

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A transparência da política monetária e a sua limitação aos objetivos constitucionais

The transparency of monetary policy and its limitation to the constitutional objectives

Marcelo Quevedo Do Amaral

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

Sumário

I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL	19
PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED	21
Roger Matthews	
A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL	37
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....	55
Cynthia Cline	
CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS	90
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	114
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS	128
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...	163
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	179
Gabriel Ignacio Anitua	
AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....	195
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO?	210
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA	228
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL	244
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....	261
Nicolás Santiago Cordini	
CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	277
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....	290
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....	320
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	337
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....	361
Pedro Adamy	
O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....	378
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....	397
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....	422
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....	450
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....	473
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT	495
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL	515
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	531
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....	551
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...	574
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO	605
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
II. OUTROS TEMAS	630
AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	632
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN	649
Jackson da Silva Leal	
DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	668
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE	690
Rafael Antonio Baldo	
A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	707
Marcelo Quevedo Do Amaral	
GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS	726
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS	746
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....	767
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL?	782
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

A transparência da política monetária e a sua limitação aos objetivos constitucionais*

The transparency of monetary policy and its limitation to the constitutional objectives

Marcelo Quevedo Do Amaral**

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de realizar uma breve discussão sobre os instrumentos de transparência, gestão e controle da política monetária e sua adequação a concretização dos objetivos constitucionais. Com base em uma interpretação hermenêutica-jurídica, considerando-se a transparência e o controle social como elementos indispensáveis à efetividade do ideal democrático e republicano, busca-se analisar as atividades desempenhadas na gestão da política monetária, seus mecanismos de acompanhamento e controle social, assim como a adequação desses instrumentos ao exercício pleno da cidadania e à efetividade do projeto constitucional.

Palavras-chaves: Política monetária. Transparência. Controle social. Dívida pública e objetivos constitucionais.

ABSTRACT

This paper aims to make a brief discussion about the instruments of transparency, management and control of monetary policy and its adequacy to the achievement of constitutional objectives. From a juridical and hermeneutic interpretation, considering transparency and social control as essential elements to the effectiveness of the democratic and republican ideal, the objective is to analyze the activities performed in the management of monetary policy, its mechanisms of monitoring and social control, as well as the adequacy of these instruments to the full exercise of citizenship and the effectiveness of the constitutional project.

Keywords: Monetary policy. Transparency. Social control. Public debt and constitutional objectives.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a realizar uma discussão, ainda que breve, sobre os instrumentos de transparência, gestão e controle social da política monetária com o objetivo de verificar a sua adequação a concretização dos objetivos constitucionais. Desde já, importa afirmar, que não há qualquer pretensão de realizar uma análise ou avaliação sob o prisma econômico da

* Recebido em 24/04/2017
Aprovado em 09/05/2017

** Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos – UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos – UNISINOS. Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMG e em Processo Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNICRUZ. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Advogado da Caixa Econômica Federal. Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, Brasil. Endereço eletrônico: quevedo@via-rs.net

gestão monetária no Brasil, discutir o mérito de qualquer modelo econômico adotado, mas tão somente analisar os seus mecanismos de transparência e controle, sob a ótica jurídica, a fim de cotejar sua (in)adequação ao projeto constitucional.

Trata-se de afirmar uma interpretação hermenêutica-jurídica que visa construir uma interpretação integral e interdependente, com base na premissa que a transparência e o controle social são elementos indispensáveis a efetividade do ideal democrático e republicano. Por decorrência, as atividades desempenhadas na gestão da política monetária, seus mecanismos de acompanhamento e controle social devem, necessariamente, se mostrar adequados ao exercício pleno da cidadania por decorrência lógica dos valores consagrados no projeto constitucional brasileiro.

Uma primeira compreensão sobre o tema deve partir das transformações no sistema econômico chamadas de “financeirização”. Essa alteração da dinâmica funcional da economia tem alterado, drasticamente, muitas das premissas sob as quais se fundava o funcionamento da sociedade e da economia com claros reflexos sobre a efetividade das políticas públicas e o funcionamento dos Estados. O deslocamento do sistema capitalismo de uma dinâmica produtiva para a financeira trouxe consigo a questão do financiamento do Estado e da dívida pública para o centro do debate política na atualidade.

Como consequência, a atuação dos órgãos de gestão da política monetária assume um papel central na definição dos rumos da sociedade, uma vez que são os responsáveis pela definição de instrumentos que condicionam a capacidade financiamento do Estado. Embora determinadas teorias defendam a existência ou a possibilidade de uma autoridade monetária essencialmente “técnica” e imune às pressões políticas, a questão da legitimidade democrática, da transparência e/ou do deficit democrático existente no funcionamento dessas instituições são pontos que não podem ser ignorados por sociedades balizadas pelo ideal do Estado democrático de direito.

Para isso, a gestão da política monetária deve se pautar por processos transparentes, abertos a participação e controle social. E esses são elementos interligados e correlacionados, pois o controle social, a participação e o debate democrático sobre as opções de política monetária pressupõem não a mera publicidade dos atos e resultados, mas a existência de um processo verdadeiramente aberto, acompanhado e controlado pela sociedade, com decisões motivadas e com fundamentos acessíveis ao público. Ou seja, a formatação do processo de gestão deve assegurar tanto o controle público e social, com mecanismos de contrapesos e acompanhamento por órgãos externos e pela cidadania, quanto garantir o acesso a todas as informações pertinentes de forma fidedigna e clara de modo a permitir que a sociedade possa realizar o debate democrático mais qualificado possível.

Cumpre, assim, verificar se a estrutura institucional da autoridade monetária brasileira está adequada a tais objetivos, especialmente no que diz respeito a sua composição, à regulação e ao controle das suas atribuições, e à formulação e acompanhamento da execução da política monetária.

2. O DESAFIO DA FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA À CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Brasileira firmou um conjunto de compromissos sociais com objetivo expresso de constituir uma República Federativa baseada numa sociedade livre, justa e solidária que assegure o desenvolvimento nacional de modo a erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem estar social de todos, sem preconceitos e discriminações.

O pacto constituinte pressupôs, portanto, o cumprimento das chamadas promessas da modernidade, “assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”. Compromissos a serem perseguidos dentro de uma ordem econômica balizada pela soberania nacional, livre concorrência, redução das desigualdades, busca do pleno emprego e função social da propriedade.

Justamente, nesse ponto, a hermenêutica jurídica adquire especial relevância na interpretação das estruturas jurídicas responsáveis pela concretização dos valores constitucionalizados.

Na medida em que o Direito é um saber prático que deve servir para resolver problemas e concretizar as promessas da modernidade que ganharam espaço nos textos constitucionais, a superação dos obstáculos que impedem o acontecer do constitucionalismo de caráter transformador, estabelecido pelo novo paradigma do Estado Democrático de Direito, pressupõe a construção das bases que possibilitem a compreensão do estado da arte do modus operacional do direito, levando em conta um texto constitucional de nítida feição compromissória e dirigente e que passadas mais de duas décadas, longe está de ser concretizado¹.

Em relação a esse contexto, os direitos e as políticas sociais devem ser pensados como instrumentos, por excelência, para se alcançar os objetivos constitucionais consagrados e, em especial, o desenvolvimento social e econômico. As políticas públicas são, portanto, o pressuposto para o desenvolvimento e não o seu resultado *a posteriori*. Como bem demonstrado pelo trabalho de KERSTENETZKY², as políticas sociais constituem uma estratégia de desenvolvimento (*catching up*) capaz de articular e integrar mecanismos de manutenção de renda, a criação e fortalecimento de laços sociais, a formação de capital (fundos de pensão), o financiamento de investimentos públicos etc.

