

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**SISTEMA DA DÍVIDA E ELEMENTOS DE TEORIA DOS SISTEMAS**

**RODRIGO ALMEIDA DE SOUZA**

**Rio de Janeiro 2022/ 2º SEMESTRE**

**RODRIGO ALMEIDA DE SOUZA**

**SISTEMA DA DÍVIDA E ELEMENTOS DE TEORIA DOS SISTEMAS**

Trabalho de conclusão de curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação da **Professora Dra. Carolina Miranda Cavalcante**.

**Rio de Janeiro 2022/ 2º SEMESTRE**

**RODRIGO ALMEIDA DE SOUZA**

**SISTEMA DA DÍVIDA E ELEMENTOS DE TEORIA DOS SISTEMAS**

Trabalho de conclusão de curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em direito, sob orientação da **Professora Dra. Carolina Miranda Cavalcante**.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Carolina Miranda Cavalcante (orientadora)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Juliana Neuenschwander Magalhães  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr Emmanoel de Oliveira Boff  
Universidade Federal Fluminense

**Rio de Janeiro 2022/ 2º SEMESTRE**

### CIP - Catalogação na Publicação

S729 Souza, Rodrigo  
Sistema da dívida e elementos de teoria dos  
sistemas / Rodrigo Souza. -- Rio de Janeiro, 2022.  
80 f.

Orientadora: Carolina Miranda Cavalcante.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Dívida pública. 2. Teoria dos sistemas. 3.  
Relações de poder. 4. Direito financeiro. 5. Direito  
constitucional. I. Cavalcante, Carolina Miranda,  
orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

Meu agradecimento especial vai para as que foram decisivas nos momentos decisivos:

Adriano Souza, Alessandra Lucchese, Antônio Souza, Bartolomeu Ferreira, Carlos Patrício Filho, Carolina Miranda Cavalcante, Carolina Pizoeiro, Charles Alexandre, Cristina Obredor, Dayzeane Alves, Gustavo Sanches, Hugo Moyano, Iolanda Almeida, José Alberto Pires Júnior, Juliana Neuenschwander, Kleber Evangelista, Marcos Quadros, Maria Almeida, Maria Lúcia Fattorelli, Natanael Silva, Ramiro Chimuris, Rejane Souza, Reneide Souza, Rosane Souza e Williams Nuñez.

Obrigado por tudo, pessoal!

Agradeço também a Andrey Nicolas, Camila Alves, Caren Almeida, Carlos Patrício, Danilo Mira, Eliane Reis, Fernanda Lage, Fernanda Sampaio, Gabriele Patrício, Jaqueline Cardoso, Luis Fernando, Marcos Chehab, Nicolás Centurión, Raphael Patrício, Ricardo Sergio, Rogerson Teodoro, Romulo Souto, Sandra Machado e Wendel Costa.

Gracias!

## RESUMO

Este trabalho se propõe ser uma experiência de leitura crítica da dívida pública brasileira, através das lentes do pensamento sistêmico, aquele teorizado por Ludwig von Bertalanffy no geral, e Niklas Luhmann em particular. As bibliografias de Fattorelli, Toussaint, Gaona, dentre outros, descrevem a dívida pública de forma sistêmica, relacionando seus aspectos sociais, políticos, econômicos e ambientais, e abstraindo do conjunto dessas relações um *sistema*, denominado *sistema da dívida*. A partir de Foucault e Luhmann, reconhecemos essas relações como *relações de comunicação de poder*. Este trabalho considera a hipótese de que o sistema da dívida se trata de uma proposta de reflexão sistêmica sobre os temas finanças públicas, sociedade, mercado financeiro, sistema político, democracia e dívida pública.

**Palavras-chave:** Teoria dos Sistemas; Sistema da Dívida; Dívida Pública; Relações de Poder

## ABSTRACT

This work is intended to be a critical reading experience of the Brazilian public debt, through the lens of systemic thinking, that one theorized by Ludwig von Bertalanffy in general, and by Niklas Luhmann in particular. Fattorelli, Toussaint, Gaona bibliographies, among others, describe the public debt in a systemic way, relating its social, political, economic and environmental aspects, and extracting from these relations a *system* called the *debt system*. Based on Foucault and Luhmann, we recognize these relations as *power communication relations*. This work considers the hypothesis that the debt system is a proposal for a systemic reflection on the themes of public finances, society, financial market, political system, democracy and public debt.

**Keywords:** Systems Theory; Debt System; Public Debt; Power Relations

## RESUMEN

Este trabajo se propone ser una experiencia de lectura crítica de la deuda pública brasileña, a través de las lentes del pensamiento sistémico, aquel teorizado por Ludwig von Bertalanffy en general, y Niklas Luhmann en particular. Las bibliografías de Fattorelli, Toussaint, Gaona, entre otros, describen la deuda pública de manera sistémica, relacionando sus aspectos sociales, políticos, económicos y ambientales, y abstrayendo del conjunto de estas relaciones a un *sistema*, denominado *sistema de la deuda*. Partiendo de Foucault y Luhmann, reconocemos estas relaciones como *relaciones de comunicación de poder*. Este trabajo parte de la hipótesis de que el sistema de la deuda se trata de una propuesta de reflexión sistémica de los temas finanzas públicas, sociedad, mercado financiero, sistema político, democracia y deuda pública.

**Palabras llave:** Teoría de los Sistemas; Sistema de la Deuda; Deuda Pública; Relaciones de Poder

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. PRELÚDIO: RELAÇÕES DE PODER E IDEOLOGIA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.a. Relações de poder.....</b>	<b>13</b>
<b>2.b. Ideologia.....</b>	<b>17</b>
<b>3. DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>22</b>
<b>4. TEORIA DOS SISTEMAS.....</b>	<b>28</b>
<b>5. SISTEMA DA DÍVIDA.....</b>	<b>36</b>
<b>5.a. Input — endividamento.....</b>	<b>44</b>
<b>5.b. Throughput — geração de riqueza socialmente produzida.....</b>	<b>51</b>
<b>5.c. Output — pagamento.....</b>	<b>55</b>
<b>6. SISTEMA TOTAL E SISTEMAS PARCIAIS DA DÍVIDA.....</b>	<b>59</b>
<b>6.a. Sistema Parcial Social e Sistema Parcial Político.....</b>	<b>64</b>
<b>6.b. Sistema Parcial Político e Sistema Parcial Financista.....</b>	<b>67</b>
<b>6.c. Sistema Parcial Financista e Sistema Parcial Social.....</b>	<b>72</b>
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
<b>1</b>	Panóptico. Fonte: Miguel, 2020. Disponível em: Google Imagens.	<b>15</b>
<b>2</b>	Sistema da dívida total. Elaborado pelo autor. Relação posta —; relação suposta ..... .	<b>42</b>
<b>3</b>	Gráfico de pizza: orçamento público. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.	<b>57</b>
<b>4</b>	Perfil dos credores da dívida pública brasileira. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.	<b>58</b>
<b>5</b>	Sistemas parciais da dívida (ou subsistemas da dívida). Elaborado pelo autor, 2022.	<b>61</b>
—	—	—
<b>TABELAS</b>	—	/
<b>1</b>	Diferença entre pensamento sistêmico e ciência tradicional. Fonte: Vasconcellos, 2006.	<b>31</b>
<b>2</b>	Tipos de sistemas em Luhmann. Fonte: Luhmann, 2006.	<b>34</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo Michel Foucault, a sociedade é vascularizada por relações de poder, cada indivíduo da sociedade é submetido pelo poder e submete através do poder, porque cada indivíduo é correia de transmissão do poder. Não estamos falando da concepção clássica do poder, a qual o Soberano, o Príncipe, o Leviatã, o Rei e o próprio Estado concentram o poder de vincular o público com decisões carregadas de legitimidade estatal/divina. Foucault rompe com a concepção clássica, e postula uma dinâmica do poder onde este circula pela sociedade, não como objeto de posse, e sim como condição de ação no mundo, não como substantivo, e sim como verbo, conjugado sobre os demais, porque necessariamente o poder é exercido em uma relação — uma relação de poder. O poder nos atravessa, nos constrói, e através dele somos também construtores do mundo.

As redes de poder do mundo contemporâneo são o paradigma da complexificação das relações sociais de produção, e seu raio de ação se estende até onde exista comunicação, o elemento definido por Luhmann como autopoiese da sociedade. Niklas Luhmann foi um cientista social alemão que dedicou sua vida ao estudo da teoria dos sistemas, um campo científico surgido na primeira metade do século XX com o biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy. A autopoiese foi incrementada por Luhmann na teoria dos sistemas sociais a partir dos estudos do cientista chileno Humberto Maturana, que criou esta categoria para se referir a processos de manutenção e continuidade da vida, processos realizados em cadeia e a partir dos mesmos elementos recursivos. A teoria dos sistemas é a ferramenta que permite sistematizar o objeto de estudo, integrá-lo no mundo, e assim compreendê-lo a partir de categorias epistemológicas próprias do pensamento sistêmico. Neste trabalho, aplicaremos a teoria dos sistemas no sistema-terra, cuja totalidade das relações de poder culmina no contexto do capitalismo financeirizado.

É nesse contexto que percebemos a importância da dívida pública como objeto de disputa na arena do poder público. A dívida pública faz parte do tema finanças públicas, que é atravessado por temas como democracia, legitimidade, soberania, poder político, conflito de interesses, captura do poder do Estado; o tema finanças públicas é atravessado pelo tema ideologia e relações de poder. Em um conflito, interno ou externo, em torno da

dívida pública, uma nação pode ser levada a uma posição de submissão de forma mais eficiente através da captura de sua soberania financeira, que leva a captura de sua autonomia material. Como se trata de uma disputa sobre uma dívida, a vitória do credor tem um status moral, sendo justificável até mesmo pelos devedores. A captura da política de endividamento e pagamento públicos é observada no processo de financeirização, e tem como exemplos as dívidas deixadas pelas ditaduras militares de países da América Latina, como Brasil e Argentina nos anos 1960 a 1980, nos Estados Unidos no contexto da crise de 2008, na Grécia entre 2010 e 2015, e de novo em Brasil e Argentina na segunda metade da década de 2010. Esses e outros episódios foram estudados por pensadores como Miguel Angel Espeche Gil, Alejandro Olmos, Maria Lúcia Fattorelli, Eric Toussaint, Alejandro Olmos Gaona, Ramiro Chimuris, José Menezes Gomes, dentre outros, que os reconheceram como reflexos de um sistema de relações de poder, responsável por extrair renda, patrimônio e direitos da sociedade para grandes instituições do mercado financeiro internacional, sob a justificativa de pagamento dos serviços da dívida pública, e com a narrativa interessada das corporações da comunicação. Este sistema é chamado de sistema da dívida.

Visto sobre o microscópio com as lentes de Luhmann e Foucault, observamos que este sistema é constituído basicamente por relações de comunicação de poder, responsáveis pela autopoiese do sistema, e a partir dessa premissa percebemos que não estamos falando somente de direito financeiro, de economia ou de ciência política. Estamos falando de teoria dos sistemas e relações de poder. O universo metodológico e conceitual da teoria dos sistemas nos permitirá fazer uma análise integrada do sistema político, da sociedade e do mercado financeiro enquanto arenas de disputa de poder. Não é que a dívida pública seja necessariamente prejudicial, pelo menos não por si só. O que é importante é assimilar que o debate em torno do tema sistema da dívida tem como elementos centrais as relações de poder sobre a dívida pública, que nesse trabalho serão analisadas a partir da teoria dos sistemas.

O fato de o sistema da dívida ser um sistema de relações de poder sobre as finanças e políticas públicas justifica e demonstra a relevância do tema, discutido com auxílio de bibliografia especializada. Além desta introdução, este trabalho também é composto pela seção 2, onde é abordado o conceito de relações de poder em Foucault e ideologia em Gramsci; a seção 3, onde é construído o conceito de dívida pública através da norma da Constituição e da Lei 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade

Fiscal; a seção 4, dedicada ao tema da teoria dos sistemas; a parte 5, onde o sistema da dívida é analisado a partir da dinâmica input-throughput-output; a parte 6, que se dedica a aplicar a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann ao sistema da dívida; por fim, a conclusão — parte 7.

## **2. PRELÚDIO: RELAÇÕES DE PODER E IDEOLOGIA**

### **2.a. Relações de poder**

O sistema da dívida não debate finanças públicas analisando apenas o dever ser, ou apenas o formalismo jurídico. Partindo do capitalismo financeirizado, observa-se que os recursos públicos financeiros e ambientais são objeto de disputa por diferentes grupos do mercado financeiro. Por este motivo, a proposta de um olhar sistêmico sobre a dívida pública leva a entender estas disputas como relações de poder. Essas relações de poder existem na dinâmica do pensamento do filósofo, historiador e pensador da sociedade Michel Foucault (1926-1984). Isso significa que o sistema da dívida é descrito por seus autores de modo a visualizar a presença das relações de poder para além da concepção clássica, como aquela trazida pelos contratualistas, que descrevem o Estado como um personagem que concentra o poder político, e o exerce sobre seus súditos. Para o filósofo rebelde Foucault, o poder não está concentrado no Estado ou em um governante. Foucault não pensa o poder apenas como uma espada ou a chave do cofre, e sim de uma maneira mais ampla, envolvendo não apenas relações políticas entre governo e cidadão, mas também relações interpessoais entre os indivíduos da sociedade. Existe um aprofundamento da visão de como o poder circula.

(...) Occidente nunca tuvo otro sistema de representación, de formulación y de análisis del poder que no fuera el sistema de derecho, el sistema de la ley. Y yo creo que esta es la razón por cual, a fin de cuentas, no tuvimos hasta recientemente otras posibilidades de analizar el poder excepto esas nociones elementales, fundamentales, que son las de ley, regla, soberano, delegación de poder, etc. Y creo que es de esta concepción jurídica del poder, de esta concepción del poder a través de la ley y del soberano, a partir de la regla y la prohibición, de la que es necesario ahora liberarse si queremos proceder a un análisis del poder, no desde su representación sino desde su funcionamiento. (FOUCAULT, 2014, p. 54)

As relações de poder acontecem em cadeia, os sujeitos são correias de transmissão do poder. O poder se exerce, não se possui. O poder existe conectando atores em rede, nunca existe isolado. O poder transita entre redes de instituições e redes de indivíduos. O poder é amoral, mas impõe moralidade, que é aquela pertencente ao sujeito que exerce o poder. O poder define quem nós somos, nossa personalidade, nos constrói enquanto indivíduos para o mundo e para nós mesmos. O poder se exerce na consciência e no corpo. Apesar da ruptura com a concepção clássica sobre as relações de poder, Foucault não se interessou em criar uma teoria geral do poder, e sim entender como ele age nos indivíduos, como os sujeitos exercem poder uns sobre os outros.

A analítica do poder de Foucault se concentra na modernidade, e para entender como as relações de poder se modificam no tempo histórico, ele descreve tecnologias, estratégias de exercício do poder. Sendo o poder um elemento fluido, como a água, ele esteve sob distintos formatos ao longo da história. A primeira tecnologia descrita por Michel Foucault é o poder soberano, que diz respeito ao poder do príncipe, as razões de Estado que justificam o exercício vertical do poder. É o poder do Leviatã de Hobbes, concentrado e unilateral, que tem legitimidade estatal para decidir sobre a vida e a morte dos súditos. Esta tecnologia do poder perdura até as revoluções burguesas do século XVIII, que inauguram o Estado moderno, estabelecido sob o sistema de produção capitalista.

Com este novo sistema tem-se uma significativa complexificação das relações de produção. A sociedade emergente enfrentava contradições emergentes, como a dispersão do poder exercido pelo soberano, que tinha mecanismos de controle social insuficientes para as novas configurações socioprodutivas. A agressividade econômica e social operada pelo poder soberano também era obstáculo para a nova sociedade calcada no liberalismo. Isso levou Foucault a observar que a *disciplina* era o valor emergente para enfrentar os novos problemas sociais. Os manicômios, as prisões, as escolas, são os locais que Foucault vai observar o exercício do poder disciplinar de maneira mais crua. Esta é a segunda tecnologia do poder. Em 1975, com a obra *Vigiar e Punir*, Foucault utiliza o sentido do panóptico nas prisões para descrever como somos vigiados sem ver o rosto de quem nos observa. O panóptico é uma construção no centro de uma prisão onde é possível vigiar as celas em volta a 360° sem ser observado de volta. Foi planejado pelo filósofo inglês Jeremy Bentham, para descrever um estado de vigilância o qual o preso sentirá a permanência do vigia, ainda que não possa saber com certeza se este se encontra

efetivamente o vigiando. A presença do panóptico conduz as atitudes do presidiário de modo que ele vigiará a si mesmo, e assim atenderá as expectativas de conduta da instituição onde está recluso.

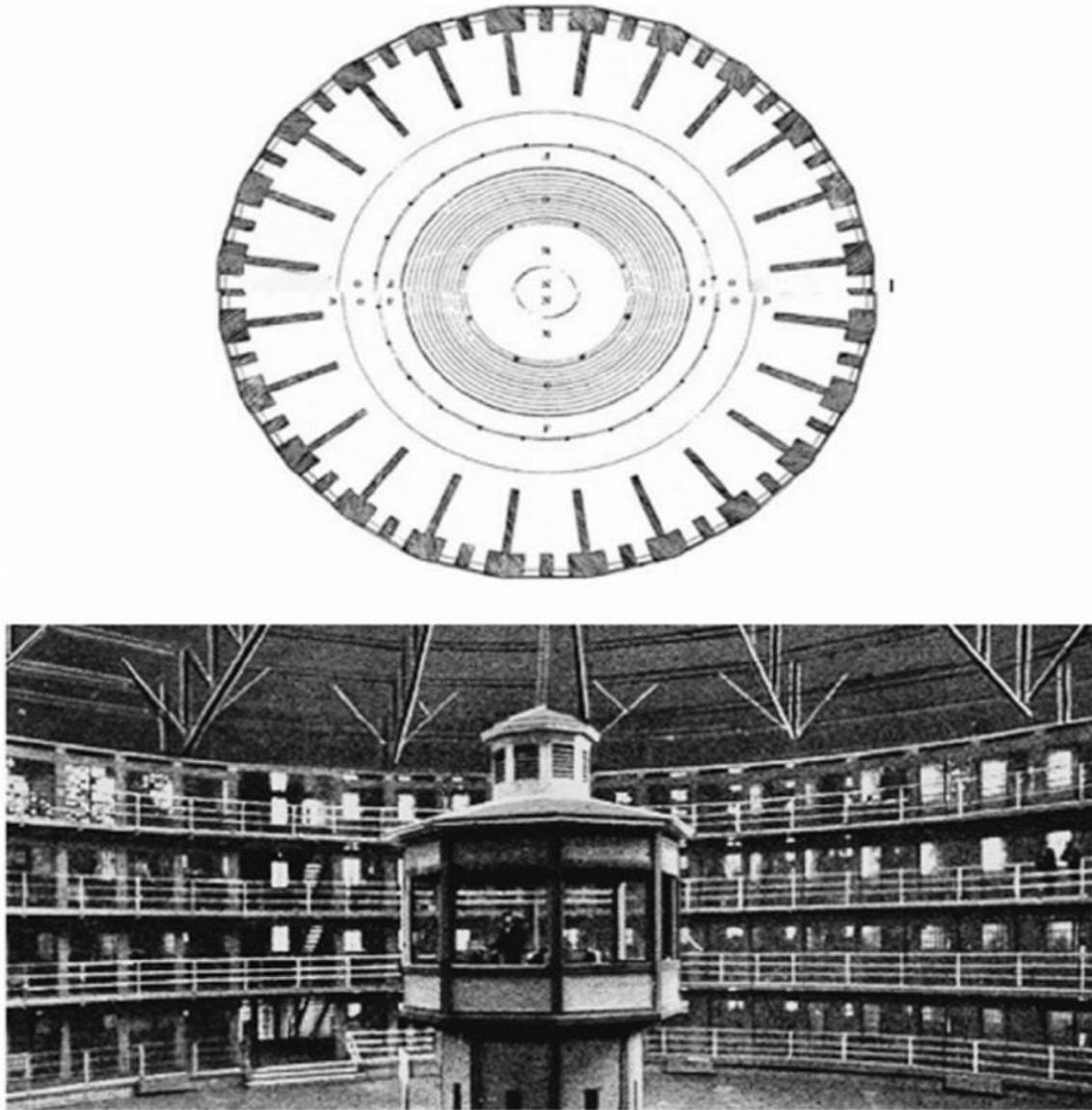


Figura 1 — Panóptico. Fonte: Miguel, 2020. Disponível em: Google Imagens.

