PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Antônio Carlos Lúcio Macedo de Castro

A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO FEDERAL:

investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

Belo Horizonte
2019

Antônio Carlos Lúcio Macedo de Castro

A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO FEDERAL:

investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Giovani Clark

Área de Concentração: Direito Público

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito

Belo Horizonte

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Castro, Antônio Carlos Lúcio Macedo de
C355o A ordem econômica na Constituição de 1988 e o endividamento público federal: investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito / Antônio Carlos Lúcio Macedo de Castro. Belo Horizonte, 2019.
210 f.

Orientador: Giovani Clark
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Brasil. [Constituição (1988)]. 2. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 3. Brasil - Política econômica. 4. Dívida pública - Brasil. 5. Finanças públicas - Brasil. 6. Neoliberalismo - Brasil. 7. Estado democrático de direito. 8. Crise econômica - Brasil. 9. Teoria do Estado - Brasil. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 336.3(81)

Ficha catalográfica elaborada por Elizângela Ribeiro de Azevedo- CRB 6/6368

Antônio Carlos Lúcio Macedo de Castro

A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988
E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO FEDERAL:
investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União
sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito

Prof. Dr. Giovani Clark
PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes
PUC Minas (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Luciana Pereira Queiroz Pimenta Ferreira
PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Onofre Alves Batista Júnior
UFMG (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Davi Augusto Santana de Lélis
UFV (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Luciana da Silva Costa
PUC Minas (Suplente)

Prof. Dr. Leonardo Alves Correa
UFJF (Suplente)

Belo Horizonte, 06 de novembro de 2019.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Valéria, minha companheira, confidente e incentivadora, pessoa que vive comigo todas as alegrias e angústias da produção do trabalho acadêmico.

Ao meu filho Antônio Júnior, por iluminar nossas vidas.

Ao meu filho Pablo, pela oportunidade da vivência da multiplicação do amor.

AGRADECIMENTO

Muitas pessoas contribuíram direta e indiretamente para a elaboração do presente trabalho, seja por meio de lições acadêmicas, profissionais ou mesmo pela oportunidade de convivência. A vida é a arte do encontro!

Meu agradecimento especial à minha família, base afetiva de minhas conquistas, além dos amigos e amigas pela companhia de todas as horas.

Agradeço à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais por oportunizar o "conhecimento que transforma", escola onde ingressei em 1995 e faz parte da minha vida há mais de 24 anos, seja como discente na graduação, pós-graduação *lato sensu*, mestrado e agora doutorado, curso este viabilizado pela bolsa do Programa Permanente de Capacitação Docente – PPCD, tendo em vista minha vinculação como docente desta renomada instituição de ensino desde o ano de 2006.

Na pessoa do Prof. Dr. Giovani Clark, agradeço a todas e todos os demais integrantes do corpo docente do PPGD – Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. As lições partilhadas foram fundamentais para o meu desenvolvimento intelectual e humano. Sinto-me muito obrigado a todas e todos!

Aos colegas discentes do programa de Doutorado, agradeço orgulhosamente a oportunidade de convivência e interlocução. Levarei comigo as boas lembranças das reuniões preparatórias para apresentações de seminários, quase sempre nas tardes de domingo. Aliás, os finais de semana e as madrugadas são testemunhas da dedicação de cada um dos colegas para o desenvolvimento do profícuo debate jurídico-acadêmico.

Aos meus alunos e alunas, assim como aos colegas professores da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas, agradeço a compreensão e a paciência para ouvir e debater as ideias que fundamentam o presente trabalho.

Por fim, mas não menos importantes, agradeço aos amigos e amigas do escritório Macedo e Sarubi Advogados, pelo apoio na conclusão desta tese de doutoramento.

RESUMO

A presente tese tem o objetivo de analisar o endividamento do Estado brasileiro como mecanismo de intervenção na economia e sua (in)adequação às normas da Constituição de 1988, valendo-se do referencial da Teoria da Constituição Econômica. De acordo com a hipótese apresentada a dívida pública brasileira está a serviço dos interesses dos agentes econômicos privados beneficiários do mercado financeiro de títulos públicos, afastando-se dos fundamentos e princípios da ordem constitucional econômica. O tecnicismo do sistema de gestão e controle da dívida submete-se à governamentalidade neoliberal e compromete os pressupostos democráticos do Estado. Em termos metodológicos, a pesquisa partiu da investigação de documentos oficiais, análise de dados fáticos e estudo teórico acerca do sistema econômico e financeiro atual. Além disso, o presente trabalho identificou a inconstitucionalidade do sistema da dívida pública e sua consequente ilegitimidade, apresentando propostas de superação do atual arcabouço fático-jurídico mediante adesão ao paradigma democrático.

Palavras-chave: Constituição. Ordem Econômica. Dívida Pública. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the indebtedness of the Brazilian State as a mechanism of intervention in the economy and its (in)adaptation to the norms of the 1988 Constitution, using the framework of the Theory of Economic Constitution. According to the hypothesis presented, the Brazilian public debt is at the service of the interests of the private economic agents benefiting from the public securities financial market, moving away from the foundations and principles of the economic constitutional order. The technicality of the debt management and control system submits to neoliberal governmentality and undermines the democratic assumptions of the state. In methodological terms, the research started from the investigation of official documents, fact analysis and theoretical study about the current economic and financial system. In addition, the present work identified the unconstitutionality of the public debt system and its consequent illegitimacy, presenting proposals for overcoming the current legal framework by adhering to the democratic paradigm.

Keywords: Constitution. Economic Order. Public debt. Democratic state.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 SOCIEDADE, ESTADO E ECONOMIA 23
2.1 A mutação das relações sociais e as origens do Estado 23
2.2 Justificativas da filosofia política sobre as origens e desenvolvimento do Estado 30
2.3 O surgimento e as características do Estado Moderno 37
2.4 A concepção de Estado na perspectiva de Hermann Heller (1891-1933) 44
2.5 O Estado Democrático de Direito e a Ordem Econômica 48
2.6 Neoliberalismo e suas relações com o Estado 53

3 A ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA E A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA 60
3.1 As origens e o desenvolvimento do Constitucionalismo 63
3.2 As relações do Constitucionalismo com a Economia 68
3.3 O tratamento econômico nas Constituições brasileiras 74
3.4 A Ordem Econômica e Financeira na Constituição de 1988 82
3.5 Atividade financeira do Estado 85

4 A DÍVIDA PÚBLICA 93
4.1 Noções gerais da Dívida Pública 95
4.1.1 Conceituação 96
4.1.2 Classificações 99
4.1.3 Finalidades 101
4.2 A Dívida Pública Federal e o Direito positivo brasileiro 103
4.2.1 Competências normativas 103
4.2.2 Competências materiais 109
4.3 Noções fático-econômicas da Dívida Pública Federal 114
4.3.1 Evolução histórica do endividamento brasileiro 115
4.3.2 Situação atual da Dívida Pública Federal 129
4.4 O endividamento brasileiro no contexto da financeirização do capitalismo 138
4.4.1 O Sistema da Dívida Pública como governamentalidade neoliberal atual 141
4.4.2 Análise sociológica da Dívida Pública 147
4.5 A Dívida Pública e as experiências internacionais 150

5 PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS PARA A DÍVIDA PÚBLICA 157
5.1 Apontamentos críticos acerca do endividamento público federal 162
5.2 (I)Legitimidade da Dívida Pública Federal e sua (in)constitucionalidade 168
5.3 Reivindicação de um sistema de endividamento público sob o paradigma democrático 178
5.4 Propostas de superação do sistema da dívida pública 183

6 CONCLUSÃO 189

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 195

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios
Até hoje em dia
O homem ainda faz o que o macaco fazia
Eu não trabalhava, eu não sabia
Que o homem criava e também destruía
Homem primata
Capitalismo selvagem
Ô ô ô
Eu aprendi
A vida é um jogo
Cada um por si
E Deus contra todos
Você vai morrer e não vai pro céu
É bom aprender, a vida é cruel
Homem primata
Capitalismo selvagem
Ô ô ô
Eu me perdi na selva de pedra
Eu me perdi, eu me perdi
I'm a cave man
A young man
I fight with my hands
With my hands
I'm a jungle man, a monkey man
Concrete jungle!
Concrete jungle!
(Homem Primata – Titãs[1])

As relações sociais entre os habitantes do planeta têm se tornado cada vez mais complexas, por uma série de fatores políticos, econômicos, sociais, ambientais, tecnológicos etc. Um dos grandes desafios da humanidade é a racionalização da utilização dos escassos recursos naturais para o atendimento das necessidades cada vez maiores da crescente população mundial.

Muito embora ainda existam modelos alternativos de produção, prevalece na atualidade o sistema econômico capitalista. A queda do muro de Berlim em 1989 é considerada marco histórico de extinção do socialismo real, ou seja, fim da experiência das relações políticas e econômicas de matriz socialista, abrindo espaço para a hegemonia do sistema capitalista de produção, em um ambiente de financeirização das relações econômicas, especialmente a partir da década de 1990.

Como o pressuposto básico do sistema econômico capitalista é o constante crescimento da produção e do consumo de bens, tendo em vista a escassez dos recursos e a complexidade das incontáveis relações econômicas existentes na atualidade, a experiência histórica demonstra

[1] BRITO, Sérgio; CORREA, Ciro; FROMER, Marcelo; REIS, Nando. Álbum: **Cabeça Dinossauro.** Artista: Titãs. Rio de Janeiro: WEA, 1987. 1 CD. Título: Homem Primata.

também como requisito fundamental do capitalismo a existência de crises periódicas, exigindo uma análise crítica das relações econômicas viabilizadas pelo Direito, pois recursos finitos exigem lucidez máxima na alocação de recursos na sociedade, notadamente pelo gasto público, para que ao menos se consiga fazer mais com menos.

Desde o ano de 2014 o Estado brasileiro vem sendo acometido por uma crise econômica e fiscal, impactando diretamente o orçamento público, provocando a diminuição das receitas públicas e a consequente redução dos gastos públicos, principalmente com as políticas sociais, impactando a materialização dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República de 1988. A crise econômica também debela o setor produtivo nacional, com o fechamento de inúmeros empreendimentos públicos e privados, eliminação de milhões de postos de trabalho, redução do faturamento empresarial e da circulação da riqueza no setor industrial e de serviços. Por outro lado, as instituições financeiras apresentam lucratividade recorde dentro do mesmo contexto.

Concomitantemente, chama a atenção o fato do exponencial crescimento do endividamento do Estado no mencionado período, com o substancial comprometimento do orçamento público. Segundo dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG do Brasil apurada ao final do exercício financeiro de 2018 está em torno de R$5.300.000.000.000,00 (cinco trilhões e trezentos bilhões de reais) e somente a Dívida Pública Federal fechou o mês de junho de 2019 em R$3.978.000.000.000,00 (três trilhões, novecentos e setenta e oito bilhões de reais)[2]. O valor total da dívida brasileira representa mais de uma vez e meia da integralidade da arrecadação federal, pois as receitas públicas federais do exercício financeiro de 2018 totalizaram R$3.505.648.331.810,28, (três trilhões, quinhentos e cinco bilhões, seiscentos e quarenta e oito milhões, oitocentos e dez reais e vinte e oito centavos), conforme informação divulgada no portal da transparência[3].

Diante do cenário social, econômico, financeiro e fiscal, desponta a dúvida de como o Estado brasileiro conseguiu chegar a este nível de endividamento? Qual a origem da dívida pública? Quem são os responsáveis pelas decisões de assunção de obrigações creditícias em nome da sociedade? Quem são os credores? Há um controle popular sobre a contratação de crédito pelo Estado? A legislação e a gestão da dívida pública estão em conformidade com a Constituição da República de 1988? Estes e outros questionamentos instigaram o

---

[2] Informação disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-07/divida-publica-federal-aproxima-se-de-r-4-trilhoes> Acesso em 25/08/2019.

[3] Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2018> Acesso em 25/08/2019.

desenvolvimento da presente pesquisa, sobretudo pelo fato da realidade social e econômica constatada no Brasil não assegurar uma dignidade mínima a todos os integrantes da população brasileira.

A existência humana tem sido objeto de debates ao longo da história sob variadas perspectivas, desde as experiências empíricas e individuais de cada pessoa que, somadas formam a noção de senso comum, forjado principalmente pelos meios de comunicação[4], com atuação a serviço de interesses políticos e econômicos específicos, até os mais aprofundados estudos nas diversificadas áreas do conhecimento humano, seja nas ciências da natureza, seja nas denominadas ciências do espírito.

O escopo do presente trabalho é elucidar tais questionamentos, esclarecendo pontos obscuros na relação entre o sistema de endividamento público e os interesses políticos e econômicos envolvidos, bem como tentar compreender o papel do Direito neste cenário. Almeja-se desenvolver uma análise da problemática a partir da Teoria da Constituição Econômica, a fim de verificar se a dívida contraída pelo Estado está em conformidade com os pressupostos constitucionais e democráticos. O presente estudo pretende contribuir para o enriquecimento do debate da (in)adequação do sistema normativo que rege a dívida pública federal brasileira às normas fundantes da Constituição Financeira e Econômica de 1988, sendo a análise da (in)constitucionalidade dessas normas o objetivo geral da pesquisa.

Como objetivos específicos, pretende-se realizar o estudo da origem e evolução histórica da dívida pública federal brasileira, assim como analisar a regulamentação do sistema da dívida; identificar os limites definidos pela Constituição Financeira para a aquisição e para o serviço da dívida[5]; verificar se a dívida pública federal brasileira está em conformidade com os fundamentos da Constituição Econômica; investigar se o sistema legal que rege a dívida pública federal brasileira atende especialmente a interesses dos beneficiários do capitalismo financeiro; analisar medidas de ampliação da participação do cidadão nas decisões relativas a

---

[4] Na minha infância na década de 1980 havia o costume familiar de assistir televisão juntos. Desde as mais tenras lembranças, há a recordação do noticiário televisivo informando os problemas sociais e econômicos do Brasil e um dos temas recorrentes era a dívida externa brasileira. Aquele angustiante noticiário provocava desde muito cedo inquietude e questionamentos, pois baseado nos valores cristãos e católicos nos quais fui formado, a condição de nação devedora não era bem vista pelos olhos infantis. Como meu pai tinha formação econômica e trabalhava no mercado financeiro, lembro-me bem de debater com ele tais problemas. Por volta dos cinco anos de idade, começando a aprender a utilizar a moeda, questionei-o quem fabricava o dinheiro, tendo sido informado que era o governo. Na minha inocência infantil, apresentei novo questionamento em tom conclusivo do porque o governo não "fabricar" a quantidade de dinheiro suficiente para a quitação da dívida externa, arrancando um largo sorriso no rosto do meu saudoso pai.

[5] Serviço da dívida pública diz respeito à totalidade de pagamentos de juros e amortizações relativos aos compromissos creditícios do Estado.

gestão e controle da dívida pública; desenvolver análise multidisciplinar do tema, a partir do debate econômico, financeiro, sociológico, histórico, antropológico e, sobretudo, jurídico.

A pesquisa partirá dos pressupostos constitucionais de ordenação normativa da economia e da atividade financeira do Estado, confrontados com a ideologia neoliberal atual, identificada como a nova razão do mundo, racionalidade dominante que ganha corpo num conjunto de dispositivos discursivos, institucionais, políticos, jurídicos e econômicos; da ideia da concorrência como razão e pressuposto da sociedade em geral, por meio da formação antropológica do indivíduo empresário de si; da superação da questão meramente ideológica, na medida em que o neoliberalismo impõe-se como *governamentalidade*; da universalização da norma da concorrência ultrapassando as fronteiras do Estado, pois a governamentalidade empresarial impõe a racionalidade mercantil em todas as esferas da existência humana; da criação de um mercado de títulos públicos a partir da ideia de *governamentalidade empresarial*, que evoca uma racionalidade neoliberal ademocrática, provocando o desaparecimento da separação entre esfera privada e pública, corroendo os fundamentos da própria democracia liberal; do mercado de títulos públicos construído a partir de uma conformação da ação pública aos critérios da rentabilidade mercadológica; da indicação do tema da *boa governança* e do discurso de gestão como principais sintomas da desativação democrática, onde toda a reflexão sobre a administração pública adquire um caráter técnico, em detrimento das considerações políticas e sociais que permitiriam evidenciar tanto o contexto da ação pública como a pluralidade de opções possíveis; da necessidade de busca de alternativas de superação desse processo de subjetivação da racionalidade concorrencial, do sujeito neoliberal, bem como das estruturas jurídicas, políticas, econômicas e sociais nas quais está inserido, sobretudo do endividamento público federal.

Com este intuito em mente, primeiramente tentar-se-á no capítulo dois reconstituir a evolução das relações humanas e das organizações sociais para contextualizar o debate, buscando a compreensão da complexa ordem econômica e social na atualidade. Para tanto, será utilizado um instrumental interdisciplinar por meio da Ciência Política, fonte primordial da Teoria do Estado, História das Mentalidades, Filosofia Política, Antropologia, Sociologia, Economia e Direito.

Feito isso, serão investigadas, no capítulo três, as origens e a evolução do constitucionalismo na modernidade, a relação entre o Estado de Direito e a Economia, ou seja, como o Direito instrumentaliza as relações econômicas havidas no âmbito da sociedade, a partir da perspectiva weberiana de ordem político-jurídico-econômico-social. Após, será feita uma incursão nas Constituições brasileiras, identificando as ideologias que integraram os respectivos

textos normativos, até chegar à Ordem Econômica e Financeira estabelecida na Constituição de 1988, além da análise dos ditames constitucionais a respeito da atividade financeira do Estado brasileiro.

Os capítulos 2 e 3 integram a primeira parte da pesquisa, que se conecta com os objetivos finais pretendidos, possibilitando a adequada contextualização das relações jurídico-político-econômico-sociais verificadas na virada do século XX e início do século XXI, permitindo a intelecção das derradeiras críticas formuladas.

Na sequência, será apresentado o estado da arte do endividamento estatal no capítulo quatro, mediante a identificação das origens e evolução da dívida pública, suas caraterísticas e finalidades. A imersão permitirá encontrar respostas a alguns dos questionamentos apontados no início desta introdução, mediante a apresentação do sistema normativo constitucional e infraconstitucional do endividamento estatal, a identificação dos agentes políticos responsáveis por legislar sobre a matéria, assim como são distribuídas as atribuições políticas e técnicas de gestão do sistema da dívida pública. Também serão analisados criticamente os dados fáticos econômicos produzidos pelo sistema de endividamento público, além da sua inserção no contexto da financeirização do capitalismo nacional e global, comparando com as experiências internacionais.

Tendo em conta todos esses pressupostos, será possível analisar criticamente o sistema do endividamento público federal brasileiro, identificando-o como medida de atuação ou intervenção do Estado na economia e dos interesses políticos e econômicos envolvidos, investigando sua (i)legitimidade democrática a partir da ideia inserida pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza de ideologia constitucionalmente adotada.

Aponta-se para o reconhecimento de que a racionalização da utilização dos recursos econômicos e financeiros públicos e privados é urgente, especialmente diante de uma realidade cada vez maior de comprometimento do orçamento com o serviço da dívida, em detrimento dos direitos fundamentais sonegados a parte substancial da população brasileira. Além disso, torna-se necessário o aprofundamento do debate acerca dos instrumentos fático-normativos instituídos na sociedade atual, pois, mediante o endividamento da nação não podemos aspirar padrões de vida que afetem o futuro de gerações vindouras, comprometendo agora os recursos futuros que eles mesmos, a seu tempo, irão gerar.

2 SOCIEDADE, ESTADO E ECONOMIA

> "[...] o passado nunca morre completamente para o homem. O homem é capaz de esquecê-lo, mas conserva-o sempre consigo. Com efeito, por ser ele mesmo em cada época, o homem é o produto e o resumo de todas as épocas anteriores. Se penetrar na própria alma, será capaz de encontrar e distinguir ali essas diferentes épocas, e o que cada uma lhe legou."
> Foustel de Coulanges (2004, p. 29)

2.1 A mutação das relações sociais e as origens do Estado

Desde os primórdios da humanidade verifica-se a necessidade de organização social, econômica e política, permitindo a convivência dos integrantes dos agrupamentos de pessoas no mesmo espaço geográfico a partir das necessidades individuais e coletivas e interesses envolvidos, com o estabelecimento de padrões de comportamento viabilizadores ou mesmo justificadores da existência das relações sociais.

Tais padrões de comportamentos se diferenciam entre diversos estágios evolutivos nas variadas sociedades existentes no planeta, cujas raízes antropológicas e histórias criam bases diversas para o desenvolvimento cultural, social, econômico, político e tecnológico, estabelecendo distintos modelos de organizações sociais, alicerçados por instituições como a família, a religião, a propriedade privada e o governo.

Principalmente a partir do século XIX, a origem da sociedade e sua organização por meio do Estado tem sido objeto de estudos nas mais variadas áreas do conhecimento, sobretudo nas denominadas ciências humanas e ciências sociais aplicadas, campos de conhecimento interdisciplinares, a partir dos aspectos sociais e econômicos das diversas realidades humanas.

Conforme lições de Lenio Luiz Sterck e José Luis Bolzan de Morais (2014, p. 19), o desenvolvimento de uma Teoria do Estado envolve necessariamente o estudo dos mais variados aspectos relacionados com a sociedade, notadamente as relações de poder e sua legitimidade, o governo, a democracia, situações complexas relacionadas diretamente com a ciência política, entendida como ciência do comportamento humano.

Nesse sentido, Lenio Luiz Sterck e José Luis Bolzan de Morais (2014) argumentam como pressuposto da política o fato da mesma estar em constante transformação no tempo, como é próprio das relações sociais, exigindo uma abordagem também histórica, pois seria demasiadamente difícil a compreensão das relações da sociedade com o Estado mediante a utilização do método de experimentação nas ciências naturais. Lenio Luiz Sterck e José Luis

Bolzan de Morais (2014) ainda partem da perspectiva defendida por Giovani Sartori (1999) de uma Ciência Política como um saber instrumental e interdisciplinar, possível de interferir na própria realidade estudada.

Muitas são as abordagens teóricas acerca do surgimento e desenvolvimento das relações entre as pessoas na sociedade, principalmente por parte dos autores que escreveram a partir da idade moderna, como é o exemplo da clássica obra A Cidade Antiga (1864), de Fustel de Coulanges (1830-1889), dedicada a elaboração da história das origens, cujos estudos se dão a partir da reconstituição da vida dos antigos povos gregos e romanos.

Abrindo um parêntese, a respeito da classificação a respeito da divisão da história em eras, o Prof. Eros Roberto Grau (2012, p. 74) apresenta lição defendendo a inexistência de classificação científica certa ou errada, mas útil ou inútil, e a partir dessa concepção enfrentar-se-á a controvertida divisão dos períodos históricos da humanidade. Nesse sentido, parte-se aqui da perspectiva teórica do Professor da UFF – Universidade Federal Fluminense Danilo Marcondes (2010, p. 143), em seu livro Iniciação à História da Filosofia, onde há a divisão dos períodos históricos em Idade Antiga, Idade Média e Idade Moderna, e esta última, de acordo com o autor, surge como derivação de quatro fatores históricos a saber: o humanismo renascentista (séc. XV), a descoberta do novo mundo (1492), a reforma protestante (séc. XVI) e a revolução científica (séc. XVII).

Toda abordagem histórica encontra o desafio de superar a mera atividade descritiva de um amontoado de fatos e suas respectivas datas, devendo tentar desenvolver uma própria ideia dos fatos, mediante uma "concepção original e particular que deu origem a todo restante", conforme entendimento de Taine[6].

Na obra de Fustel de Coulanges há o esforço de demonstração da existência de princípios, regras e crenças, principalmente as religiosas, diretrizes das sociedades grega e romana e, apesar das diferenças culturais, "tiveram uma base institucional comum e passaram por uma série de revoluções semelhantes" (COULANGES, 2004, p. 26), base esta influenciadora do comportamento humano até a idade moderna, sendo testemunho da relação existente entre o pensamento humano e as relações sociais.

Segundo Fustel de Coulanges, antes mesmo do surgimento das comunidades organizadas em cidades, já havia um direito estabelecido e enraizado nos costumes familiares,

[6] Hippolyte Adolphe Taine foi um filósofo, historiador e escritor francês, com inúmeros artigos publicados no *Journal de débats*, periódico que existiu na França de 1789 a 1944. A citação é oriunda de um artigo publicado no jornal francês com críticas literárias à obra 'A Cidade Antiga' de Fustel de Coulanges. (<https://www.britannica.com/biography/Hippolyte-Taine> Acesso em 19/06/2019.)

originário de crenças religiosas universalmente aceitas desde os primórdios da humanidade, com domínio das inteligências e vontades das pessoas (COULANGES, 2004, p. 114).

Chama a atenção a possibilidade de relacionar fatores sociais da sociedade moderna, como o patriarcalismo por exemplo, com as origens das sociedades primitivas, onde a figura do *pater*[7] ganha um protagonismo não meramente familiar, mas até mesmo como pontífice das religiões domésticas e governador dos assuntos políticos, com a figura da mulher representando um papel de menor relevância.

As próprias tradições do direito decorrem de uma parte desta religião desenvolvida no âmbito familiar, sendo uma consequência direta e necessária da crença religiosa, sendo constatado entre gregos, romanos e hindus, submetidos a leis cujo requisito de validade exigia um conjunto de ritos, liturgias e preces.

Por várias gerações familiares as leis transmitiam-se de pai para filho, necessariamente do sexo masculino, juntamente com as tradições religiosas, em razão da obrigatória perpetuação do fogo sagrado da família ou da cidade, justificando em grande medida o *status* diminuto da mulher na sociedade, não legatária de tais tradições religiosas e jurídicas, sendo privada de diversos direitos, notadamente do legado religioso, cultural e patrimonial.

E neste contexto "o Estado estava estreitamente ligado à religião que o originava, com ela se confundindo" (COULANGES, 2004, p. 442), havendo uma intercambiariedade entre as instituições políticas e as instituições religiosas, considerado um verdadeiro Estado Teocrático[8], com o desconhecimento da liberdade individual, pois o homem não conseguia emancipar sua consciência da onipotência da cidade, situação esta somente superada com o surgimento da filosofia, materializadora de uma alteração nas regras políticas da antiguidade, e o posterior desenvolvimento do cristianismo, promotor da alteração nas condições de governo.

A partir das pesquisas realizadas por Lewis H. Morgan[9] (1818-1881) e também por forte influência de Georg Wilhelm Friedrich Hegel[10] (1770-1831), em 1884 Friedrich Engels (1820-

---

[7] *"O próprio nome que o designa,* pater*, contém curiosos ensinamentos. A palavra é a mesma em grego, em latim e em sânscrito, donde se pode concluir que a data do tempo em que os antepassados de helenos, italianos e hindus ainda viviam juntos na Ásia Central."* (COULANGES, 2004, p. 118)

[8] *"Oriental ou Teocrático – é uma forma estatal definida entre as antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo, onda a família, a religião, o Estado e a organização econômica formavam um conjunto confuso, sem diferenciação aparente. Em consequência, não se distingue o pensamento político da religião, da moral, da filosofia ou de doutrinas econômicas. Características fundamentais: a) a natureza unitária, inexistindo qualquer divisão interior, nem territorial, nem de funções; b) a religiosidade, onde a autoridade do governante e as normas de comportamento eram tidas como expressão de um poder divino, demonstrando a estreita relação Estado/divindade;"* (STRECK; MORAIS, 2014, p. 25)

[9] *Ancient Society or Researches in the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization, by Lewis H. Morgan, MacMillan and Co, 1877.*

[10] Segundo Danilo Marcondes, para Hegel: *"A reflexão filosófica deve partir, portanto, de um exame do processo de formação da consciência. Na verdade, através da consciência crítica de nossa situação histórica, podemos*

1895) escreveu sua clássica obra A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado, onde defendeu a existência de determinados estágios de evolução das instituições sociais, desenvolvendo-se para a civilização atual, explicando as relações humanas da época e ainda existentes até os dias de hoje. Friedrich Engels descreve como o surgimento da propriedade privada e o desenvolvimento do comércio produziram uma confusão entre membros das tribos gregas, estabelecendo um novo e desordenado estado de coisas, sendo necessária a introdução de uma constituição atribuída a Teseu, cuja "principal mudança foi a instituição de uma administração central em Atenas" (ENGELS, 2012, p. 105 e 106), base para o surgimento do Estado grego.

> Em resumo, a organização gentílica ia chegando ao fim. A sociedade, crescendo a cada dia, ultrapassava o círculo da *gens*. Não conseguia impedir ou eliminar nem mesmo os piores males que iam surgindo diante de seus olhos. Enquanto isso, o Estado se desenvolvia sem se notar. Os novos grupos criados pela divisão do trabalho – primeiro entre a cidade e o campo e depois entre os diferentes ramos de trabalho nas cidades – haviam criado novos órgãos para salvaguarda de seus interesses, além da instituição de cargos públicos de toda espécie. O jovem Estado precisava, então, de uma força própria que, para um povo de navegadores como os atenienses, só podia ser, de imediato, uma força naval usada em pequenas guerras e na proporção dos barcos de comércio. (ENGELS, 2012, p. 109)

Por meio de uma análise denominada de historicismo[11], teoria muito criticada pelo pensador austríaco Karl Popper (1902-1994)[12], Friedrich Engels (2012) elabora uma abordagem

---

entender o próprio processo histórico, as 'leis da história', seu sentido e sua direção e, apenas desta forma, podemos ir além da consciência de nosso tempo.
Há em Hegel um compromisso com a ideia de progresso humano, mas este progresso é sempre julgado do ponto de vista dos que o alcançaram, i.e., de um ponto de vista específico.
Se a razão fosse apenas um resultado da mente humana, não poderíamos explicar como corresponde aos fatos, a menos que ambos fossem criados por uma divindade transcendente, como ocorre afinal em Descartes. A explicação para ***a historicidade no pensamento de Hegel consiste em que é apenas ao traçar o caminho pelo qual a razão humana se desenvolveu que podemos entender o que somos hoje****. Explicitamos assim o sentido da história, sua direção."* (MARCONDES, 2010, p. 222) (destaque nosso)

[11] Em livro dedicado à compreensão da obra de Karl Popper, Álvaro Ricardo de Souza Cruz apresenta, em capítulo exclusivo sobre o livro A Miséria do Historicismo, o conceito e a crítica de Popper acerca da teoria: *"Historicismo é entendido como um movimento da História com raízes na Alemanha do século XVIII e que procurava a construção de uma 'consciência histórica' como amálgama para a edificação de um novo Estado Nacional. Todavia, o historicismo na apreensão popperiana nada mais é do que um ponto de vista comum a diversas teorias históricas e sociológicas que pressupõem que a predileção histórica não apenas possa ser possível, mas também sua finalidade primeira. Nesse sentido, seu propósito seria o de deduzir os ritmos, as leis, as tendências que conduzem a evolução histórica. A tese essencial do nosso autor é a de que tal crença não passa de mera superstição, por diversas razões que serão elencadas, dentre elas o fato de que o desenvolvimento das sociedades depende sempre do avanço científico e tecnológico e que somos incapazes de prever o que saberemos no futuro."* (CRUZ, 2009, p. 69)

[12] Segundo Karl Popper, o historicismo pode ser refutado por meio de cinco enunciados: *"1) O curso da história humana é fortemente influenciado pelo crescer do conhecimento humano. 2) Não é possível predizer, através de recurso a métodos racionais ou científicos, a expansão futura de nosso conhecimento científico. 3) Não é possível, conseqüentemente, prever o futuro curso da história humana. 4) Significa isso que devemos rejeitar a possibilidade de uma História teorética, isto é, de uma ciência social histórica em termos correspondentes aos de uma Física teorética. Não pode haver uma teoria científica do desenvolvimento histórico a servil de base para a*

histórica dialética[13], tendo em vista a defesa da existência de leis próprias da história, necessárias à compreensão das relações sociais, sustentando a ideia de progresso da humanidade por meio de estágios pré-históricos da civilização, saindo do denominado estado selvagem, passando por um período de barbárie, fases antecedentes do movimento civilizatório da humanidade.

Analisando primeiramente a família e os sistemas de parentesco, uma das mais fortes instituições sociais já existentes desde o surgimento da história[14], Friedrich Engels (2012) nos apresenta diversos tipos destas, desde a primitiva e já desaparecida família consanguínea[15], definida como a primeira etapa desse modelo de organização social, onde somente ascendentes e descendentes estariam excluídos da possibilidade de contrair casamento, passando pela família punaluana[16], família pré-monogâmica[17], até chegar ao modelo de família monogâmica[18] existente na sociedade ocidental.

---

predição histórica. 5) O objetivo fundamental dos métodos historicistas está, portanto, mal colocado; e o historicismo aniquila-se." (POPPER, 1980, p. 5)

[13] *"A hipótese fundamental da dialética é de que não existe nada eterno, nada fixo, nada absoluto. Não existem ideias, princípios, categorias entidades absolutas, estabelecidas de uma vez por todas. Tudo o que existe na vida humana e social está em perpétua transformação, tudo é perecível, tudo está sujeito ao fluxo da história."* (LÖWY, 2010, p. 14)

[14] Toda abordagem histórica é eivada de problemas, na medida em que a própria concepção de história não possui consenso entre os pesquisadores da área, pois induz uma ideia de desvalorização dos acontecimentos anteriores à escrita, perspectiva que desconsidera a influência desse período sobre as ocorrências da atualidade. Porém, apesar da abordagem histórica não ser objeto principal desta pesquisa, tentaremos desenvolver nossos argumentos a partir dos estudos da Profa. Miracy Barbosa de Sousa Gustin *et al*, para quem *"A história do Direito se explicita por meio de vínculos das situações jurídicas concretas com fatores ou condições culturais, sociais, antropológicas, econômicas, dentre inúmeras outras. São relações multifacetadas que ocorrem simultaneamente com os tempos da existência social. Isso significa, portanto, que essa simultaneidade nega a concepção de um nexo determinista da tradicional teoria da causalidade histórica. Aqui se concebe o tempo não como sequência inevitável de fenômenos, mas como memória polifônica da existência social e cultural, dos sinais econômicos e jurídicos, da beleza e da estranheza do corpo humano na história, da dignidade e das ruínas da humanidade em um passado que retrata elementos inequívocos ou, algumas vezes, de grande equivocidade."* (GUSTIN, SILVEIRA e AMARAL, 2007, p. 27)

[15] *"Nessa forma de família, portanto, só os ascendentes e os descendentes, os pais e os filhos, estão reciprocamente excluídos dos direitos e deveres (como poderíamos dizer) do casamento. Irmãos e irmãs, primos e primas, em primeiro, segundo e restantes graus, são todos entre si irmãos e imãs entre si e, precisamente por isso, maridos e mulheres uns dos outros. Nesse estágio, o vínculo de irmão e irmã pressupõe por si a relação sexual entre ambos."* (ENGELS, 2012, p. 42)

[16] *"Se o primeiro progresso na organização da família consistiu em excluir os pais e os filhos das relações sexuais entre si, o segundo foi a exclusão dos irmãos."* (ENGELS, 2012, p. 44)

[17] *"Nesse estágio, um homem vive com uma mulher, mas de forma tal que a poligamia e a infidelidade ocasional permanecem um direito dos homens, embora a poligamia seja raramente observada, também por causas econômicas, ao passo que, na maioria dos casos, exige-se das mulheres a mais rigorosa fidelidade enquanto durar a vida em comum, sendo o adultério destas castigado de maneira cruel."* (ENGELS, 2012, p. 51)

[18] Segundo Engels (2012, p. 67), a família monogâmica é uma das características da civilização nascente, chefiada pelo homem, cuidando de sua prole, assim como perpetuando suas tradições aos filhos homens legatários dos bens. Sob este paradigma familiar, há uma subjugação de um sexo pelo outro, evidenciando um paradoxo onde, apesar de um progresso histórico, a monogamia denota simultâneo retrocesso, na medida em que *"o bem-estar e desenvolvimento de uns se realizam às custas da dor e da repressão de outros. Ela é a forma celular da sociedade civilizada, na qual já podemos estudar a natureza das oposições e das contradições que atingem seu pleno desenvolvimento nessa sociedade"*.

Em seguida e ainda a partir do trabalho de Morgan, o filósofo prussiano analisa a organização social primitiva em *gens* (grupos consanguíneos que formavam uma forma primitiva de convívio social), *frataria* (conjunto de *gens*) e *tribos* (conjunto de *fratarias*), identificando uma correlação deste modelo nas sociedades iroquesa, grega, romana, celta e germânica, o que denota as bases do surgimento de um novo modelo de organização por meio do Estado, conforme é concebido a partir da idade moderna.

Friedrich Engels (2012, p. 104) ainda identifica a origem do Estado como consequência da valorização da riqueza como bem supremo, que teria promovido uma perversão nas antigas tradições comunitárias das instituições da *gens* para justificar a obtenção e manutenção da riqueza pela violência, transformando a propriedade privada em finalidade mais elevada da comunidade humana, tendo concebido como forma de uma classe dominante de proprietários exercer um domínio político sobre o restante da população.

A crítica que se apresenta à teoria historicista de Friedrich Engels (2012) é o fato do autor ser legatário do modelo desenvolvido por Aristóteles (1999), defensor do surgimento da *pólis* como forma de organização social decorrente da união das famílias formando vilas, modelo negado pelos autores da teoria social da economia política baseados em Thomas Hobbes (1588-1689), sobretudo no livro Leviatã (HOBBES, 2003), influenciando diversas gerações de teóricos liberais.

Também Michel Foucault (1926-1984) credita à aliança familiar como dispositivo voltado para a reprodução e manutenção da ordem social, apesar do autor possuir perspectiva histórica diferente de Engels, pois não acredita numa metodologia histórica fundamentada em conceitos socioeconômicos, metodologia esta que se desenvolve por meio de explicações baseadas nas relações de causa e efeito. Michel Foucault (2005, p. 135) enfatiza o indivíduo como produto de uma história da cultura, enaltecendo o uso da razão como imanente à natureza humana, ator e ao mesmo tempo produto de práticas discursivas e não discursivas que moldam o sujeito na modernidade.

Importante atentar para o fato de que Michel Foucault (2005) foi legatário da denominada Escola dos *Annales* onde foi desenvolvida a perspectiva teórica da história das mentalidades[19]. Mencionada escola foi composta por gerações de historiadores que buscaram reformular a metodologia da História dominante no meio acadêmico francês e alemão, com a superação do positivismo histórico e do historicismo, questionando criticamente as fontes

[19] FRATTARI, Rafael. A contribuição metodológica da história das mentalidades. *In:* GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; SILVEIRA, Jacqueline Passos da; AMARAL, Caroline Scofield (Orgs.). **História do direito: novos caminhos e novas versões.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2007. p. 197-226

documentais oficiais, por meio de uma abordagem interdisciplinar, aproximando-se de áreas como economia, geografia, sociologia, psicologia, antropologia e demografia, com o fito de compreender as estruturas de poder e as razões de dominação sobre os espíritos dos homens, ressignificando a noção de temporalidade linear para uma ideia de múltiplas temporalidades, desvelando-se ou construindo-se noções do inconsciente coletivo.

Analisando o método foucaultiano, Adilson José Moreira (2007)[20] afirma que o autor francês parte da ideia de genealogia criada por Friedrich Nietzsche (1844-1900) como ferramenta fundamental para a pesquisa histórica. Michel Foucault (2005) fortalece a crítica à tentativa de alcançar uma identidade original ou fundamento último que possibilite o conhecimento racional do processo histórico, considerando este processo a partir de uma pluralidade de fatores nem sempre harmônicos entre si.

Neste ponto chama atenção a necessária interdisciplinaridade, sobretudo da relação entre a Ciência Política, na qual se inclui a Teoria do Estado, com outras áreas do conhecimento, como a história e a antropologia, como condição de possibilidade para a compreensão da estrutura e funcionamento do Estado e sua relação com o sistema jurídico.

Lenio Luiz Sterck e José Luis Bolzan de Morais (2014) apontam, inclusive, uma verdadeira necessidade de Estado como ruptura entre o período da barbárie e o surgimento da civilização, na medida em que surge como obra do racionalismo humano, o que ocorre com a transposição da idade média para a idade moderna, modelo que passou por conturbadas transformações, representadas por fórmulas liberais e sociais, enfrentando o desafio de se constituir como Estado Democrático de Direito, cujo objetivo é assegurar as conquistas humanitárias modernas, atualmente descritas formalmente nas Constituições por meio dos direitos e garantias fundamentais, bem como de transformar-se diante das novas realidades e complexidades da sociedade do século XXI.

No entanto, como o Estado é um modelo de organização social hierarquizado, conduzido por um governo que reflete a manifestação de poder, guiado por uma lógica jurídico-racional, normalmente vinculado às forças das classes dominantes, a antropologia tenta compreender tais circunstâncias por meio de uma revisão ampla da base moral da vida econômica, denunciando a realidade intercambiante entre Estado e Mercado, sobretudo a partir da ideia de redução de "todas as relações humanas à troca, como se nossos laços com a

[20] MOREIRA, Adilson José. Foucault e a genealogia como método. *In:* GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; SILVEIRA, Jacqueline Passos da; AMARAL, Caroline Scofield (Orgs.). **História do direito: novos caminhos e novas versões.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2007. p. 95-111

sociedade, ou mesmo com o próprio Cosmos, pudessem ser imaginados nos mesmos termos de um acordo comercial" (GRAEBER, 2016, p. 29), como ocorre na atualidade.

Na perspectiva antropológica tentar-se-á, a partir dos estudos do americano David Graeber[21], professor na *London School of Economics*, investigar a justificação histórico-racional da dívida pública brasileira, verificar o significado da redução do senso moral e de justiça à linguagem comercial, a transformação de obrigações morais em dívidas, as origens e evoluções do crédito, como o Estado tem sido estruturado diante dessa lógica e os efeitos humanos dela decorrentes.

Aqui evidencia-se a necessidade de um debate aprofundado sobre a natureza da dívida pública, do dinheiro, das instituições financeiras e das relações existentes entre eles e com o Estado, sobretudo pelo fato do sistema da dívida brasileira[22] ser gerida por um universo extremamente restrito de pessoas, com alto grau de especialização técnica, sob o argumento de que os demais integrantes da sociedade não possuem capacidade de compreensão de sua complexidade, evidenciando uma tecnocracia atuante de acordo com interesses econômicos e políticos específicos, nem sempre amparados nos ditames expressos na Constituição de 1988, tornando duvidosa a legitimidade da dívida pública em um Estado pretensamente democrático.

2.2 Justificativas da filosofia política sobre as origens e desenvolvimento do Estado

E é nessa perspectiva interdisciplinar e de história das ideias que torna-se importante a análise das origens, dos fundamentos (justificação racional) e do desenvolvimento do Estado, enquanto modelo político organizacional da sociedade, teorizado por variados autores clássicos que desenvolveram seus estudos em filosofia política.

Aqui revelam-se destacadas as lições de Norberto Bobbio (1909-2004), que debruçou-se sobre as origens do Estado sob a perspectiva de autores classificados por ele como clássicos, assim considerados a partir de critérios de imprescindibilidade da obra de cada pensador como meio de conhecimento do espírito de seu tempo, sendo a obra sempre atual de modo que cada

---

[21] GRABER, David. **Dívida: os primeiros 5.000 anos.** Tradução Rogério Bettoni. São Paulo: Três Estrelas, 2016.

[22] Maria Lúcia Fattorelli (2013, p. 13) parte de uma perspectiva ampliada de "sistema da dívida pública", defendendo ser este um esquema de sucção de recursos públicos pelo setor financeiro mundial, composto pelos grandes grupos bancários, organismos financeiros internacionais, agências de classificação de risco, bancos centrais e de desenvolvimento, entre outros agentes financeiros. Aqui será utilizado uma ideia mais restrita do "sistema da dívida pública brasileira", sendo considerado, a partir da noção weberiana de "ordem", a ordem jurídica, econômica, social, ideológica, financeira e administrativa responsável pela sua instituição, gestão e alocação de recursos públicos.

geração sinta a necessidade de relê-lo e com elaboração de categorias gerais das quais não se pode prescindir para interpretação das diversas realidades.

