



Nº 2, fevereiro 2009

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma análise exploratória das relações entre Estado e setor privado

PONTO DE VISTA, Nº 2, fevereiro 2009
ISSN 1983-733X

Yuri Kasahara¹

I - Introdução

Apesar de sua importância no debate acadêmico, ainda são escassos os trabalhos empíricos que procuram analisar os padrões de ação coletiva do empresariado financeiro nacional e seu papel diante das intensas transformações experimentadas pelo Brasil desde a década de 1990. Em grande medida, essa escassez de estudos se deve a duas premissas teóricas equivocadas: 1) uma visão estruturalista acerca da preponderância do setor financeiro na organização do sistema capitalista; e 2) uma concepção do setor financeiro como um ator político transnacional e com interesses homogêneos.

Sem dúvida, o papel central do setor financeiro no processo de alocação de recursos para o sistema produtivo, governos e famílias concede a esse segmento grande influência no tipo de estratégia de desenvolvimento econômico a ser adotado por um país. Isso não quer dizer, no entanto, que esse poder econômico – principalmente quando exercido por agentes privados – traduza-se automaticamente em poder político. O empresariado financeiro, mesmo que em uma posição privilegiada na estrutura econômica, também sofre dilemas inerentes à organização de sua ação coletiva, nos moldes olsonianos, e encontra-se constrangido pelas características institucionais e históricas do país no qual se encontra.

Ao buscarmos compreender o contexto sócio-político particular no qual o empresariado

¹ Doutorando em Ciência Política (IUPERJ/UCAM) e professor da Escola de Direito/FGV-Rio.

financeiro desenvolve suas ações, algumas qualificações analíticas da categoria “empresariado financeiro” mostram-se necessárias. Em primeiro lugar, devemos estar atentos para o fato de que o chamado “empresariado financeiro” é um termo que encerra dentro de si representantes de diferentes mercados. Nessa categoria convivem representantes de bancos múltiplos e de investimento, corretoras, seguradoras, entre outros. Como a experiência norte-americana demonstra claramente, na maioria dos casos os interesses entre essas diferentes firmas não são coincidentes. Mesmo no interior de um mercado específico, como o mercado bancário, não podemos pressupor uma homogeneidade de interesses. Conflitos entre pequenos e grandes bancos, bancos públicos e bancos privados, bancos estrangeiros e nacionais são algumas das clivagens que despontam em diversos estudos empíricos de padrões associativos do setor bancário em países como EUA e Alemanha.

Uma segunda qualificação a ser feita é a necessidade de compreendermos o contexto político e regulatório a partir do qual os diferentes segmentos do empresariado financeiro irão estabelecer suas estratégias de ação coletiva. Entender o papel dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de órgãos reguladores de mercados específicos, como o bancário e o de capitais, na arquitetura dos mercados financeiros de um país é fundamental para a análise dos padrões de ação coletiva voltados para a obtenção de ganhos políticos.

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). Em paralelo, podemos observar também padrões diferenciados nas relações estabelecidas entre associações setoriais, como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Associação Nacional de Bancos de Investimento (Anbid), e os respectivos órgãos reguladores de seus mercados de atuação – o Banco Central (Bacen) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Por último, devemos qualificar o movimento de liberalização de mercados financeiros implementado por diferentes países desde a década de 1970. Como alguns trabalhos apontam (Vogel, 1996; Pauly, 1988), a maior liberdade adquirida pelos segmentos financeiros nas últimas décadas deveria ser interpretada como o resultado de uma conjunção de fatores que catalisaram os esforços de *lobbying* de setores financeiros nacionais. Desse modo, as mudanças na dinâmica competitiva dos mercados financeiros causadas pelos avanços

tecnológicos e os interesses de governos em aumentarem os meios de financiamento para suas dívidas e para a atividade econômica em geral teriam gerado uma conjuntura favorável a implementação de uma série de reformas favorável a demandas de grandes grupos financeiros, principalmente norte-americanos.

Como Vogel (1996) chama a atenção, na análise das reformas recentes de mercados financeiros, devemos estar atentos para não confundir conceitualmente processos de *liberalização* e *desregulamentação*. O primeiro termo, efetivamente implementado por boa parte dos governos ao longo das últimas décadas, diria respeito a processos de redução ou eliminação de barreiras de entrada e saída para empresas em um determinado mercado com o objetivo de aumentar a competição setorial. O segundo termo, por sua vez, diria respeito a movimentos de redução do número de regras e controles governamentais sobre determinado setor. Em relação a esse segundo movimento, contudo, estudos mostram que governos têm optado em reformular padrões regulatórios, levando na maioria dos casos a um aumento da regulação. Na verdade, em relação a mercados financeiros, estaríamos experimentando um período de *re-regulação*, no qual governos estariam longe de ser meros reféns da vontade de investidores.² Como procuraremos mostrar nesse trabalho, movimento semelhante pode ser identificado no caso brasileiro.

Diante dessas considerações, o presente trabalho procura analisar o processo de reformas do sistema financeiro brasileiro tomando como foco a atuação do setor privado, em particular algumas de suas associações representativas (CNF, Febraban, Andima). A partir de 12 entrevistas realizadas com representantes das associações citadas, bancos e ex-diretores de órgãos reguladores (Bacen e CVM) procuramos mostrar a forma como o setor financeiro e seus segmentos têm organizado esforços de ação coletiva a partir de sua interação estratégica com instituições políticas e órgãos reguladores. Nosso objetivo com esse estudo qualitativo do setor financeiro é duplo: 1) oferecer mais subsídios para a compreensão de um segmento importante do empresariado brasileiro e 2) qualificar melhor o debate sobre novos padrões de relação público e privado no Brasil contemporâneo.

Com esse intuito, além desta introdução, o artigo conta com duas partes. Na primeira parte

² Esse movimento de *re-regulação* poderia ser identificado na decisão de países europeus, como França e Alemanha, em adotarem recentemente em seus mercados acionários padrões mais elevados de transparência contábil e de proteção a sócios-minoritários, assim como criminalizar a prática de uso de informações privilegiadas. No mercado bancário, o mesmo pode ser percebido em relação a implementação dos Acordos de Basileia elaborados pelo BIS, o que tem levado diversos governos a aumentarem os padrões regulatórios sobre mercados bancários.

serão desenvolvidos alguns dos aspectos teóricos que norteiam esse trabalho. Na segunda parte analisaremos o processo de constituição da ação coletiva do empresariado financeiro brasileiro, procurando analisar estratégias de atuação de associações setoriais como a Febraban, a Anbid e a CNF perante o Congresso Nacional e órgãos reguladores, como o Bacen e a CVM. Por último, a conclusão procura apresentar questões a serem desenvolvidas com a continuidade da pesquisa.

II - Ação Coletiva e Lobby: o caso do setor financeiro

Os estudos sobre o empresariado financeiro no Brasil tem sido tradicionalmente marcados por tentativas de demonstrar o caráter *sui generis* desse segmento na estrutura econômica do sistema capitalista e seus reflexos na dinâmica política do país. Desse modo, inúmeros trabalhos (Minella 1988, 2007a, 2007b; Miranda, 2003) têm dedicado esforços em demonstrar a trajetória brasileira como um caso da hipótese de *hegemonia financeira*³ do capitalismo contemporâneo. Segundo essa hipótese, a posição privilegiada do capital financeiro na estrutura econômica levaria o setor financeiro a ter um poder político igualmente privilegiado nas principais esferas decisórias do país. Em resumo, o empresariado financeiro, usualmente representado pelo setor bancário, seria o verdadeiro “dono do poder” do capitalismo brasileiro, com reflexos diretos sobre a condução da política econômica, em especial a monetária.

A partir de sua posição estrutural privilegiada, o segmento financeiro teria maiores facilidades para resolver dois problemas crônicos do empresariado brasileiro como um todo – em particular, o industrial. O primeiro problema seria a própria formação da ação coletiva. Segundo essa perspectiva estruturalista, o empresariado financeiro teria menores obstáculos à percepção de quais seriam seus interesses comuns e, portanto, maior capacidade de direcionar esforços para a produção de bens coletivos por meio de uma ação coordenada. Essa facilidade seria estimulada pelas transformações recentes experimentadas pelo setor financeiro. Com os processos de concentração vertical e horizontal da indústria financeira

³ Expressão tomada do trabalho feito por Mintz & Schwartz (1985) sobre a relação entre bancos e empresas não-financeiras nos EUA. Para os autores, esse poder teria como fonte a capacidade de empresas financeiras (bancos) influenciarem, pelo menos de forma potencial, as decisões de negócios de empresas não-financeiras, uma vez que estas últimas seriam dependentes dos recursos fornecidos pelas primeiras. Outras referências importantes para essa tese são os trabalhos de Lindblom (1977, 1984), Offe & Wiesenthal (1980) e Hilferding (1985).

nacional⁴ e a conseqüente redução no número de atores envolvidos, o empresariado financeiro encontraria ainda menos obstáculos para o estabelecimento de uma ação coletiva nos padrões olsonianos.

