

Normas e finanças no território brasileiro: a ação dos bancos de investimento sob o monismo jurídico e a regulação híbrida

Caio Zarino Jorge Alves

✉ caioquio@gmail.com

Resumo

O presente trabalho busca apresentar a dimensão normativa como um elemento epistemológico do espaço geográfico a partir da análise das principais regulações prescritas aos bancos de investimento no território brasileiro. Criados no bojo tanto das leis federais quanto das resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) que compuseram a Reforma do Sistema Financeiro Nacional de meados da década de 1960, os bancos de investimento passaram a ter uma regulação mais complexa a partir da década de 1990, quando a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID) se torna uma entidade autorreguladora e ocorre a adesão do Brasil ao Acordo de Basileia. Tal percurso ressalta o movimento de transição do monismo jurídico, marcado pela hegemonia soberana do Estado, à regulação híbrida, em que a hegemonia corporativa forja novos agentes produtores de norma jurídica para além da autoridade exclusiva do Estado sobre o território.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: bancos de investimento, finanças, setor quaternário, normas, regulação híbrida.

Introdução

Com a perspectiva de empiricizar a relação entre a forma jurídica e a forma geográfica, privilegiamos neste artigo a dimensão normativa para a análise dos bancos de investimento no território brasileiro.

Na primeira e segunda parte da presente investigação buscamos desenvolver uma fundamentação teórico-metodológica que aponte tanto para a articulação entre o espaço geográfico como um híbrido constituído por formas-conteúdo e a esfera normativa como um elemento epistemológico, quanto para as especificidades das regulações para o desenvolvimento das atividades financeiras.

Em seguida, destacamos a natureza e os conteúdos das principais fontes produtoras de normas jurídicas que delimitam a ação dos bancos de investimento no Brasil, desde meados da década de 1960 — quando tais instituições iniciaram suas operações no país.

Neste sentido, é possível identificar em um primeiro momento o protagonismo da autoridade exclusiva do Estado, da qual a Reforma do Sistema Financeiro Nacional (RSFN) é emblemática. Composta principalmente pela instituição da correção monetária (Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964), pela Lei da Reforma Bancária (Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964) e pela Lei do Mercado de Capitais (Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965), tal conjunto de transformações revela também o destaque da forma jurídica na complexificação da divisão do trabalho bancário como etapa para o desenvolvimento do mercado de crédito e de capitais no país.

Já em um segundo momento, nota-se uma diversificação dos agentes produtores de norma jurídica para a regulação dos bancos de investimento no território. Além do Estado, destaca-se: a) a própria influência das corporações, por meio da articulação em organizações de solidariedade como a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID) – atual ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais); b) a intensa formulação de normas derivadas da escala supranacional, expressa em acordos que pressupõem a assimilação das diretrizes por parte de todos os países signatários, como é o caso do Acordo da Basileia.

Assim, a análise das normas relativas aos bancos de investimento no território brasileiro possibilita identificar dois momentos distintos da relação entre forma jurídica e forma geográfica. Enquanto o primeiro momento revela traços

importantes do monismo jurídico, o segundo expõe a regulação híbrida do território, marcada pelo novo pluralismo jurídico¹.

A norma como elemento epistemológico do espaço geográfico

Como opção de método transversal à elaboração desta investigação, temos que “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.” (SANTOS, [1996] 2008, p. 63). Ou seja, na análise geográfica que aqui se pretende construir, os sistemas de objetos e os sistemas de ações têm suas existências consideradas a partir da contínua relação entre essas duas dimensões, de forma que “de um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes.” (SANTOS, [1996] 2008, p. 63).

Com base neste entendimento do espaço geográfico, Milton Santos incorpora a crítica de Bruno Latour (1994) sobre a constituição moderna, alicerçada na cisão entre dois polos apartados, com lógicas e estatutos ao mesmo tempo particulares e autônomos: 1) o polo da Natureza, do objeto e da representação das coisas por meio do laboratório, segundo as emblemáticas diretrizes de Boyle; 2) o polo da Sociedade, do sujeito e da representação dos cidadãos por meio do contrato social, de acordo com os emblemáticos apontamentos de Hobbes. Nesse sentido, Latour (1994, p. 33) assevera que

Boyle criou um discurso político de onde a política deve estar excluída, enquanto que Hobbes imaginou uma política científica da qual a ciência experimental deve estar excluída. Em outras palavras, eles inventaram nosso mundo moderno, um mundo no qual a representação das coisas através do laboratório encontra-se para sempre dissociada da representação dos cidadãos através do contrato social. [...] Hoje em dia, quando não somos mais totalmente modernos, os dois sentidos aproximam-se novamente.