Partindo das lições de Karl Marx[23], Norberto Bobbio analisa a figura do Estado, que não se trataria do reino da razão, o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte da população, tendo por fim o bem viver daqueles que detêm o poder, sendo esta concepção considerada a base da teoria marxiana. E realizando análise sobre a estrutura das relações econômicas e sociais, Karl Marx afirma:

> O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência. (MARX, 1985, p. 129 e 130)

Para Norberto Bobbio (2007, p. 116), Karl Marx estaria inserido no gênero das doutrinas realistas, ao lado de Nicolau Maquiavel (1469-1527), Baruch Spinoza (1632-1677) e Friedrich Hegel (1770-1831), que consideram o Estado e as relações políticas como instrumentos de dominação, em contraponto às teorias idealistas, que propõem um modelo de Estado derivado da síntese das formas históricas, exemplificado na antiguidade em Atenas e em Roma, com a monarquia inglesa na era moderna e com a União Soviética no período contemporâneo.

A partir das doutrinas realistas, o autor italiano Norberto Bobbio (2007) apresenta duas espécies distintas destas na história do pensamento político, sendo a primeira a doutrina racionalista[24], indagando a questão "Por que existe o Estado?", discutindo o problema da justificação racional ou do fundamento do Estado, colocando em oposição binária o estado de

---

[23] Karl Heinrich Marx (1818-1883) foi autor prussiano que se dedicou aos estudos em política, filosofia, economia e história.

[24] Tentando realizar a partir da filosofia uma classificação sobre uma teoria geral da política, Norberto Bobbio (2007, p. 115 e 116) distingui teorias idealistas, consideradas por ele *"[...] além das utopias, podem ser incluídas entre as teorias idealistas aquelas que propõem um modelo de Estado derivado da combinação ou síntese das formas históricas, cujo exemplo típico é a teoria do governo misto, e aquelas que idealizam uma forma histórica [...]"*, das teorias realistas, representadas por aquelas que consideram o Estado como relação de domínio. E prossegue afirmando *"No âmbito das doutrinas realistas do Estado, atravessa toda a história do pensamento político a distinção entre doutrinas racionalistas e doutrinas historicistas [...]"*, esclarecendo o fato dos autores da primeira, além de buscaram um fundamento para a existência do Estado, colocam em evidência a posição entre estado de natureza anti-social e Estado civil, considerado um modelo jusnaturalista ou hobbesiano, ou seja, representando um modelo o Estado é um corpo artificial que nasce em contraposição ao estado natural, tendo como ponto de partida o homem, ser naturalmente anti-social.

natureza anti-social e o Estado civil, considerado um modelo jusnaturalista e hobbesiano; e a segunda a doutrina historicista, investigando as origens do Estado, com escopo na resposta à pergunta "Como nasceu o Estado?", colocando em evidência a continuidade entre formas primitivas de sociedade, sucedidas por uma sociedade organizada denominada de Estado, modelo considerado aristotélico por sua linear simplicidade.

Marx estaria inserido dentre os autores com perspectiva teórica historicista pelo fato de sua postura contrária ao individualismo e ao contratualismo, pois considera as premissas dos autores que desenvolvem suas ideias a partir desta linha de pensamento, como o escocês Adam Smith (1723-1790) e o economista inglês David Ricardo (1772-1823), legatários da tradição filosófica inaugurada por John Locke (1632-1704), inglês considerado pai do liberalismo, fruto da imaginação da vida natural, por possuir como ponto de partida a figura do indivíduo isolado, uma reconstrução artificial da realidade histórica da sociedade civil-burguesa, pois o proclamado início da história pelos liberais, na realidade seria produto da sua própria época.

Interessante o fato de que mencionada premissa teórica, tendo como ponto de partida o indivíduo isolado, serve de fundamento para o desenvolvimento da nascente teoria social da economia política no século XVIII, época na qual emerge a classe burguesa como protagonista na condução política da sociedade ocidental.

Resgatando o antropólogo David Graeber, investigador das origens históricas do dinheiro e da dívida, há a denúncia de tais premissas teóricas de Adam Smith serem equivocadas, na medida em que Smith, professor de filosofia moral da Universidade de Glasgow, criador da economia como disciplina acadêmica, pressupõe a existência de uma sociedade denominada por David Graeber (2016, p. 36) como "reino da fantasia do escambo", sendo um mito a ideia da existência de relações comerciais de troca antes mesmo do surgimento de um Estado responsável pela criação do dinheiro, sendo seguido sem questionamento pelo restante dos economistas[25], sobretudo os liberais. A antropologia aponta a existência de uma lógica moral fundamentalmente diferente entre troca, comércio e até mesmo mutualidade, sendo esta última entendida como envolvimento de mútuas expectativas e responsabilidades; a

---

[25] *"De maneira reveladora, essa história teve um papel crucial não só na fundação da economia como disciplina, mas na própria ideia de que existia algo chamado 'economia', que funcionava com regras próprias, separado da vida moral ou política – ou seja, algo que os economistas podiam tomar como campo de estudos. 'A economia' é a área em que exercemos nossa propensão natural de intercambiar e permutar. A inda estamos intercambiando e permutando e sempre estaremos. A moeda é apenas o meio mais eficaz para isso."* (GRAEBER, 2016, p. 41) O autor aponta o problema que esta história tornou-se senso comum para a maioria das pessoas, tornando-se um mito fundador do nossos sistema de relações econômicas, sem nenhum indício de que a economia de escambo de fato existiu, sendo que são numerosos os indícios de que não tenha existido, afirmando que Adam Smith simplesmente inventou os exemplos, com base em obra definitiva *Barter and Economic Desintegration*, da antropóloga Caroline Humphrey, da Universidade de Cambridge. (GRAEBER, 2016, p. 43)

troca significando relações de equivalência, com cada lado dando tanto quanto recebe; e o comércio pauta-se na impessoalidade, por meio apenas de comparação de valor de objetos e, como insistem os economistas, com o objetivo de obtenção da máxima vantagem possível, mas com exigência de um mínimo de sociabilidade.

Como alternativa à teoria smithiana, David Graeber contradiz o pai da economia com base no resgate histórico realizado pela antropologia, tendo como base teórica o fato do sistema de crédito preexistir à economia baseada no dinheiro, afirmando:

> Os exemplos básicos, portanto, são aqueles em que as pessoas improvisaram sistemas de crédito porque o dinheiro verdadeiro – moedas de ouro e prata – estava escasso. Mas o golpe mais surpreendente à versão convencional da história econômica surgiu com a tradução primeiro dos hieróglifos egípcios e depois da escrita cuneiforme mesopotâmica, que ampliou as fronteiras do conhecimento dos pesquisadores da história escrita em quase 3 mil anos, do tempo de Homero (cerca de 800 a.C.), mais ou menos, que era até 3500 a.C. Esses textos revelaram que sistema de crédito desse mesmo tipo na verdade precederam a invenção das moedas cunhadas em milhares de anos. (GRAEBER, 2016, p. 54)

Tal perspectiva já era defendida por Alfred Mitchell-Innes (INNES, 1914) desde o início do século passado, mediante a acusação da história do dinheiro ter sido contada de forma invertida, com a demonstração do sistema de crédito ter surgido antes da moeda e somente posteriormente nasce o escambo e o comércio, expondo o fato dos economistas simplesmente ignorarem a existência de tais estudos. Nesse sentido, a antropologia questiona os fundamentos da própria economia de mercado, base da ética social nos séculos XX e XXI, sob a falsa premissa de melhor critério explicativo da racionalidade humana, ética cada vez mais incorporada na atividade estatal, melhor explorado adiante.

Na perspectiva do Estado como reino da razão, a partir de um critério axiológico, Norberto Bobbio (2007) classifica como correntes antagônicas as concepções positiva e negativa de Estado, onde a primeira remonta a Aristóteles, passando por Thomas Hobbes e Friedrich Hegel, considerada uma visão eulógica e jusnaturalista, não podendo ser confundida com o positivismo; e concepção negativa do Estado, subdividida em tradicional e marxiana, tendo em comum o fato de encará-lo com "[...] particular evidência o momento da força como essencial ao Estado para a explicação da sua função [...]" (BOBBIO, 2007, p. 123).

Na concepção positiva o Estado é elevado a ente da razão, considerado um pressuposto indispensável para a realização plena da natureza do homem enquanto ser racional, sendo célebre a afirmativa de Thomas Hobbes (1588-1679), onde "Fora do Estado é o domínio das paixões, a guerra, o medo, a pobreza, a incúria, o isolamento, a barbárie, a ignorância, a bestialidade. No Estado é o domínio da razão, da paz, a segurança, a riqueza, a decência, a

socialidade, o refinamento, a ciência, a benevolência" (HOBBES, 1998, p. 33). Nesta perspectiva a finalidade da comunidade política (*koinonía politiké*) está no bom viver, não apenas na sobrevivência, justificando a consideração positiva da concepção.

Continuando a análise da obra de Karl Marx, Norberto Bobbio (2007) afirma que o autor austríaco realizou uma reviravolta radical sobre a tradição apologética do Estado, superando a ideia de que a organização política da sociedade por meio do Estado denotaria o denominado reino da razão, com a afirmação de que na realidade o Estado nada mais é do que o reino da força, não sendo a saída do estado de natureza, mas a sua continuidade sob outra roupagem. Para Marx a saída do estado de natureza se daria apenas com o fim do próprio Estado.

Já a concepção negativa clássica de Estado, também denominada de teoria terrorista, de inspiração religiosa, considerada legatária de Santo Agostinho (Agostinho de Hipona – 354-430) e defendida posteriormente por Martinho Lutero (1483-1546), o Estado seria um mal necessário para reprimir a maldade da grande maioria das pessoas, para a viabilidade da convivência em comunidade e domínio das paixões desagregadoras dos indivíduos.

O que diferencia a concepção negativa tradicional para a perspectiva marxiana é o fato desta defender a necessária existência do aparato coercitivo do Estado como meio indispensável de conservação e perpetuação do domínio político pela classe burguesa, dessacralizando a justificação tradicional por meio de uma teoria historicista.

A par das teorias positivas e negativas de Estado, há determinados autores, como Maximilian Karl Emil Weber (1864-1920) e Hans Kelsen (1881-1973), defensores de ideias consideradas axiologicamente neutras, com perspectivas formalistas às quais estão particularmente afeiçoados os juristas, entendendo o Estado a partir da noção de monopolização da força, podendo servir a objetivos diversos.

Hans Kelsen formula crítica à ideia de Estado defendida por Karl Marx, apresentando um paradoxo. Da mesma forma que o Estado de matriz liberal pode ter por finalidade a exploração do proletariado, essa mesma organização política da sociedade por meio do Estado, uma vez apoderada pelo partido da classe operária, pode servir para libertar a classe oprimida e submeter a opressora, a partir de uma mesma lógica com papéis invertidos.

A partir da análise das diversas perspectivas teóricas a respeito dos fundamentos do Estado, Norberto Bobbio (2007) se depara com a seguinte indagação: Existe um modelo universal de Estado? Com base neste questionamento, o autor apresenta crítica aos estudos marxianos, em virtude da pouca dedicação dada à questão, pois destaca a pouca dedicação de Marx à análise da evolução histórica das formas de governo, pois seus estudos enfatizam o

progresso histórico dos meios de produção, ao contrário de Friedrich Hegel, abordando destacadamente a mudança das formas de governo como etapas do processo histórico.

Considerado o fundador da sociologia, Max Weber é incluído também no rol dos autores clássicos, fundamental para a compreensão das relações sociais e de poder a partir da figura do Estado, introduzindo e desenvolvendo a ideia da legitimidade como instituto elementar da teoria política.

Norberto Bobbio classifica Max Weber como um autor integrante da categoria de escritores realistas, distanciado seu pensamento das ideias defendidas por John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1788), e aproximando-o de Maquiavel e Marx, afirmando que "Assim como Marx foi considerado o Maquiavel do proletariado, Weber foi considerado o Marx da burguesia." (BOBBIO, 2000, p. 131)

Um destaque da obra de Max Weber é o diminuto interesse demonstrado pelos clássicos da filosofia política, inaugurando uma teoria de várias formas de sociedade em relação à economia e uma "doutrina sociológica total do Estado e do poder" (BOBBIO, 2000, p. 132) sem qualquer similaridade com os estudos até então desenvolvidos, sendo árdua a tarefa de identificar o referencial teórico que dá suporte ao sociólogo alemão.

A partir de uma concepção realista de política, Max Weber (2015) apresenta um conceito sociológico de Estado como monopólio da força legítima, denominada de sociologia da dominação, desenvolvendo a ideia de força como meio justo e necessário para a organização política da sociedade, sob pena do desaparecimento do próprio Estado e da anarquia dos organismos sociais. Nessa perspectiva, a utilização do monopólio da força (concepção weberiana) ou o uso exclusivo do poder coercitivo (concepção kelseniana) é condição de existência do Estado, ao largo de outras formas de poder dos agrupamentos humanos, quais sejam, o poder ideológico e o poder econômico privado, renunciados pelo Estado a partir do momento em que se instituiu a laicização e a liberalização da economia.

Apesar de Max Weber (2015) não citar Thomas Hobbes, a perspectiva weberiana retoma em grande medida os ideais hobbesianos, pois para este a existência do Estado pressupõe também a legítima utilização da força por uma única pessoa, seja física ou jurídica, obrigando os indivíduos a obediência às regras e aos comandos, mas o fato de Thomas Hobbes atribuir ao Estado o fim de preservar a paz e proteger a vida dos indivíduos (definição teleológica), acaba por afastar os dois autores, pois Max Weber (2015) é incisivo quanto a impossibilidade da definição de um grupo por seus objetivos, reforçando sua visão realista, histórica e sociológica.

Mas a força, ou seja, os aspectos externos relativos às regras emanadas pelos detentores do poder, por si só não serve como fundamento de existência do Estado, sendo necessária a

existência de legitimidade em relações de continuidade, ou seja, o exercício do poder exige durabilidade. Os comandos devem ser habitualmente obedecidos, caracterizando, na visão de Hans Kelsen, o princípio da efetividade da ordem jurídica viabilizadora e estabilizadora das relações políticas por meio do Estado, aspectos internos da relação de poder. Assim sendo, a relação comando-obediência são aspectos igualmente presentes e essenciais na teoria weberiana de Estado. Aqui defende Norberto Bobbio (2000)

> O ponto de vista weberiano é subjetivo, isto é, parte do comportamento do sujeito legitimante em relação ao poder a ser legitimado, isto é, parte de uma "crença", seja ela a crença na validade daquilo que é racional (segundo o valor ou segundo o objetivo), na força da tradição, ou na virtude do carisma. Nas teorias tradicionais, a legitimação do poder é a consequência de um evento; em Weber, como já foi dito, é uma *innere Rechtfertigung*[26]. (BOBBIO, 2000, p. 144)

Max Weber (2015) elabora uma tipologia dos poderes legítimos, por meio de uma tripartição em poder racional, tradicional e carismático que, apesar de não possuir relação direta com a teoria de Montesquieu, que expõe uma visão mecanicista onde o Estado seria um mecanismo que age por princípios próprios, possui alguma conexão, pois "Tanto Weber quanto Montesquieu procuram individuar as diferentes formas históricas de poder tratando de descobrir quais são os diferentes possíveis comportamentos dos sujeitos diante dos governantes" (BOBBIO, 2000, p. 145), porém, o primeiro debruça-se sobre a relação poder-obediência, enquanto o segundo aborda o funcionamento da máquina estatal.

Por meio da impessoalidade instituída pela ordem jurídica, identificado por Max Weber (2015) como poder legal (racional), seu substrato mais puro é encontrado na burocracia, identificada como a forma mais racional do exercício do poder regido por leis preestabelecidas, num verdadeiro processo de legalização do Estado, de certa forma acompanhado pelo jusnaturalismo[27] na era moderna, por meio da laicização do direito e da superação dos costumes como resultado de um processo histórico irracional.

E o processo histórico de racionalização do qual decorre a moderna empresa capitalista e o Estado, que incorpora também a mesma estrutura funcional burocrática, avança de forma concomitante com o processo de legalização do poder, assim considerado sua manifestação

---

[26] Justificação interna (tradução livre).

[27] Importante o registro de Bobbio no sentido de que *"Não existe entre Weber e o jusnaturalismo uma relação direta, porque uma coisa é o processo de secularização e legalização do direito, e do qual Weber procura compreender o movimento real no desenvolvimento econômico, jurídico e político da sociedade burguesa, outra coisa é a reflexão que acompanha esse processo, reflexão na qual consiste a doutrina do direito natural, e que, enquanto tal, não teve, segundo Weber, qualquer influência determinante sobre a mudança efetiva. Tão relevantes são para Weber, na análise dos processos históricos reais, as religiões, tanto menos são as doutrinas filosóficas, mero reflexo póstumo daqueles processos."* (BOBBIO, 2000, p. 150)

racionalizada, notabilizando-se no princípio da racionalidade formal. Assim, defende Max Weber

> O formalismo jurídico, fazendo funcionar o aparato jurídico como uma máquina tecnicamente racional, garante aos indivíduos interessados a máxima liberdade relativa de movimento, e, sobretudo, de calculabilidade das consequências jurídicas e das possibilidades do seu agir com um objetivo." (WEBER, 2015, p. 223)

Como estudioso de diversas áreas do conhecimento relacionadas a convivência humana, Max Weber realizou pesquisas em direito, economia, história, filosofia e, conforme já mencionado, é considerado um dos fundadores da sociologia, desenvolvendo sua obra a partir de um conceito de sentido da ação humana, numa perspectiva subjetiva do sentido da ação social. A partir de suas lições acerca do sentido subjetivo da ação social, examina as categorias fundamentais da ação econômica, identificando determinadas formas de racionalidade da ação econômica. Ensina Norberto Bobbio (2000)

> A definição weberiana de Estado não é apenas formal, mas também realista, exatamente porque não é uma definição jurídica, mas é, em amplo sentido, histórica e sociológica. Que o poder político seja definido através da capacidade que apenas ele possui de atingir os próprios fins, quaisquer que sejam eles, recorrendo ainda que em última instância ao uso da força física, podendo assim fazer a despeito de todos os indivíduos ou grupos que vivem no mesmo território porque dele tem o monopólio, é um modo de definir o Estado mediante a análise histórica do processo através do qual foi se formando a concentração de poder característica dos grandes Estados territoriais e mediante a análise das transformações sociais que tornaram possível essa concentração. (BOBBIO, 2000, p. 136)

Assim, Max Weber delineia a forma ideal do Estado liberal burguês, instrumentalizado por meio de uma racionalidade jurídico-formal estabelecida para garantir a liberdade econômica, mas que depende também de um consenso social ou mesmo a imposição por uma autoridade legítima, tendo o Estado como fiador.

2.3 O surgimento e as características do Estado Moderno

Já foi objeto de destaque no presente trabalho o estudo de Danilo Marcondes (2010)[1] acerca do surgimento da idade moderna, que considera alguns fatores históricos como fundamentos ensejadores da superação da sociedade medieval, fatos estes que seriam o desenvolvimento do humanismo renascentista no século XV; a expedições coloniais e a descoberta das américas pelos europeus no ano de 1492; o movimento questionador dos dogmas

católicos a partir da reforma protestante no século XVI e a posterior revolução científica no século XVII, com a sobreposição do racionalismo sobre uma visão teológica de mundo.

Diante das características de uma sociedade muito fragmentada presentes no medievo, com relações de poder de base policêntrica e sem unidade territorial, questiona-se a existência de continuidade ou não da figura do Estado neste período, ou se o que denominamos de Estado Moderno não seria a origem desse modelo de organização social e política, na medida em que o termo surge somente com a obra de Maquiavel, autor que viveu durante o período renascentista, sendo esta a leitura realizada pelo autor Luciano Gruppi (1920-2003).

Como não é o objeto do trabalho o debate a respeito da existência de uma continuidade ou não do Estado nas idades antiga, média e moderna, nem tampouco o aprofundamento teórico a respeito dos fundamentos do Estado, utilizar-se-á a perspectiva de Luciano Gruppi (1980), para o qual o que caracteriza o Estado Moderno é a existência de unidade orgânica dotada de poder próprio, independente de outros fatores de poder, com soberania, no sentido de não submissão a nenhuma outra autoridade, e com a distinção entre Estado e sociedade civil, apesar daquele ser expressão desta, apartando-se, ao menos em um primeiro momento, o poder econômico privado do poder político.

Apesar de Norberto Bobbio (2017) desconsiderar a possibilidade de definições formuladas em ciências sociais por critério de verdade, eis que as formulações conceituais para o autor seriam decorrentes de mera oportunidade, o mesmo identifica o surgimento do Estado Moderno como resultado de uma descontinuidade histórica, pois há uma mudança nas relações sócio-políticas anteriores por meio da concentração de poder sobre um vasto território, assim como pelo processo de monopolização de algumas atividades, como a produção do direito por meio da legislação, do poder coercitivo e da reordenação do pagamento de tributos.

A partir da ultrapassagem da idade média, o Estado Moderno torna-se uma novidade, como algo que, como alertou o cientista político francês Georges Burdeau (1905-1988), aos olhos dos homens do século XVI, tivesse a necessidade de estabelecer uma nova denominação. Segundo Georges Burdeau (2005), as mudanças ocorridas decorreram da superação da relação existente entre os comandados e a autoridade, anteriormente concentrada numa única pessoa, transpondo-se para uma dominação de ordem legal-racional, por meio de estrutura burocrática regulada por um estatuto legal, podendo ser criado e alterado, respeitadas as formalidades preexistentes, tornando o poder uma instituição despersonificada.

A institucionalização do poder por meio do Estado Moderno tem como “condições de existência o território, a nação, mais potência e autoridade” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 43), deixando para trás a figura do Estado Patrimonial, no qual os territórios eram de titularidade da

monarquia e aristocracia que a cercava, com estruturas privadas de poder, provocando uma profunda transformação nas relações políticas, econômicas e sociais.

Nos dizeres de Lenio Luiz Sterck e José Luis Bolzan de Morais

> Dito de outro modo, o novo modo de produção em gestação (capitalismo) demandava um conjunto de normas impessoais / gerais que desse segurança e garantias aos súditos (burguesia em ascensão), para que estes pudessem comercializar e produzir riquezas (e delas desfrutar) com segurança e com regras determinadas. Assim, enquanto no medievo (de feição patrimonialista), o senhor feudal era proprietário dos meios administrativos, desfrutando isoladamente do produto da cobrança de tributos, aplicando sua própria justiça e tendo seu próprio exército, no Estado centralizado / institucionalizado, esses meios administrativos não são mais patrimônio de ninguém. É esta, pois, a grande novidade que se estabelece na passagem do medievo para o Estado Moderno. (STRECK; MORAIS, 2014, p. 44)

Em que pese a possibilidade do desenvolvimento de noções e identificação de características gerais do Estado Moderno, sua estrutura orgânica e conceitual não é universal, nem tampouco estanque, pois apesar da secularização desse modelo de organização política da sociedade, tal modelo passou e passa por permanentes transformações, a partir de diversas tensões relacionadas aos interesses das variadas parcelas da sociedade ao longo do tempo.

Conforme ensinamento do argentino Secundo V. Linares Quintana (1909-2013), a primeira manifestação de uma organização política centralizada foi o chamado Estado Estamental, modelo este que intermediou a passagem do período medieval para o Estado Moderno Absolutista, sendo “[...] fundado em pactos elaborados e subscritos pelos membros de múltiplas classes, que juram lealdade entre si e obediência aos seus príncipes e reis” (QUINTANA, 1953, p. 132), sem ainda um fundamento constitucional, pois o direito era baseado em legislação esparsa, sem uma unidade sistêmica, servindo tão somente como garantia de privilégios.

Em resumo, o surgimento do Estado Moderno decorre de um movimento de concentração do poder, neutralização das organizações sociais de nível intermediário, redução da população a uma massa indistinta e anônima, subordinada a uma sujeição comum e abstrata de poder, além de destacar o Estado como organismo apartado da sociedade, sendo resultado da confluência material de uma realidade que monopoliza o sistema monetário, o sistema fiscal, a administração da justiça e o aparato coercivo comandando o exército e as polícias.

Considerado a primeira forma de manifestação do Estado Moderno, o Estado Absolutista surge como um novo arranjo político alicerçado na ideia de soberania, manifestada na concentração dos poderes nas mãos dos monarcas europeus, ou seja, ocorre uma verdadeira apropriação da organização política pela realeza, evidenciando o poder imperial como um

direito absoluto do rei, considerado um avanço relativamente aos estratos medievais até então existentes, que assegurou a unidade territorial e se legitimou em fundamentos divinos, somente sendo superado pelo movimento revolucionário francês de 1789.

> Para a crescente burguesia os regulamentos, restrições e contenções do comércio e indústria, a concessão de monopólios e privilégios a um pequeno grupo, os obstáculos ao progresso criados pelas obsoletas e retrógradas corporações, a distribuição desigual dos impostos continuamente aumentados, a existência de leis antigas e a aprovação de novas sem que a burguesia fosse ouvida, o grande enxame de funcionários governamentais bisbilhoteiros e o crescente volume da dívida governamental – toda essa sociedade feudal decadente e corrupta era a casca que devia ser rompida. Não desejando ser asfixiada até morrer penosamente, a classe média burguesa que surgia tratou de fazer com que a casca se rompesse. (HUBERMAN, 1986, p. 148)

Com o triunfo da burguesia, desenvolve-se uma segunda versão do Estado Moderno, amparado na potência das ideias liberais que motivaram e estimularam a articulação dessa classe social, sobretudo sob a influência das ideias contratualistas[28] defendidas por Rousseau que, a partir da estabilização do Estado Absoluto e se valendo de sua estrutura já consolidada, bem como do incipiente surgimento do sistema econômico capitalista, encontra ambiente propício para seu incremento.

Tal triunfo é corroborado pela consolidação dos princípios liberais-democráticos desenvolvidos pelos autores clássicos mencionados acima, sobretudo pelas doutrinas de John Locke, Montesquieu e Jean Jaques Rousseau (BONAVIDES, 2008, p. 52), que já haviam dominado as consciências de sua época, possibilitando à classe burguesa, beneficiária do poder econômico privado, a apropriação do poder político, até então privilégio da aristocracia.

Ainda segundo Paulo Bonavides (2008, p. 74), a Revolução Francesa inaugura o poder político da burguesia como classe, integrando o chamado Terceiro Estado francês, composto pelos agentes econômicos proprietários e proletariado, e de forma contraditória, dá origem ao conflito ideológico entre esses agentes, na medida em que o poder político foi conquistado apenas pela parcela economicamente privilegiada integrante do Terceiro Estado, ou seja, a burguesia proprietária.

O Estado Moderno de viés liberal-burguês possui base teórica na doutrina do contrato social, centrando seu ideário na figura do sujeito isolado, cujo sentimento individualista ancora-

---

[28] O contratualismo é considerado uma doutrina que tenta explicar a origem e fundamento do Estado como sendo uma convenção entre seus membros. Apesar de haver fontes que relatam a existência desse pensamento desde os filósofos pré-socráticos, pois Aristóteles menciona passagem em que Lincofron defende a ideia de que a lei é pura convenção (*synthekê*), ofuscado pelo obscurantismo medieval, o contratualismo ganha força com o surgimento do jusnaturalismo, tornando-se forte argumento de defesa dos direitos humanos, sobretudo pela defesa da limitação do poder estatal. (ABBAGNANO, 2007, p. 205-206)

se no direito natural, ou seja, nos direitos pessoais decorrentes da natureza, privilegiando a vontade e o consentimento em detrimento da tradição legitimadora das relações políticas e sociais anteriormente.

Por deficiência da própria linguagem, por mais uma oportunidade depara-se com a dificuldade de definição de um termo como o liberalismo, sendo mais honesta eventual análise dos liberalismos, diante da variedade de manifestações dessa corrente de pensamento ao longo da história. De toda forma, é possível apontar algumas características configuradoras do Estado Liberal, como a limitação e divisão da autoridade, manifestação de um governo popular por meio do sufrágio de representantes, instituição de uma ordem legal, conquistas de liberdades e direitos humanos, além da possibilidade de "mobilidade social".

O turco Roy C. MacRidis (1918-1991) afirma a pluralidade do liberalismo e a impossibilidade de sua identificação com a democracia e com o capitalismo, formulando teoria acerca do liberalismo a partir da ideia de núcleos.

Primeiramente, Roy C. MacRidis (1982) discorre acerca de um núcleo moral no liberalismo, afirmando a existência de valores e direitos básicos imanentes à natureza humana, notadamente identificados em liberdades pessoais, como as liberdades de pensamento, expressão e crença, garantidoras da proteção do indivíduo em face do Estado, em liberdades civis, viabilizadoras da participação em diversas áreas da sociedade, assim como em liberdades sociais, com oportunidades de "mobilidade social" de acordo com as potencialidades de cada um.

A seguir apresentam o núcleo político do liberalismo, denotando o consentimento individual como fonte da autoridade política, a representação na tomada de decisões por meio de eleições, o surgimento do constitucionalismo como elemento fundante do Estado e garantidor dos direitos individuais, além da soberania popular como manifestação da vontade geral.

Por fim, o liberalismo possui ainda um núcleo econômico, incluindo direitos econômicos liberais como fundamentos da ordem jurídica, com a garantia da propriedade privada e a livre iniciativa, prevalecendo a autonomia da vontade nas relações contratuais, inibidoras de ações estatais e garantidoras da livre concorrência, que seria regida por leis naturais do mercado, conforme já defendia Adam Smith (1723-1790), considerado o fundador da ciência econômica.

Mas a existência de um Estado completamente absenteísta evidencia uma contradição performativa dos valores liberais, pois a própria ordem jurídica é necessária para positivação da ideologia, atuando como garantidora da ordem liberal, e já é em si uma espécie de

intervenção estatal necessária à defesa desses valores, caracterizando-se, então, numa utopia. Segundo o Prof. Washington Peluso Albino de Souza, a Constituição, enquanto lei política por excelência e manifestação desta, positiva a ideologia em conformidade com os anseios da sociedade, nesse sentido

> Teremos, pois, a Ordem Jurídico-Político-Econômica Capitalista Liberal, a Neoliberal, a Comunista ou a Socialista, cada uma como expressão da harmonia entre os princípios econômicos e as correspondentes normas jurídicas. Traduzem os elementos ideológicos do sistema ou regime político adotado. (SOUZA, 2003, p. 179)

De fato, o desenvolvimento do modelo de Estado Moderno a partir de uma ordem eminentemente liberal produziu suas consequências, pois as relações econômicas e socias passaram por transformações, sobretudo com o crescimento da produção fabril e aglomeração populacional nos emergentes centros urbanos, dando origem a uma nova classe de pessoas compondo o proletariado urbano.

Após a revolução industrial, o sistema capitalista de produção torna-se hegemônico a partir do Estado Moderno de base liberal e, ao mesmo tempo que tal sistema econômico propicia a produção em escala, permitindo um maior acesso aos produtos por uma maior parcela da população, gerou também uma aguda concentração econômica nas mãos dos proprietários, em detrimento da classe operária, que suportou os custos sociais, pois vendia sua força de trabalho a partir de regras de mercado, à margem de qualquer sistema legal de proteção, possibilitando sua nascente organização, corroborada pela propagação de novas teorias sociais e econômicas, contrárias ao ideário liberal.

Além disso, as sucessivas crises econômicas ocorridas, sobretudo na virada do século XIX para o século XX, gerou novas tensões sociais e políticas, movimento do qual decorre uma mutação nos papeis do Estado, passando a adotar uma política de atuação econômica mais ativa, por meio da implementação de programas de obras públicas, regulamentação de diversas atividades econômicas, controle de abastecimento, além da instituição de um sistema de seguro social e de proteção trabalhista, dando origem ao denominado neoliberalismo de regulamentação, conforme denominação do Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2003).

O neoliberalismo de regulamentação, entendido como a defesa da intervenção direta do Estado na economia para o atendimento das necessidades sociais não supridas pelos agentes privados, passa a ser o pensamento dominante na condução das políticas econômicas estatais, vigorando como a nova ortodoxia econômica após o *Crash* da Bolsa de Nova York em 1929,

baseado nas premissas teóricas defendidas pelo economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946).

Para Michel Foucault essas crises econômicas evidenciariam uma verdadeira crise do próprio liberalismo ou, segundo sua terminologia, uma crise da governamentalidade liberal, representando um "problema prático da intervenção política em matéria econômica e social e o da justificação doutrinal dessa intervenção" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 38).

Tais fatos justificam a tentativa de implementação do denominado *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social, a partir de uma nova articulação política e econômica, viabilizada pelo Direito, com atribuições ao poder público de garantia de condições mínimas de existência para os indivíduos, bem como de normatização do próprio mercado econômico, retomando, assim, a necessidade do Estado atuar como agente econômico. Aqui já chama a atenção a relação entre a realidade social e a estruturação do Estado por meio do Direito, o que foi objeto de análise pelo alemão Hermann Heller (1891-1933), autor cujos estudos abordam a Teoria do Estado, com obra póstuma publicada em 1934 (HERMANN, 1968), cuja teoria será oportunamente apresentada à frente.

Dalmo de Abreu Dallari (1994, p. 235) sintetiza bem os fatores de transformação do Estado Liberal, apontando: as consequências da Revolução Industrial, como a proletarização do trabalho e a urbanização; a deflagração da Primeira Guerra Mundial, que traz novas necessidades de controle sobre a economia que rompem com a tradição liberal; a crise econômica de 1929 e a consequente grande depressão dela decorrente; a Segunda Guerra Mundial, que impôs ao Estado a obrigatoriedade de produzir para suprir as necessidades decorrentes da guerra; as crises econômicas cíclicas, em grande parte decorrente da ação dos monopólios, que agudizaram as desigualdades sociais; o fortalecimento dos movimentos sociais, manifestamente contrários ao dogma do livre mercado.

A ortodoxia econômica prevalente desde a origem do Estado Moderno de matriz liberal, baseada na doutrina do professor inglês Adam Smith, precursor do liberalismo econômico, começa a ser substituída no início do século XX por uma nova corrente teórica capitaneada pelo economista de mesma nacionalidade John Maynard Keynes, autor liberal que defendia a participação do Estado na economia para o atendimento de necessidades sócio econômicas não realizadas pelos agentes privados em uma economia puramente de mercado, dando origem a uma embrionária noção de serviço púbico implementada pelas nações ocidentais principalmente após a segunda grande guerra, sobretudo relativos a infraestrutura e proteção social. Sobre o assunto, ressalte-se a análise realizada pelo Prof. Washington Peluso Albino de

Souza (1917-2011), para o qual o paradigma econômico keynesiano inaugura o que o autor denomina de neoliberalismo de regulamentação.

O movimento que ganhou o nome de keynesianismo já surgiu sendo combatido por aqueles que eram contrários às suas premissas, apesar de tronar-se ortodoxia econômica até a década de 1970, na medida em que propunha ideias contrárias ao liberalismo clássico, que foi resgatado por novos estudiosos denominados neoclássicos, considerados por muitos autores, como verificar-se-á adiante, com pensamento ainda mais radical, defendendo por vezes a ideia de desaparecimento do próprio Estado, corrente teórica esta denominada atualmente de anarcocapitalismo, conforme denominação de Luiz Filipe Miguel (2006).

Importante a ressalva de que as teorias econômicas desenvolvidas no século XX produziram variados tipos de capitalismos em diversas nações, conforme lições de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2011), o que somente foi viabilizado pela incorporação da ordem econômica na Constituição, o que será melhor debatido com o desenvolvimento do presente trabalho.

2.4 A concepção de Estado na perspectiva de Hermann Heller

Hermann Heller (1891-1933) nasceu na Polônia mas fixou-se desde cedo na Alemanha, local onde desenvolveu suas pesquisas, notadamente as teses sociológicas e metodológicas sobre o Estado, chegando a elaborar um esboço de livro sobre Teoria do Estado, posteriormente complementado e publicado postumamente Gerhart Niemeyer, tendo em vista o seu precoce falecimento aos 42 anos de idade.

Conforme relatos do mencionado editor, Hermann Heller possuía uma mente inquieta, assim como forte consciência moral e social, motivando seu interesse pela ciência política, apontando sua crise pelo fato de que as teorias de seu tempo eram demasiadamente formalistas, sem responsabilidade com a realidade, pois, na sua visão, a pesquisa positivista denotaria uma perspectiva de realização de ciência pela ciência, sendo um crítico da teoria da lógica normativista de Hans Kelsen (1881-1973) e do decisionismo sem normas de Carl Schimitt (1888-1985), adotando uma posição intermediária entre os dois pensadores.

Ao escrever o prólogo do livro de Hermann Heller, Gerhart Niemeyer relata que o autor, ao criticar Hans Kelsen e Carl Schimitt afirma

> Ambos são executores testamentários do positivismo científico, enquanto consideram em um caso à ordem normativa e em outro, ao centro de poder, de um modo isolado e prescindindo da sua correlação entre si e da sua referência a um sentido, com o qual elevam um fenômeno parcial à categoria de ponto medular de uma sistemática do Estado puramente abstrata. (HELLER, 1969, p. 9)

Hermann Heller cuidou de investigar o porquê e para que do Estado e do Direito, buscando identificar primeiramente a realidade social, notadamente por meios sociológicos, para posteriormente constatar as condições sociais da atividade estatal, na tentativa de superar as perspectivas de Estado por ele consideradas metafísicas, pois considera uma série de institutos que servem de base para tais perspectivas, cientificamente não demonstráveis, sendo mera criação do espírito humano, como noções de raça, classe, nação e até o auto-movimento da economia. Hermann Heller expõe sua perspectiva afirmando que "o Estado é uma forma organizada de vida cuja Constituição se caracteriza, não só pela conduta normada e juridicamente organizada dos seus membros, mas ainda pela conduta não normada, embora normalizada, dos mesmos." (HELLER, 1968, p. 297)

Também formula crítica visceral às teorias por ele investigadas, em razão de serem produto de obscuridade científica ou de interesses políticos, sendo imprescindível para a compreensão do Estado a realização de pesquisa que considere todos os fatores particulares da totalidade do social, pois "[...] nenhum dos momentos culturais ou naturais tem caráter exclusivo nem decisivo para conservar a união dos homens" (HELLER, 1968, p. 10), acrescentando a impossibilidade de construção de uma teoria do Estado a partir da consideração da existência isolada do indivíduo sem a consideração de suas interrelações sociais.

Ao analisar a obra de Heller, o professor da Universidade de São Paulo Gilberto Bercovici (2006, p. 81) afirma que o autor compreende o Estado a partir de uma noção histórica e não universal, considerado uma realidade política estrutural e funcional surgida na Europa no final da idade média, que não pode ser estudado por uma visão global, unificada e coerente, tendo em vista a complexidade de suas estruturas e de seu desenvolvimento histórico.

Nesse sentido, a abrangência da problemática estatal não se limita ao aparelho burocrático-administrativo, evidenciando-se em uma figura política abstrata, dotada de soberania, cuja compreensão depende da "articulação entre história dos fatos e história das ideias e das representações sociais" (BERCOVICI, 2006, p. 82), não podendo prescindir da realidade social e política.

Uma das grandes críticas elaboradas por Hermann Heller diz respeito a unidade política defendida pelos teóricos do constitucionalismo que implementou o modelo liberal de organização sócio econômica, detonando um método exclusivamente jurídico de teorização do Estado, por meio da defesa da supremacia da lei, configurando o Estado de Direito, que além de criar também cumpre o ordenamento posto por ele próprio, apontando a insuficiência do positivismo jurídico para solução das complexas questões da sociedade.

Hermann Heller já indicava a crise desse modelo de Estado e a crise da Teoria Geral do Estado, podendo ser evidenciada no contexto de superação da racionalidade burocrática pela racionalidade econômica, objeto de amplo debate na atualidade, o que será discutido linhas abaixo, quando será tratada a problemática da nova racionalidade neoliberal (de regulação e de austeridade) evidenciando-se hegemônica nos Estados do século XXI.

Além disso, critica também o posicionamento de Carl Schmitt (1992), para o qual a questão central do Estado paira na unidade política, que não é assegurada pela unidade lógica do ordenamento fundado na Constituição, mas no *status* da unidade política existente no território que deve ser mantida pelo Estado a qualquer custo. "O Estado é, assim, um meio de continuação e de organização da luta política pré-existente a ele, que cria sua própria ordem política." (BERCOVICI, 2006, p. 86)

Buscando elaborar novos fundamentos na considerada indispensável unidade política, condição de possibilidade de existência do Estado, o polonês Hermann Heller busca compreende-lo para além de seu ordenamento constitutivo, visando uma maior aderência à realidade social, onde o próprio Estado está inserido, pois tal separação impede a compreensão do complexo fenômeno estatal.

Por este ponto de vista, o Estado deve ser compreendido com base na totalidade da sociedade ordenada dentro de determinado território, com o objetivo de constituir uma unidade política com homogeneidade social em um ambiente plural, não como um dado prévio, como pretendia Schmitt, mas como fim dentro da realidade complexa e contraditória, sendo uma unidade real de ação, não meramente uma unidade de vontades.

Ainda segundo Gilberto Bercovici

> Deste modo, para Heller, a essência do político é o **equilíbrio dialético** entre a **unidade** e a **diversidade infinita** dos atos sociais para a obtenção de uma **unidade política ordenadora e ordenada**. São os atos de decisão política que estabelecem e mantém em vigor a ordem jurídica, cuja existência depende permanentemente dessa unidade de decisão em um território determinado. O problema fundamental da política é o nascimento e a manutenção dessa unidade de decisão territorial, de um lado, dentro da pluralidade dos atos de vontade que a integram e, de outro, dentro da pluralidade de dominações territoriais que a circundam. (BERCOVICI, 2006, p. 91) (grifos nossos)

A unidade política em Hermann Heller não se trata de uma situação estática, mas pressupõe a confrontação permanente das tensões oriundas dos variados interesses das diversas classes de pessoas interagindo na unidade territorial coabitada, tornando-se um processo dinâmico de unidade na pluralidade, exercendo a soberania de forma permanentemente reconstruída, sem qualquer subordinação a outra unidade decisória, sendo expressão das

relações sociais de poder, pois “A soberania, e seu sujeito, não podem ser construídos sobre princípios metafísicos, nem constituírem mera ficção jurídica, mas devem ser mostrados como realidade social e política.” (BERCOVICI, 2006, p. 93)

Deste modo, a soberania do Estado é considerada a soberania do povo, manifestada pelo princípio democrático majoritário, por meio de representantes eleitos, mas que somente se sustenta por meio da homogeneidade social.

No entanto, segundo Hermann Heller (1968) a preocupação com a unidade política do Estado perdeu espaço para a Constituição a partir do final da Segunda Guerra Mundial, pois tinham como pressuposto a unidade política por meio dos partidos políticos na democracia representativa, entidades que vem sofrendo sistemático descrédito, deixando um vácuo de poder atualmente preenchido pelos juízes.

Ao largo dessa transformação política, aponta também a chamada crise do Estado, tornando-se aguda com a crise fiscal do Estado, denunciada por James O’Connor (1973), teorizando a contradição existente no modelo de Estado capitalista viabilizador da acumulação de capital pelos agentes econômicos privados, mas ao mesmo tempo necessita de implementação de políticas públicas de caráter social para a manutenção do equilíbrio das relações sociais, impondo a denominada crise fiscal do Estado, tendo em vista, na visão de James O’Connor (1973), a capacidade de financiamento público ser menor que a necessidade de suprimento das demandas da população.

Gilberto Bercovici (2006) afirma que estas crises provocaram a desvalorização do Estado enquanto objeto de estudo, gerando a despolitização do Estado, com sua redução a um aparato térnico-burocrático, e a consequente economização da política, vazio de importância diante da complexidade da sociedade, sendo deslocada a preocupação do Estado para o governo, com foco setorial nas políticas públicas, em detrimento da análise global da atuação estatal, sobretudo com ideias consideradas modernas de boa governança, em uma flagrante tentativa de substituição do Estado pelo mercado. Segundo o autor

> Isto deve-se não apenas à maior especialização dos pesquisadores e formuladores políticos, mas também ao contexto de americanização da ciência política, de crise do desenvolvimentismo (e, conseqüentemente, do planejamento e do Estado), de crescente legitimidade das ideias liberais e seus pressupostos metodológicos individualistas e à tentativa de substituir o direito por instrumentos de análise econômica na compreensão do aparato estatal. Para Marcus Faro de Castro, buscou-se uma politização não institucional, fora da esfera estatal, uma espécie de “política antipolítica”. (BERCOVICI, 2006, p. 97)

Há um propósito de mudança conceitual do Estado por parte dos estudiosos que aprofundam suas investigações na perspectiva das políticas públicas, com a tentativa de retomar a análise por meio das finalidades estatais, reduzindo a importância da unidade política do Estado por meio da soberania, produzindo uma visão parcial e fragmentada, além de inviabilizar uma adequada compreensão, pois "Não é possível buscar compreender a unidade política por meio da análise fragmentada das políticas públicas" (BERCOVICI, 2006, p. 98).