O segundo problema seria tornar eficazes ações coletivas direcionadas às instituições políticas ou regulatórias.⁵ O empresariado financeiro, por sua preponderância na alocação de recursos na economia, teria tanto acesso quanto influência sobre decisões que fossem de seu interesse. Nas últimas décadas, o processo de liberalização da movimentação de capitais teria exacerbado ainda mais essa influência. Com maior grau de mobilidade (*exit*), o empresariado financeiro poderia manifestar sua vontade política diretamente da mesa de operações de seus *traders*. Sua aprovação ou não de uma política dar-se-ia agora por meio das oscilações dos principais indicadores financeiros de um país. Desse modo, o empresariado financeiro teria uma capacidade particular em implementar sua agenda política e econômica (Hirschman, 1970; Strange, 1996; Helleiner, 1994). No caso brasileiro em particular, a posição de destaque dos bancos na administração da dívida pública lhes daria um considerável poder de agenda sobre políticos e reguladores. Em posição semelhante, estariam investidores estrangeiros ansiosos por ganhos fáceis de arbitragem entre o diferencial das taxas de juros doméstica e internacional ou dispostos a especular contra a moeda nacional.

Apesar da pertinência do cenário apresentado pela tese da *hegemonia financeira*, suas premissas mostram algumas incongruências quando as colocamos em contraste com os principais achados de trabalhos realizados até hoje sobre o empresariado nacional. As vantagens estruturais do empresariado financeiro, tanto em termos da organização de sua ação coletiva quanto na capacidade de influência sobre as decisões governamentais estariam em desacordo com boa parte da literatura existente sobre o empresariado brasileiro.⁶ Mesmo que a maioria desses trabalhos concentrem suas atenções sobre o empresariado industrial, seus resultados

⁴ Por concentração vertical entendemos a diminuição do número de empresas competidoras em um determinado mercado, como o bancário. A concentração horizontal, no caso do setor financeiro, diz respeito a possibilidade de formação de bancos múltiplos, a partir da resolução n. 1.524 do Conselho Monetário Nacional de 21 de setembro de 1988, permitindo que, por exemplo, um banco comercial pudesse operar em outros segmentos como investimentos, seguros ou previdência complementar.

⁵ Devemos lembrar que nem todas as ações coletivas têm pretensões de influência sobre o processo político ou decisório. Uma parte considerável das atividades de associações empresariais tem por objetivo a geração de serviços e benefícios a seus membros, como a redução de custos de informação e a criação de padrões mínimos de qualidade (Doner & Schneider, 2000). Desse modo, uma outra função importante das associações seria a constituição de um espaço para a troca de informações entre as firmas participantes de um mesmo setor, visando aumentar a estabilidade do mercado em questão (Fligstein, 2001).

⁶ Para uma revisão da literatura sobre a atuação política do empresariado brasileiro, ver Mancuso (2007).

nos possibilitam relativizar algumas das premissas elaboradas a partir de uma percepção estruturalista do empresariado financeiro brasileiro.

Um primeiro aspecto a ser analisado diz respeito a maior facilidade que o empresariado financeiro teria para organizar sua ação coletiva e materializá-la em associações representativas de cúpula. Segundo a literatura sobre o empresariado nacional, um dos principais obstáculos à organização da ação coletiva seria a estrutura do corporativismo estatal criada na década de 1930 por Vargas. Da estrutura original do corporativismo, que garantia grande grau de intervenção estatal nos sindicatos patronais, restaram, desde a Constituição de 1988, a contribuição sindical e o princípio da unicidade sindical (Mancuso, 2007:135).

Para autores como Schneider (2004), a persistência desses dois elementos organizacionais da representação empresarial brasileira seria decisiva para a manutenção de uma estrutura com baixo grau de representatividade e poucos incentivos à mobilização do setor em torno de uma agenda comum. As principais razões para a baixa representatividade seriam, em primeiro lugar, a grande heterogeneidade de categorias aglutinadas no segmento indústria e, em segundo, o processo decisório e eleitoral, tanto das federações estaduais quanto da organização de cúpula do setor – a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Formadas respectivamente por sindicatos locais e federações estaduais, seu processo decisório e eleitoral se dá pelo sistema “um sindicato/uma federação, um voto”, gerando distorções do ponto de vista da representatividade econômica no interior de cada organização e levando frequentemente a uma sobre-representação de interesses de setores ou estados com menor peso econômico.

Trabalhos recentes, no entanto, têm questionado esse cenário, demonstrando uma expressiva atuação política do empresariado industrial a partir da ação catalisadora das entidades corporativas, em particular da CNI. Para Oliveira (2003), Diniz & Boschi (2004), Mancuso (2004) e Mancuso e Oliveira (2006), o movimento de abertura da economia brasileira empreendido desde o início da década de 1990 teria alterado razoavelmente o caráter disfuncional do corporativismo brasileiro. Segundo esses trabalhos, a exposição a um cenário de maior competição teria criado os incentivos necessários para uma mobilização em torno de uma causa única. Assim, a movimentação em torno do aumento da competitividade da indústria nacional teria fornecido uma nova *raison d'être* para a estrutura corporativista e para a ação coletiva do empresariado industrial.

Apesar das divergências apresentadas por essas duas vertentes sobre a capacidade do empresariado industrial em manter uma ação coletiva de longo prazo, existe, no entanto, certo consenso de que o sucesso político dessas ações dependeria em grande medida da existência de uma convergência entre os projetos do empresariado industrial e os interesses demonstrados pelo Executivo federal. Dada a centralidade do Executivo federal na determinação da agenda política nacional, como demonstrado por Figueiredo e Limongi (1999), a eficácia da atuação do empresariado industrial brasileiro dependeria diretamente da sensibilização dos altos escalões do governo sobre a legitimidade de suas demandas. Em termos mais gerais, mesmo que o empresariado industrial demonstrasse capacidade organizacional, a eficácia de sua atuação política seria diretamente influenciada pela estrutura institucional do sistema político brasileiro.⁷

Quando observamos o caso do empresariado financeiro brasileiro, percebemos que as considerações feitas acima nos ajudam a contextualizar melhor o processo particular de organização coletiva e atuação política desse segmento e que, em certa medida, não são evidenciadas pelas análises inspiradas na tese da hegemonia financeira.

Um primeiro aspecto a ser analisado é a relação da estrutura corporativista e da estratégia desenvolvimentista brasileira sobre o padrão associativo do empresariado financeiro brasileiro. Historicamente, o que percebemos na indústria financeira brasileira é a existência de um padrão bi-fronte e reativo na estruturação da ação coletiva do setor, com uma estrutura de representação patronal corporativa convivendo com uma estrutura paralela de representação voluntária de bases segmentadas (Diniz & Boschi, 2004).

Até o final da década de 1950, os sindicatos de bancos comerciais, principal segmento do setor financeiro, eram basicamente organizações estaduais cuja principal função era representar seus membros nas negociações trabalhistas. Até esse momento, não existiam

⁷ Para Schneider (2004), essa dependência poderia ser identificada no caráter *ad hoc* dos incentivos dados pelo governo ao empresariado industrial ao longo da história do país. A falta de uma participação institucionalizada das associações representativas em processos decisórios do governo e o uso recorrente de contatos pessoais nas consultas ao setor privado teria criado no empresariado brasileiro a percepção de que estratégias de atuação política individuais seriam mais efetivas.

Por outro lado, Mancuso (2004) apresenta a capacidade da CNI em mobilizar o setor industrial em torno de uma agenda comum para o aumento da competitividade industrial com o projeto de *Redução do Custo Brasil*. Seus dados mostram a convergência entre agendas políticas de associações de cúpula do empresariado industrial e do Executivo federal desde a segunda metade da década de 1990, levando a uma expressiva taxa de sucesso político dos interesses do empresariado industrial em relação a produção legislativa recente. Como o autor ressalva, no entanto, seus dados podem refletir muito mais uma convergência conjuntural do que propriamente a efetividade do *lobbying* do empresariado industrial.

nenhum órgão de classe, corporativo ou extra-corporativo, que congregasse os interesses do setor privado, representado-o nacionalmente. A desarticulação do setor beirava a uma situação próxima ao descaso, quando, até a organização do I Congresso Nacional dos Bancos em 1961, banqueiros de um estado não conheciam banqueiros de outras unidades da Federação.⁸

Além da organização do setor financeiro em bases regionais, concentradas principalmente nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo, uma outra explicação plausível para a ausência de uma maior articulação formal do setor financeiro brasileiro é a opção por estratégias individualistas de atuação política. Como Minella (1988) argumenta muitos banqueiros, entre as décadas de 1950 e 1960, ocupavam cargos políticos importantes sendo eleitos governadores e deputados federais ou, ainda, tinham posições de liderança em partidos como a UDN. Essa participação política mais ativa, no entanto, era marcada por rivalidades regionais e desconfianças competitivas que acabavam sobrepondo-se a uma potencial atuação coletiva do setor.

