — afirma. O trabalho de convencimento dos deputados, conta Gasparian, não foi fácil. Há uma semana, ele convidou um grupo de parlamentares para um ‘queijos e vinhos’ na sua casa para discutir o assunto: a maioria não compareceu. Decidiu, então, partir para o corpo-a-corpo. Ontem, conversou com a UDR, passou o dia convencendo os líderes do Centrão de que o negócio era ruim para todo mundo. Ao final do dia, com sua emenda aprovada por 314 votos contra 112, anotava no corredor do Congresso Nacional, com ajuda de sua mulher, Dalva, o nome dos aliados da esquerda que votaram contra sua emenda. ‘Com algumas exceções, a esquerda falhou. Até o Cardoso Alves (PMDB-SP, e um dos líderes do Centrão) votou a meu favor’, queixou-se Gasparian” (p. 04).

⁴⁰ Fernando Gasparian chega a afirmar que Saulo Ramos atuou, no caso, “menos como Consultor da República e mais como advogado dos banqueiros” (1991?, p. 17).

⁴¹ Adiante, Fernando Gasparian retoma a idéia ao citar, textualmente, Nagib Slaib Filho, para quem, “na exegese do mencionado artigo 192, deve ser observado que a exigência de lei complementar, contida no *caput* do dispositivo, não implica em diminuição da aplicabilidade da norma contida no parágrafo 3º, estabelecedor do limite máximo da taxa de juros. Imaginar o contrário seria instituir um delimitador à eficácia da norma constitucional que representaria, em última análise, *um atentado à soberania do poder constituinte*” (Apud GASPARIAN, 1991?, p. 17).

O próprio teor dos debates ocorridos ao logo da Constituinte daria conta de dirimir qualquer dúvida a propósito⁴². Instado pelo Constituinte César Maia a se manifestar a respeito do alcance do que viria a se tornar o artigo 192 da Constituição de 1988, o então relator para a proposta, Bernardo Cabral afirmou que “a remissão ‘nos termos da lei’ é feita quanto ao crime de usura” (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 13). Ainda de acordo com ele, “o que se estabelece no texto permanente é que as taxas reais de juros não poderão ser superiores a 12% ao ano” – o que “é auto-aplicável, *evidentemente*” (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 13).

Em uma longa fala intercalada pelos aplausos daqueles que se encontravam no Plenário, Itamar Franco também discorreu sobre a questão:

(...) o nobre Constituinte Francisco Dornelles, que tentou convencer esta Assembléia de que estaríamos, através da aprovação do primeiro turno de uma Emenda do Constituinte Fernando Gasparian, tentando impedir a política fiscal e monetária do governo, chegando (...) a dizer que estaríamos engessando o próprio Governo. Esqueceu-se, porém, (...) de dizer que, se não engessamos o Governo, ele continuará a engessar o povo brasileiro, com juros exorbitantes que aí estão.

⁴² Para José Roberto Ribeiro Afonso e Pedro Parente, as acerbas discussões acerca do tema teriam, elas próprias, levado à aprovação de uma norma cuja aplicabilidade dependeria da edição de uma lei complementar. A possibilidade de consenso teria sido postergada: “parece que se recorreu ao expediente de remeter decisões para o âmbito da legislação infraconstitucional como forma de contornar os conflitos de posições manifestas nesta primeira fase da Constituinte (evidenciados pelas divergências significativas de opiniões dos relatores da Subcomissão do Sistema Financeiro e da Comissão de Finanças). Nessa interpretação, discussões travadas durante a Constituinte fatalmente serão retomadas no processo legislativo complementar. As decisões sobre muitas questões relevantes e com opiniões bastante divergentes ficaram para a competência do Congresso Nacional e, através do poder de veto, do Presidente da República” (AFONSO; PARENTE, 1992, p. 16). É possível dizer que Saulo Ramos concorda com eles: “os constituintes, quando não se entendiam ou não entendiam bem o assunto que debatiam, pegaram a mania de mandar a matéria para lei complementar ou lei ordinária. A Constituição foi promulgada, mas para funcionar inteiramente dependia de 41 leis complementares e 285 leis ordinárias a serem editadas pelo Congresso. Até hoje não foram elaboradas todas” (2007, p. 276).

(...)

Nem se diga que esta matéria deve ser enviada à legislação ordinária, como sugere a aula teórica do ex-Ministro Francisco Dornelles. Posso relatar a prova cabal de que não podemos remeter essa matéria para a legislação ordinária. Em 1981, apresentamos ao Senado Federal – observem o ano (...), 1981– um projeto de lei determinando a aplicação da lei de usura. O que aconteceu com esse projeto? Está tramitando até hoje no Congresso Nacional.

(...)

A comunidade brasileira, na sua imensa maioria, repele os excessivos privilégios outorgados ao capital financeiro, em detrimento das outras atividades econômicas produtivas. É entendimento corrente que as tendências inflacionárias vêm sendo realimentadas pela própria política oficial, que estimula a especulação financeira a níveis jamais vistos em nossa História.

O restabelecimento da lei de usura (...) visa a estimular a produção, o pleno emprego e (...) a retomada do processo de desenvolvimento econômico. Atende também ao superior imperativo de ordem ética (...) qual seja a repressão a esse tipo de atividade, condenável sob todos os aspectos (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 13-14-15).

Não haveria, portanto, nada que discutir com relação aos “aspectos jurídicos” do § 3º do 192: “qualquer que seja a redação da Lei Complementar, ela não poderá modificar o mandado expresso da Constituição que *limita* a cobrança de juros *reais* a doze por cento ao ano” (GASPARIAN, 1991?, p. 17). Tampouco seria necessário definir o que seriam juros reais – “aqueles que excedem as taxas inflacionárias do período do crédito” e aqueles em que se incluem “os custos administrativos e operacionais, as contribuições sociais (Finsocial, PIS e PASEP) e os tributos devidos pela instituição financeira” (GASPARIAN, 1991?, p. 17). A lei complementar na norma mencionada trataria unicamente da punição a ser cominada àqueles que praticassem o crime de usura (GASPARIAN, 1991?, p. 17).

A limitação dos juros reais deveria ser, assim, imediatamente aplicada. Pouco importaria a localização da norma no texto da Constituição – se estaria em um parágrafo ou em um inciso. Fernando Gasparian fez suas as palavras de Affonso Henriques Prates Correia,

Vice-Procurador Geral da República à época: “(...) não me parece relevante que o dispositivo em questão esteja inserido em parágrafo, ou que a situação fosse diferente se constasse de inciso, pois a eficácia imediata da norma constitucional é a regra (...)” (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 16). Ademais, continua o membro do Ministério Público Federal, como já haveria, em vigor, um sem-número de normas regulando o Sistema Financeiro Nacional, bastaria que, sob a égide da Constituição de 1988, o novo ordenamento as *absorvesse* (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 16). Daí sua ilação de que não poderia “prosperar a tese de que os dispositivos do (...) artigo 192 constituam unidades de um conjunto, que devem vigorar, todos eles, simultaneamente, e apenas quando promulgada a lei complementar regulatória do sistema financeiro nacional” (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 16).

Assim como Saulo Ramos, Fernando Gasparian também se afasta, em suas considerações, do problema *propriamente jurídico* que a limitação dos juros reais encerraria: deixando tal seara, ele se imiscui pelas sendas da Economia e mesmo da Ética.

Para ele, o Sistema Financeiro brasileiro seria anacrônico: “um dos indicadores mais importantes nesse sentido refere-se à enorme participação do setor financeiro na apropriação da renda nacional” (GASPARIAN, 1991?, p. 01). O fato de os bancos abocanharem, em 1988, 14,5% do Produto Interno Bruto do país seria prova disso (GASPARIAN, 1991?, p. 01). Fernando Gasparian alerta que, no mesmo período, o setor agropecuário respondia por apenas 8,7% das riquezas anualmente produzidas no Brasil (1991?, p. 01). Em 1960, com 22,5% desse total, a agricultura e a mineração suplantavam os 6,8% das finanças (GASPARIAN, 1991?, p. 01).

As instituições financeiras constituiriam, segundo Fernando Gasparian, um “real oligopólio na economia brasileira” (GASPARIAN, 1991?, p. 01). A afirmação seria do Banco Mundial – que, em seu *Brazil Financial Sector Study*, teria chegado à conclusão de que “a natureza oligopolística do setor bancário explica-se pela política de fusões que foi favorecida pelo Banco Central no fim da década de 1960” e que isso teria dado ensejo a uma “regressiva concentração de renda” (*Apud* GASPARIAN, 1991?, p. 01-02). Além do mais, o “dinamismo financeiro” do Brasil seria sofrível: ostentaria, em pesquisa da época, o último lugar entre dez países neo-industrializados (GASPARIAN, 1991?, p. 02).

As “distorções” seriam tão “absurdas” que, em 1990, “64% de todos os recursos tributários destinavam-se ao pagamento de juros, aos encargos financeiros da União” (GASPARIAN, 1991?, p. 02). O Estado brasileiro teria se tornado, de tal forma, um “instrumento de drenagem de recursos da maioria da população para um grupo reduzido de entidades do setor financeiro e para outros especuladores” (GASPARIAN, 1991?, p. 02). De 1950 a 1990, afirma Fernando Gasparian, boa parte da renda brasileira foi transferida “das mãos de quem realmente produz para os outros setores da população” (1991?, p. 04).

Tudo isso atentaria contra a moralidade e a ética – “o instrumento que torna mais produtivas as relações sociais no trabalho comum e na apropriação de seus resultados” (GASPARIAN, 1991?, p. 04-05). A discussão a respeito da aplicabilidade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 – que, sozinho, provocou mais debates que toda a Carta Política – denotaria que os próprios “princípios morais da sociedade brasileira” estariam em jogo na época (GASPARIAN, 1991?, p. 04).

De acordo com Fernando Gasparian, o “povo do Brasil” pagava, ao fim da década de 1980, os maiores juros do mundo (GASPARIAN, 1991?, p. 04). Isso é que o teria levado a propor, em emenda “clara e rigorosa”, a limitação de suas taxas: estar-se-ia, aí, diante de “revigoramento desse princípio, não só jurídico como ético, da legislação brasileira anterior” (GASPARIAN, 1991?, p. 04). A “intenção moralizadora” da norma seria por demais clara (GASPARIAN, 1991?, p. 04). Apesar disso, houve aqueles que, a afirmar que se tratava de uma ingênua tentativa “revogar simplesmente a lei da oferta e da procura”, teriam tentado menoscabá-la (GASPARIAN, 1991?, p. 04-05). Segundo o Constituinte, “não era a primeira vez que, no debate sobre a economia brasileira, desprezava-se a Ética, que deve presidir a todos os atos da vida, e sobretudo aos atos econômicos” (GASPARIAN, 1991?, p. 05). “Sem amparo da Ética”, continua, “a atividade econômica perde também a sua eficiência” (1991?, p. 05).

É bem verdade, pondera Fernando Gasparian, que se haveria de cobrar juros, “porque sem ele o capital permaneceria nas arcas, para a inútil sensação de posse e poder de seu dono” (1991?, p. 05). Ao circular, “o dinheiro se reproduz em bens, cria empregos, gera recursos tributários que, por sua vez, promovem o homem e o aperfeiçoam, na Educação, na Saúde, na Cultura” (GASPARIAN, 1991?, p. 05). Os juros seriam, assim, um “instrumento ético” (GASPARIAN, 1991?, p. 05). Mas existiria um

“limite, além do qual a virtude se transforma em perversão”⁴³ (1991?, p. 05).

O Brasil teria desrespeitado tal fronteira:

(...) os brasileiros pagam as mais altas taxas de juros, entre todos os países do mundo. Em 1984, por exemplo, segundo a Confederação Nacional da Indústria (...), descontada a inflação (...), pagávamos no Brasil 27,39% de juros ao ano, enquanto o segundo país, na escala decrescente, era a Coreia do Sul, com a taxa de 7,53%. Pagávamos, assim, 3,63 vezes mais juros do que o colocado no segundo lugar. No mesmo ano, as taxas reais de juros cobradas no Japão eram de apenas 3,32% ao ano. Esta é uma das explicações para o grande desenvolvimento econômico daquele país (GASPARIAN, 1991, p. 05).

Fernando Gasparian lança mão de uma tabela para, de modo detalhado, ilustrar sua afirmação:

Tabela 1

TAXAS DE EMPRÉSTIMO DE BANCOS COMERCIAIS A CLIENTE PREFERENCIAIS						
PAÍSES	1981	1982	1983	1984	1985	1986
BRASIL						
Tx. de Juros Nominal	–	–	–	312,47%	316,51%	93,34%
Tx. de Inflação	–	–	–	223,78%	227,58%	62,38%
Tx. de Juros Real	–	–	–	27,39%	27,15%	19,07%
ESTADOS UNIDOS						
Tx. de Juros Nominal	15,75%	11,50%	11,00%	10,75%	9,50%	7,50%
Tx. de Inflação	10,40%	6,20%	3,20%	4,30%	3,60%	1,90%
Tx. de Juros Real	4,85%	4,99%	7,56%	6,18%	5,69%	5,50%

⁴³ Pontes de Miranda pensa o mesmo: “a estipulação e a percepção de juros não são contra a moral, nem contra o direito natural ou justo; todavia, são contra a moral e depõem contra a própria organização social os juros excessivos (...) Outro problema é o da limitação da taxa de juros. Se a permissão de juros há de ser a regra, nem por isso há de o Estado permitir os juros extorsivos que levam à exploração do trabalho humano para a ganância dos usurários” (1959, p. 18).

CANADÁ						
Tx. de Juros Nominal	16,50%	12,50%	11,00%	11,25%	10,00%	9,75%
Tx. de Inflação	12,40%	10,80%	5,80%	4,30%	4,00%	4,20%
Tx. de Juros Real	3,65%	1,53%	4,91%	6,66%	5,77%	5,33%
JAPÃO						
Tx. de Juros Nominal	6,95%	6,28%	5,89%	5,70%	5,71%	4,35%
Tx. de Inflação	4,90%	2,60%	1,90%	2,30%	2,00%	0,60%
Tx. de Juros Real	1,95%	3,59%	3,92%	3,32%	3,64%	3,73%
ALEMANHA						
Tx. de Juros Nominal	13,00%	8,75%	7,75%	7,75%	7,25%	6,75%
Tx. de Inflação	6,30%	5,30%	3,30%	2,40%	2,20%	-0,20%
Tx. de Juros Real	6,30%	3,28%	4,31%	5,22%	4,94%	6,96%
ITÁLIA						
Tx. de Juros Nominal	22,50%	20,75%	18,75%	18,00%	15,88%	13,00%
Tx. de Inflação	17,80%	16,50%	14,60%	10,80%	9,20%	5,90%
Tx. de Juros Real	3,99%	3,65%	3,62%	6,50%	6,12%	6,70%
ESPANHA						
Tx. de Juros Nominal	17,04%	16,90%	17,31%	15,84%	14,75%	14,22%
Tx. de Inflação	14,60%	14,40%	12,20%	11,30%	8,80%	8,80%
Tx. de Juros Real	2,13%	2,19%	4,55%	4,08%	5,47%	4,98%
CORÉIA DO SUL						
Tx. de Juros Nominal	16,50%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
Tx. de Inflação	21,30%	7,30%	3,40%	2,30%	2,50%	2,30%
Tx. de Juros Real	-3,96%	2,52%	6,38%	7,53%	7,32%	7,53%
<i>Fonte:</i> Para o Brasil: <i>Brasil Programa Econômico</i> ; para os demais países – taxa de inflação: <i>International Financial Statistics</i> , e taxas de juros: <i>World Financial Markets</i> , cit. in Confederação Nacional da Indústria, <i>Competitividade Industrial: Uma Estratégia para o Brasil</i> , Rio de Janeiro, maio 1988, p. 38.						

Notas: A taxa anual para todos os países – exceto o Brasil – corresponde à taxa praticada no mês de dezembro. Em função da falta de dados acerca de taxas de empréstimo no Brasil, estas foram calculadas a partir das taxas de captação, adicionando-se um *spread* de 3%. A taxa de inflação no Brasil corresponde à correção monetária.

Fonte: GASPARIAN, 1991?, p. 06.

De olho nisso tudo, o Constituinte acabou por, ainda de acordo com Fernando Gasparian, *efetivamente* limitar em 12% ao ano os juros reais praticados no Brasil.

3. COMO ISSO FOI PARAR NA CONSTITUIÇÃO?

3.1 DEU NO JORNAL: O QUE FOI DITO NA IMPRENSA A RESPEITO DA LIMITAÇÃO DAS TAXAS DE JUROS REAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A aprovação da limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano deu azo a uma enxurrada de matérias na imprensa. Às catadupas, lia-se, nos principais jornais, um sem-número de artigos e matérias que trataram daquilo que, quase sempre, era tido por algo inusitado: o tabelamento constitucional do preço do dinheiro.

Houve quem, na condição de porta-voz econômico de um grande periódico, tenha afirmado que a norma aprovada não mudaria as leis do mercado. Alvitrou-se, ainda, que, a aproveitar a oportunidade, o Constituinte poderia ter tabelado o preço do automóvel. Publicou-se, também, que a medida ia na contramão de todas as tendências mundiais. Deu-se de barato, ademais, que a limitação não pegaria – os bancos dariam, alfim, um jeito de iludi-la.

É claro que, o mais das vezes, não eram propriamente *os jornais* que se batiam contra a regra – mas eram eles que *davam voz* a quem a criticava. A se ter em conta que o espaço dedicado à fala dos acólitos do tabelamento era notadamente inferior àquele reservado a seus detratores, a análise do que foi publicado à época faz crer que a grande imprensa não via a limitação constitucional das taxas de juros reais com bons olhos.

Uma tal impressão é bancada por Francisco Fonseca, para quem a rigor, durante todo o período constituinte, os jornais procuraram influir nos debates constitucionais através sobretudo de *imagens fortes, muitas vezes caricaturais*, quanto aos efeitos maléficos de uma economia cujo Estado participasse das relações produtivas. Além do mais, simbolicamente afirmaram que as "reformas orientadas para o mercado" levariam o país à "modernidade" e ao "Primeiro Mundo": imagens essas que foram exploradas à exaustão (2003, p. 100).

A conclusão advém do estudo de uma série de editoriais publicados, entre 1985 e 1989⁴⁴, pelos “militantemente liberais” *Jornal*

⁴⁴ Francisco Fonseca toma o período pela “‘Nova República’, momento particularmente importante da história brasileira, pois uma série de eventos

do Brasil e O Estado de São Paulo e pelos “pragmáticos” *O Globo* e *Folha de São Paulo* (FONSECA, 2003, p. 91) – todos envolvidos, naquele período, “em disputas renhidas sintetizadas na contenda pela reversão do modelo de desenvolvimento, até então caracterizado pela intervenção do Estado na economia, isto é, o modelo nacional-desenvolvimentista” (FONSECA, 2003, p. 82-83). De acordo com Francisco Fonseca, “o quarteto interpretou as *tendências internacionais ultraliberais* como desejáveis e inescapáveis (...)”: “para tanto, os exemplos internacionais (países distintos supostamente bem-sucedidos em razão da adesão às reformas liberais) foram magistralmente utilizados como forma de demonstrar a vitória do capitalismo ultraliberal sobre todas as formas de intervencionismo” (2003, p. 99-100).

Francisco Fonseca cita, em seu trabalho, editorial de *O Estado de São Paulo* que, 14 agosto de 1988, propalava que “*o Brasil, por exemplo, só teria a aprender se olhasse sem preconceitos um país que, se ainda é o Chile de Pinochet, já é também o Chile da economia de mercado e do Estado moderno*” (2003, p. 94). Colaciona ele, ainda, um pouco adiante, a opinião da *Folha de São Paulo* a respeito das privatizações nos idos de junho de 1987:

não é novidade que os países ocidentais de maior desenvolvimento atravessam um período de valorização do papel da economia privada e de refluxo do Estado-empresário. Esse verdadeiro processo de retomada da iniciativa particular sequer se limita aos governos baseados em forças conservadoras. (...) Não faltam, assim, exemplos de países que escolheram a alternativa privatista; não faltam resultados extremamente favoráveis obtidos por políticas amplas de transferência das empresas governamentais para a sociedade (FONSECA, 2003, p. 97).

Conquanto estude apenas *editoriais*, Francisco Fonseca alerta que, apesar “da diversidade de pessoas e de temas envolvidos, da velocidade da informação e do próprio processo de produção

marcou tanto a transição política quanto, sobretudo, a construção da agenda ultraliberal no país, tais como: os diversos choques econômicos, a elaboração da nova Constituição (1987/1988), a declaração da moratória da dívida externa (1987), a emergência de diversos grupos que se autodenominavam liberais, caso do Partido Liberal e do Instituto Liberal, assim como diversos movimentos sociais (ligados às classes médias e aos empresários) voltados à defesa da ‘livre-iniciativa’” (2003, p. 91).

jornalística”, “há no jornal como um todo um núcleo ideológico, sintetizado em boa medida pelos editoriais, mas que perpassa (ênfatize-se) o periódico como um todo” (2003, p. 85).

A amearhar alguns artigos e reportagens de grandes jornais brasileiros – principalmente de *O Globo*, *Folha de São de Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *Jornal do Brasil* –, as laudas a seguir pretendem fazer as vezes de um *clipping*⁴⁵ daquilo que foi publicado pelo *mainstream* a respeito do tabelamento dos juros reais na Constituição de 1988.

Na medida do possível – se é que isso é mesmo possível –, o *clipping* das próximas páginas pretende esboçar, *guardada a proporção das publicações*, um *panorama* daquilo que foi publicado pela grande imprensa a respeito da limitação constitucional das taxas de juros reais. Ali, vislumbra-se a publicação de um *número maior* de reportagens e artigos *contrários* ao tabelamento.

3.2 UM *CLIPPING* A RESPEITO DO TABELAMENTO CONSTITUCIONAL DOS JUROS REAIS.

Em 12 de maio de 1988, *O Globo* estampou que “Delfim critica ‘decisão infantil’”: “se não podemos controlar o preço de uma lata de sardinha, por que temos a pretensão de controlar as taxas de juros?” – declarou o Parlamentar, que tomou por pueril o comportamento do Plenário da Assembléia Constituinte:

Delfim disse que é muito provável que todos passem a atuar agora com a taxa de 12 por cento, quando poderiam aplicar seis. Para ser uma medida progressista, a Constituinte deveria fixar as taxas em zero, afirmou o parlamentar. Constituintes ligados ao setor financeiro consideraram que o plenário votou, mais uma vez, movido por forte emocionalismo e apontaram como fator determinante da decisão o desejo de atingir os

⁴⁵ Por estas plagas, a *clipagem* – a “atividade ou serviço profissional de recorte de matéria em jornais e revistas sobre determinado assunto” ou o “conjunto atualizado de resumos das principais notícias publicadas em jornal e revista” (FERREIRA, 1999, p. 487) – deu lugar a uma expressão inglesa: o *clipping*.

banqueiros, constantemente acusados de se beneficiarem das altas taxas de juros cobradas pelo mercado (p. 03).

A mesma reportagem trazia a avaliação do Senador Irapuan Costa Júnior – que, ressaltava a publicação, era proprietário do Banco Brasileiro Comercial (BBC) e membro do Conselho Superior da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) – a respeito da aprovação: “não tenho dúvida de que contou o ódio que as esquerdas nutrem pelos banqueiros, a ignorância dos Constituintes sobre o funcionamento do setor bancário (...)”, afirmou à época (DELFIN CRÍTICA “DECISÃO INFANTIL”, 1988, p. 03). Ainda segundo o Parlamentar, a taxa de juros reais autorizada seria “insuficiente para cobrir os custos administrativos e o risco das operações” da banca (DELFIN CRÍTICA “DECISÃO INFANTIL”, 1988, p. 03).

O Deputado Ronaldo César também teve voz na matéria. Ele questionou o papel do dito “Centrão” no caso: “onde está a tão enfatizada linha de atuação voltada para a livre iniciativa e a defesa da economia de mercado?” (DELFIN CRÍTICA “DECISÃO INFANTIL”, 1988, p. 03). O Constituinte – sócio do *London Multiplic* – asseverou que a limitação das taxas de juros reais “estava fora das cogitações do setor”: “os banqueiros, afirmou, estavam tranquilos sobre o Capítulo” (DELFIN CRÍTICA “DECISÃO INFANTIL”, 1988, p. 03). Alfim, sentenciou que seria “uma ilusão imaginar que este dispositivo constitucional vai, de fato, baixar as taxas de juros do mercado financeiro” (DELFIN CRÍTICA “DECISÃO INFANTIL”, 1988, p. 03).

A matéria relatava, ademais, que “um dos mais irritados com a aprovação da emenda Gasparian era o Deputado Basílio Vilani (PMDB-PR), que integra a diretoria do Bamerindus e preferiu não fazer qualquer comentário sobre o impacto da decisão que considera lamentável”: “estou muito desgostoso para falar sobre o assunto”, disse à época (DELFIN CRÍTICA “DECISÃO INFANTIL”, 1988, p. 03).

O Globo noticiou, na mesma edição de 12 de maio de 1988, sob o título de “Gasparian: Acordo com FMI fica difícil”, que, segundo o próprio Constituinte, “a decisão tomada ontem pelo plenário produzirá, entre outras consequências, dificuldades para a celebração de novo acordo do Brasil com o Fundo Monetário Internacional” (p. 03). Para ele, “o FMI, que pressiona o Governo, por exemplo, para aumentar as taxas de juros no mercado, vai dar uma recuada” (GASPARIAN: ACORDO COM FMI

FICA DIFÍCIL, 1988, p. 03). Ainda de acordo com o Parlamentar, “uma das consequências mais positivas será justamente a de dificultar os acordos que o Governo pretende firmar com o Fundo” (GASPARIAN: ACORDO COM FMI FICA DIFÍCIL, 1988, p. 03).

A mesma matéria informou, ainda, que, diante das derrotas de Fernando Gasparian na Subcomissão do Sistema Financeiro, seus principais críticos – os Constituintes José Serra e Francisco Dornelles – deixaram de se preocupar com a votação da matéria no Plenário (GASPARIAN: ACORDO COM FMI FICA DIFÍCIL, 1988, p. 03).

No mesmo *O Globo* de 12 de maio de 1988, Keyler Carvalho Rocha, Diretor da Área de Mercado de Capitais do Banco Central, afirmou que a limitação das taxas de juros reais não traria qualquer problema para o mercado financeiro, que, na realidade, já vinha, segundo ele, “praticando taxas negativas” (MAILSON FICA ESTUPEFATO COM DECISÃO, 1988, p. 03).

Ao fim da matéria, lia-se que “o consumidor será o grande beneficiado com a decisão da Constituinte de limitar em 12 por cento os juros”: “é o único seguimento (*sic*) que está pagando taxas acima de 12 por cento, chegando a 29 por cento além da correção monetária” (MAILSON FICA ESTUPEFATO COM DECISÃO, 1988, p. 03). Mas, alertava a reportagem, “se será beneficiado com taxas mais baixas, o consumidor poderá ser penalizado, por outro lado, ao ter que enfrentar maiores dificuldades para fazer compras a crédito” (MAILSON FICA ESTUPEFATO COM DECISÃO, 1988, p. 03).

“Em clima emocional, a Constituinte contrariou a expectativa dos formuladores do texto do sistema financeiro, os deputados José Serra (PMDB-SP) e Francisco Dornelles (PFL-RJ), aprovando por 314 votos a 112 e 34 abstenções emenda do deputado Fernando Gasparian que limitou os juros” – eis uma das principais notícias publicadas pelo *Jornal do Brasil* no dia 12 de maio de 1988 (CONSTITUINTE TABELA EM 12% AO ANO OS JUROS REAIS).

De acordo com a matéria, os Deputados Gastone Righi e Mário Assad tomaram a aprovação do tabelamento como “a redenção do trabalhador, que não suporta mais ser sufocado por juros altos” (CONSTITUINTE TABELA EM 12% AO ANO OS JUROS REAIS,

1988, p. 04). As linhas seguintes noticiaram a posição dos Constituintes José Serra e César Maia – contrários à limitação (CONSTITUINTE TABELA EM 12% AO ANO OS JUROS REAIS, 1988, p. 04).

A mesma reportagem ainda chamou a atenção para a inusitada manifestação do Deputado Delfim Netto. Até então, ele nunca havia tomado a palavra no Plenário: só o fez antes do início da votação da proposta de tabelamento dos juros reais (CONSTITUINTE TABELA EM 12% AO ANO OS JUROS REAIS, 1988, p. 04). Na ocasião, “o plenário reagiu com vaías, seguidas por gargalhadas quando o deputado Brandão Monteiro (PDT-RJ) lembrou ao microfone que a Constituinte acabara ‘de tomar conhecimento que Delfim Netto fala’” (CONSTITUINTE TABELA EM 12% AO ANO OS JUROS REAIS, 1988, p. 04).

O “deputado e banqueiro” Ronaldo César Coelho foi, segundo a *Folha de São Paulo* vendida nas bancas no dia 12 de maio de 1988, “um dos personagens principais no processo que levou à aprovação da emenda” que tabelou, na Constituição de 1988, os juros reais (CONSTITUINTE TABELA JUROS E RESTRINGE AÇÃO DE BANCOS, p. A23).

Em matéria intitulada *Constituinte tabela juros e restringe ação de bancos*, o jornal informou que, no dia anterior à votação da limitação, o Parlamentar havia votado “contra a proposta do Centrão no capítulo da reforma agrária” (1988, p. A23). Isso, imprimiu o periódico então, provocou um “revide de parlamentares ligados ao setor rural” – que “veio na forma da limitação dos juros” (CONSTITUINTE TABELA JUROS E RESTRINGE AÇÃO DE BANCOS, 1988, p. A23).

Ainda no dia 12 de maio de 1988, sob a manchete *Delfim considera a medida insensata e desatualizada*, a *Folha de São Paulo* deu conta de que o mesmo Ronaldo César Coelho lançara “uma suspeita sobre a intenção de alguns de seus companheiros do Congresso Constituinte” ao aprovarem a limitação dos juros reais em 12% ao ano:

“muita gente votou no ponto-futuro”. “Ponto-futuro”, para Ronaldo, é a perspectiva de alguns constituintes de receberem vantagens em troca da supressão da emenda, no segundo turno de votação. A suspeita lançada pelo deputado-banqueiro (que

votou contra) é acompanhada por um constituinte que está na esquerda do arco ideológico, o petista José Genoíno (SP), que votou a favor: “Eu votei por convicção, porque é uma histórica emenda da esquerda. Mas muita gente votou para limpar a consciência do reacionarismo de ontem, na votação da reforma agrária, e pensando no dinheiro de amanhã, na votação do segundo turno” (ROSSI, 1988, p. A23).

A matéria trouxe a lume, ademais, o que alguns Constituintes levaram em conta ao aprovarem a limitação das taxas de juros reais. Luís Roberto Ponte afirmou que, “no caso do dinheiro, não existe a lei da oferta e da procura” (ROSSI, 1988, p. A23). Severo Gomes, por seu turno, arrimou seu voto na Bíblia e na legislação norte-americana: “A Bíblia condena a usura e, em 16 Estados norte-americanos, a legislação impõe tetos para os juros” (ROSSI, 1988, p. A23). Hélio Duque, registrou a *Folha de São Paulo*, também se valeu do exemplo ianque para justificar sua opção pelo tabelamento (ROSSI, 1988, p. A23).

Lia-se, na seqüência, que “Constituintes dos mais diferentes partidos e das mais diferentes posições ideológicas acabaram coincidindo em apontar outro defeito que encontram na emenda: não vai funcionar” (ROSSI, 1988, p. A23). Delfim Netto asseverou que os bancos facilmente burlariam a limitação imposta pelos Constituintes: haveria “cobranças por fora” (ROSSI, 1988, p. A23).

Para o Senador Albano Franco – que era, então, presidente da Confederação Nacional da Indústria e que foi contra o tabelamento –, a limitação “é uma medida simpática, mas é um absurdo dar-lhe caráter constitucional” (ROSSI, 1988, p. A23).

Maílson da Nóbrega, Ministro da Fazenda à época, declarou-se “estupefato” com a decisão (ROSSI, 1988, p. A23).

O Senador Marco Maciel, por seu turno, afirmou que “foi a votação da bancada dos sem-banco” (ROSSI, 1988, p. A23).

A se valer de tal gancho, a *Folha de São Paulo* concluiu a matéria da seguinte maneira: “brincadeira à parte, muitos constituintes suspeitam que pelo menos 40 votos foram dados por vingança contra o deputado-banqueiro Ronaldo César Coelho que, anteontem, votou contra o Centrão e a UDR” (ROSSI, 1988, p. A23).

“É como querer tabelar preço de automóvel na Constituição, pois os juros constituem um preço como outro qualquer na economia: o preço do dinheiro” – declarou, “perplexo”, no *Jornal do Brasil* de 12 de maio de 1988, Andréa Calabi, economista e ex-secretário do Tesouro (CALABI IRONIZA DECISÃO, p. 04). Ainda de acordo com ele, uma tal limitação faria com que o mercado desenvolvesse “uma série de mecanismos artificiais, informais ou mesmo ilegais para cobrar a taxa de juros adequada” (CALABI IRONIZA DECISÃO, 1988, p. 04).