Os direitos e as políticas sociais, conseqüentemente, não possuem qualquer antagonismo com o desenvolvimento econômico numa perspectiva capitalista. Ao contrário, são uma verdadeira necessidade material do desenvolvimento capitalista, verdadeira pré-condição de acumulação. Como defende o filósofo húngaro István Mészáros³, a organização do Estado moderno é um pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema capitalista que se desenvolve através de uma relação de reciprocidade dialética com o Estado, permitindo a articulação e estabilização do seu conjunto sempre ameaçado pelas suas contradições inerentes⁴.

A própria concretização dos princípios constitucionais da ordem econômica e financeira⁵, obrigatoriamente, deve ser analisada e interpretada de forma articulada com as políticas públicas e os direitos sociais. Afinal, a concretização constitucional, somente, é possível com a estruturação de políticas públicas condizentes com seus objetivos e, portanto, devem vincular a Administração. Logo não se pode, sob manifesta violação constitucional, estruturar um programa de governo, discricionariamente, com ações de modo desvinculado ou antagônico ao modelo constitucional vigente, por exemplo, implantando políticas públicas com impacto direto sobre o aumento das desigualdades, do desemprego etc.

1 STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso*. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 383/384.

2 KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O Estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

3 MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

4 “o fato de que o Estado moderno altamente burocratizado, com toda a complexidade do seu maquinário legal e político, surge da absoluta necessidade material da ordem sociometabólica do capital e depois, por sua vez – na forma de uma reciprocidade dialética – torna-se uma pré-condição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto. Isso significa que o Estado se afirma como pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmos e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente”. MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

5 Art. 170 CF. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

Segundo o professor Juarez Freitas⁶, é necessário uma reconceituação das políticas públicas “como programas que o Poder Público, nas relações administrativas, enuncia e implementa de acordo com as prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva”.

Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, em ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras⁷.

Eis, então, a tríade de elementos centrais caracterizadores das políticas públicas, no acordo semântico proposto: (a) são programas de Estado Constitucional (mais do que de governo), (b) são enunciadas e implementadas por vários atores políticos, notadamente pela Administração Pública e (c) são prioridades constitucionais cogentes. Vale dizer, são programas que precisam ser enunciados e implementados a partir da vinculação obrigatória com as prioridades estatuídas pela Carta, cuja normatividade depende da positivação final pelo administrador⁸.

No Brasil, tal condição é, ainda, mais imprescindível, pois a efetividade dos Direitos Sociais tem o desafio de enfrentar, de forma especialmente aguda, todos os elementos presentes na chamada crise do Estado Social. Primeiramente, o desafio de atender às pressões sociais pela efetivação dos direitos sociais e lidar com a escassez de recursos financeiros. Mas também, o desafio de buscar novas formas de atuação que aumentem a eficiência e abrangência dos serviços públicos para atender as necessidades decorrentes do processo de inclusão social, de urbanização, do aumento da escolaridade, dentre outros.

Portanto, o resgate da dívida social brasileira com a formulação e implantação efetiva de políticas públicas aptas a, gradualmente, atingir os objetivos constitucionais, especialmente a inclusão social e a redução das desigualdades, ocupa um lugar central num modelo constitucional fundado na cidadania, na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Daí que, analisando a problemática a partir do estado da arte da (in)efetividade dos direitos fundamentais sociais no Brasil, com os olhos voltados ao conteúdo dirigente e compromissário da Constituição de 1988, penso que esta tem uma força sugestiva relevante quando associada à idéia de estabilidade que, em princípio, se supõe lhe estar imanente. Esta estabilidade está articulada com o projeto da modernidade política, que, sucessivamente implementado, respondeu a três violências (“triângulo dialético”), através da categoria político-estatal: a) respondeu à falta de segurança e de liberdade, impondo a ordem e o direito (o Estado de Direito contra a violência física e o arbítrio); b) deu resposta à desigualdade política, alicerçando liberdade e democracia (Estado Democrático); c) combateu a terceira violência – a pobreza – mediante esquemas de socialidade. Tenho presente, assim, que a “Constituição dirigente” continua a ser o suporte normativo do desenvolvimento deste projeto de modernidade⁹.

O processo democrático gera uma tensão natural e permanente em sua relação com o sistema capitalista de produção, uma vez que o sistema econômico gera uma distribuição desigual de elementos essenciais à qualidade e intensidade das relações democráticas. Na medida em que o poder e a informação, por exemplo, são distribuídos, desigualmente, por pressuposto, há uma limitação da própria democracia.

Além disso, outra questão central, seguindo o ensinamento de BOLZAN DE MORAIS¹⁰, se constituiria nos limites que confrontam o projeto constitucional brasileiro no pós-88, próprios à conjugação de *políticas de inclusão* em um ambiente de *economia de exclusão (capitalismo)*. E, por consequência, a primeira questão que

6 FREITAS, Juarez. O controle das políticas públicas e as prioridades constitucionais vinculantes. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 5, n. 8, p. 8-26, jan./jun. 2013

7 FREITAS, Juarez. O controle das políticas públicas e as prioridades constitucionais vinculantes. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 5, n. 8, p. 8-26, jan./jun. 2013

8 FREITAS, Juarez. O controle das políticas públicas e as prioridades constitucionais vinculantes. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 5, n. 8, p. 8-26, jan./jun. 2013

9 STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso*. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 386.

10 BOLZAN DE MORAIS. *As Crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

emerge na discussão dos elementos da *crise* do modelo de Estado Social é o entendimento da crise financeira. E a crise financeira do Estado, seguindo HIRSCH¹¹, é resultado direto da crise do próprio sistema capitalista, uma vez que os meios financeiros de que dispõe são retirados do processo capitalista de produção¹². Segundo HIRSCH, a forma política concretizada institucionalmente no aparelho de Estado — depende da forma dinheiro e da forma capital, estando, ao mesmo tempo, em contradição com elas.

O dinheiro necessita da garantia oferecida pelo aparelho de coerção estatal, ou seja, ele deve ser controlado e regulado pelo Estado. Mas ele não é criado pelo Estado; surge da estrutura dinâmica do processo de valorização do capital mediado pela troca mercantil. Caso não se consiga a estabilidade do valor da moeda, surgindo processos inflacionários, a própria forma dinheiro é a longo prazo colocada em questão¹³.

Mas, além da discussão do financiamento do Estado via tributação, as mudanças no sistema econômico mundial com o chamado processo de “financeirização econômico”, também, colocaram novos limites e dilemas a afirmação do projeto constitucional. Ainda na década de 90, o economista francês François Chesnais¹⁴, por meio da ideia de “Mundialização do Capital”, demonstra as mudanças sofridas no sistema econômico que conduzem promovem, gradativamente, a esfera financeira como o campo de excelência de valorização do capital em nítida subordinação da esfera produtiva.