Esse cenário de desarticulação só passaria a mudar no início da década de 1960, a partir de dois estímulos importantes. Um primeiro, de caráter político, dizia respeito ao avanço das discussões no Congresso Nacional sobre o projeto de lei da Reforma Bancária que visava regular o setor financeiro brasileiro. Um segundo estímulo, oriundo da dinâmica da atividade financeira em si, dizia respeito a criação de um espaço coletivo capaz de permitir a troca de informações e a negociação de padrões comuns ao setor que reduzissem custos de transação, bem como o estabelecimento de uma atuação coletiva frente à crescente combatividade dos sindicatos de bancários. Desse modo, os Congressos Nacionais de Bancos, realizados entre 1960 e 1967 e reunindo representantes de bancos e de sindicatos estaduais de todo o país, funcionaram como um fórum para a gestação das organizações de cúpula do setor: a Federação Nacional de Bancos (Fenaban) e a Federação Brasileira de Associações de Bancos (Febraban).

É interessante notar que essas duas federações também têm seu fundamento em interesses distintos. A Fenaban, criada em 1966 e liderada pelo Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara), tinha sua legitimidade construída a partir da estrutura do corporativismo estatal. Essa federação obtinha seus recursos das contribuições compulsórias feitas pelos bancos e tinha uma atuação mais significativa nas negociações

⁸ Depoimento de Geraldo Magela Leite *in* FEBRABAN (2007:12).

formais com sindicatos de trabalhadores do setor bancário. A Febraban, por sua vez, fundada no ano seguinte, em 1967, representava as associações voluntárias do setor bancário e tinha a liderança da Associação de Bancos do Estado de São Paulo (ASOBESP).

O surgimento quase simultâneo dessas duas federações é explicado por conflitos internos ao setor bancário brasileiro. O foco central da divergência era a baixa representatividade da estrutura Fenaban em comparação à importância econômica dos bancos paulistas. Com problemas similares aos apresentados pela estrutura de representação corporativista do empresariado industrial, a Fenaban acabava por dar um peso decisório significativo a bancos de médio e pequeno porte. A criação da estrutura de associações voluntárias, comandada pela Febraban, acabaria sendo uma válvula de escape às restrições impostas pela legislação sindical (Minella, 1988).

Em paralelo ao processo de organização da representação do segmento bancário, as negociações para a regulamentação do sistema financeiro brasileiro, que resultaram na lei 4.595 de 1964, também gerou incentivos para a organização de outros segmentos do setor financeiro não-bancário. Dessa forma, associações representando empresas financeiras não-captadoras de recurso, corretoras de valores mobiliários e bancos de investimento são criadas entre as décadas de 1950 e 1960.⁹ É interessante notar que a opção por associações voluntárias segue o padrão associativo do empresariado industrial em segmentos especializados. Nessas associações, na maioria das vezes, a representação sindical oficial surge muito tempo depois e, como veremos a seguir, por razões que não se limitam à administração das relações trabalhistas. Apesar de sua menor expressão econômica, uma das vitórias políticas mais expressivas obtida por esses segmentos não-bancários foi a adoção de proibições de uma mesma empresa atuar em mais de um tipo atividade financeira.¹⁰

No segmento bancário, essa estrutura dual, passa a perder força logo após o término do governo de Castelo Branco. Com a ascensão de Delfim Neto, como ministro da fazenda dos presidentes Costa e Silva e Médici, a política econômica do governo passa a incentivar deliberadamente a criação de grandes conglomerados industriais-financeiros, inspirando-se diretamente nos modelos japonês e germânico de industrialização. Na visão da equipe

⁹ Como exemplos dessas associações, temos a Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI), criada em 1958; a Associação Nacional das Empresas Distribuidoras de Valores (ADEVAL), em 1965; e a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID) em 1967.

¹⁰ Na prática, no entanto, essa restrição foi sistematicamente burlada por grandes bancos comerciais, que foram estimulados a partir de 1967 a criar empresas subsidiárias com operações nos demais mercados financeiros.

econômica liderada pelo ministros da fazenda Delfim Neto, a concentração bancária seria uma forma de gerar ganhos de escala operacionais e aumentar o volume de crédito disponível, o que geraria maior eficiência no sistema bancário – característica imprescindível para a diminuição das altas taxas de juros no país. Segundo os principais formuladores da política econômica, uma estrutura bancária composta majoritariamente por pequenos e médios bancos seria deficitária e incapaz de gerar recursos suficientes para financiar o crescimento da economia nacional (MACARINI, 2007; FEBRABAN, 2007:487-50). A fim de alcançar esse objetivo, uma série de medidas foram adotadas para estimular uma aceleração no movimento de concentração bancária e a maior integração entre os setores financeiro e industrial. Entre as medidas adotadas a partir de 1967, cabe destacar as proibições sistemáticas de abertura de novas agências por bancos comerciais, o aumento dos requisitos de capital mínimo e do índice de imobilização para o funcionamento de bancos comerciais, o tabelamento dos juros, concessão de benefícios fiscais para aquisições e o papel ativo do Ministério da Fazenda e do Banco Central em articular fusões e incorporações no setor financeiro.¹¹

O elevado grau de intervenção estatal nos rumos do mercado bancário brasileiro geraram, obviamente, resistências principalmente dos pequenos e médios bancos. Em alguns momentos, a Fenaban mostrou-se como a principal porta-voz oficial dessas críticas à política governamental.¹² Em alguns casos, no entanto, o excessivo esforço do governo em produzir “campeões-nacionais” no setor financeiro também estimulou críticas e dúvidas por parte de grandes grupos financeiros. Essas críticas passam a surgir quando o próprio governo passa a tentar articular fusões entre os grandes bancos nacionais.¹³ Os riscos envolvidos em operações dessa magnitude passavam a ser muito maiores do que os potenciais ganhos de escala a serem obtidos, fazendo com que as próprias lideranças de conglomerados financeiros adotassem uma postura de maior cautela e resistência ao governo.

De qualquer modo, os efeitos dessa política produziram efeitos diretos na estrutura de representação de interesses do setor financeiro brasileiro. Com a criação de conglomerados financeiros, capitaneados por grandes bancos comerciais, conflitos que aumentavam os

¹¹ Para uma descrição mais detalhada das medidas adotadas ver Macarani (2007) e Minella (1988).

¹² Os efeitos da concentração bancária na composição dos sindicatos de bancos acabou por minar, após alguns anos, o caráter mais crítico da Fenaban (Minella, 1988:331).

¹³ A mais audaciosa dessas iniciativas foram as fracassadas negociações, lideradas diretamente por Delfim Neto, para a fusão dos bancos Bradesco e Unibanco. (Macarini, 2007:354).

custos da ação coletiva desse setor puderam ser reduzidos consideravelmente.¹⁴ Com os grandes bancos passando a ter representatividade significativa em ambas as federações do setor, a Fenaban transfere, em 1983, sua sede para São Paulo, fundindo suas operações à Febraban.¹⁵ Formalmente, a Fenaban continuaria a existir por força da legislação sindical vigente, uma vez que ela seria a única entidade com legitimidade para representar o setor bancário nas negociações com sindicatos de trabalhadores bancários. A representação política do setor, por sua vez, passaria a ser monopólio da Febraban.

Essa unificação das federações, no entanto, gerou uma significativa perda de espaço para os pequenos e médios bancos, que detinham um maior peso decisório na Fenaban. Não é surpreendente, portanto, que no mesmo ano de 1983 esse segmento tenha criado a Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC). Reagindo à hegemonia dos grandes bancos na Febraban e ao descaso que, recorrentemente, a entidade apresentava em relação aos problemas específicos desse segmento, a ABBC tinha uma função tanto de produzir bens coletivos para seus associados, que reduzissem os custos de suas operações, quanto de representação política perante o governo e órgãos reguladores.¹⁶

Outro efeito da formação de grandes conglomerados financeiros foi o aumento da participação de grandes bancos comerciais, por meio de suas subsidiárias, em associações de outros segmentos do mercado financeiro brasileiro, como a Associação Brasileira de Leasing (ABEL), a Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI), a Associação Nacional de Bancos de Investimento (ANBID) e a Associação das Empresas Distribuidoras de Valores (ADEVVAL). A participação dos conglomerados financeiros em diversas associações do setor foi um elemento mobilizador decisivo para a

¹⁴ Em 1960 existiam 358 bancos comerciais no país, tendo esse número diminuído para 111 em 1980. Com relação à participação nos depósitos à vista, em 1965, os dez maiores bancos detinham 31,9% do volume total, sendo que em 1980 esse número atinge 54,4% (Minella, 1988:129-150).

¹⁵ Uma consequência óbvia da concentração bancária é a diminuição da base de associados da Fenaban e, portanto, de sua base de arrecadação. Enquanto a Fenaban obtinha seus recursos do pagamento de contribuições compulsórias determinadas pela legislação sindical e por eventuais contribuições voluntárias, os associados da Febraban faziam contribuições calculadas de acordo com seu patrimônio líquido. Outra fonte de renda considerável da Febraban vinha dos serviços prestados a seus associados, como, por exemplo, o serviço de cadastro prestado pela Serasa. Assim, as contribuições sindicais compulsórias geravam uma receita consideravelmente menor para a Fenaban do que a receita da Febraban.