“Perplexo” também ficou, de acordo com o periódico, “o presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Roberto Bornhausen”, para quem nem os mais atrasados países contariam com uma legislação do tipo (CALABI IRONIZA DECISÃO, 1988, p. 04). Ainda segundo ele, com a decisão do Constituinte, “o funcionamento de todo o sistema econômico se inibirá, porque os juros livres sinalizam o custo do dinheiro, tanto para aplicadores como para tomadores” (CALABI IRONIZA DECISÃO, 1988, p. 04).

A mesma matéria deu conta de que o diretor do Departamento Financeiro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o empresário Ruy Altenfelder – também representante da Confederação Nacional da Indústria junto à Assembléia Constituinte, onde “se declarou contra ‘qualquer tabelamento dos juros bancários, principalmente se quantificado em norma constitucional e percentual’” – tomou a limitação constitucional dos juros reais por “irreal e atentatória à economia de mercado”: ela demonstra, diz, “uma visão distorcida do funcionamento do mercado”, já que “as taxas de juros são elevadas não porque o sistema bancário cobre arbitrariamente demais para fazer empréstimos, mas porque o governo toma dinheiro emprestado demais do sistema financeiro, para cobrir o déficit público, pressionando as taxas de juros para cima” (CALABI IRONIZA DECISÃO, 1988, p. 04).

Alfim, o *Jornal do Brasil* reproduziu, textualmente, declaração do presidente do Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro, Theóphilo de Azeredo Santos: “a história econômica mostra que o tabelamento de juros é uma medida irracional, que contraria as variações de taxas estabelecidas pelo mercado” (CALABI IRONIZA DECISÃO, 1988, p. 04).

O Constituinte Delfim Netto “não vê ‘nenhuma importância’ na decisão da Constituinte de limitar em 12% os juros reais (descontada a inflação) no mercado financeiro nacional: ‘Se tivessem revogado a lei da

gravidade e um tucano se atirasse do 20º andar, aconteceria rigorosamente a mesma coisa’, disse o parlamentar” – eis o que, no dia 1º de setembro de 1988, lia-se na página 07 do jornal *O Estado de São Paulo*.

A matéria – cuja manchete dizia: “Para Deputado, os bancos não perdem” – publicava, ainda, a ira do Constituinte e banqueiro Ronaldo César Coelho:

os bancos, contra quem César Coelho acredita que os parlamentares "dirigiram sua raiva, não serão prejudicados". Os empréstimos ao pequeno consumidor, que de acordo com César Coelho deverão ser suspensos com a medida, "representam apenas 4% dos negócios dos bancos". As grandes transações financeiras "são feitas por gente que entende o valor do dinheiro" e ficarão à margem da nova lei, conclui o deputado (1988, p. 07).

A aprovação da medida – segundo ele, “estúpida e absurda” –, informa a reportagem, fez Ronaldo César Coelho, “dono da financeira Multiplic”, ameaçar encerrar seu negócio (PARA DEPUTADO, OS BANCOS NÃO PERDEM, 1988, p. 07).

A julgar a aprovação, em segundo turno, da limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano, *Editorial da Folha de São Paulo* de 1º de setembro de 1988 chamou-a de “Irresponsabilidade constitucional”.

Tomando a medida por uma intolerável e insensata, o periódico lá propalava que ela “resulta de uma simbiose entre o que há de pior na política brasileira: demagogia, ignorância e irrealismo” (IRRESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL, 1988, p. A5).

Segundo o jornal, a norma seria ineficaz, já que “as instituições financeiras certamente encontrarão meios de contornar o dispositivo, através dos conhecidos mecanismos de reciprocidade” (IRRESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL, 1988, p. A5).

Ainda de acordo com o periódico, o governo deve mesmo controlar os juros abusivos – isso, contudo, “conforme a evolução da conjuntura”, deve se dar de modo temporário e circunstancial (IRRESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL, 1988, p. A5). Antes de pôr fim ao texto com um “venceu a irresponsabilidade”, aduziu, ademais, que “o tabelamento pela via rígida do texto constitucional servirá apenas para incrementar o mercado paralelo de crédito e inibir a

política econômica do governo” (IRRESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL, 1988, p. A5).

A *Folha de São Paulo* continuou a tratar da questão no dia 2 de setembro de 1988. O “Consultor de Economia” a serviço do jornal, Marcos Cintra Albuquerque, sentenciou, então, que a “decisão [de limitação dos juros reais em 12% ao ano] não mudará as leis de mercado”.

De acordo com ele, “a decisão da Constituinte de limitar as taxas de juros reais em 12% ao ano causou convulsão nos centros financeiros” – tanto que o receio de uma crise hiperinflacionária “motivou altas expressivas do dólar paralelo, do ouro, além de fortes oscilações nas Bolsas de Valores” (ALBUQUERQUE, 1988, p. B3).

A limitação seria absurda e dificilmente seria aceita passivamente, continuou Marcos Cintra Albuquerque (1988, p. B3). Nove fora isso, haveria dúvidas a respeito da necessidade de regulamentação da norma – “o que poderá tornar a decisão constitucional muito mais flexível do que parece à primeira vista” (ALBUQUERQUE, 1988, p. B3).

Mas, vaticinou o “Consultor de Economia”,

mais importante, contudo, é que a experiência histórica mostra, com meridiana clareza, a impotência da lei para alterar a essência da ordem natural da economia de mercado. No limite, a restrição nos juros será simplesmente desrespeitada, inclusive pelo governo (ALBUQUERQUE, 1988, p. B3).

Ao fim de seu artigo, asseverou Marcos Cintra Albuquerque que “não há como acreditar que os agentes econômicos caminhem resignadamente para o desastre, por conta do capricho de políticos irresponsáveis” (1988, p. B3).

A mesma edição da *Folha de São Paulo* – aquela que circulou no dia 2 de setembro de 1988 – ecoava que “Para Febraban, tabelamento vai inviabilizar o país”.

Segundo a matéria, “dirigentes do mercado financeiro disseram, ontem, que as consequências do tabelamento dos juros no Congresso constituinte são imprevisíveis” (1988, p. B3).

À reportagem, o presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), Antônio de Pádua Rocha Diniz, afirmou não ter sido pego de surpresa com a decisão dos Constituintes, “uma vez que o Congresso constituinte vinha conduzindo seus trabalhos em clima de inconseqüência” (PARA FEBRABAN, TABELAMENTO VAI INVIABILIZAR O PAÍS, 1988, p. B3). Para ele, “os constituintes ficam com a gravíssima responsabilidade de estarem ‘inviabilizando o país’”: “Diniz afirma que ‘embora perplexo com as dificuldades que poderão advir’ tem esperança de que ‘predomine o bom senso sobre a demagogia e a irresponsabilidade’” (PARA FEBRABAN, TABELAMENTO VAI INVIABILIZAR O PAÍS, 1988, p. B3).

A insatisfação da banca com a limitação constitucional das taxas de juros reais foi estampada na *Folha de São Paulo* do dia 2 de setembro de 1988 sob o título “Banqueiros criticam o tabelamento de juros”.

Olavo Setúbal, presidente do Conselho de Administração do Banco Itaú, asseverou que o tabelamento levaria à “desintermediação bancária” (BANQUEIROS CRITICAM O TABELAMENTO DE JUROS, 1988, p. B3).

Ao considerar lamentável a medida, o Presidente do Banco do Brasil, Mário Berard, declarou que “a fixação dos juros em 12% significa ‘querer revogar uma lei que existe desde o início da humanidade, que é a lei da oferta e da procura’” (BANQUEIROS CRITICAM O TABELAMENTO DE JUROS, 1988, p. B3).

Já José Eduardo Andrade Vieira afirmou, segundo a reportagem, que, por dar margem ao surgimento de um mercado negro, a limitação não teria “eficácia nenhuma” (BANQUEIROS CRITICAM O TABELAMENTO DE JUROS, 1988, p. B3).

Em Washington, a *Folha de São Paulo* “apurou”, também em 2 de setembro de 1988, que, apesar de contrariar “o princípio do livre mercado defendido por instituições como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial”, a limitação constitucional das taxas de juros reais “não deverá ter conseqüências sobre o relacionamento do Brasil com organismos internacionais” (LIMITAÇÃO CONTRARIA FMI E BANCO MUNDIAL, 1988, p. B3). Mas, ainda segundo a publicação, “isto não impede, por outro lado, que a medida seja vista como oposta a

uma tendência mundial liberalizante, além de uma ideia ineficaz, de acordo com experiências de outros países” (LIMITAÇÃO CONTRARIA FMI E BANCO MUNDIAL, 1988, p. B3). O título dado à matéria foi o seguinte: “Limitação contraria FMI e Banco Mundial”.

O mundo industrializado, informava a *Folha de São Paulo* de 2 de setembro de 1988, vale-se de juros livres, mas, nele, as autoridades “se utilizam deles como um instrumento de política econômica”: “para tanto, determinam um piso, o juro mais baixo do mercado, que é aquele que o Banco Central cobra quando empresta dinheiro aos bancos comerciais” (PILAGALLO FILHO, 1988, p B3).

A matéria “Taxas são livres nos países industrializados” informava que, na Grã-Bretanha, por exemplo, “os juros básicos subiram oito vezes desde junho, passando de 7,5% para 12% ao ano”:

eles são os mais elevados entre os países industrializados e estão num patamar mais de duas vezes superior ao da inflação (de quase 5% ao ano). Não há, no entanto, qualquer tipo de tabelamento, ou teto acima do qual os juros seriam ilegais. Uma instituição financeira que esteja atravessando uma situação de liquidez apertada pode praticar uma faixa vários pontos percentuais acima do consenso do mercado para desestimular novos tomadores (PILAGALLO FILHO, 1988, p. B3).

Naquelas plagas, dizia o periódico, credor e devedor resolviam seus problemas: “o governo fica de fora” (PILAGALLO FILHO, 1988, p. B3).

Em 4 de outubro de 1988, um dia antes da entrada em vigor da Constituição de 1988, a *Folha de São Paulo* noticiava que o “BC aguarda o parecer da Consultoria até dia 6”.

Em Nova Iorque, Elmo de Araújo Camões, Presidente do Banco Central, aguardava um Parecer da Consultoria-Geral da República a respeito da limitação das taxas de juros reais: “Elmo disse que será necessário ‘saber primeiro o que é juro real, para depois ver se dá ou não dá para aplicar’” (RODRIGUES, 1988, p. B1).

De acordo com a reportagem, o Presidente do Banco Central do Brasil acreditava que Saulo Ramos afirmaria a necessidade de uma lei

complementar para regulamentar a matéria (RODRIGUES, 1988, p. B1). Ele declarou, ademais, que a maior dúvida em torno do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 se referia à exclusão ou à inclusão do imposto no limite de 12% ditado pelo Constituinte (RODRIGUES, 1988, p. B1).

Dois dias antes da entrada em vigor da nova Constituição, os empréstimos com taxas pré-fixadas tiveram uma redução significativa, estampava, intitulada “Limite da Constituição para juros diminui os empréstimos prefixados”, uma das manchetes da *Folha de São Paulo* levada às bancas no dia 4 de outubro de 1988. Isso em razão da “expectativa de entrada em vigor, no próximo dia 5, da nova Constituição, que prevê o teto de 12% ao ano para os juros reais” (LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS, 1988, p. B1). Um grande banco chegou a proibi-los (LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS, 1988, p. B1).

Antônio de Pádua Rocha Diniz, Presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), afirmava a reportagem, declarou que “a entidade não tem como orientar os associados, dependendo ainda de parecer do consultor-geral da República, Saulo Ramos, esclarecendo que os 12% não são autoaplicáveis, ou seja, que deverá haver uma legislação complementar” (LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS, 1988, p. B1). Segundo ele, os bancos só operariam no dia 6 de outubro de 1988 se um parecer legal, uma norma do Conselho Monetário Nacional ou uma Circular do Banco Central do Brasil viessem a lume (LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS, 1988, p. B1).

O presidente da Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento, Américo Campiglia, também foi ouvido pela *Folha de São Paulo*:

o presidente da Acrefi, Américo Campiglia, disse que se não houver até o dia 6, um parecer de Saulo Ramos, há duas correntes bem definidas entre as financeiras. Uma entende que poderão continuar operando normalmente, respeitando o limite de 12% ao ano de juros, mas retirando o peso de impostos, taxa de risco e custo administrativo. Outras entendem que este comportamento faria

com que as financeiras ficassem sujeitas a punição. Segundo Campiglia, para esta corrente, se não houver uma definição do governo, as financeiras serão obrigadas a suspender os financiamentos por falta de condições para operar com juros reais de 12% ao ano (LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS, 1988, p. B1).

Ainda de acordo com o periódico, “a diretoria da Febraban está se reunindo, diariamente, na sede da entidade, zona central de São Paulo, para discutir o assunto” (LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS, 1988, p. B1).

No dia 4 de outubro de 1988, *O Estado de São Paulo* publicou, sob o título “Para Deputado, Saulo exorbitou”, a contrariedade de Ulysses Guimarães – Presidente da Constituinte – com a atuação de Saulo Ramos – Consultor-Geral da República:

o presidente da Constituinte evitou criar conflito com o presidente Sarney e com o governo, durante a entrevista, apesar de várias perguntas sobre a atitude do Executivo de baixar decretos que vão de encontro à nova Constituição. No final, Ulysses desabafou para alguns jornalistas: “De fato, o Saulo está exorbitando de suas funções e falando demais”, referiu-se o deputado ao consultor-geral da República, Saulo Ramos. Na entrevista, ele trocou os cargos – procurador-geral, em lugar de consultor-geral da República.

Ulysses reconheceu que algumas perguntas pretendiam indispor-lo com o presidente da República. Argumentou que não poderia “começar uma guerra “nas vésperas da promulgação da nova Constituição”. “Não é a hora para isso. Vamos ver daqui para a frente”, observou (1988, p. 04).

Depois da entrevista, o Deputado se encontrou, no Palácio da Alvorada, durante o repasto, com o Presidente da República, José Sarney – que tratou de afirmar-lhe que “as divergências do Executivo” com as medidas aprovadas pelo Constituinte ficariam, a partir da promulgação da Constituição de 1988, no passado (PARA DEPUTADO, SAULO EXORBITOU, 1988, p. 04).

Publicada a Constituição de 1988, a *Folha de São Paulo* que circulou no dia 7 de outubro de 1988 dava conta de que “no Rio, conseguir um empréstimo só foi possível através dos agiotas” (p. B1).

Segundo a publicação, “o presidente da Associação dos Dirigentes das Empresas de Crédito, Investimento e Financiamento (Adecif), Luiz Alberto Madeira Coimbra, informou ontem que 95% das financeiras em todo o país mantiveram ontem a suspensão do crédito”. Os bancos comerciais também não operavam, naqueles dias, nesse segmento (NO RIO, CONSEGUIR UM EMPRÉSTIMO SÓ FOI POSSÍVEL ATRAVÉS DOS AGIOTAS, 1988, p. B1). Apenas os agiotas emprestavam dinheiro então: “num escritório, no centro da cidade, o custo do dinheiro estava em 38% ao mês” (NO RIO, CONSEGUIR UM EMPRÉSTIMO SÓ FOI POSSÍVEL ATRAVÉS DOS AGIOTAS, 1988, p. B1).

Theóphilo de Azeredo Santos, presidente do Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro, afirmou à reportagem que “as instituições esperavam instruções do Conselho Monetário Nacional porque não queriam ‘violentar os dispositivos da nova Constituição, dando uma interpretação pessoal sobre a aplicação dos juros’” (NO RIO, CONSEGUIR UM EMPRÉSTIMO SÓ FOI POSSÍVEL ATRAVÉS DOS AGIOTAS, 1988, p. B1).

Já o Banco do Brasil respeitou, ao longo do dia 6 de outubro, a limitação imposta pela Constituição:

a diretoria da instituição distribuiu uma instrução interna, determinando às agências que não realizassem operações pós-fixadas com juros acima dos 12% estabelecidos como teto pela nova Constituição. A instrução determinou ainda que não fossem feitas operações de crédito prefixadas e de leasing (arrendamento mercantil) (NO RIO, CONSEGUIR UM EMPRÉSTIMO SÓ FOI POSSÍVEL ATRAVÉS DOS AGIOTAS, 1988, p. B1).

A *Folha de São Paulo* adiantava, contudo, que “a diretoria do Banco do Brasil deve revogar a instrução hoje, voltando a praticar taxas acima dos 12% com base no parecer do Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, e na circular do Banco Central” (NO RIO, CONSEGUIR UM EMPRÉSTIMO SÓ FOI POSSÍVEL ATRAVÉS DOS AGIOTAS, 1988, p. B1).

Ainda no dia 7 de outubro de 1988, o *Jornal da Tarde* deu voz a Fernando Gasparian, que, segundo o periódico, afirmou, então, que, “ao aprovar o parecer de Saulo Ramos, o presidente José Sarney estabeleceu ontem o primeiro confronto com a nova Constituição, que jurou solenemente cumprir” (GASPARIAN: É O PRIMEIRO CONFRONTO, p. 10).

O Constituinte declarou, à época, que apresentaria, na semana seguinte, um projeto de Decreto Legislativo que sustaria os efeitos do Parecer SR-70 (GASPARIAN: É O PRIMEIRO CONFRONTO, 1988, p. 10).

Ainda de acordo com o *Jornal da Tarde*,

ontem de manhã, o deputado ainda tentou negociar uma fórmula para evitar a interpretação do consultor, mas foi informado pelo ministro-chefe do gabinete civil, Ronaldo Costa Couto, que o governo estava decidido a levar a medida adiante devido às ameaças de locaute do sistema financeiro (GASPARIAN: É O PRIMEIRO CONFRONTO, 1988, p. 10).

Fernando Gasparian declarou ao periódico que as financeiras estavam pressionando o governo ““apenas porque não querem perder sua fatia no bolo do Produto Interno Bruto”” (GASPARIAN: É O PRIMEIRO CONFRONTO, 1988, p. 10).

3.3 COMO ISSO FOI PARAR NA CONSTITUIÇÃO?

Pedro Neiva arrola, de maneira pontual, três razões que teriam levado à limitação constitucional dos juros reais. À época da aprovação da norma, arrostava-se uma escaramuça entre os setores produtivo e financeiro – eis a primeira delas.

A propósito, José Roberto Afonso e Pedro Parente afirmam que não se estava, então, diante de uma simples “bandeira de posições” atreladas à moral cristã ou ao nacionalismo (*Apud* NEIVA, p. 117). Na realidade, asseveram, assistia-se, naqueles idos, a um “conflito aberto e interno ao segmento empresarial brasileiro: os devedores, representados basicamente pelo capital agrário, contra os credores, o capital financeiro” (1992, p. 12).

Pedro Neiva considera haver, no caso, uma peleja entre os *agentes financeiros e o setor produtivo*⁴⁶:

em torno da taxa de juros existe também uma luta entre o capital bancário contra o capital industrial, comercial e agrícola. Quanto maiores forem as taxas de juros, maior será a participação na renda das instituições financeiras, em prejuízo das atividades produtivas. (...) No meio deste conflito, destaca-se o Poder Executivo, tendo em vista a sua responsabilidade pela gestão da política macroeconômica, em que necessita administrar um equilíbrio entre variáveis importantes, tais como consumo, investimento e poupança, que acabam tendo reflexo decisivo nos índices inflacionários e de desenvolvimento econômico do país (1995, p. 115).

Com o fracasso do Plano Cruzado – “que estimulou a tomada de financiamentos pelo setor produtivo diante da expectativa de inflação e juros baixos” –, o “retorno das altas taxas inflacionárias e a adoção de uma política de juros altos na tentativa de conter a inflação” colocou os tomadores de empréstimos em maus lençóis (NEIVA, 1995, p. 117).

Tanto que, “em junho de 1988, foi iniciada uma campanha nacional de mobilização dos ruralistas pela anistia da correção monetária aos pequenos e médios empresários, tema em torno do qual a UBE e o Movimento Democrático Urbano (MDU) se aliaram à UDR” (NEIVA, 1995, p. 118). Pouco antes – em novembro de 1987 –, organizações como a Confederação Nacional da Agricultura e a União Democrática Ruralista haviam se aliado à Frente Nacional pela Livre Iniciativa e à União Brasileira dos Empresários, “formando um sólido bloco de direita

⁴⁶ A essa altura, Pedro Neiva lança mão de uma citação de Bresser Pereira a respeito do crescimento do setor financeiro no Brasil: “não há dúvida de que no Brasil, especialmente a partir de 1964, foi dada uma prioridade muito grande ao setor financeiro. Todo o apoio lhe foi dado. E através de taxas de juros elevadas e de especulação, esse setor aumentou sua participação na renda nacional, de cerca de 4,3% em 1965 para 6,4% em 1973 e 9,3% em 1978. Não há dúvida de que esse crescimento exagerado, sem que o sistema ao mesmo tempo se sentisse capaz de financiar a acumulação de capital através de investimentos a longo prazo, realizou-se em prejuízo de investimentos produtivos. Não há sistema capitalista avançado sem um sofisticado sistema financeiro. Mas este desenvolvimento financeiro não deve ser realizado às custas do desenvolvimento industrial ou apoiado em uma concentração de renda insuportável como aconteceu no Brasil” (*Apud* 1995, p. 115).

disposto a defender ativamente os seus interesses na Constituinte”⁴⁷ (NEIVA, 1995, p. 118).

Noves fora isso – eis a segunda de suas razões –, afirma Pedro Neiva, havia, entre os Constituintes, um grande número de empresários e proprietários de imóveis rurais – muitos deles pagando altas taxas juros por seus empréstimos (NEIVA, 1995, p. 118). Segundo David Fleischer, “dos 211 parlamentares classificados como ‘capitalistas’, 43% tinham sua principal atividade na agricultura, 22,7% no setor de empresas e finanças, 11% no setor de indústria e transportes, 10,9% no setor de comércio e serviços e 7,6% na mídia” (*Apud* NEIVA, 1995, p. 118). O tabelamento das taxas de juros reais seria, assim, “um protesto contra os banqueiros e o governo” (NEIVA, 1995, p. 118). Daí asseverar Pedro Neiva que “as elevadas taxas de juros que estavam sendo praticadas naquele momento foram cruciais para que a decisão do tabelamento fosse tomada” (NEIVA, 1995, p. 119).

No Plenário, o Constituinte Gasthone Righi demonstrou, segundo Pedro Neiva, “o clima de revolta contra os bancos, em defesa dos trabalhadores e das classes produtivas, especialmente da agricultura”:

... a presente emenda talvez seja uma das mais importantes proposituras submetidas à análise desta Assembléia... Sabemos todos (...) que o Brasil se debate nessa crise em razão de uma inflação galopante, que avilta os salários e reduz à indigência os trabalhadores, mas que faz a opulência daqueles que vivem do mercado financeiro. É a ciranda financeira implantada, é o autêntico festival de Baltazar, festim onde o dinheiro do povo e o dinheiro público são consumidos em juros extorsivos sobre os particulares e as entidades públicas (...) A emenda, portanto, quando procura restabelecer dentre nós pelo menos os princípios éticos, para que haja parâmetros na cobrança de juros não exorbitantes, é resultado de tarefa constitucional (...) É preciso

⁴⁷ José Roberto Afonso e Pedro Parente afirmam que, ao longo da Assembléia Constituinte de 1987-1988, “os dois debates, sobre o crime de usura e sobre a restrição da atuação dos bancos, foram polarizados pelo choque de interesses entre o Sistema Financeiro e os seus devedores, marcadamente os agricultores. Característica básica dos discursos em plenário nas duas ocasiões foi a aversão à atividade bancária (ao menos, nos moldes em que vem se dando no país) e, em consequência, a tentativa de impor limites ou mesmo penalização aos intermediários financeiros” (1992, p. 14).

restabelecer um mínimo de vergonha nacional – vergonha aqui que se consubstancia num limite máximo à sanha da cobrança de juros. Basta! Estão restabelecidos entre nós os primados do valor do trabalho acima da exploração do empréstimo capitalista... (*Apud* NEIVA, 1995, p. 120).

O Deputado Federal Mário Assad dele não destoou:

... somos representantes do povo e aqui estamos para defender os anseios da agricultura, da mini, média e pequena indústrias, do trabalhador, do proprietário e, acima de tudo, de toda a Nação brasileira (...) Este país está falido por causa exclusivamente desses juros escorchantes que estão levando agricultores de minha região até o suicídio (...) povo que sofre e vive desgraçadamente, trabalhando para 1% dos banqueiros viverem poderosamente nesta Nação⁴⁸ (...) Não é possível que se deixe falir as empresas e a agricultura deste país (...) o banco, que também tem função social, deve assumir a parcela que lhe cabe na área social deste país (...) não vamos aceitar a alegação de que essa matéria não é constitucional. Rui Barbosa sempre pregou que constitucional é tudo aquilo que parte da alma do povo, bem como o que atende aos anseios populares... (*Apud* NEIVA, 1995, p. 120).

Os dois Congressistas foram efusivamente aplaudidos.

Digna de nota é, também, no mesmo sentido, a declaração do Constituinte Roberto Cardoso Alves: “há uma inegável antipatia generalizada contra os banqueiros e as taxas exorbitantes de juros”⁴⁹ (*Apud* NEIVA, 1995, p. 119).

⁴⁸ Na ocasião, o Constituinte Humberto Souto proferiu discurso semelhante: “apresentamos esta emenda porque entendemos que este país saberá separar o homem que produz e trabalha daquele que especula no mercado financeiro... Ninguém neste país parece se preocupar com o homem que planta o feijão, o arroz, o milho (...) No interior mais longínquo deste país, os bancos, na sua voracidade do lucro, eliminam, assassinam, matam milhares e milhões de brasileiros, através dos juros cobrados às microempresas e à produção rural. Isto que é importante. Esta é uma emenda que não tem partidos, não tem fronteiras, não tem ideologias, e está acima dos interesses dos líderes...” (*Apud* NEIVA, 1995, p. 124).

⁴⁹ Para Pedro Neiva, “não havia constituintes dispostos a defender causa tão antipopular” (1995, p. 119).

Também no Plenário, o Constituinte José Serra afirmou ver problemas na proposta de limitação dos juros reais. O Deputado Federal retomou, então, os argumentos por ele mesmo invocados ao longo Sessões da Subcomissão do Sistema Financeiro:

o problema é a pertinência, a propriedade e a eficácia de estabelecer-se tabelamento de juros numa Carta Constitucional; além do mais, baseado num conceito que é extremamente vago, quando se vai medir em termos jurídicos o que é taxa de juros reais (...) depende da estrutura e do funcionamento do sistema financeiro que organizaremos numa lei complementar, depende da inflação, depende de expectativas, do *déficit* público, da política monetária, da inflação externa (...) Para combatê-la devemos ter uma política econômico-financeira-monetária adequada, não uma fixação simplesmente... (*Apud* NEIVA, 1995, p. 121).

O Deputado Federal César Maia juntou-se a José Serra ao afirmar que

só existe no mundo um país que opera com taxas de juros pós-fixadas: o Brasil. O que acontece quando se impede na Constituição o funcionamento com taxas nominais, ou seja, pré-fixadas? Sempre que a inflação prevista for menor do que a real, haverá devolução de dinheiro por parte do banqueiro. Sempre que a inflação prevista for maior do que a real, haverá devolução de dinheiro por parte do tomador de empréstimos, o que é um absurdo. Mais ainda: o tabelamento é em nível máximo; todo sistema oligopolizado tem de fazer os preços ficarem acima dessa tabela (...) o governo fica limitado na sua política monetária e fiscal em relação ao sistema financeiro, privilegiando exatamente o que se quer combater (...) A economia brasileira funciona junto à economia internacional. Flutuações ocasionais de juros nominais no exterior vão produzir evasão de recursos para o exterior (*Apud* NEIVA, 1995, p. 121).

Ao tomarem a palavra, José Serra e César Maia – que, é cediço, sempre foram contrários à medida – foram vaiados. Foi em tal clima de “aversão e hostilidade aos bancos durante o processo constituinte” que a

limitação dos juros reais foi parar na Constituição de 1988 (NEIVA, 1995, p. 121).

Pedro Neiva aponta uma outra razão para a aprovação da norma disposta no § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988: a falta de articulação dos banqueiros – que, de acordo com ele,

(...) menosprezaram a votação da emenda e não fizeram nenhuma mobilização contra, ao contrário dos ruralistas e dos partidos de esquerda, que lutaram a favor. Aparentemente mais desembaraçados para atuar nos gabinetes do Executivo, deve ter acontecido uma das duas opções: ou não se organizaram adequadamente para atuar em um Congresso livre, ou avaliaram mal as possibilidades de que a proposta viesse a ser aprovada (NEIVA, 1995, p. 119).

À “baixa capacidade de mobilização dos agentes do setor financeiro no contexto de tomada de decisões por um Congresso que inaugurava sua liberdade” contrapôs-se, ainda segundo Pedro Neiva, “a maior capacidade de organização e mobilização dos atores adversários ao setor financeiro” – terceira das razões por ele arroladas para o sucesso da proposta de Fernando Gasparian⁵⁰ (1995, p. 123).

3.4 INDÚSTRIA *VERSUS* FINANÇAS?

Em seu *O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo*, Vladimir Lênin afirma que, no início do século XX, os bancos deixam de ser, pura e simplesmente, “modestos intermediários”: a partir de então, passam a dispor de “quase todo o capital-dinheiro do conjunto dos capitalistas e pequenos patrões, bem como da maior parte dos meios de produção e das fontes de matérias-primas de um ou de muitos países” (2008, p. 12).

⁵⁰ Para Luiz Antonio Scavone Junior, “os motivos que levaram a Constituição de 1988 a limitar as taxas de juros são por demais significativos: comparando com outros sistemas, é comum encontrar o setor financeiro se apropriando de 8% do produto interno bruto. No Brasil, no final da década de oitenta, o setor financeiro se apropriava de 14% do produto interno bruto. Demais disso, 64% do orçamento era destinado ao pagamento de juros, enquanto apenas 1,93% para a educação. Hoje, a situação continua a mesma. Com efeito, em 2006, 71,03% do total do orçamento foi destinado às despesas financeiras com juros e amortização da dívida. Os transportes receberam 0,41%; a saúde pública, 2,40%; a educação e cultura, 1,67%; e, segurança pública, 1,10%” (2007, p. 419).

A reunião de tamanho *capital-dinheiro* em suas mãos confere aos bancos, diz Vladimir Lênin, um novo papel em sua relação com a indústria:

quanto à estreita relação existente entre os bancos e a indústria, é precisamente nesta esfera que se manifesta, talvez com mais evidência do que em qualquer outro lado, o novo papel dos bancos. Se o banco desconta as letras de um empresário, abre-lhe conta corrente, etc., essas operações, consideradas isoladamente, não diminuem em nada a independência do referido empresário, e o banco não passa de um modesto intermediário. Mas se essas operações se tornam cada vez mais freqüentes e mais firmes, se o banco “reúne” nas suas mãos capitais imensos, se as contas correntes de uma empresa permitem ao banco - e é assim que acontece - conhecer, de modo cada vez mais pormenorizado e completo, a situação econômica do seu cliente, o resultado é uma dependência cada vez mais completa do capitalista industrial em relação ao banco (2008, p. 17).

Mas, *de modo simultâneo*, adverte Vladimir Lênin, dá-se a “união pessoal dos bancos com as maiores empresas industriais e comerciais”: sua *fusão* ocorre por meio da “posse de ações” e “mediante a participação dos diretores dos bancos nos conselhos de supervisão (ou de administração) das empresas industriais e comerciais, e vice-versa” (2008, p. 17). Daí resulta, arremata o líder bolchevique, “a junção dos capitais bancário e industrial e (...) a transformação dos bancos em instituições com um verdadeiro ‘caráter universal’” (2008, p. 18). A *coordenação* de tal parceria caberia à banca (LÊNIN, 2008, p. 24). Nesse cenário, vislumbra-se, ainda de acordo com Vladimir Lênin, a “união pessoal” dos bancos e da indústria com o governo. Com umas tais mudanças, propala o líder bolchevique, o *capital em geral* cede lugar ao *capital financeiro* (LÊNIN, 2008, p. 20).

Tal tese é, na verdade, tomada de empréstimo de Rudolf Hilferding, para quem “o capital financeiro significa a uniformização do capital”: “os setores do capital industrial, comercial e bancário antes separados encontram-se agora sob a direção comum das altas finanças, na qual estão reunidos, em estreita união pessoal, os senhores da indústria e dos bancos” (HILFERDING, 1985, p. 283). Ainda de acordo com o economista austríaco, o capital financeiro não é senão “o capital bancário,

portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial”⁵¹ (HILFERDING, 1985, p. 219).

François Chesnais também defende a existência de “vínculos muito fortes, e sobretudo de grande alcance econômico e social, entre a esfera de produção e circulação e a das finanças” (1996, p. 246). De acordo com o economista francês, grandes grupos industriais têm-se tornado “operadores importantíssimos em certos segmentos dos mercados financeiros, especialmente os mercados de câmbio” (CHESNAIS, 1996, p. 275). Neles, já não há, pois, sentido em realizar uma “separação estanque entre as operações direta ou indiretamente ligadas à valorização do capital na produção, de um lado, e de outro lado as operações dirigidas à obtenção de lucros de tipo puramente financeiro”⁵² (CHESNAIS, 1996, p. 275). Assim como Rudolf Hilferding e Vladimir Lênin, François Chesnais vê, aí, uma “interpenetração” entre os bancos e a indústria⁵³ (2003, p. 50).