Para Foucault, o panóptico representa o funcionamento do poder disciplinar. Imersos em um big brother, nos mantemos em alerta permanentemente. O poder disciplinar regula nosso comportamento e incide sobre nossos corpos. A vigilância e a punição são dispositivos de poder extremamente eficientes, porque introjetam no indivíduo o comportamento adequado no interior de seu sistema psíquico, entendido por Niklas Luhmann como o sistema de pensamento que representa a consciência de cada indivíduo. O sistema psíquico funciona de maneira fechada e autônoma, ou seja, apenas

o sistema psíquico X produz os pensamentos X em um sistema vivo (organismo) X. O poder disciplinar não pensa pelo indivíduo, apenas o indivíduo pode pensar por si, diz Luhmann. O que o poder disciplinar faz é estimular o sistema psíquico através de códigos — dispositivos de vigilância e punição —, os quais serão decodificados pelo próprio sistema psíquico, que os introjetará, servindo de base de dados para operações concretas na sociedade — para Luhmann, um sistema social é composto de comunicação, por este motivo, a informação “vigilância/punição” será pensada pelo sistema psíquico, provocando uma diferença neste sistema, de modo a fazer com que os pensamentos convertidos em comunicação reflitam os sentidos estabelecidos pelos dispositivos do poder disciplinar.

Disciplina es, en el fondo, el mecanismo del poder por el cual alcanzamos a controlar en el cuerpo social hasta los elementos más tenues por los cuales llegamos a tocar los propios átomos sociales, eso es, los individuos. Técnicas de *individualización* del poder. Cómo vigilar a alguien, cómo controlar su conducta, su comportamiento, sus aptitudes, cómo intensificar su rendimiento, cómo multiplicar sus capacidades, cómo colocarlo en el lugar donde será más útil, esto es lo que es, a mi modo de ver, la disciplina (FOUCAULT, 2014, p.56-57)

Isso é disciplina, a segunda tecnologia. A terceira tecnologia do poder é a biopolítica, que não se ocupa do indivíduo, e sim da dimensão populacional do exercício do poder, por isso terá como ferramentas a estatística, a macroeconomia, a natalidade, índices sociais, a gestão financeira dos recursos do Estado, dentre outros elementos capazes de contribuir com uma governança pública. É um poder exercido sobre o conjunto da população, da coletividade, e não sobre o indivíduo isoladamente. Foucault entende que a sistematização da sociedade, sua organização enquanto corpo social complexo e orgânico, traz ao poder a abertura para se utilizar do conjunto populacional para objetivos mais sofisticados, que tenham a ver com a ideia de nação e progresso.

Se percibe que la relación de poder con el sujeto, o mejor, con el individuo no debe ser simplemente esa forma de sujeción que permite al poder recaudar bienes sobre el súbdito, riquezas y eventualmente su cuerpo y su sangre , sino que el poder se debe ejercer sobre los individuos en tanto constituyen una especie de entidad biológica que debe ser tomada en consideración si queremos precisamente utilizar esa población como máquina de producir todo, de producir riquezas , de producir bienes , de producir otros individuos, etc . El descubrimiento de la población es, al mismo tiempo que el descubrimiento del

individuo y del cuerpo adiestrable, creo yo, otro gran núcleo tecnológico en torno al cual los procedimientos políticos de Occidente se transformaron. Se inventó en ese momento, en oposición a la anátomo-política que recién mencioné, lo que llamaré bio-política. (FOUCAULT, 2014, p.59)

O pensamento de Foucault sobre as relações de poder sai da superestrutura (poder soberano) e entra no indivíduo (poder disciplinar), para reentrar na superestrutura (biopolítica). Poder disciplinar e biopolítica não são necessariamente excludentes, e podem circular comumente através da sociedade. Isso porque cada tecnologia descrita advém das necessidades de resposta de seu contexto histórico. Poder soberano, poder disciplinar e biopolítica são preponderantes em seu contexto específico. Se observa a dinâmica do poder no sistema da dívida com elementos da concepção clássica, trazidos da teoria geral do Estado, mas a existência do narcisismo pulsante na modernidade não nos permite não olhar esta dimensão subjetiva e individual na análise do sistema da dívida. Todos os indivíduos da sociedade são correias de transmissão do poder. Os indivíduos no sistema da dívida, enquanto sistema social de Luhmann, têm emoções, como amor, ódio, inveja, alegria, tristeza, raiva. No sistema da dívida, os devedores não são um mero grupo homogêneo, com sentimento mútuo de solidariedade decorrente da vivência conjunta na condição de devedor. Por exemplo, as classes médias latino-americanas pertencem ao grupo social dos devedores, porém, inspirados pelo eurocentrismo, negam este pertencimento através do ódio contra as classes mais pobres, e reivindicam uma identidade credora. Isso vale para o grupo social dos credores propriamente ditos, cujos indivíduos têm objetivos sistêmicos em comum, mas também têm sua individualidade, sua subjetividade. Com sua abordagem sobre as relações de poder, Foucault nos aproxima da psicanálise e complementa a análise clássica das relações de poder, oferecendo ferramentas metodológicas que permitam observar o poder circulando diante de nossos olhos, em uma dimensão cotidiana e pessoal, para além da dimensão abstrata e estatal.

## **2.b. Ideologia**

O termo ideologia foi criado pelo filósofo francês Destutt de Tracy no final do século XVII, como uma “ciência das ideias”, uma contraposição as respostas religiosas e metafísicas as perguntas da filosofia e da ciência. Ao filósofo alemão Karl Marx, é geralmente atribuído o conceito de ideologia presente na obra Ideologia Alemã, escrita juntamente com Friedrich Engels entre 1945 e 1946. Neste livro, a ideologia não é um

sistema de ideias e tampouco uma “ciência das ideias”. A realidade material é um construto das relações sociais de produção, pautadas em uma relação de exploração da força de trabalho, cuja remuneração para o trabalhador se dará na forma de salário, e para o patrão se dará na forma de mais-valia. O conjunto dessa classe patronal, chamada burguesia, é a classe hegemônica neste sistema de produção, que é sustentado pelo trabalho do proletariado, o conjunto da classe trabalhadora.

os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também a classe dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes; eles são essas relações materiais dominantes consideradas sob a forma de ideias, portanto a expressão das relações que fazem de uma classe dominante a classe dominante; em outras palavras são as ideias de sua dominação (MARX; ENGLES, 2002, p.48)

A classe dominante tem interesse em se manter dominante, e para isso é necessário naturalizar o sistema de produção que domina, é necessário universalizar os valores da classe burguesa para que os próprios proletariados os defendam como se fossem seus. No agir da ideologia dominante, a ciência dominante é também para o dominado, a religião dominante é a religião do dominado, seus valores e costumes, sua política de Estado são projetados para o conjunto das demais classes sociais. Este é o sentido de falsa consciência que Marx e Engels atribuem a ideologia alemã. A ideologia então toma o sentido de uma dissonância cognitiva, cumprindo a função de estimular o sistema psíquico do proletário com informações e sugestões que referenciem sua comunicação para a defesa dos valores, princípios, cultura, códigos, etc, da classe dominante como se fossem seus. Mas na produção da mercadoria, o trabalhador não se reconhece na sua obra, não vê ali expressada a sua arte, a materialização de sua alma. Há uma alienação do trabalhador, um processo de desumanização provocado pela negação de si.

Uma vez que as ideias dominantes sejam desvinculadas dos indivíduos, dominantes, e sobretudo das relações que decorrem de um dado estágio do modo de produção, obtém-se como resultado que sempre são as ideias que dominam na história e então muito fácil abstrair, dessas diferentes ideias, ‘‘a

ideia'', ou seja, a ideia por excelência etc., para dela fazer o elemento que domina na história, e conceber assim todas as ideias e conceitos isolados como sendo ''autodeterminações'' do *conceito* que se desenvolve ao longo da história (MARX; ENGELS, 2002, p.52)

A ideologia se estabelece quando o público não pode observar o vínculo seminal entre as ideias dominantes e a classe dominante, que adota uma posição de resignação diante da cientificidade declarada dessas ideias — muitas das quais laureadas com o Prêmio Nobel de Economia, que oficialmente não é um Prêmio Nobel como o de física, química, literatura, medicina ou fisiologia e paz, porque não é entregue pelo Instituto Nobel, e sim pelo Banco Central da Suécia. A despersonalização entre ideia dominante e o burguês da classe dominante permite a personalização dessa ideia pelo sistema psíquico do indivíduo da classe proletária, que produzirá seus pensamentos a partir da ideia dominante personalizada. Este é um dos sentidos de ideologia na literatura de Marx, mas não é o único, tampouco diz ser ilusória a realidade material a qual está submetida a classe trabalhadora. É o que afirma Gramsci (1999):

Para Marx las "ideologías" son todo lo contrario de las ilusiones y apariencias; son una realidad objetiva y operante, pero no son el motor de la historia, he ahí todo. No son las ideologías las que crean la realidad social, sino que es la realidad social, en su estructura productiva, la que crea las ideologías. ¿Cómo habría podido pensar Marx que las superestructuras son apariencia e ilusión? Incluso sus doctrinas son una superestructura. Marx afirma explícitamente que los hombres toman conciencia de sus obligaciones en el terreno ideológico, de las superestructuras, lo cual no es pequeña afirmación de "realidad": su teoría quiere también ella precisamente "hacer tomar conciencia" de las propias obligaciones, de la propia fuerza, del propio devenir, a un determinado grupo social. Pero él destruye las "ideologías" de los grupos sociales adversarios, que son precisamente instrumentos prácticos de dominio político sobre el resto de la sociedad: él demuestra cómo aquéllas carecen de sentido, porque están en contradicción con la realidad efectiva. (GRAMSCI, 1999, p.149)

Para Antônio Gramsci, ideologia significa visão de mundo, que todos os indivíduos possuem e agem de acordo com ela. Há sim a existência das assimilações de visões (ideologias) ilusórias e alienantes, entretanto, Gramsci reverte a ideologia de uma conotação positiva, no sentido de que a classe dominada pode ter sua própria ideologia, produzida através de um processo profundo de reflexão — o qual os intelectuais da classe dominada têm papel fundamental — e organização — cujos partidos políticos populares

têm papel fundamental. A ideologia dominante pode ser rendida a partir da emancipação da consciência da classe trabalhadora, com a autodeterminação de si a partir da observação da realidade de exploração a qual se está submetido.

No hay que concebir la "ideología", la doctrina, como algo artificial y superpuesto mecánicamente (como un vestido sobre la piel, y no como la piel que es producida orgánicamente por todo el organismo biológico animal), sino históricamente, como una lucha incesante. (GRAMSCI, 1999, p.58)

A ideologia cumprirá o papel de estabelecer os fundamentos das políticas elaboradas, envolvendo-as em crenças e expectativas sobre a realidade a qual se pretende interferir, ao mesmo tempo em que refutará as ideias que não coincidem com aquilo que os ideólogos reconhecem enquanto realidade concreta. A ideologia é uma interpretação da realidade, é uma lupa cuja lente é formada pelas valorações e experiências concretas do sujeito que olha a paisagem a partir dela, sendo este olhar imbricado com o tempo e o espaço os quais o sujeito está inserido. A ideologia atua como um modelo de racionalidade o qual a sociedade está imersa, que modela o imaginário popular e define padrões de bom senso para o convívio social. Para Gramsci, as ideologias: ‘‘En cuanto históricamente necesarias tienen una validez que es validez ‘psicológica’: ‘organizan’ las masas humanas. forman el terreno en el que los hombres se mueven, adquieren conciencia de su posición, luchan, etcétera’’. (GRAMSCI, 2000, p.159).

Admitindo que a realidade é resultado da interpretação do observador, se as ideias representam elementos de interpretação ideológica, as ideias preponderantes estabelecem a ideologia preponderante e, de efeito, a realidade preponderante. Assim, a disputa de ideias denota entre os sujeitos uma disputa ideológica, logo, naturalmente infere-se que a realidade está em constante disputa. Neste artigo, para entender as relações de poder dentro do sistema da dívida, adotaremos a visão gramsciana de ideologia: uma visão de mundo construída historicamente, uma visão relacionada com o tempo e o espaço da realidade material, que permite ao indivíduo se reconhecer enquanto tal e interferir ativamente na política. Gramsci fala em ‘‘ideologias’’, no plural, porque cada indivíduo na sociedade tem sua ideologia, grupos sociais têm suas ideologias.

A existência da ideologia e da luta de classes permite refletir que a justiça é em boa medida um juízo de valor, garantido jurisdicionalmente por meio do exercício de dizer e fazer o direito. Estes valores subjetivos costumam a indumentaria da dama da

justiça, que se movimenta pelo mundo das relações materiais vinculando e constituindo o imaginário popular; mais do que isso, estes valores costuram a indumentaria que veste o próprio Estado soberano, que é um instrumento de prática ideológica tanto quanto o direito. Ou seja: toda teoria, crença, discurso, carrega uma visão de mundo (ideologia, nesse sentido). Quando cristalizadas no sistema de leis, essas visões de mundo passam a se universalizar, muitas vezes de forma coercitiva, na sociedade. A disseminação de visões de mundo vai acontecer por outros canais, como pela TV, redes sociais, filmes e séries, livros, instituições em geral (ensino, religiosas, clubes), etc. O Estado, mesmo buscando a neutralidade quanto aos valores que propaga através das visões de mundo que permeiam suas instituições, acaba por refletir as visões de mundo daqueles sujeitos que ocupam posições de tomada de decisão dentro do Estado, incluindo políticos, lobistas e funcionários públicos.

No convívio em sociedade é necessário o equilíbrio entre os recursos limitados do sistema terra (um *sistema vivo* para Luhmann) e as necessidades e vontades insaciáveis dos seres sociais (*sistemas sociais*) que lá habitam. Dessa forma, a racionalidade dominante incide na economia, valorando-a ideologicamente, pois seu objeto no seu nível mais fundamental não é o dinheiro ou o sistema econômico, e sim as implicações da escolha racional. Tal fato sustenta o entendimento de que direito e economia são menos técnicos do que se supõe, e mais políticos e vulneravelmente sujeitos aos interesses de poderes reais, poderes de fato, do que realmente se imagina. Ou seja, teorias econômicas e jurídicas carregam visões de mundo.

O rio da história, construído pela correlação de forças entre grupos com interesses específicos, deságua hoje no capitalismo financeirizado enquanto realidade política, econômica e social. Situando-nos no capitalismo financeirizado, nos situamos no tempo e no espaço, de modo que maior parte dos aspectos técnicos deste texto refletirão as técnicas desenvolvidas pelos construtores do capitalismo financeiro. Sendo assim, em direito e economia, a técnica é antes de tudo produto ideológico. Este é o elemento que a ideologia hegemônica nos aponta enquanto fator responsável pelo funcionamento pleno e pacífico do Estado e da sociedade: o mercado (financeiro). Bom, então as visões de mundo dominantes estão ligadas ao poder econômico, entendido como a capacidade de controlar e mobilizar recursos produtivos. Esse controle está cada vez mais nas mãos do capital financeiro, embora quem produza de fato seja o capitalista que se envolve na produção de bens e serviços.

### 3. DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo o site do Tesouro Nacional Transparente, a “Dívida Pública é a dívida contraída pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais para o financiamento do seu déficit orçamentário, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei”<sup>1</sup>. Para Chiappin, Leister e Junior (2019, p. 20), a dívida pública “é um importante instrumento pelo qual os governos financiam seus déficits orçamentários, e que pode ser decomposta na dívida federal, estadual e municipal”. Quando as despesas do Estado são maiores que suas receitas, tem-se um déficit público. Para cobrir este déficit e saldar suas despesas, existe a alternativa do endividamento público. Este é o lado fiscal da dívida, que também tem um lado extrafiscal, isso porque a dívida pública também é um instrumento de regulação econômica, sendo muito utilizada para execução da política monetária.

(...) através do manejo das políticas fiscal e monetária o estado deve controlar as flutuações econômicas e influenciar a distribuição de renda e a direção do crescimento quando necessário cabe ao estado influenciar de forma indireta mediante o mercado a alocação de recursos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.77)

A definição normativa de dívida pública mais relevante é aquela trazida pela Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o debate sobre sistema da dívida, os conceitos mais importantes são os trazidos nos incisos I e II do Art. 29:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; (BRASIL, 2001, Art.29)

O inciso I do Art.29, LRF, se refere ao prazo de vencimento do título público, que, sendo superior a doze meses, integra a dívida pública consolidada, também chamada de dívida pública fundada. Já o inciso II se refere a composição dessa dívida pelos títulos emitidos pelos entes federados. Desde 1997, com a Lei nº 9.496, a União tem a

---

<sup>1</sup> Ver em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em 30 de outubro de 2022.

responsabilidade sob sua dívida pública federal e sobre as dívidas dos estados e municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal é corolário do Art.163, CRFB/1988, e funciona como um instrumento normativo de controle das finanças públicas; além disso, a LRF é reflexo do ajuste fiscal (superávit primário) do tripé macroeconômico trazido pelo Decreto 3.088/1999, que ainda conta com meta de inflação e câmbio flutuante. A LRF “estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal”<sup>2</sup>.

Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 218), há três limitações fundamentais ao déficit e endividamento públicos. A primeira restrição é feita pelo próprio mercado, que pode avaliar os riscos e concluir que o governo não é um pagador confiável, e que por este motivo pode dar calote em sua dívida. A segunda restrição se refere ao risco de inflação, uma vez que o governo pode já estar em déficit, e recorrer a mais endividamento pode comprometer sua solvência; nesse caso, a alternativa seria emitir moeda, o que pode gerar inflação, comprometendo assim toda a atividade econômica. E mais: uma inflação alta, devido a filosofia da política monetária brasileira, causa juros altos, que retiram recursos do setor produtivo, sendo realocados para os títulos da dívida, que podem render taxas de juros mais lucrativas que a atividade produtiva.

A terceira limitação é então feita pelas instituições do Estado, como Tribunal de Contas e o Senado Federal, a quem o Governo Federal deve prestar contas — *accountability* — sobre o planejamento e execução do orçamento público. Este planejamento tem estreita relação com Estado liberal gestor, que trabalha pela eficiência da administração pública (Art.37, caput, CRFB/1988) para garantir ao mercado um ambiente de estabilidade política e econômica. O orçamento público é regulamentado pelo Art.174, CRFB/1988 e pela LRF, que o dividem em três instrumentos normativos: a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Pluri Anual (PPA). Estes instrumentos normativos visam fornecer ao mercado e a sociedade

---

<sup>2</sup> Ver em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19496.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.496%2C%20DE%2011%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20a%20consolida%C3%A7%C3%A3o,Estados%20e%20do%20Distrito%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19496.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.496%2C%20DE%2011%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20a%20consolida%C3%A7%C3%A3o,Estados%20e%20do%20Distrito%20Federal). Acesso em: 30 de outubro de 2022.

previsibilidade e transparência sobre a alocação dos recursos arrecadados da atividade econômica.

O PPA é o planejamento orçamentário para os próximos quatro anos, é uma estratégia política macroeconômica de médio prazo, que inicia no segundo ano de mandato do presidente e finaliza no primeiro ano de mandato de seu sucessor. O PPA é elaborado e proposto pelo Governo Federal, e avaliado pelo Congresso Nacional. Aplicadas regionalmente, suas disposições conterão metas que servirão de direção para a LDO e para a LOA. Além disso, deverão conter identificação das instituições responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas derivadas do PPA. Os objetivos estabelecidos no PPA devem estar alinhados com o Art. 3º, CRFB/1988, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como II - *garantir o desenvolvimento nacional* e III - *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Os objetivos e metas orçamentários de médio prazo tem a ver com projetos de logística e infraestrutura: rodovias, hidrelétricas, políticas públicas voltadas para educação, saúde, segurança pública, política energética, política urbana, dentre outros.

Uma vez definido um horizonte de quatro anos para as políticas públicas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tratará de estabelecer regras para a confecção do orçamento do ano seguinte. Na redação do Art.165, § 2º:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, Art.165)

E segundo o Art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; c) (VETADO) d) (VETADO) e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências

de recursos a entidades públicas e privadas; II - (VETADO) III - (VETADO)  
(BRASIL, 2000, Art. 4º)

Ou seja, o PPA será, ao longo de quatro anos, executado através da LDO, que é elaborada e votada anualmente para ser executada no ano seguinte, através da Lei Orçamentária Anual. Segundo os incisos do § 5º, Art. 165, a LOA compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.  
(BRASIL, 1988, Art. 165)

A LOA contém o financiamento de toda o aparato estatal, e inclusive o financiamento da dívida pública. Segundo o Art. 5º, § 1º, LRF: “Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”. A LRF também é a normatização do princípio constitucional da publicidade, previsto no Art. 37, CRFB/1988, e prevê meios de *accountability* da política fiscal do Governo Federal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.  
(BRASIL, 2000, Art. 48)

Seguindo a linha do Estado de bem estar social presente no conteúdo do Art. 3º, CRFB/1988, a dívida pública, formalmente, serve para que Estado possa antecipar recursos junto ao mercado financeiro e aportá-los no orçamento público, a fim de financiar projetos de interesse social e políticas públicas que estejam alinhadas com a concretização dos direitos fundamentais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção a maternidade e a infância, assistência aos desamparados, todos previstos no Art. 6º, CRFB/1988 — dos direitos sociais. A prestação do serviço da dívida no presente pressupõe uma contrapartida

no futuro, uma remuneração na forma de juros. Os juros (preço da dívida) e amortizações (valor principal da dívida) serão pagos através da geração de riqueza socialmente produzida, ou seja, a sociedade produzirá os recursos com os quais será efetivado o pagamento do serviço da dívida — juros e amortização. A dívida pública pode ser meio de financiamentos de políticas públicas de interesse social. Uma dívida contraída no presente não necessariamente gera restrição no futuro, uma vez que, se associada a uma política de estímulo ao crescimento, a dívida poderá ser paga com o próprio resultado desses investimentos. Nesse sentido, o processo de endividamento público passa a ter o caráter de investimento social, diferente de uma dívida de um “pai de família”, normalmente contraída para pagar outras dívidas ou para comprar bens de consumo. Importante distinguir o caráter de investimento social da dívida pública do endividamento individual. Afinal, Estado e “pai de família” não tomam recursos com os mesmos objetivos, não possuem a mesma capacidade de administração da dívida e, mais importante, o “pai de família” não emite moeda, não tem ao seu dispor instrumentos de política monetária.