¹⁶ Apesar de em sua origem, a ABBC ter procurado manter um distanciamento político da Febraban, a entidade acabou tornando-se muito mais uma prestadora de serviços para o segmento dos pequenos e médios bancos. Desse modo, a entidade foi importante para a redução de custos do setor por meio, por exemplo, da geração de sistemas coletivos de informação e compensação de pagamentos. A partir do final da década de 90, a representação institucional do segmento volta a ser feita pela Febraban, quando a ABBC passa a indicar na federação o diretor responsável pelos pequenos e médios bancos.

criação de uma entidade de terceiro grau do setor financeiro. Em 1985, é fundada a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) com o propósito de representar o setor financeiro como um todo nos debates legislativos que iriam resultar na Constituição de 1988. A possibilidade de que o sistema financeiro nacional fosse reorganizado substancialmente pela futura Assembléia Constituinte gerou um momento especial de inflexão no padrão organizacional do setor privado financeiro, a partir do qual a representação dos interesses do setor financeiro passaria ser feita de forma mais integrada. Desse modo, por meio da liderança de grandes conglomerados financeiros nacionais¹⁷, houve um esforço para que o padrão fragmentado de representação, baseado em associações voluntárias ou iniciativas individuais, seja substituído por uma estratégia mais abrangente.

Em comparação com as demais confederações setoriais brasileiras é interessante notar que a CNF é criada de forma bastante tardia. Enquanto, as Confederações Nacionais da Indústria (1938), do Comércio (1945), do Transporte (1954) e da Agricultura e Pecuária (1964) têm sua origem ligada a etapas anteriores do desenvolvimento econômico brasileiro e estimulada pela legislação sindical corporativista, é interessante notar que a formação da CNF representa uma trajetória atípica na representação de interesses do empresariado brasileiro. A CNF, ao contrário de suas congêneres mais antigas, surge como uma associação voluntária, financiada primordialmente pelas contribuições sociais de seus membros, onde o maior problema não seria tanto a baixa representatividade da organização frente ao setor representado, porém a sobre-representatividade de alguns de seus membros.¹⁸

Retornando a nossa questão inicial, a ascensão tardia de uma confederação do setor financeiro poderia ser interpretada de duas formas, ambas levando a uma relativização das implicações da tese da hegemonia financeira sobre o entendimento da ação coletiva do empresariado desse setor.

Uma primeira interpretação possível diz respeito à dinâmica de conflitos internos ao próprio setor financeiro, em particular no segmento bancário. Conflitos entre grandes bancos e

¹⁷ O papel dos grandes bancos comerciais nacionais em arcar com os custos da formação da CNF é evidenciado pelo fato de que, desde sua fundação, seus presidentes vieram de instituições como Unibanco, Bozano & Simonsen e Bradesco.

¹⁸ Esse caráter atípico é confirmado pelo fato de que são associações voluntárias que fundam a entidade e não sindicatos patronais. As associações fundadoras são: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP); Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL); Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI); Associação das Empresas Distribuidoras de Valores (ADEVAL); Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCOR); Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID); Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (ANDIMA); e Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

pequenos e médios, como assinalados acima, foram, em grande medida, responsáveis pela existência, durante quase duas décadas, de duas federações em âmbito nacional representando o segmento bancário. Do mesmo modo, a existência de associações voluntárias em outros segmentos, como o de bancos de investimento e financeiras, também produzia resistências a uma ação mais coordenada do setor como um todo, devido às preocupações de firmas especializadas em garantir proteções contra a entrada de bancos comerciais em seus mercados específicos, como a Acrefi, a Adeval, a Ancor e a Anbid.¹⁹ A partir dessa análise, portanto, teríamos um quadro no qual o setor financeiro brasileiro não poderia ser visto como um ator homogêneo, detentor de uma identidade coletiva derivada diretamente da posição ocupada na estrutura sócio-econômica. Na verdade, sem os incentivos gerados pela atuação governamental para a formação de grandes conglomerados financeiros, durante os governos de Costa e Silva e Médici, poderíamos imaginar a persistência de uma representação fragmentada do empresariado financeiro brasileiro.²⁰ Além da concentração no setor bancário, a permissão de que empresas bancárias atuassem em outros segmentos do setor financeiro por meio de subsidiárias criou um contexto no qual os grandes bancos comerciais, como Itaú, Bradesco e Unibanco puderam ser membros de diferentes associações do setor financeiro. Essa participação cruzada permitiu aos grandes bancos ter uma atuação decisiva como catalisadores da ação coletiva do empresariado financeiro brasileiro.

Assim, poderíamos dizer que a formação da CNF seguiu uma dinâmica semelhante à prevista por Olson (1965). Segundo o autor, em casos nos quais os benefícios esperados da ação coletiva forem maiores do que os custos incorridos individualmente, atores com recursos suficientes podem tomar a iniciativa no financiamento desta. No entanto, levando-se em conta a percepção de que grandes grupos financeiros possuiriam um poder estrutural

¹⁹ Atualmente, essas associações têm uma atuação muito mais voltada para a produção de subsídios técnicos sobre seus mercados para a CNF e para a prestação de serviços a seus associados, como eventos e publicações, do que para atividades de *lobbying*. Como veremos a seguir, a Anbid é a única que ainda tem uma atuação política mais significativa ao servir como principal instância de interlocução do mercado de capitais com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

²⁰ A influência da regulação pública sobre a organização do padrão de representação de interesses também pode ser identificada na experiência norte-americana. Com as restrições impostas por um sistema regulatório altamente fragmentado e segmentado, as diferentes associações do setor financeiro norte-americano apresentam um elevado grau de competição entre si (MORAN, 1984:177-179). As alterações na legislação financeira norte-americana, durante a década de 1990, que levaram a uma desregulamentação do setor e os recentes efeitos da crise dos *subprime*, iniciada em 2007, podem ajudar a produzir um modelo de bancos universais com conseqüências diretas sobre o padrão de ação coletiva do empresariado financeiro norte-americano (The Economist, “And then there were none”, 25 de setembro de 2008).

de influenciar decisões políticas, poderíamos questionar ainda os incentivos existentes para a formalização de uma entidade de cúpula do setor financeiro.

Diante do questionamento anterior, uma segunda interpretação possível para a criação da entidade, complementar à primeira, diria respeito à necessidade de institucionalizar e conferir maior legitimidade às atividades de representação política do setor financeiro, principalmente os grandes bancos, diante das perspectivas de reforma abertas pelos debates constituintes e pela retomada do Congresso Nacional como um ator político relevante. Essa hipótese ganha força se considerarmos que, antes da criação da CNF, não podíamos falar de uma representação institucional do setor financeiro perante o poder Legislativo em Brasília. Segundo funcionários da própria CNF, o que existia anteriormente à criação da entidade eram representantes de alguns grandes grupos financeiros atuando de forma isolada como lobbistas.²¹ A Febraban, por sua vez, tinha um contato institucional muito mais frequente com órgãos reguladores do sistema financeiro, como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários, do que uma tradição de acompanhamento dos trabalhos legislativos ou ministeriais. Desse modo, a criação da entidade, patrocinada por grandes conglomerados financeiros nacionais, poderia ser entendida como forma de legitimar uma representação política do setor nos debates constituintes.²²

A partir desse contexto, a criação da CNF poderia ser vista também como um esforço do setor financeiro em adotar uma forma de atuação mais profissional na representação de seus interesses, passando a ter um grupo de funcionários dedicados integralmente a atividades de *lobby*. Uma necessidade de especialização que demonstraria, talvez, o caráter errático de estratégias de *lobby* individuais ou a influência limitada das redes de contatos pessoais de

²¹ Nos anos iniciais de funcionamento da CNF, esses representantes individuais de conglomerados financeiros foram fundamentais para o estabelecimento da rede de contatos com congressistas, assessores parlamentares e funcionários de ministérios. Historicamente, o banco Bradesco foi fundamental para a constituição da CNF, devido a seu trabalho prévio de representação política em Brasília. Atualmente, o Bradesco continua mantendo um escritório de representação próprio, devido a algumas discordâncias com a linha de atuação promovida pela entidade. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, mesmo fazendo parte da Febraban, também mantêm representantes individuais em Brasília. *Entrevista 3, 28/04/2008.*

²² Como o atual diretor-presidente da CNF, Gabriel Jorge Ferreira, destaca, a imagem pública negativa dos bancos sempre foi um obstáculo ao trabalho de representação institucional do setor financeiro, uma vez que muitos deputados e senadores não desejavam ser vistos publicamente com representantes de bancos. Mesmo após a constituição da CNF, alguns congressistas optavam por manter contatos restritos com representantes da entidade por temerem que suas imagens públicas fossem associadas a interesses de banqueiros. *Entrevista 2, 01/04/2008.*

banqueiros em uma arena legislativa renovada.²³ Desse modo, fazendo uma adaptação ao modelo de Schattschneider (ANO), o empresariado financeiro adotaria uma estratégia de publicização de seus interesses ao ter que, mais uma vez, participar de um debate público ampliado sobre as questões referentes ao sistema financeiro brasileiro.