Embora não haja um consenso na definição do fenômeno da “financeirização” da economia, para os fins almejados na discussão deste trabalho, importa afirmar o seu profundo impacto no funcionamento da ordem econômica decorrente de uma dinâmica totalmente subordinada à valorização de ativos, financeiros e de capital, com prioridade para distribuição dos lucros e dividendos, no qual as atividades produtivas e de investimento passam a ser secundárias. Seguindo Chesnais, se entende que a subordinação da atividade produtiva à lógica do capital rentista foi resultado da dinâmica de desregulamentação e liberalização financeira, resultando na autonomia do sistema financeiro em relação a economia real, produtora de bens em serviços, promotora da acumulação por meio do processo tradicional de trocas.

O sociólogo italiano Giovanni Arrighi¹⁵, analisando a reestruturação do sistema econômico mundial sob uma perspectiva de reorganização sistêmica e estrutural, observará:

Por um lado, quando a acumulação de capital é muito superior à que pode ser reinvestida com lucro nos canais estabelecidos de comércio e produção, as organizações e indivíduos capitalistas reagem a ela retendo na forma líquida uma proporção crescente de seus rendimentos. Essa tendência cria uma massa de liquidez excessivamente abundante, que pode ser mobilizada, diretamente ou através de intermediários, na especulação e na tomada e concessão de empréstimos¹⁶.

Daí as dificuldades de financiamento das políticas públicas se transmutam em um sistema de financiamento\endividamento que atende às necessidades da “financeirização” e, por fim, acaba por gerar uma forte transferência de recursos (via Estado) concentração de renda e subordinação do interesse público à lógica dos mercados financeiros.

Por outro lado, as organizações territoriais (os estados-nação) reagem às restrições orçamentárias mais acentuadas, decorrentes da redução da expansão do comércio e da produção, competindo intensamente entre si pelo capital que se acumula nos mercados financeiros. Essa tendência acarreta redistribuições

11 HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

12 O estado capitalista é essencialmente um Estado interventor. Os meios financeiros de que dispõe são retirados do processo capitalista de produção e valorização. Caso ele entre em crise surge a crise financeira do Estado, e as suas possibilidades de ação se reduzem. Não apenas a existência material da burocracia e do pessoal do Estado, como também as medidas de atendimento social e de infraestrutura, por isso dependem de que o processo de valorização do capital não seja seriamente afetado. HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

13 HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 46.

14 CHESNAIS, F. *A Mundialização de Capital*. São Paulo: Xamã, 1998.

15 ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001.

16 HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 41.

sistêmicas maciças da renda e da riqueza de todo tipo de comunidades para os agentes que controlam o capital circulante, com isso inflacionando e sustentando a lucratividade dos negócios financeiros predominantemente divorciados do comércio e da produção de bens¹⁷.

Nessa seara, como observa BERCOVICI¹⁸, também as condicionantes e os limites impostos pela gestão da dívida pública passaram a servir de justificativas para tentativas de corte, redução e a própria negação das políticas públicas e dos direitos sociais. Uma verdadeira tentativa de inversão do conteúdo e do compromisso firmado pela “Constituição Dirigente”.

a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do deficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada¹⁹.

A dinâmica de “financeirização” conduz a política monetária a uma posição central na ordem democrática. Afinal, os instrumentos de política monetária para estabilizar preços, controlar a oferta de moeda e a taxa de juros tem reflexos diretos e condicionantes sobre a capacidade do Estado financiar todas as políticas públicas. E, importante que se afirme de modo taxativo, não há consenso ou modelo único na teoria econômica que oriente a adoção desses instrumentos, nem receita econômica geral que se aplica em toda e qualquer situação, muito embora diariamente se transmita a sociedade, de forma um tanto tendenciosa e interessada, para não dizer manipuladora, que a política monetária seria “neutra”, “técnica” ou impassível às injunções da democracia.

Essa tentativa de naturalizar opções claramente políticas tem, simplesmente, o objetivo de mascarar um forte conflito de interesses na esperança de minimizar os impactos sociais e as reações sob o já velho chavão do “não há alternativa”. Resulta, portanto, um conflito permanente entre uma dívida pública produzida por políticas monetárias avessas ao debate democrático e uma dívida social legitimada pelo pacto democrático.

Logicamente, a gestão da política monetária, também, deve estar sujeita ao ordenamento constitucional, não podendo se considerar acima ou além da ordem democrática vigente. E essa compatibilidade exige um esforço analítico de interpretação que busque respostas fortalecidas com fundamento na integralidade do modelo constitucional de forma a desconstruir possíveis percepções superficiais e enganosas naturalizadas para facilitar a aceitação de situações sociais injustificáveis, fenômeno conceituado por Karl Marx como “ilusões objetivas”²⁰.

Por pressuposto, essa análise não pode se dar de forma pontual, sem uma fundamentação tecida e fortalecida na demonstração do respeito ao sistema no seu todo. A interpretação integral é imprescindível e

17 HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 41.

18 BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Fernando. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 10 out. 2016

19 BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013. p.73.

20 David Harvey, analisando a unidade contraditória entre a descentralização e a centralização na vida político-econômica, irá afirmar que o sistema financeiro não pode funcionar sem o apoio singular do poder estatal. Nas palavras do autor: “O “nexo Estado-financeiras” (unidade entre o Banco Central e o Departamento do Tesouro, no caso dos Estados Unidos) está no vértice dessa estrutura. Ele é dotado de um poder de monopólio supremo cujo objetivo é apoiar o setor bancário e o sistema financeiro, se necessário à custa do resto, inclusive das pessoas. Ideologicamente, é respaldado por inúmeros think tanks (Fundação Heritage, Instituto Manhattan, Instituto Cato, Fundação Ohlin) que promovem idéias pró-capitalistas e de direita. As críticas a essa vasta centralização do poder de monopólio de classe são abundantes tanto na esquerda quanto na extrema direita do espectro político. É inegável a dedicação com que o Federal Reserve e o FMI protegem o poder de monopólio de classe de uma oligarquia financeira. Embora as evidências sejam mais do que nítidas, a máscara que os think tanks e os meios de comunicação tecem em volta dessas instituições, apresentando-as como grandes protetoras das liberdades de mercado individuais, consegue esconder seu caráter de classe do público geral. A organização do “capital comum de classe” pela centralização do sistema financeiro nos leva de volta às contradições centrais na forma-dinheiro. HARVEY, David. *17 Contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 136-137.

deve permear todos os valores constitucionais de formar a constituir as respostas adequadas ao seu texto, respostas aptas a dar soluções que assegurem a máxima integridade e coerência aos valores constitucionais.

Nessa medida, a análise dos instrumentos de controle e transparência da política monetária, em especial da gestão da dívida pública, é um tema de fundamental importância. Ou seja, a resposta a todas as questões emergentes desse conflito devem ser construídas a partir de uma interpretação que pressuponha a reafirmação da cidadania e a valoração do conteúdo democrático constitucional, pois tal é primordial para afirmação do direito frente a tentativas de sua predação por argumentos de ordem política e econômica.

As leis e programas de ação política de uma comunidade constituem o seu acordo político. É evidente que a legislação tributária é um elemento central do acordo político, mas todas as outras partes da legislação também pertencem a esse acordo: as políticas fiscal e monetária, as leis trabalhistas, as leis e programas ambientais, o planejamento urbano, a política externa, a política de assistência médica, a política de transporte, as regulamentações de alimentos e medicamentos e tudo o mais. Quando se modifica qualquer uma dessas leis ou programas de ação política, modifica-se também a distribuição da riqueza e das oportunidades na comunidade, das as mesmas escolhas, a mesma sorte, as mesmas capacidades e todas as outras variáveis pessoais de cada cidadão. Por isso, não podemos fugir as desafio da igual consideração afirmando que os recursos do indivíduo dependem de suas escolhas, e não das escolhas do governo. Dependem de ambos²¹.