Assim, em tese, se a sociedade paga a dívida, ela será titular dos bônus e ônus do processo de endividamento público. Os bônus são representados pelo financiamento da concretização dos direitos previstos no Art. 6º, CRFB/1988 e demais políticas de interesse social; por outro lado, os ônus são representados pelo despendimento de tempo e energia para a geração de riqueza socialmente produzida para pagar os serviços da dívida. O elemento fundamental que a sociedade terá para pagar os serviços da dívida pública será sua força de trabalho. Por isso, é importante estabelecer uma relação entre sociedade, dívida pública, políticas públicas e força de trabalho, uma vez que a dívida pública não é apenas uma questão de contabilidade, de entrada e saída de recursos, possuindo um objetivo social mais amplo. O estabelecimento dessa relação justifica o uso de categorias de teoria dos sistemas, que possui destreza em relacionar e permitir analogias entre os mais distintos campos de ideias, que são reconhecidos pela teoria como *sistemas*, sobre os quais recaem princípios e leis universais aos sistemas, conforme se verá no próximo capítulo.

O Estado tem sob sua tutela um conjunto de recursos produtivos que determinam o potencial econômico de uma nação. Embora tais recursos produtivos sejam, em grande parte, de propriedade de agentes privados, a exploração e os frutos desse potencial

econômico podem ser regulados e/ou redirecionados pelo Estado por meio de políticas públicas. Ana Paula Barcellos define política pública assim:

(...) compete a Administração pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diversos tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como políticas públicas. (BARCELLOS, 2005, p. 90)

Assim, o potencial econômico do Estado pode ser utilizado para concretizar o interesse público, positivado no ordenamento jurídico. A Constituição Federal de 1988 consagra, nos incisos do Art. 3º, objetivos de Estado alinhados aos do Estado Social, conforme podeseer lido:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Não à toa chamada de ‘‘Constituição Cidadã’’ pelo Constituinte Originário, a Carta de 1988 fornece às políticas públicas caminhos normativos e principiológicos de efetivação dos direitos sociais, que beneficiarão os indivíduos da sociedade e os mais distintos setores sociais. No entanto, tais setores não são homogêneos, possuindo interpretações autônomas sobre o papel do Estado e sobre seu *modus operandi*, ou seja, sobre suas políticas públicas, e muitas vezes são interpretações antagônicas. O certo é que o direito deverá ser a racionalidade que sustenta quaisquer dessas interpretações.

O direito dá a política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria. E ao serem juridicamente moldadas, as políticas públicas passam, a priori e/ou a posteriori pelos crivos de constitucionalidade e legalidade, que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo. (COUTINHO, 2013, p.19-20)

Corroborando com enunciado acima, Ana Paula Barcellos (2005) descreve as etapas de construção de uma política pública validada pelos crivos de constitucionalidade e legalidade:

(i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos. (BARCELLOS, 2005. p.91)

A doutrina entende que o papel do Estado na realização de políticas públicas está relacionado com o emprego dos recursos públicos. Esses recursos devem percorrer caminhos que materializem os objetivos constitucionais. O financiamento de políticas públicas constitucionais é a própria construção do contexto social objetivo em que os direitos fundamentais são materializados. Ainda que a sociedade não seja homogênea, é consensuado no Pacto Social que as instituições do Estado promotoras de políticas públicas devem observar um rol mínimo de direitos no exercício de suas atribuições. São direitos que não podem estar alheios a discricionariedade do gestor.

No entanto, os recursos financeiros do Estado são limitados e por isso deve haver prioridades na elaboração de políticas públicas. E é então que o papel norteador da Constituição fica ainda mais evidente. Seus objetivos devem ser o norte dos objetivos do Governo, independentemente de sua ideologia política ou econômica. Nas palavras de Comparato (1997, p.45): “escusa lembrar que tais objetivos são juridicamente vinculantes a todos os órgãos do Estado e para todos os detentores de poder econômico e social, fora do Estado.” Nesse sentido, para além do ajuste fiscal, a contratação dos serviços da dívida pública deve estar vinculada aos objetivos constitucionais, sob o risco de se incorrer em desvio de finalidade e outras formas de ilegitimidade social, sobretudo pelo contexto de altos juros reais praticados pelo Banco Central do Brasil.

#### **4. TEORIA DOS SISTEMAS**

No período da idade média, a investigação dos fenômenos no ocidente era orientada pelo método religioso, que levava o observador a interpretar a totalidade dos fenômenos religiosos, físicos, bioquímicos, políticos, econômicos, sociais, jurídicos e culturais, com base na natureza puramente metafísica de um código de condutas, regras e princípios, geralmente positivados em livros sagrados. Este método de investigar, atuar e existir entra em declínio com a insurgência do Renascimento, que resgata princípios da filosofia grega clássica e traz mudanças disruptivas no exercício de pensar e atuar desde

o ocidente. Com filósofos como René Descartes e Galileu Galilei, a explicação científica para os fenômenos da existência material passava a ser validada através do método científico, o heliocentrismo substituiu o geocentrismo, a racionalidade do homem derrubou a fé em deus, e onde não derrubou, pelo menos reformou profundamente.

As grandes navegações ibéricas em especial e europeias no geral são os movimentos seminais da globalização existente no século XXI, em seus aspectos comerciais, geopolíticos, culturais, dentre outros. Com a matéria prima e mão de obra das colônias da América e da África, a Europa pôde experimentar grande progresso econômico e assimilar uma visão globalizante das relações de comércio e governo. As novas relações materiais de produção faziam aflorar um novo ambiente de reflexão a respeito do sistema mundo. No século XVII e XVIII, o iluminismo amplia esta visão, e dá continuidade aos processos iniciados no Renascimento.

O movimento iluminista acentua a dissociação entre a razão e a fé, de modo que os reis absolutistas, que governavam com legitimidade e soberania divinas (que Foucault chamou de poder soberano) viram seu poder político se esvaziar depois que os filósofos iluministas — Rousseau, Locke, Smith — elaboraram e positivaram as bases para a criação do Estado moderno ocidental. O contato entre Europa e América, iniciado nas grandes navegações, permitiu a influência dos métodos e valores da Revolução Norteamericana para a Revolução Francesa, que abriu as portas para as relações de produção capitalista.

Nota-se que o progresso do comércio e das relações geopolíticas andou junto com o progresso da ciência, porque a ampliação do ângulo de visão global integrou no observador maior eficiência nas operações de análise de suas interações com o ambiente. A ampliação do espaço geográfico permitiu a ampliação do ambiente de relações, propiciando um ambiente de intercâmbio que pôde enriquecer de complexidade os sistemas sociais. Este intercâmbio permitiu ao observador ter maior capacidade recursiva para lidar com a complexidade e imprevisibilidade do meio. A ciência positivista que emergia nesse novo ambiente tinha como características fundamentais: o uso da razão e empiria para compreender a realidade, a divisão do objeto observado em partes menores, investigadas isoladamente, para então serem elaboradas hipóteses aplicáveis ao objeto total.

A ciência moderna é caracterizada por sua crescente especialização, determinada pela enorme soma de dados, pela complexidade das técnicas e das estruturas teóricas de cada campo. Assim, a ciência está dividida em inumeráveis disciplinas que geram continuamente novas subdisciplinas. Em consequência, o físico, o biólogo, o psicólogo e o cientista social estão, por assim dizer, encapsulados em seus universos privados, sendo difícil conseguir que uma palavra passe de um casulo para outro. (BERTALANFFY, 2010, p.54)

Além de isolá-lo em seu campo privado, o método científico tradicional cartesiano afasta o observador do objeto, e desconsidera a influência recíproca que um tem sobre o outro na elaboração da própria identidade (Vasconcellos, 2006). O objeto cumpre um papel instrumental na observação. O método científico tradicional — também conhecido como moderno, porque surge com a modernidade pós *poder legítimo* de Foucault — busca dominar a natureza dos fenômenos observados, fragmentando seus processos para então compreendê-los, quebrando o problema em problemas menores, recordando a estratégia militar de *dividir para conquistar*. No século XX, essa visão fragmentada da realidade foi contestada pelo biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, que defendia a ideia de que, em um nível de observação consideravelmente abstrato, os processos próprios de diferentes campos do conhecimento poderiam ser comparados, e de suas analogias surgiriam então as propriedades definidoras de um sistema no geral, propriedades gerais aplicáveis a sistemas de diferentes naturezas. Esta é a *teoria geral dos sistemas*.

Assim, existem modelos, princípios e leis que se aplicam a sistemas generalizados ou suas subclasses, qualquer que seja seu tipo particular, a natureza dos elementos que os compõem e as relações ou “forças” que atuam entre eles. Parece legítimo exigir-se uma teoria não dos sistemas de um tipo mais ou menos especial, mas de princípios universais aplicáveis aos sistemas em geral. Deste modo, postulamos uma nova disciplina chamada Teoria Geral dos Sistemas. Seu conteúdo é a formação e derivação dos princípios válidos para os “sistemas” em geral. (BERTALANFFY, 2010, p.57)

Isso significa que um sistema em sua totalidade tem elementos e processos análogos a outro sistema em sua totalidade. O sistema direito, por exemplo, é formado por recursos internos que se relacionam entre si através de códigos e processo, e este relacionamento vai ao encontro dos objetivos do sistema, mantendo-o estável. O mesmo vale para os sistemas políticos, sociais, econômicos, religiosos, etc. São padrões de

processos que podem ser abstraídos pela teoria geral dos sistemas, que permite comparar e estabelecer relações entre os mais distintos sistemas.

Um referencial científico necessário para empreender uma análise sistêmica pode ser encontrado na chamada teoria geral dos sistemas. Trata-se, basicamente, de um fórum científico transdisciplinar que não encontra barreiras entre áreas do conhecimento. Por suas perspectivas concorrentes servirem de paradigma genérico para distintas áreas e disciplinas do conhecimento, há autores que entendem ser este campo de discussões o “esqueleto da ciência” (Boulding, 1956). (RANGEL; BOLONHA; ALMEIDA, 2015, p. 254).

Segundo Vasconcellos (2006), há três diferenças básicas entre o paradigma tradicional da ciência e o pensamento sistêmico:

<b>Paradigma Tradicional</b>	<b>Paradigma Sistêmico</b>
<b><i>Simplicidade:</i></b> crença de que o microscópico é simples.	<b><i>Complexidade:</i></b> independentemente do nível de abstração, as dimensões da existência são compostas de interações e complexidade.
<b><i>Estabilidade:</i></b> crença de que o mundo é estável e ordenado.	<b><i>Instabilidade:</i></b> o mundo é caótico, imprevisível, e como diria Luhmann, é contingente.
<b><i>Objetividade:</i></b> crença de que se pode conhecer objetivamente a realidade.	<b><i>Intersubjetividade:</i></b> o conhecimento é constituído também pela constituição do observador (valores, crenças, <i>ideologias</i> )

Tabela 1. Diferença entre pensamento sistêmico e ciência tradicional. Fonte: Vasconcellos, 2006.

Pensando no papel da ciência sobre os problemas do mundo contemporâneo, Bertalanffy (2010) observa os principais propósitos da teoria geral dos sistemas: I – integração: sistema é totalidade de interações, e essa totalização é um processo de integração; as ciências biológicas, ciências exatas, ciências sociais não são isoladas, e compõem a ciência total, que tende a integrar as diferentes ciências; II – desse processo

de integração rumo a totalidade observa-se analogias e generalidades que se abstraem em um campo científico, uma teoria geral dos sistemas; III – a TGS pode viabilizar a utilização de métodos das ciências naturais para outros campos científicos, como as ciências sociais; IV – este método sistêmico, que é transdisciplinar e universalista, nos aproxima da ideia de ciência total; V – este paradigma científico pode conduzir a integração da educação científica.

Edgar Morin, cientista francês que pensa desde uma perspectiva multidisciplinar, é um dos grandes expoentes do pensamento complexo, ligado ao pensamento sistêmico. Segundo Morin, o mundo é feito de caos e imprevisibilidade. O pensamento cartesiano reducionista e recortado da ciência tradicional nega o caráter contingente dos ambientes com os quais estamos em permanente relação, anula o papel subjetivo dos limites cognitivos do observador ao tecer julgamento sobre o objeto observado; observa o objeto, mas não observa a si observando o objeto. O pensamento lógico formal cartesiano é insuficiente para compreender o total dos fenômenos da existência, segundo Morin, uma vez que se propõe a tentar assimilar tal compreensão, convertendo-as em conclusões exatas, e não aproximadas — Morin destaca o caráter probabilístico do pensamento sistêmico. Aceitar o objeto em sua totalidade é aceitar sua natureza complexa, indivisível, totalizante. Os elementos de um objeto são indissociáveis, porque o objeto em si existe devido ao funcionamento interdependente desses elementos. Complexidade, do latim *complexus* — aquilo que existe em conjunto —, é o paradigma do pensamento de Morin, e sua resignação diante do fato da incerteza o faz um dos cientistas mais admiráveis do século XX.

Humberto Maturana, cientista chileno, também contribuiu de forma decisiva para o desenvolvimento da teoria dos sistemas, ao inventar a categoria *autopoiese*, que resume os processos de autorreprodução da vida, em que os organismos vivos mantêm seus ciclos vitais a partir de ciclos vitais, ou seja, vida gera vida. A operação presente foi gerada pela operação anterior, e a operação ulterior será gerada pela operação presente, em uma cadeia de processos autopoieticos, permitindo a continuidade do sistema vivo. O cientista alemão Niklas Luhmann se inspirou no aporte teórico de Maturana, utilizando algumas de suas ferramentas teóricas de forma adaptada para formular sua teoria dos sistemas sociais autopoieticos. Sua teoria dos sistemas sociais se propõe a explicar a universalidade dos fenômenos sociais. A totalidade desses fenômenos sociais constitui a sociedade mundial. O arcabouço teórico de Luhmann ensina que a definição de sistema se trata de

uma relação de diferença entre sistema e ambiente (ou entorno). O reconhecimento do sistema enquanto tal não pode partir do sistema isoladamente, mas de sua relação de diferença com o ambiente.

Lo que en la actual comprensión de la teoría de sistemas cambia con respecto a los avances logrados en los años cincuenta y sesenta es una formulación más radical en la medida en que se define al sistema como la diferencia entre sistema y entorno. La formulación necesita un desarrollo explicativo, ya que está sostenida sobre una paradoja de base: el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre sistema y entorno. El concepto de sistema aparece, en la definición, duplicado en el concepto de diferencia. (LUHMANN, 1996, p.61-62)

O sistema de Luhmann é a unidade da diferença entre si e o ambiente. O sistema existe com o objetivo de continuar existindo, e para isso realizará operações com seus elementos recursivos. O desafio do sistema é conseguir operar em um contexto de incerteza, imprevisibilidade e contingência construído pelas redes de ambientes na sociedade. Sistema é o resultado da diferença. Tudo o que não pertence ao sistema, pertence ao ambiente — é o “outro”, do ponto de vista do sistema. A partir da auto-observação, o sistema observará o ambiente, e irá reconhecê-lo como tal ao reconhecer a si mesmo enquanto sistema. A observação do ambiente a partir da auto-observação gera uma diferença entre sistema e ambiente, e essa diferença, produzida pelo sistema, é a definição de sistema propriamente dito. Sistema é a unidade da diferença entre sistema e ambiente/entorno.

Para Luhmann, existem quatro tipos de sistema: três autopoieticos (vivo, psíquico e social) e um alopoietico (não-vivo), que, ao contrário do sistema autopoietico, não é capaz de produzir seus próprios elementos constitutivos, necessitando da interferência externa do ambiente.

**Tabela 2. Tipos de sistemas em Luhmann**

<b>Sistema alopoiético</b>	<b>Sistema autopoietico</b>
<p><i>Sistema não-vivo:</i> não produzem seus próprios elementos constitutivos, dependendo da interferência do ambiente para existir, como o computador.</p>	<p><i>Sistema vivo:</i> é o organismo vivo, o corpo humano, os animais, a natureza, a biosfera. Seus elementos autopoieticos são os processos vitais.</p>
	<p><i>Sistema psíquico:</i> é consciência, pensamento. Só existe pensamento no sistema psíquico, e só pensamento produz pensamento.</p>
	<p><i>Sistema social:</i> interações sociais onde se produz e reproduz comunicação.</p>

Fonte: Luhmann, 2006.

Os sistemas sociais de Luhmann têm três características pertinentes ao estudo do sistema da dívida. A primeira característica, é a autorreferencia do sistema, o que significa que sua definição, seu reconhecimento enquanto sistema, é uma operação de interpretação da diferença observada entre si e o ambiente, e essa operação é realizada pelo próprio sistema, ou seja, a operação de observação da diferença entre o sistema e o ambiente tem o próprio sistema como ponto de referência. É uma diferença definida a partir do ponto de observação do sistema. O cérebro do organismo social sistêmico é que vai interpretar as imagens captadas por seus ‘olhos’.

Quando se efectúa una distinción, se indica una parte de la forma; sin embargo con ella se da, al mismo tiempo, la otra parte. Es decir se da simultaneidad y diferencia temporal. *Indicar* es al mismo tiempo *distinguir*, así como *distinguir* es, al mismo tiempo, *indicar*. Cada parte de la forma, por tanto, es la otra parte de la otra. Ninguna parte es algo en sí misma. Se actualiza sólo por el hecho de que se indica esa parte y no la otra. En este sentido la forma es autorreferencia desarrollada. (LUHMANN, 1996, p.65)

A metáfora de que o sistema social é um organismo ‘vivo’, com ‘órgãos sociais’ (elementos recursivos) ajuda a entender a segunda característica do sistema: o fechamento operacional. O sistema não é isolado do meio, uma vez que sua definição enquanto

sistema ocorre pelo caráter relacional da definição de diferença. Porém, esta definição é uma operação fechada para o ambiente. A definição da diferença é uma operação de observação e realizada pelos elementos recursivos dentro do sistema. O cérebro que emprega a cognição para analisar a diferença é o cérebro do organismo sistêmico social, somente seus elementos recursivos são utilizados para a realização das operações do sistema, um processo fechado para o meio. Este fechamento operacional permite a conservação do sistema e a construção de maior complexidade interna.

Con clausura no se entiende aislamiento termodinámico, sino solamente cerradura operacional, es decir, que las operaciones propias del sistema se vuelven recursivamente posibles por los resultados de las operaciones propias del sistema. (LUHMANN, 1996, p.78-79)

A conservação do sistema e a construção de sua complexidade estão alinhados com a terceira característica dos sistemas sociais: a autopoiese. Luhmann importou esta categoria das teorias de Maturana quanto aos processos vivos autopoieticos. Mas, se nas ciências biológicas autopoiese é vida que gera vida, nas ciências sociais de Niklas Luhmann autopoiese é sociedade que gera sociedade.

No hay input ni output de elementos hacia (o desde) el sistema. El sistema es autónomo no únicamente en el plano estructural, sino también en el plano operativo; esto es lo que queda dicho con el concepto de autopoiesis. El sistema sólo puede constituir operaciones propias haciendo enlaces con sus operaciones y anticipando ulteriores operaciones del propio sistema. (LUHMANN, 2006, p.46)

E o elemento autopoietico dos sistemas sociais de Luhmann é a comunicação. A comunicação é a unidade celular do organismo (sistema) social luhmanniano. Sendo o sistema social operacionalmente fechado, a comunicação só existe como elemento recursivo no sistema social. A autorreprodução autopoietica do sistema pode levá-lo a construir um conteúdo interno demasiado complexo, de modo a tornar inviável a relação simultânea de todos os seus elementos recursivos no decorrer das operações sistêmicas. Assim, o sistema deverá escolher caminhos em detrimento de outros nos processos autopoieticos. Há uma contingência a qual o sistema estará submetido, isto é, escolhas distintas levam a resultados distintos, deste modo, o sistema opera no contexto do caos da imprevisibilidade; os resultados almejados são — no máximo — prováveis, e não necessários.