Como superação da dicotomia que funda a constituição moderna, Latour formulou o conceito de “híbridos de natureza e cultura” (LATOURE, 1994, p. 16). Ao trazer essa reflexão para a ciência geográfica, Milton Santos rompe com a tradição

1 “As organizações financeiras internacionais e as corporações transnacionais formam complexas redes de acordos formais e informais em escala mundial, estabelecendo suas próprias regras, seus procedimentos de autorresolução de conflitos, sua cultura normativa e até mesmo seus critérios de legitimação, bem como definindo suas próprias identidades e regulando suas próprias operações, o que se tem na prática é uma inequívoca situação de pluralismo jurídico; pluralismo esse aqui encarado na perspectiva da sobreposição, articulação, intersecção e interpenetração de vários espaços jurídicos misturados.” (FARIA, 1999, p. 155).

da disciplina até então assentada sobre o entendimento dual entre meio geográfico e meio técnico e assevera que “o espaço é um misto, um híbrido, um composto de formas-conteúdo²” (SANTOS, [1996] 2008, p. 63).

Inserida neste enquadramento teórico-metodológico, a esfera das normas ganha relevo enquanto um recorte que possibilita análises eminentemente geográficas a partir da empiria da dimensão normativa na relação dialética entre sistemas de objetos e sistemas de ações; ou seja, as normas jurídicas têm centralidade na análise geografia pois, por um lado, podem nortear distintos ordenamentos territoriais e seus consequentes condicionamentos sobre a ação dos agentes envolvidos, e, por outro lado, também tendem a ser desenvolvidas em decorrência da ação de novos objetos e fixos geográficos.

Atualmente, este segundo movimento tem ainda mais importância, pois, se para Baudrillard ([1972] 1995) o objeto nasce apenas no decorrer do século XIX³ – quando passam a se constituir de maneira sistêmica e impregnada de cálculo racional e significação –, é no período contemporâneo que a concretude territorial⁴ parece revelar “objetos perfeitos, planejados para exercer uma função precisa e delimitada” (SILVEIRA, 1997, p. 35) em meio à cientificação da produção do espaço. Diante desses atributos dos objetos contemporâneos, há a necessidade de constituição de novas normas:

Os lugares acolhem novos objetos e novas formas organizacionais e contribuem, desse modo, para mudar o valor das normas vigentes. Portanto, certas normas, próprias de outras divisões do trabalho, conhecem uma obsolescência e não dão conta da regulação dos sistemas de engenharia refuncionalizados por uma nova racionalidade hegemônica. Mas, num processo dialético, algumas normas, pertencentes a atual ordem global, antecedem à

- 2 “A ideia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa ideia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações.” (SANTOS, [1994] 2008, p. 63).
- 3 Ainda que a criação do objeto se dê ao longo do século XIX, é apenas com Bauhaus que se desenvolve um tratamento teórico da “universal semantização do meio ambiente, em que tudo se torna objeto de cálculo de função e de significação” (BAUDRILLARD, [1972] 1995, p. 192), a partir das sínteses entre forma e função, belo e útil, arte e tecnologia.
- 4 Entende-se a concretude territorial por meio do “[...] processo de construção de um meio perfeito, povoado de híbridos na forma de objetos, ações e normas, e que é simultâneo à produção de outras instâncias da sociedade. A concretude territorial resulta, ao mesmo tempo, da convergência entre as funções planejadas e as funções desenvolvidas nos lugares. Uma verdadeira cientificação da produção do espaço que revela a especificidade das regiões na divisão territorial do trabalho.” (SILVEIRA, 1997, p. 43).

modernização material e chamam a si objetos e ações contemporâneos. (SILVEIRA, 1997, p. 36).

Se, como instância social, o espaço geográfico é, ao mesmo tempo, *produto* da sociedade por meio da criação de objetos técnicos cada vez mais intensivos das variáveis-chave do atual período (técnica, ciência e informação) e *produtor* de condicionamentos das ações em função de sua própria materialidade⁵, a relação dialética entre esses dois polos⁶ é imbuída do processo normativo, evidenciando uma “íntima relação entre a forma geográfica e a forma jurídica, a saber: como a materialidade se desdobra em ação, e o seu inverso” (ANTAS JR., 2003, p. 82). Em outras palavras, a dimensão das normas é um importante elemento epistemológico do espaço geográfico (assim como a técnica), pois “os sistemas normativos produzem o território. E, do mesmo modo, observa-se que o território, por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, demanda a produção intensa de normas.” (ANTAS Jr., 2005, p. 82).