Assim sendo, o resgate da Teoria do Estado desenvolvida por Hermann Heller (1968) torna-se fundamental para a compreensão total do fenômeno estatal, na medida em que considera a necessária articulação entre a política e a estrutura orgânica do Estado, a Constituição, a soberania, a democracia, com adesão à realidade que permeia a sociedade, exigindo uma reflexão ainda mais profunda sobre o Estado. Mesmo porque o Estado somente existe em virtude da existência da própria sociedade.

E ainda com amparo em Gilberto Bercovici (2006, p. 99), segundo ele há a necessidade de compreensão do fenômeno estatal, a partir de sua relação política, social e econômica, com a tentativa de prevalência da soberania popular sobre o poder econômico privado, tal e qual ocorreu na passagem da idade média para idade moderna, onde houve o embate do poder político para superação do domínio do poder religioso.

2.5 O Estado Democrático de Direito e a Ordem Econômica

O período compreendido pela passagem do século XIX para o século XX trouxe consigo os reflexos de um importante movimento existente na humanidade conhecido como constitucionalismo, desenvolvido a partir da "ideia de governo limitado para a garantia de direitos dos integrantes da sociedade e da organização política e administrativa de uma comunidade" (CASTRO, 2015, p. 76), centrada no estabelecimento de limites aos poderes dos governantes a quem o povo conferiu soberanamente tais atribuições. O Estado Moderno é um Estado Constitucional!

Em que pese a possibilidade de análise das diversas perspectivas teóricas acerca do constitucionalismo, tal questão não é objeto do presente trabalho, razão pela qual partir-se-á aqui da abordagem já desenvolvida por Antônio Carlos Lúcio Macedo de Castro (2015) em pesquisa anterior[29], onde foi apresentada a ideia de constitucionalismo como teoria normativa da política, evidenciado por um conjunto de normas fundamentais para a regência dos variados

[29] CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. Direito Econômico e a Legitimidade das Decisões Judiciais. Curitiba: Juruá, 2015.

interesses (políticos, sociais, econômicos, ambientais etc.) da sociedade, dentro de determinado território, estabelecendo os elementos fundantes da convivência humana.

Aqui também não se tratará da evolução do constitucionalismo a partir do desenvolvimento do Estado Moderno, apesar de, em alguma medida, as justificativas da filosofia política debatidas no item 2.2 possuírem estreita relação com o assunto.

O constitucionalismo moderno caracteriza-se pela limitação dos poderes do Estado e do poder econômico privado, sobretudo pela forte influência das ideias liberais, mediante a separação de poderes, escolha de governantes por meio da democracia representativa e declaração formal de direitos, estabelecendo uma falsa premissa que orienta a atuação estatal a partir da cisão entre este e a sociedade civil. “A diferenciação entre Estado e economia supõe que se trata de duas conexões de atividade com leis próprias, as quais, não obstante as relações, que possam ter praticamente entre si possuem cada uma a sua específica função de sentido na vida social.” (HELLER, 1968, p. 255)

Mas segundo Hermann Heller (1968, p. 256) a distinção entre Estado e economia é tarefa impossível, principalmente pelo fato da premissa sobre a qual se baseia este ponto de vista ser inexistente, pois se trata de uma abstração lógica, pois a economia operacionalizada em um jogo dos agentes que medem força em ambiente de livre mercado nunca existiu e nem pode existir, pois tal situação decorreria da suposição de todas as relações humanas serem decorrência de relações econômicas, bem como no fato dos indivíduos somente orientarem-se por uma ética de mercado, sem qualquer elemento garantidor do cumprimento das obrigações contraídas, conforme papel do Direito e do Estado. Todavia, as relações econômicas se dão a partir de um conjunto de normas pré-estabelecidas dentro da sociedade e, pois, a “Ordem Jurídico-Econômica atrelada a uma Ordem Política que lhe dará os elementos de caracterização, enquanto, Direito Positivo” (SOUZA, 2003. P. 175).

A prevalência do liberalismo no constitucionalismo do Estado Moderno decorre da hegemonia política assumida pela classe burguesa, a partir da ideia-força de matriz liberal, legitimadora de seus próprios interesses concretos, produzindo um arsenal racional e lógico, com caráter de universalização do conceito de Constituição, nem sempre adequado para a condução da complexidade e da diversidade das relações sociais.

E exatamente em virtude da possibilidade de configuração hegemônica de interesses de classe social específica, o constitucionalismo não pode prescindir da democracia, a partir da manifestação da soberania popular, ou seja, por meio do governo do povo, verdadeiro titular do poder constituinte.

A partir daqui já é possível identificar o Estado não apenas como uma instituição jurídica legalmente estruturada, legitimadora da autoridade estatal, perspectiva meramente formal afastada do necessário conteúdo compreendido pelos direitos fundamentais. Assim, "[...] a materialidade do Estado de Direito se substancia sob os contornos da forma jurídica, mas com ela não se identifica" (STRECK; MORAIS, 2010, p, 93), não aderindo exclusivamente à lógica interna do Direito, pois, conforme Heller, é dependente de outras realidades, notadamente a social.

Nesse sentido

> [...] o Estado de Direito não é mais considerado somente como um dispositivo técnico de limitação de poder resultante do enquadramento do processo de produção de normas jurídicas. **O Estado de Direito é, também, uma concepção de fundo acerca das liberdades públicas, da democracia e o papel do Estado, o que constitui o fundamento subjacente da ordem jurídica**. (STRCK; MORAIS, 2010, p. 93) (destaques nossos)

Com a transformação das relações sociais, fruto das experiências políticas, econômicas e sociais ocorridas durante o século XX, surge a necessidade de ressignificação do Estado de Direito a partir de um ideal democrático, com a manutenção das garantias jurídicas de cunho liberal e preocupação social.

Numa perspectiva democrática, o Estado assume o papel transformador da realidade, buscando a concretização da igualdade, implicando em alterações na situação da comunidade, fomentando a participação popular no processo de implementação do projeto de sociedade politicamente concebido.

Descrevendo as características do Estado Democrático de Direito, Lenio Luiz Sterck e José Luis Bolzan de Morais (2010, p. 98) apontam a necessária ideia de constitucionalidade (vinculação a uma Constituição), organização democrática da sociedade, um forte sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, a imprescindível correção da desigualdade econômica e social, divisão de poderes e funções, além de estabilidade política garantidora da segurança jurídica, evidenciando-se em um *plus* normativo em relação aos modelos anteriores, na medida em que há a pretensão de transformação do *status quo*.

Superando, inclusive, as estruturas deontológicas tradicionais da norma produzida sob a matriz liberal e social, a lei no Estado Democrático de Direito assume novas funções, sobretudo de viabilizar a ação concreta do Estado, privilegiando e fomentando condutas desejadas, cujo objetivo é o de garantir condições mínimas de vida ao cidadão isoladamente considerado e da comunidade na qual está inserido.

Aos projetos anteriores de Estado acrescentam-se novos valores, como o da solidariedade agregada aos demais, fortalecendo o caráter comunitário da sociedade, surgindo as comunidades difusas como protagonistas deste processo.

E a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não se furtou ao tentar constituir o Estado brasileiro sob esta nova matriz democrática, já enunciando expressamente em seu preâmbulo o princípio da democracia, bem como estabelecendo em diversos dispositivos normativos, como o exemplo do art. 1º, art. 3º e art. 170, normas-objetivo para a transformação da realidade brasileira, partindo, inclusive, do pressuposto do Brasil sequer ter passado pela etapa do Estado Social, evidenciada em algumas nações, sobretudo as europeias e a norte-americana.

O caráter democrático de qualquer Estado, principalmente no caso brasileiro, importa em uma constante mutação e ampliação de conteúdos, a partir da pluralidade de realidades dos indivíduos e grupos sociais e das transformações sócio-políticas suportadas por todos eles, assumindo um caráter dinâmico e participativo, em contraposição ao estático formalismo legal. Assim sendo, dentro do pluralismo o texto constitucional de 1988 admite o sistema econômico capitalista com imposições e limitações, mas também prevê outras formas de produção compatíveis com o sistema. Segundo Giovani Clark *et al*:

> Segundo a visão de alguns cientistas sociais, entre as formas de produção não capitalistas, é possível destacar três correntes: a do associativismo, a do desenvolvimento alternativo e a das alternativas ao desenvolvimento. Nenhuma dessas formas de produção tem a pretensão de eliminar a propriedade privada dos meios de produção, um dos pilares do capitalismo, como defende a tradição marxista-leninista, tornando-as estatais em uma primeira fase socialista, e depois coletivas na fase comunista, onde o Estado já se definhou. Portanto, as formas alternativas de produção convivem e concorrem com o sistema produtivo capitalista. (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2013, p. 289)

É a noção de Estado Democrático de Direito, em princípio criadora de um paradoxo, pois ao mesmo tempo que deve prevalecer a vontade democrática, confirmando a regra da maioria na democracia representativa, o constitucionalismo acaba assumindo um papel antidemocrático, em virtude da subtração de determinadas matérias da vontade da maioria, por meio de dispositivos contramajoritários. O fenômeno pode ser exemplificado em decisões jurisdicionais em temas econômicos, como o próprio controle da Dívida Pública brasileira pois, caso as decisões políticas adotadas pelo Poder Legislativo e Executivo contrariem os dispositivos constitucionais, tais medidas podem ser objeto de análise pelo Poder Judiciário.

O constitucionalismo moderno evidencia-se nesta importante conquista humanitária, na medida em que incorpora determinados valores essenciais para a viabilidade da convivência

humana pacífica, garantindo limites não somente aos poderes estatais, mas também aos demais fatores reais de poder manifestados na sociedade, sobretudo do poder econômico privado.

A Constituição brasileira de 1988, seguindo a tradição das Constituições do século XX, estabeleceu um conjunto normativo definidor de normas relacionadas à atividade econômica, definindo em seu título VII a Ordem Econômica e Financeira, incorporando diversos valores de variadas ideologias, com o objetivo de equalizar os interesses individuais e coletivos de nossa sociedade, definindo uma ideologia própria, conforme lições do saudoso mestre mineiro Prof. Washington Peluso Albino de Souza.

> A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em direito positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como "ideologia constitucionalmente adotada". Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de ideias, de princípios ou de teorias destinadas a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante. (SOUZA, 2003, p. 29)

Mas apesar do texto constitucional estabelecer um plexo de normas objetivo, assecuratórias do pluralismo econômico (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2013), garantindo a convivência da diversidade de sistemas econômicos em nosso território, constata-se a possibilidade do sistema capitalista de produção que, por meio de agentes privados, tem exercido seu poder econômico e pressionado os órgãos estatais, promovendo profundas transformações de duvidosa constitucionalidade em todo o ordenamento jurídico brasileiro, o que será melhor explorado nos itens que virão.

Atualmente há ainda, em razão da hipercomplexidade da sociedade do século XXI, a problemática da transformação das estruturas das relações sociais e econômicas, impactando nos modelos políticos estabelecidos a partir da modernidade ocidental, gerando o que tem sido denominado de crise ou crises do Estado, na medida em que há a dificuldade de sua conceituação, em virtude de reflexos das "indistinções" entre público e privado, além da dificuldade de identificação de questões territoriais com o fenômeno da globalização.

As estruturas orgânicas estatais também vêm passando por "reformas", sob variados fundamentos de ordem financeira, ideológica ou até mesmo ético-filosófica, provocando uma profunda alteração nas atividades estatais, por fenômenos como a desestatização e privatização, reduzindo substancialmente a atuação do Estado na persecução do atendimento das necessidades sociais.

Além disso, o próprio constitucionalismo passa por alterações, sob influxo de novos paradigmas econômicos e comunitários, a partir da globalização, produzindo a

desconstitucionalização de conteúdos caros à sociedade, flexibilização e desprestígio das regras fundamentais de convivência, acrescido pela crise funcional dos poderes constitucionais e da democracia representativa.

Neste sentido, constata-se o fato do Estado ser um projeto inacabado, organização política cambiante, fruto das tensões sociais, decorrentes dos interesses conflituosos das diversas classes de pessoas integrantes de uma sociedade cada vez mais complexa e plural, produzindo a enorme dificuldade de equalização de tais interesses.

Todavia, no jogo de forças existente na sociedade, prevalecem os interesses daqueles com maior poder, valendo-se de estratégias políticas, econômicas, sociais, mas principalmente, ideológicas, pois nenhum exercício de poder pode prevalecer sem a submissão ou o consentimento dos comandados, e aqui tentar-se-á analisar o sistema da dívida pública federal brasileira relacionado a estes diversos aspectos do Estado brasileiro na atualidade.

A Constituição Econômica fixa um modelo produtivo plural admitindo vários sistemas de produção, logicamente estabelecendo limites e imposições aos mesmos voltados à concretude dos direitos fundamentais e a construção da democracia.

2.6 Neoliberalismo e suas relações com o Estado

As peculiares características atuais das relações políticas, sociais e econômicas, havidas em nossa sociedade, tem gerado o aprofundamento do debate a respeito do neoliberalismo, ora concebido com uma teoria das práticas político-econômicas, ora como mera ideologia ou, numa visão mais ampliada, como sistema normativo que orienta a prática de governos, empresas, além de influenciar a consciência dos indivíduos, sem que os mesmos sequer tenham noção disso.

Em geral há a indicação dos críticos do neoliberalismo, sobretudo o de regulação, conforme classificação construída pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza, do fato dos autores denominados neoclássicos sustentarem a necessidade do retorno ao Estado mínimo. Nesse sentido as lições de Clark *et al:*

> A onda regulatória estava fundamentada em uma base ideológica de matriz liberal-extremista. No âmbito teórico, o novo formato jurídico se sustentava a partir de um conjunto de pressupostos ultra-liberais construídos a partir da segunda metade do século XX. De Friedrich Hayek, em "O Caminho da Servidão" de 1944, retira-se o manifesto contra o planejamento estatal e a exaltação do mercado como lócus de expansão das liberdades individuais; em Milton Friedman, "Capitalismo e Liberdade", de 1962, a tese da indissociabilidade entre liberdade econômica e liberdade política; em "*Anarquia, Estado e Utopia"*, (1974) Robert Nozick propõe

> uma teoria da justiça "libertária" e o fundamento moral do mercado como instrumento justo da distribuição de riquezas. A despeito das diferenças teóricas, a identidade comum unificadora dos "libertários" é a hipótese segundo a qual o Estado Mínimo seria o único apto a respeitar as liberdades individuais e, consequentemente, viabilizar a produção e distribuição das riquezas por meio da livre ação dos agentes de mercado, realizando assim, supostamente, através dele, a justiça social. (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 267) (destaques dos autores)

Em recente livro publicado no Brasil em 2016, cujo título é "A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal", Pierre Dardot e Christian Laval apresentam estudo tentando compreender o neoliberalismo para além do que Joseph Stiglitz denominou de fanatismo de mercado, pensamento este fomentado pelos principais jornais e periódicos mundo a fora, formulando crítica no sentido de não poder haver confusão entre representação ideológica com "a normatividade prática que caracteriza propriamente o neoliberalismo" (2016, p. 15).

A questão que inculca Pierre Dardot e Christian Laval (2016) é a de como a experiência de mais de 30 anos de políticas econômicas neoliberais, prejudiciais às sociedades e a Estados inteiros, com irreversíveis retrocessos sociais, estão cada vez mais fortalecidas, sem resistências substanciais capazes de impedi-las.

Para compreender tal questionamento, os mesmos pensadores formulam interessante tese da existência de diversos aspectos justificantes do sucesso do neoliberalismo, enfatizando a subjetividade dessa forma de viver no mundo. Afirmando

> O neoliberalismo não destrói apenas as regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada menos que a *forma de nossa existência*, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da "modernidade". Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo de mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16) (destaques dos autores)

Esta perspectiva relembra a de Max Weber, introduzindo a ideia de uma ordem econômica capitalista como um cosmo onde está imerso o indivíduo, mas complementada por aspectos político, social e até mesmo subjetivo, para além da mera análise econômica weberiana, formando dimensões complementares do que eles denominaram de "nova razão do mundo".

Na visão de Pierre Dardot e Christian Laval (2016), antes mesmo de ser uma mera ideologia ou uma política econômica, o neoliberalismo é uma nova racionalidade que estrutura e coordena não somente a ação dos governantes, mas sobretudo a conduta dos governados, possuindo "como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Assim, para eles: "O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

A partir de uma perspectiva foucaultiana, o governo passa a ser encarado meramente como atividade, deixando de lado sua característica institucional, tornando-se mero conjunto de técnicas e procedimentos com a finalidade de condução da sociedade, resgatando a ideia de governamentalidade, tendo a liberdade como condição de possibilidade dos indivíduos poderem assimilar por conta própria as normas que devam obedecer.

E com base na lógica concorrencial universalizada nos Estados, nas empresas e nas próprias pessoas, as mais controvertidas questões passam a ser naturalizadas, como ocorre com o processo de financeirização do capitalismo e do próprio orçamento público, por meio do mercado de títulos tornando cada vez mais robusta a dívida pública dos Estados, assim como por um processo político decorrente dos próprios governos, ou seja, fruto de uma atuação estatal intervencionista, pois o mercado nada mais é do que uma instituição jurídica amparada pelo Estado.

Analisando o processo denominado de neoliberalização, David Harvey, geógrafo britânico e professor emérito de antropologia na Universidade de Nova York, afirma tratar-se de "[...] um processo *utópico* de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto *político* de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas" (HARVEY, 2012, p. 27) (destaques do autor), fruto de uma articulação teórica de importantes pensadores a partir de 1947, com a fundação da denominada *Mont Pelerin Society*[30].

Porém, apesar da profundidade da análise realizada pelo professor britânico, com a investigação das origens, construção do consentimento geral e da relação com o Estado, reduz o neoliberalismo a uma ideologia instrumentalizada por uma política econômica, razão pela qual as críticas formuladas por Pierre Dardot e Christian Laval.

---

[30] A Sociedade Mont Pelerin foi idealizada e constituída em 1947 por Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman e Karl Popper, com o objetivo de defender e difundir os ideais do liberalismo político e econômico, assim como combater o fortalecimento do Estado na sua vertente keynesiana de bem-estar.

Conforme já narrado, diferentemente de outras ideologias que existiram na história do pensamento econômico, há uma perspectiva de subjetividade normativa intrínseca ao neoliberalismo, o que Pierre Dardot e Christian Laval denominam foucaultianamente de governamentalidade neoliberal, que por vezes se vale de técnicas psicológicas para implementação de suas premissas, como no caso de realização de contra-reformas estruturantes nos Estados, sobretudo de redução dos serviços sociais, por meio de uma retórica chantagista de que seriam necessárias para a garantia do crescimento econômico e do número de vagas de emprego, evidenciando técnicas de poder inéditas sobre as condutas humanas.

Defendem tais autores que não houve, de fato, uma articulação entre doutrina neoliberal pré-concebida e os políticos para o atendimento dos interesses do poder econômico, mas a prevalência de uma lógica normativa, fruto de um lento processo histórico decorrente da interação de diversos setores da sociedade ao longo do tempo, dando origem a uma visão de mundo eivada de originalidade, vez que foi lenta e amplamente estabelecendo uma nova sociedade com um novo inconsciente coletivo.

As interpretações marxistas das crises do capitalismo e das origens do neoliberalismo a partir das décadas de 1960 e 1970 não dão conta de captar a amplitude das transformações na subjetividade das pessoas pela propagação de suas normas. O que ocorreu foi a produção de uma nova forma de governar os indivíduos ou, segundo Max Weber (2015), de uma nova ordem de coisas, social e principalmente cultural, que aderiu com uma coerência teórica e prática com outras lutas sociais e culturais que foram e são sorrateiramente mercantilizadas, denotando a expansão da racionalidade de mercado.

E relativamente as relações estatais com a sociedade, segundo Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 158) "[...] o liberalismo 'renovado', longe de condenar por princípio a intervenção do Estado como tal, teve a originalidade de substituir a alternativa da 'intervenção ou não intervenção' pela questão sobre *qual deve ser a natureza* de suas intervenções" (destaques dos autores), revigorando o debate acerca da atividade econômica do Estado.

Com a construção de uma nova mentalidade universal, o Estado se fortalece e se torna o guardião do Direito Privado, a partir de uma ideia defendida pelo austríaco Friedrich August von Hayek (1899-1992), superando a clássica divisão entre ordem natural e ordem convencional, desenvolvendo uma categoria intermediária por ele denominada de ordem espontânea, que supera a alternativa entre natural e artificial na medida em que agrupa todos os

fenômenos que resultam da ação humana, não confundindo ordem de mercado[31] com economia, denominando tal ordem de catalaxia[32].

Nesse sentido, Friedrich Hayek (1994) defende a noção de que a própria sociedade decorre de uma ordem espontânea, cujo mercado ocupa um lugar fundamental, que proporciona a possibilidade de relações sociais para além das organizações estreitas da horda, clã e tribo, conciliando projetos divergentes, formando a base do vínculo social.

O que foi pretendido pelo autor austríaco, seguido por grande parte dos autores liberais da época atual, é a promoção de uma sociedade de direito privado que, inspirado na teoria darwiniana de evolução, defende a ideia de um evolucionismo cultural, implementado, inclusive, por reformas no próprio Estado.

A partir de mencionada teoria da ação governamental, surge a distinção da legitimidade das ações estatais, não da eficácia, conforme defesa dos liberais clássicos, desenvolvendo o que Friedrich Hayek (1994) enunciou como princípio geral da legitimidade, considerando legítimas as ações estatais que se submetam às mesmas regras que valem para os indivíduos, ou seja, o Estado deve aplicar para si as mesmas regras de toda pessoa privada, configurando o verdadeiro Estado de Direito, limitando os poderes do governo, inclusive do legislador.

Friedrich Hayek (1994) se vale do neologismo formulando o termo demarquia, em substituição à democracia, não sendo esta um fim em si mesma, considerada apenas como método de seleção de dirigentes, muitas vezes preferindo o Estado, mesmo ditatorial, que viabilize o liberalismo a uma democracia que o afaste.

Mas o austríaco recebeu e recebe críticas apontando a inconsistência das premissas de suas teorias, na medida em que "O problema de Hayek reside no facto de a realidade não confirmar o pressuposto de que parte: todos sabemos, com efeito, que tais *mercados de concorrência pura e perfeita* nunca existiram e nunca hão de existir." (NUNES, 2012, p. 23) (destaques do autor).

---

[31] Segundo Eros Roberto Grau O mercado é uma *instituição jurídica*. Dizendo-o de modo mais preciso: os mercados são instituições jurídicas. Antes, porém, deve ser compreendido, qual observa Avelãs Nunes, como "uma *instituição social*, um produto da história, uma *criação histórica* da humanidade (correspondente a determinadas circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas), que veio servir (e serve) os interesses de uns (mas não os interesses de todos), uma *instituição política* destinada a regular e manter determinadas *estruturas de poder* que asseguram a prevalência dos interesses de certos grupos sobre interesses de outros grupos sociais". Neste sentido, tanto o Estado como o mercado são espaços ocupados pelo *poder social*, entendido o *poder político* nada mais do que como uma certa forma daquele. (GRAU, 2012, p. 29)

[32] "Proponho denominarmos essa ordem espontânea do mercado *catalaxia*, por analogia com o termo 'catalaxia', que foi proposto para substituir o de 'ciências econômicas'. *Catalaxia* vem do verbo grego antigo *katalatein*, que, significativamente, quer dizer não só 'trocar' e 'intercambiar', como também 'admitir na comunidade' e 'fazer de um inimigo um amigo'". (HAYEK, 2019, p. 70)

A implementação da nova governamentalidade altera substancialmente a atividade estatal, promovendo uma mudança na própria finalidade do Estado, conforme denuncia Antônio José de Avelãs Nunes:

> [...] as políticas que vêm sendo levadas a cabo nas últimas décadas por todos os defensores da cultura dominante de matriz neoliberal empenham-se ativamente em criar as condições favoráveis à especulação e em proteger os que vivem das *rendas* da especulação bolsista, das *rendas* de tipo feudal garantidas pelo estado capitalista, agora na veste de *estado garantidor*. (NUNES, 2012, p. 53) (destaques do autor)

Na versão hayekiana e neoliberal de Estado a intervenção do governo não é excluída, mas exigida, a partir da construção de um marco legal que estabeleça a norma como regra do jogo econômico, sobretudo estabelecendo as relações internas do jogo do mercado como fundamento de toda a sociedade, sendo comprovado adiante com a apresentação do sistema da Dívida Pública Federal, incorporando uma lógica de mercado e é gerido para o fortalecimento do mercado financeiro privado no Brasil, denotando um verdadeiro bloqueio institucional inibidor da mudança da realidade econômica (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2017, p. 688).

Mas a atual estrutura política, econômica e financeira denunciada no presente trabalho não é privilégio apenas do Brasil, sendo parte integrante de um contexto mais amplo, caracterizado por relações econômicas pautadas em um capitalismo global financeirizado, onde os indivíduos comportam-se cada vez mais orientados por uma ética competitiva, caldo da cultura mundial.

E esta cultura não surgiu espontaneamente, pois decorre dos interesses de determinados grupos, atuantes em diversas frentes. A título de exemplo, duas obras recentes denunciam a atuação dos irmãos Koch[33] no financiamento de campanhas de candidatos da extrema-direita hostis a tributos, sindicatos e a qualquer pauta ambiental, investindo centenas de milhões de dólares em campanhas eleitorais, além de patrocinar a formação de lideranças para a defesa de suas pautas ideológicas.

---

[33] Os irmãos Koch são norte-americanos donos de um conglomerado econômico denominado *Koch Industries* avaliado em mais de 100 bilhões de dólares. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/17/cultura/1568729920_158582.html?ssm=whatsapp> Acesso em 23/09/19.

Situação similar pode ser encontrada nas atividades desenvolvidas pela Fundação Leman[34], uma *think tank*[35] instituída para produzir trabalhos acadêmicos e formar jovens lideranças que possam influenciar a política no Brasil, como o recente convênio[36] firmado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, onde a fundação, sob o pretexto de contribuir para a melhoria da eficiência na administração pública, tem oferecido gratuitamente seus serviços de selecionamento de agentes públicos a partir de perfis profissionais considerados tecnicamente competentes para a realização da gestão da coisa pública.

[34] Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/> Acesso em 24/09/19.

[35] *Think tank* é expressão utilizada para identificar instituições que desenvolvem atividades estratégicas para a defesa de interesses, sobretudo de seus financiadores, com objetivo de pautar debates políticos, econômicos e até mesmo científicos, influenciando a sociedade.

[36] Conforme informação do sítio eletrônico do Governo do Estado de Minas Gerais, o Transforma Minas é um programa de seleção de candidatos para exercer função pública comissionada, por meio de um sistema de recrutamento executado em parceria com algumas *Think Tanks*, entre as quais está presente a Fundação Lemaan, além da Fundação Brava, Instituto Humanize e República.org. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/transforma-minas/sobre-o-programa> Acesso em 24/09/19.

3 A ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA E A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

É seu dever manter a ordem?
É seu dever de cidadão?
Mas o que é criar desordem,
Quem é que diz o que é ou não?
São sempre os mesmos governantes
Os mesmos que lucraram antes
Os sindicatos fazem greve
Porque ninguém é consultado
Pois tudo tem que virar óleo
Pra por na máquina do estado
Quem quer manter a ordem?
Quem quer criar desordem?
(Desordem – Titãs) [37]

A noção de ordem foi introduzida e desenvolvida pelo já citado pensador alemão Max Weber (2015), a partir de trabalhos acadêmicos que tinham por objeto de estudo as relações sociais, por meio de uma análise subjetiva da ação social e suas perspectivas sociológica, jurídica, econômica, política, religiosa etc.

Com o aprofundamento da ideia de ação social, Max Weber (2015) formula classificação dos motivos determinantes das atitudes humanas, para quem todo ato do indivíduo decorre de uma racionalidade com objetivos finalísticos, de uma racionalidade valorativa, de modo afetivo ou por meio de tradições.

Analisando os fundamentos da ação social, o mesmo Max Weber concebe o termo ordem a partir do sentido de uma relação social, assim considerada "[...] a ação que se orienta (em média e aproximadamente) por 'máximas' indicáveis [...]" (WEBER, 2015, p. 19), ou seja, para Weber existe a possibilidade de investigação, ou até mesmo a condução das atitudes humanas, sendo a ordem sociologicamente legítima toda aquela que tenha vigência na medida em que efetivamente determina as ações.

O professor emérito de Direito Econômico da Universidade de São Paulo – USP e ex-Ministro do Supremo Tribunal – STF, Prof. Eros Roberto Grau, em obra[38] analisando a ordem econômica brasileira a partir da Constituição de 1988, apresenta a noção de ordem, sobretudo a de ordem pública, como expressão nitidamente da ideologia liberal (GRAU, 2012, p. 59), complementando, ainda, o fato da defesa da ordem das relações sociais ser indicativo de

---

[37] BRITO, Sérgio; FROMER, Marcelo; GAVIN, Charles. Álbum: **Jesus não tem dentes no país dos banguelas.** Artista: Titãs. Rio de Janeiro: WEA, 1988. 1 CD. Título: Desordem.
[38] GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

preferência de sua manutenção, somente superada por uma ruptura estrutural, ou seja, por meio de revolução.

Retomando os ensinamentos de Max Weber (2015, p. 20 e 21), ele prossegue desenvolvendo estudos sobre a chamada ordem legítima, ou seja, teorizando os fundamentos da obediência das pessoas a determinada ordem constituída, afirmando que a legitimidade de uma ordem pode estar garantida por razões internas ou externas, a primeira subdividida em atitudes afetivas, de modo racional referente a valores ou de modo religioso, e a segunda por convenção ou pelo direito.

Apesar da vigência das ordens convencional e jurídica possuírem como ponto de convergência a garantia de um padrão de comportamento por meio da reprovação social da má conduta, o direito, diferentemente da convenção, se vale de um quadro especial de pessoas (juízes, promotores, advogados públicos e demais servidores integrantes do aparato coercitivo do Estado, sobretudo a polícia) cuja função é a de forçar o seu atendimento.

E aqui surge a questão decisiva dizendo respeito a legitimidade da ordem estabelecida. Como fazer as pessoas obedecerem ao comando normativo ordenador? Por quais razões o indivíduo realiza um ato social pré-estabelecido por outrem? Respondendo a tais questionamentos, Max Weber afirma

> A disposição de uma ou várias pessoas de se submeter à imposição de uma ordem – desde que o decisivo não seja simples medo ou motivos racionalmente ponderados, ligados a um fim, mas a existência de ideias de legalidade – pressupõe a crença na *autoridade* em algum sentido legítima daquele ou daqueles que impõem essa ordem. Em regra, a disposição de se submeter a uma ordem – desde que não se trate de estatutos completamente novos – está condicionada por uma mistura de vinculação à tradição e de ideias de legalidade – prescindindo-se das mais diversas situações de interesses. Em muitos casos, as pessoas em cujas ações se mostra essa submissão não têm consciência de se tratar de costume, convenção ou direito. Cabe então à Sociologia averiguar o gênero *típico* de vigência em questão. (WEBER, 2015, p. 23) (destaques do autor)

Para Max Weber a lei se torna instrumento de dominação, a partir de sua instituição de forma racional, com o direito formando um cosmos abstrato de regras, por meio de um conjunto de ordenações impessoais, criando então a denominada autoridade institucional, corroborado por um quadro administrativo burocrático, considerado o tipo mais puro de dominação legal. Nesse sentido, "[...] o alto significado desta ideia de 'Ordem', correspondente a própria 'estrutura' da sociedade, indo além do seu aspecto apenas estático, e chegando até ao seu funcionamento dinâmico, o que vale dizer, à sua própria vida" (SOUZA, 2002, p. 19).

A partir dessa perspectiva sociológica de ordem, verificar-se-á como desenvolveu-se a legalidade e a ideia de constitucionalismo no Estado Moderno e o vínculo dos institutos

jurídicos com as relações existentes na sociedade, sobretudo as políticas e as econômicas, para ser compreendido o que no presente trabalho tem se denominado de sistema da Dívida Pública Federal, sua estrutura legal e as razões que legitimam ou não mencionado sistema.

3.1 As origens e o desenvolvimento do Constitucionalismo

Ao discorrer sobre a história do constitucionalismo, o Prof. José Adércio Leite Sampaio estabelece uma relação direta de sua origem com a modernidade, apontando um conjunto de "mudanças nas artes, na filosofia, na política, na economia e no direito, que conduziram a uma nova visão de mundo e da condição humana" (2013, p. 5), alterações paradigmáticas que se secularizaram e influenciam a sociedade até a atualidade, com o racionalismo sendo concebido como única fonte do conhecimento e de justificação da verdade.

Conforme já exposto no capítulo anterior, onde foram debatidas as justificativas filosóficas do Estado moderno, com o renascentismo e o iluminismo, o pensamento subordinado à teologia e a política vinculada à autoridade da Igreja passam a ser questionados por pensadores de diversas matrizes teóricas, inspirando o surgimento de uma nova filosofia desafiadora dos dogmas prevalecentes no medievo, produzindo uma transformação na visão de mundo da humanidade.

Com o auxílio da imprensa, os adeptos do pensamento iluminista assumem uma postura panfletária, com o objetivo de difusão das ideias combativas dos dogmas cristãos, movimento com número crescente de seguidores também nas tradicionais universidades europeias, onde até então vigorava a influência do pensamento aristotélico, escolástico e teológico.

Rapidamente os ideais iluministas ganham capilaridade nos diversos extratos sociais, passando a inaugurar fóruns de debates de ideias, evidenciando um verdadeiro trabalho de educação para a crítica social, reintroduzindo o movimento de organização social por meio de uma esfera pública, base da democracia.

A absorção pela sociedade europeia das ideias iluministas, assim como sua propagação para os outros continentes, sobretudo para o continente americano, somado ao desenvolvimento do sistema econômico capitalista e o fortalecimento do Terceiro Estado, especialmente da classe burguesa, tornou-se estopim para os movimentos revolucionários, como o caso da Revolução Francesa na Europa, Revolução e Independência dos Estados Unidos da América e até mesmo para a Inconfidência Mineira no Brasil, criando um propício ambiente para o desenvolvimento de uma nova ordem política, social e econômica.

Ainda segundo José Adércio Leite Sampaio (2013), três ideias são fundamentais para o surgimento do constitucionalismo moderno: 1) o individualismo, com a superação da visão aristotélica que imaginava a sociedade como um todo organizado em *status* (com o clero integrando o primeiro estado, a nobreza o segundo e o povo o terceiro); 2) o contratualismo, onde o modelo de organização social por *status* dá lugar a um novo modelo de matriz contratual, com a vontade divina sendo substituída pela manifestação de vontade dos membros da sociedade; 3) e a juridificação da política, com a superação do governo dos homens pelo governo das leis, fortalecendo o Estado de Direito, evidenciando a vitória do *rule of law*, oportunidade na qual passa a ser instituída uma Constituição formal.

Entretanto, conforme diagnóstico realizado pelo Prof. Eros Roberto Grau (2012) já citado acima, a ordem político-jurídico-econômica vigente tende a manter o *status quo*, somente sendo superada por movimento de ruptura, conforme ocorreu nas origens do constitucionalismo moderno e do Estado constitucional.

As Revoluções Inglesa, Norte-americana e Francesa, historicamente denominadas de revoluções burguesas pelo fato de atenderem aos interesses classistas, deflagradas por razões econômicas, políticas e religiosas, serviram como experiências catalizadoras para implementação da secular ordem constitucional liberal burguesa, a partir de atos materiais e simbólicos de ruptura, como uma tríade inaugurando uma nova feição política e jurídica do ocidente, inspirada no ideário iluminista.

Dois importantes conflitos ocorridos na história da Inglaterra são considerados como integrantes da chamada Revolução Inglesa. O primeiro envolve as tropas do rei e do parlamento entre 1642 e 1648, com a deposição da Casa dos Stuarts, a morte de Carlos I e instauração da república. E o segundo ocorrido entre 1688 e 1689, com a deposição de Jaime II e a instituição da monarquia parlamentar.

Como decorrência desses conflitos o absolutismo real tem sua legitimidade política cada vez mais questionada pelo consequente fortalecimento do poder do parlamento, que vai obtendo vitórias e impondo limites cada vez maiores ao exercício do poder monárquico. Já em 1628 o parlamento impõe a *Petition of Right*, determinando o fim das prisões arbitrárias, reafirmando o *Writ of Habeas Corpus*, além de condicionar a instituição e majoração de tributos à deliberação parlamentar, introduzindo limitações aos poderes absolutos do rei, formulando um esboço da primeira dimensão dos direitos fundamentais, conforme consagrado pela doutrina constitucionalista atual.

É nesse período que o termo constituição assume um sentido moderno, assim como há "[...] a reivindicação de um governo constitucional, no sentido de um governo de acordo com a

estrutura e os princípios que estabelecem a comunidade política [...]”[39] (BARROS, 2013, p. 159), sendo o constitucionalismo uma doutrina jurídica que pugna pelas garantias fundamentais dos cidadãos em face de eventuais arbitrariedades dos agentes estatais, criando-se uma nova ordem político-jurídica.

A Revolução Inglesa ainda inaugurou o legado de uma Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) em 1689, com a enumeração de direitos individuais limitadores do poder monárquico, ratificando a soberania do parlamento e a independência do judiciário, além de assegurar a liberdade religiosa, de consciência, de expressão e de reunião, institutos caros para qualquer democracia constitucional.

Aliás, não é possível cravar o surgimento do constitucionalismo inglês exclusivamente a partir de mencionado movimento revolucionário, pois o mesmo é fruto de acontecimentos históricos que expõem as tensões sociais ao longo de séculos, desde antes mesmo da Magna Carta de 1215, considerada o primeiro estatuto inglês e a pedra angular da Constituição britânica.

Durante o período em que perduraram os conflitos da Revolução Inglesa, as treze colônias inglesas na América do Norte possuíam relativa autonomia política e econômica, mas a necessidade de angariar fundos para as recorrentes guerras da metrópole originaram a insatisfação dos colonos. Além disso, diversas medidas restringiam a atividade econômica nas colônias, provocando o surgimento de conflitos, como o boicote aos produtos ingleses que, de sua parte, iniciou a aprovação de uma série de medidas legais ainda mais restritivas às atividades econômicas das colônias denominadas de Leis Intoleráveis.

Como decorrência desses conflitos, os colonos reagiram por meio de organizações políticas desencadeadoras do movimento revolucionário, com reivindicação inicial de uma Declaração de Direitos e posterior evolução para a Guerra da Independência e a sua consequente declaração em 4 de julho de 1776, cujo reconhecimento formal ocorreu por meio do Tratado de Paris em 3 de setembro de 1783.

Mas a partir do pressuposto de uma revolução representativa da ruptura política aniquiladora da forma de governo e instauradora de um novo princípio substantivo de organização, a Revolução Norte-americana assim não poderia ser considerada, não promovendo tal ruptura, pois

---

[39] BARROS, Alberto de. Revolução Inglesa e constitucionalismo. *(In)* AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 159-167

> "[...] representou o culminar do princípio arendtiano do 'novo princípio', que foi instituído no pacto entre os peregrinos, celebrado ainda durante a travessia do Atlântico. Assim, a Revolução Americana foi a consolidação de uma tradição de horizontalidade e de soberania nas relações políticas que tem origem nas práticas políticas introduzidas em algumas das 13 colônias, em particular naquelas localizadas na Nova Inglaterra, durante os cem anos anteriores."[40] (AVRITZER, 2013, p. 169)

A Constituição norte-americana[41] tomou forma escrita, o que lhe conferiu solenidade e segurança aos atos normativos fundamentais, considerada jurídica e politicamente a norma suprema da nação, estabeleceu um novo e republicano sistema de governo, com amplos poderes ao chefe do Executivo, mas controlado por um poderoso Poder Legislativo, inovando, ainda, na forma federativa de Estado, documento este vigente até os dias atuais, influenciando inúmeras outras constituições de diversos outros países.

Interessante o fato do texto original da Constituição norte-americana ter sido omisso relativamente a uma declaração de direitos, omissão suprimida pelas dez primeiras emendas de 1791, condição imposta por alguns Estados-membros para a ratificação do documento. Segundo Sampaio, "O 'rule of Law' britânico se torna, nos Estados Unidos, um Estado de Direito e pelo Direito. Em outros termos, os dilemas políticos poderiam ser convertidos em questões jurídicas e discutidas não só no parlamento, mas também nas barras dos tribunais." (2013, p. 22)

Contrariamente à Revolução Norte-americana, a Revolução Francesa faz jus ao sentido da expressão, tendo em vista seu significado de ruptura com o *Ancien Régime*, superado o direito divino dos reis pela soberania popular e o contrato social, instaurando-se o governo das leis por meio do Estado constitucional, baseado na separação dos poderes e nos direitos do homem, com forte influência da razão econômica, tendo em vista a séria crise financeira sofrida

---

[40] AVRITZER, Leonardo. Revolução Americana e constitucionalismo. *(In)* AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 169-175

[41] *"O processo de formação de uma constituição e de um governo nacional nos Estados Unidos foi muito menos consensual que aquilo que alguns autores clássicos – entre os quais vale destacar Hannah Arendt – argumentaram. A convenção constitucional se organizou sobre a sombra de três diferentes concepções de constitucionalismo: uma defendida por Paine, uma defendida por Jefferson, e outra, pelos federalistas. A ideia aqui é de que apenas os reinos dirigidos pela nobreza podem ter o passado enquanto fundamento do presente, ao passo que nas repúblicas democráticas, o presente é determinado pela opinião dos homens vivos. A concepção defendida por Jefferson era um pouco diferente da defendida por Paie e sustentava a necessidade de uma carta de direitos e defendia a ideia de que a forma de governo poderia estar além da vontade de gerações específicas, mas a Constituição deveria responder à vontade das diferentes gerações. Para Jeffeson: 'Uma geração é para a outra o que uma nação independente é para outra' (*apud *Holmes, 1988, 204). Ou seja, a ideia de perpetuação da vontade política é para Jefferson moralmente repugnante. Mas foi a ideia de Madison sobre o pluralismo e os limites do governo que prevaleceu no momento da elaboração constitucional americana. Para Madison o majoritarismo de uma geração não constitui elemento suficiente para a revisão constitucional. Pelo contrário, segundo o autor, não deixa de ser útil para as gerações futuras o fato de elas já estarem pré-comprometidas com um certo arranjo constitucional (Homes, 1988). O arcabouço madisoniano não só dificulta ao extremo o processo de revisão constitucional, tal como ele se materializou no arti V da Constituição dos Estados Unidos, como também justifica tais limitações ao entender o pluralismo mais como uma ameaça do que como uma possibilidade de construção política."* (AVRITZER, 2013, p. 170 e 171)

pela nação, crise esta decorrente da perda da Guerra dos Sete Anos travada com a Inglaterra (1756-1763), além do desfalque financeiro decorrente da contribuição francesa na Guerra da Independência Norte-americana.

O discurso universalizante dos revolucionários franceses, a partir do lema liberdade, igualdade e fraternidade, sugeriu um ideal para a humanidade, deixando uma importante herança para o progresso civilizatório na modernidade, na medida em que fixou marcas indeléveis na história política e jurídica, pois foi uma importante tentativa de construção de uma nova forma política e de um governo estável.

Chamando a atenção acerca da influência dos pensadores iluministas na elaboração da Constituição francesa, afirma Newton Bignotto

> De Montesquieu retinha-se sua teoria da balança dos poderes e seus elogios ao regime inglês, que aos olhos de muitos deputados era o modelo a ser seguido. Com Voltaire, aprendia-se o espírito da tolerância e a necessidade de se evitar o contágio do corpo político pelas disputas sem fim entre convicções religiosas diversas. Num momento rico de ideias e esperanças, Rousseau foi a grande referência conceitual para os deputados que deviam propor uma nova forma política para a França. Embora seja exagerado supor, como mostrou Tackett, que todos tinham lido o pensador de Genebra ou estivessem de acordo com suas ideias, é certo que ele influenciou as mais diversas correntes de pensamento representadas na Assembleia Constituinte e ajudou a formular, em termos inovadores, os muitos problemas que atormentavam deputados que até então tinham como referência sua própria realidade regional e um conjunto de preconceitos que, na maior parte das vezes, apenas recordava suas origens sociais. (BIGNOTTO, 2013, p. 179 e 180)

Mas os ideais universalistas do iluminismo que influenciaram o constitucionalismo francês não se fez presente, por exemplo, como garantia de liberdade e igualdade dos negros coloniais em São Domingos, atual República do Haiti, que tiveram que lutar por sua liberdade – revolta da colônia – até a promulgação da Lei 4/2/1794, extinguindo a escravidão, norma esta dotada de pouca eficácia, pois foi posteriormente revogada por Napoleão Bonaparte.