No final das contas, os resultados buscados pelo sistema, seus objetivos, vão no sentido de manter sua estabilidade e continuidade diante de um ambiente imprevisível, o qual o sistema não tem nenhum controle. O sistema apenas pode controlar suas reações às irritações e estímulos provocados pelo ambiente. Por isso, os elementos recursivos do sistema devem realizar suas operações com a maior eficiência possível. Dessa forma, ao atingir um alto grau de complexidade interna, o sistema se divide internamente em subsistemas, especializados, autônomos entre si, autorreferentes, fechados operacionalmente. Esta divisão interna é chamada por Luhmann de *diferenciação sistêmica*. Os subsistemas são chamados de *sistemas parciais*, que integram o *sistema total*. Se os sistemas parciais são operacionalmente fechados, isso significa que são, entre si, sistema e ambiente. Na parte 6, veremos como o sistema da dívida total se diferencia nos sistemas parciais social, político e financista. Uma vez diferenciados, esses três sistemas parciais estarão conectados entre si pela dívida pública, numa interseção chamada por Luhmann de *acoplamento estrutural*. Este acoplamento se caracteriza pelo compartilhamento de estruturas entre sistema/ambiente para operar funções específicas. O sentido da estrutura compartilhada será diferente no sistema e no ambiente, embora tal estrutura propriamente dita seja a mesma. Esse acoplamento também não dissolve o caráter operacionalmente fechado do sistema, uma vez que, por exemplo, ainda que a estrutura pertença ao ambiente, ela será operacionalizada dentro do sistema pelo próprio sistema.

## 5. SISTEMA DA DÍVIDA

A América Latina, nos anos 1960 e 1970, passou por violentos golpes de Estado que levaram a ditaduras militares. No Chile, por exemplo, Salvador Allende foi destituído da presidência e morto pelas forças de repressão militar. No Brasil, João Goulart teve de se exilar. Esses presidentes tinham em comum propostas políticas de caráter popular, como reforma agrária e defesa da legitimidade pública das políticas nacionais. O Chile pós golpe de Estado funcionou como um laboratório da doutrina econômica que ganhava cada vez mais força no período pós Estado de bem-estar social: o neoliberalismo.

O neoliberalismo tem como pilares a intervenção mínima do Estado nas relações privadas, o que implica em medidas como livre circulação de capitais, abertura econômica para empresas multinacionais, rigorosa austeridade e conservadorismo na política fiscal e na política monetária. Essa doutrina, que não é apenas econômica, mas social e política,

acredita que as forças do mercado têm a capacidade de regular as relações socioeconômicas através de uma mão invisível, que guia a sociedade para o caminho da prosperidade através dos objetivos racionais dos indivíduos; a generalidade dos objetivos individuais se abstrai num caminhar coletivo rumo a maximização dos lucros para a economia como um todo. Por isso não há necessidade da regulação da mão visível do Estado, uma vez que apenas a mão invisível do mercado tem capacidade de gerir a roda da economia com eficiência. Silva (2017) chama atenção para dois representantes intelectuais dessa linha de pensamento, Milton Friedman e Friedrich Hayek, ambos laureados com o prêmio Nobel de economia.

O prêmio de Hayek vem justamente um ano depois da crise do Petróleo e do aumento da inflação estadunidense, o que indica que há certo alinhamento para uma clivagem da governamentalidade liberal no sentido dado por Foucault (2008), que vai pavimentar o Consenso de Washington e colocar os pesquisadores dessa linha no centro do debate. Nota-se, portanto, que os dogmas monetários, macroeconômicos e financeiros se configuram como dispositivos técnico-morais à que os agentes competentes recorrem para se posicionar em situações em disputa. (SILVA, 2017, p.310)

E continua o autor:

No caso de Friedman, pertencente à Escola de Chicago, (...) suas estratégias eram próximas à várias visões de Hayek em termos de uma governamentalidade menos intervencionista, mas se diferenciava por estar ligados à construção de modelos matemáticos econométricos e testes de hipóteses, coisa que Hayek (mais ligado à Escola Austríaca) acreditava não ser possível prever. As teorias de Friedman premiadas em 1975 eram controversas no meio acadêmico pelo seu excesso de dogmatismo, como uma espécie de “requestrado” da escola neoclássica. (SILVA, 2017, p.310)

Friedman e Hayek estavam nos primórdios da *Mont Pelèrin Society*, fundada no pós Segunda Guerra com o objetivo de manter acesa a chama liberal, ocluída pelo pensamento keynesiano, que tomou conta do debate econômico e orientou políticas econômicas (expansionismo fiscal) do pós segunda guerra até o esgotamento desse modelo de crescimento na década de 1970. Justamente em 1974, Hayek, apagado pelo brilho de Keynes, ressurgiu no debate consagrado com o Nobel de Economia. Na década de 1970, a dinâmica do sistema capitalista começa a mudar, temos inclusive um novo padrão monetário (padrão dólar flexível), a teoria econômica acompanha, selecionando

aquelas teorias mais adequadas ao novo *modus operandi* desse sistema. Em 1990 é publicado o documento do Consenso de Washington, sistematizando o que seria o *mainstream* em termos de política econômica daí em diante. A aplicação desses preceitos na economia brasileira pode ser verificada na estruturação do Plano Real e no arcabouço de políticas macroeconômicas que se desenha a partir daí. Esses postulados teóricos sustentam o *modus operandi* na política hegemônica da relação Estado-Sociedade até hoje.

No Brasil, a ditadura militar levou essa doutrina de forma adaptada, tomando empréstimos junto aos bancos norte-americanos e europeus a juros flutuantes. A falta de transparência da ditadura militar brasileira não permite afirmar com certeza sobre cifras de recursos de tais empréstimos, nem sobre superfaturamentos, mas é sabido que eles foram condicionados a compra de maquinário de infraestrutura vendido pelas empresas dos países que concederam tais empréstimos (Branford; Kucinski, 1987). Do ponto de vista político, vale a observação de que a prática sumária de tortura, assassinato de opositores políticos, ocultações de cadáveres, não foram obstáculos para que os grandes bancos do mercado financeiro internacional financiassem os regimes militares latino-americanos. A supressão sumária dos direitos humanos no país não foi um empecilho para bancos ingleses e norte-americanos fecharem contratos com os governos militares<sup>3</sup>.

Entre 1976 e 1981, apogeu do endividamento, a América Latina contraiu US\$ 272,9 bilhões em empréstimos. Mas desse total, apenas 8,4 por cento, ou 22,9 bilhões, efetivamente entraram no continente, podendo ou não ter sido usados para investimentos produtivos. Mais de 60 por cento num total de 170,5 bilhões, nunca entraram, pois foram pagos aos mesmos bancos como amortizações de dívidas anteriores ou juros. Outros 22,9 bilhões também ficaram nos bancos, como reservas, uma espécie de garantia adicional para a

---

<sup>3</sup> Esta dívida foi passada para os governos democráticos pós ditadura, mesmo sendo contraída sob suspeita de vícios e ilegalidades. (...) “la deuda soberana incurrida sin el consentimiento del pueblo y que no lo beneficia es odiosa y no debe ser transferible a un gobierno sucesor, sobre todo si los acreedores conocían de antemano estos hechos” (KREMER; JAYACHANDRAN, 2002, p. 36). Esta é a doutrina da Dívida Odiosa que “surgió en 1898 tras la guerra hispanoamericana. Durante las negociaciones de paz, Estados Unidos sostuvo que ni ese país ni Cuba tenían la obligación de asumir la deuda contraída sin el consentimiento de la población cubana por el gobierno colonial, que no usó los fondos en beneficio del pueblo. España nunca aceptó la validez de este argumento, pero prevaleció la posición estadounidense, y España se hizo cargo de la deuda de Cuba en virtud del tratado de París. Poco después, los juristas elaboraron una doctrina similar. Desde entonces, numerosos regímenes han sido vinculados a la noción de deuda odiosa” (KREMER; JAYACHANDRAN, 2002, p. 36). Ver mais em: GAONA, Alejandro Olmos. La deuda odiosa: el valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política. Ediciones Continente, 2005.

própria dívida. E 56,6 bilhões saíram na forma de fuga de capitais. (BRANFORD; KUCINSKI, 1987, p. 9).

No final dos anos 1970, o Federal Reserve, banco central norte-americano, aumentou as taxas de juros de cerca de 5% para mais de 20%, o que impactou severamente as contas dos países latino-americanos que pagavam suas dívidas em dólares (dívida externa). O peso da dívida tornou inviável seu pagamento, a tal ponto que o Fundo Monetário Internacional teve de intervir no início dos anos 1980. No Brasil e em outros países, o FMI decretava seus planos de ajuste estrutural, em que o FMI seria intermediário entre credor (bancos) e devedores (países). Assim, este organismo multilateral emprestava recursos ao país devedor sob condições: deveria praticar austeridade fiscal, gastando o menos possível em políticas sociais, aumentar os impostos sobre a sociedade, privatizar o patrimônio público, diminuir as importações e se dedicar as exportações que garantiriam a entrada de dólares no país, que por sua vez garantiriam o pagamento da dívida; deveria liberalizar as finanças, permitindo a livre circulação de capitais. O termo “deveria” faz alusão a “dívida”, e ilustra suas várias formas de pagamento no sistema da dívida, nesse caso, a ingerência do FMI sobre os países latino-americanos caracteriza o pagamento sob a forma de perda de direitos soberanos. Dotado de fé pública e soberania internacional, o FMI cumpriu uma função de Estado na regulamentação das relações de poder entre credores e devedores. Perceba, o credor quer garantias de que o devedor irá honrar o pagamento da dívida. O controle fiscal em economias devedoras é fundamental para que o devedor minimize o risco de não pagamento da dívida. Melhor dizendo, de não pagamento do serviço da dívida. Afinal, o melhor devedor é aquele que nunca paga o principal da dívida, mas jamais deixa de pagar os juros dessa dívida.

Esse contexto com suas consequências ficou conhecido como a *crise da dívida*, e levou a América Latina a sofrer a chamada *década perdida*. Em 1989, líderes do governo norte-americano, do FMI, do Banco Mundial e do BID, convocados pelo *Institute for International Economics* se reuniram em Washington, capital norte-americana, e firmaram um consenso sobre estratégias político-econômicas de alinhamento da América Latina com os mercados internacionais. O consenso se deu sobre um conjunto de propostas escritas em um artigo por John Williamson. Com caráter informal e não vinculante, esse ficou conhecido Consenso de Washington. Os 10 pontos propostos por Williamson são:

i - Fiscal discipline; ii - A redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income

distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure; iii - Tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base); iv - Interest rate liberalization; v - A competitive exchange rate; vi - Trade liberalization; vii - Liberalization of inflows of foreign direct investment; viii - Privatization; ix - Deregulation (to abolish barriers to entry and exit); x - Secure property rights. (WILLIAMSON, 2000, p. 252-53)

Segundo Paulo Nogueira Batista (1994):

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse. (BATISTA, 1994, p. 6)

Assim, o Consenso de Washington surge como a agenda neoliberal da América Latina, que à época estava sob os efeitos da década perdida devido às condições de endividamento e pagamento externos. Esta dinâmica de endividamento-pagamento que estabelece uma relação desproporcional entre ônus e bônus foi pensada nos anos 1980 por autores como Alejandro Olmos (pai de Alejandro Olmos Gaona) e Miguel Angel Espeche Gil, até que em 2008, durante as atividades da Comissão para a Auditoria Integral da Dívida Equatoriana, convocada pelo Presidente Rafael Corrêa, Maria Lúcia Fattorelli cria o termo “sistema da dívida”, enquanto categoria epistemológica propriamente dita, para se referir ao que ela chama de “endividamento público às avessas”, cuja principal característica é a ausência de contrapartida prestada pelo credor ao devedor. O conceito é aplicado e trabalhado por pensadores reunidos no Comitê para Abolição das Dívidas Ilegítimas (CADTM), criado em 1990, cujo porta voz internacional é Eric Toussaint, e na Rede Internacional de Cátedras, Instituições e Personalidades sobre o Estudo da Dívida Pública, criado em 2015, e presidido por Ramiro Chimuris. Em 2013, o livro “Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos”, escrito por Fattorelli, surge como referência bibliográfica para estudar e analisar o sistema da dívida. Em 2017, Eric Toussaint escreve “O Sistema da Dívida: História das Dívidas Soberanas e Seu Repúdio”, trazendo ainda mais reflexões sobre o tema.

A linha teórica que embasa o sistema da dívida o descreve como uma estrutura política, social e financeira que sobrevive da transferência de renda, patrimônio e direitos da sociedade devedora para os bancos credores, sob justificativa de pagamento da dívida pública e com intermediação de setores do sistema político, contando ainda com a narrativa oficial dos oligopólios da comunicação. Assim, esta teoria analisa a dívida pública não como um mero mecanismo de complemento do orçamento público, composto por devedor e credor em uma relação neutra e formal, mas sim um sistema de relações de poder.

A experiência em auditorias cidadãs integrais e específicas já realizadas tem permitido determinar a existência de um conjunto integrado de elementos que conformam um verdadeiro Sistema da Dívida. (...) Logo após a sua geração, a dívida segue crescendo e multiplicando-se em decorrência de seus elevados custos e devido aos aspectos circundantes ao sistema, tais como ajustes fiscais, anti-reformas, modificações das leis, controle inflacionário, arranjos contábeis etc., impostos por organismos internacionais que intervêm quando surgem crises fiscais provocadas, justamente, pela demanda de um elevado volume de recursos para o pagamento de juros e custos financeiros da dívida. (FATTORELLI, 2013, p.49)

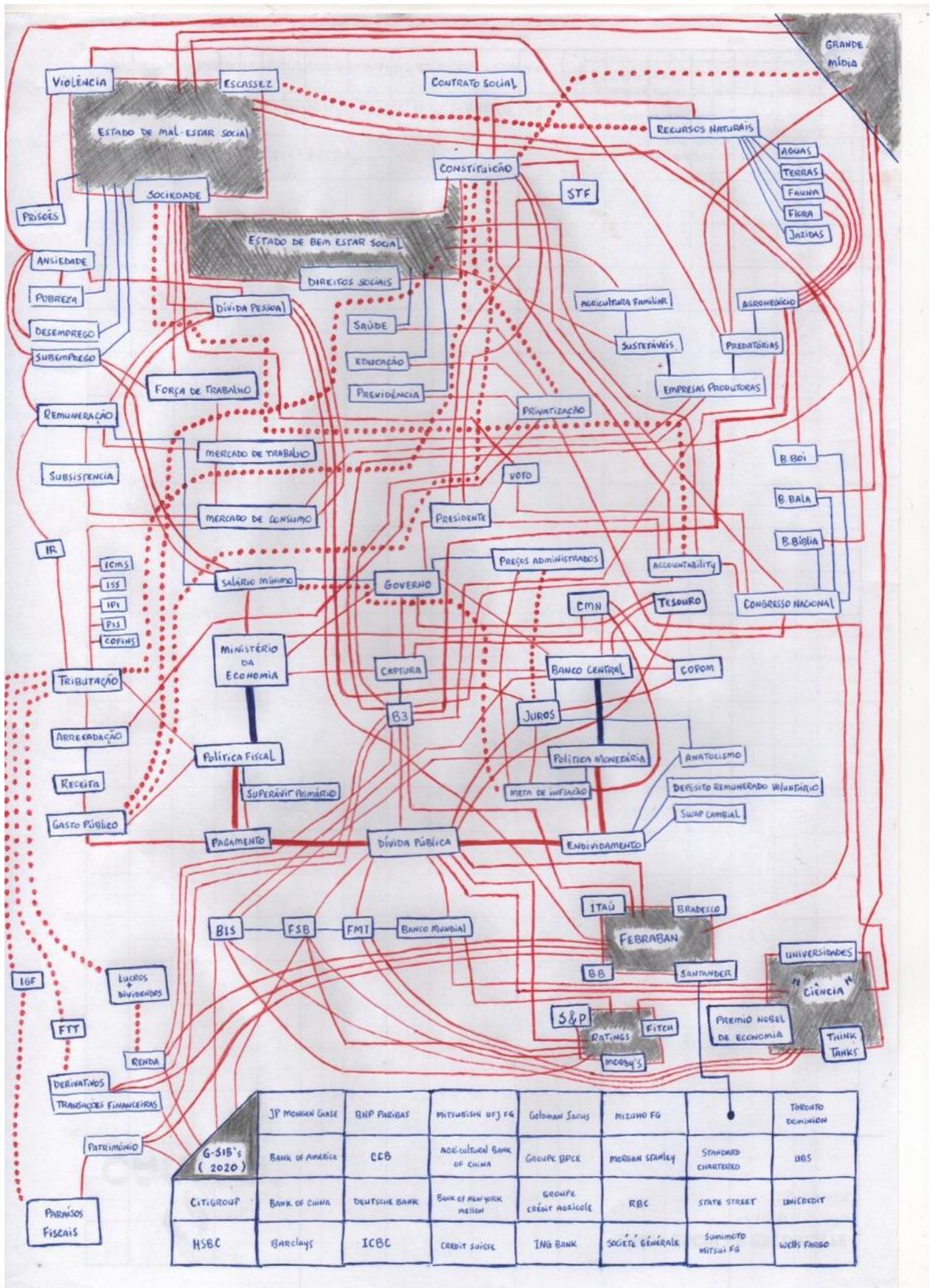


Figura 2 — Sistema da dívida total. Elaborado pelo autor. Relação posta —; relação suposta .....  
 Fonte: Fattorelli, 2013.

Em uma linguagem luhmanniana, este é o *sistema da dívida total*. É um modelo de representação do sistema da dívida, contento as interações entre seus elementos recursivos. Na figura vemos o nível de complexidade e abrangência do sistema pela quantidade de relações realizadas entre suas instituições, políticas e atores sociais.

O Sistema da Dívida é a engrenagem que possibilita o domínio econômico do setor financeiro nos diversos países, tanto mediante implantação de planos de ajuste econômico quanto pela viabilização da entrada deste setor nas estruturas econômicas, políticas, legais e de comunicação das nações em que o sistema atua. (FATORELLI, 2013, p. 16)

O sistema opera internacionalmente, sempre tendo a dívida pública como canal de transferência para pagamento dos devedores para os credores. Este pagamento ocorre com meios financeiros, mas também com transferência de patrimônio público, como empresas e recursos naturais. Ocorre outrossim com a supressão de direito da sociedade devedora, a exemplo dos planos de reestruturação do FMI para os países da América Latina nos anos 1980). “O sistema de dívida pública, conforme funciona no capitalismo, é um mecanismo permanente de transferência de riqueza produzida pelo povo para a classe capitalista” (TOUSSAINT, 2015, n.p)

O sistema da dívida se justifica fundamentalmente pelo ímpeto de poder e controle dos grupos humanos sobre outros grupos humanos, o que não é explicado estritamente pelo direito ou pela economia, e é por isso que é necessário envolver as relações de poder de Foucault. A transferência que se dá como crédito da dívida é por causa e para causa do poder, o poder dos credores sobre os devedores.

El sistema de la deuda es un viejísima formula usada desde antiguo por los usureros que permite que aunque las obligaciones se paguen, la deuda continúe indefinidamente ya que el deudor nunca puede salirse del esquema, porque de tal forma escaparía al control que siempre quiere ejercer el acreedor. (GAONA, 2013, p. 333)

A relação de poder fundamental no sistema da dívida ocorre entre os credores, devedores e intermediadores. O que é transferido é o controle da dimensão pública do Estado da sociedade devedora para os bancos credores. Os instrumentos de coação do Estado, como impostos e a polícia, são condicionados a agir para atender a estabilidade do sistema. Sobre os meios de pagamento, tem-se a renda, o patrimônio e poder decisório

do Estado. A renda é representada pela arrecadação do Estado, formada sobretudo pelos impostos pagos pelo cidadão comum assalariado. O patrimônio é representado pelos bens em tutela do Estado, com destaque para os recursos naturais: águas, terras, fauna, flora e as jazidas. O poder decisório do Estado refere-se ao controle do Estado, do aparato estatal, refere-se ao direito de usufruir do que as políticas públicas podem proporcionar.