Normas, finanças e território

Para o caso específico da análise da relação das finanças com o território, a dimensão normativa deve ser ainda mais ressaltada, pois, pelo fato do setor bancário e financeiro serem por natureza institucionalizados, “requerem um acompanhamento sistemático e centralizado, em termos de regulamentações institucionais, abrangendo desde a autorização para funcionamento, controle, fiscalização, etc., até intervenção e liquidação extrajudicial” (TEIXEIRA, 2000, p. 24).

Segundo Teixeira (2000, p. 24) o atrelamento entre a atividade financeira e as condições político-institucionais vigentes deriva da própria natureza desse setor, já que “enquanto às atividades econômicas em geral delimita-se o que não se deve fazer, em relação às intermediações financeiras estabelece-se o que se pode fazer”.

Já a importância da norma jurídica para a análise geográfica das finanças no território é ressaltada por Contel a partir da possibilidade de se estabelecer de um “quadro teórico-empírico da relação entre o território brasileiro e as finanças” (CONTEL, 2006, p. 7); isso porque as normas

5 Segundo Milton Santos ([1977] 2008, p. 33), “os objetos geográficos aparecem nas localizações correspondentes aos objetivos da produção num dado momento e, em seguida, pelo fato de sua própria presença, influenciam-lhes os momentos subsequentes da produção.”.

6 Portanto, o espaço geográfico não se constitui apenas como um reflexo, resultado, produto do modo de produção, mas “é simultaneamente produtor e produto; determinante e determinado [...] segundo essa acepção, o espaço é um fato social, um fator social e uma instância social” (SANTOS, [1978] 2002, p. 163).

delimitam a dinâmica de cada ator na divisão social do trabalho, assim como procuram regular a distribuição dos elementos do espaço geográfico (empresas, infra-estruturas, incentivos fiscais, etc.). Uma norma jurídica pode autorizar (ou não) que um evento histórico se geografize na parcela do espaço sobre a qual ela tem poder de regulação. (CONTEL, 2006, p. 7).

Dado que a atividade financeira apresenta, por excelência, uma relação ainda mais intrínseca com a esfera das normas, tornam-se imperiosas investigações que depurem os atributos dessas regulações, ou seja, quais são os agentes produtores de normas que incidem no funcionamento das instituições bancárias e como isso se alterou qualitativamente ao longo dos anos.

É amparado por esse percurso metodológico que buscaremos analisar a ação dos bancos de investimento no território brasileiro com o objetivo de evidenciar a passagem do monismo jurídico, em que “[...] o Estado é considerado detentor legítimo da produção de normas jurídicas” (ANTAS Jr., 2003, p. 84), para um novo pluralismo jurídico, composto pela emergência de “vários sistemas e subsistemas de ações em co-presença nos lugares.” (ANTAS Jr., 2003, p. 83), mediante a quebra do monopólio da produção jurídica pelo Estado.

A criação dos bancos de investimento no Brasil e o monismo jurídico

Os bancos de investimento foram criados no país no contexto de intensa hegemonia soberana, cujo poder monolítico e extensivo do Estado orquestrou a Reforma do Sistema Financeiro Nacional (RSFN) de meados dos anos de 1960. De acordo com Dias (1996, p. 120), “a reforma financeira seguiu de perto o golpe de estado de 1964. As medidas econômicas tomadas pelo governo militar tinham por objetivo a modernização do sistema financeiro, sua racionalização, sua flexibilidade e sua eficácia”.

Os principais conteúdos normativos que sustentam a RSFN são de 1964, com a instituição da correção monetária (Lei n. 4.357) e da Lei da Reforma Bancária (Lei n. 4.595), e de 1965, com a Lei do Mercado de Capitais (Lei n. 4.728). Tal conjunto de medidas é caracterizado por Contel (2006, p. 13) como “uma ruptura normativa e institucional expressiva”, pois “permite a entrada de novos atores no sistema financeiro nacional, assim como torna bem mais complexa a burocracia estatal que cuida da regulação do sistema bancário nacional.”. Como parte dessa complexificação normativa que possibilita a criação dos bancos de investimento no país, a Resolução n. 18 do Conselho Monetário Nacional (também emitida em 1965) teve fundamental importância pelo fato de detalhar as operações ativas e passivas atribuídas a essas instituições financeiras na nova divisão do trabalho bancário.