Mesmo assim, a Revolução Francesa é considerada a mais universalista e racionalista das três revoluções aqui mencionadas, denotando kantianamente um progresso humanitário em direção da liberdade, enaltecendo a vontade popular como papel determinante da política, adotando a problemática da origem da lei e da soberania como centro de sua cena, com o protagonismo dos direitos humanos como fundamento e ponto de partida constitucional. E se a Revolução Inglesa deu supremacia ao parlamento e a Norte-americana priorizou a formalidade da Constituição, a Francesa extraiu um pouco de cada uma.

Portanto, as revoluções burguesas foram eventos que corroboraram a ruptura do Antigo Regime absolutista, com forte influência medieval e ainda com resquícios feudais, fortalecendo

o racionalismo moderno e o incipiente Estado constitucional, instituído por documento jurídico-político formal, movimento este que produziu efeitos, inclusive, na América Latina, especialmente no Brasil, onde também houve revoltas sociais, sendo a Inconfidência ou Insurreição Mineira uma das mais importantes.

3.2 As relações do Constitucionalismo com a Economia

Uma das grandes novidades do constitucionalismo moderno foi a elaboração de documentos formais e escritos, pois, se considerarmos que ao longo da história em toda forma de organização social sempre houve a tentativa de estabelecimento de hierarquias de ordenações a partir de uma ideia de justiça, a Constituição sempre existiu desde as sociedades mais rudimentares.

Mas apesar da existência da Constituição desde as origens da humanidade, com a evolução das relações sociais, há uma mudança de perspectiva, e a concepção atual de constitucionalismo possui uma nova conotação, a partir de uma ideia de poderes políticos-estatais limitados, associada a um elenco de direitos fundamentais, manifestada num documento normativo, com supremacia sistêmica e rigidez no processo de alteração de seu conteúdo. Segundo Soares (2011, p. 76), "O Estado moderno nasceu como unidade de associação, organizada consoante uma constituição, ao superar o dualismo rei e povo e o poder espiritual e temporal".

Para José Adércio Leite Sampaio (2013, p. 59) a sociedade moderna inventou o termo Constituição, amalgamando as experiências ao longo do tempo, entendida como uma norma suprema, ao mesmo tempo positiva e natural, produto da vontade e repositório das aspirações humanas, garantidora de direitos inatos que limitam a atividade governamental. E complementa afirmando que

> Assim como o Código de Napoleão significou o triunfo do positivismo jurídico no plano privado, as Constituições jurídicas representaram o mesmo triunfo na esfera pública e ainda de forma mais abrangente, porque, mais dia menos dia, o Código de Napoleão e todos os seu assemelhados haveriam de guardar conformidade com os textos constitucionais. (SAMPAIO, 2013, p. 60)

E a partir da ideia de conformidade da legislação com a Constituição é que há a transformação de sua perspectiva meramente política, assumindo viés jurídico, pois a fiscalização do cumprimento dos mandamentos constitucionais passa a possibilitar o controle da atividade legislativa por meio do trabalho de interpretação realizado pelas cortes

constitucionais. Nesse sentido, para José Adércio Leite Sampaio (2013, p. 60) “A normatividade da Constituição foi um dos mais revolucionários processos da história do direito e da política”, com o fato da política, fonte produtora do direito, passar a ser regrada pelo direito, denotando um paradoxo insolúvel, somente superado por uma ruptura ou pelo estado de exceção.

José Adércio Leite Sampaio (2013) afirma que o povo deixou de ser o soberano, transferindo tal função para a Constituição, onde o sistema de freios e contrapesos não dá solução ao problema, evidenciando o ele denomina de Estado misto, composto por elementos monárquicos (vontade única do chefe do Poder Executivo), democráticos (manifestados pelos representantes eleitos que compõem o Poder Legislativo) e aristocrático (representado pelo Poder Judiciário).

O constitucionalismo moderno surge como representação do liberalismo político e econômico, a partir da ideia quase que exclusiva de limitação dos poderes do Estado, por meio de uma Constituição mínima, resultado das mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais ocorridas no Ocidente entre os séculos XVI e XIX, superando o Estado policial e arbitrário que existia anteriormente (SAMPAIO, 2013, p. 61).

Tal origem é consequência de uma série de fatores sociais, como a diversificação dos estratos sociais, fatores econômicos, como a alteração na ética social e liberalização do lucro, o que corroborou o desenvolvimento do nascente capitalismo, fatores éticos, com a ampliação da influência do individualismo e da prevalência do racionalismo pela visão de mundo de base teológica, além dos fatores políticos, com o enfraquecimento da monarquia e da aristocracia.

Como o indivíduo ganha um protagonismo nas estruturas da sociedade a partir da origem da modernidade, isto reflete no modelo liberal de Estado, que emerge absenteísta e neutro, de forma que o indivíduo, por meio da autonomia da vontade, é competente para definir seu projeto de sucesso, notadamente no viés econômico.

Assim, a ordem liberal é constitucionalizada incorporando uma nítida cisão entre esfera pública e esfera privada, com o protagonismo desta última, com base numa ideologia que defendia um governo justo fundado sob três eixos, que seriam a legalidade, a separação de poderes e os direitos individuais (SAMPAIO, 2013, p. 63). E como a margem de liberdade das ações dos agentes governamentais é reduzida e limitada pela lei, o Estado de Direito nasce aqui como uma forte expressão do positivismo jurídico.

Como um dos pilares do governo, os direitos individuais se expressam numa primeira dimensão, como garantia aos indivíduos do direito a vida, segurança, igualdade formal, devido processo legal, propriedade e livre iniciativa, conformando aquilo que pode ser denominado de

direitos liberais, positivando, deste modo, um projeto político-ideológico de Estado, com o controle jurídico da organização política. Em resumo, estabelecendo uma ordem liberal.

Mas este modelo idealizado de Estado serviu para o atendimento dos interesses de um número restrito de pessoas, pois os valores individualistas revelaram sua face mais egoísta, o que gerou o fenômeno sócio econômico de concentração de riquezas, evidenciando pouca mudança material para a maioria da população, sendo constatada a natureza excludente do sistema político e jurídico em vigor.

A disparidade política e econômica permanente na sociedade frustrou as promessas da nova ordem liberal e promoveu pressões sociais sobre a mesma, o que acabou provocando conquistas por parte da classe dominada, por meio da intervenção do Estado para regular as relações trabalhistas e previdenciárias, inclusive, elevando posteriormente a matéria a *status* constitucional, com a embrionária implementação normativa de uma ordem social e econômica nas Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919. Segundo o Prof. Washington Albino Peluso de Souza (2003, p. 207), "A evolução é notada especificamente a partir das Constituições que se inspiraram na Carta de Weimar e, com mais frequência, foi registrada naquelas que sucederam a Segunda Guerra Mundial".

Houve uma mudança de orientação ideológico-normativa rumo a um constitucionalismo social, com a alteração do discurso constitucional de matriz liberal, cujo objetivo era garantir igualdade material para boa parcela da população, que posteriormente ganhou o nome de *welfare state* – Estado social de direito.

A nova ordem social tinha como propósito o acesso a direitos sociais, econômicos e culturais como instrumentos de realização das liberdades, na medida em que a intervenção do Estado na economia visava corrigir as desigualdades produzidas por um sistema econômico "liberalizado", viabilizando o fenômeno da concentração de riquezas e do poder econômico, produzindo por consequência um ambiente de forte desigualdade.

Principalmente após a II Guerra Mundial as nações capitalistas começaram a introduzir na ordem jurídica uma segunda dimensão de direitos fundamentais, garantindo o sufrágio universal, além de direitos sociais, econômicos e culturais, perdurando por boa parte do século XX, denotando uma estreita relação entre a ortodoxia econômica de base keynesiana e a legislação em vigor.

De acordo com as lições do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, este modelo de Estado nada mais seria do que uma "concessão" dos capitalistas do início do século XX, com o intuito de aquietar a insatisfação das classes excluídas pela ordem liberal clássica, sem, todavia, alterar as bases do sistema produtivo vigente, o que, conforme já mencionado acima,

foi denominado pelo autor mineiro de neoliberalismo de regulamentação. Conforme ensinamentos do Prof. Washington Peluso Albino de Souza sobre

> [...] formas de Estado Máximo e Estado Mínimo. A menos que se trate de Estado Zero, absolutamente absenteísta (já desviado para a ideologia do Anarquismo), os instrumentos jurídicos utilizados por ambos afastam-se da hipótese do funcionamento auto-regulador do mercado. Em caso de opção pelo livre funcionamento das forças do mercado, confia a "regulamentação" ou a "regulação" que as direciona, o fundamento haverá de ser baseado na "ordem natural" (introduzida na doutrina econômica pelos Fisiocratas), que leva à "força jurígena do fato". Mesmo assim, o "fato" dela decorrente deveria ser "juridificado" para legitimar os "efeitos jurídicos da abstenção", ou seja, da "omissão". (SOUZA, 2003, p. 331)

Conforme já debatido no capítulo anterior, a tentativa de implementação do Estado Social de Direito encontrou forte oposição política, econômica e acadêmica, sendo tal modelo acusado de ineficiência e autoritarismo por Friedrich Hayek, além de denunciar a formação de uma burocracia clientelista mantenedora de uma cidadania passiva. Friedrich Hayek é considerado por David Harvey (2012) como um dos pais do neoliberalismo, mas, segundo o Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2003), este seria sua segunda versão a partir de um modelo de regulação, ou seja, neoliberalismo de regulação.

Enquanto corrente ideológica a partir de uma racionalidade individualista, o neoliberalismo regulador ganha adeptos por meio de uma articulação entre os capitalistas da segunda metade do século XX e importantes pensadores da mesma época, angariando a simpatia dos políticos conservadores a partir da década de 1970, sendo incorporada como o fundamento teórico da política econômica neste mesmo período.

A segunda versão do neoliberalismo regulador tem por mote o combate às políticas distributivas do Estado, razão pela qual a defesa de privatizações de empresas, desestatização de serviços públicos e rigorosa disciplina fiscal, não se incomodando, porém, com outras formas de intervenção, como a participação do Estado no mercado financeiro a partir da emissão de títulos públicos, financeirizando o orçamento, mesmo porque esta seria uma forma de atendimento dos interesses rentistas dos capitalistas da virada do século XX para o XXI, versão denominada de neoliberalismo regulador (Souza, 2003) ou de austeridade (Nunes, 2012).

Os neoliberais de regulação ou de austeridade concebem todas as relações existentes na sociedade como um grande mercado e essa lógica foi fortemente incorporada na legislação dos países capitalistas, inclusive nas normas que regem intervenção estatal, ocorrendo uma verdadeira privatização do direito do Estado. Os conceitos e condutas empresariais tornam-se cada vez mais presentes nas ações governamentais, principalmente a partir da ideia de eficiência privada confrontada com as políticas públicas.

Corrobora este cenário a tentativa de implementação de uma ordem econômica global neoliberal reguladora ou de austeridade de forma hegemônica, notadamente a partir do Consenso de Washington[42], política oficial adotada pelo FMI – Fundo Monetário Internacional, definidora, sob sua ótica, dos mandamentos macroeconômicos indicativos de crescimento sustentável e redução de pobreza, a serem seguidos pelos países que dependem de recursos financeiros no mercado internacional.

A lógica normativa neoliberal de regulação ou austeriadade ressuscita o utilitarismo benthamiano a partir da análise das políticas públicas por meros critérios econômicos, considerando tais ações governamentais como custos a serem minimizados ou até mesmo suprimidos da atuação econômica do Estado. Interessante que este discurso se adequa bem com a realidade constitucional brasileira atual, que tem sido submetida a reformas sob o argumento do controle de gastos, como o caso da Emenda Constitucional nº 95/2016, denominada Emenda do Teto dos Gastos Públicos, norma representativa do neoliberalismo de austeridade, apesar de não ter limitado os gastos financeiros, bem como a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 06/2019, aprovada finalmente pelo plenário do Senado Federal em 23/10/2019, para implementação da reforma previdenciária supressora de direitos sociais, aguardando promulgação para entrada em vigor.

Diferentemente do Estado Liberal clássico, que tinha como premissa fundamental o "absenteísmo" estatal, com políticas econômicas de mínima intervenção, o Estado Neoliberal Regulador ou de Austeridade, onde o capitalismo financeiro tem se tornado hegemônico, se vale da política econômica intervencionista, juridicizada pelo Direito, fazendo prevalecer suas premissas teórico-ideológicas, de acordo com os interesses políticos e econômicos de quem a conduz.

Por meio de uma narrativa subjetivista, que ganha ou tenta ganhar as mentes dos integrantes da sociedade, o discurso neoliberal recente se vale de determinados termos indeterminados, ou sem correspondência com a realidade, que funcionam como verdadeiros mantras, utilizando palavras como eficiência, reforma, modernidade, que fundamentam racionalmente o discurso, encobrindo no mais das vezes outros interesses subjacentes, mas são absorvidos como verdades absolutas por boa parte dos desavisados interlocutores, tornando-se senso comum.

---

[42] O Consenso de Washington decorreu de reunião ocorrida na capital americana em 1989 entre economistas e lideranças do capitalismo financeiro, sobretudo do Banco Mundial, Tesouro Americano e Fundo Monetário Internacional, onde foram estabelecidas 10 medidas econômicas que se tornaram uma espécie de cartilha a ser seguida pelos países dependentes de recursos financeiros fornecidos pelas instituições internacionais.

A ordem econômica neoliberal reguladora ou de austeridade tem sido, inclusive, legitimada pela atividade normativa do poder público, que cria o ambiente jurídico propício para a concretização das relações econômicas a partir dos interesses dos agentes econômicos do mercado, o que denota a estreita relação entre o direito, a política e a economia. Porém, ao contrário do que afirmam tais agentes, a liberalização da economia, assim como a intervenção do Estado a partir da lógica normativa neoliberal reguladora ou de austeridade, nem sempre produzem os resultados prometidos, gerando sucessivas crises econômicas, além de mais concentração de riquezas, desigualdades e falta de acesso a condições mínimas de vida por parcela significativa da população brasileira e mundial.

Interessante que ao mesmo tempo em que se intensificam as chamadas reformas neoliberais reguladoras ou de austeridade no ordenamento jurídico-econômico brasileiro, como no caso da emenda constitucional do teto de gastos, reforma trabalhista e reforma da previdência, os indicadores econômicos se distanciam dos princípios constitucionais insculpidos no art. 170 da Constituição de 1988, regulamentadores da Ordem Econômica, na medida em que a desigualdade no Brasil atingiu o maior patamar já registrado desde a série histórica de medição, conforme reportagem recentemente publicada no portal de notícias G1, que menciona estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas[43].

A articulação política dos agentes econômicos para a instrumentalização de seus interesses resta, então, evidente, corroborada pela modificação da ética social cuja racionalidade adere ao pensamento neoliberal de regulação ou de austeridade, provocando profundas alterações nas estruturas estatais.

> [...] a figura atual do capitalismo, longe de poder se deduzir diretamente da lógica do capital, não passa de "uma figura econômico-institucional" historicamente singular, devemos convir, então, que **a forma do capitalismo e os mecanismos da crise são efeitos contingente de certas regras jurídicas, não consequência necessária das leis de acumulação capitalista**. Por conseguinte, são suscetíveis de ser superadas à custa de transformação jurídico-institucionais. Em última análise, o que justifica o intervencionismo jurídico reivindicado pelo neoliberalismo é que, quando se lida com um capitalismo singular, é possível intervir nesse conjunto de maneira a inventar outro capitalismo, diferente do primeiro, o qual constituirá uma configuração singular determinada por um conjunto de regras jurídico-políticas. Em vez de um modo econômico de produção cujo desenvolvimento é comandado por uma lógica que age à maneira de uma "lei natural" implacável, o capitalismo é um "complexo econômico-jurídico" que admite uma multiplicidade de figuras singulares. É por isso também que devemos falar de *sociedade neoliberal* – embora seja inegavelmente uma sociedade capitalista, *essa* sociedade diz respeito a uma figura singular do capitalismo que exige ser analisada como tal em sua irredutível especialidade. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 25 e 26) (destaques nossos)

[43] Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/21/desigualdade-de-renda-no-brasil-atinge-o-maior-patamar-ja-registrado-diz-fgvibre.ghtml> Acesso em 11/07/2019.

Assim sendo, longe de defender a neutralidade do Estado, a ideologia neoliberal de regulação ou de austeridade tem-no como fundamental parceiro, sobretudo para implementação de uma ordem jurídica que promova a transformação jurídico-institucional capaz de viabilizar racionalmente o desenvolvimento do capitalismo financeiro.

Mas para isto, com base numa perspectiva weberiana, há de haver o necessário consenso por parte da sociedade para a legitimação da ordem neoliberal recente, o que foi possível pela transformação do indivíduo no denominado homem-empresa ou homem empreendedor, cujas condutas são guiadas por uma lógica empresarial que concebe o homem como empresário de si mesmo, indivíduo este que compõe a base da sociedade neoliberal.

3.3 O tratamento econômico nas Constituições brasileiras

A partir do início do século XX a juridicicação de uma ordem econômica ganha relevo, não somente na legislação regente das relações econômicas públicas e privadas, mas também na positivação do conteúdo econômico de maneira sistematizada nas constituições, sobretudo para a definição de uma política econômica vinculada a realidade de cada sociedade.

Na verdade sempre houve uma relação entre Direito e Economia, pois, conforme já exposto anteriormente, a premissa das relações econômicas serem regidas por uma mão invisível do mercado é uma verdadeira veleidade, tendo em vista a própria noção de mercado não poder prescindir de um marco legal viabilizadora de sua existência. Nesse sentido, o mercado é uma instituição jurídica, viabilizado pelo conjunto de normas que ordenam as relações econômicas existentes na sociedade. Além disso, também existe uma série de atividades econômicas não correspondentes a atividade mercadológica, enquadrando-se na noção de serviço público, tendente a satisfação de necessidades de interesse social, sem caráter lucrativo, atividades estas normalmente realizadas de forma direta ou indireta pelo Estado.

Algumas doutrinas tentam fundamentar e explicar a relação entre Direito, Economia e Política, conforme estudos realizados pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2003, p. 85 e seguintes), esclarecendo as influências em variadas ordens econômicas, como a teoria marxista da causação, a teoria da integração de Stammler, teoria da conexão de sentido de Cottley, além da teoria alemã da jurisprudência de valores e a americana da análise econômica do direito, entre outras. Segundo o Prof. Washington Peluso albino de Souza:

> A este conhecimento da Economia há de ser dirigido no sentido de lhe possibilitar a formação de ‘juízos de valor jurídicos’. Significa dizer que a Economia ‘dirá’ ao jurista o que ‘é’ economicamente ‘certo’. Mas o dirá de tal modo, fundamentado em tais princípios teóricos, que o jurista, utilizando-se da afirmação ‘econômica’, possa realizar ponderações, prever consequências, aquilatar prejuízos, sacrifícios pessoais e sociais, e, ao fim de tudo isso, chegar a uma conclusão, que tanto pode corresponder, como se sobrepor ou distanciar-se daquele ‘econômico’, pois a sua missão é a busca do ‘justo’. Sua decisão será baseada no princípio da ‘economicidade’, que é mais amplo e diversificado do que o simplesmente ‘certo econômico’, pois se volta para o ‘certo-justo’. (SOUZA, 2003, p. 56)

E a partir da identificação das principais doutrinas fudamentadoras da positivação do conteúdo econômico nas constituições, notadamente nas nações ocidentais, tentaremos analisar a influência das mesmas na instituição das constituições que vigoraram no Brasil e deram sentido jurídico aos assuntos econômicos, configurando a Ordem Jurídico-Econômica ao longo do tempo, corroborada também pela “realidade” sócio econômica de cada época.

Após a invasão do solo brasileiro pelos portugueses, o Brasil tornou-se colônia e passou a ser explorado pelos mesmos, tendo sido introduzida uma ordem jurídica pelo Império de Portugal, por meio das denominadas ordenações portuguesas, evidenciando uma política centralizadora, militarizada, com os desbravadores do território atuando como agentes régios, explorando economicamente as terras pela extração mineral e agrária, atendendo as necessidades e interesses da comunidade internacional.

Raymundo Faoro (1925-2003) elaborou interessante tese relacionando a influência portuguesa na formação política e econômica do Estado brasileiro, tornando-se legatário do Estado Patrimolialista português, dominado por uma classe denominada de estamental, classe esta beneficiária da estrutura burocrática do governo, com poder de comando das decisões políticas e econômicas. Mas a estrutura econômica e social sustentáculo da ordem política colonial passa por transformações e

> Sob a pressão da conjuntura adversa o fazendeiro sentirá o que em outros tempos, nos tempos prósperos, não percebera: o fiscalismo, a tirania, o entrave do governo à atividade econômica. Mal-estar associado com s ideias francesas do liberalismo nascente, únicas ideias então disponíveis para colorir a revolta. (FAORO, 2012, p. 281)

Mas na obra “A tolice da elite brasileira – ou como o país se deixa manipular pela elite”, Jessé Souza (2015) aponta uma narrativa elegante e erudita dos pensadores que elaboraram a historiografia do Brasil, como o caso de Raymundo Faoro (2012), argumentando em contraponto a existência de uma síndrome conceitual do liberalismo conservador, expondo a impossibilidade da conclusão da suposta herança brasileira do patrimonialismo português

realizada por Raymundo Faoro, acusada como ideia-força do liberalismo conservador brasileiro.

Com a queda brusca nas exportações no último quarto do século XVIII, a economia brasileira de base extrativista e exportadora é substituída pela de subsistência, transformando as relações senhoriais em relações de dependência com todos os agregados da terra, originando o que Faoro denomina de autarquia agrária, evidenciando a supremacia dos fazendeiros proprietários de terras, o que somado ao tropismo do mercado interno e o isolamento das localidades do campo, entre outros fatores, lançam as bases econômicas da nação emergente no pós independência, retardando o processo de industrialização em mais de um século.

A primeira constituição brasileira foi a Constituição Política do Império do Brazil, outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, após a declaração de independência política capitaneada pelo herdeiro do trono português em setembro de 1822, tendo o documento sido elaborado por um Conselho de Estado, estabelecendo uma ordem econômica de matriz liberal, política econômica já vigente nestas terras desde o período colonial com a abertura dos portos e sob a orientação dos ingleses.

Apesar da liberdade econômica insculpida no texto constitucional no art. 179, inclusive com a extinção das corporações de ofício, ao lado de outras garantias liberais como o direito de propriedade, liberdade de expressão e até mesmo a incompreensível garantia da dívida pública, a Constituição imperial mantinha um sistema econômico capitalista cuja principal força de trabalho era a mão de obra escrava, pois aos negros cativos não foi reconhecida a condição de cidadãos brasileiros.

Na Constituição de 1824 já houve a incorporação expressa das atribuições estatais de definição de políticas econômicas, conforme previsão dos incisos do art. 15, definindo como atribuição da Assembleia Geral a fixação das despesas públicas, a autorização para a realização de empréstimos pelo governo e a definição da política monetária. O texto constitucional ainda permitiu expressamente o comando das decisões políticas pelos detentores do poder econômico, conforme análise realizada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza.

> O poder econômico refletia-se no poder político, com a exclusão do direito de votar daqueles que não tivessem renda líquida anual mínima de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego (art. 91, V), nas eleições primárias. Nas eleições para deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província, os que não tivessem renda líquida anual mínima de duzentos mil-réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego (art. 94, I) e os libertos (art. 94, III).
> Por outro lado, não podiam ser eleitos os cidadãos que não tivessem quatrocentos mil-réis de renda líquida anual mínima. (SOUZA, 2003, p. 210)

Por outro lado, mesmo o sectário liberalismo político não se implementou a contento, em virtude da previsão do chamado Poder Moderador, nos termos do art. 98 do texto constitucional, chave de toda a organização política, sendo "Este o primeiro ato do drama do liberalismo brasileiro, ideologia de oposição, demolitório, incapaz de governar de acordo com seu programa, transformado, no poder, em conservador, com os mesmos vícios, com igual despotismo ao do partido substituído." (FAORO, 2012, p. 345)

Além da concentração política, a ordem econômica manteve-se caracterizada por uma forte participação do Estado. A economia agrária e de subsistência do início do império começa a ser substituída pela produção e exportação de café, proporcionando uma mudança de cultura na estrutura política, social e econômica[44], deslocando o eixo econômico para a corte, com o retorno do viés patrimonialista do Estado, dirigente da economia por meio das atribuições do estamento burocrático.

Governar significava atender os interesses do poder econômico privado, o que exigia a concentração do governo e da ampliação das camadas dirigentes, estabelecendo uma conexão orgânica de entendimento com os especuladores, corroborando o fortalecimento do estamento burocrático, pois "Os talentos, cobiçosos do mundo, se engastam na máquina política, trocando a agricultura e o comércio, a aventura industrial, pelo emprego público, que dá a glória e o poder." (FAORO, 2012, p. 378)

Portanto, verifica-se desde a primeira Constituição brasileira a possibilidade de identificação de uma Constituição Econômica (ordem econômica constitucionalizada), em virtude da inserção de diversos dispositivos ao longo do texto que juridicizaram a política econômica imperial, vinculada aos interesses políticos e econômicos da elite agrária brasileira desse período, viabilizando suas relações econômicas.

A política econômica amparada na legislação imperial atendia aos interesses econômicos da oligarquia rural brasileira, apesar dessa classe caminhar para uma nova formação ideológica, pois para seus integrantes ser moderno e culto passou a significar defender as premissas do liberalismo econômico, ou seja, estabelecimento de uma ordem natural do mercado, por meio da lei da oferta e da procura, com a valorização da livre concorrência, sem interferências artificiais e protecionistas.

---

[44] Apesar da manutenção da mão de obra escrava e do tráfico de negros. A presença da população negra no Brasil despertou debates desde sua origem, pois eram (ainda são?) considerados pessoas de categoria inferior, o que pode ser verificado na passagem em que Raymundo Faoro afirma que *"A opinião antitráfico funda-se, desde José Bonifácio, no temor da africanização do Brasil, da sua barbarização, com alguma ponta de preconceito da branquidade."* (FAORO, 2012, p. 376)

Principalmente pelo fato da contrariedade dos interesses dos fazendeiros proprietários dos negros cativos, após a abolição foi deflagrado movimento republicano e em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, instituindo o republicanismo federativo, além de enunciar em seu preâmbulo um regime pretensamente democrático, estabelecendo uma ordem jurídico-econômica com elementos de tradição liberal (SOUZA, 2003, p. 211).

Juntamente com a ruptura da política imperial, houve um movimento para a implementação de reformas legislativas com o objetivo de reduzir a participação do governo nos assuntos econômicos, movimento capitaneado por Tavares Bastos e Rui Barbosa, integrantes do Partido Liberal, cujos interesses também gravitavam sobre a tentativa de reaquecer a atividade produtiva agrária, enfraquecida com a abolição formal da escravidão ocorrida em 1888.

Nos dispositivos introdutórios da primeira Constituição republicana (arts. 1° ao 15) já há a previsão das competências econômicas e financeiras dos entes federados, sobretudo acerca da atividade de cobrança de tributos, bem como a definição dos limites para regular a atividade econômica interna e externa dos agentes privados.

O texto também definiu a partir do art. 34 importantes atribuições ao Congresso Nacional para deliberar a respeito do orçamento público, autorizar operações de crédito, regulamentar a dívida pública, legislar sobre o comércio e o trabalho, criação de bancos de emissão de moeda, padronização de pesos e medidas, entre outras.

Após dispor sobre as competências do Poder Executivo (arts. 41 A 54) e do Poder Judiciário (arts. 55 a 62), o texto constitucional estabeleceu os direitos de cidadania (arts. 69 a 71), elencando uma Declaração de Direitos individuais (art. 72), restando consignado no *caput* a liberdade, a segurança e a propriedade, além da previsão nos parágrafos do princípio da legalidade, liberdade econômica, liberdade de crença, de pensamento e de reunião, enfim, direito individuais de matriz liberal.

Todavia, “A tradição monárquico-republicana, com o novo regime a se forjar dos escombros do antigo, não seguiu o curso eufórico que lhe predissera Rui Barbosa” (FAORO, 2012, p. 584), pois os grupos econômicos hegemônicos do final do século XIX e início do século XX, especialmente os paulistas, com suas intrínsecas relações com o antigo estamento burocrático imperial, não admitiam a possibilidade de se abster e se valer das estruturas estatais para a concretização de seus interesses econômicos e políticos, tornando distantes os ideais liberais, tendo em vista o retorno do protecionismo do mercado interno.

A Revolução de 1930 foi um importante marco temporal considerado evento inaugural de um novo período na história política brasileira, colocando termo ao tempo denominado de República Velha, quando prevalecia os interesses da oligarquia agrária paulista e mineira, período também conhecido como República Café Com Leite ou Café com Café, fazendo remissão aos cafeicultores e aos pecuaristas da bacia do leite.

O projeto liberal do *laissez-faire* originariamente concebido para a inauguração da república não foi implementado como planejado, pois a realidade política e econômica[45] brasileira sobrepôs-se ao idealismo smithiano, abrindo espaço para uma onda nacionalista da ordem política no Brasil, além da defesa da condução econômica pelo Estado por influência de ideias prevalecentes na ordem europeia após a Primeira Guerra Mundial, sobretudo daquelas defendidas por John Keynes, e "o liberalismo cede lugar ao intervencionismo estatal" (FAORO, 2012, p. 759).

O período compreendido entre 1930 e 1934 foi conduzido por uma série de medidas implementadas pelo governo provisório constituído após a Revolução, inclusive com fértil atividade legislativa em matéria econômica, bem como a instituição de novos órgãos governamentais, como o Ministério da Indústria e Comércio, "comissões e autarquias envolvem todas as áreas significativas da economia" (FAORO, 2012, p. 804), além da criação de empresas estatais, considerado pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza o momento inaugural do neoliberalismo de regulamentação, sem, entretanto, ter sido elaborada formalmente uma Constituição, o que somente ocorreria em 16 de julho de 1934. Segundo Souza

> São desse período as legislações sobre juros, a estatização por meio de institutos que concentravam a atividade econômica em regulamentos e condicionavam a sua prática à política intervencionista e assim por diante. Montou-se toda uma estrutura política e econômica que ainda perdura e só começa a se esmaecer na medida em que as novas ondas liberalizantes mais acentuadas tomam força, como se demonstrou, a partir da Carta de 1988. (SOUZA, 2003, p. 212)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 foi a primeira a sistematizar expressamente e num grupo de artigos a Ordem Econômica e Social (Título IV – arts. 115 a 143), além de incorporar toda a legislação produzida como Atos do Governo

---

[45] *"O colapso cafeeiro tornara evidente, por menos que os dirigentes quisessem ver, a impossibilidade de sustentar o progresso na base expansiva da economia paulista, calcada nos moldes liberais – liberais com muitos temperos e restrições."* (FAORO, 2012, p. 801)

Provisório[46], excluída expressamente qualquer possibilidade de questionamento judicial dos mesmos.

Já no preâmbulo verifica-se uma alteração ideológica no discurso normativo do texto constitucional, com a previsão da organização da nação com a finalidade de assegurar justiça e bem estar social e econômico, denotando um novo sentido para as atribuições estatais. A partir disso, o texto outorga uma série de serviços públicos à União (art. 5°), como o serviço postal, telecomunicação e transportes, além de competência concorrente com Estados (art. 10) para cuidar da saúde, assistência pública e educação, fortalecendo as noções de serviços públicos em atendimento das necessidades da população.

Continua como atribuição da União a política monetária, cabendo ao Poder Legislativo (art. 39) a aprovação do orçamento, dispor sobre a dívida pública, além de outras atribuições relativas a atividade financeira da União, situação esta reproduzida aos demais entes da federação.

Houve também uma Declaração de Direitos (Título III – arts. 103 a 114), mantendo-se os direitos individuais já consagrados na Constituição anterior, além de estabelecer uma série de novos direitos sociais, principalmente direitos dos trabalhadores, por meio da constitucionalização da legislação trabalhista (art. 121, § 1°) assecuratória de salário mínimo, jornada de trabalho, repouso hebdomadário, férias anuais, assim como outras garantias relativas à organização sindical e instituição da Justiça do Trabalho.

Em seguida, em sintonia com o surgimento do autoritarismo alemão e italiano, o Presidente Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) decretou em 10 de novembro de 1937 a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, inspirada no Golpe de Estado que a viabilizou, sendo um documento de feitio autoritário.

O texto inovou instituindo órgão denominado de Conselho da Economia Nacional (arts. 57 a 62), composto por representantes dos vários ramos da produção nacional designados pelo próprio Presidente da República, dentre pessoas qualificadas pela sua especialidade, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, com competência para exercer função normativa relativa a negociações coletivas de trabalho, realizar estudos econômicos e emitir parecer sobre projetos de lei de interesse da produção econômica nacional.

Relativamente aos ditames econômicos, houve um substancial fortalecimento da ordem econômica pública, além da ampliação das possibilidades de intervenção direta do Estado no

---

[46] *"Art 18 - Ficam aprovados os atos do Governo Provisório, dos interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Governo, e excluída qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos."* (BRASIL, 1934)

domínio econômico privado, podendo atuar de forma mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (art. 135). Segundo Raymundo Faoro

> O esquema adotado define um tipo de economia politicamente orientado, com as indústrias de base entregues à direção do Estado, que delas participa majoritariamente, associados os acionistas estrangeiro e nacional, reservando-se favores que podem chegar até o monopólio. A doutrina que as inspira, agarrada ainda às franjas evanescentes do liberalismo, quer suprir, pelo Estado, as deficiências da iniciativa particular. (FAORO, 2012, p. 811)

Quanto aos direitos individuais, apesar da Constituição de 1937 assegurar uma ampla Carta de Direitos (art. 122), há restrição de uma série de conquistas asseguradas no documento anterior, além da drástica supressão ocorrida com a publicação do Decreto n° 10.358 de 31 de agosto de 1942, declarando o Estado de Guerra.

Em 28 de fevereiro de 1945 foi decretada por Vargas a Emenda Constitucional n° 9 para a convocação de eleições do Parlamento Constituinte e para a Presidência da República, sufrágio realizado em 02 de dezembro do mesmo ano. Antes das eleições foi instalado o governo de transição conduzido por José Linhares (1886-1957), então presidente do Supremo Tribunal Federal.

Com a posse do presidente eleito Eurico Gaspar Dutra (1883-1974), assim como a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, foi reestabelecido o regime democrático por meio da promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946, documento elaborado a partir da anterior Constituição de 1934, da qual adotou a mesma sistemática de definição da Ordem Econômica e Social no título V (arts. 145 a 162).

O texto constitucional reinstituiu a ordem econômica definida no regime de 1934 com pequenas inovações, admitindo a intervenção econômica do Estado na ordem privada em caso de interesse público, condicionando o direito de propriedade ao bem-estar social, reprimindo o abuso do poder econômico, modificando radicalmente a previsão da Constituição de 1937, reconhecendo novamente o direito de greve.

Sob o regime constitucional de 1946 foi concretizado o Golpe Militar em 01 de abril de 1964, com a ruptura do regime democrático e instauração da Ditadura Civil-Militar que perdurou até 1985. Durante o regime ditatorial foi decretada a Constituição da República Federativa do Brasil em 24 de janeiro de 1967, que manteve a tradição das constituições brasileiras do século XX, prescrevendo no Título III a Ordem Econômica e Social (arts. 157 a 166).

Importante destacar o fato do novo texto seguir o anterior, que já havia introduzido uma tentativa de sistematização da atividade financeira do Estado, sobretudo com a constitucionalização do sistema tributário nacional, por meio da Emenda Constituição de n° 18/1965, sistematização esta realizada de forma concomitante com um grande movimento reformista do Estado.

Apesar da ruptura democrática, o Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2003, p. 217 e 218) chama a atenção para o fato da Constituição de 1967 prescrever a Justiça Social como fundamento da Ordem Econômica, com destaque para a reforma agrária, proibição de greve nos serviços públicos e atividades essenciais, permissão para a criação de regiões metropolitanas, monopólio da pesquisa e extração do petróleo e território nacional, regime seguido pela Emenda Constitucional n° 1 de 17 de outubro de 1969, apesar de ter revogado integralmente o texto anterior.

A partir da análise dos textos constitucionais vigentes no Brasil, verifica-se a indispensável interrelação entre a ordem econômica, entendida como conjunto de relações econômicas existentes numa determinada sociedade (mundo do ser), e a ordem econômica, conjunto jurídico-normativo (mundo do dever ser) ordenador e instrumentalizador das relações empíricas de cunho econômico. Neste sentido, com arrimo nos ensinamentos de Eros Roberto Grau "O conceito de ordem econômica, se é de ordem econômica constitucional que cogitamos – e, de fato, é –, é próximo, bastante próximo, do conceito de Constituição Econômica [...]" (2012, p. 68), pois a ordem econômica evidencia-se como parte da ordem jurídica, que por sua vez é parte da ordem social, o que foi seguido também pelo texto constitucional de 1988.

3.4 A Ordem Econômica e Financeira na Constituição de 1988

Sob as luzes da teoria sociológica de Max Weber, o Prof. Washington Albino Peluso de Souza (2003) desenvolveu as noções da ordem jurídica disciplinadora da ordem econômica, refletindo a ideologia adotada pelas escolhas políticas, por meio da constitucionalização dos valores vigentes em cada época e de acordo com cada realidade social específica. Segundo o autor

> [...] os limites da intervenção, as razões de sua admissão, as bases do aproveitamento dos recursos naturais, da utilização econômica da terra, a posição das empresas do Estado em face das particulares, a condição do trabalho, a nacionalidade do trabalhador, do capital ou da empresa, a natureza do lucro, os abusos do poder econômico, são alguns desses temas que, transpostos para o texto constitucional,

> passam a exprimir os elementos ideológicos adotados e que irão inspirar o Direito Econômico positivo no respectivo país. (SOUZA, 2003, p. 183)

E a partir dos valores positivados na denominada Constituição Econômica, a atividade do legislador infraconstitucional estabelece um conjunto de instrumentos normativos que regulamentará a ordem jurídico-política-econômica, ou seja, a política econômica a ser posta em prática, com a finalidade de solucionar os problemas existentes na realidade social e econômica, abrangendo todos os aspectos da atividade econômica, evidenciadas em todas as etapas da cadeia produtiva, incluindo o sistema de circulação e de repartição da riqueza, até o consumo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada em 05 de outubro por meio de Assembleia Nacional Constituinte com objetivo de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar direitos sociais e individuais em uma sociedade fraterna, plural e harmônica, conforme enunciado em seu preâmbulo.

O legislador constituinte demonstrou-se sensível à realidade social e econômica brasileira, definindo a soberania, a dignidade humana, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa como fundamentos da República (art. 1°), bem como estabelecendo como objetivos (art. 3°) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem qualquer distinção.

Após mais de duas décadas de ditadura civil-militar, o texto tenta restabelecer o regime democrático por meio de extenso rol de direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos, garantia de pluralismo político, harmonização das atribuições conferidas aos poderes da República e a positivação no Título VII da Ordem Econômica e Financeira (arts. 170 a 192), dividido em quatro capítulos de elogioso rigor sistemático da Constituição Econômica, além dos dispositivos esparsos.

O título da Ordem Econômica e Financeira é inaugurado pelo art. 170 definindo os seus fundamentos, valorização do trabalho e livre iniciativa, e princípios, como o da soberania nacional, livre concorrência, propriedade privada e sua função social, redução de desigualdades sociais e regionais, busca do pleno emprego, defesa do consumidor e meio ambiente, tratamento favorecido a pequenas empresas, além da finalidade de assegurar a todos existência digna conforme ditames da justiça social.

A Constituição de 1988, portanto, na condição hierárquica de lei maior do Estado brasileiro, positiva diversos valores ideológicos, estabelecendo uma ideologia própria, denominada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza de Ideologia Constitucionalmente

Adotada, alicerce da política econômica a ser implementada pela sociedade, no sentido de "[...] estabelecer as bases jurídicas da *práxis* a ser seguida em obediência ao discurso constitucional" (SOUZA, 2002, p. 81).

Mas apesar do inaugural pluralismo produtivo assegurado pelo legislador constituinte originário (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013), a Constituição tem sido objeto de emendas, sobretudo com a finalidade de mudança de seu paradigma ideológico, pendendo para uma (neo)liberalização de duvidosa constitucionalidade, pois nem sempre as modificações estão em consonância com os valores e direitos originariamente previstos no texto de 1988.

Dentro do título da Ordem Econômica e Financeira, o art. 171 prescrevia o conceito de empresa brasileira e de capital nacional, assegurando-lhes tratamento jurídico favorecido, para o desenvolvimento de atividades estratégicas de defesa nacional, dispositivo posteriormente revogado pela Emenda Constitucional n° 6 de 1995, significando uma abertura para as empresas estrangeiras concorrerem em igualdade no mercado nacional. E o art. 172 inovou com a previsão de regulamentação legal para a atuação do capital estrangeiro no Brasil, incentivando o investimento internacional e controlando a remessa de lucros para o exterior.

Relativamente a definição das ordens econômicas pública e privada, o texto também passou por modificações, pois a Emenda Constitucional n° 19 de 1998, que alterou a redação do art. 173, introduziu uma série de condições para a instituição e funcionamento das empresas públicas e sociedades de economia mista e "Com a introdução desses elementos, foram definitivamente afastadas certas regalias de flexibilidade e liberalidade burocráticas que justificavam sua origem" (SOUZA, 2003, p. 220), com o objetivo explícito de incorporação de premissas privatísticas na atividade pública.

Ainda dentro do capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica, foi definido o papel do Estado como agente normativo e regulador (art. 174), sobretudo para planejamento do desenvolvimento econômico, além de impor o incentivo ao associativismo e cooperativismo como formas produtivas alternativas ao hegemônico sistema capitalista de produção. Também dispõe sobre a atividade pública de prestação de serviços de forma direta e delegada (art. 175), bem como as formas de exploração do patrimônio público, inclusive por delegação à iniciativa privada, como as jazidas minerais e potenciais de energia hidráulica (arts. 176), exploração de petróleo (art. 177), exigência de regulamentação para serviços de transporte em geral (art. 178), definição de tratamento jurídico favorecido aos pequenos empreendedores (art. 179) e incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 180).

A Constituição também estabeleceu diretrizes normativas para dar solução ao problema fundiário e da má distribuição do solo urbano e rural, definindo os contornos da fundação social

da propriedade urbana (art. 182, § 2°) e rural (art. 186), assegurando instrumentos para imposição de seu cumprimento, notadamente por meio de desapropriação como forma de sanção. Dentro do capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária ordenou instrumentos para o planejamento e execução, por meio de mecanismos de crédito, incentivo a pesquisa, seguro agrícola, eletrificação e irrigação, limitando a aquisição de imóveis rurais pelo capital estrangeiro.

E no capítulo IV que trata do Sistema Financeiro Nacional, o art. 192 que dispunha com certa minúcia a atividade financeira no Brasil, exigindo lei complementar para regulamentar a autorização e funcionamento de instituições financeiras em geral, o condicionamento para atuação do capital estrangeiro, a organização do Banco Central, exigência de criação de fundo para a proteção da economia popular, assim como a limitação dos juros praticados pelos bancos. Tal dispositivo foi completamente mutilado pela Emenda Constitucional n° 40 de 2003 (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013), revogando seus sete incisos e três parágrafos, permanecendo apenas o *caput*[47] do dispositivo com nova redação.

Nesse sentido, mesmo com as constitucionalmente questionáveis alterações implementadas pelo legislador constituinte derivado, observa-se a ordenação constitucional da atividade econômica no Brasil, com objetivos claros e valores bem definidos, de forma a orientar as relações econômicas públicas e privadas, devendo ser observados pelos legisladores ordinários no momento da elaboração das normas que ordenarão a sociedade como um todo, como é o caso da atividade financeira do Estado e seu sistema de endividamento.