O sistema da dívida será analisado com base na experiência brasileira. Ele é arquitetado para operar internacionalmente, o que ocorre devido ao sistema financeiro ser internacional. Este mesmo sistema financeiro é regulado não por um Estado internacional, mas por instituições que são dotadas de fé pública pelos Estados nacionais, como o Banco de Compensações Internacionais (BIS), O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

O sistema tem como eixo central o binômio endividamento-pagamento. Este binômio se manifesta de diferentes formas nas redes de relações entre as instituições públicas e privadas, entre políticas públicas, entre demandas da população, entre narrativas, entre disputa de ideias. É um binômio presente em toda a complexa realidade a qual o sistema da dívida está inserido. Iremos analisar os detalhes do sistema da dívida através de três categorias da teoria geral dos sistemas: input, throughput e output. Input é a entrada de insumos no sistema para serem processados (throughput) e convertidos em produtos (outputs) que satisfaçam e que estejam de acordo com os objetivos do sistema. A dinâmica input-throughput-output do sistema da dívida é não linear, quer dizer, pode haver participação de instituições em mais de uma etapa, inclusive nas três, sobretudo as instituições da tecnocracia financeira, porque fornecem as bases intelectuais para as ações políticas e institucionais do sistema.

### **5.a. Input — endividamento**

O input do sistema se refere ao *endividamento*, e está a cargo do Banco Central com sua política monetária. Os recursos produtivos, os bens e os serviços expressam seu valor econômico através dos preços de mercado, em que a unidade de conta que permite a mensuração e a troca mercantil é a moeda. A moeda possui três funções básicas: unidade de conta, reserva de valor e meio de troca. No entanto, a moeda não se resume a suas funções básicas, a moeda é antes de tudo uma instituição. Os agentes econômicos são coagidos a aceitar e utilizar a moeda emitida pelo Estado nas transações econômicas

estabelecidas nos limites das fronteiras nacionais. A moeda emitida pelo Estado é instituída por força de lei — moeda de curso forçado.

A moeda é fenômeno social regulado pelo direito. A institucionalização das relações monetárias entre indivíduos e a designação da unidade monetária pelo Estado soberano são criações do sistema jurídico. Portanto, pode-se afirmar que a moeda é uma construção propriamente jurídica (CORTEZ, 2004, p. 107). A moeda é um sistema de regras (AGLIETTA, 1991). (DURAN, 2012, p.38)

Deste modo, a moeda carrega em si um poder estatal que garante (e coage) sua circulação no mercado nacional e seu intercâmbio internacional. Sem essa soberania estatal, a moeda carece de coesão e aceitação formal. O direito, enquanto instrumento legitimador do poder por seu mecanismo de institucionalização, tem, portanto, papel fundamental no sistema financeiro. O Sistema Financeiro Nacional (SFN) possui órgãos normativos, supervisores e operadores<sup>4</sup>. O Conselho Monetário Nacional (CMN) apresenta-se como um órgão normativo, determinando as regras e normas que regulam os mercados monetário, de crédito, de capitais e de câmbio. O Banco Central, ao lado da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), faz parte dos órgãos supervisores, que executam as diretrizes de política monetária regulamentadas no âmbito do CVM. Dos órgãos executores fazem parte as cooperativas de crédito, os bancos, as bolsas de valores, etc. O CMN foi criado em 1964 pela Lei nº 4.565, e tem sua composição atual definida pelo Art. 8º, Lei n. 9.069 de 1995 (alterado pela Lei n. 13.844 de 2019):

8º O Conselho Monetário Nacional, criado pela [Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964](#), passa a ser integrado pelos seguintes membros: I - Ministro de Estado da Economia, que o presidirá; II - Presidente do Banco Central do Brasil; e III - Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia. (BRASIL, 1964, Art. 8º)

Esses três cargos têm concentrado um poder decisivo na construção do contexto objetivo da sociedade brasileira, uma vez que possuem poder decisório quanto à política do dinheiro e do crédito do país. Sua decisão e não decisão implicam em efeitos estendidos por um raio de influência nacional. Sobre a política monetária, o CMN tem a competência de definir a meta de inflação, sob recomendação do Presidente do Ministério da Economia, conforme o Art. 1º, § 2º, Decreto nº 3.088 de 1999: “As metas e os respectivos

---

4 Ver estrutura do SFN no site do BCB: <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp?frame=1>. Acesso em: 11 de setembro de 2020.

intervalos de tolerância serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda (...)"'. O Ministro de Estado da Fazenda é o atual Ministro de Estado e Economia, cargo instituído pela Lei nº 13.844 de 2019. Ela também substituiu o Ministro do Planejamento pelo Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia na composição do CMN (o Ministério do Planejamento foi extinto).

O Banco Central é dotado de atribuições jurídicas próprias de suas competências monetárias, com todo um arcabouço técnico-jurídico que lhe dá poder executor da política monetária. Não são funções meramente técnico-econômicas, como se costuma vislumbrar preliminarmente. Ademais, o Banco Central atua dentro de um contexto monetário internacional, dado o processo de globalização financeira. Dessa forma, o BCB observa recomendações de instituições supranacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês), este último sendo considerado o "banco central dos bancos centrais". Importante notar que a racionalidade do sistema monetária internacional tem profunda influência no ordenamento jurídico nacional.

Em matéria financeira, se produzem diferentes tipos de normas, carentes de força vinculante, ainda que não de certos efeitos jurídicos, as quais se conhecem pelo termo inglês *soft law*. São distintos instrumentos quase judiciais que não têm força jurídica obrigatória, como ocorre com a força vinculante do direito tradicional (*hard law*). (SHAPOVALOV, 2015, p.181)

No mesmo sentido, argumenta Camila Villard Duran:

(...) o direito não é somente legislação. A juridicidade pode estar presente em regras mais soft. A dinâmica da legalidade e do discurso jurídico ultrapassa o mero raciocínio sobre o direito posto pela legislação, confeccionada pelo Poder Legislativo. (DURAN, 2012, p. 42)

Este poder legislativo exercido por *soft law* pelas instituições supranacionais do sistema monetário internacional tem relevância especial para um banco central como o brasileiro, que não emite moeda de aceitação internacional, como o Dólar, o Euro e o Yuan (moeda chinesa). Deste modo, apesar da soberania monetária formal, as autoridades

monetárias brasileiras<sup>5</sup> devem considerar a movimentação monetária internacional com mais atenção na formulação de sua política monetária. A política monetária brasileira se apresenta como um conjunto de competências e instrumentos normativos dos quais dispõe a autoridade monetária para controle da liquidez da economia nacional.

O controle da inflação<sup>6</sup> é uma reivindicação constante do mercado financeiro, e *para alcançar esse objetivo, o BC utiliza a política monetária, política que se refere às ações do BC que visam afetar o custo do dinheiro (taxas de juros) e a quantidade de dinheiro (condições de liquidez) na economia*<sup>7</sup>. A política monetária do BCB tem por base a teoria monetarista, adepta da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM)<sup>8</sup>. O aumento nos preços, segundo a TQM, ocorre devido ao desequilíbrio entre oferta e demanda por moeda. Assimilar a relação *oferta, procura e preços* é necessário para entender toda a lógica por trás das operações do Banco Central do Brasil, porque ele enxerga dinheiro e crédito exclusivamente como mercadorias. Essa relação explica o porquê de o dinheiro em excesso causar aumento dos preços — a disponibilidade excessiva de um bem ocasiona a perda de seu valor. Logo, por estar excessivamente disponível, o dinheiro se desvaloriza, isto é, perde poder de compra, e, com efeito, os preços sobem.

A autoridade monetária, ao normatizar e executar a política monetária, atua no sentido do combate à inflação, diagnosticando a emissão de moeda como a grande responsável pelo aumento inflacionário. No Brasil, a prioridade da política monetária, dada a necessidade de controle da inflação, ganhou *status* de política de Estado em 1999, sob o Decreto nº 3.088. Em seu Art. 1º diz: Fica estabelecida, como diretriz para fixação do regime de política monetária, a sistemática de "metas para a inflação". A política monetária integra o chamado tripé macroeconômico, ao lado da política cambial e da política fiscal. Estes são os três eixos que formam a política econômica do Brasil. O objetivo da política monetária é previsto nos dois primeiros incisos do Artigo 3º, Lei nº 4.565 de 1964:

---

5 O Conselho Monetário Nacional (CMN) é um órgão colegiado, presidido pelo Ministério da Economia, tendo no Banco Central do Brasil (BCB) uma organização executora da política monetária.

6 De acordo com Banco Central do Brasil, a inflação é o aumento dos preços de bens e serviços, sendo medida pelos índices de preços. A inflação reduz o poder de compra da moeda. Ver em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/oqueinflacao>. Acesso em 16 de junho de 2020.

7 Ver em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

8 Segundo Sayad (2015, n.p.), a teoria monetarista possui uma concepção do “dinheiro como mercadoria [que] equivale a visão da teoria quantitativa da moeda. O preço da moeda, ou o nível geral de preços, depende da quantidade de dinheiro em relação a quantidade de bens produzidos.”

Art. 3º A política do Conselho Monetário Nacional objetivará: I - Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento; II - Regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais; (BRASIL, 1964)

O monetarismo entende a disponibilidade de dinheiro e de crédito como um fator decisivo do aumento da inflação. Nesse sentido, o dinheiro e o crédito disponíveis ao público em abundância inflacionariam o mercado de consumo. A forma para se fazer retroceder a inflação, segundo esta teoria, seria tornar o dinheiro mais escasso, aumentando seu preço. Sendo a taxa de juros o preço do dinheiro e do crédito, será ela o principal instrumento utilizado pelo BCB para perseguir a meta de inflação. Por conseguinte, a autoridade monetária aumentará o preço do crédito (taxa de juros) de modo a reduzir sua demanda. Se há menos pessoas — físicas e jurídicas — demandando crédito, seu preço diminuirá, ou seja, a inflação diminuirá. Nesse caso, existe menor demanda por moeda, daí a queda no seu preço (inflação). A taxa de juros influencia o investimento produtivo e o consumo, pois ambos dependem do crédito. Deste modo, taxas de juros maiores desestimulam o consumo e o investimento produtivo, reduzindo a demanda por moeda (motivo transação, ou seja, para compra de bens e serviços). Importante lembrar da equação da renda:  $Y = C + I + G + (X - M)$ . Note que ao contrair o consumo e o investimento produtivo, também existe uma tendência à queda na renda e no produto. Daí o potencial recessivo de uma política de juros altos. O BCB entende que a inflação é uma inflação de demanda. Sim, pode-se concluir que o diagnóstico é de uma inflação de demanda, que pode ser administrada via controle do consumo das famílias (C), investimento produtivo (I) e via controle dos gastos do governo (G). Com essas três variáveis da equação em contenção, resta ao comércio exterior o papel de reestruturar a renda e o produto. Daí a necessidade de superávits comerciais (exportações > importações). Contudo, há que se notar que o câmbio desvalorizado estimula exportações, mas também encarece importações, podendo gerar uma inflação de oferta via aumento nos custos de insumos e fatores de produção importados.

Deste modo, a primeira etapa da política monetária voltada para a meta de inflação é a definição da meta pelo CMN; a segunda etapa é a execução dos meios necessários para o alcance da meta. O principal meio de execução é a taxa de juros. Essa execução

será feita pelo BCB a partir de seu órgão colegiado chamado Comitê de Política Monetária (Copom) — criado em 1996 —, conforme o Art. 1º, Circular nº 3.868 de 2017:

Art. 1º O Comitê de Política Monetária (Copom), constituído no âmbito do Banco Central do Brasil, tem como competências definir a meta da Taxa Selic e divulgar o Relatório de Inflação a que se refere o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999.

A taxa de juros será estabelecida de acordo com a meta de inflação, por meio de voto do colegiado do Copom, formado pelo Presidente do Banco Central e seus Diretores, conforme o Art. 2º, Circular nº 3.868 de 2017. Como indicamos anteriormente, o eixo *meta de inflação-taxa de juros* compõe a diretriz da política monetária brasileira. O CMN e o BCB são órgãos da Administração Pública Federal, motivo pelo qual sua política econômica deve ser vinculada pelo disposto no Art.170 da Constituição, que diz:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988)

É interessante notar que o Constituinte de 1988 não elencou expressamente a meta de inflação como princípio do Art.170, embora seja este o resumo da política monetária. Sayad (2015) explica que, além do lado real da economia capitalista, há o lado abstrato, que pertence ao mundo imaginário dos símbolos, signos e mitos e que comanda o mundo real. Esta é a face monetária do sistema econômico. A inflação sob controle é de interesse público, desde que sua meta seja perseguida para viabilizar a concretização dos objetivos estruturantes da Constituição de 1988. Uma variável contábil e abstrata (inflação) não pode estar descolada das variáveis que compõem a realidade material, onde os indivíduos da sociedade estão presentes.

(...) é de se assinalar que uma política de estabilidade monetária fundada na prática de juros bancários extorsivos e na sobrevalorização do câmbio, pode-

se revelar, de modo geral, incompatível com os fundamentos constitucionais de toda a ordem econômica, quais sejam a valorização do trabalho humano e a exigência de se assegurar a todos existência digna (art. 170, caput), e, bem assim, com o princípio da busca do pleno emprego (art. 170 - VIII). (COMPARATO, 1997, p.46)

No contexto do sistema da dívida, a política monetária brasileira persegue uma meta de inflação com esforço desproporcional, não razoável, se comparado à busca da meta de pleno emprego ou valorização do trabalho humano. Assim, a política monetária do BC compromete a existência digna de muitos brasileiros, já que o preço da busca da meta de inflação é o endividamento sistêmico do Estado — uma das dívidas mais caras do mundo.

Se enfatizam o efeito redistributivo positivo do fim da inflação, não mencionam a concentração de renda e riqueza resultante do caminho técnico e político perseguido pela estabilização monetária desde 1994 e nem abordam outra regulação do SFN mais favorável ao desenvolvimento e à redução das desigualdades. (IANONI, 2010, p.179-180)

Além disso, o sistema de metas de inflação e o controle fiscal podem ser eficazes para controlar uma inflação de demanda, ao agir sobre o consumo das famílias (C), o investimento produtivo (I) e os gastos do governo (G), mas não possui a mesma eficácia para combater uma inflação de custos gerada por uma desvalorização cambial, por exemplo. Equação da renda:  $Y = C + I + G + (X - M)$ . Os cepalinos chamavam atenção para o caráter estrutural da inflação latino-americana. A deterioração nos termos de intercâmbio (preços dos bens importados subiriam mais rapidamente que os preços dos bens exportados) faria com que os governos latino-americanos tivessem que desvalorizar constantemente o câmbio para estimular as exportações, para fazer frente às crescentes necessidades de bens importados (para a industrialização, aqui apenas até a década de 1970), gerando um balanço comercial  $(X - M)$  favorável, com  $X > M$  em volume. Contudo, a desvalorização cambial encarece bens importados, muitos deles ingressam na cadeia produtiva nacional como insumos ou bens de capital, aumentando os custos produtivos das empresas instaladas em território nacional. Quando esses custos maiores se transferem para o preço final de produtos considerados nos indicadores de inflação, temos uma inflação gerada pelo lado da oferta.

Uma nova modalidade de controle inflacionário é o depósito remunerado voluntário. Nela o BC recolhe os depósitos do caixa dos bancos, semelhante ao depósito compulsório. Porém, este depósito remunerado voluntário é aquele remanescente do recolhimento compulsório. Segundo Fattorelli (2020), o Banco Central retém em depósito o dinheiro dos bancos e lhes paga juros em cima do montante depositado. O valor em depósito chegou a R\$ 1,7 trilhão em setembro de 2020, isto é, 24% do PIB<sup>9</sup>. Os juros que incidem sobre esta cifra trilionária custaram cerca de R\$ 1 trilhão entre 2009 e 2018. Durante esse período, este instrumento de política monetária operou sem regulamentação, sendo regulado somente em 2021 com a Lei 14.185.

(...) é certo que a delegação envolvida na representação política não é absoluta; não se trata de um 'cheque em branco' que admite qualquer tipo de decisão ou conduta por parte do representante. Nesse sentido, a liberdade do titular de um mandato político simplesmente não justifica ou autoriza decisões idiossincráticas, comprovadamente ineficientes ou simplesmente sem sentido. (BARCELLOS, 2005, p.92)

Analisar o sistema da dívida requer um desapego a visão de mundo formalista, e dar mais atenção as relações de poder presentes no mundo material. A primazia da substância sobre a forma é um desafio no mundo jurídico, por isso destacamos que o direito não está alheio a contribuir na legitimação técnica do sistema da dívida, devido sua capacidade de institucionalização das relações sociais, políticas e financeiras — fundamentalmente relações de poder.

### **5.b. Throughput — geração de riqueza socialmente produzida**

Uma vez endividado, o país organizado sob a forma de sistema da dívida processará essa informação através da arrecadação de riqueza socialmente produzida. Assim, o Estado recolhe tributos com os quais formará a receita pública que financiará as demandas do sistema — pagar prioritariamente a dívida é a grande demanda para manter a estabilidade do sistema. Os impostos são os que têm mais peso na arrecadação e são pagos pela sociedade (contribuintes).

Quem ganha até um salário mínimo tem carga tributária real de 37% em sua renda, quem tem salário de R\$ 6 mil é onerado com 23% de carga tributária real, e quem ganha

---

<sup>9</sup> Vem em: <https://auditoriacidada.org.br/nota-publica-contr-o-pl-3-877-2020-e-a-autonomia-do-banco-central-2/>. Acesso em: 16 de julho de 2022.

R\$ 22 mil de salário vê sobre sua renda 17% de carga tributária real. O primeiro grupo trabalha 153 dias para pagar seus tributos, o segundo 115 dias, e o terceiro 106 dias<sup>10</sup>. Nota-se que quanto menor a renda, maior o ônus tributário em cima desse rendimento. Essa característica do sistema tributário é conhecida como regressividade: quem ganha menos, paga proporcionalmente mais.

Os contribuintes de menor renda são onerados através dos impostos indiretos contidos nos preços dos produtos e serviços consumidos: supermercado, energia elétrica, telefonia. A maior parte da remuneração dos trabalhadores das camadas de baixo da pirâmide socioeconômica se destina ao consumo de bens essenciais, sobretudo alimentação, transporte e outras despesas de custo. Neles, o preço será majorado significativamente com a adição de tributos como ICMS (o principal), IPI, ISS, PIS e COFINS. Por exemplo, um produto cujo preço antes dos tributos seja de R\$ 100,00, se o ICMS for 18%, que é sua alíquota mais geral, o acréscimo devido ao ICMS, PIS e COFINS eleva o preço final para R\$ 137,46. O ICMS é responsável por 2/3 desse acréscimo<sup>11</sup>.

Os tributos que incidem sobre o consumo são traduzidos nos preços; são indiretos porque independem da renda do contribuinte, o contribuinte é indeterminado, os impostos serão pagos por quem se propõe a consumir. Certamente o consumo da cesta básica — e seus tributos incidentes — comprometerá mais a renda do trabalhador assalariado do que a renda de um executivo de uma grande empresa.

Nesse sentido, Gobetti e Orair (2016) coletaram dados da Receita Federal sobre a arrecadação do Imposto de Renda (IR) no período de 2008 a 2014, que permitiu a classificação dos contribuintes em um modelo piramidal. A base da pirâmide é composta por sujeitos com renda de até 3,5 salários mínimos, que em decorrência deste teto salarial estão isentos de pagar o IR — por outro lado, esse é o contribuinte que mais tem a renda comprometida pelos impostos sobre o consumo.

A parte intermediária da pirâmide é o segmento que começa a pagar o IR e tem 10,2% de sua renda comprometida por este imposto. Aqui está a chamada classe média, que critica veementemente a carga tributária que lhe é imposta em comparação com os

---

<sup>10</sup> Carta Capital (12/02/2014, p.21 e ss)

<sup>11</sup> Ibidem

retornos em serviços do Estado. A classe média acaba encontrando saídas privadas para serviços de baixa qualidade providos de forma pública, como educação, saúde, transporte e até justiça. Isso aumenta o “imposto”, enquanto parcela que reduz a renda disponível (renda individual menos impostos:  $Y_d = Y - t$ ) pago pela classe média e, conseqüentemente, gerando uma forte oposição a qualquer tentativa de aumento da carga tributária.

A análise do sistema da dívida nos leva a considerar a crítica da classe média com ressalvas, porque os ‘‘culpados’’ do modelo tributário defasado, quais sejam, a corrupção parlamentar e os gastos do governo em políticas sociais, não constituem nem os únicos e nem os maiores elementos dessa defasagem. A injustiça tributária é sistêmica, e não se limita a desonestidade parlamentar ou gastos do governo em política sociais. Aliás, mesmo dentro do setor intermediário desta pirâmide tributária a injustiça é flagrante. A alíquota do IR para este setor é 27,5%. Se o contribuinte ganha R\$ 5 mil, R\$ 50 mil ou R\$ 500 mil pagará os mesmos 27,5% de IR. Para o setor intermediário da pirâmide socioeconômica brasileira também se estende a carência de isonomia nas relações materiais entre seus subgrupos.

Em cima do setor intermediário está o topo da pirâmide. Segundo os pesquisadores, este pequeno segmento é formado por 0,05% da população economicamente ativa. São 71.440 pessoas, cada uma com rendimento acima de R\$ 1,3 milhões. É um topo que soma R\$ 298 bilhões em renda. É 14% da renda total do País em menos de 1% da população economicamente ativa. Seu patrimônio acumulado é de R\$ 1,2 trilhões — 22% da riqueza declarada em bens e ativos financeiros no país.