⁵¹ François Chesnais – que, apesar de, em termos gerais, concordar com a tese do autor de *O Capital Financeiro*, vê problemas em sua tese – afirma que “em Hilferding, o termo ‘capital financeiro’ (...) designa a forma de capital que nasce, a partir da terceira década do século XIX, da estreita interconexão (ele chega a falar em ‘fusão’) entre os grandes bancos e a grande indústria, cuja forma especificamente alemã é apresentada por Hilferding como se fosse comum a todas as potências capitalistas. No plano político, essa estreita interconexão tem efeitos relevantes, em termos de concentração de poder, nacional e internacionalmente. Na esfera econômica, suas consequências são medidas em termos de aumento do poder de monopólio, já resultante do processo de concentração e centralização industriais” (1996, p. 289).

⁵² Apesar disso, continua François Chesnais, “permanece a distinção essencial, que separa o capital produtivo, engajado num movimento de valorização do capital onde é central a maximização da produtividade do trabalho, e o capital-dinheiro, remunerado pelos juros, aos quais se somam atualmente todo tipo de lucros financeiros ligados ao movimento ‘autônomo’ do capital monetário” (1996, p. 275).

⁵³ Para François Chesnais, no entanto, as formas com que tal interpenetração tem se dado sofreram, ao longo do tempo, mudanças: “a forma alemã de interconexão entre os bancos e a indústria, desvendada por Hilferding por meio do arquétipo do capital financeiro, aparece hoje como uma espécie de ‘idade de ouro’ das relações entre o capital-dinheiro concentrado e a indústria” (2003, p. 50). “As novas formas de interpenetração”, continua o economista francês, “incluem um conjunto de mecanismos que vai da remuneração dos dirigentes em *stock-options* a uma fiscalização quase contínua da estratégia dos grupos pelos gestores dos fundos de investimento, que são destinados a aproximar os pontos de vista dos

Conquanto se esteja a assistir, desde os anos 1990, a um “regime de acumulação com dominância financeira”⁵⁴ (CHESNAIS, 2003, p. 46), François Chesnais ressalta que, na realidade, “os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram – e continuam nascendo – no setor produtivo” (CHESNAIS, 1996, p. 241). Nada se cria no mundo das finanças: “o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde”: “a esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização de uma força de trabalho de múltiplas qualificações” (CHESNAIS, 1996, p. 241; 246).

A fusão ou convergência dos capitais bancário e industrial traz problemas àqueles que pretendem vislumbrar, à época da Assembléia Constituinte, uma peleja entre os industriais e os banqueiros⁵⁶. De todo

dirigentes industriais aos dos gestores financeiros ou, ao menos, selar uma aliança estreita entre ambos” (CHESNAIS, 2003, p. 50).

⁵⁴ “O ‘regime de acumulação com dominância financeira’ designa, em uma relação estreita com a mundialização do capital, uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação interna e internacional do capital financeiro” (CHESNAIS, 2003, p. 46). François Chesnais afirma que tamanho poder das finanças teve início com o aumento das taxas de juros reais sobre os bônus do Tesouro dos Estados Unidos – que, no começo da década de 1980, foram elevadas de 2 ou 3% para 10 ou 12% ao ano: “um passo decisivo rumo à reconstituição do poder da finança concentrada, que tinha sido paralisada nos Estados Unidos a partir do New Deal e destruída após a Segunda Guerra Mundial nos grandes países europeus” (2003, p. 48).

⁵⁵ As palavras de Leda Maria Paulani alumiam a tese de François Chesnais: “o ponto destacado por Chesnais permite qualificar a tese da financeirização do capitalismo. Quando se fala em dominância da valorização financeira, isso não significa que a valorização financeira seja quantitativamente mais importante que a valorização produtiva, ainda que, como veremos adiante, a riqueza financeira venha crescendo exponencialmente nos últimos 30 anos. A prevalência da valorização financeira é qualitativa mais do que quantitativa. O fato de sua exterioridade em relação à produção ter se alojado no seio mesmo da esfera produtiva é que explica um sem-número de mudanças aí ocorridas, seja na relação de trabalho (crescimento do trabalho precarizado e informal, do número de trabalhadores temporários, autônomos e em tempo parcial etc.), seja na forma de gestão do processo de trabalho (trabalhadores flexíveis, toyotismo), seja ainda na organização do processo produtivo como tal (generalização do *just in time*, costumeirização da produção, deslocalizações produtivas)” (2009, p. 27).

⁵⁶ Segundo Reinaldo Gonçalves, “há um certo reducionismo ao se identificar o ‘financeiro’ com o capital bancário e o ‘produtivo’ com o capital industrial. Na medida em que avança o processo de financeirização, os grandes grupos econômicos com origem industrial desenvolvem ‘braços’ financeiros muito poderosos que, em alguns casos, tornam-se ainda maiores que a atividade

modo – feitas todas essas ressalvas –, *se*, de fato, ao fim da década de 1980, uma escaramuça estava a prorrromper entre os setores produtivo e financeiro, isso não pode levar à conclusão de que os empresários urbanos ou rurais tivessem por objetivo meter na Constituição de 1988 uma norma que limitasse os juros reais a serem praticados pelo mercado.

Arroladas por Pedro Neiva, as seguintes declarações de uma série de representantes do setor produtivo arrimam tal assertiva:

Luiz Carlos Mandelli, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul: “Os constituintes perderam a noção da realidade; estão achando que são semideuses (...) São pessoas mal informadas, que não têm a menor noção de como funciona o sistema financeiro” (Jornal da Tarde, 13.05.88).

Pio Guerra Filho, vice-presidente da Confederação Nacional da Agricultura: “Foi uma atitude demagógica, que não vai funcionar na prática, pois a lei do mercado é muito mais forte do que esse tipo de proposta. Reconheço a preocupação dos constituintes com as altas taxas de juros, mas isso não se define por decreto e tem que ser acompanhada por toda uma política financeira. Seria mais fácil sobretaxar os lucros dos bancos. Os próprios bancos vão encontrar uma forma de driblar a legislação. No final, o consumidor vai pagar os juros que o mercado determinar” (Jornal da Tarde, 13.05.88).

(...)

Ruy Altenfelder, diretor do Departamento Financeiro da FIESP e representante da CNI junto à Constituinte: “É irreal e atentória à economia de mercado a limitação dos juros bancários a 12%. Sou contra qualquer tabelamento dos juros bancários, principalmente se quantificado em

industrial do grupo. Parte expressiva das empresas transnacionais (e.g., General Electric e General Motors) têm suas próprias instituições financeiras, que são muito poderosas em termos de mobilização internacional de capitais. O mesmo acontece, em menor grau, com grupos industriais brasileiros (...)” (GONÇALVES, 1999, p. 181). Para Reinaldo Gonçalves, portanto, “o importante é centrar a análise nos grandes grupos privados, que têm extraordinárias vantagens específicas em termos de capacidade produtiva e de alavancagem financeira, o que faz com que estes grupos concentrem enorme poder econômico e político” (1999, p. 181).

norma constitucional. O tabelamento proposto pelo deputado Fernando Gasparian reflete uma visão distorcida do funcionamento do mercado. As taxas de juros são elevadas não porque o sistema bancário cobre arbitrariamente demais, mas porque o governo toma dinheiro emprestado demais do sistema financeiro para cobrir o *déficit* público, pressionando as taxas de juros para cima” (Jornal do Brasil, 12.05.88) (1995, p. 127).

Também de acordo com Pedro Neiva, juros altos poderiam servir como um instrumento de barganha para a classe produtiva – com eles, ser-lhe-ia possível “negociar subsídios e outros privilégios com o governo”, além de lhes dar a possibilidade de “se defender contra acusações de abusos dos preços” (1995, p. 126). Tratar-se-ia, assim, de uma “questão estratégica”: “o setor produtivo culpa os bancos, que responsabilizam o governo, que por sua vez, se vê obrigado a recuar para não prejudicar interesses poderosos e a economia como um todo” (NEIVA, 1995, p. 126).

Isso tudo leva Pedro Neiva a concluir que “apesar da votação expressiva a favor da limitação da taxa de juros durante o processo constituinte, a defesa convicta desta limitação fica restrita a uma parte dos partidos de esquerda e a alguns poucos políticos mais nacionalistas”⁵⁷ (NEIVA, 1995, p. 127). Mesmo quem teria votado a favor do tabelamento dos juros reais seria, na realidade, contra a medida (NEIVA, 1995, p. 127). Daí asseverar o mesmo autor que sua aprovação só pode ser antolhada como um “protesto (...) da classe produtiva, especialmente a agricultura e as micro e pequenas empresas, e da sociedade de uma

⁵⁷ Até políticos de esquerda, na verdade, ecoaram as dificuldades para o cumprimento da medida. “O deputado José Fortunati (PT-RS) fez a seguinte observação a respeito: ‘O percentual de 12% para as taxas de juros anuais seria o ideal, mas, levando em consideração as várias conjunturas econômicas que o país tem passado, é muito difícil estabelecer esse limite máximo via regra legislativa e que o governo tenha condições de cumprir a regra constitucional. É um tema polêmico porque se, de um lado é o ideal, quer dizer, é ideal que nós consigamos manter esse percentual máximo, a gente percebe que em função da instabilidade econômica permanente que o Brasil tem vivido, muito dificilmente, aliás, certamente, nenhum governo teria tido condições de ter cumprido’ (Entrevista concedida ao autor em 06.04.95). ‘Esse é um tema que está em amplo debate no PT, até porque entendemos que não será pela força da forma que conseguiremos reduzir as taxas de juros. Não há uma unanimidade quanto a isto, mas é uma discussão extremamente importante’ (Seminário: A Reforma do Sistema Financeiro)” (NEIVA, 1995, p. 127).

maneira geral, contra os altos rendimentos do setor financeiro, em detrimento de outros setores (...)⁵⁸ (NEIVA, 1995, p. 128). Estar-se-ia diante de uma simples “ameaça”, já que, a princípio, a matéria dependeria de regulamentação em lei complementar⁵⁹: no futuro, isso poderia lhe servir para realizar barganhas de toda ordem⁶⁰ (NEIVA, 1995, p. 128).

Mas a aprovação da proposta de Fernando Gasparian também recenderia a, em um autêntico *toma-lá-dá-cá*, mera vindita ou, em uma espécie de jogo, a chantagem⁶¹.

⁵⁸ Um protesto ou uma “reação”: “o governador do Pará, Hélio Gueiros, fez a seguinte observação sobre a aprovação da emenda: ‘É uma farsa. Não será respeitada nem pelos próprios bancos oficiais. Os constituintes estão jogando para a arquibancada, adotando uma medida que apenas reflete uma reação à situação escandalosa e indecente que é o problema dos juros no Brasil’ (Jornal da Tarde, 13.05.88)” (NEIVA, 1995, p. 128).

⁵⁹ Segundo Pedro Neiva, “não tendo conseguido impedir que a limitação da taxa de juros em 12% fosse incluída no texto constitucional, aos críticos da mesma restou o argumento de que a medida não seria auto-aplicável, isto é, para surtir efeitos haveria a necessidade de que o artigo fosse ‘regulado por lei complementar’, conforme estabelece o seu *caput*. Se antes a discussão centrava-se na oportunidade ou viabilidade da limitação da taxa de juros em um texto constitucional, ou mesmo numa lei ordinária, a partir do momento em que a mesma foi aprovada, a preocupação passou a ser a de aplicá-la imediatamente ou não. De um lado, estavam o governo, os banqueiros, a quase totalidade dos economistas e até mesmo os bancos oficiais; de outro lado, aqueles que deram suporte à aprovação da emenda: agricultores, pequenos empresários, partidos de esquerda, políticos nacionalistas” (1995, p. 128-129).

⁶⁰ Anos mais tarde, quando já se discutia a possibilidade de regulamentação do tabelamento das taxas de juros reais, o blefe teria se repetido: “observa-se que a mobilização dos setores produtivos no sentido de regulamentar este parágrafo não passou de uma manifestação de repúdio às altas taxas de juros praticadas no país. Na verdade, os dados sugerem que estes não defendem efetivamente tal medida” (NEIVA, 1995, p. 156).

⁶¹ Como aventou a imprensa, o fato do “deputado-banqueiro” Ronaldo César Coelho ter votado contra os interesses dos ruralistas em outra sessão da Constituinte (justamente naquela em que se discutia a Reforma Agrária) teria levado cerca de 40 Congressistas do chamado *Centrão* a, *vingativos*, apoiar a proposta de limitação das taxas de juros reais no texto da Constituição de 1988 – *ainda que isso contrariasse suas próprias convicções a favor da livre iniciativa* (NEIVA, 1995, p. 118). Houve quem defendesse, ademais, como o Constituinte José Genoíno, que “muita gente” teria votado a favor do tabelamento “para limpar a consciência do reacionarismo (...) na votação da reforma agrária” e, uma vez mais de olho na possibilidade de barganha, “pensando no dinheiro de amanhã, na votação do segundo turno” (ROSSI, 1988, p. A22). O Deputado Ronaldo César

Coelho também se referiu a isso ao asseverar que “muita gente votou no ponto-futuro” (ROSSI, 1988, p. A22).

4. O STF DECIDE QUE A NORMA DEVE SER REGULAMENTADA PELO CONGRESSO NACIONAL – QUE CRUZA OS BRAÇOS.

4.1 O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA VAI AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONTRA A DECISÃO DE JOSÉ SARNEY.

O Partido Democrático Trabalhista acreditava que o *ato normativo* que, derivado da ratificação do Parecer SR-70, determinou a inaplicabilidade do § 3º do artigo 192 era *inconstitucional*. Assim, uma semana depois da promulgação da Constituição de 1988, tratou de, com uma *Ação Direta de Inconstitucionalidade*, bater às portas do Supremo Tribunal Federal – que lá foi autuada sob o número 4.

Em seu arrazoado, a agremiação partidária sustenta que o § 3º do artigo 192 apresenta, “em reverência à melhor técnica legislativa”, autonomia em relação ao *caput* da norma (*Apud* BRASIL, 1991, p. 09). Assim, infere, “a própria arquitetura contextual do comando normativo sediado no parágrafo” denotaria a aplicabilidade imediata do dispositivo (*Apud* BRASIL, 1991, p. 09). Ainda no que se refere à *localização* de tal matéria no artigo, o Partido Democrático Trabalhista anota que, “de acordo com a tramitação da regra de limitação dos juroz no processo constituinte, esta figurou, sempre, como parágrafo autônomo no capítulo (...)” (*Apud* BRASIL, 1991, p. 09). “Não há”, prossegue, “qualquer relação sintática entre a norma do parágrafo terceiro e o *caput*, de modo a subordinar aquela a este”: sua relação seria de simples coordenação (*Apud* BRASIL, 1991, p. 12).

De acordo com o Partido Democrático Trabalhista, o Plenário da Assembléia Constituinte estaria absolutamente certo e consciente de que votava um dispositivo de eficácia plena (*Apud* BRASIL, 1991, p. 10). Conheceria, inclusive, a repercussão que a aprovação ocasionaria (BRASIL, 1991, p. 10). Não haveria, no § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988, nada que complementar no que toca à definição de *juroz reais* – mesmo porque toda norma que veda ou proíbe algo seria, segundo a agremiação partidária, de pronto cogente (*Apud* BRASIL, 1991, p. 11). A própria “historicidade” dos trabalhos legislativos permitiria, ela mesma, inferir a aplicabilidade imediata da regra (*Apud* BRASIL, 1991, p. 10).

No mais, assevera o Partido Democrático Trabalhista, os argumentos *ad terrorem* expostos por Saulo Ramos (o iminente “apocalipse” a assomar no horizonte da economia brasileira) não teriam qualquer fundamento (*Apud* BRASIL, 1991, p. 14). Os Estados Unidos

da América e Itália comprovariam que, sem colapsos, seria possível manter juros anuais de, no máximo, 4% (*Apud* BRASIL, 1991, p. 14).

Uma tal limitação, no entanto, não seria só *possível* – mas *necessária*. De acordo com o Partido Democrático Trabalhista, o “humanismo cristão e solidarista” exigiria, em favor da classe trabalhadora, a edição de normas constitucionais capazes de, no âmbito econômico, restringir “as autonomias privadas egoísticas e deletérias” (*Apud* BRASIL, 1991, p. 17). O “dirigismo estatal nos contratos particulares” integraria a essência da Constituição de 1988 – que teria por fito dessorar a “cupidez pantagruélica dos banqueiros” (*Apud* BRASIL, 1991, p. 17-18-19).

Ao interpretar de forma “malsã e desavergonhada” o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988, “as elites impiedosas e ávidas por manter os lucros da miséria e da fome de nossa gente” colimariam, segundo o Partido Democrático Trabalhista, a desconsideração da decisão política que, tomada pela Assembléia Constituinte, limitou os juros reais no Brasil (*Apud* BRASIL, 1991, p. 21). Mas, exorta a agremiação partidária, o Supremo Tribunal Federal não haveria de permitir que isso ocorresse: ele faria valer a vontade do povo brasileiro, que, ao restringir as taxas pagas por empréstimos, teria revigorado sua fé democrática (*Apud* BRASIL, 1991, p. 23).

Foi com esses argumentos que o Partido Democrático Trabalhista batalhou pela declaração de inconstitucionalidade do ato normativo que, expedido pelo Presidente da República, declarou imediatamente inaplicável o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988.

4.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL JULGA IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MOVIDA PELO PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA.

À época em que o Partido Democrático Trabalhista decidiu se bater pela aplicabilidade imediata da limitação constitucional dos juros reais, integravam o Supremo Tribunal Federal os seguintes Ministros: Rafael Mayer, Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sidney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

A seguir Sidney Sanches⁶², todos eles se manifestaram contrários à concessão da medida cautelar requerida pela agremiação partidária –

⁶² Eis as razões invocadas por Sidney Sanches para negar a medida cautelar pleiteada pelo Partido Democrático Trabalhista: “é que, uma vez colhidas

que pretendia ver seu pleito provisoriamente deferido já ao início da Ação. Só dois anos mais tarde – quando sua composição já havia sofrido alterações –, em 1991, o Supremo Tribunal Federal voltou a se debruçar sobre a questão.

Por 6 votos contra 4 – um placar apertado –, a Corte Suprema julgou improcedente o pleito do Partido Democrático Trabalhista⁶³.

Estava em jogo, aí, de acordo com Ademir Antônio Pereira Júnior, uma “oposição” entre o “raciocínio econômico” e o “raciocínio jurídico”: nela, afirma, evidencia-se “o desenvolvimento institucional da Constituição Federal de 1988, originada em um contexto de crise econômica, que colocava sua efetividade à prova” (2008, p. 518).

Com a missão de garantir a “calculabilidade e previsibilidade do direito”, o Supremo Tribunal Federal se encontrava, pois, às voltas com as “demandas econômicas e sua lógica pautada por resultados”⁶⁴ (PEREIRA JÚNIOR, 2008, p. 518).

informações da Presidência da República e, ao depois, manifestação da Procuradoria Geral da República, em breve tempo estará o STF apto a julgar a ação pelo mérito. E, nesse interregno, nada impedirá que eventuais interessados questionem, incidentalmente, em qualquer instância judicial, a constitucionalidade do ato normativo ora impugnado, nos processos em que a taxa de juros seja também discutida. Por outro lado, se o STF vier, a final, na presente ação, a proclamar tal inconstitucionalidade, sempre será possível a tais interessados obterem, de quem de direito, pelos meios próprios, o ressarcimento cabível. Em face dessas considerações e sem adiantar qualquer ponto de vista quanto ao mérito da ação deixo de conceder a medida cautelar” (*Apud* ZANATTA, 2012, p. 07-08).

⁶³ Marco Aurélio, Paulo Brossard, Carlos Velloso, Néri da Silveira julgaram procedente a Ação; Sidney Sanches, Celso de Mello, Célio Borja, Octavio Gallotti, Aldir Passarinho e Moreira Alves consideraram constitucional o ato de José Sarney.

⁶⁴ Luís Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal desde 2013, propala que “(...) característica desses tempos tem sido o pragmatismo interpretativo, antes ideológico que científico, que se nutre da paranóia do horror econômico e da hegemonia do pensamento único” (2001, p. 51). Essa preocupação teria se agigantado, segundo Carlos Maximiliano, “depois que a Sociologia se elevou à altura de verdadeira ciência e os problemas econômicos conquistaram o primeiro lugar entre os fatores de evolução política” (1993, p. 159): “preocupa-se a Hermenêutica, sobretudo depois que entraram em função de exegese os dados da Sociologia, com o *resultado* provável de cada interpretação. Toma-o em alto apreço; orienta-se por ele; varia tendo-o em mira, quando o texto admite mais de um modo de o entender e aplicar. Quanto possível, evita uma consequência incompatível com o bem geral; adapta o dispositivo às idéias

Nesse sentido, Rafael Zanatta afirma que “estudiosos da regulação do sistema financeiro reconhecem que casos como o da ADI nº 4 revelam que o Supremo Tribunal Federal está fortemente sujeito à argumentação político-econômica (...)”⁶⁵ (2012, p. 12). Ainda segundo ele, “este caso, em particular, mostra como argumentos ‘não estritamente jurídicos’ possuem peso para o controle de constitucionalidade e interpretação da Constituição Federal”⁶⁶ (ZANATTA, 2012, p. 12).

Ademir Antonio Pereira Junior aduz que, de um modo geral, ao decidir sobre política monetária, juros e setor bancário, o Supremo Tribunal Federal tem demonstrado uma “deferência (...) às decisões emanadas do Poder Executivo”: a Corte Suprema “tem atuado como uma instância de confirmação das decisões do Poder Executivo, seja pela declaração de constitucionalidade no julgamento de mérito, ou por meio da não concessão do pedido em cautelar em ações que apresentam vícios formais manifestos”⁶⁷ (2007, p. 87).

vitoriosas [as do mercado, por exemplo] entre o povo em cujo seio vigem as expressões de Direito sujeitas a exame” (1993, p. 165).

⁶⁵ Jean-Paul Rocha assevera que, na apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4, “em meio a um grande debate sobre métodos de interpretação constitucional, os Ministros desenvolveram argumentos que claramente fugiam aos limites estreitos de uma interpretação voltada para a topografia das normas. (...) Ao contrário do que sugeriam as análises jurídicas tradicionais, o que estava em jogo na ação, na verdade, não era a relação entre *caput* e parágrafos, mas o grau de liberdade econômica das instituições financeiras no contexto da hiperinflação do período do Governo Sarney” (2006, p. 92-94). Não fosse um pequeno deslize – nem todos os Ministros se valeram de argumentos *extrajurídicos* em seus votos –, sua conclusão seria de todo correta.

⁶⁶ É preciso alertar que o apego a *argumentos formais* pode veicular *opções políticas*. A *técnica* não tem dono. A manipulação de partículas nucleares pode gerar eletricidade para milhões de pessoas *ou* ceifar suas vidas. De acordo com Carl Schmitt, “a crença na técnica, hoje espalhada, baseia sua evidência apenas no fato de que se poderia crer ter encontrado na técnica o solo absoluta e definitivamente neutro. Pois aparentemente não existe nada de mais neutro do que a técnica. Ela serve a qualquer um assim como a rádio, que pode ser usado para notícias de todos os tipos e de qualquer conteúdo, ou assim como o correio, que promove suas remessas sem levar em conta o conteúdo (...)” (1992, p. 115). Mas, conclui, “a técnica é sempre somente instrumento e arma, e justamente porque ela serve a qualquer um, ela não é neutra. Da imanência da técnica não brota nenhuma decisão humana e espiritual, e menos ainda uma em favor da neutralidade” (SCHMITT, 1992, p. 116).

⁶⁷ Pode-se chegar a uma tal conclusão, defende ele, com a análise, por exemplo, dos julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que analisaram

No caso específico de que se está a tratar, é possível que a *visão de mundo* da maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal já assestasse, ela própria, para a declaração da eficácia limitada do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988.

De acordo com Pierre Bourdieu,

é certo que a prática dos agentes encarregados de produzir o direito ou de o aplicar deve muito às afinidades que unem os detentores por excelência da forma do poder simbólico aos detentores do poder temporal, político ou econômico, e isto não obstante os conflitos de competência que os podem opor. A proximidade dos interesses e, sobretudo, a afinidade dos *habitus*, ligada a formações familiares e escolares semelhantes, favorecem o parentesco das visões do mundo. Segue-se daqui que as escolhas que o corpo deve fazer, em cada momento, entre interesses, valores e visões do mundo diferentes ou antagonistas têm poucas probabilidades de desfavorecer os dominantes, de tal modo o *etos* dos agentes jurídicos que está na sua origem e a lógica imanente dos textos jurídicos que são invocados tanto para os justificar como para os inspirar estão adequados aos interesses, aos valores e à visão do mundo dos dominantes (2005, p. 241-242).

Trata-se, é claro, de uma *tendência*. Prova disso é que, dos dez Ministros que julgaram a causa no Supremo Tribunal Federal, quatro votaram pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido Democrático Trabalhista. Como esclarece o próprio Pierre Bourdieu, se a forma jurídica não exhibe uma “autonomia absoluta”, tampouco se mostra como um “*reflexo* ou um *utensílio* ao serviço dos dominantes” (2005, p. 209).

Nas próximas linhas, estão estampadas sínteses dos votos de cada um dos Ministros que decidiram a Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada, no Supremo Tribunal Federal, sob o número 4: Sidney Sanches, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello, Paulo Brossard, Célio

questões relacionadas ao *Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional* – PROER – ou ao *Fundo Garantidor de Crédito* (PEREIRA JUNIOR, 2007, p. 88-89).

Borja, Octavio Gallotti, Aldir Passarinho, Moreira Alves e Néri da Silveira.

4.2.1 O Voto de Sidney Sanches: na dúvida, é preciso prestigiar a liberdade de mercado.

Ao início de seu voto, Sidney Sanches transcreve, em sua integralidade, o Parecer SR- 70. Em seguida, resume algumas das teses expostas por Fernando Gasparian em seu livro *A Luta Contra a Usura*. É a partir daí que, amparado em inúmeros juristas, medra seus argumentos.

A se arrimar em José Afonso da Silva, o Ministro bosqueja algumas linhas a respeito da técnica legislativa. Segundo o constitucionalista, o *parágrafo* haveria de ser utilizado apenas para definir ou restringir especificações do assunto de que trata certo artigo, *dele dependendo* (*Apud BRASIL*, 1991, p. 83). Não poderia ele, portanto, conter assunto autônomo (*Apud BRASIL*, 1991, p. 83). Não seria possível, ademais, tratar de uma regra fundamental ou um princípio em um parágrafo (*Apud BRASIL*, 1991, p. 84). Isso leva Sidney Sanches à ilação de que, no caso concreto por ele analisado, “o parágrafo acessório do artigo não tem vida isolada ou autônoma; deve guardar a coerência da vigência concomitante com a lei complementar aventada no *caput* que definirá (...) a sua expressão mais crucial e de grande celeuma: ‘as taxas de juros reais’” (*BRASIL*, 1991, p. 97).

Para o Ministro da Suprema Corte, portanto, a aplicabilidade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 dependeria de uma futura regulamentação em lei complementar: o legislador não teria feito referência a uma *lei complementar* à toa (*BRASIL*, 1991, p. 96). A “operatividade” da limitação dos juros reais só se daria com a elaboração de uma norma que respeitasse os “princípios e esquemas” do *caput* do artigo de que se está a tratar (*BRASIL*, 1991, p. 96-97). Pouco importaria, aduz Sidney Sanches, o teor dos debates travados ao longo dos trabalhos que deram origem ao artigo 192: “os constituintes podem ter votado, tanto acreditando quanto não acreditando que a redação (do parágrafo 3º do art. 192) lhe desse eficácia imediata” (*BRASIL*, 1991, p. 138).

De qualquer sorte, o Constituinte não especificou *como* se daria a aplicação do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988. Ele sequer teria definido o que seriam juros reais: “apenas referiu-se a alguns elementos que devem ser considerados, e descontados como despesas financeiras à efetivação do crédito” (*BRASIL*, 1991, p. 97). Nove fora isso, a miríade de índices da galopante inflação brasileira dificultaria seu cálculo – tanto

as empresas financeiras quanto as autoridades monetárias arrostariam esse problema (BRASIL, 1991, p. 97).

Tamanha indefinição – que, “por certo”, levaria ao retraimento do mercado de crédito e, “em prejuízo da economia nacional”, à inviabilidade do “negócio do investidor” – recomendaria “prudência” na definição legal dos juros reais (BRASIL, 1991, p. 97). Sidney Sanches faz suas, a tal propósito, as palavras de Celso Bastos⁶⁸:

o caráter extremamente esdrúxulo do dispositivo a fixar uma taxa de juros imutável dentro de uma conjuntura econômica em permanente mutação e sempre demandante da manipulação da referida taxa, inclusive como instrumento de captação monetária pela União, tudo isto conduz à inexorável conclusão de que esta taxa fixada de modo estático e no bojo de uma Constituição, o mais imutável e rígido dos instrumentos jurídicos, leva necessariamente a que sobre tal preceito se apliquem todos os contemperamentos aceitáveis de molde a torná-lo mais convivente com a liberdade de mercado (*Apud* BRASIL, 1991, p. 113).

A se ter em conta que o tabelamento dos juros representaria, como nítida interferência do Estado no domínio da economia, uma afronta ao princípio da livre iniciativa e da livre concorrência e um “cerceio da atividade empresarial”, afirma Celso Bastos, citado pelo próprio Sidney Sanches, que

é à luz, pois, das leis de mercado que a própria fixação de um teto para os juros reais deve ser entendida. Em outras palavras: tabelamento dos juros corresponde a uma regra que violenta o princípio. Nestas condições, ela deve ser interpretada de modo a provocar-lhe o mínimo possível de mutilação e, mais ainda, em qualquer

⁶⁸ O voto de Sidney Sanches está repleto de pareceres (inclusive esse redigido por Celso Bastos) a respeito do problema de que se está a tratar. Rafael Zanatta afirma, a tal propósito, que “o caso impressiona pela quantidade de pareceres de importantes juristas que foram juntados aos autos. Essa era uma tentativa de dar mais legitimidade à tese de que o parágrafo 3º não tinha aplicabilidade plena, devendo aguardar a regulamentação do sistema financeiro através de lei complementar, tal como dizia o *caput* do artigo 192. Os principais juristas e advogados da área empresarial do país foram mobilizados para defender a tese da não aplicabilidade da limitação constitucional dos juros” (2012, p. 10).

dúvida de interpretação deve-se prestigiar aquela que favoreça o princípio⁶⁹.

(...)

Mesmo que se queira admitir a dúvida quanto a (sic) necessidade de lei complementar, esta desapareceria ante a aplicação do princípio de que se deve sempre adotar aquela alternativa que guarda consonância com o princípio da livre iniciativa (*Apud* BRASIL, 1991, p. 113 e 117).

Tudo isso porque o mercado seria sensível por excelência – diz, citado por Sidney Sanches, Caio Tácito (*Apud* BRASIL, 1991, p. 104). O Constituinte, prossegue, não teria deixado a regulação da matéria para o legislador ordinário em vão: a indeterminação do conceito de juros reais seria clara (*Apud* BRASIL, 1991, p. 104). Além disso, continua Caio Tácito, “múltiplos outros fatores terão de ser considerados pelo legislador diante da limitação imposta aos juros reais”, já que “as operações de crédito participam de um complexo sucessivo de etapas do fenômeno econômico submetido à regulação e controle públicos” (*Apud* BRASIL, 1991, p. 104).

Dentre os maiores problemas que haveriam de ser enfrentados, estaria, para o Ministro da Corte Suprema, a definição e a abrangência do que a Constituição chama de “comissões”: seria preciso esclarecer se aquelas que não constituem remuneração direta ou indireta do capital poderiam ser cobradas (BRASIL, 1991, p. 139). Aliás, se, relegando a lei complementar de que trata o artigo 192 para as calendas gregas, o legislador ordinário permanecer inerte a propósito, isso não seria da conta do Judiciário, afirma Sidney Sanches⁷⁰ (BRASIL, 1991, p. 137).

A, nessa altura, deixar de lado os argumentos propriamente jurídicos, Sidney Sanches se vale das palavras de Ives Gandra Martins:

se as entidades financeiras forem obrigadas a pagar 12% para captação (só nas cadernetas de poupança já são 6%) e tiverem que emprestar pelos mesmos 12%, além de pagar suas estruturas, seus cadastros, seus computadores, seus funcionários, seus tributos

⁶⁹ Ao fim de seu parecer, Celso Bastos conclui que, “no caso, sem dúvida, a interpretação que melhor se compagina com as necessidades de uma economia de mercado é aquela que faz depender a aplicação do comando das flexibilizações e contemperamentos que poderão ser apartados pela lei complementar, sem prejuízo de respeitada a determinação fundamental do preceito constitucional” (*Apud* BRASIL, 1991, p. 117).