3.5 Atividade financeira do Estado

Conforme já apontado nos itens acima, diante da realidade social, política e econômica existentes no Brasil, o legislador constituinte originário de 1988 identificou os fundamentos da República, definiu os objetivos a serem alcançados pela nação, concebeu as estruturas orgânicas estatais e distribuiu as competências entre os entes públicos para a persecução dos já mencionados objetivos.

Para a realização das atividades constitucionalmente atribuídas ao Estado surge a necessidade de obtenção de recursos econômicos e financeiros, provenientes do patrimônio

---

[47] *"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."* (BRASIL, 1988)

público ou do patrimônio dos cidadãos, sendo necessária a estruturação de uma ordem jurídica que possibilite a execução das incumbências estatais, em virtude das escolhas políticas instrumentalizadas pelo Direito a partir da Constituição.

A obtenção de recursos públicos evidencia uma atuação pautada na legalidade. De acordo com Ferraz, Godoy e Spagnol (2017, p. 22) "a atividade financeira do Estado consiste, em resumo, na tarefa de obtenção das receitas públicas, efetivação das despesas públicas, utilização de crédito público e elaboração/execução do orçamento público e seu controle".

Segundo o Prof. Flávio Couto Bernardes:

> A atividade financeira, portanto, é imprescindível para que a administração pública obtenha as receitas necessárias ao financiamento e ao fomento de suas políticas públicas, bem como para o custeio da própria estrutura administrativa estatal, sendo que a obtenção de receitas e a realização de gastos se fará de acordo com as diretrizes do orçamento anual. (BERNARDES, p. 32, 2009)

E a chamada atividade financeira do Estado reflete as escolhas políticas estabelecidas na Constituição e na legislação que a regulamenta, variando em relação aos diversos períodos econômicos, de crescimento ou retração, possuindo perspectivas diversas, além da econômica, a política (interna e externa), jurídica, financeira, social, ideológica, cultural e demográfica, o que denota a dificuldade de análise do fenômeno sem uma abordagem interdisciplinar e multidisciplinar.

Mencionada dificuldade se potencializa diante da necessidade de atendimento das complexas e diversas demandas sociais e econômicas, individuais e coletivas, existentes na desigual sociedade brasileira, pois, ao largo de tais demandas, há ainda o desafio de equalizar a obtenção de recursos financeiros pelo Estado com os interesses dos agentes econômicos privados.

Diante da limitação e escassez de recursos financeiros para o atendimento das necessidades públicas que são quase infinitas, surge também a árdua tarefa de, além de definir as políticas públicas que serão implementadas, identificar a eficiência de tais medidas, bem como mensurar os resultados pretendidos, sobretudo a partir do adequado planejamento, que deverá considerar todas as mencionadas variáveis, conforme exigência do próprio ordenamento econômico-constitucional em vigor (art. 174, CR/88).

Por isso a necessidade de abordagem multidisciplinar, pois para definição de estratégias e mensuração de resultados, torna-se imprescindível a produção de dados técnicos por meio da atuação de profissionais com formação diversificada, considerando variáveis financeiras, econômicas, sociais, além das políticas e jurídicas.

Por meio de escolhas políticas, cuidou a Constituição de estabelecer sistematicamente (Título VI – Da Tributação e do Orçamento) um conjunto de princípios e regras regentes das relações financeiras e orçamentárias do Estado brasileiro que, somado ao restante do sistema constitucional, busca ordenar e desenvolver a sociedade, sobretudo atender aos objetivos da República e a persecução dos fundamentos e princípios da ordem econômica, pois "[...] o orçamento público deixou de representar mera catalogação contábil de receitas e despesas correspondentes, para se apresentar como um quadro orgânico da economia nacional" (FERRAZ; GODOY; SPAGNOL, 2017, p. 24), escolha planejada para materializar a Constituição.

Corroborando este entendimento, Marcus Abraham (2013, p. 45) afirma que "No Estado Democrático de Direito, em que as normas jurídicas derivam do texto constitucional, a atividade financeira encontrará nesse documento não apenas seu fundamento de validade, mas também os objetivos a serem atingidos e as formas para sua realização", devendo a legislação financeira e os atos de arrecadação e alocação de recursos guiarem-se pelos valores constitucionalmente incorporados. Além disso, o Estado possui o monopólio da emissão da moeda e da política monetária, inclusive o sistema da dívida pública, evidenciando importante instrumento de política econômica.

E esta previsão orçamentária da Constituição de 1988, evidenciando uma verdadeira Constituição Financeira, decorre do desenvolvimento do próprio constitucionalismo, do qual surge também a noção de Estado de Direito Fiscal (BATISTA JÚNIOR, 2018), com a tentativa de superação do Estado Patrimonial de matriz econômica mercantilista, onde inicia-se a definição de normas de finanças públicas por critérios de justiça, tanto na arrecadação dos recursos quanto na alocação dos mesmos, o que tornou-se uma característica, com algumas variações, do Estado moderno.

Nesse sentido, pode-se afirmar uma relação direta entre as variações político-filosóficas que fundamentam o Estado moderno observadas no item 2.2 supra e as evoluções do denominado Estado Fiscal, que costuma ser dividido pela doutrina de Direito Financeiro[48] em três fases distintas, sendo a primeira de viés minimalista, verificada no período compreendido entre o século XVIII e o início do século XX, por influência do liberalismo político e econômico clássico, a segunda com a perspectiva social, com tentativa de implementação do Estado Fiscal Social a partir da segunda década do século XX até a década de 1980, influenciado pela ortodoxia econômica keynesiana, e a terceira considerada de matriz pretensamente

[48] Classificação elaborada por: TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 18º Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. pp. 7 a 11.

democrática, a partir da última década do século passado, cujo discurso prevalecente é o do equilíbrio e eficiência na alocação dos recursos, mas sob forte influência do neoliberalismo que tenta afastar o Estado das atividades econômicas em geral.

De toda forma, a Constituição instituiu um poder financeiro ao Estado, submetendo este mesmo Estado às escolhas políticas positivadas no texto constitucional e na legislação, pois a relação jurídico-finaceira entre Estado e cidadão tem natureza obrigacional *ex lege,* e não de uma mera relação de poder, como no período anterior ao surgimento do Estado fiscal, época em que prevaleceu o paradigma do Estado patrimonial, modelo no qual o Estado obtinha recursos por meio de empreendimentos próprios, num sistema econômico mercantilista, não dependendo tanto da arrecadação tributária.

A atividade financeira do Estado tem característica instrumental, na medida em que estabelece mecanismos para a persecução e realização dos seus fins, sendo instituída por um sistema jurídico hierarquizado, onde a Constituição é o fundamento de validade de todo o ordenamento, definindo os tipos de normas que deverão regulamentar cada matéria afeita a esta função, até a materialização das políticas públicas, bem como determinando a reprodução desse sistema aos demais entes da federação, com base no princípio da simetria[49], estabelecido no texto constitucional (art. 25 e art. 11, ADCT) e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 568-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20/09/1991, *DJ* de 22/11/1991). Conforme ensina Marcus Abraham

> A Constituição Federal de 1988, após estabelecer os objetivos do Estado brasileiro no seu art. 3°, instituiu em seu texto o sistema de normas financeiras, necessário e suficiente para realiza-los. Podemos agrupar essas normas financeiras nos seguintes temas: a) competência normativa sobre a matéria financeira (arts. 24, 48, 52, 62 e 68); b) hipóteses de intervenção por descumprimento das obrigações financeiras (arts. 34 e 35); c) formas de fiscalização da atividade financeira (arts. 21, 70, 71 e 74); d) sistema tributário nacional (arts. 145 a 156 e 195); e) repartições de receitas tributárias (arts. 157 a 162); f) normas gerais sobre finanças públicas e sistema monetário (arts. 163 e 164); g) disposições relativas ao orçamento (art. 165 a 169). (ABRAHAM, 2013, p. 47)

No entanto, em que pese a melhor intenção do legislador constituinte originário, a Constituição apresenta-se como realidade viva, dependente dos eventos que ocorrem no âmbito social, econômico e político, bem como da atividade hermenêutica dos intérpretes de seus dispositivos, o que pode ser evidenciado em ao menos três problemas existentes nas finanças

---

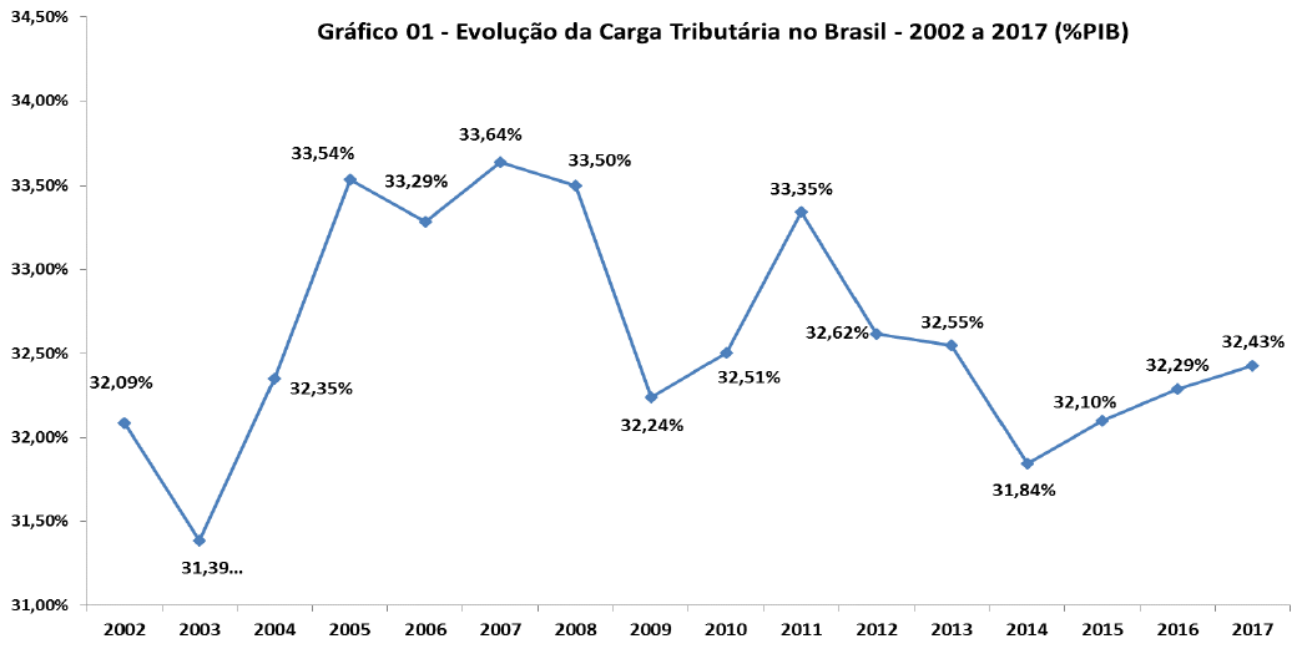
[49] *"Assim, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encontram na Constituição a matriz normativa para o estabelecimento de suas respectivas normas financeiras. Estruturam-se com base no* ***princípio da simetria****, construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos."* (ABRAHAM, 2013, p. 53)

públicas brasileiras: 1) como é o caso da base de incidência e distribuição federativa da carga tributária; 2) o perfil dos gastos públicos; 3) e o sistema do endividamento público, este último objeto do presente trabalho.

Analisando primeiramente a questão relativa a carga tributária, chama a atenção a afirmativa atribuída ao jurista americano e juiz da Suprema Corte Oliver Wendell Holmes (1841-1935) na qual "Os impostos são o preço que nós pagamos por uma sociedade civilizada", proferida em discurso realizado no ano de 1904. A impactante frase ganha conotação de verdade, pois a consolidação da civilização passa precisamente pelo movimento do constitucionalismo e do surgimento do modelo de organização política por meio do Estado moderno, que se evidencia em Estado Fiscal, cuja principal fonte de receita financeira é o tributo.

Apesar da sistematização das finanças públicas no Brasil ter se dado a partir da década de 1960, é possível identificar por referências anteriores que até este período vigorou na República uma carga tributária média oscilando em 15% do PIB – Produto Interno Bruto, situação esta que foi modificada com um aumento de mais de 50% pela gestão econômica e financeira da ditadura civil-miliar, entregando o comando da nação no patamar de 24%, vigente até o advento do Plano Real em 1994. De lá para cá a carga tributária passou a crescer, girando em torno de 33% do PIB atualmente, conforme demonstram os gráficos elaborados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão de arrecadação atualmente vinculado ao Ministério da Economia.

Fonte: IBGE



Fonte: Receita Federal do Brasil.

No entanto, o crescimento da arrecadação não necessariamente significa a efetivação das políticas públicas relacionadas aos objetivos da República (art. 3° da Constituição) e dos fundamentos e princípios da ordem econômica (art. 170 e seguintes da Constituição), tendo em vista que a própria base de incidência, que privilegia a tributação sobre o consumo em detrimento da tributação da renda e do patrimônio, que acaba por onerar mais as famílias com renda mensal mais baixa, tornando ainda mais aguda a concentração de riqueza e o aumento da desigualdade.

Além disso, verifica-se uma substancial concentração de arrecadação tributária em âmbito federal, com a União absorvendo 68,02% do total arrecadado no Brasil em 2017, restando para Estados e Distrito Federal 25,72% e para Municípios apenas 6,26%, conforme estudo realizado e divulgado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil[50] sobre o orçamento de mencionado exercício financeiro, o que denota uma incoerência na ordem jurídica que regulamenta o denominado federalismo fiscal brasileiro.

Em laborioso trabalho realizado pelo Prof. Onofre Alves Batista Júnior (2018), há ainda a denúncia da transgressão do princípio federativo a partir da entrada em vigor da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), instituindo a desoneração de ICMS em operações de exportação de produtos primários e semielaborados, condicionando a edição posterior de lei

[50] BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil: análise por tributo e bases de incidência, 2017.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2017. p. 03.

complementar para a compensação de Estados e Municípios em decorrência da perda de arrecadação, o que não foi efetivado pelo Congresso Nacional, razão pela qual a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, da rubrica do Prof. Onofre Alves Batista Júnior, no exercício da função de Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais.

O segundo problema possui relação com a evolução e perfil dos gastos públicos no Brasil. Há um discurso generalizado de excesso de despesas, reforçado pelo déficit orçamentário verificado em âmbito federal desde 2015, tornando-se senso comum a narrativa de que a arrecadação fiscal serve para bancar mordomias de autoridades públicas, subsidiar o alto custo com a remuneração dos servidores públicos, por conta do elevado índice de corrupção e até mesmo para manter as empresas estatais, o que neste caso fomenta o consenso da necessidade de privatização das mesmas.

Todavia, tal discurso evidencia-se raso, quase sempre por mera análise de custo absoluto, não contribuindo para o debate racional, vez que nem sempre vem acompanhado dos dados financeiros e econômicos necessários para a compreensão adequada da questão, nem tampouco com os estudos relativos a análise da eficiência das políticas públicas, consideradas todas as variáveis. A própria questão do déficit do orçamento federal tem mais relação com a recessão existente na economia brasileira, o que reduz substancialmente a capacidade de arrecadação tributária, do que com o gasto público em si. Mas mesmo que se considere como válida a premissa do excesso de gasto, seria necessário o aprofundamento do debate para a identificação do tipo de gasto que deveria ser reduzido, levando-se em conta a eficiência da despesa relativamente ao retorno produzido em relação ao crescimento do PIB – Produto Interno Bruto.

A partir de estudo sério sobre o perfil dos gastos públicos brasileiros, recente trabalho de Luciano Ferraz *et al*, para os quais:

> A análise da literatura especializada sobre a evolução do padrão de gastos públicos nesses quase 30 anos de vigência da Constituição não deixaram margem de dúvida de que duas categorias de despesa pública foram as que de fato cresceram significativamente no período: as despesas financeiras (com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública) e o gasto social (previdência e assistência social). Essas foram as despesas públicas que, em proporção do PIB nacional, aumentaram sensivelmente ao longo das últimas décadas, e consequentemente são as principais motivadoras do forte aumento da carga tributária que tivemos entre o início da década de 90 e o ano de 2005. (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2017, p. 34)

A adoção da cartilha econômica exigida pelo Consenso de Washington, que impôs expressivo rigor fiscal, para o qual foram implementados sucessivos superávits primários no orçamento da União, a política de controle inflacionário por meio da política de elevação da

taxa de juros oficiais (SELIC)[51], parâmetro, inclusive, para a remuneração dos títulos emitidos como garantia de pagamento da dívida pública federal, provocaram o exponencial crescimento desta, evidenciando o terceiro problemático fator relativo à atividade financeira pública.

Já o terceiro problema refere-se ao endividamento do Estado brasileiro e o pagamento de juros, observando-se uma situação inédita na história de nossa democracia, reinstaurada após a Constituição de 1988, pois se a dívida bruta interna do governo federal que era de apenas 3% do PIB na implementação do Plano Real em 1994, esta passou a ser de 77,3%, conforme Relatório Anual da Dívida Pública de 2018, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Um dos fatores que viabilizaram o exponencial crescimento da dívida pública federal foi a política monetária adotada pelo Banco Central, agente executor do Conselho Monetário Nacional, sendo impensável em qualquer outro local do mundo as taxas de juros praticadas para a remuneração dos titulares dos títulos públicos federais, conforme histórico de taxas de juros[52] fixadas pelo COPOM – Conselho de Política Monetária, disponível para consulta no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, órgão com reuniões periódicas iniciadas em 26/06/1996, momento em que a taxa foi estabelecida em 1,90%, saltando para 38% na 20ª reunião ocorrida em 17/12/1997, chegando a 45%, de acordo com ata da 33ª reunião, ocorrida em 04/03/1999, estando atualmente fixada em 5,5%, conforme 225ª reunião de 18/09/2019, tendo em vista a forte crise econômica existente no Brasil.

Mas a análise do crescimento da dívida bruta interna federal não é tarefa tão singela, pois trata-se de um sistema dinâmico e complexo, em virtude de sua composição ser bastante diversificada, integrada por inúmeros tipos de títulos públicos, com vencimentos diferenciados, bem como com taxas de juros remuneratórios distintos, pois o orçamento público federal passou por um processo de financeirização, com a implementação de um sistema jurídico-econômico-financeiro que atende aos interesses dos agentes econômicos que atuam no mercado financeiro nacional e internacional, distanciando-se dos fundamentos e princípios da ordem econômica insculpida na Constituição de 1988, conforme verificar-se-á no capítulo a seguir.

---

[51] *"O nome da taxa Selic vem da sigla do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Tal sistema é uma infraestrutura do mercado financeiro administrada pelo BC. Nele são transacionados títulos públicos federais. A taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados nesse sistema corresponde à taxa Selic."* Conforme informação disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic> Acesso em 23/07/2019.

[52] Informação disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros> Acesso em 23/07/2019.

4 A DÍVIDA PÚBLICA

> Toda criatura nasce como uma dívida devida aos deuses, aos santos, aos pais e aos homens. Quando se faz um sacrifício, é por causa de uma dívida devida aos deuses desde o nascimento [...]. Quando se recita o texto sagrado, é por causa de uma dívida devida aos santos [...]. Quando se deseja uma prole, é por causa de uma dívida devida aos pais desde o nascimento [...]. Quando se dá hospitalidade, é por causa de uma dívida devida aos homens.
> (SATAPATHA BRAHMANA) [53]

A crise econômica global deflagrada no mercado financeiro dos Estados Unidos da América nos anos de 2007 e 2008 teve como uma de suas causas a redução e, em alguns casos, até mesmo a eliminação das normas jurídicas que regulam o sistema financeiro norte-americano e produziu variadas consequências no mundo, pois provocou a queda das bolsas de valores em diversas nações, paralisou as atividades econômicas de variados setores, assim como provocou o desemprego e perda de renda, sobretudo das classes economicamente mais baixas, repercutindo na vida das pessoas por todo o globo terrestre.

A relação direta da crise com a ideologia neoliberal reguladora, hegemônica na economia mundial atualmente, tem sido objeto de muitos debates nos meios intelectuais, acadêmicos, políticos e até mesmo artísticos, tendo sido retratado por filmes como Trabalho Interno (2010), produzido e dirigido por Charles Ferguson, A Grande Aposta (2015), dirigido por Adam McKay e Capitalismo: Uma História de Amor (2009), dirigido, produzido e roteirizado por Michael Moore.

O filme *Inside Job* produzido por Charles H. Ferguson em 2010, vencedor do Oscar de melhor documentário de longa-metragem em 2011, reporta bem os eventos ocorridos antes, durante e depois da mencionada crise econômica global, apresentando os depoimentos de diversos participantes ativos na tomada de decisões econômico-financeiras no período, como George Soros (considerado um dos maiores investidores no mercado financeiro global), Barney Frank (congressista americano e Presidente do Comitê de Serviços Financeiros e Habitação do Congresso americano), Lee Hsien Loong (primeiro ministro de Singapura desde 2004), Christine Lagarde (foi Ministra das Finanças na França no período da crise e atual Diretora-Gerente do FMI – Fundo Monetário Internacional), Eliot Spitzer (Advogado-Geral e Governador do estado de Nova York no período da crise), Dominique Strauss-Kahn (político francês que presidia o FMI no período da crise), entre outros.

---

[53] Texto religioso Hindu escrito no primeiro milênio antes de Cristo.

Além de demonstrar o processo de redução da regulação do mercado financeiro norte-americano, o documentário apresenta uma narrativa denunciando a existência de uma corrupção sistêmica da indústria financeira daquela nação, operando dentro de um mercado oligopolizado em *Wall Street* com enorme influência sobre a economia global, direcionando, ainda, a tomada de decisões por parte dos agentes públicos, provocando alterações na regulação econômica a partir da década de 1970, dando origem a uma nova ordem econômica global, com a consequente desregulação do mercado financeiro que, a partir da criação de novos produtos, sobretudo o chamado mercado de contratos derivativos financeiros, provocou a crise de 2007 e 2008, somente amenizada por meio do socorro financeiro realizado pelo tesouro norte-americano, socializando para os contribuintes os prejuízos financeiros decorrentes da crise econômica.

Duas questões chamam a atenção no filme: em primeiro lugar, a desconstrução da premissa de que há uma cisão entre Estado e sociedade civil, marco teórico elementar dos autores de matriz liberal reguladora, na medida em que há a demonstração dos expedientes utilizados pelo poder econômico privado para o atendimento de seus interesses por parte das autoridades públicas; e em segundo lugar, a comprovação do fato de não haver economia sem Estado e nem sempre uma economia completamente "desregulada" é mais eficiente, pois a falta de regulação foi um dos fatores apontados como causa da crise.

Não fosse a utilização dos recursos públicos do orçamento norte-americano o mercado financeiro daquela nação teria entrado em colapso, gerando consequências ainda mais desastrosas para toda a economia global. Assim sendo, a tão criticada intervenção direta do Estado na economia foi responsável pelo salvamento do sistema financeiro norte-americano, na medida em que valeu-se do orçamento público para a satisfação de uma série de obrigações financeiras privadas decorrentes da crise (NUNES, 2012, p. 33), paradoxalmente contrariando as premissas neoliberais mencionadas no parágrafo anterior.

A partir dos fatos acima narrados, emerge a questão acerca dos objetivos da atividade financeira do Estado, fundadas, principalmente, nos valores inseridos na Constituição. Será que o orçamento público deve atender primordialmente aos interesses das grandes corporações econômicas do mercado financeiro ou o orçamento público deve atender a outras necessidades existentes na sociedade? E se essa decisão tem natureza política, deve partir do pressuposto da observância dos valores constitucionalmente consagrados, além da indispensável participação popular, num ambiente pretensamente democrático.

A partir desse breve relato a respeito da crise econômica de 2007 e 2008, constata-se o fato do orçamento público estar no centro das controvérsias políticas globais e brasileiras na

atualidade, o que pode ser confirmado pela interrupção do mandato presidencial em 2016 no Brasil, cujo fundamento jurídico foi o suposto descumprimento da legislação orçamentária, ato supostamente tipificado como crime de responsabilidade, previsto na Constituição de 1988 (art. 85, VI) como suficiente para o *impeachment* da Presidente.

Os sucessivos déficits orçamentários brasileiros apurados desde 2014 serviram de fundamento, ainda, para a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, marco jurídico do neoliberalismo de austeridade no Brasil (NUNES, 2012, p. 126), estabelecendo limite de gastos públicos para realização de despesas primárias a partir de 2017, deixando de fora as despesas com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública (gastos financeiros). Todavia, é expressivo o comprometimento do orçamento público com o denominado sistema da dívida pública, já representando mais de 70%[54] (setenta por cento) do PIB – Produto Interno Bruto em 2018, com forte tendência de crescimento de acordo com estudos econômico-financeiros baseados em seu histórico, razão pela qual a necessidade de compreensão de sua estrutura para o aprofundamento do debate a respeito do assunto.

4.1 Noções gerais da Dívida Pública

A complexidade da atividade da administração pública e sua composição diversificada em inúmeras entidades, integrada por entes da administração direta e indireta, e até mesmo por organizações privadas e empresas quase estatais, evidencia a dificuldade de identificação exata da composição integral da dívida pública brasileira, pois os compromissos financeiros de toda a estrutura organizacional do Estado terminam por compor o chamado sistema da dívida pública, aqui entendida como ordem jurídica, política e econômica de instituição e gestão da dívida pública, perspectiva um pouco diferente da desenvolvida por Maria Lúcia Fattorelli, para quem o sistema da dívida é um esquema de "engrenagens" criado para atender os interesses do poder financeiro global sem contrapartida (FATTORELLI, 2013, p. 13).

O endividamento público se subordina a uma lógica normativa bloqueadora do atendimento de diversas necessidades da sociedade como um todo, diante dos problemas sociais e econômicos evidenciados no Brasil, impedindo a materialização dos objetivos da República consagrados no art. 3º da Constituição de 1988.

---

[54] Conforme Relatório de Acompanhamento Fiscal de 04/05/2018, elaborado pelo IFI – Instituto Fiscal Independente, órgão vinculado ao Senado Federal.

Mas antes da análise dos problemas decorrentes do sistema da dívida pública federal brasileira, é preciso identificar as noções gerais e a composição jurídica, política, econômica, financeira, administrativa e até mesmo sociológica de mencionado sistema, o que será realizado a partir deste tópico.

4.1.1 Conceituação

Apesar da existência de uma estrutura jurídica e orgânica que fundamenta e realiza a gestão do sistema da dívida pública, o que será apresentado mais a frente, primeiramente é necessária a análise conceitual da expressão. É importante o esclarecimento da opção do termo conceito, que significa noção, ideia, ao invés de definição, entendido como ato de por fim, tendo em vista a dinamicidade do sistema da dívida pública, bem como a própria dimensão pragmática da linguagem, identificada pelo austríaco Ludwig Joseph Johann Wittgenstein[55] (1889-1951) desde o início do século passado.

Etimologicamente, a palavra dívida decorre de dois termos de origem latina: *debitum*, com significado de dívida em dinheiro; e *debita*, cujo sentido é de obrigação moral oriunda de um favor ou de um bem recebido. E o termo em português tem características polissêmicas, aglutinando ambos os significados provenientes do latim. Já o termo pública remete a noção de pertencimento a uma coletividade, a um povo ou nação, ou seja, algo que é de todos os integrantes da sociedade identificada por um território.

O já mencionado Prof. David Graeber (2016) produziu um importante estudo antropológico sobre a história da dívida, realçando o fato do senso moral de justiça ter sido reduzido à linguagem de um mero acordo comercial, significando a redução das obrigações morais (*debita*) a dívidas monetárias (*debitum*), evidenciando a moldagem da linguagem comum à linguagem do mercado, com a transformação das relações obrigacionais em questões meramente numéricas, quantificáveis, de forma fria e impessoal, desconsiderando-se os efeitos humanos delas decorrentes.

David Graeber (2016) invoca a necessidade da compreensão dos fundamentos morais da vida econômica perpassar pelos pequenos detalhes do cotidiano social, como o fato da economia ocupar lugar central nas ciências sociais, cujos princípios passaram a ser tratados quase como certezas absolutas, além da incorporação de uma lógica hierarquizada das relações sociais, tornada habitual pelos costumes, definindo a natureza essencial dos atores sociais.

---

[55] Wittgenstein é considerado o responsável pelo chamado giro linguístico pragmático, introdutor da terceira dimensão da linguagem na filosofia, considerado um dos filósofos mais influentes do século XX.

Nesse sentido, é senso comum em nossa sociedade atualmente o fato da necessidade de toda dívida ser paga, legitimada pela hierarquia existente entre credor e devedor, pois a ideia de dívida muitas vezes pode ser comumente confundida com a ideia de culpa, falta e até mesmo com pecado[56], corroborando o suporte moral da sociedade atualmente.

Essa frieza meramente quantificável e monetizada da dívida, acaba servindo de base moral, justificando a alocação de recursos financeiros públicos para o sistema da dívida pública, gerando o direcionamento das riquezas produzidas no Brasil e circulantes nos cofres públicos a um pequeno grupo de pessoas, beneficiárias da legislação que as protege, tornando-se credoras do Estado. E por mais que esta situação orçamentária provoque consequências prejudiciais aos não beneficiários do sistema, não concretizando a Constituição da República, ainda assim os próprios prejudicados não questionam a ilegitimidade da alocação de recursos públicos, em virtude da prevalência da ética social a respeito da indispensabilidade das dívidas deverem ser honradas.

Logo, se uma determinada obrigação estatal for legalmente conceituada como dívida, certamente haverá um consenso social para a obrigação ser honrada, na medida em que, em um ambiente onde prevalece a ética cristã como é o caso do Brasil, com previsão nas escrituras onde "A ninguém fiqueis devendo coisa alguma, exceto o amor com que vos ameis uns aos outros; pois quem ama o próximo tem cumprido a lei" (ROMANOS, 13, 8), todas as obrigações atribuídas ao Estado e denominadas de dívida deverão ser cumpridas.

No Brasil a ordem jurídica autoriza o Estado, no exercício de suas atividades financeiras, realizar operações de crédito que, em sentido amplo, significa três tipos de operações, como as de empréstimos públicos, cuja natureza jurídica assemelha-se a um contrato de mútuo feneratício, na condição de credor ou devedor; operações de autorização de gastos públicos, como os créditos adicionais autorizados na legislação; e operações de antecipação de receitas públicas, prevista no § 8º do art. 165 da Constituição, autorizando o tesouro público contrair dívidas de curto prazo, destinando-se ao atendimento de insuficiência momentânea de caixa.

Em princípio a dívida pública pressupõe a existência de uma operação de crédito na qual o Estado se encontra na situação de devedor, sendo considerado pela doutrina tradicional uma importante fonte de obtenção de recursos com a finalidade de financiamento das despesas públicas em geral. Nesse sentido, Marcus Abraham (2013) ensina

[56] Até a última revisão da tradução do "Pai Nosso" pela CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil o termo dívida compunha a oração, tendo sido recentemente substituído pelo termo ofensa.

> A dívida pública propriamente dita representa o somatório das obrigações do Estado perante todos os seus credores referentes aos empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, seja através dos contratos diretos com instituições financeiras ou demais credores, seja pela emissão de títulos, para financiar as despesas públicas não cobertas pelas receitas públicas ordinárias, especialmente as tributárias. (ABRAHAM, 2013, p. 157)

De acordo com os manuais de Direito Financeiro, como as obras de Regis Fernandes Oliveira, Kiyoshi Harada, Ricardo Lobo Torres, para ficar apenas em três exemplos, a existência da dívida pública pressupõe o fato do Estado tomar por empréstimo valores monetários perante credores, seja por meio de contratos firmados com instituições financeiras, seja com base na emissão de títulos púbicos ofertados no mercado de capitais, desde que observados os dispositivos constitucionais e legais regulamentadores do endividamento público, com a finalidade de fazer face a despesas diante da limitação das receitas correntes.

Entretanto, como o sentido das operações de crédito realizadas pelo Estado é mais amplo, pode o mesmo realizar negócios jurídicos dessa natureza também na condição de credor dos agentes econômicos privados, evidenciando um importante instrumento de intervenção e desenvolvimento social e econômico, subsidiando determinadas atividades, de acordo com o indispensável interesse da sociedade.

Em um modelo constitucional produtivo plural (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013) é admitida a economia de mercado com limites e imposições, como é o caso brasileiro, o endividamento público torna-se imprescindível para finalidades não somente fiscais, mas sobretudo finalidades extrafiscais, conforme afirmativa

> Segundo a literatura econômica existem quatro objetivos básicos pelos quais é justificável a existência e a utilização do endividamento público: (a) financiar o déficit público; (b) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (c) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e (d) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento. (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2017, p. 128 e 129)

Porém, nem sempre o endividamento público atende a estas finalidades, pois quem participa da elaboração normativa e da gestão financeira do sistema representa interesses de categorias específica de pessoas, por vezes divorciados dos objetivos republicanos expressos na Constituição. Nesse sentido, David Graeber (2016) denuncia a "[...] capacidade que tem o dinheiro de transformar a moralidade em uma questão de aritmética impessoal – e, ao fazer isso, de justificar situações que, de outra maneira, pareceriam ultrajantes ou obscenas" (GRAEBER,

2016, p. 23), defendendo a necessidade do aprofundamento do debate acerca da natureza da dívida, do dinheiro e das instituições financeiras, para romper com a estrutura econômica hegemônica no mundo e da qual decorre a concentração da riqueza e a desigualdade social.

E um dos expedientes utilizados pelo poder econômico privado é a implementação de inovações financeiras ultrassofisticadas, muitas vezes comprometendo o próprio orçamento público, como os já mencionados contratos derivativos de crédito, por meio de uma engenharia financeira complexa somente compreendida por quem as concebe e administra, cujo nível de capacitação é tão profundo que "[...] a fiscalização democrática dos mercados financeiros nem sequer era cogitada" (GRAEBER, 2016, p. 25), reduzindo a participação na gestão das finanças privadas e públicas a um número expressivamente pequeno de pessoas, afastando a participação democrática, contrariando a Constituição (art. 14, CR/88).

4.1.2 Classificações

Como o sistema da dívida pública é composto por uma complexa rede de obrigações de natureza financeira mediante a participação do Estado, torna-se importante, para a compreensão desse sistema, a apresentação da classificação das espécies de dívidas assumidas pelo Estado e, por conseguinte, pela sociedade brasileira, pois o Estado é a manifestação política do povo organizado sob este paradigma.

Conforme já exposto anteriormente, toda classificação científica tem por finalidade a facilitação da compreensão do objeto analisado e parte de determinados critérios estabelecidos por aqueles que empreendem a pesquisa, nem sempre produzindo verdades absolutas, mas conhecimentos e informações úteis para a compreensão do objeto analisado.

A dívida pública possui diversas classificações, dependendo do critério adotado para sua identificação, podendo ser classificada quanto ao ente ou órgão emissor de títulos e signatário de contratos de financiamento, quanto aos credores da dívida, quanto às garantias prestadas, natureza da obrigação, regras contábeis de apuração, prazo para resgate, regime jurídico aplicável, taxa de juros, entre outras.

Partindo do pressuposto de que o regime federativo de Estado adotado na Constituição de 1988 (art. 18 e seguintes, CR/88) estabeleceu a autonomia financeira dos entes da federação, é possível identificar uma primeira classificação da dívida pública em federal, estadual, distrital e municipal, havendo um regime normativo específico para o endividamento de cada esfera federativa, pois é característica da federação a capacidade de auto administração e produção

normativa, observadas as diretrizes constitucionais (arts. 145 a 169, CR/88) e as normas gerais da União uniformizadoras do sistema financeiro e orçamentário nacional.

Todos os entes da federação brasileira podem celebrar voluntariamente negócios jurídicos, desde que haja autorização legal expressa para tanto e respeitados os limites estabelecidos na Constituição (Título VI – DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO, arts. 145 a 169, CR/88), seja por meio de contratos de mútuo com instituições de crédito nacionais ou internacionais, seja através da captação da poupança da população, por meio da emissão de títulos públicos[57] negociados no mercado financeiro, produzindo em ambos os casos o endividamento do Estado pela chamada dívida pública contratual e dívida pública mobiliária, respectivamente.

Dependendo da origem do credor e da praça de pagamento dos créditos contraídos pelo Estado, a dívida pública poderá ser classificada como dívida externa, situação em que haverá a transferência de divisas ao exterior; e dívida interna, quando houver a previsão de pagamento realizado em território nacional.

O endividamento público também pode decorrer da condenação dos entes da federação em processos judiciais dos quais não caibam mais recursos, devendo ser observado, nestes casos, o regime de pagamento por meio dos chamados precatórios, conforme previsão do art. 100 da Constituição de 1988.

A legislação ordenadora da atividade financeira do Estado brasileiro ainda estabelece uma última classificação a partir do critério temporal, denominando como dívida fundada ou consolidada os compromissos cuja exigibilidade supere a doze meses, conforme art. 98 da Lei nº 4.320/64 e art. 29 da LC nº 101/00, e como dívida flutuante os valores devidos dentro do mesmo exercício financeiro, nos termos do art. 92 da Lei nº 4.320/64.

Em síntese, a dívida pública poderá ser federal, estadual, distrital ou municipal, e a primeira ainda é composta pelas dívidas interna e externa, mobiliária e contratual, de responsabilidade do Tesouro Nacional e do Banco Central em mercado. E para todas as espécies ora descritas há uma legislação regulamentadora de sua instituição e gestão, o que será analisado em seguida, quando será feita a apresentação dos dispositivos normativos a respeito do tema, sobretudo sobre a dívida pública da União.

---

[57] Importante o registro da existência de diversificados títulos públicos, podendo ser classificados a partir de sua natureza específica, prazo de resgate, regime jurídico remuneratório pré-fixado ou pós-fixado. As variações classificatórias destes títulos serão apresentadas no decorrer do trabalho.

4.1.3 Finalidades

Há uma narrativa oficial dos agentes públicos brasileiros acerca do endividamento do Estado, corroborada por boa parte da doutrina jurídico-financeira, como os já citados manuais de Régis Fernandes Oliveira, Kiyoshi Harada e Ricardo Lobo Torres, defendendo a noção da dívida pública ter por finalidade a obtenção de recursos para a satisfação de necessidades coletivas garantidoras do bem-estar da sociedade, além de ser um importante instrumento de política monetária e econômica, sobretudo para a manutenção dos indicadores do mercado financeiro.

Nesse sentido Luciano Ferraz, Marciano Godoy e Werther Spagnol (2017, p. 127) apresentam o argumento de que "o crédito é imprescindível ao funcionamento da economia de mercado e também o Estado dele se socorre para finalidades fiscais (obtenção de recursos) e extrafiscais (auxílio à política monetária, consolidação do sistema financeiro)", evidenciando um processo recorrente de suprimento financeiro dos cofres públicos.

Partindo-se do pressuposto da hegemonia do sistema econômico capitalista de produção no século XXI e considerando o fato de tal sistema padecer de crises periódicas, conforme é comprovado pela experiência econômica a partir da idade moderna, aponta-se também a função da dívida pública de garantir níveis equilibrados de investimento e serviços públicos prestados à coletividade, proporcionando uma maior equidade entre as gerações, pois as oscilações orçamentárias decorrentes das crises econômicas poderiam ensejar o aumento demasiado da tributação ou o corte excessivo das despesas públicas, impactando uma geração em detrimento de outra. Diante desse cenário o crédito possibilitaria a suavização de compromissos decorrentes de fatos imprevisíveis, como em caso de calamidades, permitindo ainda o investimento em grandes projetos com produção de efeitos de longo prazo, como é o caso da realização de obras de infraestrutura.

Mas em decorrência da transformação do sistema econômico capitalista a partir do último terço do século XX, emergente sob o viés financeiro, dito capitalismo financeiro (NUNES, 2012, p. 27), verifica-se a principal função do endividamento público, identificada como instrumento de política monetária para a consolidação e fortalecimento do sistema financeiro, notadamente do mercado de títulos públicos, na medida em que tais papeis tornam-se importante ferramenta de intervenção diária para a garantia da liquidez do mercado, estabilidade da moeda, além de servir como suposto referencial de crédito privado a longo prazo. Segundo Bary Eichengreen (2006) "O desenvolvimento do mercado de títulos, público

e privado, pode ampliar a eficiência do sistema financeiro na alocação de recursos e fortalecer a estabilidade".

Desde então desenvolve-se uma lógica própria na elaboração normativa e gestão do endividamento público brasileiro, lógica esta quase integralmente voltada para o atendimento dos interesses dos agentes econômicos privados do sistema financeiro, restando confirmada mencionada premissa pelas próprias manifestações dos órgãos oficiais responsáveis pela condução do orçamento financeiro estatal. Segundo manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional, o objetivo da gestão da Dívida Pública Federal é, tal como definido no Art. 1º da Portaria nº 29 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de 21 de janeiro de 2016:

> "suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando **contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos**" (grifos e destaques nossos)

O sistema da dívida pública brasileira tem se voltado para a construção de um mercado de títulos públicos, tendente a garantir credibilidade e eficiência aos investidores, distanciando-se da ordem constitucional econômica e financeira (arts. 170 a 192, CR/88), o que denota não somente a submissão do poder público à uma lógica que atende aos interesses dos agentes financeiros privados, ou seja, adesão sem questionamento a um capitalismo rentista e financeirizado, bem como à financeirização do próprio orçamento público, cada vez mais comprometido com o sistema da dívida pública. E esta é a mesma opinião do professor catedrático e jubilado da Universidade de Coimbra, Antônio José de Avelãs Nunes

> Os estados endividam-se não para promoverem investimentos em infra-estruturas, na educação ou na investigação científica, na saúde ou na segurança social, não para apoiarem as empresas produtivas a criar emprego e a multiplicar a riqueza, mas para participarem no reforço do capital dos bancos privados e para poderem garantir os empréstimos a contrair pelos próprios bancos, uma vez que, sem garantias do estado, os bancos não emprestam dinheiro uns aos outros. Eles lá sabem por quê. (NUNES, 2012, p. 127)

Importante o registro da crítica às funcionalidades supra apontadas, tendo em vista o fato de boa parte dos argumentos apresentados promoverem a redução da ideia de economia[58]

[58] Diferentemente dos argumentos utilizados pelos órgãos oficiais e de parte da doutrina, utiliza-se aqui o sentido lato de economia, a partir da Teoria da Constituição Econômica e da Ideologia Constitucionalmente Adotada, desenvolvidos pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza, onde engloba-se o conceito mercantil de economia, aderindo então à lógica do mercado, assim como o significado não-mercantil, pautados em outros valores regentes da vida econômica, como a ideia de solidariedade, evidenciando relações econômicas não mercadológicas, como os exemplos do associativismo, do desenvolvimento alternativo e das alternativas ao desenvolvimento.

meramente às relações de mercado, estabelecendo uma correlação dos termos como se fossem sinônimos, sem considerar todas as demais formas de produção admitidas na ordem constitucional econômica brasileira, pois a política econômica do Estado encontra o seu fundamento de validade na Constituição, incorporando o discurso econômico juridicizado e plural, conforme apontamentos de Giovani Clark *et al* (2013), a partir da ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017, p. 28 e 29).

4.2 A Dívida Pública Federal e o Direito positivo brasileiro

4.2.1 Competências normativas

A Constituição de 1988 inaugurou o chamado Estado Democrático de Direito, estabelecendo como valores fundantes da sociedade brasileira a dignidade da pessoa humana e o pluralismo democrático, assim como definindo como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos, dispondo uma série de competências entre os entes estatais para a persecução de tais valores e objetivos (art. 3º, CR/88).

Para a realização de todas as competências materiais da União definidas na Constituição é necessária a previsão de recursos financeiros para o custeio dessas atividades. Para tanto, prevalece na doutrina de Direito Financeiro o entendimento da necessidade de equilíbrio entre o que deverá ser realizado pelo ente estatal e os recursos que farão face às despesas necessárias para a consecução das respectivas atividades, defendendo-se o equilíbrio orçamentário como um princípio constitucional implícito (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2017, p. 165). Nada obstante, tal entendimento não é unânime, conforme posicionamento de Gilberto Bercovivi:

> A Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário. E não contempla para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República fixado no seu art. 3º, II. A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras, gera déficits orçamentários. Não se pode restringir a atuação do Estado exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimento na área social, que é o que faz a Lei de Responsabilidade Fiscal. (BERCOVIVI, 2005, p. 81)

Nesse sentido a própria Constituição prevê um conjunto de normas que institui um sistema de arrecadação, gestão e controle de recursos financeiros, aptos a custear as ações estatais necessárias ao atendimento dos objetivos da República, dispostos no art. 3º do texto constitucional.