A crise financeira de 2008 desmistificou muitos dos postulados utilizados na tentativa de blindar o mercado econômico financeirizado do controle democrático, tornando mais clara a necessidade de aprimorar os mecanismos de transparência não só do mercado financeiro, mas principalmente das instituições responsáveis pela sua fiscalização e regulação. As deficiências dos mecanismos de transparência dos mercados financeiros, sem dúvida, foi um dos principais motivos que facilitaram um conjunto de práticas abusivas e fraudulentas responsáveis pelo abalo da economia mundial e seus efeitos nefastos sobre toda a sociedade.

3. A TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL COMO PRESSUPOSTO DA GESTÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA

Como visto as opções de política econômica da gestão monetária não podem ficar imunes ao debate democrático e ao controle social, pelo menos em uma sociedade que se afirma como Estado democrático de direito. A intensidade e a qualidade do processo democrático estão intimamente correlacionadas aos mecanismos de controle social e a amplitude dos instrumentos de transparência.

A transparência na atuação do Estado, o grau de abertura dos processos estatais na tomada de decisões e de publicidade, inclusive no que tange aos critérios e argumentos utilizados para tomada de tais decisões pode ser percebido como um “barômetro” de realização do Estado democrático de Direito, como defende SOMMERMANN²². E, como não poderia deixar de ser, a transparência e o controle social da gestão da política monetária, da sua formulação à execução, é condição de grande relevância no arcabouço institucional de sociedades balizadas pelo ideal democrático.

A realização do ideal democrático, a valorização da cidadania e a afirmação da própria República são valores constitucionais centrais na interpretação dos desafios da realidade sob o ponto de vista do direito. A consecução desses valores básicos do Estado Constitucional pressupõe critérios de transparência e controle cada vez mais eficientes, abrangentes e eficazes. Como um sucedâneo evolutivo do princípio constitucional da publicidade, os mecanismos de transparência atendem na essência o princípio constitucional da publicidade.

21 DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012. p. 540.

22 SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

Já não basta uma mera publicação formal do ato, a modernidade pressupõe o conhecimento das responsabilidades dos atores, os fundamentos adotados para suas decisões e os critérios estabelecidos para sua atuação. Na lição de PIÑAR MAÑAS²³, a transparência possui três elementos constitutivos: a) o processo de elaboração de decisões deve ser aberto e participativo; b) as decisões devem ser motivadas e razoáveis; c) a informação que serve de base a adoção de decisões deve ser, na medida do possível, acessível ao público.

Condições essenciais para o controle democrático e a aferição da responsabilidade política, uma vez que a qualidade do exercício da cidadania pressupõe, essencialmente, um acesso amplo e qualificado às informações de interesse público.

A transparência, por decorrência, também, é um elemento obrigatório a permear toda a Administração, seja na proteção dos direitos do administrado, na organização administrativa ou na prestação de serviços e políticas públicas. Seguindo o conceito de FREITAS²⁴, o direito a boa administração pública não se trata de uma simples diretriz ao administrador, mas de um verdadeiro feixe de direitos, um dever do qual correspondente um direito constitucional do administrado.

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem²⁵.

Embora a transparência não seja expressa entre os princípios que regem a administração pública, seguindo o entendimento de LIMBERGER²⁶, é, justamente, a transparência que realiza a integração entre o princípio democrático que permeia todo o sistema constitucional com o princípio da publicidade, enunciado no art. 37 da Constituição, e o direito à informação, consagrado no art. 5º, XXXIII.

Consequentemente, o modelo gestão monetária, obrigatoriamente, deve se mostrar adequado não só a assegurar o direito a informação da sociedade, mas a permitir que a informação se disponibilize de forma acessível, fidedigna e apta a instrumentalizar o debate democrático mais qualificado possível. O economista Jessé de SOUZA²⁷ entende que a legitimação da atual política monetária, na ausência de controle social e transparência capazes de proporcionar um debate democrático qualificado, tem se realizado inclusive sob argumentos que podem ser caracterizados por um certo “racismo científico”. Segundo o autor, as justificativas utilizadas pelo capital financeiro, nacional e internacional, para legitimar socialmente as altíssimas taxas de juros e de spread bancário no Brasil se apoiam em argumentos preconceituosos que buscam ressaltar uma suposta inferioridade moral do plano nacional geradora de tal distorção econômica. Nas palavras de SOUZA,

O alto custo do dinheiro no Brasil — e em outros países periféricos como ele —, que oprime toda a população em favor de uma meia dúzia de banqueiros e especuladores, é legitimado precisamente pelo suposto “risco” de emprestar dinheiro em um país onde a corrupção seria endêmica, um verdadeiro “traço cultural”. A legitimação aceita, “naturaliza” — não em último lugar porque a ciência dominante, no centro e na periferia, repete o mesmo preconceito, travestindo-o de conceitos com autoridade científica — e, por isso, não contestada, da situação privilegiada do setor financeiro sobre toda a sociedade advém de leituras hegemônicas que atualizam “culturalmente” um racismo que antes — até o início do século XX — era abertamente “racial”²⁸.

23 PIÑAR MAÑAS, José Luís. Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

24 FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

25 FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22.

26 LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência: informação pública em rede*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 44.

27 SOUZA, Jessé. *A Tólice da Inteligência Brasileira*. São Paulo: LeYa, 2015.

28 SOUZA, Jessé. *A Tólice da Inteligência Brasileira*. São Paulo: LeYa, 2015. p. 150.

Sem dúvida a disseminação de tais ideias, somente, é possível pela insuficiência de conhecimento acessível ao grande público sobre as questões afetas à gestão da política monetária que são encobertas por um suposto manto de tecnicidade ou naturalizadas.

Enquanto em países centrais, como os Estados Unidos, um mercado financeiro desregulado – que levou há pouco tempo o mundo inteiro à uma crise global de grandes proporções – é “eufemizado” como uma economia “alavancada”, quando, na verdade, opera massivamente com créditos sem qualquer segurança, os países periféricos são “estigmatizados” e obrigados a pagar um “mais-valor” por pura obra de preconceitos criado e confirmados com a autoridade da ciência²⁹.

Consequentemente, qualquer perspectiva para superação dessa deficiência institucional que afeta, diretamente, a qualidade do processo democrático passa pela discussão dos mecanismos de transparência e controle social dos órgãos competentes pela gestão monetária com vistas à construção de um sistema adequado ao ideal democrático, transparente, aberto à participação, sujeito a mecanismos de controle público e pautado pela persecução dos objetivos constitucionais.

4. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO MONETÁRIA PELO BANCO CENTRAL - BACEN

A constatação de que argumentos de ordem econômica, a dívida pública, tem sido utilizados como forma de impedir a concretização dos valores e objetivos dirigentes da Constituição leva à necessidade de se analisar, por outro lado, em que ponto encontram-se as condições para o exercício da cidadania nesse sistema que, por pressuposto, deve ser o mais transparente e aberto dentro de uma ordem que tem como fundamento basilar se constituir em Estado Democrático de Direito.