⁷⁰ Mas, é preciso alertar, seria possível que algum legitimado se valesse, no caso, de um Mandado de Injunção.

diretos, indiretos, sociais, sua propaganda; à evidência se transformariam em entidades filantrópicas que pagariam para trabalhar (...). Embora o argumento seja exclusivamente econômico, não pode deixar de ser considerado para que se perceba que se se argumentasse pelo absurdo e o dispositivo abrangesse não apenas os rendimentos de capital, mas os rendimentos de administração de capital, o Sistema Financeiro se inviabilizaria (*Apud* BRASIL, 1991, p. 125).

Da mesma forma que Saulo Ramos e Fernando Gasparian, Sidney Sanches lança mão, aí, de argumentos *tipicamente econômicos* para justificar sua tese a respeito do problema de que se está a tratar.

Com base em tudo isso (85 laudas congregaram as palavras do maior dos votos dos Ministros...), Sidney Sanches julga impropriedade a Ação movida pelo Partido Democrático Trabalhista.

4.2.2 Marco Aurélio: o trabalho em primeiro lugar.

É bem verdade que, em tese, os incisos e parágrafos do artigo 192 da Constituição de 1988 dependeriam daquilo que determina seu *caput*. A boa técnica legislativa não lhes conferiria vida própria. Porém, alerta Marco Aurélio ao início de seu voto, “a dinâmica dos trabalhos legislativos tem revelado a pouca importância atribuída à organicidade”: “não raro, é dado encontrar preceitos autônomos em parágrafos” – o que, sobretudo na fase de sua Relatoria Final, teria ubiquamente ocorrido na Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL, 1991, p. 153). Isso leva o Ministro a concluir que o § 3º do artigo 192 seria autônomo e que, a rigor, poderia constituir, ele próprio, um artigo (BRASIL, 1991, p. 155). O conteúdo se sobreporia à *forma* (BRASIL, 1991, p. 154).

Abstráida a questão da localização da norma que limita os juros reais, verificar-se-ia, segundo Marco Aurélio, que, “privilegiando o trabalho”, as “linhas básicas da própria Carta” “buscam preservar a dignidade do homem como fundamento do verdadeiro Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1991, p. 155). Ademais, “a usura decorrente de desequilíbrio marcante do próprio mercado mostrou-se, desde cedo, como algo condenável, procurando-se colar ineficácia aos pactos que a revelassem” (BRASIL, 1991, p. 156). Seria preciso, portanto, coibir a prática de juros excessivos – que estariam a privilegiar “interesses isolados momentâneos em detrimento dos gerais e, portanto, da sociedade” (BRASIL, 1991, p. 156). O Constituinte não teria feito coisa diversa. Ele, inclusive, no *caput* do artigo 192, determinou que o

Sistema Financeiro Nacional haveria de ser estruturado com o propósito de “promover o desenvolvimento equilibrado do País” e de “servir aos interesses da coletividade” (BRASIL, 1991, p. 154).

Segundo Marco Aurélio, seria possível que alguns estivessem a aguardar que, como ocorreu com a edição da lei de número 4.595 e da Súmula de número 596 do Supremo Tribunal Federal, um pequeno setor fosse privilegiado com a aprovação de uma norma complementar que viria a “compensar” a “perda da desenfreada liberdade na cobrança de juros”: “talvez, quem sabe, haja a esperança vã, impossível de frutificar, (...) de retornar ao *statu quo* antes, excluindo-se, mais uma vez, da norma proibitiva (...) as entidades financeiras” (BRASIL, 1991, p. 155; 161). Mas, sustenta o Ministro da Corte Suprema, a redação do artigo 192 não permitiria uma tal manobra: afinal, “isto acabaria por implicar a dação com uma das mãos e a retirada com a outra, esvaziando-se, assim, o preceito limitador” (BRASIL, 1991, p. 155).

De fato, argumenta Marco Aurélio, à época em que o Decreto de número 22.626 foi editado, ninguém teria feito oposição à sua aplicabilidade imediata – ou seja, não teria havido qualquer dúvida a respeito do “balizamento objetivo do percentual e, portanto, à forma de cálculo cabível” (BRASIL, 1991, p. 157). Causaria espanto, portanto, ainda de acordo com ele, que, agora, em favor da liberdade de mercado, fosse tomado por ineficaz o § 3º do artigo 192, cujas determinações seriam ainda mais contundentes (BRASIL, 1991, p. 158-161). Para o Ministro, sua clareza assomaria a olhos vistos. Cuidadoso e diligente, o Constituinte teria tratado de, com um toque visionário, pespegar um *adjetivo* à expressão *juros* justamente para dirimir eventuais dúvidas a respeito da questão (BRASIL, 1991, p. 158). Se o epíteto *reais* não estivesse ali, assevera o jurista, certamente não haveria discussão quanto à plenitude do dispositivo constitucional:

contivesse este referência simplesmente a juros expungida a alusão qualificadora – real – antônimo de aparente, fictício, ilusório, etc., certamente não estaríamos aqui a julgar o tema. As definições até hoje acatadas surtiriam efeitos, apontando-se a parcela como rendimento do capital, preço do seu uso, preço locativo ou aluguel de dinheiro, prêmio pelo risco corrido decorrente do empréstimo, e, finalmente, fruto civil, considerado o juro como coisa acessória em relação ao principal (...), como contraprestação relativa ao empréstimo e, portanto, quantitativo intangível considerada a perda do

poder aquisitivo – a inflação (BRASIL, 1991, p. 159).

Aduz Marco Aurélio, ainda, que “o enfoque sobre a necessidade de lei que discipline o que são juros reais contraria a ordem natural das coisas”: a língua portuguesa mesma já teria se encarregado de definir o que seriam juros reais (BRASIL, 1991, p. 162). O Constituinte teria feito, a rigor, mais do que o necessário ao anotar que haveriam de ser incluídas, nas taxas de juros reais, “as comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito” (BRASIL, 1991, p. 163).

Ao fim de seu voto, o Ministro Marco Aurélio julga, portanto, procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido Democrático Trabalhista.

4.2.3 O voto de Carlos Velloso: uma decisão política sobre os gordos lucros da banca.

Com arrimo em Ruy Barbosa, Carlos Velloso enceta seu voto a afirmar que, como bem sabem aqueles que se dedicam à hermenêutica, as normas constitucionais que tratam de proibições, vedações ou declarações de direitos teriam eficácia plena (BRASIL, 1991, p. 165). Como o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 inibe certa cobrança, ele é, por certo, imediatamente executável (BRASIL, 1991, p. 165). Não bastasse isso, tal regra também conferiria um direito àqueles que operam no mercado financeiro – o que, do mesmo modo, permitiria tomá-la por autoaplicável⁷¹ (BRASIL, 1991, p. 166).

Carlos Velloso assevera, ademais, que as normas constitucionais ostentam, o mais das vezes, aplicabilidade imediata – inclusive aquelas de “caráter sócio-ideológicas” tidas, até recentemente, por “princípios programáticos”: “já foi o tempo em que predominava a doutrina no sentido de que seriam excepcionais as normas constitucionais que seriam, por si mesmas, executórias” (BRASIL, 1991, p. 167). Isso porque, conforme o Ministro do Supremo Tribunal Federal, o Constituinte não dependeria do legislador ordinário – mas justamente o contrário (BRASIL, 1991, p. 168). Segundo Carlos Velloso, caberia ao *intérprete* que se deparar com um texto de autoaplicabilidade duvidosa *integrá-lo*

⁷¹ Quando afirma a aplicabilidade imediata do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988, Carlos Velloso alerta que não se refere à sua segunda parte, que dispõe a respeito das sanções penais àqueles que contrariarem a limitação dos juros reais: “esse dispositivo não precisa ser trazido ao debate” (BRASIL, 1991, p. 167).

por meio da analogia⁷², do costume⁷³, dos princípios gerais de direito⁷⁴ e da equidade⁷⁵ (BRASIL, 1991, p. 168). Se determinado dispositivo constitucional contiver um “conceito jurídico indeterminado”, competir-lhe-ia apenas, tornando-o operante, *concretizá-lo* (BRASIL, 1991, p. 168). Não seria outro o caso em torno do conceito de juro real (BRASIL, 1991, p. 168):

No âmbito do Direito Civil, haveria a *boa-fé* e os *bons costumes*; no Direito Administrativo, a *ordem pública*; na seara do Direito Penal, a extensão da *noite*: assaz usuais no cotidiano de qualquer jurista, todos esses termos têm em comum certa fluidez. Para o Ministro da Corte Suprema, a imprecisão de conceitos jurídicos não lhes retiraria a aplicabilidade (BRASIL, 1991, p. 169-170). Toda a linguagem do Direito apresentaria zonas de penumbra, aponta, estribado em Eros Grau, Carlos Velloso (BRASIL, 1991, p. 169-170). Eis o que, citado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma a tal propósito:

a imprecisão ou fluidez das palavras constitucionais não lhes retira a imediata aplicabilidade dentro do campo indubitado de sua significação. Supor a necessidade de lei para delimitar este campo, implicaria outorgar à lei mais força do que à Constituição, pois deixaria sem resposta a seguinte pergunta: de onde a lei sacou a base significativa para dispor do modo em que o fez, ao regular o alcance do preceito constitucional? É puramente ideológica – e não científica – a tese que faz depender de lei a fruição dos poderes ou direitos configurados em termos algo fluidos.
(...)

⁷² “A analogia é procedimento lógico de constatação, por comparação, das semelhanças entre diferentes casos concretos, chegando a juízo de valor. É o processo de aplicação a uma hipótese não prevista em lei de disposição concernente a um caso semelhante” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 54).

⁷³ “O costume (...) é a conduta reiterada a partir da falsa impressão de existir norma jurídica a respeito da matéria” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 55).

⁷⁴ “Os princípios gerais do direito são as formulações gerais do ordenamento jurídico, alinhavando pensamentos diretores de uma regulamentação jurídica (...)” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 56).

⁷⁵ “A equidade é a aplicação do Direito como *justo, benévolo*, a partir do sentimento de justiça” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 56).

Ora bem, se em todos os ramos do Direito as normas fazem uso deste tipo de conceitos, sem que jamais fosse negado caber aos juízes fixar seu alcance nos casos concretos – o que está a demonstrar a possibilidade de sacar deles uma certa significação – por que negar que possam fazê-lo quando se trata de extrair o cumprimento da vontade constitucional? Por que imaginar necessário que o Poder Legislativo disponha sobre a matéria para, só então, considerado Poder Executivo ou terceiro obrigado a respeitá-los em matéria de liberdades públicas ou de direitos sociais? (*Apud* BRASIL, 1991, p. 168-169).

Além do mais, Carlos Velloso não vislumbra dificuldades na definição de juros reais – aqueles que, deflacionados, seriam calculados “desprezando-se a parcela referente à correção monetária” (BRASIL, 1991, p. 170). Mesmo que assim não fosse, seria preciso se valer do “método sociológico ou do elemento político-social na interpretação” do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1991, p. 172). Ora, continua o Ministro, os juízes estariam sempre às voltas com a política e a sociologia: o Supremo Tribunal Federal não poderia “ficar ao largo da questão” (BRASIL, 1991, p. 172). O julgamento em análise seria, “no exato sentido da palavra”, um julgamento político:

nós sabemos (...) que as taxas de juros que estão sendo praticadas, hoje, no Brasil, são taxas que nenhum empresário é capaz de suportar. Nós sabemos que o fenômeno que se denomina, pitorescamente, de “ciranda financeira”, é que é a tônica, hoje, do mercado financeiro, engordando os lucros dos que emprestam dinheiro e empobrecendo a força do trabalho e do capital produtivo (BRASIL, 1991, p. 172).

Foi considerando isso – “tudo isso eu devo considerar e considero” (BRASIL, 1991, p. 172) – que Carlos Velloso declarou procedente a Ação de que se está a tratar.

4.2.4 Uma Constituição condensa antagonismos entre grupos diversos, assevera Celso de Mello.

Celso de Mello inicia seu voto a asseverar que as Constituições levam consigo “relações de tensão dialética, que antagonizam grupos, estratos sociais e idéias” (BRASIL, 1991, p. 176). Tais fenômenos, continua o Ministro, dariam ensanchas a “situações normativas

paradoxalmente conflitantes” que exigiriam do intérprete a necessidade de proceder “menos à indagação da vontade originária do Constituinte (...) e mais à busca de uma interpretação sistemática da vontade objetivamente positivada no texto constitucional” (BRASIL, 1991, p. 176).

Como, segundo Celso de Mello, as Constituições tenderiam a encerrar “um sentido totalizante, unificador e integrador da ordem positiva”, não se haveria de conferir grande relevância à suposta *vontade do Constituinte* – de quem deveriam se ocupar os “psicanalistas desocupados”, mas não os juristas, cuja tarefa seria a investigação da *vontade da lei* (BRASIL, 1991, p. 176 e 178). A se valer das lições de Pontes de Miranda, o Ministro do Supremo Tribunal Federal aduz que seria preciso se ater ao que *está objetivamente escrito no sistema lógico* da Constituição (BRASIL, 1991, p. 177). Os autores das proposições podem simplesmente ter desejado coisa diversa daquela que exprimiram ou tentaram exprimir (BRASIL, 1991, p. 177). Os votantes mesmos podem ter imaginado votar algo diferente (BRASIL, 1991, p. 177). Enfim, para o Magistrado, tão-só a *publicação* interessaria de fato (BRASIL, 1991, p. 177). A lei seria mais sábia que o legislador, sentencia, citado por Celso de Mello, Geraldo Ataliba (*Apud* BRASIL, 1991, p. 177). Mas, pondera o Ministro, isso tudo não deveria redundar no abandono do *método de interpretação histórico* – que, se não tem um valor absoluto e subordinante, tem sua força (BRASIL, 1991, p. 178).

De qualquer sorte, para Celso de Mello, o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 não se revestiria de aplicabilidade imediata, já que, na escala de gradação de eficácia das normas constitucionais, o dispositivo haveria de ser enquadrado dentre aqueles que, sem densidade, possuiriam eficácia limitada (BRASIL, 1991, p. 183). Competiria ao Congresso Nacional, portanto, de acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, “a partir de uma livre opção entre teorias econômicas diversas e noções conceituais múltiplas, que evoluem do monetarismo e perpassam pelo estruturalismo, o sentido da locução constitucional ‘taxas de juros’” (BRASIL, 1991, p. 189).

De resto, para, ao fim, posicionar-se pela improcedência da Ação do Partido Democrático Trabalhista, o Ministro Celso de Mello, fazendo-as suas, transcreveu, ao longo de um quarto de seu voto, as palavras grafadas por Saulo Ramos em seu Parecer SR-70.

4.2.5 Calvino cede lugar a Leão XIII, a Pio XI e a João XIII: o voto de Paulo Brossard.

O § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 seria autônomo e não estaria subordinado à lei complementar de que trata a regra (BRASIL, 1991, p. 191). O problema da técnica legislativa não seria tão censurável, já que, “seja qual for a mácula que tecnicamente a norma possa apresentar, o exegeta deve dar à norma constitucional a sua medida e dela extrair o resultado inequivocamente desejado”⁷⁶ (BRASIL, 1991, p. 212-213). Eis a posição de Paulo Brossard a respeito do problema que envolve a aplicabilidade da limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano (BRASIL, 1991, p. 191).

De fato, aduz o Ministro, estar-se-ia a arrostar, no caso, uma proibição – o que, segundo Ruy Barbosa, já se sabe, daria margem à aplicabilidade imediata da norma. Para ilustrar a assertiva, Paulo Brossard cita o seguinte exemplo tecido pelo jurista baiano:

quando (...) um texto constitucional sujeita a um máximo certos e designados tributos, o contribuinte não precisa de outra lei, a que se abrigue, se a tributação ultrapassar esse limite, porque o intuito da Constituição, aí, foi precisamente, instituir uma restrição ao arbítrio da legislatura, e não entregar o assunto à sua mercê (*Apud* BRASIL, 1991, p. 191-192).

Troque-se “tributos” por “juros”. Substitua-se “contribuinte” por “mutuário”. Com tais mudanças, aduz Paulo Brossard, o exemplo de Ruy Barbosa cairia como uma luva no caso em análise (BRASIL, 1991, p. 192).

De acordo com o Ministro da Corte Suprema, a definição de juros reais seria clara. Mesmo a Confederação Nacional das Instituições Financeiras não teria dúvidas a seu respeito. Para ela, “dizem-se de ‘juro real’ desse enfoque (o econômico), taxas de juros nominais após uma dedução da taxa de perda do poder de compra da moeda” (*Apud* BRASIL, 1991, p. 193). Paulo Brossard, por seu turno, define-o simplesmente como a “remuneração de capital” ou, em contraposição ao “juro aparente”, o “juro propriamente dito” – que, frisa, não teria nada que ver com a correção monetária (BRASIL, 1991, p. 197). Não seria necessário ser um Prêmio Nobel para “saber o que seja juro real e para que se aplique a

⁷⁶ Ainda mais quando, segundo José Afonso da Silva, o Constituinte se preocupava em limitar o número de artigos da Carta Política (*Apud* BRASIL, 1991, p. 214).

norma constitucional, que é taxativa e imperativa” (BRASIL, 1991, p. 199).

De acordo com Paulo Brossard, a tese de que a inexistência de um consenso em torno da definição de *juros reais* obstaría a aplicação da norma seria falaciosa, já que o próprio conceito de *juros* não seria preciso (BRASIL, 1991, p. 199). Apesar disso, “a despeito da incerteza conceitual do juro e sem que fosse editada nenhuma lei complementar que o definisse, o juro continuou a ser cobrado como se o seu conceito tivesse a transparência do cristal” (BRASIL, 1991, p. 200)⁷⁷. Nenhuma instituição financeira teria deixado de cobrá-los em razão disso (BRASIL, 1991, p. 199). A rigor, portanto, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal, não seria necessário definir o que vêm a ser os *juros reais* para limitá-los imediatamente (BRASIL, 1991, p. 199).

Mas, afirma Paulo Brossard, o próprio § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 teria “em si mesmo elementos bastantes para imperar desde logo e independente de lei complementar, até porque esta, querendo ou não o legislador, não poderá deixar de ter como juro máximo 12% ao ano (...)” (BRASIL, 1991, p. 195-196). O *inferno dantesco*⁷⁸ que açambarcaria a economia brasileira com a aplicabilidade *imediate* da norma também teria lugar, *de qualquer modo*, com sua regulamentação mesma (BRASIL, 1991, p. 203):

o que mais chama a atenção é o fato de, ao mesmo tempo em que se alega que a adoção da taxa de 12% ao ano seria uma calamidade nacional, fazer-se o preconício da lei complementar que deverá regular o assunto. Ora todos os horrores aplicados à tese da auto-aplicabilidade do § 3º do art. 192 aplicar-se-iam à lei complementar a ser feita, a menos que se pretenda que ela seja infiel à norma constitucional, ou que ela não seja feita, fique para as calendas

⁷⁷ Irônico, Paulo Brossard assevera que o legislador também não teria definido *árvore, parede, cerca, tapume, janela, sacada, terraço, goteira, estrebrias, currais, pocilgas, nascimento, amor e morte*. Apesar disso, ninguém deixou de se valer de tais termos no mundo jurídico (BRASIL, 1991, p. 199).

⁷⁸ De acordo com Paulo Brossard, “o eminente relator (...) deu notícia de um documento oficial (...) segundo o qual seria uma catástrofe nacional a adoção da taxa de até 12%, como prescreve a Constituição. DANTE não teve expressões tão horripilantes para pintar o inferno, em um de cujos círculos, aliás, o florentino reservou lugar para os usurários... Fica-se a saber que seria uma desgraça se o país, cumprindo a sua Constituição, passasse a conviver com o juro tradicional, com o qual o Brasil cresceu e desenvolveu-se” (BRASIL, 1991, p. 203).

gregas e desse modo se prolongue indefinidamente a situação atual (...) (BRASIL, 1991, p. 203-204).

Com ou sem um apocalipse a assomar no horizonte, o Supremo Tribunal Federal teria de fazer valer a vontade da Constituição. Segundo Paulo Brossard, ele não haveria de “ser o vilão nessa dança macabra de usura consorciada com a inflação”: “ou então se tenha a coragem de dizer que a Constituição foi feita para não ser cumprida e a ‘feneratio’ é o caminho que leva ao reino do Céu” (BRASIL, 1991, p. 211).

Alegar que a dificuldade para a aplicação imediata da limitação das taxas de juros consistiria na inexistência de critérios para medir a inflação seria, sob a óptica de Paulo Brossard, um modo de burlar o mandamento constitucional (BRASIL, 1991, p. 210). Na verdade, os inúmeros índices utilizados pelos mais diversos institutos para aferi-la (o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC –, o Índice Geral de Preços – IGP – e o Índice Geral de Preços do Mercado – IGPM – seriam exemplos) demonstrariam que não faltariam métodos para isso (BRASIL, 1991, p. 210). Isso reforçaria a efetividade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1991, p. 210), que “não é um ornamento fútil, que possa ser considerado hoje e desconsiderado amanhã” (BRASIL, 1991, p. 203).

Justamente por não se tratar de um mero atavio, a limitação das taxas de juros reais haveria de ser posta em prática imediatamente: só assim, diz Paulo Brossard, poderia ser superada a agiotagem em que o país estaria a viver (BRASIL, 1991, p. 204). Há anos, continua o Ministro, “ninguém ignora que os custos financeiros são os que mais pesam na economia das empresas”, que estariam asfixiadas (BRASIL, 1991, p. 204). Notório seria, ainda, que as instituições financeiras estariam auferindo lucros muito maiores que as empresas industriais e comerciais (BRASIL, 1991, p. 204). Tudo isso não seria à toa: bastaria comparar os rendimentos pagos pela poupança com os juros cobrados no cheque ouro ou no cartão de crédito (BRASIL, 1991, p. 212). Mas o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 teria feito com que, no Brasil, Calvino cedesse lugar a Leão XIII, a Pio XI e a João XIII: “a usura voltou a ser atividade anti-social” (BRASIL, 1991, p. 219).

Paulo Brossard acaba, alfim, por julgar procedente a Ação manejada pelo Partido Democrático Trabalhista.

4.2.6 O voto de Célio Borja: o Supremo Tribunal Federal não pode fazer as vezes do Congresso Nacional.

O Supremo Tribunal Federal não deveria emitir juízo a respeito da “excelência” das normas que lhe são colocadas para exame: ele as tomaria simplesmente como elas existem, pouco importando se seus membros dela gostem ou não – diz, ao início de seu voto, Célio Borja (BRASIL, 1991, p. 227).

Se, como assevera o Partido Democrático Trabalhista, o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 seria de “utilidade para a vida dos brasileiros, para a economia nacional, para a atividade produtiva”, isso, aduz o Ministro da Corte Suprema, não teria relevância para os julgadores – que “não poderiam entrar nesta apreciação” (BRASIL, 1991, p. 227). Tampouco haveriam os Magistrados de dar atenção aos argumentos *ad terrorem* replicados no Parecer SR-70: isso seria um problema dos “poderes políticos da Nação” (BRASIL, 1991, p. 228).

É que a decisão a respeito da aplicabilidade de certa norma se revestiria de grande carga política:

a questão da determinação da determinação da auto-aplicabilidade das normas constitucionais, além de ser um problema e algumas vezes árduo, é uma grave questão política, porque ao dizer se uma norma depende ou não de complementação legislativa o Supremo Tribunal poderá estar na iminência de usurpar competência própria de um outro poder. (...) E, não pode assumir a tarefa de complementar ou de integrar a norma, sob pena de usurpar função de outro Poder (BRASIL, 1991, p. 227).

Para Célio Borja, o Judiciário até *poderia integrar* tal regra – mas não *deveria*, porque o Constituinte relegou tal tarefa ao legislador ordinário, única autoridade autorizada a fazê-lo (BRASIL, 1991, p. 230 e 232). Uma análise a respeito da topografia da norma⁷⁹, de sua nítida

⁷⁹ São palavras do próprio Célio Borja: “admito que a disposição posta no parágrafo de um certo articulado, possa ter plenitude de sentido, tornando, assim, exigível o seu cumprimento imediato. Quantas vezes (...) o parágrafo posto num artigo é perfeitamente exequível de imediato, enquanto que outras disposições dele constantes, nele acolhidas não têm imediata aplicação. Isso pode ocorrer, e nós, como juízes, advogados, membros do Ministério Público e profissionais do Direito, sabemos disso” (BRASIL, 1991, p. 229). Apesar disso, continua o Ministro, o § 3º do artigo 192 haveria de ser complementado pelo legislador ordinário (BRASIL, 1991, p. 229).

natureza proibitória, de sua gramática, de sua ideologia ou da vontade daqueles que a votaram não resolveria a controvérsia sobre a aplicabilidade do dispositivo (BRASIL, 1991, p. 228). Segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal, o problema só seria dirimido com “a verificação de sua plenitude de sentido e de regulação suficiente das condutas e dos negócios jurídicos que são o seu objeto” (BRASIL, 1991, p. 228).

No caso de que se está a tratar, afirma Célio Borja, seria preciso, por meio de lei complementar, “garantir a positividade” do conceito de juros reais (BRASIL, 1991, p. 232). Seria possível, argumenta o Magistrado da Corte Suprema, “deixar a escolha de deflacionar ou positivar os juros à livre pactuação dos interessados”, mas não teria sido essa a intenção do Constituinte (BRASIL, 1991, p. 232). De fato, muitos detalhes a respeito da estipulação dos juros reais haveriam de ser regulamentados pela lei complementar de que trata o artigo 192 da Constituição de 1988 – especialmente aqueles relacionados aos critérios utilizados pelo Sistema Financeiro de Habitação a respeito da coexistência entre a correção monetária por ele utilizada então e a limitação imposta pelo § 3º em análise (BRASIL, 1991, p. 232).

Como, tanto para a atividade econômica quanto para o Direito, não seria despidianda a diferença entre os juros nominais e os reais (BRASIL, 1991, p. 232), Célio Borja vota pela improcedência da Ação movida pelo Partido Democrático Trabalhista.

4.2.7 Para Octavio Gallotti, a aplicabilidade do § 3º do artigo 192 dependeria de uma definição legal a respeito do que seriam os juros reais.

Em um curto voto, Octavio Gallotti se manifesta pela improcedência da Ação proposta pelo Partido Democrático Trabalhista.

Para ele, a limitação das taxas de juros reais faria parte de um sistema instituído pela Constituição de 1988 – justamente o Sistema Financeiro Nacional – que, “para a possibilidade de sua implementação eficaz”, dependeria da edição da lei complementar de que trata o *caput* do artigo 192 (BRASIL, 1991, p. 234). Competiria ao legislador ordinário, assevera Octavio Gallotti, elaborar um “conceito de direito positivo” para os juros reais – cuja definição não poderia ser encontrada no ordenamento

jurídico brasileiro (BRASIL, 1991, p. 234). Só com isso seria possível aplicar o dispositivo constitucional (BRASIL, 1991, p. 234).

Para Octavio Gallotti, separar os juros da correção monetária (solução por alguns proposta de modo a viabilizar a aplicabilidade imediata do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988) não resolveria de todo o problema, já que não se poderia afirmar, com autoridade, que “a deflação dos juros corresponde exatamente à correção monetária” (BRASIL, 1991, p. 236). Nove fora isso, aduz o Ministro do Supremo Tribunal Federal, ambos estariam sempre a se comunicar e não seria dado às partes, ao seu mero talante, eleger um índice para o cálculo da correção monetária, porque, se assim fosse, haveria o comprometimento da certeza do percentual estabelecido pela própria Carta Magna (BRASIL, 1991, p. 236).

As indefinições quanto aos conceitos e à instrumentalização dos juros reais e da correção monetária levam Octavio Gallotti, portanto, a, nas pegadas do Relator, declarar a inaplicabilidade imediata do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988.

4.2.8 Aldir Passarinho: o problema é muito mais complexo do que se pode imaginar.

A reverberar o voto de Octavio Gallotti, Aldir Passarinho aduz que o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 estaria inscrito no âmbito de um sistema que, dotado de uma unidade conceitual e operativa, haveria de espelhar disposições dotadas de um “completo entrosamento” (BRASIL, 1991, p. 239-240). Em razão disso, conclui o Ministro, a limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano não poderia ser imediatamente aplicada até que se desse a edição da norma complementar que tratasse da disciplina das finanças no Brasil (BRASIL, 1991, p. 239).

Mas não seria apenas isso que, de chofre, impediria a plena executividade da norma. Segundo Aldir Passarinho, a inexistência de um conceito legal de juros reais e de critérios objetivos que permitiriam determinar o que, exatamente, neles haveria de ser incluído também constituiria um obstáculo para a eficácia imediata do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1991, p. 241). O legislador ordinário teria sido encarregado de disciplinar isso tudo, assevera o Ministro do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1991, p. 241). O próprio crime de usura ali enunciado também dependeria dessa regulamentação: afinal, “não basta que se saiba apenas o conceito, posto que se trata de um valor a ser apurado, e somente sendo excedido aquele correspondente à taxa, é que se configura crime” (BRASIL, 1991, p. 241). Sem saber o que seria

um *excesso de juros*, seria impossível punir alguém pela prática de usura (BRASIL, 1991, p. 241).

O problema levado à análise da Corte Suprema seria, de acordo com Aldir Passarinho, “muito mais complexo do que poderia supor-se”: é que as despesas realizadas pelos “estabelecimentos integrantes do sistema financeiro nacional para a concessão de créditos” seria assaz variável – dependeria, por exemplo, dos custos com empregados, do número de operações e de sua própria administração (BRASIL, 1991, p. 242). Não competiria ao Supremo Tribunal Federal tratar, em termos genéricos e abstratos, da forma como haveria de se dar a apuração da remuneração direta ou indireta de tais instituições – isso seria da alçada do Poder Legislativo (BRASIL, 1991, p. 242).

O Ministro sugere, ainda, que seria por demais tormentoso e de todo inviável incumbir o Judiciário de julgar um a um todos os casos que versassem sobre essa questão (BRASIL, 1991, p. 242). Noves fora isso – eis, aí, um outro ponto que demonstraria a complexidade do caso arrostado pela Corte Suprema –, “a simples necessidade de entre os diversos índices de inflação vir um a ser adotado, só por si vem a demonstrar que até nesse ponto a regulamentação se impõe (BRASIL, 1991, p. 243-244).

Ao fim, pois, de seu lacônico voto, Aldir Passarinho acaba por declarar a constitucionalidade do ato normativo que, a ratificar o Parecer SR-70, foi editado pelo Presidente da República.

4.2.9 Moreira Alves defende que não há *juros irreais*.

Moreira Alves reputa ser muito relativo o “valor do elemento histórico” na interpretação das normas – especialmente quando se está diante de um dispositivo constitucional (BRASIL, 1991, p. 244). No caso em julgamento, sua “pequena valia” seria “manifesta”: se César Maia teria ficado em dúvida quanto à sua aplicabilidade, Bernardo Cabral defendia, por outro lado, a eficácia imediata do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1991, p. 244). Seria difícil, portanto, infere o Ministro, “saber se prevaleceu a certeza ou a incerteza da aplicabilidade do parágrafo” (BRASIL, 1991, p. 244).

Moreira Alves chega à conclusão de que a normatividade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 não é suficiente após afirmar que não seria possível qualificar os *juros mesmos* de *reais*, “porque não há juros irreais”:

o que há somente são juros como rendimentos – frutos civis – do capital. Já o capital,

economicamente, pode ser qualificado como real para, num momento inflacionário, traduzir a idéia de que ele, pela correção monetária, mantém, no curso de operações de trato sucessivo como as de mútuo, o mesmo valor econômico. Ora, o problema que se apresenta, pois, é o de saber como se chega à fixação desse capital real, certo como é que é impossível chegar-se à avaliação exata da inflação real, razão por que se mede a inflação setorialmente, daí decorrendo a multiplicidade de índices existentes (...) (BRASIL, 1991, p. 245).

Caberia ao legislador ordinário, prossegue Moreira Alves, estabelecer o critério para a apuração da perda de valor da moeda em razão da inflação, “para que se verifique se o que é cobrado a título de rendimentos do capital (...) se situa na faixa que existe entre o capital inicial, mais a correção monetária, mais o correspondente a doze por cento sobre a soma desses dois valores” (BRASIL, 1991, p. 246). De acordo com o Ministro da Corte Suprema, só assim se poderia, por exemplo, aferir quem estaria a cometer o crime de usura de que trata o próprio § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1991, p. 246).

Assim, em mais um voto em que se economizou tinta, Moreira Alves julga improcedente a Ação promovida pelo Partido Democrático Trabalhista.

4.2.10 O voto de Néri da Silveira: o caráter vago de uma expressão estampada na lei não pode impedir sua aplicação.

O Sistema Financeiro Nacional haveria de “promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade”: para Néri da Silveira, é isso o que se haveria de ter em mente ao analisar a aplicabilidade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1991, p. 248 e 250).

Segundo Néri Silveira, a lei complementar de que trata o artigo 192 não poderia desprezar as determinações da Constituição de 1988: “não caberá ao legislador, assim, violar a prescrição já posta na Lei Maior, de que as taxas de juros reais (...) ‘não poderão ser superiores a doze por cento ao ano’” (BRASIL, 1991, p. 251). Se uma tal norma deveria ou não se encontrar estampada em uma Carta Magna, isso não lhe caberia, na condição de Ministro do Supremo Tribunal Federal, examinar, já que se trata de uma opção do Constituinte mesmo (BRASIL, 1991, p. 251).