Neste topo, a carga real de IR é de 2,6%. A renda dos mais ricos é blindada de impostos fortemente desde 1995, quando entrou em vigor a Lei n. 9.249, que deu isenção de pagamento de imposto de renda para a pessoa do socio da companhia, sob a justificativa de que recolher IR da companhia e dos sócios seria bitributação. Tanto a pessoa da companhia quanto a pessoa do socio têm personalidade jurídica própria, têm existência independente uma da outra, sendo cada uma delas sujeito de direitos e deveres. A responsabilidade dos sócios é limitada ao *quantum* de ações que cada um tem. Do outro lado da responsabilidade das pessoas dos sócios, há a responsabilidade ilimitada da pessoa da companhia. São dois entes jurídicos distintos, o que permite não confundir as

obrigações de um com as obrigações do outro. O pagamento do IR por uma não obsta a cobrança do mesmo imposto sobre a outra.

A obtenção de renda da pessoa da sociedade constitui um fator gerador, tanto quanto a obtenção de renda da pessoa dos sócios constitui outro fato gerador, pois são dois diferentes sujeitos de direitos, ambos com autonomia patrimonial, ambos vinculados juridicamente pelo Estatuto Social onde os direitos e deveres de ambos serão definidos. São pessoas diferentes, cada uma potencialmente sujeita a gerar fato tributável. No mundo todo, somente Brasil e Estônia abrem mão de taxar lucros e dividendos dos acionistas das grandes companhias do mercado financeiro<sup>12</sup>. Assim, o sistema tributário, que deveria agir de modo a compensar a concentração de renda e patrimônio do Brasil, age no sentido exatamente oposto, agudizando a concentração em benefício dos oligopólios do mercado financeiro.

A Lei n. 9.249/1995 é um grande benefício para os operadores do capital, uma vez que a renda dos mais ricos não é contabilizado em salário, e sim em lucros e dividendos — ganhos de capital. Quanto mais ricos, maiores os lucros e dividendos, maiores as proteções tributárias. O potencial arrecadatório da taxaço de lucros e dividendos das pessoas jurídicas anualmente é de R\$ 35 bilhões com uma alíquota de 10%<sup>13</sup>. Uma quantia muito bem-vinda ao orçamento da educação de base e a educação universitária, por exemplo.

Este sobrepeso dos impostos sobre a sociedade também é gerado pela compensação de não se tributar os capitais evadidos para paraísos fiscais. Os paraísos fiscais têm uma ligação umbilical com o sistema da dívida, e cumprem a função de conservar e, portanto, maximizar, os lucros em cima da dívida e dos demais mecanismos dos quais dispõem os bancos no processo de acumulação do capital. A ideia geral que embasa os paraísos fiscais é: uma jurisdição cujo sistema tributário tem leis brandas em relação a alíquotas e vantagens fiscais, seja para pessoa física, seja para pessoa jurídica, ainda que tais pessoas não pratiquem ali qualquer atividade econômica. Porém, a característica mais importante destas jurisdições é o rigoroso sigilo bancário em torno da

---

<sup>12</sup> Em 2021, entrou em tramitação o Projeto de Lei 307/2021, do Deputado José Nelto (Pode-Go), que regulamenta a cobrança de imposto sobre lucros e dividendos distribuídos pelas companhias.

<sup>13</sup> Ver em: <https://www.camara.leg.br/noticias/730750-projeto-estabelece-cobranca-de-imposto-de-renda-sobre-lucros-e-dividendos/>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

titularidade das contas que guardam o dinheiro de seus clientes, o que garante anonimato e segurança para essas pessoas.

Os paraísos fiscais, com seus emaranhados de escritórios de advocacia, contabilidade, de instituições financeiras — como os bancos que irão fornecer as contas de depósito —, atraem vultosas quantias dos residentes de outros estados nacionais; no caso do Brasil, uma vez que deixa de arrecadar tais quantias, compensa esta perda concentrando a arrecadação em cima das camadas mais vulneráveis financeiramente, que não têm acesso aos serviços dos paraísos fiscais. Logo, além do já injusto modelo de tributação regressiva no Brasil, ainda há uma sobretaxa decorrente de compensação pela renda e riqueza evadidas para paraísos fiscais. Segundo a organização de combate a evasão fiscal, Tax Justice Network, o volume de recursos mantidos nesses bunkers financeiros é de US\$ 21 a US\$ 32 trilhões. É 1/3 do PIB mundial. Menos de 100 mil pessoas no mundo acumulam cerca de US\$ 9.8 trilhões em ativos offshore. E o Brasil ocupa a 4ª posição no ranking de países que mais remetem recursos para paraísos fiscais<sup>14</sup>. Esta é a etapa de arrecadação de riqueza socialmente produzida, que envolve força de trabalho e tributação.

### **5.c. Output — pagamento**

Depois que a dívida é absorvida e a riqueza socialmente produzida é arrecada, será a hora de pagá-la. O pagamento é produto do processamento da dívida. A dívida é paga através da transferência de impostos (renda), privatizações (patrimônio) e perda de direitos dos devedores, fortalecendo a posição dos credores na correlação de forças em torno da dívida pública. O pagamento financeiro é realizado através da política fiscal. Em tese, a política fiscal atua de forma a expandir ou restringir o crescimento econômico, dependendo das avaliações das autoridades macroeconômicas. Um crescimento econômico muito acelerado pode inflacionar os preços do mercado e, portanto, gerar instabilidade econômica. Dessa forma, para desacelerar o crescimento e mantê-lo em um nível seguro, a política fiscal deverá atuar de forma anticíclica, ou seja, restritiva, aumentando os impostos e reduzindo os gastos públicos.

---

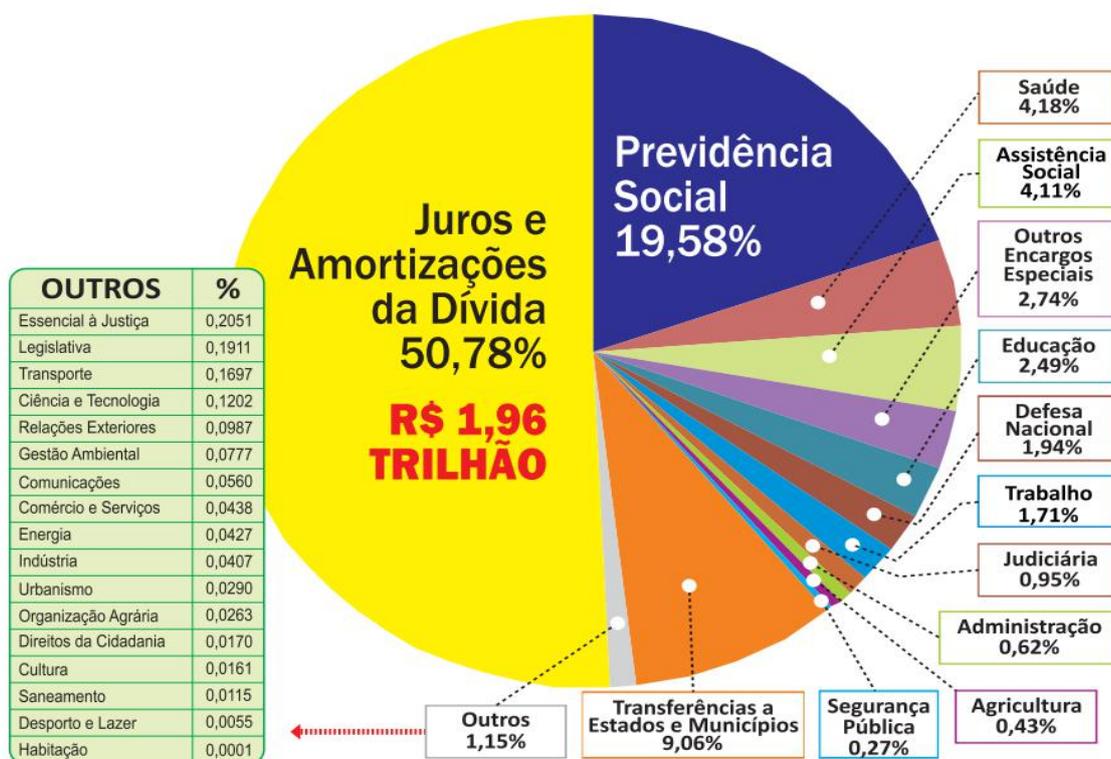
<sup>14</sup> Ver em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120722\\_ricos\\_evasao\\_rp](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120722_ricos_evasao_rp). Acesso em: 30 de outubro de 2022.

Se, ao contrário, a atividade econômica estiver desacelerada ou estagnada, a política fiscal deverá atuar também de forma anticíclica, o que nesse caso seria uma política fiscal expansiva, reduzindo os impostos e efetuando mais gastos na economia a fim de fazê-la girar. Já uma atuação pró-cíclica da política fiscal é uma atuação a favor do ciclo, ou seja, uma atuação restritiva, aumentando impostos e reduzindo gastos quando a economia já está com crescimento restrito; e atuar de forma expansiva, com redução de impostos e aumento nos gastos, quando a atividade econômica já está em expansão.

Logo, do ponto de vista liberal, uma política fiscal cíclica pode interferir no nível geral de preços, causando inflação e comprometendo o papel da política monetária. Assim, a política fiscal deve ter uma atuação neutra sobre os preços do mercado, seguindo aquilo que lhe atribui a regra do tripé macroeconômico: a solvência da dívida pública; da mesma forma que a política monetária deve ter como objetivo central a meta de inflação, tanto quanto a política cambial flutuante deve ter como primazia a estabilidade do Real no mercado de câmbio.

Esta política é elaborada e executada pelo Ministério da Economia, e seu norte é o chamado superávit primário. Se faltam recursos, tem-se um déficit, se sobram, tem-se um superávit, então, seguindo a diretriz do tripé macroeconômico, o Ministério da Economia deverá buscar superávit ao descontar as despesas públicas primárias da Receita gerada da arrecadação tributária e não tributária. O que sobra da Receita após ter-se efetuado os gastos primários é chamado superávit primário. Este superávit serve para pagar a dívida pública. Dessa forma, a maior parte do orçamento público, formado por arrecadação de impostos, emissão de novos títulos, receita de privatizações, receita de serviços e investimentos do Estado, sofre desvio dos cofres públicos para o caixa dos grandes bancos credores, chegando a mais de 50% em 2021, conforme estudo feito pelo movimento social Auditoria Cidadã da Dívida.

## Orçamento Federal Executado (pago) em 2021 = R\$ 3,861 Trilhões

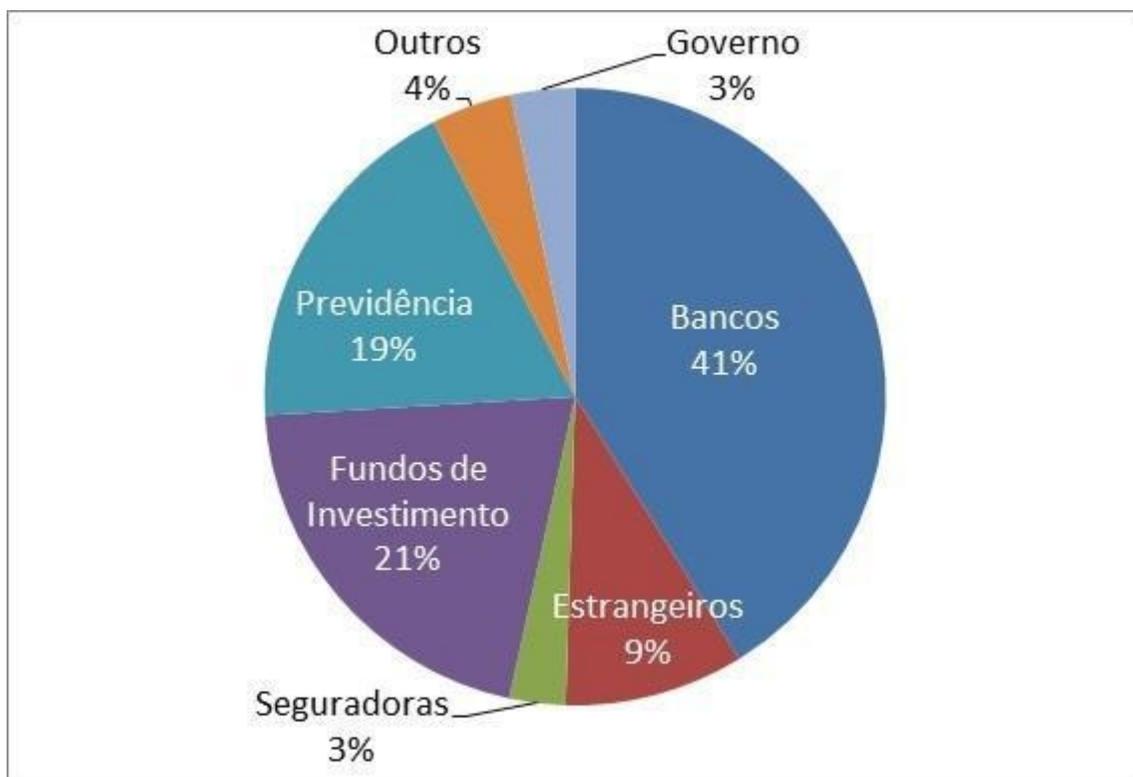


Fonte: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)  
 Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em 2/2/2022. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função "Encargos Especiais", que foi desmembrada em "Juros e Amortizações da Dívida" (GND 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), e "Outros Encargos Especiais" (restante da função, composta por gastos com cumprimento de Sentenças Judiciais e outros gastos).

Figura 3 — Gráfico de pizza: orçamento público. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Segundo Gaona (2013), a dívida pública não foi feita para ser quitada, porque ela garante aos credores usufruir de uma condição dominante na relação de poder com os devedores, por isso não é interessante para os credores que o Estado seja independente de seu financiamento, pois assim consolidam-se na posição de usuários, ganhando nas condições de titulares de direitos sobre os títulos públicos que rendem juros e superavit primário. Esta relação de dívida é uma relação de poder. Assim, no período de 1995 a 2014, foram pagos cerca de R\$ 1 trilhão em superavit primário aos bancos, porém, ao invés de diminuir, a dívida interna — contabilizada em reais — pulou de R\$ 85 bilhões para R\$ 4 trilhões no mesmo período (ÁVILA, 2020), e atualmente está cotada em mais de R\$ 7,3 trilhões. Com dados de fevereiro de 2018, os títulos da dívida têm a seguinte distribuição:

Figura 4 — Perfil dos credores da dívida pública brasileira. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.



15

Este avanço implacável do direito dos credores sobre o orçamento — limitado que é — torna o financiamento público e o Estado democrático de direito insustentáveis, a tal ponto que foi necessário escolher entre a continuidade religiosa do pagamento da dívida e os gastos de interesse público, motivo pelo qual houve importantes medidas dos credores contra os devedores na Constituição. Por exemplo, Emenda Constitucional n. 95/2016 — que congela os gastos sociais por até 20 anos — aprovada no fim de 2016 e que suscitou uma onda de protestos de estudantes em forma de ocupações de escolas e universidades por todo o país. Segundo a exposição de motivo da então PEC, era "necessário estabilizar o crescimento da despesa primária como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição"<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ver em: [https://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id\\_article=17875](https://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=17875). Fonte: [http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/649908/Anexo\\_RMD\\_Fev\\_18.zip/a07149f9-370a-410b-8542-f72056af33dd](http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/649908/Anexo_RMD_Fev_18.zip/a07149f9-370a-410b-8542-f72056af33dd). Acesso em: 15 de julho de 2022.

<sup>16</sup> Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm). Acesso em: 15 de julho de 2022.

Segundo o discurso oficial, o Estado inevitavelmente ficaria numa situação de insolvência diante de seus credores caso não ajustasse suas contas. Nos governos anteriores — do Partido dos Trabalhadores —, disseram, houve muitos gastos irresponsáveis, o orçamento estava danificado e uma crise econômica fora gerada. Um ajuste fiscal precisava ser feito para que o Brasil recuperasse a confiança de seus credores. Daí a necessidade de proteção ao superávit primário. Ora, se o superávit primário é a diferença entre a receita arrecadada e os gastos primários, é compreensível o porquê do interesse dos credores em que o Estado gaste o menos possível da receita, pois assim terá mais superávit.

Mas o sistema da dívida não está atrelado a um governo em particular e muito menos a um partido político, e sim a uma estrutura de Estado e de sociedade. Por isso, ainda no governo de Dilma Rousseff, além da imposição do superávit primário, houve também a Desvinculação das Receitas da União (DRU) para atender aos grandes credores da dívida. Por meio da PEC 87/2015, posterior EC 93/2016, 30% da Receita da União será desviada para os serviços da dívida até 2023, o que aumenta a confiança dos grandes credores na solvência do país.

Portanto, neste sistema, a dívida pública ajuda a entender o porquê de o Brasil ser a 13<sup>a</sup> maior economia do mundo (depois de já ter ocupado a 6<sup>a</sup> posição), um país riquíssimo em recurso hídricos, em recursos minerais, em alimentos, com a disponibilidade de todas as matrizes energéticas, e na contramão disso tudo ser apenas o 79<sup>o</sup> colocado no ranking da Organização das Nações Unidas para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que leva em consideração não o PIB pura e simplesmente, mas critérios indicadores da educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

## **6. SISTEMA TOTAL E SISTEMAS PARCIAIS DA DÍVIDA**

A aplicação do pensamento sistêmico de Luhmann na teoria do sistema da dívida facilita a compreensão deste sistema porque permite visualizá-lo — literalmente. A ambição de Niklas Luhmann foi elaborar categorias sistêmicas para descrever todo e qualquer sistema social. A teoria do sistema da dívida é uma teoria funcional, e os padrões de funcionamento descritos por seus principais autores nos revelam um sistema complexo, uma verdadeira rede de relações entre instituições e políticas públicas. O

sistema da dívida é o resultado da crescente influência da financeirização na administração pública e nas políticas de Estado. O binômio endividamento-pagamento mesmo é uma política de Estado quando este é estruturado sob a forma de sistema da dívida.

Na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, a comunicação é o elemento celular do corpo social, isto é, a comunicação é elemento fundamental da sociedade. Sem comunicação não há sociedade, e a comunicação não existe fora da sociedade. O sistema da dívida existe porque a sociedade existe, e nesta sociedade organizada sob a forma deste sistema, as relações de poder são o elemento fundamental. Segundo Foucault, o poder não é um objeto que se possa ter, e sim uma condição a ser exercida. O poder se materializa quando ele é exercido, e esse exercício acontece em uma relação — uma relação de poder. A comunicação é uma relação, e é também o elemento autopoietico dos sistemas sociais de Luhmann. A sociedade, segundo o cientista alemão, é o resultado das permanentes interações sociais na forma de comunicação. Já o sistema da dívida, segundo seus principais teóricos, é o resultado das permanentes relações de poder entre os grandes grupos do mercado financeiro, os agentes do Estado capturados por estes grupos, e a sociedade, composta pelo devedor comum. As relações entre estes atores sociais no sistema da dívida são relações de poder, e acrescentando Luhmann nesta ideia, temos que as relações entre estes atores sociais tomam a forma de relações de comunicação de poder. Este é o elemento autopoietico do sistema da dívida.