Trata-se da chamada Constituição Financeira do Estado (arts. 145 a 169, CR/88), que prevê todas as fontes de recursos, especialmente por meio das competências tributárias e dos recursos provenientes da exploração do patrimônio público e realização de atividade econômica pelo Estado, assim como os critérios para a realização das despesas e seus respectivos mecanismos de gestão e de controle, sobretudo por meio da ampliação da participação democrática.

Mas nem sempre as fontes de recursos tributários e decorrentes da exploração econômica direta pelo Estado conseguem suprir todas as necessidades econômicas e financeiras da sociedade, sendo por vezes indispensável a realização de operações de crédito para o atendimento de tais desideratos, o que implica na denominada Dívida Pública.

Em princípio, o endividamento estatal é um fenômeno imprescindível para a consolidação do sistema das finanças públicas. Uma boa gestão da dívida pública propicia o levantamento imediato de recursos para obras públicas e demais despesas de interesse social, aqui entendido como gastos que objetivam melhorar a qualidade de vida das pessoas. No entanto, para que esse objetivo seja alcançado de forma sustentável, é fundamental o estabelecimento de instrumentos jurídicos de controle e fiscalização do endividamento público pelos órgãos competentes, além da adequada alocação dos recursos para a efetivação de suas finalidades.

A importância do ordenamento jurídico, sobretudo do Direito Financeiro, para a efetivação dos objetivos da República é tal que suas principais diretrizes se encontram presentes no texto constitucional. Segundo Ricardo Lobo Torres (2011), esse ramo do direito encontra seus fundamentos na Constituição de tal forma minuciosa que às demais fontes normativas cabe apenas *"explicitar o que já se contém, em parcela substancial, no texto básico"*.

Conforme já mencionado acima, a doutrina brasileira defende a existência de uma verdadeira Constituição Financeira, instituindo um sistema de normas constitucionais composto por princípios, valores, regras e competências que regulam a atividade financeira de todos os entes da federação, viabilizando a persecução dos valores integrantes da ordem constitucional econômica.

Mas para o atendimento dos propósitos metodológicos do presente trabalho, analisar-se-á aqui somente as normas que definem as competências dos órgãos e entidades que cuidam da instituição, gestão e controle da Dívida Pública da União, matéria bastante regulada pelo direito positivo brasileiro.

O art. 21 da Constituição estabelece as competências materiais da União para emissão de moedas (inciso VII), administrar as reservas cambiais e fiscalizar as operações financeiras,

notadamente as operações de crédito (inciso VIII), além de elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social (inciso IX). Para realização de mencionadas competências materiais, o art. 22 prescreve a competência da União para legislar privativamente sobre sistema monetário (inciso VI) e política de crédito (inciso VII).

Quanto à competência específica para a instituição de normas relativas à Dívida Pública, importante a menção inicial da previsão do art. 24, I da Constituição de 1988, definindo a competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal em matéria financeira, com previsão nos parágrafos do mesmo artigo da competência da União para instituição de normas gerais, e dos demais entes para instituição de normas específicas, estando prevista, também, a competência suplementar dos Municípios, de acordo com o art. 30, para promulgação de legislação em matéria financeira para assuntos de interesse local.

O art. 163 da Constituição de 1988 prescreve como matéria reservada à lei complementar as disposições relativas a dívida pública externa e interna, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, definindo, um quórum qualificado de deliberação para disposição de normas gerais acerca de mencionados assuntos, o que denota uma importante regra democrática na instituição da dívida pública.

Para regulamentar o art. 163 a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) trata o endividamento do Estado em capítulo inteiro (Capítulo VII), dispõe sobre conceitos básicos já mencionados no item anterior (art. 29), define limites para a Dívida Pública e para as Operações de Crédito (art. 30), estabelece critérios para a recondução aos limites do endividamento (art. 31) e prescreve os requisitos legais para a realização das Operações de Crédito (art. 32 a 42).

Com a finalidade de evitar a assunção de dívidas que ultrapassem a capacidade de investimentos dos entes da federação, assim como para impedir empréstimos com o objetivo de financiamento das despesas correntes, o legislador constituinte definiu no art. 167, III, CR/88, o que a doutrina nominou de Regra de Ouro das finanças públicas brasileiras, que é a vedação da realização de operações de créditos que excedam o montante de gasto público com as denominadas despesas de capital (art. 12 da Lei nº 4.320/64).

O legislador ordinário conceituou no art. 12, da Lei nº 4.320/64 o que são despesas de capital, descrevendo-as como investimentos (dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro), inversões financeiras (aquisição de imóveis, ou de

bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros) e transferências de capital (dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública).

Ao classificar e definir as despesas de capital, o art. 12, da Lei nº 4.320/64 diferencia-as das despesas correntes, cujas espécies são as despesas de custeio, compreendidas entre as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (§ 1º, art. 12, da Lei nº 4.320/64); e transferências correntes, despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado (§ 2º, art. 12, da Lei nº 4.320/64).

Interpretando o dispositivo instituidor da chamada Regra de Ouro (art. 167, III, CR/88), o Prof. Flávio Couto Bernardes aponta como limitação na realização de operações de crédito e endividamento a impossibilidade da assunção de dívida para o financiamento de despesas correntes, afirmando ao citar o disposto:

> Esta norma constitucional, complementada pela norma geral, objetiva coibir prática corrente na administração púbica brasileira, não permitindo o financiamento de despesas correntes através da realização de operações de crédito, em qualquer de suas modalidades. Trata-se de norma que busca, justamente, assegurar o equilíbrio orçamentário-financeiro e a transparência na conduta dos gestores públicos. (BERNARDES, p. 30, 2008)

Diante das obscuridades existentes no complexo sistema da dívida pública brasileira, sobretudo pelo fato da quase completa ausência de controle democrático, tendo em vista que as ferramentas de controle ficavam e ficam adstritas a órgãos de composição técnica e/ou política, nos termos do art. 26 do ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o legislador constituinte determinou, através de comissão mista do Congresso Nacional, o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, estabelecendo a imposição constitucional da realização da auditoria da dívida pública externa brasileira, o que não foi realizado até o término da produção do presente trabalho.

Na instituição da legislação financeira e orçamentária, compete ao chefe do Poder Executivo (art. 165, CR/88) a elaboração e envio para o Poder Legislativo dos projetos de lei do plano plurianual, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do orçamento anual, além da prestação de contas do exercício anterior (art. 84, XXIII, XXIV, CR/88), devendo ser incluída na proposta da lei de orçamento a discriminação das operações de crédito que serão realizadas, em atendimento ao disposto no §8º, do art. 165, CR/88 e art. 3º, da Lei nº 4.320/64.

A proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo deve conter mensagem com exposição circunstanciada da situação econômico-financeira do ente federado, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis, exposição e justificação da política econômico-financeira do governo, justificação da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital (art. 22, Lei nº 4.320/64).

Recebidos mencionados projetos de normas orçamentárias, cabe ao Congresso Nacional, após a análise de comissão mista (§1º, art. 166, CR/88), deliberar e aprovar a legislação orçamentária, além da competência para dispor sobre operações de crédito, matéria financeira, cambial e monetária, moeda, e montante da dívida mobiliária federal (art. 48, II, XIII e XIV).

Essa atribuição decorre em tese do princípio democrático, uma vez que os membros do Congresso Nacional foram eleitos para exercer a representação popular, logo, medidas que afetam os recursos públicos terão supostamente a aprovação da sociedade por meio de deliberação política de seus representantes.

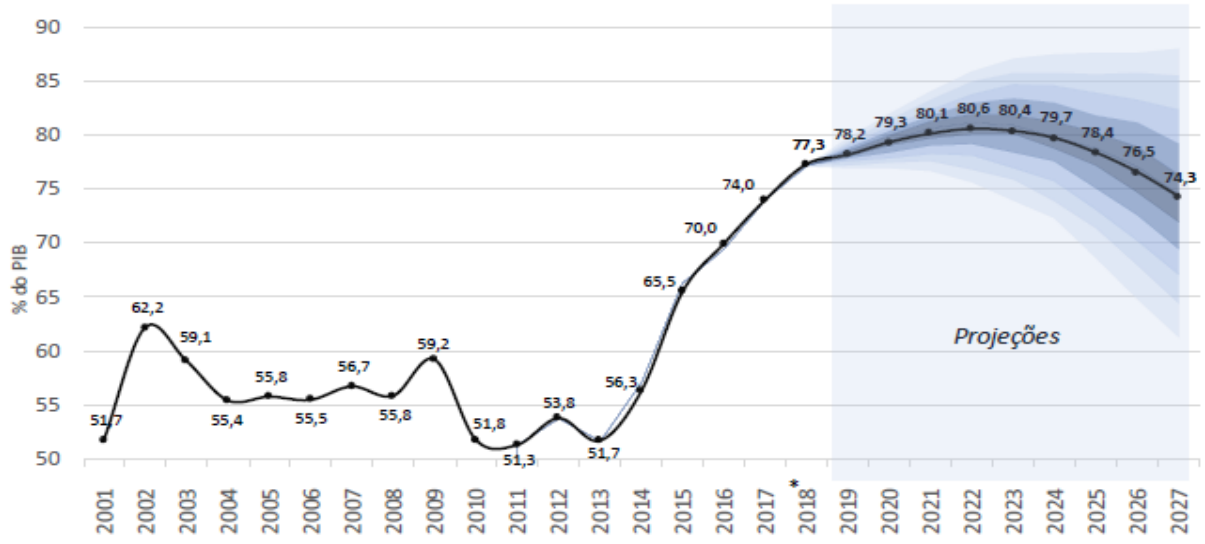
Em matéria de Dívida Pública Federal, a Constituição estabelece atribuições específicas ao Senado Federal, com previsão expressa no art. 52 de competência privativa para autorização de operações externas de natureza financeira (inciso V), fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada (inciso VI), dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno (inciso VII), além de dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia em operações de crédito externo e interno (inciso VII).

Exercendo sua competência constitucional, o Senado Federal editou a Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007, dispondo sobre limites e garantias relativas a operações de crédito da União e entidades a ela vinculadas e, no art. 7º da Resolução, traz previsão de limite para o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro, não podendo ser superior a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, entendida como o somatório das despesas tributárias subtraída as transferências constitucionais, assim como o montante da

dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto em resolução específica.

Todavia, a indispensável resolução específica do Senado Federal que definiria o limite financeiro global para o endividamento federal ainda está pendente de promulgação, pois o Projeto de Resolução do Senado de nº 84, do ano de 2007, aprovado pela CAE – Comissão de Assuntos Econômicos, foi arquivado ao final de 2014 e desarquivado em 2015 por requerimento do Senador José Serra – São Paulo, que emitiu relatório aprovado na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, tendo ido a plenário e retornou, por acordo de líderes, para exame da CAE, mas foi arquivado[59] novamente em 21/12/2018, em virtude do encerramento da legislatura, nos termos do §2º, do art. 332, do Regimento Interno do Senado Federal, estando atualmente sem tramitação.

Deste modo, de acordo com a legislação sobre a Dívida Pública Federal em vigor, há uma lacuna normativa relativamente a existência de limites globais para o endividamento público da União, o que, em alguma medida, esclarece o exponencial e discricionário aumento da dívida púbica federal desde 2014, conforme demonstram os dados oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional, onde há a demonstração da evolução da dívida pública em relação ao PIB de 51,7% em 2013 para 77,3% em 2018.



***Posição: novembro de 2018**
***Fonte: Banco Central**
Projeções: Tesouro Nacional

[59] Conforme sítio eletrônico do Senado Federal que publica a atividade legislativa por meio da divulgação do extrato de tramitação do projeto de resolução. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83503> Acesso em 06/08/2019.

E a respeito da atividade regulamentadora do sistema da dívida pública federal, cabe ainda o registro da promulgação da Resolução nº 42 (incluir nas referências), de 1º de novembro de 2016, que instituiu a IFI – Instituição Fiscal Independente, órgão vinculado ao Senado Federal, com competência para analisar e fiscalizar, de forma independente, as contas públicas federais, integrado por um Conselho Diretor composto de três membros, com mandatos fixos e sem recondução, com garantia de estabilidade funcional e independência técnica, auxiliado por servidores públicos de carreira que compõem a estrutura de pessoal do Senado Federal.

E exercendo função normativa secundária estão os órgãos gestores do sistema da dívida pública da União, com o Conselho Monetário Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil expedindo Resoluções e Portarias normativas para a implementação das medidas previstas na legislação, conforme verificar-se-á em seguida.

4.2.2 Competências materiais

Relativamente aos órgãos gestores da dívida pública da União, cumpre-nos apresentar as funções do Conselho Monetário Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil, que integram a tríade executiva e gestora do sistema da dívida pública federal.

O art. 192 da Constituição dispõe sobre a necessidade de estruturação do Sistema Financeiro Nacional de forma a promover o desenvolvimento equilibrado da nação e atender aos interesses da coletividade, prescrevendo a necessidade de Lei Complementar para sua regulamentação, o que ainda não foi cumprido pelo legislador infraconstitucional, estando em vigor a recepcionada legislação anterior ao texto constitucional.

A Lei n° 4.595/64 instituiu originariamente o Sistema Financeiro Nacional, com o objetivo de regulamentar a política monetária e creditícia no Brasil, além de regular o sistema bancário, definindo as competências dos órgãos e entidades públicos que o integram, assim como regulando as atividades das instituições privadas que o compõem.

De acordo com o art. 1° do mencionado diploma legislativo, o Sistema Financeiro Nacional é composto pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil, pelo Banco do Brasil, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e pelas demais instituições financeiras públicas e privadas.

O Conselho Monetário Nacional – CMN é o órgão de cúpula do Sistema Financeiro Nacional e gestor da política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social da nação (art. 2°, Lei n° 4.595/64), o que o faz através da adaptação do volume dos meios de

pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento, regula o valor da moeda e o equilíbrio da balança de pagamentos da nação, orienta a aplicação dos recursos das instituições financeiras, zelando por sua liquidez e solvência, além de coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa, autorizando a emissão de moeda e operações de crédito pelo tesouro nacional.

Desde a sua criação, o Conselho Monetário Nacional passou por alterações em sua composição, sendo integrado atualmente pelo Ministro da Economia, como Presidente do Conselho, pelo Presidente do Banco Central do Brasil e pelo Secretário Especial da Fazenda do Ministério da Economia, composição esta alterada profundamente pela Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019, que alterou a redação do art. 8°, Lei n° 9.069/94 (lei do Plano Real que reestruturou o sistema financeiro nacional).

Chama a atenção o histórico da composição do Conselho Monetário Nacional, pois em sua instituição no ano de 1965 chegou a ter duas dezenas de integrantes, inclusive com representantes das classes dos trabalhadores, garantindo uma maior "permeabilidade política" e decisões colegiadas em sua atividade deliberativa, estando atualmente reduzido a uma composição de apenas três agentes públicos e, na realidade, fica sob o comando de apenas um, pois dos três integrantes atuais, apenas o presidente do Conselho tem *status* de Ministro de Estado (Ministro da Economia), estando os demais (Secretário Especial da Fazenda do Ministério da Economia e Presidente do Banco Central do Brasil) subordinados hierarquicamente ao mesmo, reduzindo todo o poder relativo à política monetária e de crédito ao comando de uma única pessoa, conforme reorganização da estrutura ministerial realizada por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

Com reuniões mensais por teleconferência, o órgão decide acerca de suas competências institucionais, expedindo normas regulamentares publicadas no Diário Oficial da União, juntamente com o extrato das atas das reuniões, seguindo as normas constantes do Regimento Interno, aprovado pelo Decreto n° 1.307/94.

O art. 9° da Lei n° 9.069/94 previu a criação da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC) como órgão de assessoramento técnico do Conselho Monetário Nacional na formulação da política da moeda e do crédito da nação, com competência expressa para manifestação prévia sobre os assuntos de competência do CMN. Além da COMOC, o art. 11 da Lei n° 9.069/94 prevê a atuação perante o CMN de mais sete comissões consultivas, com destaque para as Comissões de Política Monetária e Cambial e de Endividamento Público. Como órgão de deliberação acerca da política econômica monetária e creditícia brasileira, analisando a sua legislação de regência (Lei n° 4.595/64; Lei n° 9.069/94; Decreto n° 1.307/94),

importante ressaltar sua condição de órgão eminentemente técnico e de atuação com alto grau de discricionariedade, em razão de sua composição ser de agentes políticos ocupantes de cargos comissionados nomeados pelo Presidente da República e da qualificação técnica exigida para o exercício de suas funções.

Chama a atenção também o fato das reuniões do Conselho Monetário Nacional (art. 16, do Decreto n° 1.307/94) e de suas comissões, como é o caso da COMOC (art. 11, do Decreto n° 1.304/94) ocorrerem de forma reservada, às vezes por meio de teleconferência, sem qualquer possibilidade de participação de integrantes da sociedade civil, salvo para convidados das autoridades monetárias, reduzindo-se quase sempre a representantes dos grupos econômicos atuantes no mercado financeiro, ou seja, mandatários do poder econômico privado.

Criada pelo Decreto nº 92.452/86, a Secretaria do Tesouro Nacional é órgão vinculado ao atual Ministério da Economia, cujo objetivo é o aperfeiçoamento dos gastos públicos por meio de sua gestão e controle, com competência para gestão da Dívida Pública Federal, na medida em que funciona como órgão central de planejamento, coordenação e controle financeiro da União, gestão e controle de pagamentos de todas as despesas correntes e financeiras.

A partir dos limites constitucionais de endividamento, regulamentados pelas Resoluções do Senado Federal, assim como com base nas previsões da legislação orçamentária e deliberações normativas do Conselho Monetário Nacional, compete à Secretaria do Tesouro Nacional a contratação de operações de crédito interno e externo, notadamente por meio da emissão e resgate de títulos da dívida pública atualmente.

A Secretaria do Tesouro Nacional desenvolve atividades de execução orçamentária dos gastos públicos, mediante a implantação de um sistema informatizado (SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), integrante dos sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo e fornece informações gerenciais para todos os níveis da administração pública federal.

Especificamente para a gestão e definições de estratégias do endividamento da União, dentro da estrutura orgânica da Secretaria do Tesouro Nacional há a Subsecretaria da Dívida Pública – SUDIP, composta por três coordenadorias de operações (CODIP), planejamento (COGEP) e controle (CODIV), responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico do endividamento público de curto, médio e longo prazos, condução das estratégias de financiamento interno e externo da União, elaboração da proposta orçamentária atual e realização de sua execução financeira, conforme Portaria do Ministério da Fazenda nº 244, de 16 de julho de 2012, instituindo o Regimento Interno da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Mencionados órgãos também são responsáveis pela elaboração e divulgação de relatórios para o acompanhamento da evolução da Dívida Pública Federal, por meio do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal e do Relatório Anual da Dívida Pública Federal, ambos de competência da COGEP e do Relatório Mensal da Dívida elaborado pela CODIP, denotando um planejamento exclusivamente de curto prazo na gestão do sistema da dívida pública federal.

A Secretaria do Tesouro Nacional publicou em 2013 a 2ª edição do documento oficial denominado Conheça o Tesouro Nacional, onde apresenta suas funções institucionais, estrutura orgânica, expondo seu histórico de atuação, valores e missão, sendo esta a de "defender o cidadão contribuinte, de hoje e de amanhã, por meio da busca permanente do equilíbrio dinâmico entre receitas e despesas e da transparência e da qualidade do gasto público" (BRASIL, 2013, p. 11).

Mas apesar de mencionada missão definir como objetivo principal a defesa do cidadão contribuinte, verifica-se pelo histórico de atuação da Secretaria do Tesouro Nacional e dos relatórios por ela publicados que sua atuação também tem como finalidade atender aos interesses dos adquirentes (investidores) dos títulos públicos vinculados à sua gestão. De acordo com as lições de Pellegrini

> À STN cabe, portanto, compatibilizar os interesses do Estado e dos investidores, em um complexo ambiente macroeconômico, por meio do ajuste da composição da carteira de títulos em poder do mercado, até encontrar combinação adequada e possível de custos, riscos e prazos. (PELLEGRINI, 2017, p. 10)

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional acompanha a formulação e execução da política fiscal e gerenciamento financeiro da conta única do tesouro federal a partir das definições da legislação orçamentária e deliberações do Conselho Monetário Nacional, assim como administra o endividamento público federal, expedindo relatórios anuais e mensais com o objetivo de dar publicidade e esclarecimentos aos cidadãos acerca de sua atuação, bem como para garantir informações e previsibilidade para os investidores, adquirentes dos títulos públicos federais por ela emitidas.

O Banco Central do Brasil (BCB) é uma autarquia federal criada pela Lei n° 4.595/64 em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e vinculada ao Ministério da Economia, sendo órgão de execução das políticas econômicas monetárias e de crédito definidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Possui competência exclusiva para emissão de moeda expressamente prevista na Constituição da República de 1988 (art. 164), sendo vedada a concessão de empréstimo ao Tesouro Nacional ou a qualquer outra entidade que não integre o Sistema Financeiro Nacional, mas podendo comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros, atuando como banco oficial da União, onde ficam depositadas suas disponibilidades de caixa.

Sua administração é composta por diretoria integrada por nove membros (Decreto n° 91.961/85), escolhidos por determinação do Conselho Monetário Nacional entre pessoas de reputação ilibada e notório saber econômico e financeiro, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, estando tais previsões dispostas nos art. 8° a 16 da Lei n° 4.595/64 e art. 5° do Regimento Interno do BCB.

O Banco Central do Brasil atua como a Secretaria-Executiva do Conselho Monetário Nacional (art. 8°, §5°, da Lei n° 9.069/94) e na coordenação da COMOC (art. 9°, §2°, da Lei n° 9.069/94), competindo-o organizar e assessorar as sessões deliberativas de ambos os órgãos (preparar, assessorar e dar suporte durante as reuniões, elaborar as atas e manter seu arquivo histórico), devendo, além de atender as determinações legislativas que regulamentam suas competências, cumprir também com as normas expedidas pelo CMN.

O Banco Central do Brasil possui a competência institucional para atuar como agente responsável pelo controle inflacionário do Brasil, exercendo tal mister mediante a regulação da quantidade de moeda circulante na economia com o objetivo de garantir a estabilidade de preços (art. 10, I e II, Lei n° 4.595/64). Possui também a responsabilidade de garantir a estabilidade financeira nacional, razão pela qual suas competências de regular e supervisionar as instituições financeiras públicas e privadas atuantes no mercado brasileiro (art. 10, X, Lei n° 4.595/64).

Além disso, de acordo com os demais incisos do art. 10 da Lei n° 4.595/64 cumulado com art. 2° do Regimento Interno do BCB (Portaria n° 84.287/2015), em substituição à extinta Caixa de Amortização[60], passou a conduzir as políticas monetária, cambial, de crédito (realizando operações de compra e venda de títulos públicos federais), e de relações financeiras com o exterior; a regulação e da supervisão do Sistema Financeiro Nacional (SFN); a administração do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e os serviços do meio circulante.

---

[60] *"Até a criação do Banco Central, o controle da dívida pública era responsabilidade da caixa de amortização – uma espécie de Secretaria do Tesouro Nacional da época –, órgão integrante do Ministério da Fazenda, que realizava estudos e executava os serviços relativos à dívida federal interna e ao meio circulante, além de supervisionar e controlar os atos praticados pelos agentes do Tesouro Nacional."* (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 85 e 86)

Assim sendo, por meio da análise das competências executivas relacionadas à gestão do sistema da dívida pública federal, infere-se o reduzido espaço deliberativo na tomada de decisões, pois, o Conselho Monetário Nacional, órgão de decisão da política monetária, possui a resumida composição de apenas três agentes políticos, com prevalência da competência do presidente do conselho (Ministro da Economia), pois os demais (Secretário Especial da Fazenda e Presidente do Banco Central) são seus subordinados na estrutura hierárquica do Poder Executivo Federal, reunindo-se por meio de teleconferência, gerindo um sistema de recursos orçamentários da ordem de 77,3% do PIB – Produto Interno Bruto em 2018, representando o que Daniel Bin chamou de "insulamento burocrático seletivo" (BIN, 2017, p. 188), fenômeno pelo qual as políticas macroeconômicas são determinadas por poucos representantes políticos integrantes do Poder Executivo, à margem da deliberação democrática, o que inibe o controle do fluxo do capital e a implementação das prioridades coletivas na utilização de recursos sociais. Assim sendo, o sistema da dívida pública brasileira (controle, gestão e remuneração) está bem distante da participação social e do Poder Legislativo.

4.3 Noções fático-econômicas da Dívida Pública Federal

Identificados os fundamentos constitucionais do endividamento do Estado brasileiro, assim como o ordenamento jurídico justificador da atuação dos órgãos de gestão do sistema da dívida pública, cumpre analisar o que tal sistema produz e reproduz, ou seja, quais as suas causas e consequências fático-econômicas, sobretudo o impacto na produção, circulação e distribuição das riquezas no Brasil, o comprometimento do orçamento público, sua relação com os interesses dos agentes econômicos privados nacionais e internacionais, ou seja, investigações acerca das variáveis relacionadas à condução da política monetária nacional.

Desde as origens da organização da sociedade por meio do Estado, a atuação política, econômica e financeira deste ente torna-se importante e suas ações são determinantes para a estabilidade das relações sociais, para o desenvolvimento da ordem econômica e para o bem-estar da população, pois suas decisões afetam o comportamento dos agentes econômicos públicos e privados, produzindo consequências diversas nas relações sociais e econômicas.

Diante disso, chama a atenção o fato das decisões sobre a finanças públicas serem tomadas a partir não somente de interesses financeiros, econômicos, sociais, mas sobretudo com base no cálculo político do governante, cuja ética é de manutenção do poder dentro do jogo da democracia representativa. Essa circunstância é refletida diretamente no sistema da dívida pública brasileira, porquanto o cálculo político direciona a alocação de gastos públicos

para as atividades produtoras de maior capital eleitoral, ou seja, de acordo com os interesses de quem financia as campanhas dos candidatos[61], via de regra sem muita preocupação com os efeitos do endividamento público, condicionando o sistema de endividamento a uma dinâmica em grande medida divorciada dos fundamentos e princípios da ordem constitucional econômica.

4.3.1 Evolução histórica do endividamento brasileiro

Assim como nas origens da organização política das sociedades mais primitivas já há indicativos da existência de uma atividade financeira centralizada para o atendimento das necessidades coletivas, a ideia de dívida pública também já é verificada, na medida em que os governantes conduziam os assuntos financeiros sem qualquer divisão entre patrimônio público e privado, realizando transações econômicas, inclusive de crédito, sem qualquer sistematização racional.

Os antropólogos apresentam a ideia do crédito ter nascido juntamente com as mais primordiais relações econômicas e existir antes mesmo da criação da moeda. A história da humanidade é composta por conflitos e invasões, além de pilhagem das riquezas de povos adversários pelos povoados vencedores, sendo muito comum desde a antiguidade a tomada de crédito para o financiamento dos exércitos. E já na Idade Média

> Nos locais onde os banqueiros controlavam os governos medievais, provou-se ser mais seguro e lucrativo manipular as finanças do próprio governo. A história dos instrumentos financeiros modernos – e a origem definitiva do papel moeda – começa de fato com a emissão de títulos municipais. Essa prática foi iniciada pelo governo veneziano no século XII, no momento em que precisou de uma rápida injeção de renda para fins militares: foi requisitado um empréstimo compulsório dos cidadãos contribuintes, prometendo a cada pessoa 5% de juros anuais, e se permitiu que os "títulos" ou contratos se tornassem negociáveis, criando assim um mercado para a dívida pública. [...] Práticas semelhantes rapidamente se espalharam por outras cidades italianas, chegando aos enclaves mercantis no norte da Europa: as Províncias Unidas dos Países Baixos financiaram sua longa guerra de independência contra os Habsburgo (1568-1648) basicamente com uma série de empréstimos compulsórios, embora também tenham feito diversas emissões de títulos voluntários, lançados no mercado. (GRAEBER, 2016, p. 426)

---

[61] Daniel Sarmento e Aline Osorio denunciam a existência de um déficit de representatividade nas nossas instituições políticas, apontando a necessidade de adoção de um sistema político mais *"inclusivo e igualitário, mais responsivo à vontade popular e menos suscetível a capturas pelo poder econômico"* (SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições *In* **Jurisdição Constitucional e Política.** Coordenação: Daniel Sarmento. Rio de Janeiro: Forense, 2015. pp. 673-700), sendo os autores da representação perante o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, culminando com a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4650, perante o Supremo Tribunal Federal.

Mas as operações de crédito público existentes antes do surgimento do Estado Moderno eram diferentes das realizadas atualmente, pois os financiamentos muitas vezes atendiam não somente às questões de Estado, mas sobretudo aos desígnios do próprio governante, vinculando diretamente a pessoa do monarca, tendo em vista o patrimônio deste confundir-se com os bens estatais, situação esta somente superada a partir do século XVII, oportunidade na qual as obrigações e direitos pessoais do rei passaram a se diferenciar do tesouro público.

Relativamente ao endividamento do Estado brasileiro, partir-se-á da divisão histórica entre o período colonial, imperial e republicano, este subdividido em ocasiões distintas compreendidas pela primeira república ou república velha, Estado Novo, ditadura civil-militar e período atual de tentativa da redemocratização.

A época colonial brasileira representa o período pelo qual o endividamento público tinha relação direta com os anseios individuais dos governantes, pois "os empréstimos da época confundiam-se com empréstimos pessoais dos monarcas. Além disso, no período colonial tudo era desconhecido: o tamanho da dívida, a finalidade do empréstimo, as condições em que esse era feito etc." (SILVA, 2009, p. 33), não existindo muito controle sobre as finanças públicas. A primeira experiência de levantamento das finanças públicas brasileiras foi realizada pelo Vice-Rei da idade do ouro do Brasil colonial – Luiz de Vasconcelos e Souza, tendo apurado déficits anuais superiores a 100 contos entre 1761-1780, somente liquidados a partir de 1799 (BOUÇAS, 1950). O endividamento crescente exigiu a tomada de medidas econômicas e

> [...] procurando atenuar já então a ameaça dum colapso econômico, D. João VI determinou o pagamento da dívida apurada, e de outras, ainda não relacionadas, por meio de apólices que vencessem juros de 5%. Essa iniciativa marcou a fundação da dívida de Portugal no Brasil. Na mesma linha, a Carta Régia de 24 de outubro de 1800, o Alvará de 9 de maio de 1810 e o Decreto de 12 de outubro de 1811 contribuíram respectivamente para classificar todas as dívidas em legais e ilegais, considerar dívidas antigas todas aquelas contraídas até 1792 e estabelecer um mecanismo de amortização dessas dívidas. (SILVA, 2009, p. 34)

A vinda de D. João VI para o Brasil em 1808 provoca um aumento considerável no déficit das contas públicas, tendo em vista o aumento dos gastos para a manutenção da estrutura orgânica da corte e das forças armadas portuguesas, que passam a ser integralmente custeadas pela economia brasileira, assim como a escassez de recursos públicos à época, ocasionando a criação do primeiro Banco do Brasil, marco fundamental na história financeira de Portugal e do Brasil, tendo em vista ter sido a primeira instituição bancária portuguesa, responsável pela emissão da moeda, viabilizando a necessidade da coroa em bancar os próprios gastos e os do Império Português. Contudo, com o retorno de D. João VI para Portugal em 1821, os recursos

do tesouro brasileiro foram integralmente sacados e levados pelo rei, provocando um colapso nas finanças públicas, gerando o consequente fechamento do banco em 23 de setembro de 1829.

O contexto acima relatado originou uma enorme dificuldade para a gestão das finanças públicas no período imperial, prejudicando a consolidação da nação nos primeiros anos da independência. Diante dos desafios orçamentários, o endividamento público foi inevitável, exigindo o enfrentamento da questão com a devida seriedade, momento em que foi criada a primeira agência de administração da dívida pública, institucionalizando a gestão do crédito do Estado e ampliando suas fontes de financiamento, arregimentando uma comissão criada por D. Pedro I em 1825, cujo objetivo era também o de desvincular o endividamento brasileiro da pessoa do monarca, dando caráter nacional à dívida. Não obstante a preocupação do primeiro imperador brasileiro em tentar conter os gastos públicos, assim como separar suas finanças pessoais do tesouro nacional, o crédito público ainda era utilizado para o financiamento de necessidades pessoais da família real[62]. Além disso, a relação promíscua existente entre os agentes estatais e os agentes financeiros caracterizava-se como empecilho para o saneamento das finanças públicas, conforme afirmação de Faoro

> Em 1822, a circulação monetária, calcada, na transmigração de 1808, em dois terços de ouro e um de prata, reduz-se às notas do Banco do Brasil e ao cobre. Para o sistema financeiro da época, isso significa uma imensa dívida, que se agravaria, esgotada a base de metal nobre que a garantiria: dívida externa, em 1827 constituída do empréstimo de 1824 e da indenização paga pela independência, dívida interna, formada de apólices e de compromissos com o único estabelecimento de crédito. O déficit orçamentário, ano a ano, corroía a ordem financeira, projetando maiores empréstimos e elevando os encargos. O papel do Banco do Brasil será o expediente único para enfrentar a crise. "A extraordinária emissão de notas do Banco" – advertia uma comissão da Câmara dos Deputados, em 1828 – "que nem está em harmonia com os princípios da ciência, nem em proporção com as urgências do comércio, prende nas reconhecidas necessidades do tesouro." (FAORO, 2012, p. 372)

Faoro chega a valer-se da expressão "orgia financeira" para descrever as operações realizadas pelo Banco do Brasil em benefício da elite agrária que governou a nação no início do século XIX, situação esta ocasionando, inclusive, a liquidação e extinção da instituição financeira entre 1829 e 1831.

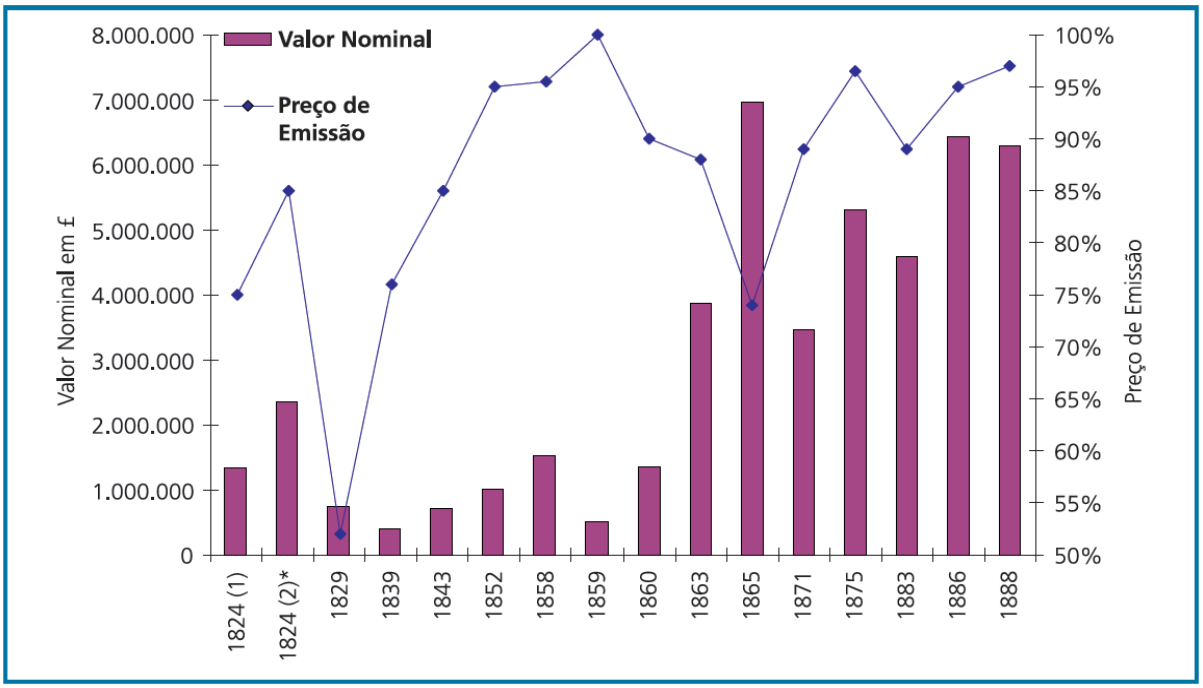
O trabalho da comissão criada por D. Pedro I produziu a Lei de 15 de novembro de 1827, norma considerada a pedra fundamental do crédito público brasileiro, sistematizada em

[62] Há registros do fato do crédito público ter sido utilizado para o financiamento do enxoval e pagamento do dote da Princesa de Joinville – D. Francisca de Bragança, quarta filha do imperador D. Pedro I e da imperatriz D. Maria Leopoldina. (SILVA, 2009, p. 41)

setenta e cinco artigos, vigentes em sua maioria até a instituição do Banco Central do Brasil em 1945. Segundo Anderson Caputo Silva (2009):

> A nova lei, em seus 75 artigos, distribuídos em quatro Títulos, dentre outros: i) reconhece dívidas passadas até 1826 (à exceção daquelas que se achavam prescritas pelo Alvará de 9 de maio de 1810); ii) estabelece regras para a inscrição de todas as dívidas reconhecidas, via registro no Grande Livro da Dívida do Brasil, e, no caso de dívidas provinciais, no respectivo Livro Auxiliar do Grande Livro, "rubricado e encerrado pelo presidente da província respectiva" (art. 5º) – estes livros foram instituídos e criados também por esta lei; iii) trata da "fundação" da dívida pública – já lançando os primeiros títulos da dívida interna fundada, no montante de 12 mil contos de réis (inscrita automaticamente no Grande Livro); e iv) cria o primeiro órgão responsável pela administração da dívida pública interna e externa. (SILVA, 2009, p. 37)

Em pesquisa empreendida por Anderson Caputo Silva (2009), foi realizado o levantamento dos empréstimos externos tomados pelo Brasil durante a gestão imperial, conforme gráfico abaixo colacionado, demonstrando o legado do endividamento deixado para o posterior período republicano, apesar dos esforços empreendidos para a racionalização do serviço da dívida daquele momento histórico, por meio da consolidação dos antigos débitos, renegociação com a emissão de novos títulos, além da criação de órgão público com capacidade técnica específica para a gestão do incipiente sistema da dívida pública brasileira.



Fonte: Carreira (1980). Dados da Tabela 3
Elaboração: Anderson Caputo Silva

Ao largo de outros movimentos influenciadores do comportamento humano, como o renascentismo, o iluminismo, o racionalismo e o humanismo, as revoluções burguesas inauguraram novos tempos, dando origem ao paradigma do Estado Constitucional de Direito, a partir dos interesses da emergente classe detentora do poder econômico privado, viabilizando o desenvolvimento do sistema capitalista de produção, consolidado por meio de uma ordem política-jurídica-econômica de matriz liberal, cuja proeminência possibilitou o fortalecimento das nações europeias, tornando-as potências imperialistas.

Como manifestação do poder imperialista, as nações europeias expandiram seus domínios colonizando diversos povos distribuídos por todos os continentes, havendo estudos que comprovam que "Entre os anos de 1815 e 1914, o domínio colonial direto dos europeus expandiu-se de 35% para cerca de 85% da superfície da terra. Todos os continentes foram afetados, e nenhum mais que a África e a Ásia" (SANTOS, 2013. p. 2).

E com a finalidade de fortalecimento do sistema de exploração, passaram os europeus a realizar as denominadas Exposições Universais[63], com a pretensão de apresentação do exemplo social, político, econômico e tecnológico europeu como padrão de progresso civilizatório, sendo o primeiro evento realizado na cidade de Londres no ano de 1851, com posteriores eventos nas demais nações organizadoras, capazes de modelar o imaginário da modernidade, além de permitir a administração racional dos povos conquistados com relatórios constantes da situação política e das riquezas naturais de cada território. As exposições apresentavam novos produtos, novas tecnologias, construindo uma narrativa por meio da qual a ideia de progresso necessariamente refletia o momento político e econômico da Europa, com a exibição de novas construções "modernas" a cada evento realizado, como ocorreu com a Torre Eiffel em Paris em 1889, expressão do desenvolvimento francês.

Não obstante as exposições possuírem abordagem cosmopolita e interdisciplinar, por meio de apresentação de expressões culturais, sociais e artísticas, o ponto de vista econômico era a questão central dos eventos internacionais, pois o intercâmbio de conhecimento global de outras comunidades e o caráter pedagógico possibilitava a apresentação da superioridade do

---

[63] *"As Exposições Universais eram grandes laboratórios exibicionistas. Buscava-se mostrar (e dar a ver) o que as nações haviam feito de progresso industrial e procuravam-se novos maquinários que pudessem servir de incentivo ao avanço tecnológico. As Exposições tinham um caráter pedagógico e imperialista. O caráter universal do evento se ajustava a um novo projeto político que se forjava no século XIX, aliando nacionalismo e burguesia. Esta, desejosa de implantar sua visão de mundo e orgulhosa de si mesma, congratula-se com o planeta em expansão comercial. Tudo materializado em discursos, prédios e fotos. Os prédios dos eventos que sediavam as exposições também podiam circular o mundo através de fotos vendidas durante o evento."* (SANTOS, 2013, p. 03)

progresso europeu, permitindo o domínio ideológico de outros povos, abrindo novos mercados consumidores e ampliando os fornecedores de matéria prima para a indústria.

Sob o patrocínio e incentivo de Dom Pedro II, o Brasil participou ativamente das Exposições Universais a partir da quinta edição, no ano de 1862, ocorrida novamente na cidade de Londres, como uma tentativa de inserção entre as nações consideradas civilizadas, sendo o único país da américa latina a sediar um dos eventos no ano de 1922 (SCHWARCZ, 1998).