O fato é que a limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano haveria de ser imediatamente aplicada, “independendo de legislação

posterior para sua inteira operatividade” (BRASIL, 1991, p. 252). A suposta complexidade do conceito de juros reais não obstaría a plena eficácia da norma, que, “no instante e vias próprios”, haveria de ser “submetida à exegese do Poder Judiciário” (BRASIL, 1991, p. 252). Também não seria possível reputar ineficaz a limitação das taxas de juros reais por se encontra ela em um parágrafo, já que “tem curso, entre nós, a assertiva de que um parágrafo de artigo de lei pode, desde logo, aplicar-se em determinadas circunstâncias, com autonomia em relação às demais partes do artigo a que pertence” (BRASIL, 1991, p. 250).

O argumento de que o ordenamento jurídico brasileiro vive às voltas com um sem-número de expressões que não são por ele definidas também é lançado por Néri Silveira, que menciona, em seu voto, os problemas que encerra, por exemplo, a definição de “entidade de classe de âmbito nacional”, cujo conceito vem sendo concreta ou pontualmente firmado pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1991, p. 253):

não é de impedir-se a vigência de uma norma constitucional sob essa alegação; cumpre, ao contrário, interpretá-la segundo os princípios consagrados pela hermenêutica jurídica e à vista dos demais elementos de que se vale o intérprete na exegese constitucional. Inúmeros são os dispositivos e conceitos inseridos na Constituição cujo conteúdo é objeto de longa e larga controvérsia; nem por isso deixam de estar em vigor (BRASIL, 1991, p. 253).

Último dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a se manifestar na Ação proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, Néri Silveira acaba por julgá-la procedente.

4.3 *NÃO-DECISÃO*: O CONGRESSO NACIONAL *DECIDIU NADA DECIDIR* A RESPEITO DA REGULAMENTAÇÃO DO TABELAMENTO DOS JUROS REAIS.

Em abril de 1994, instado, em um Mandado de Injunção⁸⁰ pelo Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio

⁸⁰ “O art. 5º, LXXI, da Constituição previu, expressamente, a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. (...) Cuida-se de instrumento do processo constitucional voltado para a defesa de direitos subjetivos em face de omissão do legislador ou de outro órgão incumbido de poder regulatório”

do Estado de São Paulo, o Supremo Tribunal Federal determinou que o Congresso Nacional editasse a lei complementar de que tratava o § 3º do artigo 192 (NEIVA, 1995, p. 133). Diante disso, apenas “duas ou três reuniões” foram realizadas, no âmbito do Poder Legislativo, pela Comissão Especial do Sistema Financeiro – mas, de modo prematuro, “o assunto perdeu interesse em função das eleições de outubro de 1994” (NEIVA, 1995, p. 133).

Tal Comissão não atuou como um “centro decisório para a regulamentação do sistema financeiro em geral e dos juros em particular”, mas, bem diversamente, como um “fórum protelatório”: suas “rotinas ritualísticas” não teriam outro propósito⁸¹ (NEIVA, 1995, p. 133). De acordo com Pedro Neiva, isso ficou bastante evidente quando, em 1995, depois da aprovação, no Senado, de um Projeto de Lei que, apresentado por Mansueto de Lavor, limitava os juros reais em 12% ao ano, a Deputada Jandira Feghali requereu, já na outra Casa do Congresso Nacional, urgência na apreciação da proposta: antes disso, ela havia ficado dois meses parada na Comissão de Finanças da Câmara (1995, p. 135). A movimentação do Congresso fez com que, “para evitar que a discussão tomasse uma dimensão maior e, conseqüentemente, viesse a ser decidida”, os trabalhos da Comissão fossem retomados (NEIVA, 1995, p. 135). Naquele período, ainda segundo Pedro Neiva, os juros estavam “altíssimos” e “o setor rural encontrava-se extremamente insatisfeito com a dificuldade que estava encontrando para saldar as suas dívidas” (1995, p. 135).

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, afirma Pedro Neiva, “lamentou a aprovação pelo Senado e procurou mobilizar apoios para

(BRANCO; COELHO; MENDES, 2009, p. 587-588). Eis a redação de tal norma: “art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988).

⁸¹ De fato, “uma das formas de não-decisão é aquela que apela para um viés do sistema político para reprimir uma demanda ameaçadora. Um dos exemplos que eles [NEIVA se refere a Bachrach e Baratz] mencionam seria exatamente o de remeter estas ameaças ou questões para comitês ou comissões para estudo prolongado e detalhado ou submetê-las a rotinas protelatórias que são construídas no sistema político” (NEIVA, 1995, p. 135).

garantir que a Câmara dos Deputados derrubasse a decisão tomada”⁸² (1995, p. 136). Apelando “veemente às lideranças para rejeitar o requerimento que pedia urgência para tramitação” (NEIVA, 1995, p. 136), o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, declarou, então, que era preciso tomar cuidado e que a aprovação seria um “desastre para o país” (NEIVA, 1995, p. 136). Se, advertiu o condutor da Economia, o projeto fosse aprovado, seria vetado pelo chefe do Poder Executivo (NEIVA, 1995, p. 136).

Todos esses acontecimentos, infere Pedro Neiva, comprovam o caráter de protesto e de pressão, sobre o Poder Executivo e sobre o sistema financeiro, contra a política de juros altos. Mesmo contrariando a racionalidade econômica e o pensamento liberal majoritário das forças políticas que assumiram o poder no início de 1995, o projeto do ex-senador Mansueto de Lavor contou com a aprovação de 42 senadores, dos 62 presentes à sessão, 34 deles de partidos aliados do governo (PSDB, PFL, PMDB, PPR, PTB, PP e PL) (1995, p. 136).

Mas tudo não passaria de um blefe: o Senado só teria dado seu beneplácito ao Projeto de Lei que regulamentava a limitação dos juros reais em 12% ao ano por acreditar que, ao fim de tudo, ele não teria sucesso: tanto a Câmara dos Deputados quanto o Presidente da República não o ratificariam (NEIVA, 1995, p. 136). A aprovação parece ter sido, uma vez mais segundo Pedro Neiva, “uma estratégia de dar satisfação às bases eleitorais”, que, do interior, pressionavam os Congressistas para *tornar viáveis a agricultura e as pequenas empresas*⁸³ (NEIVA, 1995, p. 136).

⁸² O mundo realmente dá voltas. Foi esse mesmo Fernando Henrique Cardoso que, anos antes, havia criticado Saulo Ramos pela “suspensão” da norma constitucional que limitava os juros reais em 12% ao ano: “e, na sua política monetária, Fernando Henrique foi quem mais usou os juros como ferramenta. Criou o COPOM, com viés para cima, viés para baixo (Que palavra horrível essa tal de viés! É por demais oblíqua!). Já pensaram: convocar uma Constituinte para baixar ou levantar meio ponto dos juros, ou para declarar que o mês é de viés para cima ou para baixo?” (RAMOS, 2007, p. 279). Algumas laudas à frente, Saulo Ramos dá-se conta de que se esquecera de algo: “antes que me esqueça: Fernando Henrique transferiu o cargo a seu sucessor com juros em 27% ao ano na Selic, taxa básica de juros” (2007, p. 280).

⁸³ “Um fax remetido pelo presidente do PFL de Rio Verde (GO) ao líder do partido na Câmara, Inocêncio de Oliveira, ilustra bem a pressão destas bases eleitorais: ‘Não entendo o porquê de meu partido ser a favor de uma taxa de juros

Em 1997, o Senador José Serra – que, ao longo da Assembléia Constituinte, na condição de Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, sempre rechaçou o tabelamento constitucional dos juros reais – propôs a revogação de todo o artigo 192 da Constituição de 1988⁸⁴: foi por meio da Proposta de Emenda Constitucional de número 21 – que, mais tarde, em 1999, por uma dessas normas regimentais pouco conhecidas, transformou-se em 53.

O tempo se incumbiu de consumir dois anos até que, em agosto de 2001, a Comissão Especial dele encarregada a apreciasse e a aprovasse (SILVEIRA E SILVA, 2008, p. 29). À época, o governo de Fernando Henrique Cardoso chegava ao fim: foi só no ano seguinte, em 2003, sob a batuta de Luiz Inácio Lula da Silva, que, *modificada*, a proposta de José

superior a 12%. Não pode o PFL ficar ao lado da especulação dos banqueiros que vem acabando com a produção. Sem tabelar os juros, a agricultura e as pequenas empresas se tornarão inviáveis’ (Jornal do Brasil, 24.06.95, p. 4)” (NEIVA, 1995, p. 136).

⁸⁴ Em 19 de dezembro de 1997 – praticamente dez anos depois da promulgação da Constituição de 1988 –, na seção *Opinião Econômica da Folha de São Paulo*, Maílson da Nóbrega, em artigo intitulado *Limite de juros: começa o fim do disparate*, teceu loas à Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Senador José Serra: “o melhor é eliminar o limite, deixando para trás o mau momento da Constituinte, quando empresários fracassados, mutuários oportunistas e cidadãos bem-intencionados, mas desinformados, investidos do mandato popular, perpetraram as barbaridades [a aprovação do artigo 192 da Constituição de 1988] (p. B5). Na realidade, mentes lúcidas do centro, da direita e da esquerda votaram contra o limite: Fernando Henrique, Mário Covas, Delfim Netto, Roberto Campos, Luís Eduardo Magalhães, Roberto Freire e outros”. Para o Ministro da Fazenda à época da promulgação da Constituição de 1988, tão-só a ignorância daria conta de explicar “por que os políticos pensam que o limite é contra os banqueiros”, que “preferem juros baixos, pois ganham a diferença entre os custos de captação e aplicação” (NÓBREGA, 1997, p. B5). A arrematar seu raciocínio, asseverou que “juros altos quebram o cliente e ameaçam seu crédito” (NÓBREGA, 1997, p. B5). Segundo Maílson da Nóbrega, o pensamento escolástico de muitos parlamentares teria dado azo à limitação dos juros reais – no entanto, continuou ele, tal vertente intelectual já havia sido desbancada pela “evolução mental propiciada pela Reforma Protestante, pela Revolução Comercial e pelo capitalismo, nos séculos 16 e 19” (NÓBREGA, 1997, p. B5). Os juros precisariam, sim, baixar, concluiu o articulista, “mas tentar fazê-lo por lei é pura sandice” (NÓBREGA, 1997, p. B5).

Serra foi definitivamente aprovada (SILVEIRA E SILVA, 2008, p. 29). A Emenda Constitucional que ganhou o número 40 deu origem, então, à atual redação do artigo 192 da Constituição de 1988:

art. 192. 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

I - (Revogado). [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

II - (Revogado). [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

III - (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

a) (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

b) (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

IV - (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

V - (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

VI - (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

VII - (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

VIII - (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

§ 1º- (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

§ 2º- (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

§ 3º- (Revogado) [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#) (BRASIL, 1988).

Para Ademir Antonio Pereira Junior, “essa alteração constitucional representa, ao suprimir premissas jurídicas, a prevalência da lógica econômica da governabilidade sobre a lógica jurídica da calculabilidade no que concerne ao Sistema Financeiro Nacional” (2008, p. 535). Com a supressão de todos os parágrafos, incisos e alíneas do artigo 192 da

Constituição de 1988 – ou com a “desconstitucionalização do conteúdo básico da matéria referente ao sistema financeiro nacional” (MORAES, 2014, p. 846) –, a polêmica a respeito da limitação constitucional das taxas de juros reais deixou, pois, de existir.

De 1991 a 2003, no âmbito da Comissão Especial do Sistema Financeiro instalada na Câmara dos Deputados – cuja principal atribuição seria a regulamentação do artigo 192 da Constituição de 1988 –, “produziram-se inúmeros projetos de lei, promoveram-se seminários, audiências públicas, trabalhou-se bastante” (IANONI, 2010, p. 189).

Entre os anos de 1989 e 2009, 222 Projetos de Lei que tratavam do Sistema Financeiro Nacional foram elaborados no Congresso – 124 no Senado e 98 na Câmara (IANONI, 2010, p. 189). A partir de 1994, o Parlamento brasileiro aprovou dezenas de normas sobre a ordem financeira – “40 delas da maior importância” (IANONI, 2010, p. 193). De acordo com Marcos Ianoni, “das mais importantes, o Executivo foi autor de cerca de 75% e o Legislativo, de 25%” (IANONI, 2010, p. 193).

No entanto, com a aprovação da Emenda Constitucional de número 40, em 2003, deu-se uma “relativa desmobilização da discussão da regulamentação do SFN [Sistema Financeiro Nacional] (...)” (IANONI, 2010, p. 189):

essa emenda, aprovada no início do primeiro mandato do Presidente Lula, altera a história da regulamentação do Art. 192. A Febraban considera a aprovação da EC [Emenda Constitucional] 40 um marco no avanço do ambiente regulatório, por permitir a regulamentação separada dos diversos mercados do SFN e por eliminar a regra de tabelamento dos juros reais em 12% ao ano (ANGELO, 2007, p. 135-136). O governo Lula aprovou a EC 40 sob pressão das Finanças, visando sinalizar aos mercados que variáveis políticas não interfeririam na política monetária do BCB [Banco Central do Brasil] (IANONI, 2010, p. 192).

A se valerem de seu poder – eles são “os atores mais poderosos” –, o Poder Executivo e as instituições financeiras, afirma Marcus Ianoni, opuseram-se à regulamentação do artigo 192 da Constituição de 1988 (2010, p. 198). Ainda segundo ele, “os bancos usam a não-regulamentação como escudo jurídico contra leis nacionais” e “o Executivo, por sua vez, não enviou ao Congresso nenhum projeto para

regulamentar o Art. 192, mas tem sido profundamente ativo na normatização do SFN [Sistema Financeiro Nacional], seja via AM [Autoridade Monetária] ou por MPs [Medidas Provisórias] e outras iniciativas legislativas” (IANONI, 2010, p. 198).

Nesse sentido, Pedro Neiva aduz que

(...) estando assegurados os interesses das elites financeira e industrial e a supremacia do Executivo, muitas decisões foram tomadas no âmbito do Conselho Monetário Nacional no sentido de modificar e adaptar a legislação existente - como, por exemplo, a extinção da Conta Movimento em 1986 - que compensavam a não-decisão no âmbito do Congresso Nacional. Como os mencionados interesses predominavam na composição daquela instância decisória, suas preferências estiveram asseguradas. Assim, observa-se uma curiosa dinâmica segundo a qual estes atores impedem a decisão em uma arena cujo controle poderia ser uma incógnita, ao mesmo tempo em que encaminham as decisões de seu interesse em um fórum sobre o qual possuem efetivo domínio. A sua própria capacidade de desenvolver tal estratégia sugere a magnitude dos seus recursos de poder (1995, p. 161).

Pragmático, o Executivo não tinha interesse em regulamentar a matéria: correria ele o risco de, com isso, “perder prerrogativas normativas”⁸⁵ e de se meter em um “tema politicamente difícil”, já que, além de “grandes financiadores de campanhas eleitorais”, “os bancos são grandes operadores da dívida pública” e “exercem forte *lobby* no sistema político” (IANONI, 2010, p. 198). As instituições financeiras, por seu turno, “são atores ativos nas decisões e não-decisões”, fazendo, inclusive, “*lobby* sobre os Três Poderes”⁸⁶ (IANONI, 2010, p. 199).

⁸⁵ Yuri Kasahara afirma que “essa ‘não-decisão’ do Congresso é conveniente ao Executivo, uma vez que esse herdou as prerrogativas regulatórias existentes na legislação sobre o setor financeiro oriunda do regime militar” (2009, p. 19).

⁸⁶ Segundo Yuri Kasahara, “no caso brasileiro, em particular, desde o processo de redemocratização, podemos perceber que os poderes Legislativo e Judiciário têm se tornado um alvo importante dos esforços de *lobbying* do setor financeiro com consequências diretas sobre sua forma de organização associativa, em especial sobre sua associação de maior abrangência - a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)” (2009, p. 02), que, “desde sua fundação, é a entidade especializada em realizar o acompanhamento dos trabalhos das comissões da Câmara dos Deputados e do Senado. Similar ao trabalho de outras

Assim como Marcus Ianoni, Pedro Neiva também crê no papel decisivo do Poder Executivo na regulamentação do Sistema Financeiro Nacional – afinal, é ele “um dos principais atores políticos em qualquer questão que venha a ser discutida no Congresso Nacional, notadamente naquelas relacionadas a questões econômicas e que envolvam alterações no texto constitucional, como é o caso da regulamentação do sistema financeiro”⁸⁷ (1995, p. 53-54). Para ele, “em condições políticas normais,

confederações, como a CNI [Confederação Nacional da Indústria] e a CNA [Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil], a entidade tem uma atuação de monitoramento preventivo, no qual seu *staff* técnico encaminha periodicamente relatórios a suas associadas sobre projetos em tramitação no Congresso que possam de algum modo afetar o setor financeiro. Na maioria dos casos, a atuação de *lobby* perante os congressistas da entidade depende da indicação, por parte de alguma de suas associadas, de que determinado projeto é de seu interesse, seja porque seu conteúdo é considerado favorável ou prejudicial ao setor” (KASAHARA, 2009, p. 16). Apesar disso tudo, a aprovação do tabelamento dos juros reais pela Assembléia Constituinte de 1987-1988 parece ter pego de surpresa as instituições financeiras.

⁸⁷ De acordo com Ademir Antonio Pereira Júnior, “o Poder Executivo tem alcançado proeminência na regulamentação do Sistema Financeiro, uma vez que pode alcançar, por meio dos órgãos da burocracia especializada, maior grau de rapidez e especificidade nas decisões. Ao mesmo tempo, o Poder Legislativo, que segundo a doutrina tradicional da separação de poderes é responsável pela elaboração das normas que inovam no mundo jurídico, tem sua atuação cada vez mais restrita nesse setor” (2007, p. 03). O Poder Executivo parece estar mesmo avançado sobre o Legislativo: em inúmeras oportunidades, Decretos e Medidas Provisórias têm feito as vezes de leis. Em 2004, por exemplo, Luiz Inácio Lula da Silva editou uma Medida Provisória que concedia foro privilegiado para o Presidente do Banco Central – à época, Henrique Meirelles, que, por anos a reio, trabalhou para o *BankBoston* (FERNANDES, 2015). A Constituição de 1988 determina, no *caput* seu artigo 62, que a adoção de Medidas Provisórias está condicionada à relevância e à urgência da questão regulada. Ademais, o mesmo dispositivo constitucional, em seu § 1º, inciso I, alínea b, veda sua edição sobre matéria relativa a processo penal. Ora, quer parecer que a concessão de foro privilegiado não revela urgência e que a matéria regulada tem íntima relação com processo penal. Apesar disso, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 3.290, o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional tal Medida Provisória. Não é à toa que Giorgio Agamben conclui que “o princípio democrático da divisão dos poderes hoje está caduco e que o poder executivo absorveu de fato, ao menos em parte, o poder legislativo. O Parlamento não é mais o órgão soberano a quem compete o poder exclusivo de obrigar os cidadãos pela lei: ele se limita a ratificar os decretos emanados do poder executivo. Em sentido técnico, a República não é mais parlamentar e, sim,

parece ser extremamente difícil que seja aprovada no Congresso Nacional qualquer legislação sem a interferência decisiva deste ator, especialmente se disser respeito a questões de política econômico-financeira (...)” (NEIVA, 1995, p. 155). A administração da máquina pública, o sem-número de cargos barganháveis à sua disposição, o acesso aos meios de comunicação e o quadro técnico capaz de elaborar complexos esboços de leis estariam entre as causas para uma tal proeminência (NEIVA, 1995, p. 54).

Tais “características especiais”, assevera Pedro Neiva, seriam capazes, ainda, de habilitá-lo para o “exercício de grande influência sobre o Judiciário” (1995, p. 155). Nove fora isso, “as dezenas de milhões de votos” conferidos ao Presidente da República – que, *no caso de leis ordinárias e complementares*, tem poder de veto⁸⁸ – também contribuiriam para tanto (NEIVA, 1995, p. 54). Não se deve olvidar, outrossim, que o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – “agências que por si só representam enorme capacidade de mobilização de recursos” – encontram-se, direta ou indiretamente, sob a influência do Poder Executivo (NEIVA, 1995, p. 155).

Estar-se-ia, aí, diante da inexistência de uma regulamentação abrangente do artigo 192 da Constituição de 1988, a antolhar uma *não-decisão*⁸⁹ (IANONI, 2010, p. 199). A concordar com uma tal ilação e a se manifestar especificamente sobre o § 3º do artigo 192 da Constituição de

governamental. E é significativo que semelhante transformação da ordem constitucional, que hoje ocorre em graus diversos em todas as democracias ocidentais, apesar de bem conhecida pelos juristas e pelos políticos, permaneça totalmente despercebida por parte dos cidadãos” (2004, p. 33). Em tempos globalizados, é preciso agir rápido: leis demandam muito tempo para serem editadas. O Estado passa, assim, segundo Carl Schmitt, a atuar em moldes empresariais: “(...) o tipo de pensamento econômico e técnico que hoje domina é incapaz de perceber uma idéia política. O Estado moderno parece ter realmente se tornado o que Max Weber vê nele: uma grande empresa” (2006, p. 73).

⁸⁸ É importante lembrar que as modificações da Constituição não passam pelo Presidente da República. Trata-se de atribuição vinculada apenas ao Congresso Nacional.

⁸⁹ De acordo com Pedro Neiva, “o método da não-decisão representa um complemento útil em relação ao decisional, a partir do momento em que se preocupa não apenas com as decisões concretas que são tomadas, mas também com os fatores que impedem que algumas questões que possam ser ameaçadoras aos interesses da elite sequer entrem na agenda política e, caso consigam entrar, não amadureçam ao ponto de provocarem uma decisão” (1995, p. 32).

1988, Pedro Neiva defende que “o dispositivo constitucional da limitação da taxa de juros em 12% não é cumprido por não interessar aos atores mais poderosos, os quais mobilizaram o *bias* – regras, procedimentos, instituições, valores – para impedir a sua implementação” (1995, p. 02).

O que *não se decide* também é por demais relevante⁹⁰.

⁹⁰ Há, hoje, em tramitação no Congresso Nacional, uma Proposta de Emenda Constitucional que objetiva reintroduzir a limitação outrora estampada no § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988. Seu autor, o Deputado Federal Vieira da Cunha, filiado ao Partido Democrático Trabalhista, afirma que é “inadmissível que o país continue a conviver com a usura institucionalizada” (PEC LIMITA JUROS REAIS A 12% AO ANO, 2014). De acordo com reportagem veiculada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, “o parlamentar considera a situação ainda mais grave porque ‘os bancos são grandes doadores das campanhas eleitorais presidenciais’. Como exemplo, ele cita números do financiamento das campanhas, constantes no site do Tribunal Superior Eleitoral, relativos à última campanha presidencial, de 2010. Pelos dados, o Itaú Unibanco doou R\$ 4 milhões de reais ao PT e outros R\$ 4 milhões ao PSDB, além de R\$ 1 milhão ao PV” (PEC LIMITA JUROS REAIS A 12% AO ANO, 2014). Na *justificação* da Proposta de Emenda Constitucional de Vieira da Cunha, lê-se que “tendo em vista a forte pressão das instituições financeiras, o legislador constituinte derivado revogou o § 3º do artigo 192 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 40, de 2003” e que “a presente Proposta de Emenda à Constituição é, pois, um resgate da vontade do legislador constituinte de 1988” (BRASIL, 2013, p. 03).

5. A VERDADE DO MERCADO.

5.1 KARL POLANYI E O SURGIMENTO DA MENTALIDADE DE MERCADO.

“Já tomaste um café com o mercado?” – perguntaria um cético.

“O mercado não existe: isso não passa de um *fetichê*” – diria um outro.

Se existe ou não de modo tão *personalizado*, tem-se, de qualquer sorte, falado muito nele⁹¹.

Karl Polanyi, por exemplo, dele trata bastante.

Para o sociólogo húngaro, dois são sentidos atuais do mercado: tanto o de um *lugar* – espaço em que, por exemplo, é possível adquirir alimentos frescos ou preparados – quanto o de um *mecanismo de oferta-procura-preço* – cuja marca *comercial* não se encontra necessariamente ligada “(...) a um local definido nem se restrinja à comercialização de alimentos” (2012, p. 183).

O primeiro desses sentidos é mais empírico que o segundo:

num caso, o fenômeno empírico é um local físico onde se encontraram grupos de pessoas para fazer trocas; no outro, trata-se de uma variante do comércio que funciona como um *mecanismo* específico. Este último também é um fato empírico, mas é intangível demais para se prestar com facilidade à investigação histórica; tem a natureza de um mero evento estatístico. Um mercado ou feira está ao alcance do arqueólogo, porém um mecanismo de mercado escapa da mais ágil das pás (POLANYI, 2012, p. 183-184).

Segundo Karl Polanyi, o mercado como *lugar* surgiu antes do mercado como *mecanismo competitivo do tipo oferta-procura*: “só 2 mil anos depois do primeiro mercado, considerado aqui como mecanismo facilitador da distribuição de cereais, no leste do Mediterrâneo, o sistema

⁹¹ Seria dado, aqui, traçar um paralelo com o que Michel Foucault diz a respeito da *existência* da *política* e da *economia*: “o que não existe como real, o que não existe como pertencente a um regime de verdadeiro e falso é esse momento, nas coisas de que me ocupo atualmente, que assinala o nascimento dessa bipolaridade dissimétrica da política e da economia. A política e a economia, que não são nem coisas que existem, nem erros, nem ilusões, nem ideologias. É algo que não existe e no entanto está inscrito no real, estando subordinado a um regime que demarca o verdadeiro e o falso” (2008a, p. 27).

autorregulador de mercados formadores de preço evoluiu na Europa ocidental e se espalhou por grande parte do globo”⁹² (2012, p. 184).

Karl Polanyi ressalta, ainda, que as instituições do mercado não são tão vetustas quanto a própria humanidade e que têm elas começos específicos na história (2012, p. 183). Ademais, continua, o pequeno comércio e o módico uso do dinheiro em comunidades mais simples não podem ser tidos por práticas de mercado: “o comércio e o dinheiro sempre estiveram entre nós”, “mas não o mercado, que é um fenômeno muito posterior” (2012, p. 183).

Foi a partir do século XVI que os mercados se tornaram mais numerosos e importantes: os próprios governos mercantilistas fizeram deles sua principal preocupação (POLANYI, 2000, p. 75). Mas não havia, no período, sinais de que “(...) os mercados passariam a controlar a sociedade humana” (POLANYI, 2000, p. 75). Na realidade, a regulamentação era severa e a própria idéia de um mercado autorregulável não medrava então (POLANYI, 2000, p. 75). Bem ao contrário: “as regulamentações e os mercados cresceram juntos” (POLANYI, 2000, p. 89).

Segundo Karl Polanyi,

na verdade, a justiça, a lei e a liberdade, como valores institucionalizados, surgiram pela primeira vez na esfera econômica como resultado da ação estatal. Nas condições tribais (...), não havia lugar para transações econômicas; os atos ocasionais de troca eram desestimulados como um perigo para a solidariedade tribal. Ao despontar a dominação territorial, o rei-deus substituiu o centro da vida comunitária, ameaçada com o enfraquecimento do clã. Ao mesmo tempo, um enorme avanço econômico tornou-se possível, e foi efetivamente obtido, com a ajuda do Estado: o rei-deus, fonte de justiça, legalizou as transações econômicas, antes

⁹² Eis o que Ludwig von Mises afirma a respeito do *automatismo* do mercado: “costuma-se falar, num sentido metafórico, das forças automáticas e anônimas que influenciam o ‘mecanismo’ do mercado. Ao empregar tais metáforas, as pessoas estão propensas a desconsiderar o fato de que os únicos fatores que dirigem o mercado e influenciam a formação de preços são as ações intencionais dos homens. Não há nenhum automatismo; existem apenas homens conscientes e que, deliberadamente, visam a atingir os objetivos que escolheram. Não existem misteriosas forças mecânicas; existe apenas a vontade humana de diminuir o desconforto. Não existe anonimato; existo eu e você e Paulo e Ana e todos os outros. E cada um de nós é tanto produtor como consumidor” (1987, p. 124).

proibidas como gananciosas e antissociais. (...). Normas legais se institucionalizaram na vida econômica (...). Cada um desses passos para introduzir o homem no âmbito da justiça, do direito e da liberdade resultou, originalmente, da ação organizadora do Estado no campo econômico (2012, p. 61).

A economia ocidental passou a ser controlada por mercados há pouco tempo – a rigor, apenas em “nossa época”⁹³ (POLANYI, 2000, p. 62). De fato, “a história e a etnografia conhecem várias espécies de economia, a maioria delas incluindo a instituição do mercado, mas elas não conhecem nenhuma economia anterior à nossa que seja controlada e regulada por mercados, mesmo aproximadamente” (POLANYI, 2000, p. 63).

Entre 1815 e 1845, o mercado passou a organizar os *próprios seres humanos* e a própria *terra* como matéria-prima (POLANYI, 2012, p. 52). Combinando-os, possibilitou sua compra e venda com fins lucrativos – ficção mercantil que, em um curto interregno, acabou por, com a

⁹³ Mais à frente, Karl Polanyi afirma, ainda, que “o papel desempenhado pelos mercados na economia interna de vários países, parece, foi insignificante até época recente (...)” (2000, p. 63) e que “(...) até nossa época os mercados nada mais eram do que acessórios da vida econômica” (POLANYI, 2000, p. 89).

⁹⁴ Ao tratar da “invenção social do ‘mercado’”, Robert Heilbroner segue as mesmas pegadas de Karl Polanyi: “os mercados sempre existiram, desde até onde chega nosso conhecimento da História. As Tábuas de Tell-el-Amarna mencionam um comércio ativo entre os faraós e os reis Levantinos, em 1400 a.C.: ouro e carros de guerra eram trocados por escravos e cavalos. Mas embora a idéia da troca deva ser quase tão antiga quanto o homem, assim como em relação à idéia do lucro, não devemos cometer o erro de concluir que o mundo inteiro tinha a propensão para negociar que tem o estudante americano do século vinte. Apenas a título de curiosidade, sabe-se que entre os maoris da Nova Zelândia não se pode indagar quanta comida um anzol para pescar um bonito vale, pois esse tipo de comércio jamais é feito e essa pergunta seria considerada ridícula. Em compensação, em algumas comunidades africanas é perfeitamente legítimo perguntar quantos bois vale uma mulher — troca esta que consideramos tão ridícula quanto os maoris consideram ridícula a troca de alimentos por anzóis (se bem que ainda existam entre nós remanescentes da tradição do dote, o que diminui o abismo que nos separa dos africanos). Mas os mercados, quer fossem trocas entre tribos primitivas cujos objetos eram casualmente espalhados pelo chão, quer fossem as fantásticas feiras ambulantes da Idade Média, não são o mesmo que o sistema de mercado. Isso porque o sistema de mercado não se trata apenas de uma troca de mercadorias: *é um mecanismo para sustentar e manter uma sociedade inteira*” (1996, p. 29).

identificação da economia com o mercado, transformar a sociedade humana (POLANYI, 2012, p. 52). Assim, “a dependência essencial do ser humano em relação à natureza e a seus semelhantes, para obter meios de subsistência, foi posta sob o controle dessa moderna criação institucional de poder superlativo, o mercado”, cujo desenvolvimento, a partir de um começo modesto, deu-se “da noite para o dia” (POLANYI, 2012, p. 52).

Uma certa *mentalidade de mercado* ganhou um destaque nunca dantes visto (POLANYI, 2012, p. 183)⁹⁵: transformados em mercadorias – “(...) *como se* tivessem sido produzidos para venda” –, o *salário* e a *renda* passaram a ser ofertados e procurados em mercados próprios. Isso era algo absolutamente novo, já que o trabalho e a terra sempre fizeram parte da *estrutura orgânica da sociedade*:

quando a terra era negociável, somente a determinação do preço, de modo geral, ficava por conta das partes; quando o trabalho estava sujeito a contratos, os salários costumavam ser fixados pelas autoridades. A terra obedecia ao costume da propriedade feudal, do mosteiro ou do município, submetida às limitações legais respeitantes aos direitos dos bens de raiz; o trabalho era regulado por leis contra a indigência e a vagabundagem, por estatutos de trabalhadores e artífices, leis sobre a pobreza e regulamentos corporativos [guildas] ou municipais. Todas as sociedades conhecidas por antropólogos e historiadores restringiam os mercados às mercadorias, no sentido estrito do termo (POLANYI, 2012, p. 212).

Ofertados como verdadeiras mercadorias, o *homem* e a *natureza* ficaram, a partir daí, à mercê do mercado⁹⁶ (POLANYI, 2012, p. 53).

Assomava, então, sob a batuta dessa *engenhoca institucional* dotada de uma força inaudita, a *economia de mercado* (POLANYI, 2012, p. 52) – “um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas

⁹⁵ Conforme Karl Polanyi, “a absorção da economia pelos conceitos de mercado foi tão completa, que nenhuma das disciplinas sociais pôde escapar de seus efeitos. Imperceptivelmente, elas foram transformadas em redutos de modos de pensamento economicistas” (2012, p. 61).