Uma primeira observação nesse aspecto diz respeito às atribuições do Banco Central – BACEN – na gestão da dívida pública, uma vez que a instituição é a principal responsável pelos instrumentos de política monetária (em especial a taxa de juros de mercado, a taxa de redesconto e as alíquotas das reservas compulsórias sobre os depósitos do sistema bancário). São, justamente, esses instrumentos de política monetária que têm por objetivo alcançar o “bem estar” social desejado por meio da definição de níveis de preço (inflação), emprego e crescimento condizentes com o planejamento econômico.

Em tese, considerando uma interpretação adequada ao ordenamento constitucional, o modelo econômico a ser seguido pelos gestores do BACEN deve obrigatoriamente harmonizar níveis de preço, emprego e crescimento combatíveis com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades, promoção do bem-estar e desenvolvimento nacional. Assim, o modelo econômico constituído e implementado pelo BACEN deveria almejar a estabilidade monetária com prosperidade, sendo a estabilidade monetária (controle da inflação) sempre ponderada e subordinada aos anseios de prosperidade da sociedade, ou seja, desenvolvimento econômico e políticas públicas que assegurem o emprego, renda e condições mínimas de sobrevivência e dignidade.

E, como é sabido, no campo da economia, não há consenso sobre modelo ou teoria econômica que tenha *a priori* a capacidade incontestável de condução desses objetivos. Vigora grande controvérsia entre as diferentes escolas de pensamento da ciência econômica, podendo-se, inclusive, afirmar que cada conjuntura econômica pode encontrar resolução em modelos concebidos por diferentes linhas de pensamento³⁰.

29 SOUZA, Jessé. *A Tolve da Inteligência Brasileira*. São Paulo: LeYa, 2015. p. 150.

30 Emblemático, nesse aspecto, é o artigo publicado por André Lara Resende, um dos idealizadores do plano Real, no *Jornal Valor Econômico* do dia 13/01/2017 (disponível em <http://www.valor.com.br/cultura/4834784/juros-e-conservadorismo-intelectual>). Nele, Resende faz uma crítica aos modelos que vem sendo utilizados para guiar a política monetária brasileira a partir da adoção do regime de metas para inflação, colocando em cheque inclusive o papel da taxa básica de juros no combate à inflação.

Comentando o abalo de credibilidade que atinge a ciência econômica, objeto do livro “Econocracy: O perigo de deixar a economia para os especialistas” dos economistas Joe Earle, Cahal Moran e Zach Ward-Perkins, o professor Luiz Gonzaga Belluzzo observa:

A crise financeira global que ainda avassala o planeta, entre outras coisas, desvelou a precariedade das teorias e previsões econômicas. A reputação dos economistas e o prestígio de sua arte de antecipar tendências sofrem danos sempre que o velho (e talvez nem tão surpreendente) capitalismo perpetra suas velhacarias³¹.

Complementando a seguir:

Mas – é bom repetir – as façanhas do velho e nem sempre surpreendente capitalismo (pródigo em crashes e pânico) lançaram no torvelinho da descrença as arrogâncias e certezas dos sabichões. Mas, para quem não sabe de seus prodígios, a fé não só é capaz de mover montanhas como também tem força para negar a realidade³².

Dessa forma, uma sociedade que objetiva seguir o primado da cidadania e democracia dever impor como premissa a máxima abertura, transparência e controle sobre a atividade da instituição monetária de forma que a condução da política econômica se dê sobre contínua legitimidade social, sem permitir sua captura por interesses particulares, setoriais ou externos.

Na gestão da política monetária, compete ao BACEN a importante atribuição de fixação da taxa básica de juros da economia. E a própria etimologia da palavra “juro” já aponta esse risco de captura por interesses não republicanos. Não por acaso, em espanhol é *interés*, em francês é *intérêt* e, em inglês, taxa de juro é *interest rate*. Portanto, é adequado considerar a taxa de juros como uma taxa que fixa “*interesse próprio*”, emergindo a questão de se saber a “quem atende esse interesse”.

Nesse aspecto, uma primeira observação a ser feita diz respeito à estrutura de funcionamento do BACEN. O desenho institucional do BACEN deveria considerar a existência de contrapontos, diversidade de opiniões e acompanhamento externo de outros órgãos como mecanismos de defesa contra tentativas de captura por interesses privados e/ou setoriais. A composição do comitê de política monetária, por exemplo, deveria ser representativa da diversidade de opiniões e agentes econômicos, sendo ao mesmo tempo pautada por rigorosos mecanismos externos de controle e acompanhamento. Impensável, dentro dos valores constitucionais brasileiros, que a direção do BACEN possa ser exercida por um grupo de pessoas representativa de um único segmento, por exemplo, somente do setor financeiro, por mais capacitada que tal equipe seja³³.

A discussão sobre o controle social e transparência da política monetária, portanto, passa, obrigatoriamente, também, pela análise da estrutura e funcionamento do Conselho Monetário Nacional. Ao Conselho Monetário Nacional, órgão superior do Sistema Financeiro nacional, compete a responsabilidade pela “formulação da política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País”.

O Conselho Monetário Nacional foi criado durante o período da ditadura militar brasileira por meio da Lei nº 4.595/1964. Originalmente, previa, na sua composição, o Ministro da Fazenda, na condição de presi-

31 BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Como a crise global abalou a reputação dos economistas. *Revista Carta Capital*, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/941/como-a-crise-global-abalou-a-reputacao-dos-economistas>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

32 BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Como a crise global abalou a reputação dos economistas. *Revista Carta Capital*, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/941/como-a-crise-global-abalou-a-reputacao-dos-economistas>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

33 O Federal Reserve Board dos EUA, por exemplo, é composto por 07 membros. Em sua maior parte oriundos do meio acadêmico e sem vinculação direta com o sistema financeiro (Wall Street). O Comitê Federal de Mercado Aberto (FOMC) do Banco Central dos EUA (FED) possui um mandato estatutário do Congresso estadunidense e inclui entre seus objetivos “maximização do emprego, preços estáveis e taxas de juros de longo prazo moderadas”.

Além disso, o Comitê procura explicar sua política monetária ao público tão claramente quanto possível com objetivo de facilitar a tomada de decisões pelas famílias, reduzir as incertezas econômicas e financeiras, aumentar a eficácia da política monetária. A transparência é considerada pela instituição uma demonstração essencial de uma sociedade democrática.

dente do Conselho, os presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atual BNDES) mais seis membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômicos-financeiros, com mandato de seis (6) anos.

Em 29 de junho de 1995, em relação ao conjunto de medidas adotadas pelo Plano Real, foi editada a Lei nº 9.069 que reduziu a composição do Conselho Monetário Nacional, apenas, ao Ministro da Fazenda (na qualidade de Presidente), ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Presidente do Banco Central. Observa-se, facilmente, que a composição do Conselho Monetário Nacional instituído em plena ditadura militar brasileira albergava maior representatividade social, incorporando representantes da sociedade civil e do setor produtivo. Dessa forma, sem dúvida, em total antinomia ao projeto constitucional, houve um nítido esvaziamento da participação e controle social que, porventura, pudesse ser exercida pelo órgão sobre a condução da política monetária.