Segundo Luhmann, quando os sistemas sociais ficam demasiado complexos, quando todos os seus elementos recursivos já não podem se comunicar simultaneamente, quando o sistema precisa escolher entre uma variedade de possíveis decisões e consequências, o sistema se subdivide através de um processo de *diferenciação sistêmica*. Assim, o sistema da dívida total (ver figura 2), ao passar pelo processo de diferenciação, toma a seguinte forma:

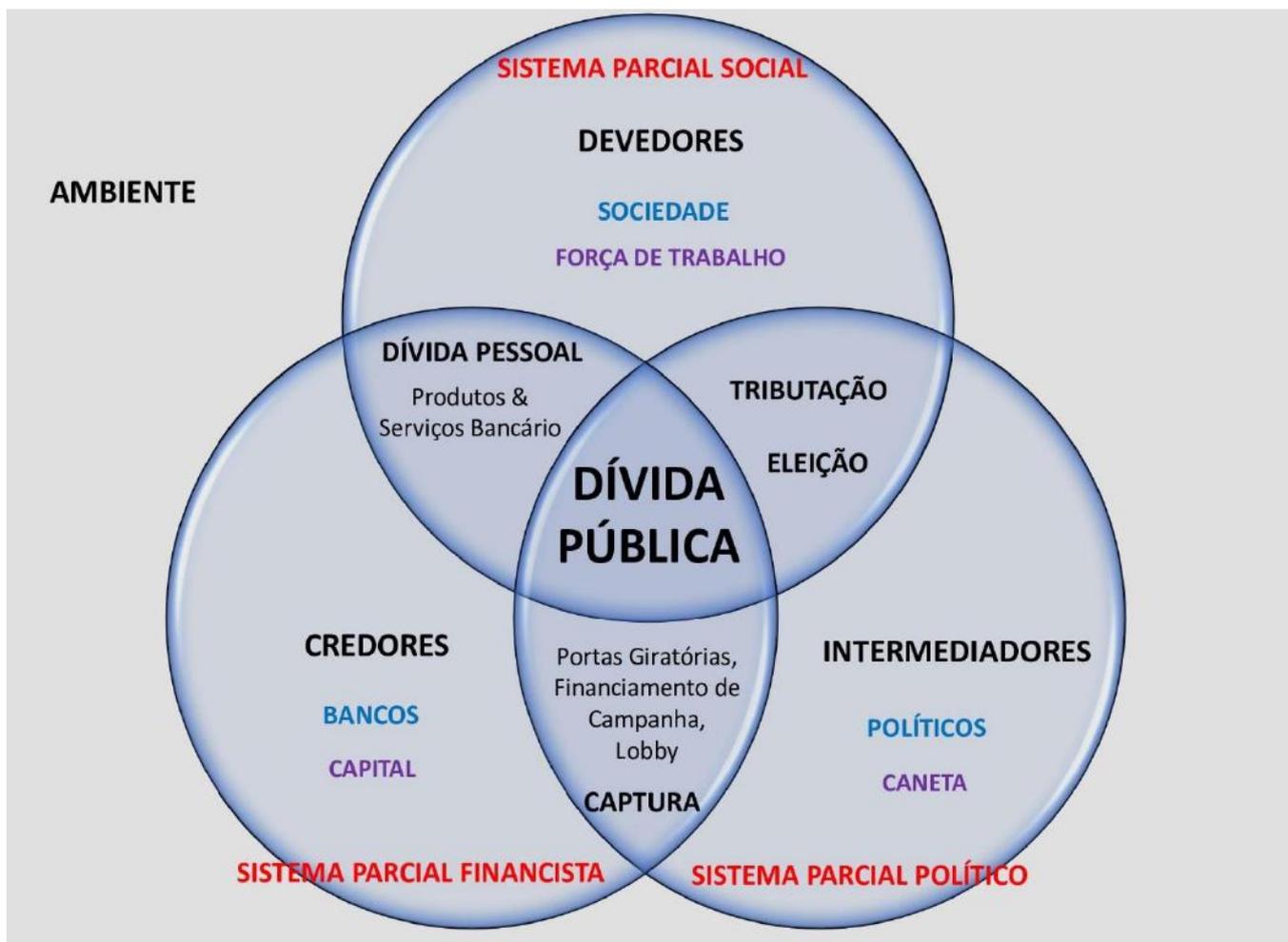


Figura 5 — Sistemas parciais da dívida (ou subsistemas da dívida). Elaborado pelo autor, 2022.

Estes são os sistemas parciais da dívida, ou subsistemas da dívida. Os sistemas parciais são acoplados estruturalmente entre si, ou seja, compartilham estruturas entre si, a fim de contribuírem para a estabilidade do sistema total. O sistema da dívida descrito neste texto é uma alegoria abstrata elaborada, entre outros, por Maria Lúcia Fattorelli, Eric Toussaint e Alejandro Olmos Gaona, a partir de suas experiências no mundo dos movimentos sociais e da Academia. Eles sintetizaram a relação de poder entre a sociedade pagadora da dívida pública e os grandes bancos do mercado financeiro em uma teoria funcional e sistêmica. Com a teoria dos sistemas de Luhmann como método, o sistema da dívida total emerge convertido em subsistemas: sistema parcial social, sistema parcial político e sistema parcial financista.

O sistema parcial social é representado pela sociedade devedora, o sistema parcial político é representado pelos políticos capturados, e o sistema parcial financista é representado pelas instituições financeiras credoras, representadas no modelo pelos

bancos. Cada representante é um tipo ideal do seu sistema parcial. No sistema da dívida, a sociedade tem o papel de devedora, cabe a ela pagar a dívida. Os políticos, que exercem o poder do Estado (*caneta*<sup>17</sup>), têm o papel de mediar as condições de endividamento e pagamento da dívida. A função sistêmica dos credores é receber os créditos da dívida do sistema. Com seu capital, eles capturam os políticos, que por isso regulam a dívida com vantagens para o sistema parcial financista. A dívida pública é a interseção — acoplamento — entre os três sistemas parciais, subsistemas do sistema da dívida (sistema *in totum*). A dívida é o norte dos subsistemas, tanto isolados quanto acoplados — o nome "sistema da dívida" destaca a centralidade da dívida pública no sistema.

O acoplamento estrutural entre o sistema parcial social e o sistema parcial político, isto é, entre a sociedade e os políticos, tem dois elementos: a *eleição* dos políticos, que é feita pelo *voto* da sociedade, e os *tributos* que a sociedade paga aos políticos para formar o orçamento público, que será a fonte financeira para o pagamento da dívida. A sociedade tem o poder formal de eleger seus representantes, os políticos. Os políticos têm competência para administrar os recursos arrecadados da sociedade, que elege os políticos com a intenção de ser beneficiária do poder do Estado sobre os recursos públicos, incluindo os recursos naturais. Os políticos são eleitos promovendo exatamente esse discurso — são as promessas. A eleição é acoplamento entre devedores e intermediários, mas a gestão não.

O acoplamento estrutural entre o sistema parcial político e o sistema parcial financista é destacado pela captura de um pelo outro. Os grandes bancos capturam os políticos por meio de financiamento de campanha, lobby e portas giratórias, especialmente quando um executivo do mercado financeiro ocupa cargos públicos para promover os próprios interesses do mercado financeiro de dentro do estado. As portas giram permanentemente. A captura dos políticos garante a gestão real do sistema de dívida aos credores. Por fim, o acoplamento estrutural do sistema parcial social com o sistema parcial financista ocorre através do endividamento pessoal causado por produtos e serviços financeiros vendidos a sociedade, como contas bancárias, empréstimos,

---

<sup>17</sup> Caneta, símbolo da legalidade e ilegalidade do Estado garantidas pela assinatura dos políticos dentro do sistema. Com a caneta se regula, também se regula pela não regulação. Os atos de organizações e instituições (como o Ministério da Economia e o Banco Central) são assinados. A caneta é o instrumento que possibilita a assinatura dos documentos que reconhecem o direito dos credores, como a Emenda Constitucional n. 95/2016, que congelou o investimento social (saúde, educação, segurança, ciência e tecnologia, cultura...) por 20 anos, trazendo austeridade para o interior do Bloco Constitucional. Esta é a crise da dívida brasileira.

cartões de crédito, cheque especial, empréstimos para estudantes universitários. A dívida pública é um elo indireto entre a sociedade e os bancos, que terão os políticos como intermediários nessa relação. Mas a dívida pessoal constitui uma relação direta entre devedor e credor, isto é, entre o indivíduo da sociedade e o banco credor. Até aqui, está claro que os juros exorbitantes cobrados pelos bancos têm o respaldo dos políticos (do Banco Central). As relações de comunicação de poder no sistema da dívida são não-lineares, muitas se sobrepõem umas às outras, daí também a necessidade de o sistema se organizar em subsistemas que facilitem sua manutenção.

A grande mídia descreve o sistema e os subsistemas para seus espectadores. O que o observador observa são as observações da grande mídia. A visão fragmentada da realidade presente na narrativa torna improvável ver o sistema da dívida em sua totalidade. Segundo Ávila (2020), em 1995 o Brasil tinha uma dívida interna de R\$ 85 bilhões; em 2014, os brasileiros pagaram R\$ 1 trilhão — pagaram a dívida 12 vezes; porém, em 2014, o Brasil ainda devia R\$ 4 trilhões. Em dezembro de 2021, sua dívida interna é de mais de R\$ 7,3 trilhões<sup>18</sup>. Além dos recursos financeiros, os recursos naturais também servem como forma de pagamento aos credores, direta ou indiretamente. Indiretamente, o pagamento com recursos naturais ocorre quando há privatização de empresas estatais que exercem sua atividade explorando esses recursos, como empresas de petróleo, hidrelétricas e mineradoras, como foi o caso da empresa Vale do Rio Doce, privatizada em 1997 por R\$ 3,3 bilhões, embora tivesse um valor de R\$ 12,5 bilhões (renomeada Vale, hoje a empresa vale R\$ 452 bilhões)<sup>19</sup>.

Inclusive, a privatização dessa empresa compromete a ideia de que passar uma estatal para as mãos de grupos corporativos implica, necessariamente, em melhorar a eficiência, pois essa empresa, após a privatização, protagonizou dois dos maiores desastres ambientais da história brasileira: o rompimento das barragens de contenção de Mariana (2015), que deixou 19 mortos, e Brumadinho (2019), que causou 270 mortes e 11 desaparecimentos<sup>20</sup>, além do impacto sobre populações, rios e ecossistemas.

---

<sup>18</sup> Ver em: <https://auditoriacidada.org.br/>. Acesso em: 01 de novembro de 2022.

<sup>19</sup> Ver em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/06/privatizacao-da-vale-25-anos-lucros-e-crimes-cometidos-evidenciam-mau-negocio-para-o-pais#:~:text=H%C3%A1%20exatamente%205%20anos%2C%20num,R%24%203%2C3%20bilh%C3%B5es.> Acesso em: 31 de julho de 2022.

<sup>20</sup> Ver em: <https://jornal.usp.br/atualidades/major-perda-em-mariana-e-brumadinho-foi-de-vidas-humanas-diz-especialista/>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

O pagamento da dívida com recursos naturais de forma direta pode ser explicado pelas palavras de Sir Alan Walters, na ocasião conselheiro de Margareth Thatcher, para conf. Sunday Times, em 25.09.1983:

Não há dúvidas de que os mexicanos podem pagar a dívida, mas eles querem que ela seja paga pelo contribuinte norte-americano. O Brasil também pode pagar a dívida. Há uma enorme riqueza no Mato Grosso. Eles poderiam nos dar uma parte dela (BRANFORD; KUCINSKI, 1987, p. 47).

O sistema parcial financeirista promove o movimento de financeirização da natureza, transformando os recursos naturais — *águas, terras, fauna, flora, jazidas* — em ativos de especulação financeira. Inclusive, no final de 2020, a água foi negociada pela primeira vez em Wall Street, sob o índice Nasdaq Veles California Water Index (NQH20). No Brasil, o agronegócio concentra 72% do uso da água<sup>21</sup>, sob a mesma lógica de financeirização, que condiciona os recursos ambientais à acumulação de lucros e poder, e não ao atendimento das necessidades humanas. Além disso, no sistema da dívida há um incentivo — principalmente midiático — para um padrão de consumo predatório, que retroalimenta um padrão predatório de exploração de recursos naturais. Vejamos a seguir os acoplamentos estruturais entre os sistemas parciais da dívida.

### **6.a. Sistema Parcial Social e Sistema Parcial Político**

No pacto social, a sociedade financia o Estado com seu trabalho e, em contrapartida, espera que o Estado garanta seu bem-estar. Esse bem-estar não é individual, é social. É um ambiente social objetivo, um contexto que facilite a realização do bem-estar individual e subjetivo do sujeito. No caso do Brasil, esse raciocínio pode ser resumido nos Arts 3º e 6º da Constituição Federal. A sociedade financia a realização desses fins com seu trabalho, que é convertido em impostos arrecadados pelo Estado na chamada política fiscal. O maior montante dos recursos arrecadados vem de impostos sobre consumo (43%)<sup>22</sup>, impostos indiretos, principalmente sobre produtos e serviços de subsistência, como alimentação, telefonia, transporte, entre outros. Os impostos diretos,

---

<sup>21</sup> Ver em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/praticas-que-mais-consomem-agua.htm>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

<sup>22</sup> Por que a fórmula de cobrança de impostos do Brasil piora a desigualdade social. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/05/por-que-a-formula-de-cobranca-de-impostos-do-brasil-piora-a-desigualdade-social>. Acesso em: 02 de abril de 2022.

sobre a renda (22,5%)<sup>23</sup> e a riqueza (4,5%)<sup>24</sup> não atingem aqueles que têm maior capacidade contributiva. O modelo tributário é regressivo: é um fator-chave para a continuidade da concentração de renda, riqueza e poder.

A política fiscal é formada pelo binômio arrecadação-gasto público. A instituição responsável pela política fiscal é o Ministério da Economia. Esse ministério tem a função sistêmica de direcionar os recursos arrecadados aos credores da dívida. Em 2021, 50,78% do orçamento público federal foi para o pagamento da dívida pública, 4,18% para a saúde, 2,49% para a educação e 0,27% para a segurança pública (ver figura 3). O gasto público no sistema da dívida é o pagamento financeiro da dívida pública. Portanto, o Ministério da Economia, quando analisado na teoria do sistema da dívida, comporta-se como um “ministério do pagamento”.

Autoridades do Estado estão no sistema parcial político, são os intermediários entre devedores e credores. O Estado é uma fonte potencial de recursos devido ao seu poder de tutela sobre a riqueza produzida pelo trabalho da sociedade, bem como sobre os recursos naturais. No Brasil, essa fonte potencial de recursos tem sua administração formalmente dividida em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O Ministério da Economia faz parte do Poder Executivo, que é o próprio Governo Federal, chefiado pelo Presidente da República. O Ministro da Economia não é eleito pela sociedade, é formalmente eleito pelo Presidente da República, que é eleito pela sociedade. O presidente também escolhe o presidente do Banco Central — que funciona como um “ministério do endividamento”. O Banco Central e o Ministério da Economia são responsáveis pelo binômio endividamento-pagamento. Os ministros do Supremo Tribunal Federal, símbolo máximo do Poder Judiciário, também são eleitos pelo Presidente da República. Em 2010, o Ministério Público recebeu uma denúncia sobre as ilegalidades da dívida pública brasileira (como renúncia a prescrição), mas não se manifestou, nem apresentou denúncia ao Supremo Tribunal Federal.

O Poder Legislativo, simbolizado pelo Congresso Nacional, é formalmente eleito pelo voto da sociedade. Esse segmento de políticos possui três bancadas principais que representam outras elites que não são os bancos credores do sistema: a da bíblia, a da bala e a bancada do boi. A bancada da bíblia tem sua fonte eleitoral nos fiéis que se

---

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Ibidem

voltam para a igreja cristã protestante como forma de proteger sua subjetividade do ambiente objetivo do Estado de mal-estar social. A bancada da bala se propõe como uma solução para a violência sistêmica que existe no Estado de mal-estar social. A bancada do boi tem o interesse particular de manter o Brasil com um papel de país agroexportador no comércio internacional, com imensos custos ambientais e sociais.

O Congresso Nacional é uma instituição legislativa nacional sujeita às regras do sistema financeiro internacional. Administra o Estado devedor através da sua competência legislativa, seja por ação, quando escreve a lei, seja por omissão, quando deixa de legislar. Como exemplo de ação legislativa em benefício dos credores da dívida, há a aprovação da Emenda Constitucional n. 40/2003, que em seu Art. 2º praticamente esvaziou a regulamentação constitucional do sistema financeiro nacional, como se vê:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. I - (Revogado). II - (Revogado). III - (Revogado) a) (Revogado) b) (Revogado) IV - (Revogado) V - (Revogado) VI - (Revogado) VII - (Revogado) VIII - (Revogado) § 1º (Revogado) § 2º (Revogado) § 3º (Revogado) (BRASIL, 1988).

Um exemplo da omissão do Poder Legislativo em favor dos bancos credores é a não regulamentação do artigo 26, Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que trata da auditoria da dívida pública. Eis o texto:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. § 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. § 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível. (BRASIL, 1988)

Há disputas políticas entre partidos políticos dentro do sistema da dívida, mas a disputa é sobre o que é possível controlar no sistema, que é um controle reservado para

questões conjunturais. O controle sistêmico não é contestado entre as partes. O eixo endividamento-pagamento não está em disputa.

### **6.b. Sistema Parcial Político e Sistema Parcial Financista**

Sobre o poder exercido pelo Estado, Azambuja (2000, p. 95) diz que “o objetivo, a causa final do poder é manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem-estar da sociedade; é realizar enfim o bem público”. De acordo com o Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, o Estado se organiza sob um regime de Estado Democrático de Direito, de modo que temos dois elementos-chaves para entender a forma constitucional do Estado brasileiro: democracia e direito.

A democracia, do ponto de vista da Constituição em seu caráter dirigente, incentiva a participação popular na tomada de decisões, que são direcionadas para objetivos constitucionais (Art. 3º, CRFB/1988), ou seja, se trata de uma democracia material, para além do próprio direito de voto — que é até onde chega a democracia liberal. “A tarefa fundamental do Estado democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (da Silva, 1988, p.24).

Do ponto de vista constitucional, as políticas públicas são legítimas na medida em que há participação efetiva da sociedade em sua elaboração e execução — trata-se de uma legitimidade social. Aqui, a Constituição não é uma simples folha de papel (Lassale, 1985), mas sim um elemento real do poder estatal. A democracia que caracteriza o Estado de Direito evoca que “todo o poder emana do povo”, segundo o Art. 1º, parágrafo único da Constituição brasileira. Essa democracia é juridicamente assegurada pelo direito que caracteriza o Estado democrático — o Estado é de direito porque ninguém exerce o poder sem o respaldo desse direito, que tem seu paradigma na Lei Suprema.

A segurança jurídica do Estado democrático — no sentido material — tem o direito como sua força e este direito está consagrado na Constituição. Assim, se as políticas públicas são o Estado em ação (Gobert, Muller, 1987), essa ação, para ser socialmente legítima, deve ser materialmente democrática, por isso deve ter efetiva participação social em sua elaboração e execução, sempre levando em conta as regras da Constituição dirigente, que garante o direito do Estado democrático.

A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática (BONAVIDES, 2011, p. 121).

De acordo com a Constituição dirigente, cada elemento concebível do Estado — o humano (povo, população, nação), o geográfico (território) e o político (soberania) (Sgarbossa, Iensue, 2018) — terá como barômetro político a observância da legitimidade social. Se os governantes não observarem este aspecto do Estado democrático de direito, haverá o risco de incorrer em corrupção tanto da democracia como do direito. Haverá um risco de corrupção do poder político do Estado, mesmo que essa corrupção tenha um caráter institucional — porque legalidade não é o mesmo que legitimidade. E levando em conta a democracia indireta, exercida por representantes do Estado — eleitos ou não eleitos —, no sistema da dívida essa legitimidade é comprometida pela captura do poder político do Estado. Para efeitos de reação da teoria dos sistemas de Luhmann com a teoria do sistema da dívida, chamaremos o instrumento de exercício do poder estatal de “caneta”, por seu poder de legalidade e mesmo de legalidade pela não legalidade (Ianoni, 2010), ou seja, a caneta regula quando escreve e quando deixa de escrever.

Na cosmologia teórico-sistêmica da dívida, assim como o capital está para o sistema parcial financista e a força de trabalho está para o sistema parcial social, a caneta está para o sistema parcial político, pois ela é a representação metafórica do ato de escrever e não escrever as políticas públicas, entendendo políticas públicas como o "Estado em ação". Nessa perspectiva, a caneta incorpora as qualidades da espada nas mãos do Poder Executivo e da chave do cofre nas mãos do Poder Legislativo. A caneta tem o poder de dar materialidade às regras e princípios que constituem a atmosfera de mal-estar social, que é o contrapeso do bem-estar dos credores; peso e contrapeso equilibram a balança do sistema da dívida, mantendo-o estável.

Portanto, o sistema parcial político cumpre a função de governo e legislador do Estado. Assim, desde uma perspectiva teleológica, o objeto caneta é dotado de legitimidade e soberania do Estado, de modo que sua assinatura no papel vincula todos os elementos componentes do Estado. A correlação de forças entre credores, devedores e intermediários torna dispensável a legitimidade social e a soberania popular da caneta, porque os políticos são capturados pelos bancos credores. Segundo os teóricos do sistema

da dívida, o sistema parcial político é o braço estatal da ditadura do capital, e no sistema parcial financista estão os ditadores.

Os políticos nacionais deixam-se capturar pelo sistema parcial financista, que é internacional. A corrupção é um pressuposto nesta relação. Essa corrupção é sistêmica, e é um elemento recursivo do sistema da dívida. Os políticos aceitam desviar a finalidade do poder estatal em troca de sua entrada ou permanência na gestão do Estado, e para isso eles vendem regulação para grandes corporações do sistema parcial financista, que pagam com capital. A relação entre a regulação econômica feita pelos políticos e o interesse do poder financeiro é tratada por Ianoni (2010) da seguinte forma:

É possível analisar a RE [Regulação Econômica] como envolta numa estrutura racional de oferta e demanda. Na demanda, estão os grupos de interesse das várias indústrias, outsiders que desejam RE para seu benefício, conhecem os interesses dos políticos – dinheiro para financiar campanhas eleitorais, votos e cargos para seu séquito (nos setores privado e público) – e lhes oferecem vantagens em troca de políticas regulatórias. Na oferta, estão os políticos. Cientes de que os grupos de interesse querem RE a seu favor, dispõem-se a barganhá-la. Estruturam-se as condições para a troca (IANONI, 2010, p. 186).