⁹⁶ Karl Marx não tem opinião diversa: “a economia nacional considera o trabalho abstratamente como uma coisa; o trabalho é uma mercadoria: se o preço é alto, a mercadoria é muito procurada; se é baixo, [a mercadoria] é muito oferecida” (2008, p. 35-36).

por mercados” (POLANYI, 2000, p. 89)⁹⁷. Nela, a produção e a distribuição de bens são confiadas a um mecanismo autorregulável (POLANYI, 2000, p. 89) – o que, em uma tal economia, impede, por parte do Estado, “(...) qualquer interferência no ajustamento dos preços às mudanças das condições do mercado – quer sejam preços de bens, trabalho, terra ou dinheiro” (POLANYI, 2000, p. 90).

Nada deve, portanto, ser *fixado* ou *regulado*: os preços, a demanda e a oferta não devem ser alvo de ações estatais – que hão de se restringir às “(...) políticas e às medidas que ajudem a assegurar a auto-regulação do mercado, criando condição para fazer do mercado o único poder organizador na esfera econômica” (POLANYI, 2000, p. 90-91).

Mas *não apenas* sobre a esfera econômica. A inclusão do trabalho e da terra no mecanismo de mercado acabou por “(...) subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado” (POLANYI, 2000, p. 93): a *sociedade mesma* se adaptou ao mercado (POLANYI, 2000, p. 237). De acordo com Karl Polanyi, “na prática, a economia passou a consistir em mercados, e o mercado envolveu a sociedade” (POLANYI, 2012, p. 52). Não foi de balde que, ao menos por algum tempo, o mercado se tornou “(...) a instituição fundamental da sociedade ocidental” (POLANYI, 2012, p. 184).

Tal influência foi tão acachapante que, em seu fastígio, redundou em uma nova espécie de *sociedade “econômica”*: a *sociedade de mercado*. Os seres humanos e os recursos da natureza passaram, então, a ser controlados por um mecanismo ao mesmo passo automático e institucional (POLANYI, 2012, p. 213). Segundo Karl Polanyi, “os ‘motivos econômicos’ reinaram supremos, num mundo próprio, e o indivíduo foi levado a neles calcar seus atos, sob pena de ser esmagado pelo mercado avassalador”⁹⁸ (POLANYI, 2012, p. 213). A lançar mão de

⁹⁷ Ludwig von Mises pinta a *economia de mercado* com as tintas da natureza: “a economia de mercado é um modo de agir, fruto da ação do homem sob a divisão do trabalho. Todavia, isto não significa que seja algo acidental ou artificial, algo que possa ser substituído por outro modo de agir qualquer. A economia de mercado é o produto de um longo processo evolucionário. É o resultado dos esforços do homem para ajustar sua ação, da melhor maneira possível, às condições dadas de um meio ambiente que ele não pode modificar. É, por assim dizer, a estratégia cuja aplicação permitiu ao homem progredir triunfalmente do estado selvagem à civilização” (1987, p. 32).

⁹⁸ Tal supremacia também é constatada por Louis Dumont: “não tenho necessidade de insistir: o econômico, como categoria maior, representa o ápice do individualismo e, como tal, tende a estar acima de tudo no nosso universo” (2000, p. 85).

categorica assertiva de Tönnies, o sociólogo húngaro propala que “*em vez de o sistema econômico enraizar-se nas relações sociais, estas passaram a se enraizar no sistema econômico*” (Apud POLANYI, 2012, p. 221). A sociedade se torna, assim, um singelo *acessório do mercado* (POLANYI, 2000, p. 77).

Vislumbra-se, aí, portanto, uma inversão, já que, a constituir unicamente uma função da ordem social (POLANYI, 2000, p. 92), “como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social (...)” (POLANYI, 2000, p. 89). A rigor, aduz Karl Polanyi, não se trata tão-só de uma simples *influência*: agora, a sociedade é, adaptando-se a ele (2000, p. 237), *determinada* pelo mecanismo de mercado (POLANYI, 2012, p. 220):

o Estado e o governo, o casamento e a criação dos filhos, a organização da ciência e da educação, da religião e das artes, a escolha da profissão, as formas de habitação, as configurações dos povoadamentos, a própria estética da vida privada, tudo tinha de se coadunar com o modelo utilitarista, ou, pelo menos, não interferir no funcionamento do mecanismo do mercado (POLANYI, 2012, p. 221).

Assim é que a “a sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis” (POLANYI, 2000, p. 77). Mas foi apenas na sociedade de mercado que “(...) o mecanismo econômico veio a ditar a lei” (POLANYI, 2012, p. 226). Nela, *radicalmente depreciado*, o pensamento político vê-se *eclipsado* (POLANYI, 2012, p. 59). Para os economistas, a política se tornou um *pequeno inconveniente* (POLANYI, 2012, p. 59). Do mesmo modo,

(...) a justiça e o direito, que se encarnavam na estrutura institucional das sociedades mais antigas, perderam força quando a sociedade se organizou de maneira mercantil. Os bens, a riqueza e a renda de um homem, assim como o preço de seus produtos, passaram a ser considerados “justos” somente quando nasciam no mercado; quanto ao direito, nenhuma lei tinha importância, na verdade, exceto as referentes à propriedade e aos contratos (POLANYI, 2012, p. 60).

Karl Polanyi assevera que um tal *solipsismo econômico* tem por estribo a crença de que os homens seriam naturalmente dados a *barganhas e a permutas*: seriam eles, todos, *homens econômicos* (POLANYI, 2000,

p. 63)⁹⁹. Dotado de uma psicologia de matiz capitalista, o homem primitivo – um *selvagem barganhador* – possuiria *predileção por ocupações lucrativas* (POLANYI, 2000, p. 63-64).

Disso decorreria a espontaneidade com que surgiriam os mercados (POLANYI, 2012, p. 58):

o comércio começaria a fluir, como que induzido pela força da gravidade, e criaria fontes de bens, organizadas em mercados, a menos que os governos conspirassem para deter os fluxos e drenar os recursos. Com a aceleração do escambo, surgiria o dinheiro. Tudo seria arrastado para o redemoinho das trocas, a menos que moralistas arcaicos iniciassem uma grita contra o lucro, ou que déspotas não esclarecidos dilapidassem a moeda (POLANYI, 2012, p. 58).

Seria, pois, absolutamente *natural* que a sociedade mesma fosse um *reflexo* do mercado.

5.2 A LITTLE LESS CONVERSATION AND A LITTLE MORE ACTION: PIERRE ROSANVALLON A TRATAR DO RETORNO AO CONCRETO PROPOSTO PELOS LIBERAIS.

No século XVIII, a *instituição do social* deixou de ser, nas plagas ocidentais, a grande preocupação. Seu lugar foi tomado pela *regulação*

⁹⁹ Robert Heilbroner também disserta a tal respeito: “pode nos parecer esquisito que a idéia de lucro seja relativamente moderna; fomos ensinados a acreditar que o homem é uma criatura essencialmente aquisitiva e que, deixada por conta própria, ela irá agir como qualquer comerciante respeitado agiria. A motivação-lucro, dizem-nos constantemente, é tão velha quanto o próprio homem. Mas não é. A motivação-lucro como a conhecemos é tão velha quanto o ‘homem moderno’. Mesmo hoje a noção de lucro pelo próprio lucro é estranha para uma grande parte da população do mundo e tornou-se notável pela ausência na maior parte da História registrada (...) Não só a idéia de lucro não é tão universal como às vezes supomos, como também a sanção social do lucro tem um desenvolvimento ainda mais moderno e restrito. Na Idade Média, a Igreja ensinava que não era cristão ser mercador, e por trás desse ensinamento havia uma perturbadora fermentação na sociedade. No tempo de Shakespeare, o objetivo da vida para o cidadão comum, para todos de fato menos para a nobreza, não era melhorar a situação de vida, mas sim apenas mantê-la. Mesmo para os nossos antepassados Peregrinos, a idéia de que o lucro podia ser uma tolerável – ou mesmo útil – finalidade na vida pareceria pelo menos uma doutrina do demônio” (HEILBRONER, 1996, p. 26-27).

do social. Arrostava-se, então, um retorno à *política concreta*: eis o diagnóstico de Pierre Rosanvallon (2002, p. 41).

O palco de tal viragem foi sobretudo a Inglaterra, que já vivia, então, sob a batuta de uma monarquia constitucional (ROSANVALLON, 2002, p. 47). Politicamente mais estáveis que os franceses¹⁰⁰, os britânicos trataram de, enunciando um deslocamento típico da filosofia oitocentista, ocupar-se do *funcionamento* mesmo da sociedade (ROSANVALLON, 2002, p. 49).

Um tal *retorno ao mundo concreto* – aquele em que *a necessidade assume a força de lei* – demandaria, na lição de David Hume, a substituição do político pelo econômico: as idéias abstratas que fundavam o contratualismo já não respondiam a coisa alguma (ROSANVALLON, 2002, p. 49-50). Os fundamentos da sociedade já não poderiam ser encontrados na política, mas na economia (ROSANVALLON, 2002, p. 62) – que, encarada como verdadeira filosofia, daria conta dos problemas da regulação do social (ROSANVALLON, 2002, p. 55-56).

O mercado¹⁰¹ ganha, em tal contexto, grande importância (ROSANVALLON, 2002, p. 61). Sua mão invisível¹⁰² “permite pensar uma sociedade sem centro, abolir *praticamente* a distinção entre interior e exterior, entre o indivíduo e a sociedade” (ROSANVALLON, 2002, p. 61). Isso porque seus mecanismos, “substituindo os procedimentos dos compromissos recíprocos do contrato, permitem, com efeito, pensar a sociedade biologicamente e não mais politicamente (mecanicamente)” (ROSANVALLON, 2002, p. 61).

Sob tal perspectiva, “o mercado constitui (...) uma lei reguladora da ordem social sem legislador”: “a lei do valor regula as relações de trocas entre as mercadorias, e as relações entre as pessoas são entendidas

¹⁰⁰ À época, a França ainda andava às voltas com a monarquia absoluta – o que inspirava a medrança de toda uma crítica ao despotismo (ROSANVALLON, 2002, p. 47).

¹⁰¹ Note-se: Pierre Rosanvallon parece falar *indistintamente* de *economia* e *mercado*: como se, à época, uma *economia de mercado* já açambarcasse todo o universo econômico.

¹⁰² De acordo com Alain Supiot, “foi, claro, entre os próprios economistas que o paradigma do mercado floresceu, mas sua influência se estende hoje ao conjunto das ciências sociais. A quem se põe em busca das leis ocultas que regem o mundo, a Mão Invisível do mercado é estendida toda aberta. Na história do pensamento econômico, é ela, de fato, que manifesta a ‘sabedoria da natureza’, ou seja, a permanência das leis. Como a linguagem, o mercado se apresenta, de fato, como um sistema de regras inconscientes que governam espontaneamente as relações entre os homens” (2007, p. 80).

como relações entre mercadorias, sem nenhuma intervenção exterior” (ROSANVALLON, 2002, p. 61). A sociedade mesma é vista, portanto, como um mercado econômico (ROSANVALLON, 2002, p. 63).

Conquanto tal movimento de *virada para o concreto* tenha se dado sobretudo na Inglaterra, a França também o vivenciou: o apego à terra dos fisiocratas – dentre os quais Mirabeau, que, certa feita, afirmou que “toda a política parte de um grão de trigo” (*Apud* ROSANVALLON, 2002, p. 65) – manifestava, antes de tudo, a vontade de retornar à realidade econômica (ROSANVALLON, 2002, p. 65):

(...) a terra simboliza o enraizamento da vida social no subsolo das necessidades, enquanto a filosofia política não oferece mais pontos de referência estáveis e seguros. Só assim, parece-nos, pode-se compreender a constatação de Voltaire quando escreve: “Cerca de 1750, a nação, farta de versos, tragédias, comédias, óperas, romances, histórias romanescas, reflexões morais mais romanescas ainda e de disputas teológicas sobre a graça e as convulsões, se pôs a raciocinar sobre os grãos” (ROSANVALLON, 2002, p. 65).

Os fisiocratas almejavam “(...) *radicalizar ao extremo* a inversão das relações entre a economia e a política (...)” (ROSANVALLON, 2002, p. 65). Honoré Mirabeau – cujas manifestações são, o mais das vezes, assaz contundentes – afirmava que os homens são governados pelas coisas (ROSANVALLON, 2002, p. 65)¹⁰³. François Quesnay tinha o propósito de lançar as bases de uma ciência que envolvesse de um só golpe os homens e as coisas (ROSANVALLON, 2002, p. 65). A propor a *racionalização absoluta* da política, ambos abolem-na: “para eles, não se trata da questão do equilíbrio entre a política e a economia, é verdadeiramente em termos de fusão e de separação que eles pensam” (ROSANVALLON, 2002, p. 65).

Essa íntima relação entre os mundos físico, moral e social levou os fisiocratas a propalarem a inexistência de diferenças entre os direitos natural e positivo. François Quesnay, por exemplo, afirmava que as leis positivas nada mais são que comentários às leis naturais. É justamente em razão disso que o governo deve se reduzir a tais normas da ordem física

¹⁰³ Na verdade, o próprio termo *fisiocracia* significa governo da *natureza das coisas*.

– que, segundo Mercier de la Rivière, “(...) é uma ordem absoluta, uma ordem imutável da qual só podemos nos afastar com prejuízo” (*Apud* ROSANVALLON, 2002, p. 66-67).

Os acólitos da fisiocracia defendem que, feito sentinelas, os governantes devem ser, pura e simplesmente, guardiões da ordem natural: sua função precípua é “(...) vigiar para que a política não desperte, confissão implícita do fato de que ela está, a cada instante, pronta para desencadear” (ROSANVALLON, 2002, p. 70). De um tal modo, não lhes incumbe exercer o poder político, mas, ao contrário, primar pelo seu desaparecimento absoluto (ROSANVALLON, 2002, p. 70).

Para os fisiocratas, portanto, “(...) são as leis da ordem natural, e não o soberano, que devem governar”, competindo ao governo “apagar-se atrás delas” (ROSANVALLON, 2002, p. 101). François Quesnay, por exemplo, propala que a autoridade soberana “não deve se sobrepor à ordem natural da sociedade” (ROSANVALLON, 2002, p. 101). Não foi de balde que teria ele dito a Luís XV – de quem, aliás, era médico – que, no trono, *nada faria*: as *leis mesmas* se encarregariam de governar a nação (ROSANVALLON, 2002, p. 100).

Anne Turgot dele não discorda:

o que deve fazer a verdadeira política (...) é se deixar levar pelo curso da natureza e do comércio (...) sem pretender dirigi-lo por exclusões, proibições, ou pretensos encorajamentos, porque para o dirigir sem se desordenar muito e sem prejudicar a si mesma, precisaria poder seguir todas as variações das necessidades, dos interesses e da indústria dos homens, precisaria reconhecê-las com detalhes que são fisicamente impossíveis de se obter, e sobre as quais o governo mais hábil, mais ativo, mais preocupado com o detalhe, se arriscará sempre, pelo menos, a cometer meio engano. E, se tivesse essa multidão de conhecimentos sobre todos esses detalhes, que é impossível reunir, o resultado seria deixar as coisas irem precisamente como vão por si mesmas, somente pela ação dos interesses dos homens animados e equilibrados pela livre concorrência (*Apud* ROSANVALLON, 2002, p. 103).

Um tantinho mais abrangente, mas no mesmo sentido, François Quesnay, “em sua *Filosofia Rural*, diz ainda que a maioria dos males provém do fato de se ignorar que o mundo anda sozinho” (CORAZZA, 1986, p. 18).

Diversamente dos fisiocratas, Adam Smith “não é (...) o pensador da redução da vida social à econômica”: “é mais profundamente o que *estende* a sociedade ao econômico, pensando filosoficamente a identidade da vida econômica e da filosofia moral” (ROSANVALLON, 2002, p. 75). Sua virada remete “(...) à compreensão econômica da política e de toda a vida social” (ROSANVALLON, 2002, p. 76). Pierre Rosanvallon assevera que, para o autor de *A Riqueza das Nações*, a economia dá conta, ela própria, de resolver tanto a *questão do político* quanto a *regulação do social* (ROSANVALLON, 2002, p. 76).

O economista escocês “(...) concebe as relações entre os homens como relações entre mercadorias” (ROSANVALLON, 2002, p. 87). A sociedade mesma é um grande mercado – que faz as vezes de um verdadeiro mecanismo de organização social (ROSANVALLON, 2002, p. 87). Adam Smith “(...) pensa a economia como fundamento da sociedade e o mercado como operador da vida social” (ROSANVALLON, 2002, p. 87)¹⁰⁴. Pierre Rosanvallon nele vê “uma recusa global do político”:

não é mais a política, o direito e o conflito que devem governar a sociedade, mas sim o mercado. O mercado não é, portanto, de acordo com essa perspectiva, reduzido à condição de simples instrumento técnico de organização da atividade econômica, porque adquire um sentido muito mais profundamente sociológico e político. Desse ponto de vista, Adam Smith é menos o pai fundador da economia política que o teórico do definhamento da política. Não é um economista que faz filosofia, é um filósofo que se torna economista no movimento de realização da sua filosofia. Smith é

¹⁰⁴ Apesar disso, para Adam Smith, compete ao Estado construir e preservar, de maneira ativa, o mercado (ROSANVALLON, 2002, p. 104-105). Daí ter o soberano de assumir três deveres: “1. Deve defender a sociedade de todo ato de violência ou de invasão por parte de outras sociedades independentes. 2. Deve proteger, tanto quanto possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da sociedade por meio de uma administração exata da justiça. 3. Deve erigir e manter certas obras públicas e instituições de que o interesse privado não se ocuparia jamais, na medida em que não permitem um lucro suficiente” (*Apud* ROSANVALLON, 2002, p. 104). Ludwig von Mises também não abre mão do Estado: “a economia de mercado não pode dispensar um poder de polícia que salvguarde seu funcionamento normal, através da ameaça ou da aplicação de violência contra os perturbadores da paz” (1987, p. 142).

um anti-Rousseau por excelência (ROSANVALLON, 2002, p. 10).

É a partir daí, assevera Pierre Rosanvallon, que devem ser compreendidos os incontáveis encômios à *comercial society* levados a cabo por uma série de autores novecentistas: elogios que veiculam a idéia de mercado como um “*modelo político* alternativo” (2002, p. 10). Já não pode mais haver uma autoridade formal e hierárquica a expedir comandos: “o mercado opõe a possibilidade de um tipo de organização e de tomada de decisão amplamente dissociados de qualquer forma de autoridade” (ROSANVALLON, 2002, p. 10). A vontade dos indivíduos e mesmo os governantes não tem nada que ver com seus ajustes automáticos e com suas transferências e retribuições (ROSANVALLON, 2002, p. 10).

As autoridades dominadoras de antanho dão lugar, assim, aos mecanismos neutros do mercado, que possibilitam a livre manifestação da harmonia natural dos interesses (ROSANVALLON, 2002, p. 11)¹⁰⁵. Despersonalizado, o mercado “visa erigir o poder de uma mão invisível, neutro por natureza (...)” (ROSANVALLON, 2002, p. 11). Ele é o responsável, por exemplo, pela formação dos preços: estribado nas ações de indivíduos que buscam unicamente a realização de seus próprios interesses e sem qualquer direção central, seu sistema funciona, segundo Milton Friedman, mavidosamente (ROSANVALLON, 2002, p. 12). Sob uma tal perspectiva, “a harmonia natural dos interesses basta para regular a marcha do mundo; a mediação política entre os homens é considerada como inútil, até mesmo nociva” (ROSANVALLON, 2002, p. 256).

Tudo gira em torno da *autorregulação do mercado*, que, em Adam Smith, “(...) gera um aprovisionamento organizado para a sociedade” (HEILBRONER, 1996, p. 57):

a conseqüência notável é que o mercado é seu próprio guardião. Se a produção, se o preço ou se algum tipo de remuneração sai de seus níveis socialmente organizados, forças entram em ação para trazê-los de volta ao seu lugar. Daí deriva um curioso paradoxo: o mercado, que é o auge da liberdade econômica individual, é também o mais

¹⁰⁵ “Essa postura liberal de Smith contrapõe-se, antes de tudo, ao mercantilismo, que defendia uma acentuada intervenção estatal na economia. Smith propõe-se a combater a legislação mercantil, porque esta se tornara prejudicial ao desenvolvimento da atividade econômica capitalista. Para tanto, procura fundamentar seu liberalismo econômico numa suposta harmonia natural entre o interesse individual e o interesse social” (CORAZZA, 1986, p. 23).

severo capataz de tudo. Pode-se apelar para as regras de planejamento ou conseguir a dispensa de um ministro, mas não existe apelo, não existe dispensa contra e para as pressões do mecanismo do mercado. Portanto, a liberdade econômica é muito mais ilusória do que pode parecer. Pode-se tudo quando se agrada ao mercado. Mas quando se faz algo que o mercado desaprova, o preço da liberdade individual é a ruína econômica (HEILBRONER, 1996, p. 57).

Onipotente, “o mercado comanda tudo; por si só coloca em ordem todo o sistema social, dando-lhe sentido e significado” (MISES, 1987, p. 17) com o apoio de uma *mão invisível* que, de forma natural, orienta os interesses e as paixões particulares na direção mais benéfica para o conjunto da sociedade (HEILBRONER, 1996, p. 54). *Ponto focal*, é para ele que “(...) convergem e de onde se irradiam as atividades dos indivíduos” (MISES, 1987, p. 17) – que, na qualidade de *consumidores*, desempenham o papel de *soberanos*¹⁰⁶ (MISES, 1987, p. 40).

Tal idéia de mercado está fundada na recusa de toda e qualquer soberania absoluta (ROSANVALLON, 2002, p. 13). É isso que Ludwig von Mises expressa ao aduzir que “cada passo do governo, além das suas funções essenciais de proteção do tranquilo funcionamento da economia de mercado (...), é um passo a mais no caminho que conduz diretamente

¹⁰⁶ “Os consumidores determinam, em última instância, não apenas os preços dos bens de consumo, mas também os preços de todos os fatores de produção. Determinam a renda de cada membro da economia de mercado. São os consumidores e não os empresários que basicamente pagam os salários ganhos por qualquer trabalhador, pela glamorosa artista de cinema, ou pela faxineira. Cada centavo gasto pelos consumidores determina a direção de todos os processos de produção e os detalhes de organização de todas as atividades mercantis. Este estado de coisas foi bem descrito ao se denominar o mercado uma democracia na qual cada centavo dá direito a um voto. Seria mais correto dizer que uma constituição democrática é um dispositivo que concede aos cidadãos, na esfera política, aquela mesma supremacia que o mercado lhes confere na sua condição de consumidores” (MISES, 1987, p. 42). E o economista austríaco prossegue: “é verdade que, no mercado, os vários consumidores não têm o mesmo direito de voto. Os ricos dispõem de mais votos que os cidadãos mais pobres. Mas essa desigualdade é, em si mesma, o resultado de um processo eleitoral anterior. Ser rico, numa autêntica economia de mercado, é o resultado do sucesso em conseguir atender melhor os desejos do consumidor. Um homem rico só pode preservar sua fortuna se continuar a servir o consumidor da maneira mais eficiente” (MISES, 1987, p. 42).

a um sistema totalitário, no qual não haja liberdade alguma” (1987, p. 62). A liberdade política supostamente garantida pelas leis nada é sem a liberdade econômica pelo mercado proporcionada¹⁰⁷ (MISES, 1987, p. 69):

nenhum governo e nenhuma lei civil podem garantir ou propiciar um clima de liberdade, a não ser pela defesa e sustentação das instituições fundamentais em que se baseia a economia de mercado. Governo significa sempre coerção e compulsão e, por necessidade, é o oposto de liberdade. O governo é um garantidor da liberdade e só é compatível com a liberdade se seu campo de ação é adequadamente restringido à preservação do que chamamos de liberdade econômica. Onde não há economia de mercado, as provisões constitucionais e legais, por melhor intencionadas que sejam, permanecem como letra morta (MISES, 1987, p. 66-67).

Não há e não pode haver, pois, nenhum grande senhor dos homens e das coisas que, com seu poder pessoal, ligue os indivíduos (ROSANVALLON, 2002, p. 13)¹⁰⁸. Eis, aí, a base do liberalismo – a

¹⁰⁷ “O *habeas corpus* e a instituição do júri são uma impostura se, a pretexto de conveniência econômica, a autoridade tiver o poder necessário para deportar para o polo ártico ou para o deserto qualquer cidadão que lhe desagrade, condenando-o a ‘trabalhos forçados’ por toda a vida. A liberdade de imprensa é um mero subterfúgio, se a autoridade controla as gráficas e as usinas de papel. E também o são todos os demais direitos do homem” (MISES, 1987, p. 69). No mesmo sentido: “(...) nada é menos importante para a compreensão dos efeitos econômicos de uma determinada medida do que sua aceitação ou rejeição por alguma teoria jurídica” (MISES, 1977, p. 17). Ou ainda: “a jurisprudência, a ciência política e o ramo científico da política não podem oferecer quaisquer informações que possam ser usadas para uma decisão no que diz respeito aos prós e contras de uma determinada diretriz política. Não importa que esse pró ou aquele contra correspondam a alguma lei ou documento constitucional, mesmo que este seja tão venerável e famoso como a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte. A legislação do homem, quando se mostra inadequada para suas finalidades, deve ser mudada” (MISES, 1977, p. 17).

¹⁰⁸ Sob tal ponto de vista, o soberano não *poderia* e não *deveria* orientar os indivíduos: “é esta a justificativa que utiliza Smith na célebre passagem em que desobriga o governo de assumir um dever para o qual não teria competência: ‘conseqüentemente, uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe--se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da

cultura (ROSANVALLON, 2002, p. 16) cuja aversão a uma totalidade preexistente “faz da *despersonalização do mundo* a condição para o progresso e para a liberdade” (ROSANVALLON, 2002, p. 13-14).

5.3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA SOB O PONTO DE VISTA DE LUDWIG VON MISES.

De acordo com Pierre Rosanvallon, a idéia de mercado se tornou, principalmente ao longo do século XIX, um “princípio de organização social” marcado pelo “definhamento da política” e pela “substituição do governo dos homens por uma administração das coisas” (ROSANVALLON, 2002, p. 17). A partir de então, a ninguém seria dado “eximir-se da lei do mercado” (MISES, 1987, p. 117)¹⁰⁹: “o mercado – essa maravilhosa máquina social – tomaria conta das necessidades da sociedade *desde que fosse deixado em paz consigo mesmo*, e as leis da evolução se encarregariam de levar a sociedade até a prometida recompensa” (HEILBRONER, 1996, p. 66-67).

É preciso *deixá-lo em paz* “(...) para encontrar seus níveis naturais de preços, de salários, de lucros e de produção; seja o que for que interfira com o mercado, irá fazê-lo à custa da verdadeira riqueza da nação” (HEILBRONER, 1996, p. 68-69): não é dado ao tradicional soberano – justamente aquele que “não conhecia restrições dentro das fronteiras do território sob sua soberania” (MISES, 2010, p. 44) – determiná-los. Se, certa feita, ele poderia, no campo social, fazer o que lhe desse na veneta, a ciência econômica mostrou-lhe que isso já não é mais possível (MISES, 2010, p. 45). Já não há mais lugar, então, para a arbitrariedade de indivíduos na formação dos preços, “que passam a ser percebidos como o resultado necessário e inequívoco da interação das forças do mercado: (...)”

justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas. O soberano fica totalmente desonerado de um dever que, se ele tentar cumprir, sempre o deverá expor a inúmeras decepções e para essa obrigação não haveria jamais sabedoria ou conhecimento humano que bastassem: a obrigação de superintender a atividade das pessoas particulares e de orientá-las para as ocupações mais condizentes com o interesse da sociedade’ (Smith, 1983, v.2, p. 147)” (CORAZZA, 1986, p. 26-27).

¹⁰⁹ “A descoberta dessas inexoráveis leis do mercado foi uma das maiores conquistas da mente humana. Lançou as bases para o desenvolvimento da sociologia liberal, deu origem ao liberalismo e, por consequência, à cultura e à economia modernas” (MISES, 2010, p. 44).

cada desvio do preço ‘natural’ libera forças que tendem a trazer o preço de volta a sua posição ‘natural’” (MISES, 2010, p. 45).

Governante algum pode, ao seu mero talante, alterar os preços sem que a cooperação social mesma seja perturbada (MISES, 2010, p. 45). Não lhe é proibido estabelecê-los e punir quem os desobedeça: “mas não conseguirá dessa maneira atingir os objetivos que pretendia”, já que “sua intervenção é apenas mais um dado afetando o mercado, e seus efeitos ocorrerão como o determinam as inexoráveis leis do mercado” (MISES, 2010, p. 45). É assaz provável que, em um tal caso, o feitiço se volte contra o feiticeiro: “muito provavelmente o governo não ficará satisfeito com esses efeitos e muito provavelmente os irá considerar, quando surgirem, como algo menos desejável do que a situação que pretendia melhorar” (MISES, 2010, p. 45). Intervenções dessa espécie são, pois, de todo inúteis, ineficazes, prejudiciais, absurdas e ilógicas (MISES, 2010, p. 45).

Não há alternativa: “as forças que atuam no mercado se revelarão mais fortes do que o poder da autoridade” (MISES, 2010, p. 50). Então, das duas, uma – ou o governante “aceita o mercado e suas leis como são, ou tenta substituir a economia de mercado por um sistema sem mercado, ou seja, pelo socialismo” (MISES, 2010, p. 50).

Apesar de ser possível ao mercado se ajustar a medidas pontuais, a situação é diferente no caso de serem estabelecidas medidas com o propósito de tabelar preços, salários e juros por valores diferentes daqueles que teriam se o mercado não estivesse sendo obstruído. Se forem medidas com o objetivo de eliminar os lucros, a economia de mercado será paralisada. Não apenas desviariam a produção dos caminhos que conduzem a uma maior, melhor e mais eficiente satisfação dos desejos dos consumidores; além disso, causariam dispêndio de capital e mão de obra e criariam uma situação de permanente desemprego em massa. Podem até, num primeiro momento, dar origem a uma expansão artificial da economia, mas trazem na sua esteira uma inevitável depressão. A economia de mercado vira um caos (MISES, 2010, p. 101-102).

A favorecer pequenos grupos ou apenas uns poucos indivíduos, a intervenção – “a norma restritiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem

estes meios de uma forma diferente da que empregariam”¹¹⁰ (MISES, 1987, p. 18) – paralisa o funcionamento do mercado e acaba por destruí-lo (MISES, 2010, p. 46-101)¹¹¹.

5.4 O MERCADO DEVE *DIZER A VERDADE*: MICHEL FOUCAULT E A GOVERNAMENTALIDADE LIBERAL.

Até meados do século XVIII, a razão governamental via-se *externamente limitada* pelo direito: era sobretudo a lei que estabelecia os limites do soberano: “não ultrapassarás esta linha, não desconsiderarás este direito, não violarás esta liberdade fundamental” (FOUCAULT, 2008a, p. 17).

Mas esse quadro de “aparência penal que o direito público ainda tinha nos séculos XVI e XVII” ganhou novas tintas. Dali em diante, “não é ao abuso da soberania que se vai objetar, é ao excesso de governo” (FOUCAULT, 2008a, p. 18): “toda a questão da razão governamental crítica vai girar em torno de como não governar demais” (FOUCAULT, 2008, p. 18). Uma limitação *interna* ganhou destaque, naqueles idos, por meio da economia política – *instrumento intelectual* que “possibilitou assegurar a autolimitação da razão governamental” (FOUCAULT, 2008a, p. 19).

Diversamente do pensamento jurídico sedimentado no decorrer dos séculos XVI e XVII, a economia política não se desenvolveu fora da

¹¹⁰ É importante notar que, para Ludwig von Mises, “medidas que são tomadas com o fim de preservar e assegurar a propriedade privada não são propriamente intervenções. Isso é tão evidente que dispensa maiores explicações, muito embora não seja totalmente redundante, visto que o problema em questão é frequentemente confundido com o do anarquismo” (1977, p. 15).

¹¹¹ “Na vigência ideal das leis do mercado, oferta e demanda coincidem. No momento em que o governo decreta um preço mais baixo, a demanda passa a ser maior, e a oferta continua inalterada. Consequentemente o suprimento existente não será suficiente para atender à demanda pelo preço fixado. Parte da demanda deixará, então, de ser atendida. O mecanismo do mercado, que normalmente aproxima demanda e oferta pelas mudanças de preços, para de funcionar. Os consumidores que querem pagar o preço oficial ficam de mãos vazias, porque os primeiros compradores ou aqueles que conheciam pessoalmente os vendedores terão comprado o estoque inteiro. Assim, se o governo quiser evitar as consequências de sua própria intervenção – que, afinal, são exatamente o contrário do que pretendia – deve lançar mão do racionamento como medida complementar ao controle de preços e de ordens de liberação dos estoques. Dessa forma, é o governo que vai determinar a quantidade de um produto que pode ser vendida para cada comprador, ao preço tabelado” (MISES, 1977, p. 23).

razão de Estado. A ter por propósito o enriquecimento e a prosperidade do Estado – isso com o crescimento simultâneo da população e de seus meios de subsistência –, ela medrou em seu próprio âmbito e, “pelo menos em primeira instância”, não objetivava limitá-la (FOUCAULT, 2008a, p. 19).