Chama a atenção a participação brasileira na Exposição Universal de Paris em 1889, por meio da qual há a pretensão de apresentação das estruturas sociais, culturais, políticas e econômicas nacionais, oportunidade na qual foi possível a identificação dos primeiros levantamentos da situação das finanças públicas do Brasil. Nesse período Anderson Caputo Silva (2009) indica uma grande preocupação do imperador brasileiro em consolidar e resgatar os títulos emitidos pelo Brasil durante o período imperial, afirmando

> Em outubro de 1889, diante de uma situação favorável das finanças e sob o comando do visconde de Ouro Preto como Ministro da Fazenda, o governo lançou uma megaoperação no valor de £ 19.837.000 de conversão de débitos antigos com juros de 5% por um novo e único empréstimo com juros de 4% e prazos mais dilatados (56 anos). Essa operação de reestruturação de passivos, negociada com os banqueiros Rothschild, foi considerada um grande sucesso. Além de uniformizar quase toda a dívida em um único nível de juros e cronograma de pagamentos, a operação conduziu a uma economia anual de £ 437.985 em quotas de juros e amortização.
> Chegava o Brasil ao período republicano "com a longa lista de empréstimos externos realizados no regime passado já quase resgatada [...]". Deles, a República achou em circulação os de 1883, 1888 e 1889, nos valores respectivos de £ 4.248.600, £ 6.265.900 e £ 19.837.000. O capital inicial dos empréstimos externos do Império, resgatados ou não, elevou-se a £ 68.191.900, ou 640.913 contos de réis em dinheiro brasileiro, segundo a taxa cambial média dos anos em que foram realizados. A soma dos empréstimos resgatados foi de £ 37.458.00023. (SILVA, 2009, p. 45)

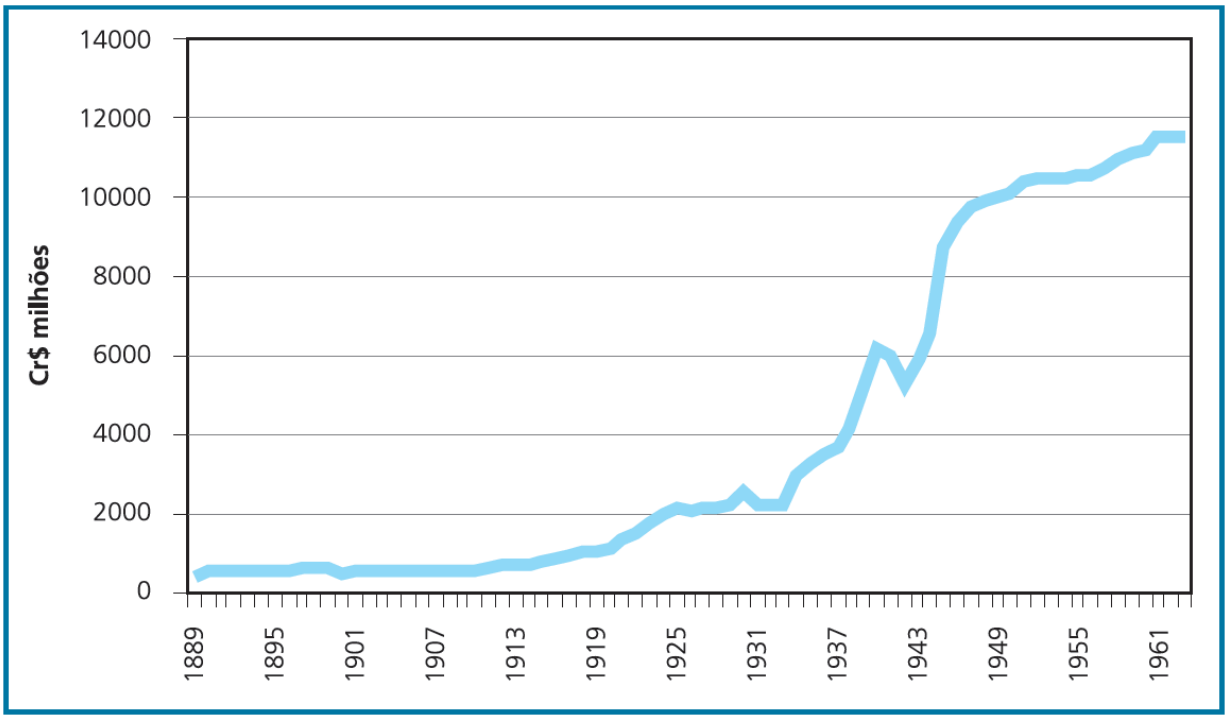
Em estudo sobre documentos elaborados por diversos autores a respeito da participação do Brasil no evento parisiense de 1889, Amaury Patrick Gremaud (2016) relata alguns diagnósticos realizados por especialistas da época, descrevendo o fato do excesso de emissão de papel moeda pelo império sem lastro metálico (ouro e prata), tornando o meio circulante brasileiro mera dívida do Estado. O excesso de emissão monetária prejudicava o câmbio, sendo minimizado pela recriação do Banco do Brasil em 1853, responsável pela instituição do padrão metálico e recompra do dinheiro circulante. Além disso, no período imperial era muito comum a realização de empréstimos pela coroa brasileira perante o mercado financeiro internacional[64],

[64] Conforme relatado *"A história da dívida externa brasileira remonta aos primeiros anos do Império. Ao todo, foram contraídos 15 empréstimos entre 1824 e 1888. Além disso, por conta da Convenção Secreta Adicional ao Tratado de 29 de agosto de 1825, o Brasil assumiu a responsabilidade pelo empréstimo contraído por Portugal em 1823 no valor de £ 1.400.000, e, em outubro de 1889, já próximo à Proclamação da República, houve uma vultosa operação de conversão."* (SILVA, 2009, p. 41)

produzindo o endividamento do Estado brasileiro em moeda estrangeira, situação na qual, já a partir da década de 1880, exigiu esforços de austeridade econômica estatal, com objetivo de estabilização da moeda e do câmbio, “atrelando-se aos ditames do mercado internacional” (GREMAUD, 2016, p. 98). E esta ortodoxa política monetária e cambial, caracterizada pelo pensamento metalista do Ministro da Fazenda Imperial Francisco Belisário Soares de Souza, foi exibida na exposição parisiense como um fator do progresso brasileiro, apresentando a ideia da evolução civilizatória do Brasil ao incorporar as melhores práticas padronizadas pelos Estados europeus, corroborada pela recente libertação dos negros e negras cativos, substituindo a mão de obra escrava pelo trabalho assalariado.

A instituição da República no Brasil trouxe consigo enormes dificuldades para a gestão da dívida pública herdada do império, dificuldades estas representadas pelo longo período de suspensão de resgate dos títulos públicos (1839-1889), pela fragmentada composição das obrigações mobiliárias, cujos prazos de resgate e taxas de juros eram bastante diversificados, além do fato dos títulos serem nominativos, com liquidez e circularidade prejudicadas pela burocrática transferência dos créditos via procedimentos administrativos. Rui Barbosa foi o primeiro Ministro da Fazenda da República e tentou minimizar as dificuldades apontadas por meio da transformação dos títulos públicos em documentos ao portador, trabalho sem muito êxito.

Em 1902 houve a primeira e efetiva consolidação da dívida pública brasileira, com a tentativa de correção do alto grau de fragmentação dos títulos existentes, resgate dos títulos antigos e concentração numa única modalidade de obrigação mobiliária, não tendo durado muito tempo, sendo em seguida reinstituídos 145 novos títulos públicos até a nova consolidação ocorrida em 1956. Chama a atenção o período compreendido entre 1942 e 1949, no qual a circulação de apólices e obrigações do Estado evidenciou um crescimento de mais de 100% (cem por cento), além do fato das tentativas frustradas de emissão de obrigações voluntárias no mercado, denotando a difícil situação do crédito público no Brasil, impondo a necessidade de emissão de títulos compulsórios denominadas de Obrigações de Reaparelhamento Econômico. Em 1956 e 1962 foram realizadas duas outras grandes operações de consolidação mobiliária, tendo sido lançados no último plano os chamados Títulos de Recuperação Financeira, unificando toda a dívida interna da União, ficando de fora somente as Obrigações de Reaparelhamento Econômico. O gráfico abaixo representa a evolução do endividamento público entre 1889 e o início da década de 1960.



Fonte: (SILVA, 2009, p. 47)

Paralelamente à gestão da dívida interna, em 1898[65], 1914 e 1931 foram também pactuadas operações *funding loans*, por meio das quais realizaram-se as consolidações das obrigações públicas externas brasileiras, além de novas negociações e emissões, com finalidades diversas de financiamento público e privado. A partir do primeiro *funding loan* em pouco mais de doze anos a dívida externa brasileira quadriplicou, passando de £43,9 milhões (quarenta e três milhões e novecentas mil libras esterlinas) para £166 milhões (cento e sessenta e seis milhões de libras esterlinas), motivando a segunda rodada de negociações a partir de 1913, com consolidação em 1914, cujos pagamentos foram suspensos logo em seguida[66]. Em 1931 foi firmado o terceiro acordo *funding loan* a partir da mesma lógica do anterior, devido ao rápido crescimento do endividamento a partir do ano de 1925, por meio de títulos resgatáveis

[65] *"O* funding loan *de 1898 consistiu da emissão gradual de £ 8,6 milhões para fazer face ao serviço de juros dos empréstimos externos federais, do empréstimo interno em ouro de 1879 e de todas as garantias ferroviárias. Além disso, suspendiam-se as amortizações de todas as dívidas incluídas na transação (inclusive as provenientes dos novos títulos) por um período de 13 anos, ou seja, até 1911. Os novos títulos foram lançados ao par, com taxas de juros de 5% e amortização em cinquenta anos, iniciados após o período de suspensão descrito. Essas características explicam o comportamento do saldo em circulação do* funding loan *de 1898."* (SILVA, 2009, p. 51)

[66] *"O Brasil suspendeu o pagamento do serviço da dívida externa devido a partir de 1º de agosto de 1914 e passou a estudar condições para um novo empréstimo de consolidação. O segundo* funding loan *teria um capital nominal máximo de £ 15 milhões e, conforme o primeiro, novos títulos foram emitidos gradualmente ao par, com taxa de juros de 5% e 63 anos de prazo de amortização, com início de resgate em 1927. Também ficavam suspensas as amortizações de todos os empréstimos federais denominados em libras ou francos franceses até 01/08/1927 e os juros destes empréstimos que vencessem entre 01/08/1914 e 31/07/1917."* (SILVA, 2009, p. 53)

entre vinte e quarenta anos, até a efetivação do acordo permanente em 1943[67], consolidando toda a dívida externa brasileira e alongando os pagamentos a prazos entre quarenta e sessenta anos, com redução dos valores principal e juros.

A política de desenvolvimento proposta por Juscelino Kubistchek a partir de 1957 no chamado Plano de Metas, com o objetivo do desenvolvimento da indústria nacional por meio da expansão dos investimentos públicos em infraestrutura, ampliou a demanda de importação de bens de capital pelos industriais brasileiros, buscando financiamento externo com garantias prestadas pelo próprio Estado, provocando a duplicação do endividamento público na ocasião, provocando sérios problemas econômicos internos, não corrigidos pelos sucessores Jânio Quadros e João Goulart, este último com mandato interrompido pelo Golpe Civil-Militar de 1º de abril de 1964.

A política monetária empreendida pela monarquia brasileira, continuada pelos governantes da república até meados da década de 1960, foi considerado o primeiro clico de endividamento público nacional, objeto de severas crítica por parte de Celso Furtado (1920-2004), proeminente intelectual e economista brasileiro, integrante da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, órgão das Nações Unidas, importante centro de debate sobre os problemas econômicos das nações em desenvolvimento. Segundo Celso Furtado:

> Constituindo a economia brasileira uma dependência dos centros industriais, dificilmente se podia evitar a tendência a "interpretar", por analogia com o que ocorria na Europa, os problemas econômicos do país. A ciência econômica europeia penetrava através das escolas de direito e tendia a transformar-se em um "corpo de doutrina", que se aceitava independentemente de qualquer tentativa de confronto com a realidade. Ali onde a realidade se distanciava do mundo ideal da doutrina supunha-se que tinha início a patologia social. Dessa forma passava-se diretamente de uma interpretação idealista da realidade para a política, excluindo qualquer possibilidade de crítica da doutrina em confronto com a realidade. Essa inibição mental para captar a realidade de um ponto de vista crítico-científico é particularmente óbvia no que diz respeito aos problemas monetários. A razão disso deriva de que na Europa não se fez, durante o século XIX, nenhum esforço sério para elaborar uma teoria monetária fora do esquema do padrão-metálico. O político brasileiro com a formação de economista estava preso por uma série de preconceitos doutrinários em matéria monetária, que eram as regras do padrão-ouro. Na moeda que circulava no Brasil via-se apenas o aspecto "patológico", ou seja, sua "inconversibilidade". E ao tentar aplicar a essa moeda "inconversível" as regras do padrão-metálico - particularmente aquelas que derivavam da teoria quantitativa - era levado a afastar-se mais e mais da realidade. Ao historiador, das ideias econômicas no Brasil não deixará de surpreender a monótona insistência com que se acoima de aberrativo e anormal tudo que ocorre rio país: a

[67] *"Apesar da expressiva redução da dívida com a consolidação de 1943, o Brasil voltou a sofrer desequilíbrios em suas contas externas no início dos anos 1950 provocados por déficits comerciais elevados após o relaxamento de controles sobre importação durante a Guerra da Coréia. O crescimento explosivo do déficit em conta corrente secou as reservas internacionais, causando uma crise no balanço de pagamentos em 1952. Como essas importações eram, em grande parte, financiadas por créditos comerciais, posteriormente rolados por empréstimos de curto e médio prazos, a dívida total externa (pública e privada) dobrou entre 1946 e 1953, alcançando mais de US$ 1 bilhão."* (SILVA, 2009, p. 54)

> inconversibilidade, os déficits, as emissões de papel-moeda. Essa "anormalidade" secular não chega, entretanto, a constituir objeto de estudo sistemático. Com efeito, não se faz nenhum esforço sério para compreender tal anormalidade, que em última instância era a realidade dentro da qual se vivia. Todos os esforços se gastam numa tarefa que a experiência histórica demonstrava servir: submeter o sistema econômico às regras monetárias que prevaleciam na Europa. Esse enorme esforço de mimetismo - que derivava de uma fé inabalável nos princípios de uma doutrina sem fundamento na observação da realidade - se estenderá pelos três primeiros decênios do século XX. (FURTADO, 1984, p. 160)

A instabilidade política e econômica existente no Brasil no início da década de 1960 era corroborada pelos altos índices inflacionários e o elevado déficit das contas públicas, cujo o único instrumento efetivo de combate era a emissão de moeda, provocando pressão sobre os preços, representando um vicioso círculo econômico. Uma alternativa para a estabilização econômica seria o financiamento público por meio da obtenção de crédito. Entretanto, a situação econômica inibia a negociação de títulos públicos, pois a inflação tornava desinteressante sua aquisição, principalmente pelas limitações da lei de usura[68]. Diante desse cenário, após o Golpe de 1964 foi elaborado em novembro o Programa de Ação Econômica de Governo – PAEG, com objetivo de retomar o crescimento econômico e controlar a inflação, tornando viável a implementação de uma política da dívida pública interna e externa, juntamente com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), pela Lei nº 4.357 de 16 de julho de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 54.252/64, introduzindo a correção monetária na economia brasileira, permitindo a instituição de taxas de juros nominais positivas nas transações com títulos públicos, viabilizando a criação do mercado de títulos públicos, possibilitando a tentativa de redução dos déficits e da redução das perdas com os atrasos no pagamento de tributos, além de servir de estímulo à poupança individual. É neste período também a ocorrência da reforma do sistema financeiro e bancário no Brasil, por meio da Lei nº 4.595, de 31/12/1964, criando o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN), com o objetivo de implementação de um mercado de títulos públicos, para a realização de política monetária e financiamento da dívida pública.

Até o ano de 1969 a emissão de ORTNs pelo Banco Central do Brasil, único título público disponível à época, tinha por escopo o financiamento dos déficits fiscais existentes, momento a partir do qual as emissões passaram também a exercer a função de consolidação do mercado de títulos públicos e viabilização da política monetária. Com o fortalecimento deste mercado, foram editados o Decreto-Lei nº 1.079, de 29/01/1970, e a Resolução nº 150 do CMN,

---

[68] A denominada lei de usura foi instituída no governo do Presidente Getúlio Vargas por meio do Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm>. Acesso em 15/08/2019.

de 22/07/1970, que criava as Letras do Tesouro Nacional (LTNs) para fins de política monetária, passando, inclusive, a ser objeto de oferta pública por meio de leilão, o que denota a ampliação da lógica mercadológica à gestão da dívida, mercado posteriormente afetado pelos reflexos da crise internacional do petróleo de 1973 e de 1979.

Com os efeitos inflacionários da crise houve uma importante alteração do comportamento dos credores da dívida pública no período compreendido entre 1980 e 1985, provocando pressões na política monetária, com preferência pelos títulos vinculados à correção monetária (pós-fixados) e redução de prazo de resgate, encarecendo o serviço da dívida[69]. Já em 1986 foi realizada importante alteração institucional na gestão das despesas públicas, com a criação da atual Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de Decreto nº 92.452, de 10/08/1986, bem como com a posterior transferência da administração do serviço da dívida do Banco Central para o Ministério da Fazenda, conforme Decreto nº 94.446, de 12/06/1987. Nesse contexto, o Decreto-Lei nº 2.376, de 25/11/1987, com o objetivo de aperfeiçoamento do controle do endividamento da União, implementou a separação das funções da autoridade monetária e fiscal, limitando a contratação de novas dívidas apenas em caso de cobertura de déficit no Orçamento Geral da União (OGU) ou para atender à parcela do serviço da dívida não incluída no referido orçamento, mediante prévia autorização legislativa.

A ineficácia da política econômica do período ditatorial ensejou a adoção de novas medidas econômicas, consideradas pelos economistas como heterodoxas, ou seja, fora dos padrões admitidos e esperados pelos agentes econômicos privados, tendo sido instituída pelo Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986 medida de recuperação econômica denominada de "Plano Cruzado", impondo ao Banco Central do Brasil o dever de absorção das novas emissões de dívida, nos termos da legislação em vigor, tendo em vista a falta de credibilidade no mercado de títulos públicos anteriormente instituído pela reforma de 1986, impactando diretamente o sistema da dívida. Como o plano econômico não atingiu os objetivos delineados, em 1987 foi decretada pelo governo brasileiro a moratória da dívida externa, sobrando como único recurso o endividamento interno, conforme efetivamente utilizado à época.

A promulgação da Constituição em 1988 trouxe consigo todo um sistema normativo fundamentando a atividade financeira do Estado e o endividamento público, conforme já apresentado no item 4.2.2, mas ainda permanecia a dificuldade de emissão de títulos pelo

[69] Expressão utilizada como referência ao total dos juros pagos e dos valores amortizados pelo devedor em relação aos empréstimos contraídos.

Estado, com o prazo médio do resgate cada vez mais reduzido, provocando um exponencial aumento da dívida em relação ao PIB e

> em 1990, a situação do endividamento público era crítica, com o estoque de títulos em mercado representando 15% do PIB, recorde histórico, sendo a dívida composta praticamente por LFTs e com prazo médio de apenas cinco meses. Além disso, a inflação encontrava-se em níveis superiores a 1.000% ao ano, e o déficit primário havia atingido 1% do PIB no ano anterior. (PEDRAS, 2009, p. 64)

O resultado das primeiras eleições presidenciais após a redemocratização no Brasil garantiu a legitimidade ao governo eleito para adoção de um "novo plano econômico", ainda mais heterodoxo, culminando no congelamento de mais de 80% (oitenta por cento) do ativo financeiro do país, representando um impacto sem precedentes na dívida pública brasileira, determinando uma troca compulsória dos títulos da dívida em mercado de maneira bem mais vantajosa ao poder público, reduzindo consideravelmente o estoque da dívida no início da década de 1990, tendo em vista a redução do valor nominal em decorrência da política de "congelamento" de preços.

Mas assim como ocorrido com o Plano Cruzado, o chamado Plano Collor também não produziu os efeitos econômicos desejados, com o retorno dos altos índices inflacionários e a credibilidade em baixa perante os credores da dívida pública, findou por criar uma nova espécie de título público, por meio da Resolução do Banco Central de nº 1.780, de 21/12/1990, denominado BBC – Bônus do Banco Central, único título emitido neste período. Mas diante da necessidade de pagamento dos valores congelados na execução do "Plano Collor", por meio do Decreto nº 317, de 30/10/1991, foram criados novos instrumentos chamados NTNs – Notas do Tesouro Nacional, com variadas subespécies mobiliárias, de acordo com termo de resgate e indexador de remuneração, diversificando novamente o portfólio de títulos federais oferecidos ao mercado de capitais relativo a dívida interna, mas com possibilidade de participação de credores externos.

Com perfil ideológico liberalizante da economia, tornando fundamental a retomada das linhas de crédito internacionais pelo Estado brasileiro para a efetivação de seu programa econômico, Fernando Collor de Melo obteve autorização do Senado Federal para a negociação da dívida externa, por meio da Resolução nº 82, de 18/12/1990, estabelecendo os parâmetros normativos para a efetivação, tendo sido firmados diversos contratos com os agentes financeiros internacionais, a partir das diretrizes pré-estabelecidas pelo Plano Brady, conforme títulos

abaixo relacionados, onde constam as espécies de títulos, seus valores e respectivos vencimentos[70].

Instrumento	Montante emitido (US$ bilhões)	Data de vencimento
BIB ou Exit Bond	1,06	15/09/2013
IDU (Interest Due and Unpaid)	7,13	01/01/2001
Discount Bond	7,28	15/04/2024
Par Bond	8,45	15/04/2024
Flirb (Front-Loaded Interest Reduction Bond)	1,74	15/04/2009
C-Bond	7,41	15/04/2014
DCB (Debt Conversion Bond)	8,49	15/04/2012
New Money Bond	2,24	15/04/2009
EI (Eligible Interest Bond)	5,63	15/04/2006

Diante do fiasco do plano e do governo de Fernando Collor de Melo, um novo "plano econômico" foi instituído em 1994, "mas dessa vez buscava-se conciliar a esse aspecto alguns componentes da cartilha ortodoxa, como a manutenção de elevadas taxas reais de juros" (PEDRAS, 2009, p. 65), evidenciando uma menor heterodoxia. Instituído por meio de medida provisória, com sucessivas republicações até a Medida Provisória nº 1.027/1995 ser convertida na Lei nº 9.069, de 29/06/1995, o chamado "Plano Real" teve o êxito de estabilização da inflação, porém, com grande impacto para o endividamento público, tendo em vista alguns fatores, sobretudo a política monetária que deu início a série de oferta das maiores taxas de juros já vistas no mercado de dívida pública do planeta. Sobre os motivos da elevação do endividamento

> [...] pode ser explicado pela conjugação de alguns fatores, dentre eles: (i) a rígida política monetária da época, a qual acarretou uma taxa real de juros média no período extremamente elevada; (ii) o reduzido superávit primário, que se apresentava até negativo para alguns entes de governo; e (iii) a política de propiciar maior transparência às contas públicas, reconhecendo vários passivos que antes se encontravam disfarçados, como, por exemplo, o programa de saneamento das finanças estaduais e municipais e a capitalização de alguns bancos federais. De fato, nessa segunda metade da década de1990, a DPMFi em mercado cresceu em média, em termos reais, à taxa de 24,8% a.a. (PEDRAS, 2009, p. 66)

[70] Tabela extraída de (PEDRAS, Guilherme Binato Vilela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. *In* **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. p. 74)

Além da política de juros altos para a remuneração dos títulos da dívida iniciada a partir do "Plano Real", produzindo o exponencial aumento anual do endividamento na ordem de 24,8% (vinte e quatro vírgula oito por cento), a incorporação de débitos de outra natureza no estoque da dívida, os denominados "esqueletos da dívida", considerando obrigações prescritas e débitos privados com garantias estatais, também foram responsáveis pelo aumento, conforme será explorado de forma crítica adiante. Não obstante a política monetária implementada a partir do "Plano Real" apresentar relativa efetividade no controle da inflação, não obteve o mesmo êxito relativamente ao endividamento do Estado, ao menos no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, pois ainda havia muita desconfiança na sustentabilidade da dívida pública brasileira.

Na década de 1990 também houve uma reestruturação do sistema da dívida a partir de novas alternativas jurídico-econômicas, seguindo cartilhas elaboradas pelos credores internacionais, como o programa de securitização idealizado pelo Plano Brady[71], por meio dos quais débitos dos demais entes federados, de empresas estatais e até mesmo débitos privados, foram repactuados e transformados em novos títulos federais, também contribuindo para o vertiginoso aumento da dívida total, não sendo maior o volume do débito público, tendo em vista que os Créditos Securitizados, juntamente com os demais títulos vigentes à época, foram utilizados como moeda na aquisição de empresas estatais levadas a leilão público, por meio do programa de desestatização instituído pela Lei nº 9.491, de 09/09/1997, amortizando parcela da dívida pública da União com a entrega do patrimônio público, representado pelo controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista, mediante a cessão desse controle para a iniciativa privada, a exemplo de siderúrgicas e mineradoras, como a Cia Vale do Rio Doce, e empresas de telecomunicações, como a Embratel, para ficarmos apenas em poucos exemplos.

Segundo Luciano Ferraz *et al* (2017, p. 31), "Nos anos que se seguiram à implantação do Plano Real, houve um brutal aumento da dívida pública brasileira, especialmente da dívida interna do governo federal", quintuplicando de tamanho em apenas cinco anos, chegando a comprometer 42,6% (quarenta e dois vírgula seis porcento) do PIB em 1999 e chegando a 60,4% (sessenta vírgula quatro por cento) em 2002, trajetória de aumento somente interrompida

---

[71] *"Nesse período foi apresentado à comunidade financeira internacional outro plano que tentava solucionar o problema do endividamento dos países em desenvolvimento, idealizado por outro secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady. Diferentemente do que ocorrera com o Plano Baker, no Plano Brady o governo daquele país entraria diretamente nas negociações, procurando evitar a ocorrência do* free rider. *O Plano Brady contemplava a troca dos empréstimos anteriores por novos títulos (conhecidos como os* Brady Bonds*), que poderiam ser negociados posteriormente em mercado, e embutia alongamento dos prazos e redução do serviço da dívida."* (PEDRAS, 2009, p. 73)

a partir do ano de 2003, a partir do qual teve início um fluxo descendente, com significativa redução do tamanho da dívida e dos juros remuneratórios dos títulos, chegando ao patamar de 30% (trinta por cento) do PIB em janeiro de 2014.

A partir do ano de 2003 o sistema da dívida pública orientou-se cada vez mais para o que as autoridades monetárias denominaram de aperfeiçoamento de sua administração, a partir de decisões com o objetivo explícito de fortalecimento do mercado mobiliário do endividamento público, sobretudo o mercado interno, mediante a concentração dos vencimentos dos títulos, com objetivo de aumentar sua liquidez no mercado; a compra antecipada de títulos pré-fixados e recompra dos indexados à inflação, permitindo a facilitação da desvinculação dos investidores relativamente à relação creditícia mantida com a União; além da isenção do imposto de renda para credores estrangeiros, conforme Lei nº 11.312, de 27/06/2006.

Já em 2006 verifica-se uma redução expressiva na necessidade de obtenção de recursos por meio do endividamento externo, com realização de "diversas operações de pré-pagamento de dívida mobiliária federal externa, que remontaram a US$ 35,7 bilhões", assim como a quitação antecipada "da dívida remanescente com o Clube de Paris[72] no valor de US$ 1,7 bilhão, bem como, ainda em 2005, realizou o pré-pagamento de sua dívida com o FMI, no valor de US$ 20,4 bilhões" (PEDRAS, 2009, p. 76), gerando a obtenção de nota de investimento por parte das agências de classificação de risco internacionais. Porém, a partir de 2014 uma série de fatores tem gerado um exponencial crescimento da dívida pública federal, conforme será analisado no subitem seguinte.

4.3.2 Situação atual da Dívida Pública Federal

A incorporação na política monetária brasileira das premissas estabelecidas pelo Plano Brady, assim como o comprometimento do Brasil com as diretrizes econômicas definidas por organismos internacionais como o FMI – Fundo Monetário Internacional, para a produção de elevados superávits primários, ou seja, diferenças positivas entre a arrecadação pública e os gastos correntes do Estado, excluídas as despesas financeiras, fez com que as finanças públicas

[72] O Clube de Paris é um organismo internacional informal composto por credores de países em dificuldades econômico-financeiras, coordenando as cobranças e eventuais renegociações de dívida com devedores públicos, integrado por 22 membros permanentes: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Países Baixos, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido, Rússia, Suécia, Suíça. O grupo trabalha em conjunto com o Fundo Monetário Internacional – FMI para a reestruturação de dívidas de nações devedoras. O Brasil tornou-se o 22º integrante a partir de novembro de 2016. (BRASIL, 2019)

brasileiras suportassem as elevadas taxas de juros praticadas pelo Banco Central, mas ao custo do aumento da carga tributária, com incidência regressiva, comprometendo a renda das classes econômicas mais baixas. Realizando análise dos indicadores econômicos dos últimos 15 (quinze) anos, Luciano Ferraz *et al* (2017, p. 32):

> A partir de 2003, a dívida líquida do setor público iniciou uma trajetória de forte queda, saindo de 60,4% do PIB em 2002 para chegar em janeiro de 2014 ao patamar de 30% do PIB. Caso se analise a dívida pública pelo seu valor bruto, a redução entre 2002 e 2014 foi mais branda, de 62,7% (2002) para 58% do PIB (jan. 2014). A dívida líquida do setor público corresponde basicamente à dívida bruta menos as reservas internacionais e os créditos em favor do BNDES. Como o valor das reservas internacionais brasileiras aumentou em dez vezes entre 2002 (US$37 bilhões) e 2014 (US$370 bilhões), a dívida líquida caiu mais rapidamente que a dívida bruta do setor público.

Mas as variáveis macroeconômicas brasileiras provocaram uma alteração na política monetária implementada pelos órgãos responsáveis pela condução do endividamento do setor público, retomando a trajetória de crescimento da dívida pública da União a partir de 2014. Continuando a análise fático-econômica desse recente período da econômica brasileira, Luciano Ferraz *et al* afirmam (2017, p. 32):

> A partir de 2014, com sucessivas quedas do PIB nacional e a interrupção do longo período de superávits primários, e ainda levando em conta o aumento da taxa de juros (SELIC), a dívida do setor público voltou a subir. A dívida líquida saltou de 30% do PIB (jan. 2014) para 44,2% do PIB (out. 2016), e a dívida bruta saltou de 58% do PIB (jan. 2014) para 70% do PIB (nov. 2016). Esses números indicam que a política econômica de persecução de metas ambiciosas de superávit primário, praticada desde o início dos anos 2000, não foi capaz, no longo prazo, de reduzir o tamanho da dívida do setor público: a dívida bruta é, no final de 2016 (70% do PIB), superior ao seu montante no final de 2001 (67,3% do PIB).

A análise realizada pelos professores mineiros da trajetória da dívida pública brasileira em decorrência da política monetária, assim como dos resultados oficialmente divulgados e mencionados no estudo acima transcrito, aponta a ineficácia da política econômica das últimas duas décadas, cuja pretensão oficial era a de controlar e aperfeiçoar a dívida pública da União. Todavia, emerge a dúvida se os resultados obtidos não seriam exatamente os pretendidos pelos responsáveis pela condução do sistema da dívida pública da União, pois os membros do Conselho Monetário Nacional, responsáveis pela gestão estratégica e executiva da dívida, terem origem no sistema financeiro privado[73], além de boa parte dos membros do Congresso

[73] Para ficar em apenas quatro exemplos recentes, pode-se citar: Henrique de Campos Meirelles, executivo do setor financeiro, foi Presidente Internacional do *Bank Boston*, atualmente é Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, foi presidente do Banco Central do Brasil entre os anos de 2003 e 2011, além de Ministro da Fazenda de 2016 a 2018; Paulo Roberto Nunes Guedes, é um dos fundadores do Banco Pactual e de vários fundos de

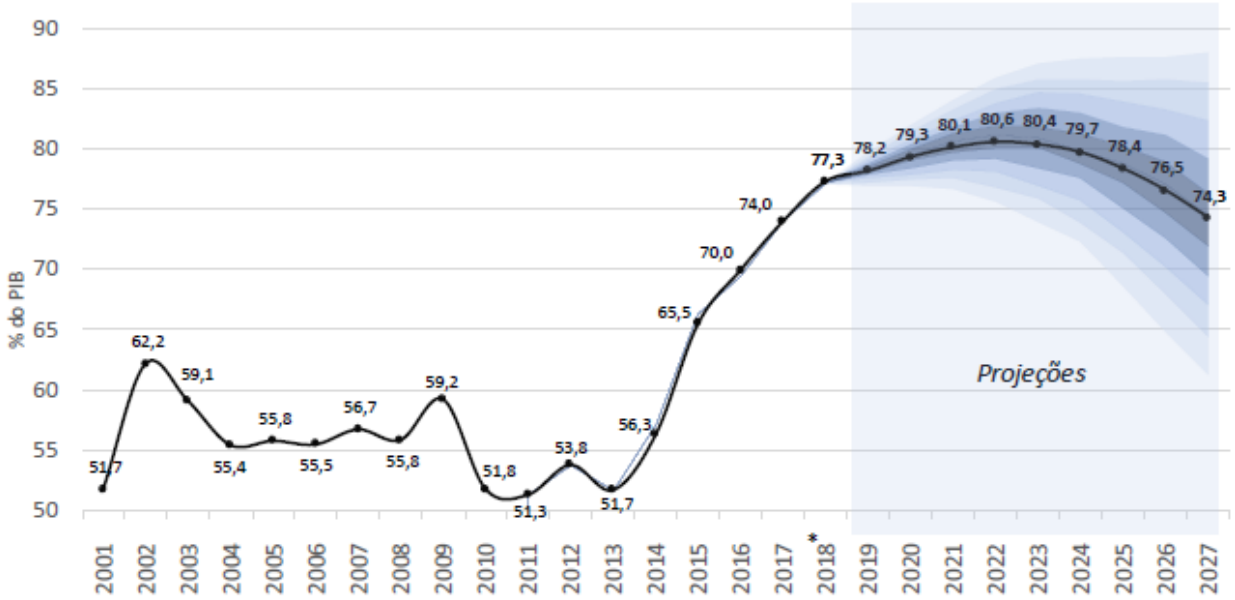
Nacional, responsáveis pela instituição da legislação brasileira, serem financiados por agentes econômicos do mercado financeiro, garantindo o atendimento dos interesses dos principais beneficiários dos resultados produzidos pelo sistema da dívida pública.

O Relatório Anual da Dívida – RAD teve sua 16ª edição publicada em 2019 pela Secretaria do Tesouro Nacional e tem por finalidade o esclarecimento acerca da Dívida Pública Federal – DPF, assim como a indicação dos resultados alcançados com sua gestão. Neste documento, foi apresentado como fator positivo a redução da exposição às variações cambiais, a baixa concentração de vencimentos de títulos de curto prazo, além de uma base diversificada de investidores, garantindo maior flexibilidade na gestão dos títulos, sobretudo em momento de déficits e volatilidade do mercado. O documento também expõe o fato da SELIC manter-se no menor patamar de sua série histórica, sem manifestar acerca dos juros reais praticados na gestão da dívida, ainda considerado os mais elevados do mundo, expondo, por fim, a nova regulamentação dos títulos da dívida, instituída pelo Decreto nº 9.292, de 23 de fevereiro de 2018, norma regulamentar da Lei nº 10.179, de 06 de fevereiro de 2001.

A partir da exposição das condições econômicas nacionais e internacionais apuradas no ano de 2018, como a evolução da taxa de câmbio no ano, a projeção do crescimento do PIB – Produto Interno Bruto, da inflação e da taxa de juros (de curto, médio e longo prazo), o relatório apresenta a projeção da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG até o ano de 2027, conforme gráfico abaixo, concluindo, sem qualquer explicação científica, a necessidade de redução de gastos públicos, com destaque para a previdência, como requisito necessário a viabilizar a geração de resultados primários positivos e assegurar uma trajetória sustentável para a DBGG/PIB.

---

investimentos e empresas, atualmente é Ministro da Economia; Ilan Goldfajn, foi sócio do Itaú Unibanco, além de outros grupos de investimentos do setor financeiro, atuou como consultor do FMI – Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, foi presidente do Banco Central do Brasil entre 2016 e 2018; Roberto de Oliveira Campos Neto, executivo do mercado financeiro vinculado por 18 anos ao Banco Santander, atualmente é o presidente do Banco Central do Brasil.



***Posição: novembro de 2018**
***Fonte: Banco Central**
Projeções: Tesouro Nacional

Entretanto, o RAD não esclarece as razões que justificam a necessidade de reformas para a redução das despesas públicas, sobretudo de gastos sociais, nem tampouco explica a suposta relação de causa e efeito entre a necessidade de obtenção de resultados primários positivos e a "sustentabilidade" da dívida pública. Aliás, sequer elucida o que pode ser considerado uma dívida sustentável, dando margem a interpretação de ser somente um sistema de atendimento do interesse de investidores.

Ao contrário do indicado no relatório como política monetária adequada, a série histórica da gestão do sistema da dívida pública durante o período compreendido entre 2003 e 2014 demonstra a ineficácia desse axioma econômico, pautado na rigidez fiscal a partir de substanciosos superávits primários, como medida indispensável para a redução da dívida pública, evidenciando um sistema jurídico-econômico direcionador da alocação de recursos públicos de acordo com os interesses dos credores do Estado brasileiro, circunstâncias representativas do que Maria Lúcia Fattorelli (2013) tem denominado de dívida odiosa.

Em momento algum o relatório cogita o debate acerca de outras propostas econômicas, como a possibilidade de intervenção do Estado por meio de uma política econômica de fomento ao desenvolvimento da atividade produtiva, conforme orientação keynesiana, por exemplo, o que certamente possibilitaria a retomada da atividade econômica privada e pública, afetando

diretamente a arrecadação do Estado, reduzindo a necessidade de novas emissões de títulos, reduzindo a necessidade de endividamento.

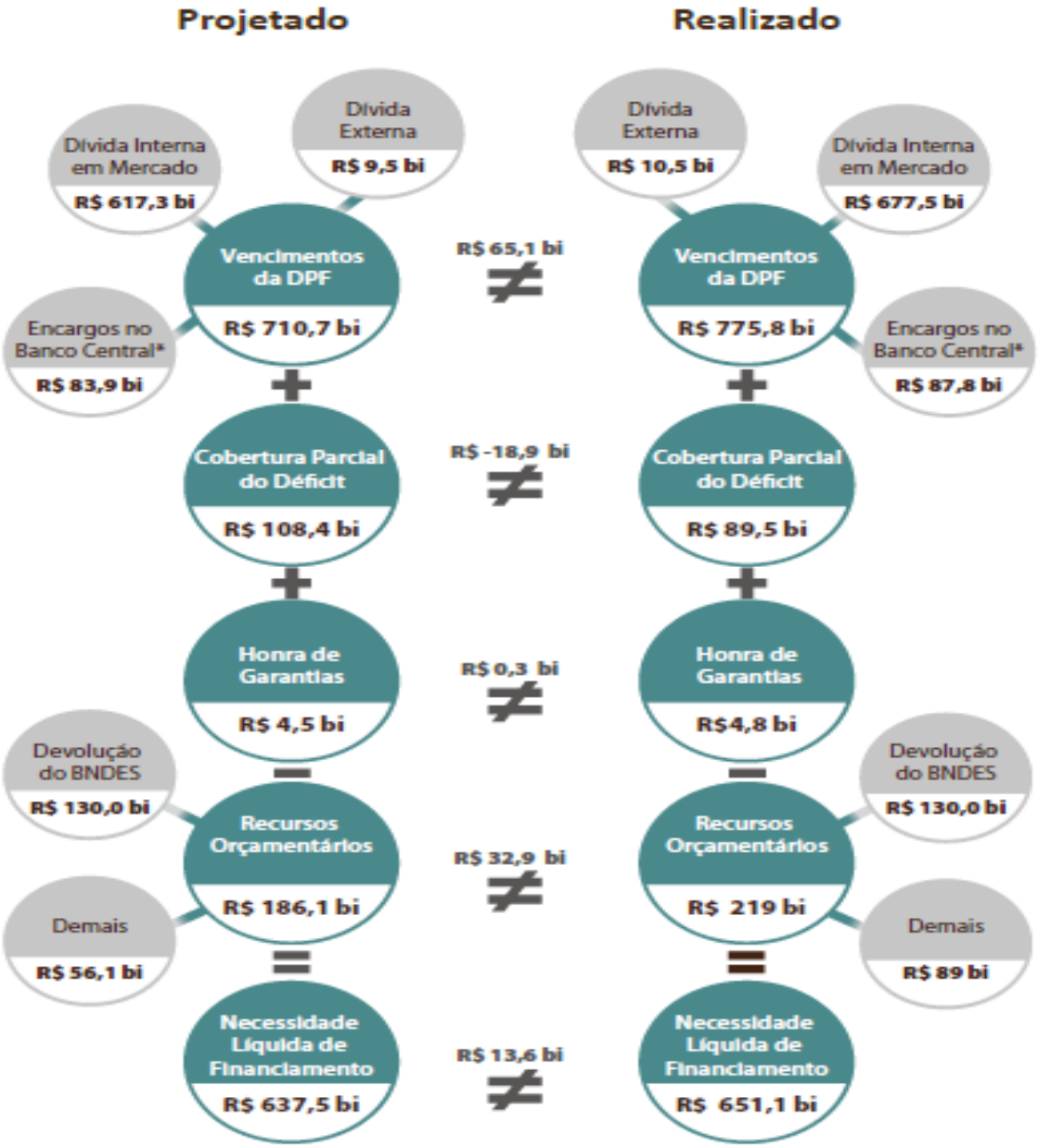
Além do mais, a própria instituição de um sistema de gestão do endividamento público submetido a variáveis quase exclusivamente econômicas de mercado, como é o caso das oscilações cambiais, além do atendimento do mero interesse de investidores na obtenção de ganho a partir do orçamento federal, configura uma realidade por meio da qual o credor nacional e internacional, ao invés de contribuir com parcela de seu patrimônio para o custeio do Estado, mediante o recolhimento progressivo de tributos, termina por ser beneficiário do orçamento público, retirando recursos em vez de aportar, evidenciando uma distribuição de renda às avessas, numa ordem de coisas que aumenta cada vez mais o poder econômico do setor financeiro privado em detrimento da maioria da população.

O exponencial crescimento do endividamento público brasileiro termina por pressionar as políticas sociais adequadas à realidade brasileira, gerando enorme preocupação a respeito da sustentabilidade orçamentária. Fábio Giambiagi e Ana Paula Além (2011, p. 218) defendem a existência de ao menos três fatores limitadores do superendividamento público, restritivos da discricionariedade dos governantes responsáveis pela sua condução política: o primeiro seria a confiança dos credores do Estado, tendo em vista a possibilidade de não pagamento caso o endividamento se torne insustentável; o risco de inflação também se torna uma limitação, em razão da necessidade de emissão monetária caso não seja mais possível a oferta de novos títulos públicos; e por último as próprias instituições participantes da regulação e gestão do endividamento público citadas anteriormente.

Porém, a leitura do RAD – Relatório Anual da Dívida de 2019 evidencia uma linguagem direcionada aos agentes financeiros, denotando quase uma prestação de contas do governo federal ao mercado, sem qualquer menção relativa à verdadeira função do endividamento público, ou seja, a obtenção de recursos para a satisfação de necessidades da sociedade, especialmente na prestação de serviços públicos para a população menos favorecida, buscando a observância dos objetivos da República (art. 3°, CR/88), como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme entendimento unânime da doutrina que aborda a atividade financeira do Estado.

Após a apresentação do contexto macroeconômico, o relatório esclarece a necessidade do endividamento da União, apontando como motivos o vencimento dos títulos emitidos anteriormente, incluídos os juros, a necessidade de honrar garantias prestadas aos entes subnacionais e demais despesas orçamentárias a serem pagas com receitas de emissões de títulos públicos, tendo em vista o déficit do orçamento federal.

Segundo figura (BRASIL, 2019, p. 11) elaborada para a comparação da necessidade de financiamento projetado e realizado no exercício de 2018, constata-se a emissão de R$775.800.000.000,00 (setecentos e setenta e cinco bilhões e oitocentos milhões de reais) para a amortização dos títulos vencidos e pagamento dos juros, R$89.500.000.000,00 (oitenta e nove bilhões e quinhentos milhões de reais) para complementação das receitas orçamentárias e R$4.800.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos milhões de reais) para cobertura de garantias a Estados e Municípios, evidenciando um resultado bruto total de R$870.100.000.000,00 (oitocentos e setenta bilhões e cem milhões de reais), resultado amenizado pelo pagamento antecipado de alguns títulos por parte do BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social ao Tesouro Nacional, bem como pelo encerramento de alguns fundos responsáveis pela execução de planos de longo prazo.



Assim, o saldo do endividamento público federal no exercício de 2018 fechou em R$651.100.000.000,00 (seiscentos e cinquenta e um bilhões e cem milhões de reais), conforme a necessidade líquida de financiamento realizada, de acordo com a figura acima.