A regulação ou não regulação que dá validade jurídica ao exercício do poder financista é comprada por esse poder, que tem sua representação sistêmica na figura dos grandes bancos. Esse mercado entre o sistema parcial político e o sistema parcial financista ilustra o que é corrupção sistêmica. Competências do Estado são vendidas pelos políticos ao sistema parcial financista. Esta venda é feita principalmente de três maneiras: (i) financiamento de campanhas eleitorais, (ii) lobby e (iii) portas giratórias.

O (i) financiamento das campanhas eleitorais dos partidos políticos é um fenômeno simples observado no Brasil. O programa político do grupo de interesse é inserido no programa político do candidato em troca de financiamento para sua campanha eleitoral. É um mercado. O financiamento de campanha expande o alcance da propaganda política do candidato, tornando-a mais propensa a atingir um eleitorado em potencial. A eleição do candidato elege por tabela o grupo de interesse que o financiou. É na administração que o candidato, agora eleito político, paga seu financiador, usando os poderes (caneta) de seu cargo para contemplar as demandas do grupo de interesse, que financiou campanhas de diferentes partidos de diferentes ideologias, a fim de

garantir seu espaço na gestão pública. O grupo de interesse financia a campanha do Partido A e do Partido Z. E sobre o (ii) *lobby*:

El fenómeno conocido como “Lobby” tiene una definición precisa en la literatura jurídica. Se trata de la representación de intereses privados ante las autoridades públicas. La literatura sobre el tema indica que el lobby involucra a los sujetos: uno activo y otro pasivo. El sujeto activo del cabildeo es quien representa intereses particulares, una empresa por ejemplo, mientras que el sujeto pasivo es quien representa intereses generales, como un diputado o cualquier autoridad del Estado. (GARIN; MORALES, 2016, p. 6)

Há a impressão de que o lobby é um exercício homogêneo de acesso de grupos específicos da sociedade civil ao sistema político, com a intenção de apresentar seus interesses aos políticos, especialmente os do Poder Legislativo. Analisar o sistema da dívida requer uma visão não formalista da realidade. A realidade formal é frequentemente usada com a intenção de ocultar a realidade material. O lobby, formalmente, é um modo de acesso ao sistema político, disponível para (teoricamente) todos os setores da sociedade que desejem incluir suas demandas nas normas e políticas públicas em geral. O lobby no sistema da dívida é uma espécie do gênero captura. As (iii) portas giratórias constituem outro tipo de captura na administração do sistema da dívida. Sobre este tema, Garin e Morales (2016) escrevem que:

Según la OECD, la puerta giratoria se define como “el movimiento de personas desde el sector público al sector privado desde los puestos clave de formulación de políticas en los poderes ejecutivo y legislativo y los organismos reguladores (primer giro de la puerta). Sin embargo, este fenómeno adquiere mayor complejidad cuando personas del sector privado buscan entrar a puestos de relevancia decisional en el sector público para luego retornar al sector privado. Lo negativo de todo lo anterior es que esto puede conllevar el riesgo de que aumente la probabilidad de que esas políticas sean realizadas deliberadamente comprensivas con las necesidades de un negocio en particular, ya sea porque vienen de ese sector privado o porque son funcionarios públicos que planean trasladarse al sector privado después de trabajar en el gobierno (segundo giro de la puerta) (OECD, 2009a:8). (GARIN; MORALES, 2016, p. 10)

Em 2008, os bancos que causaram a crise financeira imobiliária, como o Goldman Sachs, foram protegidos contra perdas. O presidente George W. Bush e seu secretário

do Tesouro, Henry Paulson, decidiram transferir US\$ 16 trilhões (Fattorelli, 2017) para esses mesmos bancos. A justificativa foi que eles eram grandes demais para falir. Paulson foi nomeado para o cargo de Secretário do Tesouro em 2006, deixando o cargo de presidente do Goldman Sachs dois anos antes da eclosão da crise internacional. Henry Paulson passou pela porta giratória para entrar no setor público livre de impostos pela venda de sua participação no Goldman Sachs. Ele deixou o Tesouro em 2009, e atualmente é membro do Conselho de Governadores do FMI, o órgão de tomada de decisão mais importante da instituição.

Outro caso interessante de portas giratórias é o de Joaquim Levy, que foi Ministro da Fazenda no Brasil, nomeado durante o governo de Dilma Rousseff, em 2014. A ideologia do Partido dos Trabalhadores não influenciou na nomeação de Levy, um economista que segue a linha de pensamento da tecnocracia do sistema da dívida, um "Chicago Boy". No seu caso, a porta girou do alto comando do banco Bradesco para o Ministério da Fazenda. Henrique Meirelles foi outro banqueiro que passou pelas portas tanto do Ministério da Fazenda quanto da presidência do Banco Central do Brasil, onde ingressou em 2002, quando deixou o BankBoston. Ainda no BCB, destacamos o ano de 2016, quando Ilan Goldfajn deixou o alto comando do banco Itaú para assumir a presidência do Banco Central. Em 2018, quando Goldfajn deixou o cargo, as portas se abriram para o banqueiro Roberto Campos Neto, do Santander.

Segundo os teóricos do sistema da dívida, a administração real do Ministério da Economia e do Banco Central está fora da disputa político-partidária. O partido que comanda essas instituições são os credores, que dão a linha política na gestão dessas instituições: endividamento-pagamento. A correlação de forças no jogo de poder entre o sistema parcial social, o sistema parcial político e o sistema parcial financista impõe ao Presidente da República a aceitação da eleição dos credores para a gestão dessas instituições.

Desde el punto de vista jurídico, la puerta giratoria y el lobby empresarial, en sus distintas modalidades, son problemas que se ubican dentro del campo de los llamados conflictos de interés. Hablamos de conflictos de interés explícitos cuando los funcionarios públicos que tienen o han tenido un vínculo con una empresa privada toman decisiones que favorecen a esa empresa de manera tal que, al hacerlo, ese beneficio también los alcanza de manera concreta y específica. (CASTELLANI, 2018, p. 50)

O interesse da sociedade é o interesse público, que legitima as leis que regem a atividade dos políticos. Mais do que isso, o interesse público legitima a própria existência do Estado. O bem-estar social é o maior dos interesses públicos, é o mais geral dentro do sistema parcial social. Sua efetivação beneficia todas as classes sociais da sociedade, pois implica na superação do endividamento e pagamento sistêmicos. O interesse dos bancos é um interesse privado com efeitos públicos, efeitos sistêmicos. Os bancos têm interesse em ser a prioridade na distribuição dos recursos públicos, deixando em segundo plano o financiamento das demandas sociais. Em suma: os grandes bancos do sistema parcial financista utilizam seu capital para capturar os políticos do Estado, e a partir dessa relação de captura conseguem converter sua governança corporativa em governança estatal. Em troca, os políticos, detentores do poder da caneta, garantem financiamento para suas campanhas eleitorais, elevando suas chances de entrada e/ou permanência no poder público.

#### **6.c. Sistema Parcial Financista e Sistema Parcial Social**

Na sociedade de devedores sistêmicos, o salário mínimo que remunera a força de trabalho dos indivíduos é insuficiente para atender aos requisitos do art. 7º, IX, CF/1988. Neste contexto, complementar o salário através da contratação de produtos e serviços bancários — dívida pessoal — é uma opção tentadora a que muitos de nós, devedores públicos, recorremos. Mas não é apenas a renda insuficiente que leva à dívida pessoal. A falta de acesso à educação financeira nos currículos escolares dificulta o aprendizado sobre como o dinheiro e o crédito funcionam em uma sociedade de mercado. Ao indivíduo da sociedade devedora é negado o acesso à formação de uma educação financeira. A ignorância financeira — aparentemente um fator meramente subjetivo — tem seu contexto objetivo de existência e permanência. A falta de conhecimento técnico sobre inflação e taxas de juros também contribui para a aceitação de condições abusivas dos bancos, inclusive contribui para que o indivíduo se culpe por sua permanente crise da dívida pessoal — nesse caso, a culpa pode ser um reflexo da falsa consciência introjetada pela ideologia do sistema, no sentido proposto por Marx e Engels em *A Idologia Alemã* (1845-46). A sociedade de mercado, devedora sistêmica, está submersa em um ambiente de conflito social, onde há um assédio publicitário que incentiva um padrão de consumo predatório. Realizada pela grande mídia, essa publicidade tem o poder de comover as emoções do público em geral, o que compromete

a validade do pressuposto do homem racional do pensamento econômico hegemônico. A manipulação das emoções é uma estratégia de mercado e uma estratégia política.

Portanto, o endividamento pessoal tem um contexto sistêmico, com a vulnerabilidade dos indivíduos na sociedade ao assédio da publicidade predatória. Os produtos e serviços bancários atendem às demandas de crédito das pessoas. Cartões de crédito, cheque especial, empréstimos, são produtos com alta demanda no mercado de crédito. Os produtos e serviços bancários, especialmente os cartões de crédito, são o paradigma do acoplamento entre o sistema parcial social e o sistema parcial financista. Os juros definidos pelo Banco Central são uma referência para o custo do empréstimo pessoal. Isto é, o preço do crédito é a taxa de juros que tem como parâmetro a taxa Selic<sup>25</sup> fixada pelo Banco Central.

Os produtos e serviços bancários não são apenas uma opção financeira disponível para os indivíduos na sociedade. Eles também são uma condição para ingressar no sistema formal de pagamentos e recebimentos, a exemplo das contas bancárias e as modalidades de transferência de valores entre contas. A conta bancária é como um telefone celular para o indivíduo da sociedade. Essa interseção entre sociedade e bancos ilustra o processo de bancarização, derivado do processo de financeirização. O mercado bancário brasileiro está concentrado em cinco bancos (RC5): os bancos privados Itaú, Bradesco e Santander, e os públicos Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Essa concentração leva a um contexto muito mais de cooperação do que competição no mercado bancário brasileiro. Em 2021, essas instituições concentraram 76,6% do setor<sup>26</sup>. Os juros podem ser exorbitantes e isso não torna o banco menos competitivo, pois o regime de juros exorbitantes é um padrão entre os bancos. A taxa de juros real do Brasil é a segunda maior do mundo<sup>27</sup>.

Este oligopólio prejudica as finanças públicas do Brasil e as finanças pessoais dos brasileiros. O lucro dos 4 maiores bancos do Brasil (Itaú, Bradesco, Banco do Brasil e

---

<sup>25</sup> O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) é a taxa básica de juros fixada pelo Banco Central do Brasil, e serve como referência para a aplicação de juros no mercado. Veja mais em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em: 02 de abril de 2022.

<sup>26</sup> Ver em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-10/concentracao-bancaria-cai-para-766-em-2021>. Acesso em: 03 de dezembro de 2022.

<sup>27</sup> Ver em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/16/veja-o-ranking-mundial-de-juros-reais.ghtml>. Acesso em: 22 de março de 2022.

Santander) em 2021 foi um recorde histórico no país<sup>28</sup>. Por outro lado, em dezembro de 2021, o endividamento médio das famílias brasileiras foi de 76,3%, também um recorde histórico<sup>29</sup>. Este é o acoplamento estrutural entre o sistema parcial financeira e o sistema parcial social: taxas de juros exorbitantes, famílias endividadadas e lucros recordes para os grandes bancos. No sistema da dívida, a dívida pública amarra o Brasil, e a dívida pessoal amarra os brasileiros.

## 7. CONCLUSÃO

A conclusão deste trabalho é a de que a teoria dos sistemas é uma ferramenta que permite reunir temas atinentes ao direito, à economia política, à ciência política, às ciências sociais e relacioná-los a partir da dinâmica de relações de poder desenvolvida por Foucault. Esta dinâmica do poder atravessa as relações sociais, políticas e econômicas, e constitui a base das disputas sobre os recursos em tutela do Estado, como o orçamento público, as empresas estatais e os recursos naturais. Uma das manifestações mais alegóricas das relações de poder nos espaços públicos de disputa é a captura do poder político do Estado, através de mecanismos como portas giratórias, lobby e financiamento de campanha eleitoral. A corrente de financeirização atravessa essa abertura de intercâmbio entre o público (regulação) e o privado (capital). É nesse contexto que surge o sistema da dívida.

O sistema da dívida é uma engenharia política, social e financeira que visa transferir os direitos sobre renda, patrimônio e soberania do povo devedor para os bancos credores, com a intermediação de políticos capturados e com a narrativa oficial da mídia hegemônica. Essa transferência ocorre por meio da dívida pública, que no sistema não é um evento isolado, e sim um instrumento de dominação política. O texto tomou como referência o sistema da dívida no Brasil, mas é apenas uma referência, pois seus padrões sistêmicos são observáveis em países do mundo inteiro.

---

<sup>28</sup> Ver em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/17/bancos-brasileiros-tem-lucro-recorde-em-pior-ano-da-pandemia>. Acesso em: 22 de março de 2022.

<sup>29</sup> Ver em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/cnc-brasil-encerrou-2021-com-recorde-de-endividados#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20levantamento,cr%C3%A9dito%20para%20sustentar%20o%20consumo>. Acesso em: 22 de março de 2022

O sistema é uma construção teórica que conta com o esforço intelectual de Maria Lúcia Fattorelli (quem criou a categoria ‘‘sistema da dívida’’), Eric Toussaint, Alejandro Olmos Gaona, Ramiro Chimuris, José Menezes Gomes, Rodrigo Ávila, dentre outros. O trabalho teve como principal proposta aplicar a metodologia da teoria dos sistemas de Bertalanffy e Luhmann a um sistema propriamente dito, que é o sistema da dívida. Um sistema complexo, como o sistema da dívida, em dado momento passa pelo processo de diferenciação sistêmica, se subdividindo em sistemas parciais, subsistemas. A diferenciação no sistema da dívida total gera os sistemas parciais social, político e financista, acoplados estruturalmente pela dívida pública.

O sistema parcial social é composto pela sociedade, que é devedora e tem a função sistêmica de pagar a dívida aos credores, e o fará através de sua força de trabalho. Para os indivíduos da sociedade, a consequência gerada pelas condições de endividamento e pagamento da dívida sem contrapartida é o Estado de mal-estar social, antônimo do Estado de bem-estar social. O sistema parcial político é composto pelos políticos que têm a posse da caneta que regula e não regula, exercem o poder estatal e cumprem a função de intermediadores entre credores e devedores, regulando e não regulando as condições de endividamento e pagamento. O sistema parcial social e o sistema parcial político são acoplados estruturalmente pelos tributos (pagos pela sociedade aos políticos) e o voto nas eleições (exercido pela sociedade para eleger os políticos).

O sistema parcial financista é composto pelos grandes bancos, que exercem a função de credores no sistema da dívida através do capital. Este sistema é acoplado estruturalmente com o sistema parcial político, através de uma relação de captura: os credores capturam os intermediadores, que exercem o poder da caneta a favor dos credores, que em troca fornecem aos políticos capital financeiro para sua manutenção nos postos do Estado. Por último, há o acoplamento entre sistema parcial financista e sistema parcial social, através de uma relação de dívida pessoal, com produtos e serviços bancários, revelando uma dimensão pública e uma dimensão pessoal do endividamento no sistema.

*\*Rodrigo Souza é membro da Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP)*

## BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Rodrigo. Taxas de juros: a grande ilegitimidade da dívida “interna” brasileira. In: CHIMURIS, Ramiro; MENEZES, José; LIBREROS, Daniel (org.). Las deudas abiertas de América Latina. Vol.1. Napoli – Italia: La Città del Sole, 2020, p. 389-392.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do Estado. n. 40. São Paulo: Globo, p. 397, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula de. NeoConstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas públicas. Revista de Direito Administrativo, n.240, abr./jun., 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994.

BERTALANFFY, Ludwig von. Teoria Geral dos Sistemas. 5a Ed. - Petrópolis, RJ - Editora Vozes, 2010.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política – 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 de outubro de 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999. Estabelece a sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF, 8 set. 2016. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá

outras providências. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF, 26 dez. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19249.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.185, de 14 de julho de 2021. Dispõe sobre o acolhimento pelo Banco Central do Brasil de depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras; e altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Brasília, DF, 14 jul. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14185.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.185%2C%20DE%2014,9%20de%20outubro%20de%202013](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14185.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.185%2C%20DE%2014,9%20de%20outubro%20de%202013). Acesso em: 31 out. 2022.

CASTELLANI, Ana. Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. Nueva Sociedad, n. 276, p. 48-61, 2018.

CHIAPPIN, José RN; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. (2019). DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA E SUA ENGENHARIA JURÍDICA: UMA INTRODUÇÃO. DÍVIDA PÚBLICA, p. 15.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, 1997. Revista de informação legislativa, Brasília, ano 35, n.138, p. 39-48, abr./jun., 1998.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio (eds.). Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

DA SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. Revista de direito administrativo, v. 173, p. 15-24, 1988.

DURAN, Camila Villard. A moldura jurídica da política monetária: um estudo de caso. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos./ Maria Lucia Fattorelli [org.]. Brasília: Inove Editora, 2013.

Fattorelli, Maria Lucia. Oportunismo trilionário dos bancos aprofunda o Sistema da Dívida em plena pandemia. In: Chimuris, Ramiro; Meneses, José; Libereros, Daniel (org.). Las deudas abiertas de América Latina. Vol.1. Napoli – Italia: La Città del Sole, 2020, p. 78-89.

FOUCAULT, Michel. Las redes del poder / Michel Foucault; con prólogo de Esther Díaz. - la ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2014.

GAONA, Alejandro Olmo. La Falacia del Desendeudamiento. v. 3, n. 1, Rebela, 2013.

GAONA, Alejandro Olmos; MELO, Florencia. Endeudamiento público y presupuesto nacional: Una mirada de la deuda pública argentina desde la deuda social (2000-2015). REBELA-Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos, v. 7, n. 2, 2017.

GARÍN, R.; MORALES, P. Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria. Santiago: Centro de Análisis y Inversión Política, documento de trabajo, 2016.

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia de. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

GRAMSCI, Antonio. Cuadernos de la cárcel. Tomo 2. México: Editorial Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. v. 3 (Caderno 13. Notas sobre Maquiavel, o Estado e a política). Rio de Janeiro: *Civilização Brasileira*, 2000.

IANONI, Marcus. Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. Política & Sociedade, v. 9, n. 17, p. 173–204-173–204, 2010.

KREMER, Michael; JAYACHANDRAN, Seema. La deuda odiosa: muchos países en desarrollo cargan con las deudas incurridas por gobernantes que se endeudaron sin el consentimiento del pueblo y usaron los fondos para reprimirlo, o en beneficio personal. Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, v. 39, n. 2, p. 36-39, 2002.

KUCINSKI, B.; BRANFORD, S. A Ditadura da dívida: causas e consequências da dívida latino-americana. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

LASSALE, Ferdinand. A Essência da Constituição (1862). Rio de Janeiro: Editora Liber Juris, 1985.

Luhmann, Niklas (1996). Introducción a la Teoría de Sistemas. Universidad Iberoamericana. 1 edición en español.

LUHMANN, Niklas. La sociedad de la sociedad. Universidad Iberoamericana. 1a. Edición en español, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung. Perspectivas das infraestruturas: organização, conhecimento e poder. Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP, v. 9, n. 2, 2020.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial; tradução de Noémi Rodrigues Josse. - São Paulo: Boitempo, 2006, 248 p.

RANGEL, Henrique; BOLONHA, Carlos; ALMEIDA, Maíra Villela. Sistema complexo e direito constitucional. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 7, n. 3, p. 253-266, 2015.

SAYAD, J. Dinheiro, dinheiro: inflação, desemprego, crises financeiras e bancos. São Paulo: Portfolio Peguin, 2015, n.p.

Sgarbossa, Luís Fernando; Iensue, Geziela. Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional./ Luís Fernando Sgarbossa./ Geziela Iensue./ 1ª ed./ Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018. 605 p.

SHAPOVALOV, Mikhail A., Derecho financiero internacional: historia, estado actual y perspectivas de desarrollo. Dikaion, v.24, n.1, p.171-195, 2015.

SILVA, Márcio Rogério. Banco Central e os sentidos sociais da ação em política monetária: as justificações morais distintas dos usos sociais do dinheiro. 2017.

Toussaint, Eric. (2015). Bankocracy. Silverwater. Australia: Resistance Books.

TOUSSAINT, Éric. The debt system: A history of sovereign debts and their repudiation. Haymarket Books, 2019.

Vasconcellos, Maria José Esteves de. Pensamento sistémico: O novo paradigma da ciência/ Maria José Esteves de Vasconcellos. 5ª Ed - Campinas, SP: Papirus, 2006.

WILLIAMSON, John. What should the World Bank think about the Washington Consensus?. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 251-264, 2000.