O problema envolvendo a legitimidade constitucional da atuação das autoridades monetárias em razão do excessivo déficit democrático destas instituições não é um fenômeno ou questão exclusiva do Brasil. Mesmo instituições referenciais como o Banco Central Alemão (*Bundesbank*) não estão imunes a essa deficiência, que se mostrou ainda mais acentuada e polêmica no caso do Banco Central Europeu:

la condición del BCE como Administración Independiente a la que Le resultaran directamente aplicables las críticas sobre la legitimidad constitucional de un fenómeno que quiebra el círculo democrático propio de las democracias contemporáneas. El BCE aparece como un poder desproporcionado en el seno de la débil e inmadura, todavía, estructura institucional de la Unión Europea³⁴.

Tais considerações reforçam a afirmação de SCAFF³⁵ no sentido de que tudo indica que o problema central do sistema político-financeiro brasileiro se encontra no fato do BACEN ser autônomo para assegurar o pagamento do serviço da dívida, blindado a qualquer controle parlamentar ou popular. Também BERCOVICI entende que houve um isolamento dos instrumentos financeiros capazes de viabilizar a concretização dos direitos sociais, afirmando que a sua efetividade passou a ser medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a insana proposta de emenda constitucional instituindo o deficit nominal zero são meios de excluir o orçamento da deliberação pública, garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, “blindada”³⁶.

Outro ponto importante da discussão diz respeito à concentração de poderes e atribuições outorgada a instituição BACEN:

Quando é designado ao BC a busca da estabilidade de preços e há liberdade de uso de instrumentos na busca desse objetivo é entendido que foi concedido maior autonomia ao BC. Dado que autonomia é sinônimo de autocracia, nos quais alguns elementos democráticos são violados, a autonomia deve ser balanceada pela transparência das ações do BC. O ponto crucial a ser destacado é que o BC não deve ser responsável pela estabilidade de preços, que é responsabilidade do governo, mas pela produção de tal estabilidade. Em outras palavras, o governo determina o que a estabilidade de preços significa cabendo ao BC, a busca da meta pretendida pelo governo³⁷.

34 LOMBARTE, Artemi Rallo. *La Constitucionalidad de las administraciones independientes*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002. p. 95.

35 SCAFF, Fernando Facury. *Dívida Pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

36 BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Fernando. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 10 out. 2016.

37 MENDONÇA, H. E. A Teoria da Independência do Banco Central: uma interpretação crítica. *Revista Est. Econ.* São Paulo, v. 30, n. 01, p. 101-127, jan./mar. 2000.

O Banco Central – BACEN é uma autarquia federal, inserida na administração pública indireta, cuja criação e estrutura funcional foi concebida, logo após o golpe de Estado de 1964, por meio da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Consequentemente, a concepção da instituição por e sob um regime autoritário, também, torna premente a análise e discussão de reformas que compatibilizem o seu papel em um regime democrático, fundamentado no papel da cidadania. Trata-se de se perquirir se o seu atual modelo institucional é, efetivamente, adequado aos fundamentos constitucionais.

Esse questionamento desdobra-se no grau de autonomia da instituição, na nomeação dos seus dirigentes, na competência para fixação dos objetivos da política monetária (por exemplo, meta de inflação, desemprego e regime cambial) na competência e definição dos meios para alcançar tais objetivos. Por outro lado, também, pressupõe a criação de controles e fiscalização (mandatos dos dirigentes, estabelecimento de impedimentos e quarentena, critérios para afastamento, acompanhamento e fiscalização por agentes externo).

Trata-se de discutir um modelo institucional para instituição que se mostre realmente adequado aos fundamentos constitucionais, no qual o elemento autonomia deve ser tratado em suas várias nuances. Se, por um lado, a autonomia diz respeito às garantias, prerrogativas e impedimentos dos dirigentes da instituição, por outro também pode abranger a competência e liberdade para definição de objetivos e instrumentos da política monetária. Um modelo que estabeleça autonomia total e absoluta, ou seja, competência para definição dos objetivos da política monetária (autonomia meta) conjuntamente com escolha dos meios para alcançar tais objetivos (autonomia instrumento), se mostra antagônico ao projeto constitucional brasileiro.

Da mesma forma, muitos aspectos fundamentais para o controle democrático continuam sem a devida transparência e controle social. Um exemplo marcante desse fato é a não divulgação dos detentores dos títulos da dívida pública. Em que pese o cidadão, atualmente, ter acesso nos portais da transparência a quase todos os dados referentes às despesas do Estado, inclusive os vencimentos detalhados de cada um dos servidores públicos, há total sigilo sobre quem são os detentores dos títulos da dívida pública nacional.

As operações de derivativos de crédito, denominadas *swaps* cambiais, também, expressam muito bem as deficiências já expostas. Embora venham representando um impacto bilionário nas despesas da União nos últimos anos³⁸, são regradas por uma resolução do BACEN (Resolução nº 2.933, de 28 de fevereiro de 2002), e não possuem qualquer controle externo ao BACEN.

E, por fim, como destaca SCAFF³⁹ há clara inadequação no sistema de controle e acompanhamento orçamentário e financeiro, posto que os valores utilizados para pagamento dos juros fruto da política monetária não são determinados pelos instrumentos de planejamento orçamentário (LDO, Plano Plurianual), mas apurados pelo saldo, comprimindo todas as despesas através de contingenciamento, para que o superávit primário corresponda ao serviço da dívida pública a pagar.

O montante que o governo brasileiro paga de juros anuais aos seus credores decorre de deliberação exclusiva do Poder Executivo, sem a possibilidade de qualquer interferência do Poder Legislativo - o que é, para dizer o mínimo, pouco democrático⁴⁰.

Como resultado, os credores da dívida pública brasileira possuem ampla proteção constitucional contra ingerências parlamentares na determinação orçamentária do montante a pagar. Tal fato é ainda mais antagônico quando considerado que:

O Senado Federal criou normas de controle para que o Estado brasileiro não se endivida em demasia,

38 As operações de swap cambial têm gerado elevadíssimos prejuízos ao Tesouro Nacional. Em 2014 o prejuízo foi superior a R\$ 10 bilhões, tendo alcançado somente em 2015 a majestosa cifra de R\$ 102 bilhões. Os dados constam das demonstrações financeiras publicadas pelo Banco Central disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/inffina/be201512/Demonstra%E7%F5es_dez2015.pdf.

39 SCAFF, Fernando Facury. *Dívida Pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

40 SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financiera. Revista Direito à Sustentabilidade, Unioeste, v. 1, n. 01, p. 45, 2014.

comprometendo sua capacidade de pagamento. Porém, o valor de quanto se paga de juros pela dívida pública interna e externa não tem nenhum controle parlamentar⁴¹.

Diante do exposto, se verifica a existência de um enorme deficit institucional desde a promulgação da Constituição no aprimoramento dos mecanismos de transparência e controle da gestão da política monetária no Brasil. As operações de *swap* cambial são um bom exemplo no qual se podem verificar todas as deficiências de regulação, controle e transparência até aqui apresentadas.

5. AS OPERAÇÕES DE SWAP CAMBIAL

A administração das reservas cambiais do país é uma das principais funções a autoridade monetária a quem compete intervir nos mercados de câmbio conforme o modelo de política econômica adotado exigir. Além da simples compra e venda de moeda estrangeira, as operações cambiais se sofisticaram muito nas últimas décadas, especialmente com a utilização de derivativos referenciados na oscilação cambial. Ao vender títulos referenciados em uma posição em moeda estrangeira, via de regra em dólar, essas operações permitem ao setor privado adquirir posições em divisa estrangeira para utilização como lastro em operações de proteção contra variação cambial (*hedge*) ao mercado (instituições financeiras e demais agentes econômicos).