Essa estratégia, paradoxalmente, encontraria pouca sustentação teórica na tese da hegemonia financeira, visto que o poder político de atores financeiros seria exercido prioritariamente por vias econômicas, por meio de suas decisões de alocação de recursos. Ela acompanha, no entanto, a lógica do empresariado brasileiro de organizar-se somente em momentos críticos, quando a intervenção estatal traz ameaças aos interesses do setor privado (Diniz & Boschi, 2004). Ao compararmos, portanto, o momento de mobilização inicial do empresariado financeiro no início da década de 1960, analisado por Minella (1988), com o momento de criação da CNF em meados da década de 1985, podemos perceber um processo de formação da ação coletiva particular na experiência do empresariado brasileiro. Graças a uma estratégia estatal favorável à constituição de grandes conglomerados financeiros, o empresariado bancário foi capaz de reduzir as barreiras e custos para uma coordenação das ações de diferentes segmentos do setor financeiro, optando por uma estratégia de ação coletiva baseada em associações voluntárias. Como veremos na próxima seção, essa opção apresentou certas limitações diante do quadro institucional estabelecido após a Constituição de 1988, levando a um enquadramento da representação do setor financeiro nos moldes do tradicional corporativismo estatal.

III - Estratégias de Representação de Interesses

Ao longo da seção anterior procuramos descrever brevemente o processo de formação das entidades de classe do empresariado financeiro, chamando atenção para o fato de que seu padrão organizacional é determinado muito mais por incentivos estatais e questões ligadas ao arcabouço institucional do país do que por sua posição na estrutura sócio-econômica. Nessa seção, procuraremos analisar as diferentes estratégias de representação de interesses adotadas

²³ Segundo um antigo funcionário da Febraban, essa especialização poderia ser percebida na alteração da pauta de discussões realizadas na entidade. Para ele, a época dos Congressos de Bancos, quando banqueiros estariam preocupados em discutir grandes questões nacionais, teria dado lugar a debates cada vez mais específicos sobre operações bancárias e financeiras. Nesse contexto, a figura dos banqueiros ou presidentes de bancos perderiam espaço para funcionários especializados de bancos capazes de discutir as implicações das decisões legislativas e de órgãos reguladores sobre as atividades do setor. *Entrevista 6, 17/06/2008.*

pelas associações do setor financeiro perante instituições políticas do país, em particular a CNF, a Febraban e a Anbid. O levantamento dessas estratégias tem por objetivo demonstrar como o arcabouço institucional e o ambiente político no qual essas associações estão inseridas é fundamental para a compreensão de como grupos de interesse, em geral, e o empresariado financeiro brasileiro, em particular, atuam na defesa de seus interesses coletivos (Figueiredo & Figueiredo, 2002; Potters & Sloof, 1996). A fim de alcançar esse objetivo, serão analisadas quatro estratégias de atuação: 1) acompanhamento legislativo; 2) utilização de ações direta de inconstitucionalidade (ADP's) e 3) atuação junto a órgãos reguladores (BC e CVM).²⁴

III.1 - Acompanhamento Legislativo

Dentre as associações do setor financeiro, a CNF, 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 confederações, como a CNI e a CNA, 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. Em alguns casos extremos, o teor de determinado projeto pode levar à entidade tomar uma atitude pró-ativa, quando o próprio *staff* da CNF inicia um trabalho de *lobby* à revelia da manifestação de alguma de suas associadas.

As iniciativas para a introdução de projetos de lei voltados para a concretização de interesses do setor financeiro também parece se mostrar bastante pontual. Apesar de ter uma agenda própria contendo grandes temas e propostas de alteração da legislação brasileira, a CNF adota uma estratégia de focalização de seus esforços de *lobby* com caráter mais propositivo.²⁵ Normalmente, esse trabalho fica a cargo do diretor-presidente da entidade que

²⁴ Devido a limitações do atual estágio da pesquisa, as análises a seguir foram feitas em grande medida a partir de evidências retiradas a partir das entrevistas realizadas. Quando possível, a descrição dos mecanismos das estratégias de atuação é acompanhada por análises quantitativas.

²⁵ A Agenda CNF é dividida em três grandes áreas de atuação abrangendo reformas econômicas em geral e reformas específicas do setor financeiro brasileiro.

atua diretamente junto aos relatores da proposta em questão, fornecendo subsídios técnicos e argumentos que legitimem sua aprovação. O sucesso dessa atuação, no entanto, parece seguir a dinâmica sugerida por Mancuso (2004), onde a posição favorável do Executivo em relação ao projeto em tramitação é determinante para que esse seja aprovado.²⁶ A atuação focalizada da CNF na busca da implementação de sua agenda específica também reflete uma estratégia de coordenação com as demais confederações empresariais, uma vez que a entidade praticamente delega à CNI a atuação em frentes mais amplas, como a campanha pela redução do Custo Brasil.²⁷

Essa estratégia basicamente reativa e focalizada da CNF, similar a um sistema de *fire alarm*, reflete, em grande medida, o fato de que a entidade tem muito menos recursos do que suas confederações-irmãs. Por ser uma entidade de caráter voluntário, a CNF depende prioritariamente das doações de suas associadas para seu funcionamento, tendo um orçamento que reflete aproximadamente a importância que o setor financeiro, e principalmente os grandes bancos, conferem ao seu trabalho.²⁸ Em 2008, por exemplo, a CNF tinha 20 funcionários, sendo que somente 4 eram responsáveis por esse trabalho de acompanhamento legislativo. A CNI, por sua vez, conta com uma equipe de acompanhamento de três funcionários para cada comissão permanente no Congresso Nacional.²⁹

²⁶ A ausência de sistematização de informações do trabalho de acompanhamento legislativo feito pela CNF em um documento público como a *Agenda Legislativa* da CNI, impossibilita uma análise mais global sobre a efetividade da atuação da entidade. No entanto, como exemplo recente de participação ativa da CNF no processo legislativo, podemos citar a mobilização da entidade no processo de aprovação da Lei 11.630/07, referente à harmonização da apresentação de balanços contábeis brasileiros com padrões internacionais – International Financial Reporting Standards (IFRS). É significativo também o fato de que esse projeto de lei teve origem no Poder Executivo, sendo patrocinado pela Comissão de Valores Mobiliários e o Ministério da Fazenda. *Entrevista 2, 01/04/2008*. Para uma discussão sobre o processo de elaboração do IFRS e as implicações políticas de sua adoção na Europa, ver Nölke & Perry (2007).

²⁷ Mesmo que não haja uma entidade de quarto grau que abranja as confederações patronais, existe uma coordenação constante das ações dessas entidades. Em relação à dinâmica do *lobby* legislativo, essa coordenação é estabelecida por meio de encontros regulares entre equipes de acompanhamento legislativo das entidades, momento no qual são estabelecidos argumentos consensuais e estratégias de abordagem sobre os projetos em tramitação. No âmbito de campanhas mais amplas e públicas, a CNI atua como entidade coordenadora para a consolidação de uma agenda comum do empresariado brasileiro. Na elaboração do Mapa Estratégico da Indústria, por exemplo, a CNF teve um papel importante para a definição das políticas voltadas à diminuição dos custos de investimento e crédito no país. *Entrevista 2 01/04/2008*.

²⁸ A contribuição patronal compulsória também representa uma parte pequena da receita da CNF, uma vez que o número de empresas que compõem sua base de arrecadação é consideravelmente menor do que das demais confederações.

²⁹ Não conseguimos obter dados sobre o orçamento anual da CNF, mas para fins de dimensionamento da diferença entre as duas confederações, em 1995, a CNI contava com um orçamento anual de US\$42 milhões e cerca de 500 funcionários, ocupando um prédio inteiro em Brasília (Schneider, 2004:94). A CNF, por sua vez,

Existem duas razões que nos ajudam a entender o baixo investimento do setor financeiro em atividades de *lobby* no Congresso Nacional. Em primeiro lugar, a estrutura institucional de regulação do sistema financeiro brasileiro é marcada pela preponderância de órgãos e agências ligadas ao Executivo, como o Conselho Monetário Nacional (CMN), o BACEN e a CVM. Nesse arranjo, o Congresso, tem efetivamente legislado muito pouco sobre temas referentes à organização e funcionamento do sistema financeiro, optando por ter um papel fiscalizador em relação à atuação dos órgãos ligados ao Executivo (Santos & Patrício, 2002).³⁰ Desse modo, a atuação de *lobby* da CNF em relação ao Congresso Nacional foca-se majoritariamente em projetos de lei que abordem questões trabalhistas, tributárias e concernentes à prestação de serviços bancários. A coordenação com outras confederações, como citado anteriormente, permite que a CNF, dentre o conjunto de questões trabalhista e tributárias debatidas no Congresso, concentre sua atenção sobre aqueles projetos de lei que afetem diretamente o setor financeiro.³¹

Em segundo lugar, o reduzido número de funcionários da CNF também deve ser visto como um reflexo da trajetória de organização voluntária das associações do empresariado financeiro brasileiro. Em consequência de sua formação tardia, a CNF optou por aproveitar o corpo técnico de suas associadas, ao invés de manter uma equipe própria. Assim, os pareceres e relatórios técnicos sobre os impactos de projetos de lei que possam interessar ao setor são produzidos por associações como a Febraban e a Anbid. Essas associações, por sua vez, organizam suas equipes técnicas a partir de funcionários concedidos pelos bancos associadas.³² Consequentemente, essa utilização do trabalho de funcionários de bancos associados na produção de estudos técnicos permite que as associações trabalhem com uma

ocupa apenas um andar de um prédio em Brasília e em seu auge contou com 6 funcionários em sua equipe de acompanhamento legislativo. *Entrevista 3, 28/04/2008.*

³⁰ O baixo interesse do Congresso em legislar sobre o sistema financeiro pode ser ilustrado pelo fato de que desde a promulgação da constituição de 1988, ainda não houve uma regulamentação do art.192, referente à organização do sistema financeiro. Ao mesmo tempo, 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.