A correção monetária passou a possibilitar rendimentos aos agentes superavitários que direcionavam seus recursos ao sistema financeiro em um quadro de alta inflacionária; por isso a normatização é caracterizada como “a escola maternal do capitalismo financeiro brasileiro” (RANGEL, [1985] 2005, p. 710). Já a Lei da Reforma Bancária estabeleceu uma divisão compartimentalizada do trabalho bancário a partir da criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) como órgão normativo, do Banco Central do Brasil (Bacen) como entidade supervisora⁷ e do disciplinamento dos diferentes operadores bancários em faixas específicas do mercado. Por fim, com a Lei do Mercado de Capitais foram apresentadas diretrizes para que fosse realizado o principal objetivo da RSN: superar as formas consideradas “obsoletas” de financiamento vigentes no país e suprir a crescente (e, até então, “represada”) demanda por capital a médio e longo prazo para uma gama variada de atividades econômicas. Entre as medidas adotadas para realizar tal meta, a criação dos bancos de investimento tem grande centralidade.

Apesar de algumas diretrizes gerais sobre o funcionamento dessas instituições terem sido elencadas já com a Lei do Mercado de Capitais (por exemplo, o capital mínimo, a proibição de receber depósitos à vista, a permissão para receber depósitos a prazo e para conceder empréstimos a prazo), é apenas com a Resolução n. 18 do CMN que as funções dos bancos de investimento são pormenorizadas. Conforme esta regulação, a especificidade das instituições em destaque pode ser mensurada pela ação no mercado de crédito e no mercado de capitais. No primeiro caso, é circunscrita pela disponibilização de financiamentos a longo prazo de capital fixo e de giro aos agentes econômicos, a partir da captação tanto de depósitos a prazo quanto de repasses de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de instituições estrangeiras; já no segundo caso, a posição ocupada pelos bancos de investimento na divisão do trabalho bancário o incumbe de realizar complexas operações de capitalização dos agentes econômicos na Bolsa de Valores (por meio, por exemplo, da oferta inicial de ações⁸, do lançamento de títulos de dívidas e da constituição e administração de fundos de investimento), de oferecer serviços de assessoria em processos de fusões, aquisições e privatizações de empresas e de viabilizar lançamentos de títulos da dívida pública federal.

7 Posteriormente, em 1976, foi criada também a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) como outra entidade supervisora, mas especializada nas transações do mercado de capitais.

8 A complexidade desta operação pode ser mensurada pelas três etapas que a constituem: a) contratação e estudos preliminares de avaliação da empresa; b) execução e estudos de ordem técnica para concretizar operação (pré-projeto, projeto final, prospecto de lançamento, divulgação publicitária, etc.); c) após distribuição dos títulos no mercado primário, há a elaboração de política de liquidez dos títulos no mercado secundário (TAVARES; CAMPOS, 1974, p. 64).

Pela análise dos dispositivos regulatórios que inicialmente delimitam as funções a serem exercidas pelos bancos de investimento no país, pode-se caracterizá-los como agentes financeiros que dinamizam elevados montantes de capitais a partir de um número relativamente reduzido de clientes, graças a procedimentos sofisticados de análise técnica e financeira, tanto dos mutuários quanto dos projetos a serem objetos de financiamentos concedidos.

Assim, ao demandarem projeções e análises de aceitação de mercado sobre produtos (materiais ou financeiros), de rentabilidade, de viabilidade técnica e econômica sobre empreendimentos, de riscos envolvidos em financiamentos e operações no mercado de títulos e valores mobiliários (entre outros), os bancos de investimento têm sua funcionalidade atrelada a outros serviços corporativos avançados. De acordo com Corrêa (1996), um dos elementos caracterizadores dos “centros de gestão do território” é justamente as economias de aglomeração desenvolvidas pelos serviços do setor quaternário da economia (TOMELIN, 1988)⁹ nessas localidades. A partir desses pontos de controle do território, tais instituições concebem, gerenciam e planejam o ciclo de reprodução do capital que se realiza de maneira dispersa, segundo a lógica da divisão territorial do trabalho de cada empresa (e da própria rede urbana do território).