A contratação é realizada por meio de um leilão em sistema eletrônico do BACEN, sendo registrada na Bolsa de Valores (BM&F Bovespa). Os contratos seguem um modelo padrão que pode ter por objeto a negociação do diferencial entre a taxa de juros efetiva dos depósitos interfinanceiros (DI) e a variação da taxa de câmbio em relação do dólar estadunidense, contrato denominado *swap* cambial com ajuste periódico (SCC); ou a variação entre o diferencial da taxa básica de juros doméstica (SELIC) e a variação da taxa de câmbio em relação do dólar estadunidense, contratação denominada *swap* cambial com ajuste periódico baseado em operações compromissadas de um dia (SCS).

As operações de *swap* cambial são o principal instrumento de câmbio utilizado pela autoridade monetária no Brasil. E essa proteção cambial é um valioso instrumento para o setor produtivo na medida em que permite planejamento e controle com a proteção contra os riscos de variação cambial abrupta em contratos de exportação e importação. Não se questiona, portanto, a pertinência dessas operações nem sua adequação ao objetivo de desenvolvimento econômico, mas tão somente a pouca transparência e controle existente sobre a atividade da autoridade monetária no manejo desse instrumento econômico.

Somente a existência de rigorosos mecanismos de transparência e controle pode prevenir e evitar desvios de finalidade nas operações de *swap* cambial, evitando que os recursos públicos que lhes dão lastro deixem de fomentar o desenvolvimento econômico e o setor produtivo para servir a mera especulação financeira. Nessa seara, muitas são as questões que necessitam de regulamentação e controle, posto que, atualmente, não é público o quanto das expressivas operações com títulos públicos indexados ao dólar realmente são realizadas ou servem realmente ao setor produtivo e quanto ficam em mão do setor financeiro lastreando investimentos com viés puramente especulativos. Essas são informações vitais, inclusive, para se ter clareza em relação à oscilação e características dessas operações em cada ciclo econômico, ou seja, como operam os agentes econômicos nos períodos de instabilidade e estabilidade cambial.

Mas, sem dúvida, o primeiro aspecto a considerar sobre o tema diz respeito à regulação. Em que pese a importância e grande impacto financeiro dessas operações diretamente no Tesouro Nacional, seu regramento é feito pela resolução nº 2.933, de 28 de fevereiro de 2002 do BACEN, que faculta às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a realização de operações de

41 SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financiera. Revista Direito à Sustentabilidade, Unioeste, v. 1, n. 01, p. 46, 2014.

derivativos de crédito, nas modalidades, formas e condições a serem por ele estabelecidas. Essas operações, por força da resolução nº 2.689/2000, também são permitidas a aplicação de recursos de investidores não residente no mercado de câmbio^{42,43}.

Como somente as instituições financeiras são autorizadas a manter carteira de câmbio, os derivativos cambiais possuem como característica a não conversibilidade, ou seja, o resultado das operações (ganhos ou perdas) é liquidado em reais. Em decorrência as operações podem ser realizadas pela autoridade monetária com maior flexibilidade uma vez que não pressupõem a existência de reservas em moeda estrangeira para liquidação dos contratos.

Sem a necessidade de manter divisas em moeda estrangeira para lastrear as operações, contratadas com residentes e não residentes, com liquidação indexada a taxa interna juros (SELIC), as operações com derivativos cambiais têm sido utilizadas pelo BACEN como um potente instrumento de administração da política cambial. Atraindo moeda estrangeira, especialmente em razão das baixas taxas de juros existentes na economia mundial, essas operações auxiliam na manutenção de uma taxa de câmbio valorizada e, conseqüentemente, no controle inflacionário. Contudo, essa opção econômica gera diversos efeitos negativos, dentre os quais, o qual interessa destacar nesse trabalho, o forte e não mensurável *a priori* impacto sobre o endividamento público.

Uma vez que as operações com derivativos cambiais são não conversíveis, liquidadas em reais, os possíveis resultados negativos dos contratos são repassados ao Tesouro Nacional, impactando, diretamente, a dívida pública. E, nesse aspecto, se percebem, facilmente, as deficiências quanto à legitimidade, controle e transparência.

Primeiramente, em que pese a importância e a magnitude financeira das operações com derivativos cambiais, as contratações têm sido baseadas em simples resolução do BACEN, ou seja, não há uma disciplina legal fruto do debate parlamentar democrático, sujeita ao contraditório, o qual, possivelmente, possibilitaria a inserção de mecanismos públicos e sociais de controle, fiscalização e transparência.

Os contratos cambiais, por sua própria natureza, não permitem previsibilidade financeira sobre o impacto orçamentário gerado, podendo inclusive gerar resultados positivo em determinadas circunstâncias. Desse modo, não há como realizar uma previsão ou limite orçamentário destinado a custea-los, seus impactos se farão sentir diretamente sobre o endividamento público. Endividamento que, como visto, serve de justificativa ou força a adoção de cortes de despesas do governo que atingem, de modo mais incisivo, as políticas públicas que consubstanciam justamente os objetivos visados pelo projeto constitucional brasileiro⁴⁴.

De outro modo, o que também pode ser creditado à falta da construção do regramento por meio do processo parlamentar aberto e democrático, não se observa a criação de mecanismos, de institutos legais que obriguem que as contratações sejam precedidas da exposição da fundamentação econômica que as justifiquem. Tal medida é essencial para permitir um acompanhamento *a posteriori* em relação aos resultados obtidos em face da motivação que consubstanciou tais contratações. Somente assim se poderá verificar a eficiência e eficácia da política monetária, permitindo a realização dos necessários ajustes ou realizando possíveis correções de rumo.

42 Resolução 2.689 do BACEN, de 26 de janeiro de 2000. Art. 1º Estabelecer que a aplicação dos recursos externos ingressados no País por parte de investidor não residente, por meio do mercado de câmbio de taxas livres, nos mercados financeiro e de apítais, deve obedecer ao disposto nesta Resolução.

Parágrafo 1º Para fins do disposto nesta Resolução, consideram-se investidor não residente, individual ou coletivo, as pessoas físicas ou jurídicas, os fundos ou outras entidades de investimento coletivo, com residência, sede ou domicílio no exterior

43 Importa salientar também que o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI), somente permite a abertura e movimentação de contas em moedas estrangeiras no país por um número bastante restrito de agentes autorizados a operar no mercado de câmbio.

44 O professor David Harvey, analisando as contradições que ameaçam o futuro do sistema capitalista, destaca dentre elas as práticas predatórias do sistema financeiro. Nesse aspecto observa que “A ironia é que essas formas de espoliação são cada vez mais aplicadas sob o disfarce virtuoso de uma política da austeridade necessária para recuperar a suposta saúde de um capitalismo doente”. HARVEY, David. *17 Contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 63.

Outro apontamento, não menos importante e também decorrente da questão da legitimidade, diz respeito à transparência em sentido estrito das operações com derivativos cambiais. Não há instrumentos de divulgação e controle que permitam a sociedade saber quem são os contratantes, com quais instituições financeiras, quais os valores envolvidos e com quais objetivos monetários foram contratadas as respectivas operações.