³¹ *Entrevista 3, 28/04/2008.*

³² Atualmente a Febraban possui 25 grupos de trabalho que mobilizam cerca de 2.000 funcionários de bancos associados. *Entrevista 11, 29/09/2008.* Para esses funcionários, o trabalho na associação é visto como uma espécie de “serviço militar obrigatório”, uma vez que representa uma atividade voluntária, sem remuneração extra. *Entrevista 1, 01/12/2007.*

equipe relativamente pequena e tenham menores custos operacionais.³³

III.2 - A Representação de Interesses e o Supremo Tribunal Federal

Logo após a promulgação da constituição de 1988, o empresariado financeiro teve um outro incentivo determinante para a formação de uma entidade de terceiro grau como a CNF: a prerrogativa de que confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional poderiam propor ações diretas de inconstitucionalidade (ADIn's) no Supremo Tribunal Federal (STF).³⁴ Apesar de ser um instrumento pouco explorado em estudos sobre as entidades representativas do empresariado brasileiro, essa prerrogativa é um importante meio de influência sobre o processo decisório ao possibilitar que uma lei aprovada pelo poder legislativo (em âmbito federal, estadual ou municipal) seja considerada inconstitucional. Desse modo, o uso de ADIn's por confederações poderia ser vista como um último recurso de veto contra decisões que contrariem interesses do empresariado brasileiro, sendo um importante incentivo para a manutenção dessas entidades. Em alguns casos, a utilização dessas ações deveria ser pensada como parte de uma estratégia de *lobbying*, sendo um elemento determinante para a alocação de recursos da entidade.³⁵

No caso do empresariado financeiro brasileiro, a prerrogativa de propor tais ações gerou incentivos para que as associações do setor, em sua maioria de caráter voluntário, criassem uma série de federações e uma confederação organizada de acordo com a legislação sindical. Em busca de legitimidade para propor essas ações, as associações do empresariado financeiro foram obrigadas a enquadrarem-se na ordem do corporativismo estatal que sempre tentaram evitar.

A “estatização” das associações do empresariado financeiro foi motivada pela negativa do STF em reconhecer a CNF como uma parte legítima para a proposição de ADIn's. No julgamento da ADIn n.164 de 1989, impetrada pela CNF com o objetivo de questionar a criação de tributos por meio de lei ordinária, o STF considerou que a composição da

³³ Por serem associações voluntárias, os incentivos para que essas associações mantenham uma estrutura com baixos custos de funcionamento sempre foram maiores do que os experimentados pelas demais associações patronais, financiadas com as verbas oriundas de contribuições sindicais compulsórias.

³⁴ Constituição Federal de 1988, art.103, inc. IX. Com a aprovação da emenda constitucional n.45/2004, as confederações também podem propor ações declaratórias de constitucionalidade (ADEC's). Vale ressaltar que, segundo a construção jurisprudencial do STF, as confederações só podem questionar dispositivos legais que tenham pertinência temática aos interesses que defendam.

³⁵ Como Figueiredo & Figueiredo (2002) sugerem, um comportamento favorável recorrente das cortes frente aos pleitos de grupos de interesse pode reduzir o volume de recursos empregados em ações de *lobby*.

entidade não atendia aos requisitos formais para ser considerada uma confederação sindical nem uma entidade de classe de âmbito nacional. Segundo a decisão da corte, proferida em 1993, a CNF não tinha, entre suas associadas, um número mínimo de federações de sindicatos, ao mesmo tempo, o fato de ser uma “associação de associações” também não foi considerado razão suficiente para ser considerada uma entidade de classe. A entidade ainda tentou recorrer da decisão, porém o STF decidiu manter sua interpretação, em decisão de março de 1995.³⁶

Diante da negativa, a Febraban, enquanto entidade representativa das associações de instituições bancárias, tentou apresentar-se como parte legítima ao propor uma ADIn em fevereiro de 1996 que questionava o estabelecimento de uma taxa para financiamento de juizados especiais promulgada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte. Essa tentativa viu-se frustrada com a decisão do min. Carlos Velloso em negar o reconhecimento de legitimidade para a Febraban propor tal ação.³⁷

Com uma corte claramente contrária a reconhecer tanto a CNF quanto a Febraban como organizações legítimas para a proposição de ADIn’s, o empresariado financeiro mobilizou-se a fim de criar uma nova entidade de terceiro grau: a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF). Para a criação dessa entidade, associações que, em sua origem, eram voluntárias, tiveram que criar sindicatos de classe de âmbito estadual a fim de viabilizar a constituição de federações de âmbito nacional ou aproveitar-se de antigas estruturas sindicais existentes. Como exemplo do primeiro movimento, temos a criação da Federação Nacional de Empresas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (FENADISTRÍ) em 1997, administrada pela ADEVAL – uma das associações fundadoras da CNF. Assim, a Consif tem em seu quadro de associadas apenas Federações de sindicatos, com o objetivo estrito de qualificá-la formalmente para a proposição de ADIn’s.³⁸ O caráter meramente instrumental da Consif pode ser visto no fato de que ela ocupa o mesmo endereço da CNF, sendo composta pelo mesmo corpo de funcionários e dirigentes. Desse modo, a criação em 2001

³⁶ Os movimentos desse processo podem ser encontrados em: <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=164&classe=ADI&codigoClasse=0&ORIGEM=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=>

³⁷ Os movimentos desse processo podem ser encontrados em: <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1415&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>

³⁸ Além da Fenadistri, são associadas da Consif: Federação Nacional dos Bancos (Fenaban), a Federação Interestadual das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (Fenacrefi) e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (Fenaseg).

da Consif tem como objetivo explícito permitir ao empresariado financeiro aproveitar-se de um recurso de veto importante proporcionado às entidades de grau superior oriundas da estrutura do corporativismo estatal.

Uma análise das ações propostas pela Consif desde sua criação revela que a utilização desse instrumento tem servido prioritariamente para a contestação de decisões tomadas por Assembléias Legislativas Estaduais. De 15 ações ingressadas pela Consif no STF, entre 2001 e 2008, dois terços desse total questionava leis estaduais que regulavam, em sua maioria, questões relacionadas ao mercado de seguros ou estabeleciam proibições para que governos estaduais pudessem ter seus recursos administrados por bancos estaduais. No âmbito federal, as cinco ações propostas não apresentam um padrão específico, uma vez que são questionados assuntos diversos, que vão desde leis tributárias (ADI/4101) até portarias que regulamentam a organização de federações e confederações sindicais (ADI/4139).

Mesmo com um universo pequeno de casos, esses números nos sugerem que o uso desse recurso pela Consif tem um importante papel de controle sobre a produção legislativa estadual. A partir desse quadro, poderíamos levantar a hipótese de que, diante de elevados custos de monitoramento e *lobby* sobre dinâmicas decisórias de assembléias legislativas estaduais, a entidade tem utilizado o recurso das ADIn's como um instrumento potencial de veto, dado os seus custos consideravelmente menores de implementação. A possibilidade de uso desse recurso por si só, portanto, poderia ser considerada um forte estímulo para que o empresariado financeiro buscasse a constituição de sindicatos nos moldes do corporativismo estatal. Infelizmente, devido ao longo período de tempo para o julgamento dessas ações, não podemos estabelecer ainda uma análise mais detalhada sobre a efetividade desse instrumento na defesa de interesses do empresariado financeiro brasileiro.³⁹

III.3 - A Negociação com as Agências Reguladoras

Levando-se em consideração as análises acima, podemos considerar que os investimentos feitos pelo empresariado financeiro brasileiro em ações de *lobby* formais no poder legislativo, por meio da CNF, são pequenos quando comparados com a estrutura de outras

³⁹ Do total de 15 ações propostas pela Consif (13 ADIn's e 2 ADPF's) desde 2001, apenas três haviam sido apreciadas pelo STF até o final do mês de setembro de 2008. Das 3 decisões proferidas, duas foram rejeitadas por questões formais (ADI/2394 e ADI/2684) e uma foi considerada improcedente (ADI/2591).

confederações patronais. Como mencionamos anteriormente, o Legislativo ocupa um papel secundário na dinâmica de regulação do sistema financeiro brasileiro, fazendo com que órgãos reguladores ligados ao Executivo federal, como, o CMN, o Bacen e a CVM, sejam as instâncias responsáveis em estabelecer as normas que irão definir o funcionamento do setor. A capacidade de *agenda setting* desses órgãos produz um movimento natural de canalização dos recursos de *lobby* do setor financeiro para ações que visem influenciar seu processo decisório.