Se neste momento a topologia dos bancos de investimento aparece como resultado, entre outros fatores, das normas implementadas pelo Estado sobre o funcionamento desses fixos geográficos no contexto da Reforma do Sistema Financeiro Nacional, veremos a seguir que o poder acumulado pelas corporações a partir da materialidade das “cidades-regiões globais”¹⁰ (SCOTT *et alli*, 2001) repercutiu em alterações no campo normativo. Isso porque, conforme afirmou Milton Santos (1997, p. 18):

A grande empresa se instala e chega com suas normas. [...] Essas normas rígidas da empresa são duplicadas porque as técnicas também são normas. Cada técnica propõe uma maneira particular de comportamento. Cada técnica envolve normas, regulamentações e, por conseguinte, traz para os lugares novos tipos de norma, incluindo as normas políticas da empresa que são suas normas de relacionamento com outras empresas, alterando, destarte, as condições de relacionamento dentro de cada comunidade.

9 “O setor quaternário caracteriza-se pela ação de conceber, criar, interpretar, organizar, dirigir, controlar e transmitir, com a colaboração do meio científico e técnico, conferindo a esses atos um valor econômico. Sua atividade dominante é a criação” (TOMELIN, 1988, p. 37).

10 “Na base geográfica de todo o sistema encontra-se um mosaico ou arquipélago de grandes cidades-regiões constituindo uma das principais redes estruturais da nova economia global” (SCOTT *et alli*, 2001, p. 13).

Regulação híbrida: ANBIMA, autorregulação e Acordo de Basileia

Ainda na década de 1960, a constituição da Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID) evidenciou a importância das funções dessas instituições financeiras na nova divisão do trabalho bancário. Tal associação foi criada em 1967 com a finalidade de promover a articulação dos diversos bancos de investimento em operação no país para a defesa de interesses comuns, visando à obtenção de melhores condições de funcionamento e, no limite, para o incremento da rentabilidade estimada.

Desde então, a atuação da ANBID representou uma crescente organização dos bancos em entidades patronais do setor, com o intuito de exercer maior influência para realização de seus interesses junto aos órgãos reguladores estatais (MINELLA, 2003). Porém, ao final da década de 1990 essa associação deixa de ser meramente representativa dos interesses dos bancos de investimento para se tornar uma entidade autorreguladora.

A partir de 1998 a ANBID inicia sua atuação autorreguladora ao emitir códigos e certificações com base em critérios próprios da ANBID, conforme informações apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Brasil: Códigos de Regulação e Melhores Práticas da ANBID (1998-2008)

Ano	Códigos de Regulação e Melhores Práticas	Conteúdo
1998	Código de Ofertas Públicas para Distribuição e Aquisições de Valores Mobiliários	Estabelece normas para a emissão, compra e venda de títulos e valores mobiliários.
2000	Código para Fundos de Investimentos	Determina publicação sistemática de prospectos e estabelece princípios de atuação aos gestores, administradores e distribuidores.
2002	Programa de Certificação Continuada	Certifica instituições e profissionais do sistema financeiro que atuam segundo os critérios éticos e técnicos estabelecidos pela ANBID.
2004	Código de Autorregulação para Serviços Qualificados ao Mercado de Capitais	Estabelece normas para que as instituições financeiras fiscalizadas mobilizem os ativos e passivos financeiros

		que possuem custódia com base no princípio de competitividade do sistema financeiro.
2006	Código para Atividade de <i>Private Banking</i> no Mercado Doméstico	Estipula condicionantes a instituições que objetivam operar no setor, ao mesmo tempo em que aponta os serviços caracterizados como <i>private banking</i> .
2007	Código dos Processos de Regulação e Melhores Práticas	Estipular procedimentos de investigação e julgamento sobre irregularidades oriundas de práticas “deturpadas” de instituições e profissionais do sistema financeiro.
2008	Código para Atividades Conveniadas	Viabiliza dois convênios entre ANBID e CVM: um para a dinamização do processo de análise para registro de ofertas públicas e o outro convênio para a fiscalização e penalização de instituições e profissionais do setor financeiro.

Fonte: Sítio eletrônico da ANBID.

Esta autorregulação estabelece, por um lado, parâmetros de funcionamento a serem cumpridos pelas instituições financeiras e, por outro lado, certificados que se destinam ao reconhecimento da capacitação profissional por parte dos trabalhadores do mercado de capitais. Cabe ressaltar que estas normatizações são oriundas de uma associação patronal privada, portanto de natureza institucional distinta daquelas diretrizes firmadas pelo CMN e supervisionadas pelo Bacen e pela CVM; fato que explicita patente “ruptura da centralidade e da exclusividade do direito positivo nacional” (FARIA, 1996, p. 45).