Enfim, um conjunto de elementos que justificam não só a adoção de ferramentas tecnológicas e jurídicas de transparência, mas, inclusive, a criação de órgãos competentes para fiscalização, acompanhamento e controle da autoridade monetária com vistas a adequar seu funcionamento aos valores do projeto constitucional pátrio.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações na economia que cunharam o chamado processo de “financeirização” impuseram novos obstáculos à concretização do projeto de Estado almejado pela Constituição brasileira, em especial no que diz respeito ao seu financiamento. Na medida em que a esfera produtiva foi sendo subordinada à esfera financeira como o campo de excelência de valorização do capital, emergiram entraves ao financiamento das políticas públicas com o sistema de financiamento articulando uma dinâmica que prioriza a transferência de recursos (via Estado) ao atendimento dos interesses dos mercados financeiros.

Nessa nova fase de funcionamento econômico, as opções de política monetária, que determinam em grande parte as condicionantes sobre a capacidade de financiamento do Estado, passaram em grande parte a ser “naturalizadas”, ou seja, tornadas impassíveis às injunções da democracia através de um conjunto de concepções que objetivam mascarar o forte conflito de interesses subjacente. No caso brasileiro, um conflito grave e profundo entre uma dívida pública produzida por políticas monetárias avessas ao debate democrático e uma dívida social legitimada pelo pacto constituinte.

Logicamente, a construção de uma ordem jurídica democrática e afirmativa dos valores da cidadania deve pressupor um sistema de gestão monetária pautado pela transparência e sujeito ao controle social. No caso brasileiro, esse pressuposto enfrenta como dificuldade inicial o fato da estrutura do sistema financeiro nacional ter sido criada por e sob inspiração de um regime autoritário. Como agravante a esse fato, as alterações realizadas após a redemocratização promoveram um verdadeiro esvaziamento dos poucos espaços de participação e controle social anteriormente existente, em sentido oposto ao espírito constitucional.

A concretização constitucional capaz de dar efetividade aos objetivos de redução das desigualdades, promoção do bem-estar e desenvolvimento nacional é intrinsecamente ligada à condução dos instrumentos de política monetária que devem persegui-los por meio da definição de níveis de preço (inflação), emprego e crescimento condizentes com tais objetivos. Logo, a Constituição não autoriza a adoção de qualquer modelo econômico pela autoridade monetária, mas tão somente daqueles fundamentados nos valores por ela almejados. A gestão da política monetária deve se subordinar à Constituição e buscar a estabilidade monetária ponderada e subordinada aos anseios maiores da sociedade por desenvolvimento econômico e justiça social. Os instrumentos adotados devem ser capazes de articular e garantir as políticas públicas que assegurem o emprego, a renda e as condições mínimas de sobrevivência e dignidade que inspiraram o pacto constituinte.

Portanto, o ideal democrático constitucional projeta a adoção de um desenho institucional de gestão monetária que persiga tais objetivos e proteja o sistema contra ingerências e tentativas de captura por interesses privados estranhos aos valores constitucionais.

A adequação à Constituição exige da gestão monetária uma estrutura institucional que valorize a transparência e o controle, estabeleça processos dialéticos de tomada de decisões que permitam o contraponto, o acompanhamento externo e a aferição periódica dos resultados. Resta que a discussão sobre a moderniza-

ção do modelo de gestão monetária, em qualquer dos seus elementos, deve primar pela sua conformação à Constituição, redemocratizando e legitimando-o socialmente.

Democratização e legitimidade que devem orientar a discussão sobre a conveniência de reforma de vários pontos do sistema, como o grau de autonomia da instituição, a nomeação dos seus dirigentes, a fixação dos objetivos da política monetária (meta de inflação, desemprego e regime cambial), a criação de controles e fiscalização por agentes externos. Trata-se de discutir um modelo institucional para instituição que se mostre realmente adequado aos fundamentos constitucionais.

Como visto na breve análise das operações com derivativos cambiais (swaps), além das questões institucionais, as deficiências do ponto de vista da adequação constitucional transparecem em muitos pontos inclusive na utilização dos instrumentos de política monetária.

No caso dos swaps, novamente, em primeiro plano, emerge a questão da legitimidade. As operações são regradas por uma simples resolução do próprio BACEN, inexistindo um instituto debatido e aprovado democraticamente que permita o estabelecimento de instrumentos de controle por agentes externos. Sem acautelar a motivação econômica que justifica as contratações, se impossibilita o acompanhamento a *posteriori* em relação aos resultados obtidos. Da mesma forma, são inúmeros os pontos de lacuna na transparência, por exemplo, não há previsão para divulgação dos contratantes; com quais instituições financeiras; quais os valores envolvidos e com quais objetivos monetários foram contratadas as respectivas operações.

Como não poderia deixar de ser nesse contexto, há nítida debilidade e insuficiência de controle social, dificultando que temas tão essenciais para a definição dos rumos da sociedade possam ser apropriados e debatidos democraticamente. Enfim, esse conjunto de debilidades permite sustentar a existência de forte inadequação do sistema de gestão da política monetária ao projeto Constitucional. Conclusão que impõe uma discussão sobre a pertinência de mudanças que assegurem a transparência e a participação social; criem órgãos de fiscalização, acompanhamento e controle e, em especial; objetivem fortalecer o ideal democrático.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto. 2001.

AVELÃS NUNES, Antônio José. *As voltas que o mundo dá...* Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Como a crise global abalou a reputação dos economistas. *Revista Carta Capital*, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/941/como-a-crise-global-abalou-a-reputacao-dos-economistas>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Fernando. *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt>. Acesso em: 10 out. 2016.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Constitucionalismo e cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- BOLZAN DE MORAIS. *As Crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Entre discursos e culturas jurídicas*. Coimbra: Coimbra, 2006.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização de Capital*. São Paulo: Xamã, 1998.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Brasil dos Bancos*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.
- DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- FREITAS, Juarez. Direito constitucional à democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (Org.). *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2011.
- FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- FREITAS, Juarez. O controle das políticas públicas e as prioridades constitucionais vinculantes. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 5, n. 8, p. 8-26, jan./jun. 2013.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- HARVEY, David. *17 Contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O Estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KRELL, Andreas Joaquim. A recepção das teorias alemãs sobre “conceitos jurídicos indeterminados” e o controle da discricionariedade no Brasil. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 33, 2004.
- LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência: informação pública em rede*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- LOMBARTE, Artemi Rallo. *La Constitucionalidad de las administraciones independientes*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.
- MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: Crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- MENDONÇA, H. E. A Teoria da Independência do Banco Central: uma interpretação crítica. *Revista Est. Econ.* São Paulo, v. 30, n. 01, p. 101-127, jan./mar. 2000.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- PIÑAR MAÑAS, José Luís. Transparencia y protección de datos: las claves de um equilibrio necesario. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financiera. *Revista Direito à Sustentabilidade*, Unioeste, v. 1, n. 01, p. 34 – 47, 2014.
- SCAFF, Fernando Facury. *Dívida Pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público*. Disponível

em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

SILVA, Filipe Carreira da. *O futuro do Estado Social*. Coimbra: Fundação Francisco Manoel Santos, 2013.

SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (Org.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

SOUZA, Jessé. *A Tólice da Inteligência Brasileira*. São Paulo: LeYa, 2015.

STIGLITZ, Joseph. *O Preço da Desigualdade*. Lisboa: Bertrand, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. Uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso*. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

ZOLO, Danilo. *Globalização: um mapa dos problemas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.