Essa atuação perante os órgãos reguladores é conduzida prioritariamente por algumas das associações voluntárias de segmentos específicos do setor financeiro. As negociações com o Banco Central, por exemplo, são feitas basicamente pela Febraban e pela ABBC, uma vez que o Bacen é responsável pela supervisão e fiscalização do sistema bancário e financeiro como um todo. A Anbid, por sua vez, lida basicamente com a CVM, órgão responsável pela supervisão e fiscalização do mercado acionário e de títulos mobiliários. É nessa esfera de negociação que as associações do empresariado financeiro brasileiro têm um papel ativo de *lobbying*, uma vez que são importantes fontes de informação para as decisões a serem tomadas pelos órgãos reguladores (Figueiredo & Figueiredo, 2002; Bouwen, 2002). Enquanto a CNF cumpre uma função de monitoramento do Legislativo e de veto por meio da prerrogativa de propor ações que questionem a constitucionalidade de leis, as associações acima citadas estão em constante diálogo com os órgãos reguladores, fornecendo subsídios importantes para a efetividade das regulações estabelecidas.⁴⁰

Tradicionalmente, essa troca de informações é feita por meio de canais informais de negociação. Segundo os entrevistados, as negociações entre reguladores e as associações é intenso, mas não tem o suporte uma estrutura institucional de conselhos ou comitês. Desse modo, grupos de trabalho *ad hoc* ou mesmo encontros sociais, como jantares e eventos promovidos pelas associações, tornam-se importantes espaços para que o empresariado financeiro possa dar voz a suas posições.

O preço dessa informalidade, no entanto, é a necessidade do empresariado financeiro estabelecer um bom relacionamento com os diferentes níveis da burocracia dos órgãos reguladores. A ausência de canais institucionais de representação formal do empresariado financeiro com órgãos reguladores do sistema financeiro faz com que os diretores desses

⁴⁰ Entrevista 4, 19/05/2008; Entrevista 6, 17/06/2008; Entrevista 10, 29/09/2008; Entrevista 11, 29/09/2008; Entrevista 12, 30/09/2008.

órgãos tenham um importante mecanismo de barganha sobre o setor privado: o poder de decidir quando o setor privado poderá se manifestar e como suas informações serão aproveitadas.

Os efeitos práticos desse contexto sobre a atuação pública das entidades de classe do sistema financeiro são evidentes. Seguindo uma dinâmica próxima à descrita por Schattschneider (1960), o comportamento público das entidades do empresariado financeiro é de discrição, evitando que críticas e discordâncias com as decisões governamentais viessem à tona.⁴¹ Esse comportamento público mais cauteloso poderia ser visto como um forma de garantir a continuidade e o bom andamento desses contatos informais com órgãos reguladores e outras instâncias do Executivo.⁴²

Um outro efeito prático desse contexto é o trabalho da CNF em recuperar espaços institucionais de representação do empresariado financeiro no processo decisório do sistema financeiro brasileiro, perdidos desde a implantação do Plano Real, em 1994. A reformulação do CMN, feita no bojo Plano Real, eliminou a os dois assentos no órgão destinados a representantes do setor financeiro privado.⁴³ Como forma de compensar a redução expressiva no número de membros do CMN, foi prevista na lei 9.069/1005 a criação de 7 comissões consultivas temáticas, cujo objetivo seria estabelecer espaços institucionais para a negociação entre os órgãos reguladores, outras instâncias do governo e, principalmente, o setor privado. Até o presente momento, no entanto, essa comissões não foram efetivadas, sendo sua institucionalização um pleito recorrente da CNF frente ao Ministério da Fazenda.⁴⁴

Se por um lado, a ausência de procedimentos formais de consulta e deliberação traz certo grau de incerteza para os atores privados, os órgãos reguladores têm uma óbvia vantagem

⁴¹ Um exemplo evidente desse comportamento foi o recente constrangimento público provocado por Roberto Troster, então economista-chefe da Febraban, ao chamar de “práticas diversionistas” as medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda para a redução do *spread* bancário. Esse incidente fez com que o presidente da entidade e também presidente do Bradesco, Macio Cypriano, desautorizasse publicamente a declaração, além de resultar na demissão de Troster algumas semanas depois. *Correio Brasileiro*, “Crítica ao Governo dá demissão”, 29/08/2006.

⁴² Uma outra razão, levantada por um dos entrevistados, seria a preocupação por parte dos dirigentes de bancos e empresas financeiras em evitar que posicionamentos políticos públicos afetassem a imagem de suas empresas frente a clientes e acionistas. *Entrevista 6*, 17/06/2008.

⁴³ Após essa reforma, promovida pela lei 9.069/1995, passa a ser composto somente pelo Ministro da Fazenda, o Ministro do Planejamento e o Presidente do Banco Central.

⁴⁴ “Comissões Consultivas no CMN”, *Revista da Adeva*, ano XIII, n.163, dezembro de 2003. Esse pleito, é justificado pelo atual diretor-presidente da CNF, Gabriel Jorge Ferreira da seguinte forma: “algumas decisões importantes, que afetam o sistema, são tomadas por burocratas, sem dar satisfação a ninguém.” *Entrevista 2*, 01/04/2008.

estratégica ao terem grande autonomia e discricionariedade em seu processo decisório. Características importantes, segundo o ex-presidente do Bacen, Gustavo Franco, “em momentos de crise ou quando as diretrizes da política são claramente contrárias aos interesses dos regulados”.⁴⁵ O ônus óbvio incorrido pelos órgãos reguladores, no entanto, é a ausência de transparência em suas decisões. Uma opacidade que, não só afeta os agentes privados, mas que confere baixa legitimidade democrática perante outras instituições políticas e a sociedade em geral (Santos & Patrício, 2002; Andrade, 2004; Carvalho, 2005).

A percepção por parte dos próprios órgãos reguladores da necessidade de estabelecer mecanismos mais formais e transparentes de consulta ao setor privado levou o Bacen e a CVM a adotarem um sistema de consultas públicas para a coleta de informações sobre normas a serem editadas. Esse sistema consiste na disponibilização pública de uma minuta de norma a ser decretada pelo órgão durante um prazo determinado de tempo. Dentro desse prazo, qualquer parte interessada pode enviar comentários e sugestões de alteração sobre a proposta de regulamentação.

Apesar de representar uma iniciativa visando a maior transparência no processo decisório desses órgãos, o uso desse procedimento ainda é bastante limitado por uma série de razões. Em primeiro lugar, o número de normas que passam por consultas públicas é extremamente reduzido. Assim, por exemplo, no Bacen, desde que essa prática foi adotada em 1998 até outubro de 2008, apenas 30 consultas públicas haviam sido realizadas, dentre um universo de milhares de normas editadas pela instituição no mesmo período. A CVM, por outro lado, mesmo que tenha adotado esse instrumento de forma mais consistente somente em 2005, o tem utilizado com maior frequência do que o Bacen. De um total de 130 normas editadas entre janeiro de 2005 e outubro de 2008, 32,3% foram colocadas em consulta pública.

Uma segunda limitação diz respeito ao fato de que não há uma obrigatoriedade legal dos órgãos reguladores em dar explicações sobre a incorporação ou não das sugestões no texto final da norma, dificultando uma identificação das justificativas que levam a incorporação ou não de propostas feitas.⁴⁶

A partir do quadro acima, percebemos que há uma dificuldade em encontrar dados que nos

⁴⁵ *Entrevista 4, 19/05/2008.*

⁴⁶ No contexto norte-americano, o uso de consultas públicas é regulado pelo *Administrative Procedure Act* de 2006. Com a vigência dessa lei, o uso de consultas públicas pelas agências tornou-se obrigatório, devendo ser justificado quando o órgão considerar inconveniente adotar esse procedimento. Outra diferença significativa é a obrigatoriedade em fazer um relatório justificando a incorporação ou rejeição de todos os comentários feitos.

permitam analisar de forma mais sistemática a efetividade do *lobby* do empresariado financeiro em relação a seus órgãos reguladores. A análise de alguns casos específicos de consultas públicas nos leva a crer que há uma tendência aos órgãos reguladores, principalmente o Bacen, em mostrar-se receptivo a demandas que visem à redução de custos operacionais do sistema financeiro e de crédito em geral. Desse modo, demandas por parte das associações para que o Bacen reveja normas que elevem custos de operação de atividades financeiras tenderiam a ser mais facilmente atendidas. Exemplos dessa dinâmica são a aceitação dos pleitos autorizando que pequenos e médios bancos utilizassem estruturas comuns de ouvidoria ou que o Bacen, no momento, de implementação das diretrizes do II Acordo de Basileia, adotasse um sistema próprio de classificação de risco de crédito e não as utilizadas por agências privadas de *rating*.⁴⁷

A interseção entre os interesses dos órgãos reguladores e do empresariado financeiro sobre questões ligadas ao fortalecimento do mercado financeiro torna-se mais evidente quando percebemos que o Bacen e a CVM são importantes porta-vozes dos interesses do empresariado financeiro nos debates internos do governo. De forma recorrente, o Bacen, por exemplo, tem sido um dos principais atores na promoção de reformas do sistema financeiro que visem a diminuição do *spread* bancário. Essa agenda de reformas incorpora claramente em suas propostas demandas feitas pelas entidades do empresariado financeiro para a redução da insegurança jurídica no fornecimento de crédito e a redução de tributação sobre a movimentação de capital e investimentos.⁴⁸ A CVM, por sua vez, teve importante participação na aprovação da, já citada, harmonização dos padrões contábeis brasileiros com o IFRS.