Ao final de 2009, a ANBID e a Associação Brasileira das Entidades do Mercado de Capitais (ANDIMA) se unem e fundam a Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Enquanto ANBIMA, a atividade autorreguladora se consolidou e em 2017 é composta por onze códigos formulados pelas “Comissões de Acompanhamento”; quais sejam: de Fundos de Investimento, de Serviços Qualificados, de Private Banking, de Ofertas Públicas, de Atividades Conveniadas, de Certificação, de Negociação de Instrumentos Financeiros, de Gestão de Patrimônio, de Fundos de Investimento em Participações

e Fundos de Investimento em Empresas Emergentes, de Novo Mercado de Renda Fixa e de Varejo.

Outro importante evento que evidencia a “desnacionalização parcial e incipiente de elementos específicos da autoridade exclusiva do Estado sobre o território” (SASSEN, 2010), é a adesão brasileira ao Acordo da Basileia. Esse evento se relaciona com a hegemonia corporativa a partir das balizas do Direito Internacional. Esta forma jurídica decorre do incremento dos fluxos transfronteiriços típicos da globalização e objetiva disciplinar as relações entre Estados com base na composição de interesses, na coexistência e nas estratégias de cooperação¹¹.

Diante da ação de produtores jurídicos com distintas naturezas, evidencia-se um entrelaçamento entre “novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país.” (ANTAS Jr., 2003, p. 85).

Nesta imbricação, o Acordo da Basileia deriva da ação extremamente internacionalizada dos próprios bancos e reflete uma mudança de conteúdo quanto à incidência territorial das normas, visto que dá centralidade às diretrizes traçadas em escala supranacional. Segundo Scott *et alli* (2001, p. 13),

Numerosos setores econômicos foram expostos ao transbordamento maciço de suas fronteiras nas últimas décadas, o que torna cada vez mais difícil, quando não impossível, definir onde, por exemplo, termina a economia americana e onde começa a economia alemã ou japonesa. Portanto, algumas das atividades regulatórias que eram antigamente atribuídas ao Estado central estão sendo assimiladas por instituições definidas em níveis supranacionais.

No que toca especificamente às finanças, Guttman (2006) parte do pressuposto de que os bancos possuem uma natureza inerentemente arriscada e opaca. A partir da imbricação tanto organizativa quanto de ação da atividade bancária global é conferido, então, um risco sistêmico ao regime de acumulação. Para o autor, “hoje, os mercados financeiros e as instituições financeiras estão estreitamente inter-relacionados em uma miríade de interconexões complexas,

11 Segundo Faria (1999, p. 154), “[...] no atual cenário de policentrismo mundial, de relativização do princípio da soberania, de dispersão do poder normativo entre governos, organismos multilaterais, instituições financeiras internacionais e conglomerados transnacionais e de interpenetração crescente entre os domínios público e privado, o direito positivo do Estado-nação já não dispõe mais de condições para se organizar quase exclusivamente sob a forma de atos unilaterais, transmitindo de modo ‘imperativo’ as diretrizes e os comandos do legislador. Com o advento do fenômeno da globalização, cada vez mais esse direito tem sido obrigado a assumir as feições de um ato multilateral [...]”

algumas das quais apenas se tornarão evidentes, de forma inesperada e violenta, em épocas de grande estresse” (GUTTMAN, 2006, p. 208).

Em decorrência dos “perigos da atividade bancária transnacional” assimilados durante a Crise da dívida de 1982-1987 dos países subdesenvolvidos (marcada pela subcapitalização de bancos que atuavam por sobreoferta de crédito), foi estabelecido, em 1988, o Acordo da Basileia. Se o órgão que formulou tal normatização (Comitê de Supervisão Bancária da Basileia — BCBS) foi criado pelos banqueiros centrais das treze mais importantes nações industrializadas do mundo reunidos no *Bank for International Settlements* (BIS), em apenas quatro anos, aproximadamente 100 países haviam se comprometido com suas deliberações. A assinatura do Brasil ao Acordo ocorreu em 1994 (ARIENTI, 2007).