Dando de ombros para isso, a economia política “(...) reflete sobre as próprias práticas governamentais, e ela não interroga essas práticas governamentais em termos de direito para saber se são legítimas ou não” (FOUCAULT, 2008a, p. 20-21). Ela não se pergunta

o que é que autoriza um soberano a cobrar impostos?, mas simplesmente: quando se cobra um imposto, quando se cobra esse imposto nesse momento dado, de tal categoria de pessoas ou de tal categoria de mercadorias, o que vai acontecer? Pouco importa ser esse direito legítimo ou não, o problema é saber quais efeitos ele tem e se esses efeitos são negativos. É nesse momento que se dirá que o imposto em questão é ilegítimo ou que, em todo caso, não tem razão de ser. Mas é sempre no interior desse campo da prática governamental e em função dos seus efeitos, não em função do que poderia fundá-la em direito, que a questão econômica vai ser colocada: quais são os efeitos reais da governamentalidade ao cabo do seu exercício?, e não: quais são os direitos originários que podem fundar essa governamentalidade¹¹² (FOUCAULT, 2008a, p. 21).

¹¹² Eis o que Michel Foucault toma por *governamentalidade*: “(...) com esta palavra quero dizer três coisas: 1 – o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. 2 – a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes. 3 – resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado. Afinal de contas, o Estado não é mais do que uma realidade composta e uma abstração mistificada, cuja importância é muito menor do que se acredita. O que é importante para nossa modernidade, para nossa atualidade, não é tanto a

A economia política não descobre, assim, direitos naturais que antecedem a governamentalidade, mas uma naturalidade do governo mesmo: a natureza “corre sob, através, no próprio exercício da governamentalidade” (FOUCAULT, 2008a, p. 22). Daí que, sob pena de se verem em maus lençóis, os governantes sempre haverão de respeitar as “leis estabelecidas por essa naturalidade” (FOUCAULT, 2008a, p. 22). Caso as não sigam – o que só podem fazer se, *ignorantes*, não as conhecerem –, eles enfrentarão “consequências negativas” (FOUCAULT, 2008a, p. 22-23). Vislumbra-se, em um tal movimento, a substituição da *legitimidade* pelo *sucesso* e da *ilegitimidade* pelo *fracasso*¹¹³ (FOUCAULT, 2008a, p. 23).

Forma-se, assim¹¹⁴, um novo *regime de verdade* em que, teoricamente estribado na economia política, a *autolimitação* do governo

estatização da sociedade mas o que chamaria de governamentalização do Estado” (1992, p. 171).

¹¹³ A lançar glosas sobre a tese de Michel Foucault, Geoffroy de Lagasnerie assevera que “quando analisamos as práticas governamentais, a atividade rotineira consiste em indagar se elas são ‘legítimas’ ou não, se a ação de Estado tem um fundamento legal. Ora, a economia política, por sua vez, concebeu um novo modo de problematização. Ela examina as práticas governamentais ‘do lado de seus efeitos’” (2013, p. 138).

¹¹⁴ Michel Foucault não procura saber ou estudar *como* o mercado se transformou nesse lugar de *verificação*. Isso, a rigor, seria desnecessário: “(...) não creio que seja necessário buscar – e, por conseguinte, não creio que se possa encontrar – a causa da constituição do mercado como instância de verificação. O que seria preciso fazer se quiséssemos analisar esse fenômeno, absolutamente fundamental, a meu ver, na história da governamentalidade ocidental, essa irrupção do mercado como princípio de verificação, [seria] simplesmente efetuar, relacionando entre si os diferentes fenômenos que eu evocava há pouco, a inteligibilização desse processo, mostrar como ele foi possível... Isto é, não se trata de mostrar – o que de todo modo é uma tarefa inútil – que ele teria sido necessário, tampouco que é um possível, um dos possíveis num campo determinado de possíveis. Digamos que o que permite tornar inteligível o real é mostrar simplesmente que ele foi possível. Que o real é possível: é isso a sua inteligibilização” (2008a, p. 46-47). É de uma *genealogia* que Michel Foucault está a tratar: “nessa perspectiva, recusando-se a se instalar na profundidade, a genealogia afasta as noções de origem última, verdades imutáveis, processos fatais, etc. Elas são como fantasmas que sugam a atenção dos historiadores e simplesmente os impedem de ver aquilo que de fato se manifesta no fluxo dos acontecimentos. Atém-se, então, ao jogo das significações aí postas, para encontrar desvios, anomalias, sintomas, etc. Examina a trama das vontades e poderes, os quais freqüentemente se expressam por disfarces nos episódios significativos” (PRADO, 2010, p. 08).

ganha espaço (FOUCAULT, 2008a, p. 41). O diálogo entre Jean-Baptiste Colbert e o comerciante Le Gendre ilustra bem a virada: questionada pelo Ministro de Estado de Luís XIV sobre o que poderia ser feito em benefício de sua categoria, o mercador teria respondido: “deixai-nos fazer” (FOUCAULT, 2008a, p. 28) – o famigerado *laissez faire* que o marquês d’Argenson reputará ser “o princípio essencial que todo governo deve respeitar, deve seguir em matéria econômica”¹¹⁵¹¹⁶ (FOUCAULT, 2008a, p. 28). Doravante, o governante sempre haverá de se perguntar o seguinte: “será que governo bem no limite desse demais e desse pouco demais, entre esse máximo e esse mínimo que a natureza das coisas fixa para mim, quero dizer, as necessidades intrínsecas às operações de governo?” (FOUCAULT, 2008a, p. 26).

Essa nova racionalidade governamental – aquela em que o governante *aceita, quer, projeta e calcula que não se deve mexer em nada* – não é senão o *liberalismo*, que, em um sentido assaz amplo, pauta-se pelo “princípio de que deve haver em algum lugar uma limitação do governo, que não seja simplesmente um direito externo” (FOUCAULT, 2008a, p. 28). É ele a prática que “consiste em limitar ao máximo as formas e domínios de ação do governo” e que se atribui “limites

¹¹⁵ A confirmar que, partir de meados do século XVIII, governar demais passou a ser um problema, o Primeiro-Ministro do Reino Unido entre 1721 e 1742, Robert Walpole, por exemplo, propalava que pautava seu governo pela máxima *quieta non movere: não se deve tocar no que está quieto* (FOUCAULT, 2008a, p. 03).

¹¹⁶ John Maynard Keynes esclarece que, “tradicionalmente, a máxima *laissez-nous faire* é atribuída à frase que o comerciante Legendre dirigiu a Colbert, por volta do fim do século XVII. Mas, não há dúvida que o primeiro autor a empregar a frase, e usá-la numa clara associação com a doutrina, foi o Marquês d’Argenson, aproximadamente em 1751. O Marquês foi o primeiro homem a se manifestar pelas vantagens econômicas de os governos deixarem o comércio livre. Dizia ele que, para governar melhor, é preciso governar menos” (1978, p. 111). Mais adiante, o autor de *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* continua sua explanação: “acho que a frase *laissez-faire* foi popularizada pela primeira vez na Inglaterra através de uma passagem muito conhecida do Dr. Franklin. Na verdade, é só quando chegamos aos trabalhos posteriores de Bentham – de maneira algum um economista – que descobrimos a regra do *laissez-faire*, sob a forma conhecida por nossos avós, adotada a serviço da filosofia utilitarista. Por exemplo, em *A Manual of Political Economy* ele escreve: ‘a regra geral é que nada deve ser feito ou tentado pelo governo; o lema ou divisa do governo, nessas ocasiões, deveria ser: ficar quieto... A exigência feita pela agricultura, indústria e comércio aos governos é tão modesta e razoável quanto a que Diógenes fez a Alexandre: – Saia da minha frente’” (KEYNES, 1978, p. 112-113).

intrínsecos formulados em termos de verificação” (FOUCAULT, 2008a, p. 28). O liberalismo assoma como a prática governamental que marcará a época do *governo frugal* que, *ainda vigente*, teve início em meados do século XVIII (FOUCAULT, 2008a, p. 40). Na realidade, “a questão da frugalidade do governo é a questão do liberalismo” (FOUCAULT, 2008a, p. 41).

Indicada pela economia política, a *verdade econômica liberal* haverá de ser encontrada no mercado (FOUCAULT, 2008a, p. 45) – que acabou por se tornar um *lugar de verificação* (FOUCAULT, 2008, p. 46) ou de *verificabilidade/falsificabilidade* (FOUCAULT, 2008a, p. 46):

(...) o que se descobre nesse momento, ao mesmo tempo na prática governamental e na reflexão dessa prática governamental, é que os preços, na medida em que são conformes aos mecanismos naturais do mercado, vão constituir um padrão de verdade que vai possibilitar discernir nas práticas governamentais as que são corretas e as que são erradas. Em outras palavras, o mecanismo natural do mercado e a formação de um preço natural é que vão permitir – quando se vê, a partir deles, o que o governo faz, as medidas que ele toma, as regras que impõe – falsificar ou verificar a prática governamental (FOUCAULT, 2008a, p. 45).

“O mercado”, portanto, “deve dizer a verdade, deve dizer a verdade em relação à prática governamental” (FOUCAULT, 2008a, p. 45), que, doravante, tratará de, sem qualquer “pressão deste ou daquele grupo social” (FOUCAULT, 2008a, p. 46), *autolimitar-se*.

Essa nova razão governamental – que, repita-se, faz com que o governo, ele mesmo, limite-se – representou um deslocamento daquilo que Michel Foucault chama de “centro de gravidade do direito público” (2008a p. 53). Seu problema fundamental não mais dirá respeito à fundação da soberania e às condições em que o soberano poderá exercer, de modo legítimo, os seus direitos: será, sobretudo, “como pôr limites jurídicos para o exercício de um poder público” (FOUCAULT, 2008a, p. 53). De tal modo, novas bases legais haverão de ser erigidas, já que “(...) existe pelo menos uma região [a do mercado] (...) em que a não-intervenção do governo é absolutamente necessária, não por razões de

direito, mas por razões de fato, ou, antes, por razões de verdade (...)” (FOUCAULT, 2008a, p. 52)¹¹⁷.

Duas foram, entre o fim do século XVIII e o início do século XIX, as vias que se propuseram tal reconstrução: a *axiomática* e a *radical*. A primeira delas – a *via axiomática, jurídico-dedutiva, revolucionária ou rousseauiana* – parte, em sua formulação, da definição dos direitos naturais e das condições que levaram à aceitação ou à recusa de sua limitação: estabelecem-se, assim, “os direitos cuja cessão se aceitou e, ao contrário, os direitos para os quais nenhuma cessão foi acordada e que permanecem (...) direitos imprescritíveis” (FOUCAULT, 2008a, p. 54). A partir daí, “no âmbito estabelecido pela armadura que constitui a própria soberania”, exsurtem as “fronteiras da competência do governo” (FOUCAULT, 2008a, p. 54). Assim, tal via, arremata Michel Foucault, “consiste (...) em partir dos direitos do homem para chegar à delimitação da governamentalidade, passando pela constituição do soberano” (FOUCAULT, 2008a, p. 54). Não se está, aí, diante de um procedimento exatamente novo: trata-se, a rigor, de uma retomada do problema sobre o qual os juristas se debruçavam no século XVII e no início do século XVIII (FOUCAULT, 2008a, p. 55).

A *via radical* ou o *radicalismo inglês* é a segunda delas. Diferentemente da via axiomática, parte ela da prática governamental mesma e procura, então, analisá-la sob a óptica dos *limites de fato* que podem se lhe opor (FOUCAULT, 2008a, p. 55). Ela determina, portanto, “em que seria contraditório, ou absurdo, o governo mexer” ou mesmo aquilo em que, mais radicalmente, “seria inútil o governo mexer”: “o limite de competência do governo será definido pelas fronteiras da utilidade de uma intervenção governamental” (FOUCAULT, 2008a, p. 55). Já não se trata mais da questão revolucionária: “quais são os meus direitos originais e como posso fazê-los valer em face de um soberano?” (FOUCAULT, 2008a, p. 55). É da *utilidade* que trata tal modelo: “é útil? é útil para quê? dentro de que limites é útil? a partir de que se torna nocivo?” (FOUCAULT, 2008a, p. 55):

segundo Foucault, portanto, a propriedade essencial do radicalismo e do liberalismo inglês consiste em terem conseguido emancipar-se,

¹¹⁷ Economia política, liberdade de mercado e direito público passaram, então, a ser pensados em conjunto. Não é de balde que, até o século XX, as faculdades de Direito na França eram também faculdades de Economia. Tampouco é em vão que Cesare Beccaria, Adam Smith e Jeremy Bentham eram, cada um ao seu modo, juristas e economistas (FOUCAULT, 2008a, p. 52).

libertar-se do pensamento de Estado – em razão de uma desconfiança aguda a respeito dos dirigentes e governantes. O que essa tradição inaugurou foi uma maneira não política de analisar a política. Ela não vai, como os revolucionários e teóricos do Iluminismo, pensar em termos de legitimidade, contrato etc., e sim avaliar a lei do ponto de vista de sua utilidade ou inutilidade, isto é, de suas consequências, daninhas ou não (...) Essa tradição criou uma nova maneira de interrogar o Estado, de opor-se minimamente à razão de Estado. Sua característica primordial é que ela não joga o jogo do soberano. Ela não utiliza as categorias do direito. Não coloca a questão da legitimidade da ação do Estado. Interessa-se por uma coisa completamente diversa, a saber, sua “utilidade” (LAGASNERIE, 2013, p. 138-139).

Conquanto sejam distintas, as vias axiomática e radical não são excludentes, estranhas, contraditórias ou mesmo incompatíveis: ambas estão, apesar de suas diferenças, conjugadas (FOUCAULT, 2008, p. 58). Mas, ao longo do tempo, enquanto o caminho axiomático deessorou, a via radical ganhou força em todo o Ocidente (FOUCAULT, 2008, p. 60). A *utilidade* levou a melhor: ela é que, alfim, norteará a “elaboração dos limites do poder público e de um direito administrativo” – a tal ponto que, a partir do início do século XIX, todos os problemas tradicionais do direito terão por sombra a utilidade¹¹⁸ (FOUCAULT, 2008, p. 60).

Além de se estribar no mercado, portanto, a nova razão governamental que prorrrompe em meados do século XVIII também terá por arrimo a utilidade: “valor de troca e veridificação espontânea dos processos econômicos, medidas de utilidade e jurisdição interna dos atos

¹¹⁸ Não seriam intempestivas, por ora, as palavras de António Manuel Hespanha a respeito do uso *calculado* da lei no Direito norte-americano: “(...) ele [o Direito dos Estados Unidos da América] parece inspirar-se nos valores da economia mais do que nos da política, existindo como um instrumento mais do que como um comando” (2009, p. 462). Nele, portanto, continua o jurista português, há uma tendência “a favorecer atitudes nos agentes jurídicos que não são de todo normativas – isto é, dirigidas para a observância de certas normas –, mas sim empresariais, ou seja, tendentes a obter lucro por meio de um uso criativo dos instrumentos jurídicos. O uso e o próprio cumprimento do direito torna-se no objeto de um ‘cálculo jurídico’” (HESPANHA, 2009, p. 462-463). Daí sua conclusão de que “o direito americano é sobretudo o direito ‘a partir de baixo’, que frequentemente se presta a usos instrumentais pelos sujeitos na busca das suas conveniências” (HESPANHA, 2009, p. 463).

do poder público” (FOUCAULT, 2008, p. 60). No fundo, o governo será responsável por manipular o complexo jogo “entre os interesses individuais e coletivos, a utilidade social e o benefício econômico, entre o equilíbrio do mercado e o regime do poder público” (FOUCAULT, 2008a, p. 61). Tudo isso se condensa no *interesse* – que, a fundar uma nova espécie de república fenomenal (FOUCAULT, 2008a, p. 63), une a *troca* e a *utilidade*.

Mas essa manipulação não significa um *conhecimento completo* da economia, porque sua racionalidade “vê-se não só rodeada por, mas fundada sobre a incognoscibilidade da totalidade do processo”: “não há soberano em economia” ou “não há soberano econômico” (FOUCAULT, 2008a, p. 383-385):

o mundo econômico é, por natureza, opaco. É por natureza intotalizável. É originária e definitivamente constituído de pontos de vista cuja multiplicidade é tanto mais irreduzível quanto essa própria multiplicidade assegura espontaneamente e no fim das contas a convergência deles. A economia é uma disciplina atéia; a economia é uma disciplina sem Deus; a economia é uma disciplina sem totalidade; a economia é uma disciplina que começa a manifestar não apenas a inutilidade, mas a impossibilidade de um ponto de vista soberano, de um ponto de vista do soberano sobre a totalidade do Estado que ele tem de governar (FOUCAULT, 2008, p. 383).

Quando se põe a seguir unicamente seu próprio *interesse* – *ainda que sem saber por que nem como* –, cada indivíduo acaba, alfim, por beneficiar todo mundo (FOUCAULT, 2008a, p. 380). Sob o ponto de vista de Adam Smith, as coisas degradingolam justamente quando as pessoas passam a se preocupar com o bem geral (FOUCAULT, 2008a, p. 380). Nesse sentido, jamais se há de, a visar a bonança geral, lançar um vasto olhar sobre toda a economia: “para que haja certeza de proveito coletivo (...) não apenas é possível, mas é absolutamente necessário que cada um dos atores seja cego a essa totalidade” (FOUCAULT, 2008a, p. 380).

Daí serem a obscuridade e a cegueira de todo indispensáveis para todos os agentes econômicos e, *ainda*, para todos os agentes políticos (FOUCAULT, 2008a, p. 380-381). Ainda que, diligente e cuidadoso, fosse cercado pelos melhores ministros, o soberano *obrigatoriamente*

cometeria erros¹¹⁹ ao tentar vigiar a totalidade do processo econômico: uma vez mais segundo Adam Smith, ele não poderia não se enganar, já que nenhuma sabedoria humana daria conta disso (FOUCAULT, 2008a, p. 383-384). Dir-se-ia que ele não pode intervir no mundo econômico porque ele não *sabe*: e não sabe porque, impotente, não pode mesmo saber¹²⁰ (FOUCAULT, 2008a, p. 385).

Pelas *mãos* do autor de *A Riqueza das Nações*, o soberano político foi *desqualificado*¹²¹: “a economia política de Adam Smith, o liberalismo econômico, constitui uma desqualificação (...) de uma razão política que seria indexada ao Estado e à sua soberania”¹²² (FOUCAULT, 2008a, p. 385-386). Em meados do século XVIII, a economia política denunciava o “paralogismo da totalização política do processo econômico” e “rouba da forma jurídica do soberano que exerce sua soberania no interior de um Estado o que está aparecendo como o essencial da vida de uma sociedade,

¹¹⁹ Uns tais erros redundariam em crises: “na linguagem da teoria econômica convencional, as crises se afiguram como punição para governos que deixam de respeitar as leis naturais da economia que são as suas autênticas governantes” (STRECK, 2012, p. 39).

¹²⁰ Ao traçar um panorama do *neoliberalismo*, assevera David Harvey que, para seus asseclas, “as intervenções do Estado nos mercados (...) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais dos mercados (...)” (2012, p. 12).

¹²¹ António Manuel Hespanha crê que, *nos dias de hoje*, “por detrás desta sujeição da política democrática à tecnocracia está a ideia de que há leis inevitáveis da economia e que, portanto, as questões de política não dependem da opinião e da ... política, mas da “ciência” e da opinião dos técnicos. O direito teria, nestes casos, que ceder perante a inevitabilidade. O que equivale a dizer que, nas determinações jurídicas – mesmo quando se trate do direito constitucional – está naturalmente incluída uma ‘reserva do possível’” (*Vorbehalt des Möglichen*)” (2012, p. 19).

¹²² A discorrer sobre o *neoliberalismo*, David Harvey afirma que “o processo de neoliberalização (...) envolveu muita ‘destruição criativa’, não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração” (2012, p. 13).

a saber, os processos econômicos”¹²³¹²⁴ (FOUCAULT, 2008a, p. 382-383-384).

¹²³ Louis Dumont abroquela a mesma tese: “a evolução é bem clara em relação à política: a economia política desenvolveu-se de humilde servidora (século XVII) para uma espécie de rival altaneira (*laissez-faire* ou, como Marx o afirmava nos *Manuscritos*, ‘a única barreira ou o único laço’), até se converter numa mãe abusiva (Marx: os homens ‘produzem’ a sociedade, etc.). Como já assinalamos, com esta supremacia o conteúdo da primazia muda: o que era uma questão de hierarquia e de teleologia, os meios econômicos estavam subordinados a fins políticos, tornou-se um fato de primazia real: a causa suposta é poderosa, e, portanto, superior ao efeito suposto” (2000, p. 227). Nesse sentido, ainda segundo Louis Dumont, “o aspecto mais revelador desta configuração talvez seja o fato de que o econômico não está simplesmente justaposto ao político, mas é hierarquicamente superior a ele, de forma que já temos aqui um paralelo com a noção marxista de infra-estrutura/superestrutura, que não foi derivada da observação, mas procedeu da coerência interna da ideologia. (...) tudo se passa como se a emancipação da dimensão econômica em face do político correspondesse a esta mudança de primazia, uma mudança que equivale, em linguagem posterior, a ver a infra-estrutura como comandante da superestrutura” (2000, p. 93). O avanço da economia sobre a política não é, pois, uma *exclusividade* do pensamento liberal: “no todo”, aduz Carl Schmitt, “o marxismo quer pensar economicamente e com isso ele permanece no século XIX, que é essencialmente econômico” (1992, p. 110).

¹²⁴ Ao traçar um panorama do Direito no fim da década de 1980, António Manuel Hespanha afirma o seguinte: “ao primado da economia estratégica, do empreendedorismo, da gestão do risco, da engenharia financeira e fiscal, correspondeu a ascensão de economistas, contabilistas gestores e, ao mesmo tempo, o declínio do direito, a não ser como saber ancilar dos anteriores, destinado a garantir contra legislação intervencionista ou contra adversários de negócio, a inventar técnicas de blindagem dos ganhos negociais, técnicas de desresponsabilização criminal e civil, técnicas de ocultamento de vícios negociais ou de riscos que onerem títulos” (2012, p. 16). Daí concluir ele que “este complexo, mas coerente, cenário projeta-se sobre ao ambiente do saber técnico-jurídico e sobre o lugar social dos juristas. Promove, em primeiro lugar, a hegemonia dos saberes empresariais sobre os saberes jurídicos no discurso sobre a regulação, agora concebida como dependente dos mecanismos autónomos dos mercados e não do mundo heterónimo do Estado e do direito. Esta hegemonia manifesta-se no plano da legitimação da regulação, no plano do tipo de argumentos do discurso sobre ela (utilidade vs. estabilidade) e no perfil profissional dos agentes de regulação. No plano ideológico-discursivo, gera aquilo que já foi referido como uma ‘dependência irreversível [da regulação] em relação aos mecanismos de gestão e de decisão da produção económica [...]’. A prática profissional deixa de ser legitimada por referência aos princípios da equidade e da justiça. Em contrapartida, fica sujeita às exigências do cálculo,

O soberano não é destituído por não poder tocar em tal ou qual direito – ele é destronado simplesmente por não ser capaz de, diante de sua cegueira, dominar toda a esfera da economia (FOUCAULT, 2008a, p. 398). Se, outrora, ao longo da Idade Média, o governante tinha, acima de si, a lhe escapar, *os desígnios da Providência ou as leis de Deus*, agora está ele à mercê dos *labirintos e meandros da economia* (FOUCAULT, 2008a, p. 398). O soberano “poderá mexer em tudo, menos no mercado” – o “porto franco” ou o “espaço livre no espaço geral da soberania” (FOUCAULT, 2008a, p. 399). Sob esse prisma, subtrai-se de sua atividade de atuação o “campo mercado” ou o “campo econômico” (FOUCAULT, 2008a, p. 399-400). Ou, no mínimo, deverá ele, *a respeitar o mercado*, “reconhecê-lo por uma evidência que o colocará numa posição ao mesmo tempo de passividade em relação à necessidade intrínseca do processo econômico e ao mesmo tempo de vigilância (...) e de constatação total e perpétua desse processo” (FOUCAULT, 2008a, p. 399).

Não é de balde que Michel Foucault afirma, assim, que “o mundo político-jurídico e o mundo econômico aparecem, desde o século XVIII, como mundos heterogêneos e incompatíveis”¹²⁵, já que suas

produção de resultados e da eficiência: todas típicas das transações econômicas dirigidas ao lucro’ [Cf. Vittorio Olgiatti, “Process and policy of legal professionalization in Europe. The deconstruction of a normative order”, 171 ss.]” (HESPANHA, 2012, p. 16-17). A arrematar seu raciocínio, o jurista português aduz que “agora, o que se dá é uma abertura do discurso jurídico a valores que pertenciam ao discurso da economia e da gestão - o interesse egoísta dos agentes, a eficiência na prossecução desse interesse, a lógica da oportunidade e da produtividade (...)” (HESPANHA, 2012, p. 17).

¹²⁵ Para Michel Foucault, até o século XVII, a *lei*, tomada como corolário da *soberania*, era o bem em si mesmo. Ao respeitá-la, os governantes estariam a realizar o *bem comum*. De modo circular, *o bem comum era a lei; a lei era o bem comum*. Editada e cumprida a lei, a tarefa do soberano – promover o *bem comum* – estaria cumprida. Por volta do início do século XVIII, contudo, a *prioridade* do soberano já não haveria de ser *exatamente* o *bem comum*, mas a *disposição adequada de coisas* – justamente o que caracteriza o *governo*. Tal momento coincidiria com a tentativa de se estabelecer o mercado como um espaço de *verificação*: era ali, no campo da economia mesma, que os governantes haveriam de encontrar a *verdade* – ainda que, assim agindo, fosse a *lei* menoscabada. Segundo o pensador francês, “na perspectiva do governo, a lei não é certamente o instrumento principal; e este é um tema freqüente nos séculos XVII e XVIII que aparece nos textos dos economistas e dos fisiocratas, quando explicam que não é certamente através da lei que se pode atingir os fins do governo (FOUCAULT, 1992, p. 167). É preciso alertar, contudo, que, para o autor de *As Palavras e as*

racionalidades e lógicas são assaz distintas (2008a, p. 384): o primeiro tem propensão a totalizações; o segundo, por seu turno, rechaça-as. Na verdade, “o liberalismo (...) começou quando, precisamente, foi formulada essa incompatibilidade essencial entre, por um lado, a multiplicidade não totalizável dos sujeitos (...) econômicos e, por outro lado, a unidade totalizante do soberano jurídico” (FOUCAULT, 2008a, p. 384).

A partir da década de 1930, uma nova onda de pensadores liberais¹²⁶ tentou pôr um fim a tal problema ao aplicar à economia o chamado Estado de Direito ou reinado da lei (FOUCAULT, 2008, p. 231). Com o propósito de “renovar o capitalismo”, trataram eles de “introduzir os princípios gerais do Estado de direito na legislação econômica” (FOUCAULT, 2008a, p. 235). Por princípio, eventuais intervenções legais do Estado na economia haverão de ser apenas *formais* (FOUCAULT, 2008a, p. 236). Isso quer dizer que, na ordem econômica, uma lei “deve dizer às pessoas o que se deve e o que não se deve fazer, não deve estar inscrita no bojo de uma opção econômica global”: a servir como uma *moldura*, ela permitirá que cada agente saiba que o quadro fixado para sua ação não será alterado (FOUCAULT, 2008a, p. 237). Significa, ainda, que tal lei pautará as condutas do próprio poder público e que não servirá à correção de efeitos de qualquer outra norma (FOUCAULT, 2008a, p. 237).

A economia deve ser, portanto, tanto para o Estado quanto para os indivíduos, um jogo: “é um conjunto de regras que determina de que modo cada um deve jogar um jogo de que ninguém, no limite, conhece o

Coisas, a soberania nunca atuou, nesses moldes, isoladamente: “(...) as coisas não devem de forma nenhuma ser compreendidas como a substituição de uma sociedade de soberania, e mais tarde de uma sociedade de disciplina por uma sociedade, digamos, de governo (...) Em todo caso, o que eu queria lhes mostrar era um vínculo histórico profundo entre o movimento que desloca as constantes da soberania para detrás do problema, agora maior, das boas opções de governo, (...) o movimento que isola a economia como domínio específico de realidade e a economia política ao mesmo tempo como ciência e como técnica de intervenção do governo nesse campo de realidade” (2008b, p. 143). A partir do século XVIII, portanto, a *lei*, é claro, já não deveria atrapalhar o que seria *naturalmente verdadeiro*. Disso se infere que, para Michel Foucault, “a visão jurídica do poder, do ponto de vista da velha soberania é eminentemente ética no sentido de que o respeito à lei é primário nas relações de governo. Já a visão econômica do governo como arte [que] ensina a dispor as coisas e as pessoas, é diferente, posto que o centro está na idéia de cálculo” (FERRAZ JUNIOR, 2009, p. 11).

¹²⁶ Dentre eles, encontrava-se o economista austríaco Friedrich Hayek.

desenlace” (FOUCAULT, 2008a, p. 238). A emoldurar a economia, a instituição jurídica não deve ser senão a regra de tal jogo: “vamos ter portanto um sistema de leis como regra de jogo e um jogo que vai, pela espontaneidade de seus processos econômicos, manifestar certa ordem concreta” (FOUCAULT, 2008a, p. 238). Nessa concretude, o Judiciário passa a ter um papel mais relevante: a *moldura* tem de ser preenchida pelos agentes econômicos, que, dada sua relativa liberdade frente à lei, acabam por se envolver em mais conflitos (FOUCAULT, 2008a, p. 240).

Mas a renovação levada a cabo por esses *novos liberais* não se resumiu à aplicação do princípio do *Rule of Law* na economia. Se, outrora, no liberalismo clássico, “pedia-se ao governo que respeitasse a forma do mercado e se ‘deixasse fazer’” (FOUCAULT, 2008a, p. 339), agora, “*o laissez faire* se vira no sentido oposto, e o mercado já não é um princípio de autolimitação do governo, é um princípio que é virado contra ele” (FOUCAULT, 2008a, p. 339). Dá-se, então, uma inversão completa: agora, o mercado mesmo constituirá o princípio organizador e regulador do Estado, que ficará sob sua vigilância (FOUCAULT, 2008a, p. 158-159). Assim, de acordo com Geoffroy de Lagasnerie,

o liberalismo clássico impunha uma fronteira entre o econômico e o político e, em virtude disso, autorizava uma forma de coexistência pacífica entre a racionalidade de mercado e a racionalidade política (cada um em seu lugar). Inversamente, o neoliberalismo pretende subordinar a racionalidade política (e demais domínios da sociedade) à racionalidade econômica. O Estado é colocado sob a vigilância do mercado; ele deve governar não apenas *para* o mercado, mas também em função do que dita a lógica de mercado (...) Segundo Foucault, esse sistema é extremamente específico, uma vez que, aqui, a legitimidade do Estado e de suas ações não decorre de um princípio autônomo e próprio. É a economia que funda a política e determina as formas e natureza da intervenção política (2013, p. 48-49).

Os *neoliberais* passaram, pois, a “julgar” o governo e “pesar cada uma de suas atividades em nome da lei do mercado”: “em outros termos, no dispositivo neoliberal, a forma-mercado é permanentemente voltada contra o governo”¹²⁷ (LAGASNERIE, 2013, p. 140).

¹²⁷ Mas, em seu *Nascimento da Biopolítica*, Michel Foucault trata de um caso mais específico e coevo em que a economia mesma teria “produzido” soberania: o da Alemanha. *Politicamente desconfigurado* após a Segunda Guerra Mundial,

Em suma, para Michel Foucault, o mercado se torna, alfim, “um tribunal econômico permanente em face do governo” (2008a, p. 339).

o país viu-se às voltas com uma economia que, a criar direito público, produzia legitimidade para o Estado: “temos perpetuamente, na Alemanha contemporânea, um circuito que vai da instituição econômica ao Estado. (...). Gênese, genealogia permanente do Estado a partir da instituição econômica” (FOUCAULT, 2008a, p. 114). Se, cem ou mesmo duzentos anos antes, o problema dos liberais girava em torno da limitação de um Estado que *já existia*, na Alemanha novecentista estavam eles a arrostar algo bastante inusitado: “supondo um Estado que não existe, como fazê-lo existir a partir desse espaço não estatal que é o de uma liberdade econômica?” (FOUCAULT, 2008a, p. 117): “trata-se na verdade de uma nova programação da governamentalidade liberal. Uma reorganização interna que, mais uma vez, não pergunta ao Estado que liberdade você vai dar à economia, mas pergunta à economia: como a sua liberdade vai poder ter uma função e um papel de estatização, no sentido de que isso permitirá fundar efetivamente a legitimidade de um Estado?” (FOUCAULT, 2008a, p. 127).

CONCLUSÃO: UMA INTERPRETAÇÃO A FAVOR DA LIBERDADE DE MERCADO

José Sarney quis crer que a Assembléia Constituinte não conferiu *eficácia imediata* à limitação das taxas de juros reais disposta no § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988. Para o Presidente da República, a aplicação mesma da norma dependeria de uma *regulamentação legal*.