Em relação à atuação da CVM, o *lobby* das associações e entidades atuantes no mercado de capitais tem uma especial efetividade devido aos incentivos explícitos que a agência concede a iniciativas de auto-regulação do setor. As iniciativas da Anbid e da Bovespa em estabelecer critérios e exigências para atuação no mercado, na maioria das vezes, mais exigentes do que os previstos pela legislação brasileira para a conduta de seus associados são vistas com bons olhos pelo órgão, uma vez que funcionam como uma via menos custosa de implementação

⁴⁷ Para uma análise dos impactos potenciais da adoção do Acordo de Basileia II no Brasil ver Freitas & Prates (2003).

⁴⁸ Para uma relação das principais alterações e projetos de lei referentes à política de redução do custo do crédito no Brasil ver a apresentação feita pelo presidente do Bacen, Henrique Meirelles, em 2004, disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/ApPron/Apres/20041110PR-Pol%EDticas%20de%20Cr%E9dito%20no%20Brasil-Henrique%20Meirelles.pps#683,1,Slide 1>

de reformas. Iniciativas como o Novo Mercado da Bovespa e os códigos de auto-regulação promovidos pela Anbid, desse modo, atuam como espaços de ensaio para possíveis mudanças legislativas mais abrangentes. Ao mesmo tempo, as práticas de auto-regulação diminuem sensivelmente custos de monitoramento do sistema, visto que as associações passam a atuar mais intensamente na fiscalização da conduta de seus associados a fim de manter a elevado o grau de confiança de investidores e a reputação do sistema frente ao órgão regulador.⁴⁹ A ausência de grandes punições ou escândalos até o momento no funcionamento desses sistemas de auto-regulação, se por um lado podem ser evidências de seu sucesso, por outro lado, porém, podem representar um modelo de conluio no qual as associações mostram-se lenientes com transgressões às regras com a intenção de preservar o próprio sistema de auto-regulação (Prakash & Potoski, 2006). Assim, uma análise mais detalhada do funcionamento do sistema de auto-regulação promovido pela Anbid e pela Bovespa e sua comparação com os recentes esforços da Febraban em estabelecer um código para o setor bancário também nos permitiriam analisar a capacidade das associações de classe do empresariado financeiro em mobilizar e coordenar efetivamente as firmas do setor e avaliar os efetivos benefícios públicos dessa modalidade de regulação.

IV - Conclusão

Como procuramos demonstrar na seção anterior, ainda existe um terreno fértil a ser explorado por cientistas sociais sobre os padrões de relacionamento entre as associações de classe, o Congresso e agências ligados ao Executivo. A análise do empresariado financeiro em particular nos revela uma série de estratégias adotadas pelas entidades de classe do setor que ampliam a análise tradicional dos “anéis burocráticos”. Um desafio a ser enfrentado por pesquisadores interessados em compreender as estratégias de *lobby* e os padrões de ação coletiva do empresariado brasileiro é integrar teoricamente as diferentes estratégias de atuação identificadas nesse trabalho. Uma vez que associações têm recursos finitos, o arcabouço institucional em que encontram-se inseridas é determinante para a delimitação do tipo de estratégia a ser adotada. A alocação de um volume maior de recursos, financeiros e humanos, em ações de *lobby* no Congresso ou em agências e órgãos reguladores ou em tribunais depende, portanto, dos incentivos oferecidos pelas instituições envolvidas no

⁴⁹ Em 2008, a CVM aprofundou a institucionalização do sistema de auto-regulação ao estabelecer um convênio com a Anbid para o processo de fiscalização e aplicação de penas a empresas filiadas à entidade.

processo decisório. Outro desafio posto é incorporar nas análises sobre essas estratégias de atuação, as contribuições para campanhas eleitorais. Em suma, os determinantes para as estratégias de *forum shopping* do empresariado brasileiro ainda precisam ser melhor explorados.

Tendo essa perspectiva em vista, procuramos demonstrar por meio desse breve estudo de caso do empresariado financeiro brasileiro, a necessidade de abandonarmos o enfoque estruturalista predominante nos estudos sobre esse setor. Sem querer ignorar o fato de que os grandes conglomerados financeiros possuem atualmente no Brasil um considerável poder econômico, procuramos chamar a atenção para um processo mais complexo existente na transformação do poder econômico em capacidade organizacional e efetiva influência política. Apesar de intuitivamente estarem associados, a conjunção empírica desses três fatores depende de uma série de fatores que somente uma perspectiva institucional e histórica pode nos ajudar a perceber.

Bibliografia

- ANDRADE, Eduardo C. (2005). “Transparência: Bacen *versus* BoE”. *Revista de Economia Política*, v.25, n.4 (100), out-dez.
- BOUWEN, Pieter (2002). “Corporate lobbying in the European Union: the Logic of Access”. *Journal of European Public Policy*. v.9, n.3, jun.
- CARVALHO, Carlos Eduardo (2005). “Ocultamento e mistificação nas relações do Banco Central com os bancos: notas sobre a experiência brasileira”. *Política e Sociedade*, n.6, abril.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2004). *Empresários, Interesses e Mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, ed. UFMG.
- DONER, Richard; SCHNEIDER, Ben Ross (2000). “Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others”. *Business and Politics*, v.2, n.3
- FEBRABAN (2007). *Febraban: 40 anos de participação*. São Paulo, ed. DBA.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, ed. FGV.
- FIGUEIREDO, John de; FIGUEIREDO, Rui J. P. de (2002). “The Allocation of Resources by Interest Groups: Lobbying, Litigation and Administrative Regulation”. *Business and Politics*, v.4, n.2.
- FLIGSTEIN, Neil (2001). *Architecture of the Markets*. Princeton, Princeton University Press.
- FREITAS, Maria Cristina; PRATES, Daniela (2003). “Sistema Financeiro e desenvolvimento: as restrições das novas regras do Comitê de Basileia sobre países os periféricos” in FERRAZ, João Carlos; CROCCO, Marcos; ELIAS, Luis Antônio (orgs.). *Liberalização Econômica e Desenvolvimento. Modelos, Políticas e Restrições*. São Paulo, ed. Futura.
- HELLEINER, Eric (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca, Cornell University Press.
- HILFERDING, Rudolf (1985). *O Capital Financeiro*. São Paulo, ed. Nova Cultural.
- HIRSCHMAN, Albert (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.
- LINDBLOM, Charles. (1977). *Politics and Markets*. New York, Basic Books.
- _____ (1982). “The Market as Prison”. *Journal of Politics*, v.44, n. 2, may.
- MACARINI, José Pedro (2007). “A Política Bancária do Regime Militar: o projeto de

- conglomerado (1967-1973)". *Economia e Sociedade*, Campinas, v.16, n.3 (31), dez.
- MANCUSO, Wagner P. (2004). "O lobby da indústria no Congresso Nacional : empresariado e política no Brasil contemporâneo". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3.
- _____ (2007). "O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, n.28, Curitiba, jun.
- MANCUSO, Wagner P; OLIVEIRA, Amâncio J. S. N. (2006). "Abertura econômica, empresariado e política : os planos doméstico e internacional". *Lua Nova*, São Paulo, n. 69.
- MINELLA, Ary (1988). *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro, ed. Espaço e Tempo.
- _____ (2007a). "Maiores Bancos Privados no Brasil: um perfil econômico e sóciopolítico". *Sociologias*, n.18, Porto Alegre, jul./dez.
- _____ (2007b). "Representação de Classe do Empresariado Financeiro na América Latina: a rede transassociativa no ano 2006". *Revista de Sociologia e Política*, n.28, Curitiba, jun.
- MINTZ, Beth; SCHWARTZ, Michael (1985). *The Power Structure of American Business*. Chicago, Chicago University Press.
- MIRANDA, Elflay (2003). "Globalização Financeira e associações de bancos no Brasil: o caso da Febraban". *Sociedade e Cultura*, v.6, n.2, jul./dez.
- MORAN, Michael (1984). "Politics, Banks and Markets: An Anglo-American Comparison". *Political Studies*, v.32, n.2.
- NÖLKE, Andreas; PERRY, James (2007). "The Power of Transnational Private Governance: Financialization and the IASB". *Business and Politics*, v.9, n.3.
- OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut (1980). "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form". *Political Power and Social Theory*, v.1, n.1.
- OLIVEIRA, Amâncio J. S. N. (2003). *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA*. São Paulo. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- PAULY, Louis (1988). *Opening Financial Markets: Banking Politics on the Pacific Rim*. Ithaca, Cornell University Press.
- POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph (1996). "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence". *European Journal of Political Economy*. v.12, p.403:442.

PRAKASH, Aseem; POTOSKI, Matthew (2006). *The Voluntary Environmentalists: Green Clubs, ISO14001, and Voluntary Environmental Regulations*. Cambridge, Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês (2002). “Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fev., v.17, n.49.

SCHNEIDER, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1960). *The Semisovereign People*. New York, Holt, Rinehart and Winston.

STRANGE, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.

VOGEL, Steven (1996). *Freer Markets, More Rules*. Ithaca, Cornell University Press.