O foco da ação deste acordo está em estabelecer a regulação da atividade bancária realizada em seus países-membros, por meio da determinação de parâmetros comuns de funcionamento das instituições financeiras. Neste sentido, entre suas principais medidas estão a padronização do conceito de capital e de seus componentes, assim como a exigência de compatibilidade entre o nível de capital e o volume de operações ativas das instituições financeiras (ARIENTI, 2007). Guttman (2006, p. 179) sintetiza este acordo como uma tentativa de “construir uma arquitetura internacionalmente harmonizada de regulamentações da atividade bancária”, ao afirmar que foi determinado

[...] um índice mínimo de capital-ativo, ponderado pelo risco, de 8% para os bancos internacionalmente ativos e toda sua família de subsidiárias (*Basel Committee on Banking Supervision*, 1988). A engenhosa inovação, de dar a diferentes categorias de ativos uma maior ou menor ponderação dependendo do grau de risco de crédito, tinha por objetivo encorajar os bancos a carregarem ativos de baixo risco ou a reservarem mais capital ao investir em ativos de maior risco, porém de maior rentabilidade. (GUTTMAN, 2006, p. 179).

A adequação do sistema bancário brasileiro a esta regulação internacional teve pelo menos duas consequências centrais, a nosso ver: 1. A alteração da estrutura de mercado do setor, ao intensificar os processos de concentração e centralização bancária, concedendo maior estímulo à formação de grandes conglomerados financeiros; 2. A mudança na forma de operar dos bancos, já que em vez da proporção do oferecimento de crédito em relação aos ativos totais aumentar, foi a carteira de títulos públicos federais que demonstrou acréscimo significativo (ARIENTI, 2007).

Pelo destaque tanto da autorregulação promovida pela ANBID e, em seguida, pela ANBIMA quanto das diretrizes firmadas pelo Acordo da Basileia em relação ao quadro normativo antes composto, basicamente, pelo CMN, Bacen e CVM, podemos

ressaltar “as formas legais transacionais e a interseção das regras autoproduzidas pelas corporações financeiras e empresariais com o direito positivo dos Estados-nação” na conformação de uma regulação híbrida que “revela a heterogeneidade do direito estatal e a existência de várias ordens jurídicas num mesmo espaço geopolítico, relacionando-se em complementariedade, confrontação ou desarticulação” (FARIA, 1999, p. 150).

Considerações finais

Com base na análise dos bancos de investimento no território brasileiro, buscamos analisar a importância das normas na dialética espacial construída pela relação entre sistemas de objetos e sistemas de ações.

Partimos, então, do acentuado protagonismo do Estado, que, ao fazer uso da prerrogativa de autoridade formal exclusiva sobre o território, estabelece regulações que reestruturam o sistema bancário e financeiro nacional. Há, neste momento, um forte impulso da forma jurídica em relação à forma geográfica, no sentido de que a ação expressa por um conjunto de complexas e novas normas impôs reconfigurações à materialidade relacionada aos agentes do sistema bancário. Para o caso específico dos bancos de investimento, os atributos do sistema normativo agem no sentido de estabelecer ações que vinculam os fixos geográficos em questão às externalidades geradas pela concentração espacial dos serviços do setor quaternário da economia nos centros de gestão do território.

Em um segundo momento, identificamos que essa mesma materialidade da forma geográfica expressa pelas “cidades-regiões globais” (SCOTT *et alli*, 2001), por outro lado, ressignificou a forma jurídica com base no crescente poder dos agentes econômicos hegemônicos. Para o caso dos bancos de investimento no território brasileiro, à regulação promovida pelo Estado por meio do CMN, Bacen e CVM, somou-se: a) a associação patronal dos bancos de investimento e seu caráter autorregulador enquanto organização de solidariedade decorrente do acúmulo de poder obtido pelas próprias corporações; b) o Acordo da Basileia, emblemático acordo supranacional, derivado do próprio processo de globalização no campo do Direito Internacional.

Referências

- ANBID – Associação Nacional dos Bancos de Investimento. Disponível em: <<http://www.anbid.com.br>>. Acesso em: 03 de maio de 2011.
- ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. Disponível em: <<http://portal.anbima.com.br/Pages/home.aspx>>. Acesso em: 03 de março de 2016.
- ANTAS JR., R. M. A norma e a técnica como elementos constitutivos do espaço geográfico: considerações sobre o ressurgimento do pluralismo jurídico. *Território brasileiro: usos e*