Ao ratificar o Parecer SR-70, o chefe do Poder Executivo demonstrou estar preocupado com as *consequências econômicas* da aplicação imediata *ou mesmo futura* da limitação dos juros reais. Ainda que lhe fosse dado pô-la em prática, isso não seria exatamente *conveniente*.

Com isso em mente, José Sarney tratou de, feito um *Bartleby*¹²⁸, conferir ao § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 *uma interpretação que não contrariaria a verdade enunciada pelo mercado* – para quem a limitação das taxas de juros reais em 12% ao ano afrontaria suas próprias leis e, justamente por isso, inauguraria um cenário marcado pelo *caos econômico*. O Parecer confeccionado por Saulo Ramos sugeria que, *aplicado a qualquer tempo*, o tabelamento determinado pela Assembléia Constituinte traria sérios problemas à economia do Brasil. O Presidente da República prestigiou, aí, com um singelo *acho melhor não*, o *laissez-faire*.

Ele poderia fazê-lo: a Bíblia, a Ética, a Moralidade, as leis de um punhado de Estados norte-americanos, a tradicional revolta da esquerda contra os lucros da banca, uma suposta peleja entre a indústria e as

¹²⁸ “Acho melhor não” – eis a resposta que Bartleby, personagem de um romance de Herman Melville, invariavelmente dava a toda e qualquer ordem de seu chefe, um velho advogado cujo escritório ficava na famigerada *Wall Street*. Eis, narrada pelo causídico, a primeira oportunidade em que seu escrivão se recusou a fazer o que lhe foi pedido: “estava sentado nessa posição quando o chamei, dizendo depressa o que eu queria que fizesse, isto é, conferir um pequeno documento. Imagine a minha surpresa, ou melhor, a minha consternação, quando, sem sair de seu retiro, Bartleby respondeu com uma voz singularmente amena e firme, ‘Acho melhor não’. Fiquei sentado por algum tempo em silêncio, atônito, procurando me recompor. Então achei que meus ouvidos tinham me enganado, ou que Bartleby não havia entendido as minhas palavras. Repeti o pedido com a maior clareza que consegui. Mas a resposta anterior veio ainda mais clara, ‘Acho melhor não’. ‘Melhor não’, repeti como um eco, levantando-me nervoso e atravessando a sala a grandes passos. ‘O que quer dizer? Ensandeceu? Quero que me ajude a conferir esta página aqui, pegue-a’, e atirei-lhe o documento. ‘Acho melhor não’, disse ele” (MELVILLE, 2012, p. 08-09).

finanças, um blefe com o propósito de forçar a diminuição *natural* das taxas de juros, a sensação de *já ganhou* daqueles que eram contrários à medida, uma barganha a ser utilizada no segundo turno ou mesmo uma simples vingança contra um único Deputado Federal – tudo isso esteve em jogo durante a votação do tabelamento do preço do dinheiro na Constituição de 1988. Se os *motivos* que levaram à aprovação da norma não foram claros ou explícitos, *a redação* do artigo 192 – cujo *caput* falava de uma lei complementar a regular o Sistema Financeiro Nacional – também suscitou dúvidas quanto à sua aplicabilidade. A disputa em torno da interpretação da regra não foi, portanto, fortuita. Seria perfeitamente possível defender, *com propriedade*, sua eficácia ou sua ineficácia. Um bom sofista certamente daria conta do recado. A *interpretação* poderia, sem maiores problemas, levar a qualquer caminho – bastaria *escolhê-lo* de antemão. Pode parecer estranho, mas, *em termos técnicos*, Saulo Ramos e Fernando Gasparian tinham razão.

Se, como *antevisto* pelo Banco Central do Brasil, o limite de 12% ao ano daria ensanchas a consequências catastróficas para a economia nacional, não seria *interessante* colocá-lo em prática. De fato, as *leis do mercado* não *recomendavam*, então, o tabelamento das taxas de juros. Na *batalha interpretativa* de que se está a tratar – a norma será tida por imediatamente aplicável ou não? –, a *mentalidade de mercado* a que se refere Karl Polanyi levou a melhor: ao se manifestar a respeito da aplicabilidade do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988, José Sarney a abonou.

Nessa *economia de mercado* que está a dominar o Ocidente, não haveria espaço para a interferência do Estado em quaisquer preços – inclusive do dinheiro. Ao tomar por *ineficaz* o teto estabelecido pelo § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988, o Presidente da República acatou os *alvires* do mercado – que, *a ofuscar o brilho do poder político*, passou a, *em nossa época*, uma vez mais segundo o sociólogo húngaro, *dá as cartas na economia*.

Nas pegadas de Karl Polanyi, Pierre Rosanvallon afirma que o mercado foi o responsável, a partir do século XVIII, pelo *enfraquecimento* da política: nele, *operador da vida social*, é que, desde então, haveriam de ser encontrados os fundamentos da sociedade. *Com a ascensão de Adam Smith*, o Direito e a Política deixaram de ter *grande relevância*: vislumbra-se, desde então, uma *recusa global do político* ou o seu *definhamento*. A conduta de José Sarney confirma tal tese. A aplicação *imediate* do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 – ou, pura e simplesmente, sua *aplicação* mesma – causaria, sob seu ponto de vista, prejuízos hiperbólicos para *o país*, já que *o mercado* não reagiria

bem ao tabelamento dos juros reais. Pouco importaria, assim, se a Assembléia Constituinte teria pretendido a limitação *imediate* dos juros reais assim que a Carta *Política* entrasse em vigor: a nova *ordem social* inaugurada pelo liberalismo *dispensaria um legislador. As necessidades econômicas teriam assumido força de lei.*

A rigor, José Sarney atuou, *no caso*, como o *guardião de uma ordem natural* que *prescindiria de qualquer soberano*. Trabalhou ele, diria Pierre Rosanvallon, nos moldes propostos pelos fisiocratas: impediu que a política *despertasse*. Não lhe seria dado optar pela limitação da taxa de juros reais, pois, *com seus ajustes automáticos e com sua aversão à autoridade*, o mercado trataria de, *sozinho, com sua mão invisível*, regular o preço do dinheiro. Tudo correria bem se fosse ele *deixado em paz*. Eventuais *interferências* em sua área de atuação seriam *inúteis* ou *nocivas*. A banca tornaria o tabelamento *sem sentido* ao, profetizaram alguns economistas, driblando-o, iludirem-no. De todo modo, como tratou de anunciar o Banco Central do Brasil em um seu relatório, contava-se com uma *catástrofe* econômica. Seguindo a sugestão de Ludwig von Mises, o mandatário do Poder Executivo brasileiro *aceitou o mercado e suas leis*.

Sob o prisma dos liberais, não lhe seria dado agir de modo diverso. Na lição de Michel Foucault, a *governamentalidade liberal* que, a partir do século XVIII, medrou no Ocidente, não se atém, *na economia*, à *legitimidade* ou *ilegitimidade* de direitos, mas sobretudo aos *efeitos* que suas ações provocariam: desde então, a *utilidade* anda *de mãos dadas com o Direito*. Caberia ao *mercado* indicar aos governantes os caminhos a serem trilhados para evitar que *consequências econômicas negativas* assolassem seus domínios. Ser-lhe-ia conferido, assim, um papel de *verificação*.

Se, em algum momento, acreditaram ser possível meter a economia em uma gaiola, os Constituintes teriam, *ignorantes*, cometido um *erro*: nem eles, nem o Presidente da República e nem os Ministros da Corte Suprema poderiam dominar os desígnios traçados pelo mercado, cuja *verdade* sugeria, então, que limitar os juros reais não seria uma boa idéia. Afinal, *opacos e intotalizáveis*, os *processos econômicos* invariavelmente lhes escapariam. Convencido disso, José Sarney tratou de se *autolimitar*: *aceitou, projetou e calculou* que, ao menos naquele momento, por ser um *mau negócio*, não seria *interessante* interferir no preço do dinheiro no Brasil.

O Supremo Tribunal Federal é um *colegiado* de juízes: seus julgamentos dependem, portanto, da *soma de cada um de seus votos*.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 4, seis dos dez Ministros entenderam que o ato normativo do Presidente da República – que orientou toda a administração direta, inclusive o Banco Central do Brasil, a tomar por imediatamente inaplicável a limitação constitucional dos juros reais – seria constitucional. Outros quatro Magistrados, no entanto, meteram-lhe a pecha de inconstitucional.

As *particularidades* de cada arrazoado não assomam no *resultado final* – um simples *número* que, muitas vezes, *lança brumas* sobre importantes detalhes. Diante disso – está-se diante de um apanhado de *dez decisões* repletas de peculiaridades –, seria *difícil* ou mesmo *temerário* tirar qualquer conclusão a respeito da atuação do *Supremo Tribunal Federal* – ou seja, do *órgão como um todo* – no caso.

Certo é, no entanto, que, *somados todos os votos*, a Corte Suprema optou pela interpretação que, naquele momento, mais interessava ao mercado.

O voto de Sidney Sanches é, nesse sentido, bastante elucidativo. Para ele, as dúvidas a respeito do conceito de *juros reais por certo* ocasionariam a *retração do mercado de crédito* e, *prejudicando a economia nacional*, inviabilizariam o *negócio do investidor*. Ainda de acordo com o Ministro, a *liberdade de mercado* exigiria que o problema fosse tratado com *contemporamentos* – afinal, o *princípio das leis de mercado* não poderia ser *mutilado* e, de todo modo, *em caso de dúvida* quanto à necessidade de regulamentação do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988, deveria ser *prestigiado*. Noves fora isso, alerta, o mercado seria *sensível por excelência* e não admitiria o *cerceamento da atividade empresarial*. Por fim, argumenta o Ministro da Suprema Corte, se as instituições financeiras fossem obrigadas a cobrar 12% de juros reais, *evidentemente* se tornariam *entidades filantrópicas*. Seu voto *sugere*, portanto, que o Constituinte *não poderia* ter tabelado as taxas de juros reais.

Por outro lado, Carlos Velloso – para quem o julgamento do Supremo Tribunal Federal seria, no caso, *político* – afirma que a Corte Suprema não poderia desconsiderar que os juros praticados no Brasil estariam a, *engordando os lucros* daqueles que se põem a emprestar dinheiro, *empobrecer a força de trabalho* e o *capital produtivo*. Isso foi por ele sopesado ao declarar a procedência da Ação proposta pelo Partido Democrático Trabalhista.

Paulo Brossard destila sarcasmo em seu voto: afinal, *caso a Constituição de 1988 viesse mesmo a ser cumprida* – com ou sem a

regulamentação do § 3º do artigo 192 –, o *Inferno de Dante* antevisto por muitos ocorreria de qualquer forma – a não ser que a regulamentação viesse a desafiar o sentido da Carta Magna. Para o Ministro, a *dança macabra* da agiotagem estaria, há muito anos, *asfixiando* a *indústria* e o *comércio*. A usura seria, em seu entendimento, *anti-social*.

Marco Aurélio, por sua vez, lança no papel considerações de *ordem moral* para declarar a inconstitucionalidade do Parecer de Saulo Ramos. Para ele, a *usura* decorreria de *desequilíbrios do próprio mercado*, cujos *interesses momentâneos* estariam a ser *privilegiados* em detrimento dos *gerais* e da *sociedade*. Irônico, o Ministro insinua que uma futura regulamentação poderia *compensar* a limitação imposta pelo Constituinte: com ela, os banqueiros – apenas eles – poderiam se ver livres do tabelamento.

A flertar com a política e com a economia, os votos de Sidney Sanches, Carlos Velloso, Paulo Brossard e Marco Aurélio constituem os arrazoados que, dir-se-ia, mais se afastaram da *técnica* – o que não significa que a tenham *deixado de lado*, mas que, em seus votos, *não se limitaram* a discussões estritamente formais.

Houve, no entanto, quem tenha ficado *no meio do caminho*.

É o caso de Celso de Mello. Seu voto começa com a afirmação de que a Constituição refletiria antagonismos entre *grupos, estratos sociais e idéias*. Essas *tensões dialéticas* exigiriam, afirmou ele em sua decisão, uma sua *interpretação sistemática*. Mas, como que a se arrepender do que acabara de dizer, o Ministro só se refere a essas disputas para delas se afastar: volta-se ele, então, ao âmbito de uma hermenêutica que *se pretende técnica*. Para o Magistrado, o Congresso Nacional deveria regulamentar o § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 tendo em vista *uma livre opção entre diversas terias econômicas e diversas noções conceituais*.

O arrazoado de Célio Borja se assemelha ao de Celso de Mello. Também ele considera que a discussão acerca da eficácia do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 se revestiria de *tintas políticas*. *Justamente por isso* não caberia ao Supremo Tribunal Federal *complementar* ou *integrar* a norma: fazê-lo equivaleria à *usurpação* de poderes do Congresso Nacional. Ainda de acordo com o Ministro, não competiria à Corte Suprema julgar se juros mais baixos seriam *úteis* aos brasileiros ou se o caos ou o terror se instalariam no país com a aplicabilidade imediata da limitação das taxas de juros reais: esses seriam problemas dos *poderes políticos da Nação*. Célio Borja faz crer que ele e os demais Julgadores deveriam *ignorar* o problema. Assim como Celso de Mello, ele apenas *ameaça* enveredar pelos caminhos da política.

Não é possível, portanto, afirmar que, como o fez José Sarney, o Supremo Tribunal Federal tenha, *em sua decisão colegiada*, dado ouvidos à *verdade enunciada pelo mercado*: a multiplicidade de votos impede uma tal conclusão. De qualquer forma, tudo somado – o resultado foi um apertado 6 a 4 –, a interpretação mais favorável à *liberdade de mercado* acabou por se sagrar vitoriosa na Corte Suprema. Seria dado afirmar, inclusive, nas pegadas de Pierre Bourdieu, que a própria *visão de mundo* dos Ministros já assestava para isso.

Ao fim de tudo, portanto, o Presidente da República e o Supremo Tribunal Federal atuaram em uníssono.

Onze longos anos separaram a decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito da eficácia do § 3º do artigo 192 da Constituição de 1988 e a aprovação da Emenda Constitucional de número 40, que, além de ter modificado o *caput* daquela norma, revogou todos os seus incisos, alíneas e parágrafos.

No período – marcado por uma série de comissões prontas a mandar às calendas gregas qualquer definição –, *nada se decidiu* a respeito da regulamentação das taxas de juros reais de 12% ao ano. No mesmo interregno, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro da Fazenda, Pedro Malan, trataram de, ao modo de Saulo Ramos, defender que a limitação do preço do dinheiro seria um *desastre* para o Brasil e que, se fosse aprovada, seria vetada pelo Executivo. Essa *não-decisão* também acabou por acatar os *palpites de veridicção* do mercado. De fato, se, no fim da década de 1980 e no início dos anos 1990, discutia-se *como* se daria o tabelamento, o problema deixou de existir em 2003: *o próprio artigo 192 foi alterado. Limitada ou não*, a regra disposta em seu § 3º deixou de ser estampada na Constituição Federal.

Hoje, depois de tudo, o nome do Brasil continua a figurar no topo das listas que arrolam os países com as maiores taxas de juros do mundo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; PARENTE, Pedro. O Processo Constituinte. *Cadernos de Economia*, São Paulo (?), n.º 7, p. 15-43, abr. 1992. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001036.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2015.

AFONSO DA SILVA, José. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2000.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção: homo sacer, II*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra. *Decisão não mudará as leis de mercado*. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 2 de setembro de 1988, p. B3.

BANQUEIROS CRITICAM O TABELAMENTO DE JUROS. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 2 de setembro de 1988, p. B3.

BAPTISTA, André Zanetti. *Juros, Taxas e Capitalização: uma visão jurídica*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1980.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva e Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009.

BRASIL. *Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. *Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933*. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d22626.htm>. Acesso em: 12 mai. 2015.

_____. *Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 596, de 15 de dezembro de 1976*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=596.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

_____. Câmara dos Deputados: *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 1987. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidadada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. *Decreto n.º 92.889, de 7 de julho de 1986*. Dispõe sobre a Consultoria Geral da República e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92889-7-julho-1986-443223-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 15 mai. 2012.

_____. Banco Central do Brasil. *Circular n.º 1.365, de 6 de outubro de 1988*. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/1988/pdf/circ_1365_v1_O.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4/DF – Distrito Federal*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 07 mar. 1991. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

_____. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 370, de 2013 (do Sr. Vieira da Cunha e outros)*. Disponível em: <

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1209275.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CALABI IRONIZA DECISÃO. Rio de Janeiro: *Jornal do Brasil*, 12 de maio de 1988, p. 04.

CAMUS, Albert. *A Guerra Começou, Onde está a Guerra? Cadernos (1939-42)*. São Paulo: Hedra, 2014.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; DOMINIQUE, Lévy; WALLERSTEIN, Immanuel. *Uma Nova Fase do Capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

CONSTITUINTE TABELA EM 12% AO ANO OS JUROS REAIS. Rio de Janeiro: *Jornal do Brasil*, 12 de maio de 1988, p. 04.

CONSTITUINTE TABELA JUROS E RESTRINGE AÇÃO DE BANCOS. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 12 de maio de 1988, p. A23.

CORAZZA, Gentil. *Teoria Econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1986.

COSER, José Reinaldo. *Juros – Doutrina, Legislação, Jurisprudência*. São Paulo: Editora de Direito, 2000.

DELFIN CRITICA “DECISÃO INFANTIL”. Rio de Janeiro: *O Globo*, 12 de maio de 1988, p. 03.

DILMA CRITICA ALTAS TAXAS DE JUROS E DIZ QUE BANCOS TÊM LÓGICA PERVERSA. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/dilma-critica-altas-taxas-de-juros-e-diz-que-bancos-tem-logica-perversa.html>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

DUMONT, Louis. *Homo Aequalis*. São Paulo: EDUSC, 2000.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Estudos de Filosofia do Direito: Reflexões sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil – Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

FERNANDES, Adriana. *Mudar status do presidente do Banco Central causa mal-estar*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mudar-status-do-presidente-do-bc-causa-mal-estar--imp-,1742436>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FONSECA, Francisco. A grande imprensa e a constituição da agenda ultraliberal na "Nova República". *Estudos Históricos*: Rio de Janeiro, n.º 31, 2003, p. 83-105.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

_____. *As Palavras e as Coisas: Uma Arqueologia das Ciências Humanas*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

_____. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

GASPARIAN: ACORDO COM FMI FICA DIFÍCIL. Rio de Janeiro: *O Globo*, 12 de maio de 1988, p. 03.

GASPARIAN: É O PRIMEIRO CONFRONTO. São Paulo: *Jornal da Tarde*, 7 de outubro de 1988, p. 10.

GONÇALVES, Reinaldo. Capital financeiro, bancário e industrial no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 13, p. 179-189, dez. 1999.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HEILBRONER, Robert. *A História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HESPANHA, António Manuel. *O Caleidoscópio do Direito: O Direito e a Justiça nos dias e no mundo de hoje*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

_____. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e Argumentação Jurídica. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n.º 130, p. 9-80, abr-jun 2012. Disponível em: <https://ensaiosjuridicos.files.wordpress.com/2013/10/103477357-a-revolucao-neoliberal-e-a-subversao-do-e2809cmodelo-juridicoe2809d-antonio-manuel-hespanha.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, coleção *Os Economistas*, 1985.

IANONI, Marcus. Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, Volume 9, n.º 17, p. 173-204, outubro de 2010.

IRRESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 1º de setembro de 1988 1988, p. A5.

KASAHARA, Yuri. A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma análise exploratória das relações entre Estado e setor privado. *Ponto de Vista – Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, n.º 2, fevereiro de 2009. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_01feb2009.pdf. Acesso em: 06 jul. 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KEYNES, John Maynard. *A teoria da taxa de juros*. In: *Keynes – Economia*. São Paulo: Editora Ática, 1978.

LAGASNERIE, Geoffroy de. *A última Lição de Michel Foucault*. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Belo Horizonte: Editora Líder, 2008.

LE GOFF, Jacques. Na Idade Média: tempo da Igreja e tempo do mercador. In: LE GOFF, Jacques. *Para um novo conceito de Idade Média: Tempo, Trabalho e Culturas no Ocidente*. Lisboa: Editorial Estampa, 1980, p. 43-60.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Centauro, 2008.

LIMITAÇÃO CONTRÁRIA FMI E BANCO MUNDIAL. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 2 de setembro de 1988, p. B3.

LIMITE DA CONSTITUIÇÃO PARA JUROS DIMINUI OS EMPRÉSTIMOS PREFIXADOS. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 4 de outubro de 1988, p. B1.

MAILSON FICA ESTUPEFATO COM DECISÃO. Rio de Janeiro: *O Globo*, 12 de maio de 1988, p. 03.

MARX, Karl. *18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

_____. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MELVILLE, Herman. *Bartleby, o escrivão: uma história de Wall Street*. São Paulo: Cosac Naify, 2005.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A interpretação constitucional suas especificidades e seus intérpretes: em homenagem ao prof. Dr. Celso ribeiro bastos. *Anima: REVISTA ELETRÔNICA DO CURSO DE DIREITO DA OPET*, Curitiba, v. 5, p.72-95, jan-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5-Conselheiros/Samantha-Ribeiro-Meyer-Pflug.pdf>>. Acesso em: 14 ago 2015.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado: parte especial*. Volume XXIV. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1959.

MISES, Von Mises. *Uma crítica ao intervencionismo*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.

_____. *O Mercado*. Rio de Janeiro: José Olympio e Instituto Liberal, 1987.

_____. *Intervencionismo, uma Análise Econômica*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

NEIVA, Pedro. *Estrutura de Poder e Processo Decisório na Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional: uma proposta de*

análise sob a perspectiva da não-decisão. Universidade de Brasília: Dissertação de Mestrado, 1995.

NO RIO, CONSEGUIR UM EMPRÉSTIMO SÓ FOI POSSÍVEL ATRAVÉS DOS AGIOTAS. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 7 de outubro de 1988, p. B1.

NÓBREGA, Maílson. *Limite de juros: começa o fim do disparate*. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 19 de dezembro de 1997, p. B5.

PARA DEPUTADO, OS BANCOS NÃO PERDEM. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1º de setembro de 1988, p. 07.

PARA DEPUTADO, SAULO EXORBITOU. São Paulo: *O Estado de São Paulo*, 04 de outubro de 1988, p. 04.

PARA FEBRABAN, TABELAMENTO VAI INVIABILIZAR O PAÍS. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 12 de maio de 1988, p. A23.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. São Paulo: *Estudos Avançados*, 2009, vol. 23, n. 66, p. 25-39.

PEC LIMITA JUROS REAIS A 12% AO ANO. Brasília: 2014.

Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/463180-PEC-LIMITA-JUROS-REAIS-A-12-AO-ANO.html>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

PEREIRA JÚNIOR, Ademir Antonio. *O Papel do STF na regulação do Sistema Financeiro*. 2007. 92 f. Trabalho de conclusão de curso (Escola de Formação) – Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2007.

_____. Legitimidade e Governabilidade na Regulação do Sistema Financeiro. *Revista Direito GV*, n.º 8, São Paulo, Julho-Dezembro 2008, p. 517-538.

PILAGALLO FILHO, Oscar. *Taxas são livres nos países industrializados*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2 de setembro de 1988, p. B3.

POLANYI, Karl. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

_____. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRADO, Eleutério F.S. *Uma apresentação dialética da genealogia do neoliberalismo de Foucault*, 2010. Disponível em: <http://www.fea.usp.br/feaecon//media/livros/file_580.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2015.

RAMOS, Saulo. *O Código da Vida – Fantástico Litígio Judicial de uma Família: Drama, Suspense, Surpresa e Mistérios*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

_____. *Parecer SR-70: Reforma do Sistema Financeiro Nacional. Inteligência do artigo 192 da Constituição e seu § 3º*. Brasília: 6 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/7916>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de crédito bancário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ROCHA, Jean-Paul. Regulação Econômica e Controle de Preços nos Contratos Bancários: o que ficou da Lei da Usura?, In WAISBER, Ivo; FONTES, Marcos. *Contratos Bancários*. São Paulo: Quarter Latin, 2006.

RODRIGUES, Fernando. *BC aguarda o parecer da Consultoria até dia 6*. São Paulo: Folha de São Paulo, 4 de outubro de 1988, p. B1.

ROSANVALLON, Pierre. *O Liberalismo econômico: história da idéia de mercado*. Bauru: EDUSC, 2002.

ROSSI, Clóvis. *Delfim considera a medida insensata e desatualizada*. São Paulo: Folha de São Paulo, 12 de maio de 1988, p. A23.

SANTOS, Rone Eleandro dos. *Genealogia da Governamentalidade em Michel Foucault*. Belo Horizonte: Dissertação apresentada ao Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Filosofia, 2010.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Juros no Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. *O Conceito do Político*. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1992.

SILVEIRA E SILVA, Rafael. A (Des) Constitucionalização do Sistema Financeiro. In: BRASIL. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Estado e Economia em vinte anos de mudanças (Volume IV)*. Brasília: Editora do Senado Federal, 2008. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-economica-e-monetaria-a-desconstitucionalizacao-do-sistema-financeiro>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

SOB PRESSÃO, BANCOS REDUZEM JUROS; VEJA AS TAXAS MÉDIAS COBRADAS. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/09/sob-pressao-bancos-reduzem-juros-veja-taxas-medias-cobradas.html>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

SUPIOT, Alain. *Homo juridicus*: Ensaio sobre a função antropológica do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

STRECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos Estudos*, São Paulo, n.º 92, p. 35-56, março 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n92/n92a04.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

UM FAZENDEIRO QUE SE RECUSA A PEDIR DINHEIRO. Rio de Janeiro: *Jornal do Brasil*, 1988, p. 04.

VALADÃO, Wellington. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/hora1/noticia/2015/07/selic-sobe-e-deixa-o-brasil-no-topo-da-lista-dos-juros-mais-altos-do-mundo.html>>. Acesso em: 1º ago de 2015.

WARAT, Luis Alberto. *Mitos e Teorias na Interpretação da Lei*. Porto Alegre: Síntese, 198?.

WEBER, Max. *História Geral da Economia*. São Paulo: Centauro, 2010.

ZANATTA, Rafael. *Você pensa que pode paralisar a vigência da Constituição com um simples parecer? A história por Trás da limitação dos juros reais e a Adi nº 4*. Maringá: III Simpósio e Encontro Científico de Direitos Fundamentais e Sociedade Política da Universidade Estadual de Maringá, 2012.

ANEXOS: *Cartoons* na Academia?

Ortodoxos, os *cartoons* podem não ser lá muito dados à Academia. Não é raro, contudo, vê-los a, com inaudita objetividade, sintetizar laudas e mais laudas de complexas filosofias.

De fato, neles, unidas em uma única frase, dez ou quinze palavras podem dar conta de uma tortuosa idéia foucaultiana – ainda que o responsável pelos rabiscos jamais tenha lido *O Nascimento da Biopolítica* ou *A Microfísica do Poder*.

O mais importante de tudo, no entanto, é que eles *fazem rir*.

As legendas que acompanham os *cartoons* abaixo são daquele que escreve estas linhas.

Ao atribuir à economia as características do mercado, “Adam Smith introduziu métodos empresariais nas cavernas do homem primitivo, estendendo sua famosa propensão ao comércio e à troca até os jardins do Paraíso” (POLANYI, 2012, p. 50).



"Neolithic, are you sure? I thought we were Neoliberal."

Fonte: <https://www.cartoonstock.com/directory/l/laissez-faire.asp>

“O mercado comanda tudo; por si só coloca em ordem todo o sistema social, dando-lhe sentido e significado” (MISES, 1987, p. 17).



"Why don't we take a few days off and let the free market handle things?"

Fonte: <https://www.cartoonstock.com/>

“O que é esse novo tipo de racionalidade na arte de governar, esse novo tipo de cálculo que consiste em dizer e em fazer o governo dizer ‘aceito, quero, projeto, calculo que não se deve mexer em nada disso?’ Pois bem, acho que é isso que se chama, em linhas gerais, ‘liberalismo’” (FOUCAULT, 2008a, p. 28).



Fonte: <http://beforeitsnews.com/politics/2013/06/laissez-faire-cartoon-2529100.html>

“Por mais absoluto que fosse o soberano, por mais assinalado como representante de Deus na terra, ainda havia algo que Lhe escapava e que eram os desígnios da Providência, e ele estava englobado nesse destino. Existe agora, acima do soberano, algo que também lhe escapa, mas já não são os desígnios da Providência ou as leis de Deus, são os labirintos e meandros do campo econômico” (FOUCAULT, 2008a, p. 398).



Search ID: rman14734

"I'm tired of divine intervention —
let them try laissez-faire for awhile!"

Fonte: <https://www.cartoonstock.com/directory/l/laissez-faire.asp>

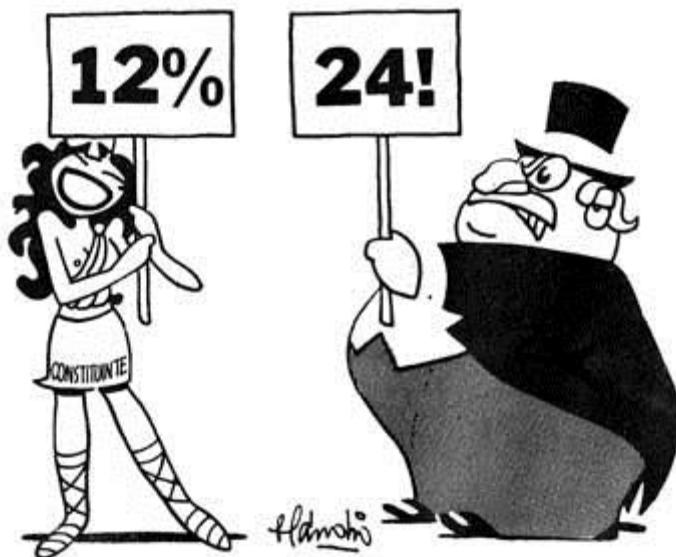
A lançar mão de categórica assertiva de Tönnies, Karl Polanyi propala que “*em vez de o sistema econômico enraizar-se nas relações sociais, estas passaram a se enraizar no sistema econômico*” (Apud POLANYI, 2012, p. 221).



"Son, your mother and I have decided to let the free market take care of you."

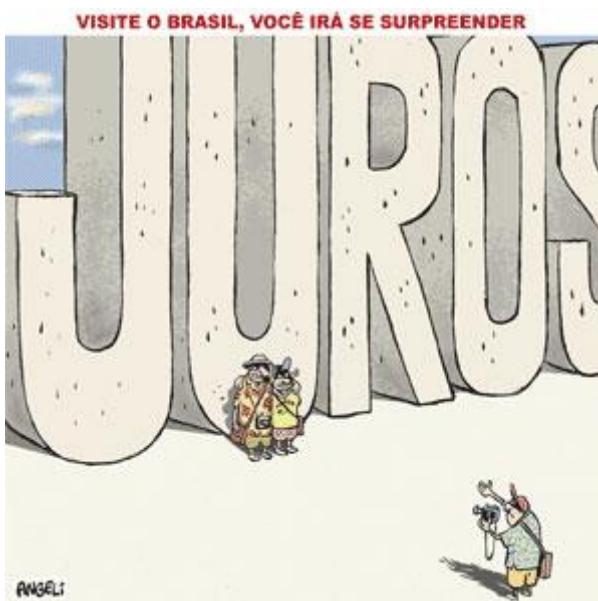
Fonte: https://www.cartoonstock.com/directory/f/free_market.asp

“Se as entidades financeiras forem obrigadas a pagar 12% para captação (só nas cadernetas de poupança já são 6%) e tiverem que emprestar pelos mesmos 12%, além de pagar suas estruturas, seus cadastros, seus computadores, seus funcionários, seus tributos diretos, indiretos, sociais, sua propaganda; à evidência se transformariam em entidades filantrópicas que pagariam para trabalhar (...). Embora o argumento seja exclusivamente econômico, não pode deixar de ser considerado para que se perceba que se se argumentasse pelo absurdo e o dispositivo abrangesse não apenas os rendimentos de capital, mas os rendimentos de administração de capital, o Sistema Financeiro se inviabilizaria” (MARTINS, Ives Gandra. *Apud* BRASIL, 1991, p. 125).



Fonte: http://chargistaclaudio.zip.net/arch2008-11-16_2008-11-22.html

“A inflação se aproxima dos dois dígitos e para tentar interromper essa alta, o Comitê de Política Monetária do Banco Central decidiu elevar, pela sétima vez seguida, a taxa básica de juros. A subida de meio ponto percentual, esperada pelo mercado, deixa o Brasil no topo da lista dos juros mais altos do mundo” (VALADÃO, 2015).



Fonte: http://nemonnemoff.blogspot.com.br/2012_04_01_archive.html

“Apesar da crise, lucros dos bancos crescem no Brasil: Consultoria afirma que rentabilidade de bancos brasileiros foi o dobro da dos bancos americanos” (Disponível em: <http://economia.terra.com.br/apesar-da-crise-lucros-dos-bancos-crescem-no-brasil,8f112464f254c410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD.html>. Acesso em: 21 ago. 2015).



Fonte: http://celsolungaretti-orebate.blogspot.com.br/2011_03_01_archive.html