- abusos*. São Paulo: Edições Territorial, p. 77-92, 2003.
- _____. *Território e Regulação – espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas, 2005.
- ARIENTI, P. F. F. Reestruturação e consolidação do sistema bancário privado brasileiro. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 577-600, out. 2007.
- BAUDRILLARD, J. *Para uma crítica da economia política do signo*. Lisboa: Edições 70, [1972] 1995.
- CONTEL, F. B. Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil. São Paulo. Departamento de Geografia FFLCH/USP (Tese de Doutorado). 2006.
- DIAS, L. C. Redes eletrônicas e novas dinâmicas do território brasileiro. In: Castro, I. et al. (Org.). *Brasil: Questões Atuais de Reorganização do Território*. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 1996.
- FARIA, J. E. Direito e globalização econômica: notas para uma discussão. *Estudos Avançados*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, v. 10, n. 28, 1996.
- _____. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GUTTMANN, R. Basiléia II: uma nova estrutura para a regulação da atividade bancária global. In: MENDONÇA, A. R. R. e ANDRADE, R. P. (orgs.). *Regulação Bancária e Dinâmica Financeira*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Ed. 34, 1994.
- MINELLA, A. C. Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina. In: *Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre: v.3, n.2, p.245-272, jul.-dez, 2003.
- RANGEL, I. Economia, milagre e anti-milagre. In: *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, [1985] 2005.
- SANTOS, M. Da política dos Estados à política das empresas. *Cadernos da Escola do Legislativo*. São Paulo: julho de 1997.
- _____. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. In: SANTOS, M. (Org.). *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: EDUSP, [1977] 2008.
- _____. *Espaço e método*. São Paulo: EDUSP, [1985] 2008.
- _____. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: EDUSP, [1994] 2013.
- _____. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: EDUSP, [1996] 2008.
- SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SILVEIRA, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. *Revista Experimental*. São Paulo: Laboplan, março de, n. 2, p. 35-45, 1997.
- SCOTT, A. J. et alli. Cidades-regiões globais. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 41, p. 11-25, 2001.
- TAVARES, M.; CAMPOS, R. *Bancos de Investimento: estrutura e funcionamento*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais, 1974.
- TEIXEIRA, N. G.. *Origens do Sistema Multibancário Brasileiro: das reformas dos anos 60 à crise dos anos 80*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2000.
- TOMELIN, M. *O Quaternário: seu espaço e poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

Sobre o autor

Caio Zarino Jorge Alves: Mestre em Geografia Humana, bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é doutorando no programa de pós-graduação da mesma instituição. Atua com a temática das finanças na Geografia Urbana e na Geografia Econômica.

* * *

ABSTRACT

Standards and finances throughout the Brazilian territory: the role of investment banks under the juridical monism and hybrid regulation

The aim of this study seeks to present the normative dimension as an epistemological element of geographical space from the analyses of main regulations prescribed for investment banks in Brazilian territory. Created on the bulge of federal laws and resolutions of the National Monetary Council in the mid-1960, the investment banks get a more detailed and complex regulation from the 1990s, when the National Investment Bank Association became a self-regulatory entity and Brazil joins the Basel Agreement. This path points out the transitional movement from juridical monism, marked by the State sovereign hegemony to hybrid regulation, in which corporate hegemony forges new producers of legal standards beyond the exclusive authority of the state over the territory.

KEYWORDS: investment banks, finance, quaternary sector, standards, hybrid regulation.

RESUMEN

Normas y finanzas del territorio brasileño: la acción de los bancos de inversión bajo el principio del monismo jurídico y de la regulación híbrida

El objeto de este artículo es el de presentar las dimensiones normativas como elemento epistemológico del espacio geográfico a partir del análisis de las principales reglas que orientan las acciones de los bancos de inversión en el territorio brasileño. Creados en el seno de las leyes federales y resoluciones del Consejo Monetario Nacional, el CMN (Conselho Monetário Nacional), que constituyeron la Reforma del Sistema Financiero Nacional a mediados de la década de 1960. A partir de la década de 1990, los bancos de inversión obtienen una regulación más compleja. La Asociación Nacional de Bancos de Inversión, la ANBID (Associação Nacional dos Bancos de Investimento), se convierte en una entidad autorreguladora y, en este contexto, sucede la adhesión de Brasil a los Acuerdos de Basilea. Ante dicha coyuntura, hay un movimiento de transición del monismo jurídico, caracterizado por la hegemonía soberana del Estado, a la regulación híbrida, en la que la hegemonía corporativa forja nuevos agentes productores de la norma jurídica, además de la exclusiva autoridad del Estado sobre el territorio.

PALABRAS CLAVE: bancos de inversión, finanzas, sector cuaternario, normas, regulación híbrida.

 **BCG:** <http://agbcampinas.com.br/bcg>