A respeito da estratégia da gestão da dívida, mais uma vez o relatório reconhece a necessidade de atuações extraordinárias da Secretaria do Tesouro Nacional, mediante leilão de compra de títulos com objetivo de "fornecimento de suporte para o funcionamento do mercado de títulos públicos", tendo em vista a "elevação dos níveis de incerteza e aversão ao risco" (BRASIL, 2019, p. 15) por parte dos investidores, mormente para o atendimento dos interesses das entidades abertas de previdência[74], mercado crescente em virtude da possibilidade de aprovação da reforma da previdência (PEC – Proposta de Emenda Constitucional n° 06/2019), o que foi consumado pelo Congresso Nacional em 23 de outubro de 2019, emenda constitucional apenas pendente de promulgação. Segundo o relatório

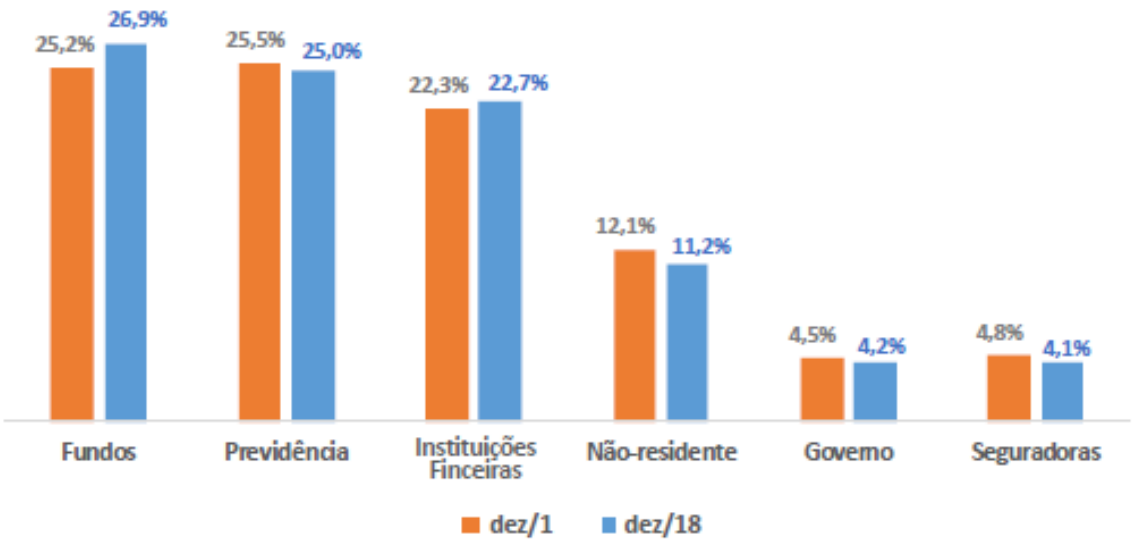
> O Tesouro Nacional monitora permanentemente as condições do mercado financeiro, zelando pela manutenção de adequadas referências de preços e pelo bom funcionamento do segmento de títulos públicos e de outros correlatos. Durante períodos de elevada volatilidade, a estratégia de financiamento do Tesouro pode se ajustar, inclusive por meio de atuações extraordinárias, que envolvem modificações no cronograma de leilões, com a finalidade de fornecer suporte e contribuir para restaurar a funcionalidade do mercado. (BRASIL, 2019, p. 16)

Logo, conforme publicação oficial da Secretaria do Tesouro Nacional, não há qualquer constrangimento em deixar claro que o endividamento público não cumpre com os objetivos da República expressos na Constituição de 1988, nem tampouco busca atender de maneira integral os fundamentos e princípios da ordem constitucional econômica, mas apenas assegurar o integral interesse dos agentes financeiros privados, o que justifica o desenvolvimento do mercado de títulos públicos no Brasil e no mundo.

E a hipótese do sistema de endividamento público estar a serviço dos interesses dos agentes econômicos privados, confirmada no próprio RAD – Relatório Anual da Dívida, acaba sendo comprovada pelo fato do Brasil passar por uma séria crise econômica, com aguda recessão nos anos de 2015 e 2016 e baixíssimos índices de crescimento nos anos seguintes, mas o setor financeiro possuir recordes históricos de lucratividade, conforme noticiado na imprensa recorrentemente, apontando a maior lucratividade do setor nos últimos sete anos, com aumento

[74] Em 14 de junho de 2018 o CMN – Conselho Monetário Nacional aprovou a Resolução n° 4.633 atendendo aos interesses de fundos de investimentos do mercado de seguradoras e entidades abertas de previdência privada.

de mais de 20% em 2018[75], evidenciando a existência de uma verdadeira economia da crise, beneficiando os agentes financeiros. Abaixo tabela apresentada no relatório produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional discriminando a base dos credores da dívida pública federal, cuja composição é fundamentalmente formada por agentes econômicos privados atuantes no mercado financeiro (BRASIL, 2019, p. 24), tendo em vista os valores relativos aos fundos, previdência e instituições financeiras, serem geridos pelos bancos, representando 74% do total da dívida federal.



Fonte: Tesouro Nacional e Selic

A respeito da composição atual da dívida pública federal, não obstante a dinamicidade do sistema de endividamento público, impedindo o retrato fiel do comprometimento orçamentário, é possível a observação de alguns indicadores conclusivos a partir da apuração dos resultados dentro dos exercícios financeiros. No exercício de 2018 é possível identificar o crescimento do estoque da dívida em 8,9% (oito vírgula nove por cento), com a redução do volume de títulos prefixados e fixados em índices de preços, mas o aumento do volume de títulos vinculados a taxa flutuante e ao câmbio, além da redução do prazo médio de vencimento dos títulos, gerando o encarecimento do serviço da dívida, conforme prognóstico do próprio RAD – Relatório Anual da Dívida (BRASIL, 2019, 19).

[75] Conforme manchete do site UOL de 14/02/2019: "Lucro dos 4 maiores bancos bate recorde, sobe 20% e vai a R$ 69 bilhões." Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/14/lucro-dos-maiores-bancos.htm> Acesso em 22/04/2019.

Indicadores	dez/17	dez/18	Limites para 2018	
			Mínimo	Máximo
Estoque (R$ bilhões)				
DPF	3.559,3	3.877,1	3.780,0	3.980,0
Composição (%)				
Prefixados	35,3	33,0	32,0	36,0
Índice de Preços	29,6	27,5	27,0	31,0
Taxa Flutuante	31,5	35,5	33,0	37,0
Câmbio	3,6	4,0	3,0	7,0
Estrutura de vencimentos				
% Vincendo em 12 meses	16,9	16,3	15,0	18,0
Prazo Médio (anos)	4,3	4,1	4,0	4,2

No exercício de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional manteve a condução do endividamento público crescente e com a deterioração de sua composição e, segundo diagnóstico oficial, trouxe maior risco de exposição ao mercado de títulos públicos, ficando exposto às oscilações dos juros de curto prazo, tudo em conformidade com os interesses dos investidores do mercado financeiro. Diante disso, o resultado operacional da gestão da dívida federal no exercício de 2018 evidenciou a emissão de R$664.700.000.000,00 (seiscentos e sessenta e quatro bilhões e setecentos milhões de reais) em novos títulos, o resgate de R$687.900.000.000,00 (seiscentos e oitenta e sete bilhões e novecentos milhões de reais) e R$342.700.000.000,00 (trezentos e quarenta e dois bilhões e setecentos milhões de reais) a título de apropriação de juros. Conforme tabela abaixo (BRASIL, 2019, p. 21).

Indicadores	Estoque		Variação (a-b+c)	Fatores de Variação			
	2017	2018		Emissões (a)	Resgates (b)	Emissão Líquida (a-b)	Juros Apropriados (c)
DPF	3.559,3	3.877,1	317,8	664,7	687,9	-24,9	342,7
DPMFi	3.435,5	3.728,9	293,4	656,9	679,0*	-22,1	315,5
DPFe	123,8	148,2	24,4	7,8	10,6	-2,8	27,2

** Inclui operação de transferência de carteira entre mercado e Bacen no valor de R$ 1.732,8 milhões, conforme explicitado na tabela 2.9 do anexo RMD.*
Fonte: Tesouro Nacional

E relativamente às perspectivas de gestão futura do endividamento público federal, o RAD – Relatório Anual da Dívida expõe o fato do Tesouro Nacional apoiar a criação do mercado de *Exchange Trade Funds* (ETF), referenciados em índices de mercado, com objetivo de fortalecimento do mercado de capitais brasileiro, em alinhamento ao projeto *Issuer-Driven ETF* (I-D ETF), implementado em conjunto com o Banco Mundial desde 2013, mercado que será gerenciado por uma instituição financeira privada – *Itaú Asset Manegement*, a partir de seleção realizada em conformidade com o art. 3-A, da Lei nº 10.179/2001, dispositivo incluído pela Lei nº 13.043/2014, representando a efetivação legalizada da gestão do sistema da dívida pelo poder econômico privado.

Mas conforme visto no início do presente capítulo, o esquema por meio do qual o poder econômico privado se beneficia do orçamento público por diversificados expedientes financeiros, notadamente por meio do sistema de endividamento do Estado, não é privilégio do Brasil, configurando uma lógica atual do capitalismo financeiro global, denunciado por diversos autores, sobretudo pelo português Antônio José de Avelãs Nunes (2012), com leitura diversificada da mesma realidade e sob perspectivas teóricas variadas, acabando por denunciar uma tendência mundial dessa estrutura de poder geradora de níveis de concentração econômica alarmantes e bloqueadora do desenvolvimento das nações, além de contribuir para as desigualdades social e regional sem precedentes na atualidade, inviabilizando a existência do próprio sistema capitalista de produção, pois a riqueza circulante atualmente no mundo não corresponde ao que efetivamente está sendo produzido, conforme será explorado no próximo item do presente trabalho.

4.4 O endividamento brasileiro no contexto da financeirização do capitalismo

A década de 1970 é considerada um marco na história do pensamento econômico mundial, registrando o triunfo de uma política qualificada como conservadora, notabilizada por nomes como Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos[76],

---

[76] *"O programa político de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, imitado por um grande número de governos e continuado pelas grandes organizações internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, apresenta-se primeiro como um conjunto de respostas a uma situação que se considerava 'ingerível'. Essa dimensão propriamente reativa é patente no relatório da Comissão Trilateral, intitulado* The Crises of Democracy*, um documento-chave que mostra a consciência da 'ingovernabilidade' das democracias compartilhada por muitos dos dirigentes dos países capitalistas Os especialistas convidados a formular seu diagnóstico em 1975 constataram que os governantes eram incapazes de governar em razão do excessivo envolvimento dos governados na vida política e social. [...] queixavam-se do 'excesso de democracia' que surgiu nos anos 1960, isto é, em sua opinião, do*

simbolizando o rompimento da ortodoxia econômica fundada nas lições macroeconômicas de John Maynard Keynes, representada pela tentativa de construção do Estado do bem-estar e da social democracia. A mudança da política monetária estadunidense chegou a ser denominada de "golpe de 1979", levando à "restauração da dominação da finança, revelando um movimento de natureza política" (BIN, 2017, p. 39). Segundo ensinamentos de Avelãs Nunes (2012):

> A *reaganomics* nos EUA e o *tatcherismo* no Reino Unido marcam, a partir de 1979, o início deste novo clico, em que a ideologia neoliberal se confirmou como ideologia dominante, a ideologia das classes dominantes (mais especificamente, a ideologia do setor dominante das classes dominantes: o setor financeiro). (NUNES, 2012, p. 35) (destaques do autor)

Na realidade não se tratou de mera alteração na política econômica, pois a estratégia foi de mudar radicalmente o *modus operandi* do poder governamental, revelando "uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190). Esta orquestrada ação foi considerada a grande virada capaz de implementar a alteração da lógica normativa da sociedade, apropriada para reorientar políticas e comportamentos de forma duradoura. Não se trata da defesa da redução da intervenção estatal e o mero retorno do mercado, mas de uma reordenação de sua atuação sob novas perspectivas e com novos objetivos, tornando a economia liberalizada mediante o fortalecimento do Estado. "Na realidade, a instauração da norma mundial da concorrência ocorreu pela *conexão* de um projeto político a uma dinâmica endógena, a um só tempo tecnológica, comercial e produtiva" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 194) (destaques dos autores), denominado dentro do Direito Econômico de neoliberalismo de regulação (SOUZA, 2017) ou neoliberalismo de austeridade (NUNES, 2012).

A paulatina construção de uma nova ordem econômica liberal de âmbito global produziu a transformação do próprio sistema capitalista de produção, mediante sua financeirização, sendo cooptado pelos agentes econômicos atuantes no sistema financeiro global, por meio de uma criativa produção de novos produtos de investimentos no mercado de capitais, cunhando uma nova "ecologia de riqueza de papel" (VAROUFAKIS, 2016, p. 38) criadora de valores monetários metafísicos e produtora de substanciosos índices de crescimento econômico, engenhosa dinâmica ainda vigente atualmente, apesar de ter sido abalada pelo colapso do mercado de capitais americano em 2008. De acordo com Antônio José Avelãs Nunes (2012):

---

aumento das reivindicações igualitárias e do desejo de participação política ativa das classes mais pobres e mais marginalizadas." (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 194)

> O capital financeiro descobriu um *modo autônomo de obter lucros*, à margem (e à custa) do setor produtivo. Para tanto, as 'metas' atribuídas pelos donos do capital aos gestores profissionais das sociedades cotadas em bolsa passaram a traduzir-se na garantia de elevados rendimentos financeiros a curto prazo e na distribuição pelos acionistas-investidores do máximo lucro em cada exercício. Este é um caminho que privilegia a *ótica do curto prazo* e desvaloriza a *ótica de médio e longo prazos*, uma lógica que pode ajudar a compreender o fenômeno de *desindustrialização* que vem registrando, perigosamente, nos EUA e na Europa. Talvez seja esta a forma de "enriquecer a dormir", a que, há uns anos atrás, se referia François Miterrand. (NUNES, 2012, p. 41)

Yanis Varoufakis foi o ministro da fazenda na Grécia no período da crise econômica global. A crise provocou consequências catastróficas à econômica grega, vendo-se insolvente e dependente do socorro por parte dos organismos internacionais, sobretudo da União Europeia. Mas, atendendo os axiomas econômicos prevalentes na época atual, a ajuda veio condicionada a aplicação da cartilha neoliberal, com severas imposições de austeridade fiscal, para a "sustentabilidade" do sistema da dívida pública suportada pela nação grega. Após esse conturbado período, Varoufakis, político e pensador grego, produziu uma obra intitulada O Minotauro Global (2016), onde apresenta leitura das causas e consequências da crise, descrevendo o processo de financeirização do capitalismo antecedente e causa do colapso econômico global do início desse século. No prefácio do livro há interessante exposição das ideias do grego, apresentando

> A tese principal de Varoufakis é que o capitalismo não pode funcionar de forma minimamente estável se não dispuser de um Mecanismo Geral de Reciclagem de Excedentes (*Global Surplus Recycling Mechanism*) – mgre. Partindo da constatação, bastante razoável, de que em qualquer sistema econômico há sempre unidades propensas a gerar excedentes, enquanto outras têm maior tendência a reportar déficits, ele argumenta que, para dar conta desses desequilíbrios comerciais crônicos, o sistema precisa dispor de algum mecanismo capaz de reciclar (leia-se, aplicar de forma lucrativa) os excedentes "das áreas urbanas para as rurais, das mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas". (VAROUFAKIS, 2016, p. 21)

A transformação do sistema produtivo a partir do último quarto do século passado foi explicada por meio da metáfora do Minotauro, tentando compreender o complexo sistema econômico mundial amparado no déficit público norte-americano, estabelecido por meio da "reversão do fluxo comercial e dos excedentes de capital entre os Estados Unidos e o resto do mundo" (AVAROUFAKIS, 2016, p. 13), dando origem a financeirização do capitalismo, representado pelo movimento assimétrico entre o crescimento das riquezas financeira e real no mundo, reforçando o domínio norte-americano na economia internacional.

A financeirização do capitalismo provocou importante transformação nas relações econômicas e socias, pois o mercado financeiro passou a atuar como agente disciplinante de

todos os atores da empresa, diante da necessidade de garantia de resultados satisfatórios para os acionistas, passando a ser avaliados e a prestar contas submetendo-se ao princípio *accoutability*[77] pré-estabelecido pelas práticas corporativas aprovadas nas assembleias de acionistas. Segundo Daniel Bin (2017, p. 31) "estamos em um momento da história em que a lógica financeira se impõe não apenas sobre a economia, mas sobre a vida social em geral".

E a financeirização do capitalismo decorre de uma série de fatores econômicos, políticos, sociais, ideológicos, culturais, permitindo o atendimento de interesses de um seleto grupo de indivíduos integrantes do universo corporativo global, viabilizado pela alteração das estruturas jurídicas do Estado. Não se trata de um movimento natural, conforme a crença utópica liberal, pois as relações econômicas e financeiras existentes na atualidade dependem, como sempre dependeram, de uma ordem estabelecida politicamente pelo Direito.

> A hipertrofia financeira é antes o efeito historicamente identificável de políticas que estimularam a concorrência entre os atores nacionais e mundiais das finanças. Acreditar que os mercados financeiros escaparam um belo dia da influência política é puro e simples conto da carochinha. Foram os Estados e as organizações econômicas mundiais, em estreita conivência com os atores privados, que criaram as regras favoráveis a esse rápido crescimento das finanças de mercado. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 28)

O presente estudo apresenta a hipótese do sistema de endividamento público brasileiro ter sido desenvolvido dentro dessas novas perspectivas de um sistema produtivo capitalista financeirizado, a partir de objetivos ocultos não expressos na legislação e nos documentos oficiais produzidos pelos agentes públicos responsáveis por sua gestão, por meio de um conjunto de fatores definidos por Michel Foucault como governamentalidade, dirigindo indiretamente as ações sociais.

4.4.1 O Sistema da Dívida Pública como governamentalidade neoliberal atual

Michel Foucault tenta compreender as condições histórico-filosóficas de existência das ciências sociais, introduzindo a ideia da genealogia do poder explicando os saberes sobre o homem como elementos de natureza política, como peças de relações de poder. Para Foucault a genealogia do poder nas sociedades modernas se difunde no corpo social por meio de instituições, da difusão de uma narrativa apresentada como verdade, além de práticas políticas

[77] Ideia de responsabilidade a partir dos parâmetros de boa governança em conformidade com os interesses corporativos.

e econômicas, representados por uma rede de poderes moleculares, não havendo identidade plena entre poder e aparelho de Estado.

O francês amplia a ideia de poder em uma perspectiva não apenas de mecanismo repressivo, mas especialmente como forma de normalização de condutas, disciplinamento social, representando um dispositivo político que produz o poder e ao mesmo tempo é intensificado por ele, chamando a atenção para a "eficácia das ofensivas dispersas e descontínuas" (FOUCAULT, 2014, p. 264).

Foucault desenvolve a noção pela qual denuncia uma intensificação de críticas das coisas pelos indivíduos em geral, indicando uma espécie de produção teórica autônoma, não centralizada, estabelecendo sua validade dentro da concordância do senso comum, como uma insurreição dos saberes dominados, ou seja, "as genealogias não são, portanto, retornos positivistas a uma forma de ciência mais atenta ou mais exata, mas anticiência" (FOUCAULT, 2014, p. 268). Em alguma medida a afirmativa soa como um paradoxo pois, como exercer a dominação diante de um cenário social cujas opiniões são forjadas por críticas locais fragmentadas e dispersas na sociedade?

Para Foucault a resposta está no fato do poder ser essencialmente repressivo, para ele "o poder é o que reprime a natureza, os indivíduos, os instintos, uma classe" (FOUCAULT, 2014, p. 274), influenciando e movendo, inclusive, as opiniões críticas elaboradas de forma supostamente autônomas. Nesse sentido, Foucault defende a existência de dois esquemas de exercício de poder, "o esquema contrato-opressão, que é jurídico, e o esquema dominação-repressão ou guerra-repressão" (FOUCAULT, 2014, p. 277), este último representando o modelo existente até o século XVIII. Para ele, a política seria a guerra prolongada por outros meios, tendo por base uma força estabelecida, instrumentalizada pelo sistema jurídico.

A partir de diferentes abordagens teóricas, as relações de poder sempre foram objeto de análise ao longo da história. Até a Idade Média os tratados relativos ao poder se compunham como verdadeiros conselhos ao príncipe, perspectiva alterada a partir do século XVI até o século XVIII, onde os conselhos foram substituídos como teorias relativas a arte de governar, tendo como expressão importante desse período O Príncipe de Maquiavel, até chegar aos dias atuais onde a explicação é desenvolvida pela ciência política, baseada na análise do governo, da população e da economia política, sendo denominado por Foucault por governamentalidade.

> O que pretendo fazer nos próximos anos é uma história da *governamentalidade*. E com essa palavra que dizer três coisas:
> 1) O conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análise e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de

> poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.
> 2) a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.
> 3) o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado. (FOUCAULT, 2014, p. 429)

O Estado nada mais é do que uma realidade abstrata e supervalorizada, sendo necessária, antes do estudo de sua mera estrutura orgânica, a análise comprometida com sua dinâmica de atuação, ou seja, a compreensão da governamentalização do Estado, pois são as táticas de governo que permitem a identificação de suas funções, definindo os limites do público e do privado.

E a partir da noção foucaultiana de govenamentalidade pode-se identificar alguns fatores fundamentadores do sistema da dívida pública brasileira, de ordem moral, política, social e econômica, explicativos da estrutura do endividamento público apresentado anteriormente, denotando sua adesão à racionalidade neoliberal reguladora e de austeridade.

Segundo Pierre Dardot e Christian Laval (2016) o neoliberalismo atual foi capaz de reestruturar a lógica normativa das instituições e da ação individual, superando o mero embate ideológico por meio da valorização da concorrência como forma geral da sociedade, privilegiando uma dimensão agonística de competição e rivalidade, sendo possível por meio da superação do *homo œconomicus* a partir do desenvolvimento da subjetividade do chamado homem empresarial, dimensão antropológica do homem-empresa de si mesmo, passando a controlar a subjetividade humana[78], trabalho político e ético de privatização da conduta, fazendo com que o indivíduo acredite na sua condição como resultado exclusivo de suas escolhas individuais.

A partir do processo subjetivo de transformação moral do indivíduo da virada do século XX para o século XXI, a própria noção de mercado passa a ser concebida sob perspectiva diversa, não mais como coordenação estática entre os sujeitos, mas por uma realidade cambiante onde sujeitos e coisas evoluem e transformam-se reciprocamente, mediante uma dinâmica própria, prosseguindo por um movimento perpétuo e autopropulsivo.

> O que se destacou menos foi o caráter *disciplinar* dessa nova política, que dá ao governo um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais,

[78] *"Esse controle da subjetividade somente é operado de maneira eficaz dentro de um contexto de mercado de trabalho flexível, em que a ameaça de desemprego está no horizonte de todo assalariado. [...] os assalariados interiorizam a necessidade vital para eles de melhorar continuamente sua 'empregabilidade'".* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 229)

> atribuindo-lhe a função oficial de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio oficioso com grandes oligopólios e, talvez mais ainda, confere-lhe objetivo de criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191) (destaque dos autores)

Pierre Dardot e Christian Laval ainda complementam afirmando que a dimensão estratégica das políticas neoliberais recentes, de formação de uma nova racionalidade global, por meio de discursos, práticas, dispositivos de poder, regras de funcionamento econômico e alteração das relações sociais, foram ignoradas pela crítica antiliberal. Mas mencionada estratégia não representa um complô de um determinado grupo de pessoas, mas foi fruto de certas condições e da luta contra o welfarismo, sendo construída ao longo do conflito de interesses econômicos e políticos, reunindo forças até então dispersas, numa perspectiva foucaultiana de estratégia sem estrategista.

Nesse sentido, a ciência econômica, nascida das experiências e teorias da economia política, conforme ensinamento de Adam Smith, David Ricardo ou mesmo de Karl Marx, foi reduzida a mera ciência da escolha em situação de concorrência, corroborando a produção do indivíduo como empresário de si mesmo nesta nova perspectiva de mercado, emparedado pela racionalidade binária da democracia do consumidor versus ditadura do Estado, conforme defendem Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, já citados anteriormente.

Diante do desenvolvimento das novas concepções subjetivas do homem e das instituições, o Estado deixa de ser analisado a partir de seus fundamentos e objetivos constitucionais e passa a ser concebido pela sua funcionalidade, como garantidor da máquina econômica, baseado num argumento mais funcional do que ético, com conhecimento produzido de maneira estruturalmente dispersa.

Em termos de política econômica, o neoliberalismo forjou uma forma de intervencionismo especial, por meio da teoria monetária fundada pelo economista e professor americano Milton Friedman (1982), onde a luta contra a inflação se torna prioritária. No monetarismo a lógica financeira encontra-se em primeiro plano na formação de políticas, não somente econômicas, mas também de bem-estar. Milton Friedman (1982) defendia a necessidade de implantação de coerções de mercado para que os indivíduos a ele se adaptem a ele, abandonando os tradicionais instrumentos de política monetária, como alocação de despesas públicas ativas, política de renda, controle de preço e câmbio, inibindo o princípio da solidariedade às vítimas dos riscos econômicos.

O já citado Consenso de Washington estabeleceu um conjunto de recomendações a serem seguidas pelas nações para obtenção de empréstimos e auxílios, exigindo uma nova

política monetarista para o atendimento da disciplina orçamentária e do controle inflacionário, a privatização de empresas estatais e a liberalização da economia, evidenciando a nova ordem neoliberal reguladora, definindo a concorrência como regra universal de governo e nova racionalidade governamental. A partir da década de 1990 os grandes organismos financeiros internacionais (FMI – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Gatt – *General Agreement on Tariffs and Trade*), juntamente com blocos internacionais (G7, G20, Clube de Paris, etc.) também apresentam-se como principais vetores de imposição da ordem política e econômica neoliberal reguladora, numa verdadeira governança global sem governo mundial. Analisando, por exemplo, a influência exercida na economia europeia

> [...] No interior de um sistema europeu baseado na concorrência e numa moeda única, a pressão especulativa dos investidores privados sobre o mercado da dívida pública e a pressão das agências de classificação de risco, sem falar da impossibilidade de desvalorização da moeda, são todos aspectos de uma mesma lógica disciplinadora com uma temível eficácia para rebaixar os salários e diminuir a proteção social.
> É incompreensível a obstinação, ou mesmo o fanatismo, com que os especialistas dos governos, da União Europeia e do FMI perseguem essa tal política de "austeridade", se não levarmos em conta que eles estão presos a um quadro normativo, tanto europeu como mundial, composto de regras de direito públicas e privadas e "consensos" com valor de compromisso para o futuro que eles próprios construíram ativamente durante décadas. Não podendo e não querendo romper com esse quadro, são empurrados para adaptar-se cada vez mais aos efeitos de sua própria política anterior. Nesse sentido, os planos de austeridade que diminuem a renda da grande massa da população são inseparáveis da vontade de gerir economias e as sociedades como empresas "lançadas na competição mundial". (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 29)

E conforme apresentado no item 4.3.2 acima, há uma explícita adesão do Estado brasileiro a esta atividade funcional de atendimento dos interesses dos agentes do mercado, propiciando o crescimento do capitalismo financeiro, na medida em que toda a narrativa oficial dos gestores do sistema da dívida pública federal é construída no sentido de fortalecimento do mercado de títulos públicos, o que denota a intervenção econômica do Estado (SOUZA, 2017) em benefício dos investidores rentistas, contradição explícita com os jargões ideológicos proferidos pelos defensores do "liberalismo". Segundo os franceses Dardort e Laval (2016, p. 158) "[...] o liberalismo 'renovado', longe de condenar por princípio a intervenção do Estado como tal, teve a originalidade de substituir a alternativa da 'intervenção ou não intervenção' pela questão sobre *qual deve ser a natureza* de suas intervenções" (destaque dos autores).

Teoricamente há a defesa da superioridade da concorrência entre os atores financeiros na administração do crédito e no financiamento da dívida pública. Ao definir como objetivo principal a necessidade da criação, desenvolvimento e fortalecimento de um mercado financeiro de títulos públicos, comprometendo substancialmente o orçamento da União, conforme

apresentação dos dados oficiais supra, a gestão do sistema da dívida pública federal termina por instituir uma política econômica voltada para o atendimento dos interesses dos credores privados, sobretudo das instituições financeiras, importando em intervenção estatal guardiã do direito privado, pois a lógica do ordenamento jurídico regulamentador do mercado de títulos públicos está cada vez mais submetida às regras privadas do mercado de capitais.

Em grande medida pode-se defender a hipótese da política econômica ser conduzida para o fortalecimento do mercado de capitais pelo fato dos agentes públicos responsáveis pela gestão do sistema da dívida pública, ou seja, o atual Ministro da Economia, o Secretário da Fazenda, o Presidente do Banco Central e demais diretores, mantendo a tradição dos governos após a redemocratização em 1988, são originários das grandes corporações financeiras brasileiras e internacionais. Além disso, nas reuniões do Conselho Monetário Nacional, órgão responsável pela definição das estratégias da política nacional, quando há encontros efetivos, por vezes tomam acento à mesa de deliberação os CEO's (*Chief Executive Officer*) e diretores das maiores instituições financeiras nacionais, com o objetivo de influenciar as decisões a serem tomadas, permitindo o domínio das atividades governamentais. Abaixo o extrato de uma ata da 1.114ª sessão do Conselho Monetário Nacional, exemplificando o ato meramente formal e homologatório de decisões pré-definidas, sem qualquer possibilidade de debate dialógico e democrático:

EXTRATO DE ATA DA 1.114ª SESSÃO REALIZADA EM 28 DE MARÇO DE 2018

Às dez horas do dia vinte e oito de março de dois mil e dezoito, por teleconferência utilizando recursos da internet, teve início a milésima centésima décima quarta sessão, do Conselho Monetário Nacional, sob a presidência do Ministro da Fazenda, Sr. Henrique de Campos Meirelles, e com a presença dos Srs. Dyogo Henrique de Oliveira, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e Ilan Goldfajn, Presidente do Banco Central do Brasil.

Assuntos apreciados:

Voto 29/2018-CMN - Dispõe sobre ajustes nas normas do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) e dos financiamentos com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). Decisão: aprovado.

Voto 30/2018-CMN - Assuntos de Regulação - Propõe a edição de ato normativo alterando a Resolução nº 4.598, de 29 de agosto de 2017, que dispõe sobre a emissão de Letra Imobiliária Garantida (LIG). Decisão: aprovado.

Voto 31/2018-CMN - Assuntos de Regulação - Agenda BC+, pilar SFN Mais Eficiente - Propõe a edição de ato normativo que dispõe sobre o recebimento de boleto de pagamento com a utilização de recursos em espécie. Decisão: aprovado.

Voto 32/2018-CMN - Assuntos de Regulação - Agenda BC+, SFN Mais Eficiente - Propõe a edição de ato normativo dispondo sobre a prestação de serviços por parte de instituições financeiras a instituições de pagamento e a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Decisão: aprovado.

Voto 33/2018-CMN - Assuntos de Política Econômica - Encaminha a Programação Monetária para o 2º trimestre e para o ano de 2018. Decisão: aprovado.

Voto 34/2018-CMN - Assuntos de Política Monetária, assuntos de Regulação e assuntos de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução - Agenda BC+ - Crédito mais Barato - Propõe a edição de Resolução dispondo sobre o encaixe dos recursos captados em depósitos de poupança rural e em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Decisão: aprovado.

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão.

O discurso ortodoxo da gestão desenvolvido sobretudo na academia tornou-se sinônimo de modernidade, sob a roupagem de "Estado gerencial" ou do "Estado eficaz" (gerencialismo), tornando-se nova forma de governo, sendo difundido para a sociedade em geral, especialmente pelos intelectuais midiáticos, por meio de verdadeira violência simbólica (SOUZA, 2015), normalmente apresentados como especialistas, formando o consentimento necessário para o

desenvolvimento da ordem neoliberal atual. Nesse sentido, as políticas neoliberais tornaram-se imperativos técnicos de gestão, com a sociedade exigindo a "racionalização" e a eficiência na adoção das políticas públicas, a partir das premissas já incorporadas no imaginário coletivo. Mas segundo Antônio José de Avelãs Nunes

> Ao menos para estados mais fracos, é, verdadeiramente, a *privatização do estado*, colocando os estados nacionais na mesma situação de qualquer particular: quando precisam de dinheiro, vão aos mercados e estes é que decidem se concedem crédito ou não (e em que condições), decidindo, em último termo, o que convém ou não convém ao país, apensar de não terem nenhum mandato democrático para o exercício dessa função de gestores da *res pública*. (NUNES, 2012, p. 95) (destaques do autor)

Assim sendo, toda essa ordem de coisas possui vinculação direta com os interesses do mercado financeiro. A composição da regulação do mercado financeiro, estrutura de competências funcionais dos órgãos estatais responsáveis pela gestão do crédito público e até mesmo de entidades privadas que dela participam, além da narrativa de defesa do fortalecimento do mercado de capitais por meio do endividamento público federal, pode ser identificada pela estratégia denunciada e denominada por Foucault de governamentalidade, posteriormente desenvolvida por Pierre Dardot e Christian Laval (2016) como governamentalidade neoliberal reguladora e de austeridade. E disso emerge o questionamento se mencionada governamentalidade adere ou se distancia da ordem econômica prevista na Constituição de 1988, causando dúvidas acerca de sua legitimidade democrática.

4.4.2 Análise sociológica da Dívida Pública

A financeirização do capitalismo e do orçamento público, principalmente por meio do endividamento do Estado, também tem sido objeto de análise sociológica, tendo em vista as consequências sociais produzidas por meio da política econômica e alocação dos recursos financeiros públicos baseados na retórica neoliberal reguladora do Estado mínimo.

Alfredo Saad Filho e Lecio Morais (2018) defendem, inclusive, um antagonismo entre a governamentalidade neoliberal recente e a democracia, analisando o neoliberalismo como um sistema de acumulação, implementado sob o escudo ideológico da necessidade de melhoramento da eficiência econômica e controle da inflação. Os autores denunciam as tensões entre a lógica inclusiva da democracia e as consequências excludentes da política econômica neoliberal reguladora e de austeridade, corroborando a crise econômica e política sem precedentes que assola o Brasil desde 2013, reduzindo substancialmente a sensação de

representatividade por parte da sociedade, somada a grave crise institucional que tem provocado a "desidratação"[79] da Constituição de 1988.

Segundo Alfredo Saad Filho e Lecio Morais o neoliberalismo criou condições favoráveis para a concentração de riqueza e de poder no Brasil e no mundo, em detrimento de taxas de crescimento decrescentes, redução do PIB e deterioração dos padrões de emprego. Segundo eles

> Entre as consequências sociais do neoliberalismo estão a decomposição da classe trabalhadora e a diluição de sua cultura e de suas formas de solidariedade, o que dificulta a organização social contra as consequências do neoliberalismo. As implicações políticas desses processos incluem uma tendência mundial ao colapso dos sindicatos [...], captura da democracia pelo neoliberalismo e, como consequência, sua atrofia, com o objetivo deliberado de proteger os processos "de mercado" da intervenção política e da responsabilidade social. Em uma democracia neoliberal, a participação popular tende a se limitar à escolha entre nuances de neoliberalismo em um "mercado político" esterilizado, policiado por uma grande imprensa plutocrática e normalmente alinhada com a direita radical. (SAAD FILHO; MORAIS, 2018p. 244)

Daniel Bin (2017) critica a intervenção do Estado na economia brasileira, pois evidencia uma política econômica inadequada, extraindo os recursos e alocando os excedentes na direção socialmente contrária, sendo esta questão tanto econômica quanto política, não podendo passar ao largo do debate democrático, pois a economia tem uma imanente dimensão política, não podendo operar dentro de uma realidade tecnicista própria, tendo em vista "A influência dessa esfera vai além do processo de alocação de recursos, tendo implicações importantes para o contexto social, político e cultural, bem como conexões com instituições como o estado e o sistema legal" (BIN, 2017, p. 23).

Daniel Bin denuncia um caráter de classe na definição da política macroeconômica pelo Estado brasileiro, o que é confirmado pelo tipo de gasto, no favorecimento de classes específicas. O sociólogo demonstra sua hipótese indicando a alteração constitucional que possibilitou a DRU – Desvinculação das Receitas da União, possibilitando a redução das despesas com o sistema da seguridade social e o consequente direcionamento dos recursos para realização de superávits primários; mediante a implementação do sistema de metas para a inflação, correspondendo à ideologia monetarista colocando a inflação no primeiro posto da preocupação econômica, favorecendo os rentistas por meio da política de juros, protegendo as finanças de potencial desvalorização de ativos; além da responsabilidade fiscal, discurso

[79] O termo foi utilizado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Antônio Dias Toffoli, em conferência organizada por uma instituição financeira em São Paulo no dia 12/08/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-12/tofolli-preciso-desidratar-constituicao-destravar-economia> Acesso em 24/08/2019.

normativo simplista, mas com enorme força ideológica. Sob o fundamento da necessidade de uma gestão responsável

> Para a fase de execução do orçamento, a LRF impôs que, se num dado momento, for constatado que o total da receita pode não comportar o cumprimento das metas de resultados fiscais, despesas devem sofrer as limitações necessárias ao alcance do equilíbrio. Dessa limitação, contudo, não podem fazer parte despesas relativas a obrigações constitucionais e legais, aí incluídas – e isso é o mais importante para o meu argumento – aquelas destinadas ao pagamento dos serviços da dívida pública. (BIN, 2017, p. 115)

Analisando especificamente o sistema da dívida pública, Bin considera-a uma relação social da qual decorre um aprofundamento do caráter antidemocrático do Estado capitalista, em virtude do fato das práticas governamentais vigentes causarem a ampliação da desigualdade econômica, denotando uma relação especial entre classes mediada pelo Estado. As relações econômicas financeirizadas racionalizaram a produção sob novas formas de dominação do trabalho, por meio de uma ideologia denominada de governança corporativa viabilizadora da partilha dos ganhos de produtividade entre capital, trabalho e finanças, restaurando o poder de classe (BIN, 2017, p. 33). Nesta perspectiva, o sistema fictício de acumulação financeira cria uma nova modalidade de servidão por meio do endividamento.

Mas o estado de coisas refletido no endividamento do Estado não corresponde exclusivamente aos reflexos das relações sociais internas, tendo em vista a existência de uma estrutura financeira global exercendo pressão sob as economias domésticas, sobretudo dos países periféricos, como é o caso do Brasil, para a geração de excedentes circulando no mercado de capitais, impondo a atuação financeira do Estado de acordo com os interesses do mercado financeiro, evidenciando a atividade estatal como braço político das finanças privadas.

A perspectiva sociológica aprofunda a questão relacionada à condução da política econômica do Estado e os interesses dos diversos estratos sociais. Na tradição marxiana, por exemplo, por meio da qual o Estado é mero instrumento de atendimento dos interesses classistas, a ideia da classe dominada assumir o poder evidencia uma impossibilidade lógica, pois quando isso ocorre imediatamente abandona suas origens passando a fazer parte dos dominantes. Nesse sentido, a intervenção estatal assume então um caráter de classe que encerra-se numa permanente aporia, somente superada por meio da ruptura das estruturas econômicas vigentes, ou seja, por meio da superação dos dogmas da democracia liberal.

De toda forma, é inegável a função distributiva do Estado moderno, na medida em que foi incorporado pela Constituição a necessidade de correção de diversos problemas sociais e econômicos, conforme previsão expressa dos objetivos da República e princípios

constitucionais regentes da ordem econômica. Nesse sentido, há uma dialética envolvendo o Estado na qual o que é extraído de uma classe, sobretudo a economicamente privilegiada, deveria ser direcionado a outra, como um movimento de soma zero, mediada pela atividade estatal. Mas a conjugação de um sistema tributário regressivo somado ao sistema da dívida pública representa exatamente o inverso, tendo em vista o saldo financeiro existente nas relações econômicas entre agentes financeiros e Estado.

No estado da arte do sistema da dívida pública brasileira o Estado tem se demonstrado uma expressão empírica da sua funcionalidade no atendimento de interesses específicos, ou seja, como instrumento nas mãos dos credores capitalistas financeiros, numa aliança prejudicial ao desenvolvimento integral de todas as classes sociais e econômicas brasileiras, tendo em vista o caráter de classe da política econômica.

4.5 A Dívida Pública e as experiências internacionais

Diante das inúmeras questões identificadas acerca do sistema da dívida pública da União, cumpre analisar o cenário internacional e as experiências de endividamento ocorridas em outras nações, na tentativa de identificar divergências e convergências nos diversos sistemas jurídicos existentes, com o intuito de verificação de possíveis ações a serem realizadas para o aperfeiçoamento da política monetária brasileira.

Tal empreendimento é dificultado pelo fato da escassa doutrina jurídica a respeito do endividamento público no Brasil e no exterior, o que pode ser justificado por alguns fatores, como o substancial foco nos estudos acerca da tributação, característica evidenciada com o surgimento do Estado Moderno (Estado Fiscal) a partir do século XVIII, em detrimento de uma visão global da atividade financeira estatal, reduzindo a preocupação dos juristas com a alocação dos recursos por meio dos gastos, sobretudo as despesas de natureza financeira.

Chama a atenção o fato de inexistir em âmbito internacional um conceito jurídico expresso e uniformizado de dívida pública, normalmente apresentada como uma obrigação financeira do Estado, conforme previsão do art. 32 da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados a Respeito da Propriedade Estatal, Arquivos e Dívidas, de 1983. Importante o registro do fato do tratado de Viena sequer ter obtido o número suficiente de ratificações para entrada em vigor. A noção de dívida púbica, destarte, fica fragmentariamente submetida aos ordenamentos internos, dificultando ainda mais a realização de análise comparativa entre os ordenamentos.

Não obstante a constatação no presente trabalho sobre uma padronização relacionada à política econômica de endividamento público para o atendimento dos interesses de agentes financeiros privados, cada nação produz particularmente seu próprio regime jurídico, como expressão de sua "soberania", inexistindo uma regulamentação internacional uniforme, apesar das tentativas dos organismos internacionais. Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional tem tentado a construção de um Mecanismo de Resolução da Dívida Pública (SDRM, *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*), com objetivo, inclusive, de instituição de um sistema de crédito público com a incorporação de regras de direito falimentar como forma de coerção legal para o cumprimento das obrigações pelo Estado, permitindo uma maior garantia aos credores de títulos governamentais, denotando a já mencionada privatização do direito público como lógica normativa do neoliberalismo de regulação e de austeridade.

Conforme relatado no início do presente capítulo, uma das características do endividamento público na atualidade é o fato da dificuldade da distinção das obrigações financeiras púbicas e privadas, pois muitas vezes o Estado contrata entidades privadas para a gestão dos títulos públicos lançados no mercado com o intuito de fomento do mercado de capitais, como ocorrido recentemente no Brasil por meio da negociação com o *Itaú Asset Manegement*, instituição financeira privada contratada para atuação no mercado de *Exchange Trade Funds* (ETF) em nome da Secretaria do Tesouro Nacional.

A similar experiência norte-americana com a *Federal National Mortgage Association* (FNMA), empresa norte-americana controlada pelo governo também conhecida como Fannie Mae, entidade atuante no mercado secundário de hipotecas, afetada pela crise econômica de 2008[80] e socorrida pelo tesouro público, operação custeada pelo contribuinte norte-americano em valores aproximados de US$200.000.000.000,00 (duzentos bilhões de dólares americanos)[81], demonstra a confusão entre o orçamento público e os interesses de investidores privados. Apesar da crise, o endividamento norte-americano permanece vinculado ao mercado de capitais operante em *Wall Street*, fato explicado por Yanis Varoufakis como decorrência da economia dos Estados Unidos ter seus fundamentos econômicos atuais no endividamento, não mais na atividade produtiva e no consumo, ou seja, pautada no processo de financeirização do capitalismo, situação originada desde a ruptura com as premissas estabelecidas no acordo

[80] A crise global é uma crise geral da "governamentalidade neoliberal", isto é, de um modo de governo das economias e das sociedades baseado na generalização do mercado e da concorrência. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 27)

[81] Conforme noticiado pelo Jornal BBC Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080908_analiseeconomiaeua_np.shtml>. Acesso em 25/08/2019.

internacional de *Breton Woods*, com a extinção do padrão ouro e a dolarização da economia internacional.

Seguindo o padrão de combinação do endividamento público com a atuação de entidades privadas, tornou-se comum em diversos Estados a instituição de Sociedades de Propósito Específico – SPE (*special purpose entities* ou *vehicles – SPV*), pessoas jurídicas criadas para a aquisição e o financiamento de ativos e passivos financeiros, atuantes no setor de securitização de ativos, transferência da exposição a riscos e outras garantias financeiras, burlando os limites institucionais de endividamento, na medida em que as operações não são incluídas na legislação orçamentária, importando em falta de transparência e dificuldade de controle. Nesse sentido também

> Há outros casos em que a fronteira da dívida pública e privada é borrada. Após a crise do Sudeste Asiático, em 1997, governos daquela região criaram *agências de reestruturação*, como a *Indonesian Bank Restructuring Agency* (IBRA). A função destas agências, frequentemente entes da administração pública, é vender e reorganizar empresas e outros ativos depreciados do setor privado, o que costuma acontecer em crises bancárias quando se confere cobertura ao sistema financeiro por meio de recursos públicos e garantias governamentais. A dívida do setor privado, nestes casos, é parcial ou totalmente absorvida pelo setor público, que assume a frente da supervisão, reorganização ou alienação de ativos de instituições financeiras em crise. (LOCHAGIN, 2017, p. 33)

Se é possível estabelecer um padrão funcional para o endividamento público nas diversas nações existentes em nosso planeta, está no fato da incorporação da lógica do mercado de capitais no sistema da dívida pública, o que ocorre a partir da articulação entre diversos organismos internacionais e as elites financeiras internacionais e locais, fato já denunciado no presente estudo, representando a governamentalidade neoliberal reguladora e de austeridade.

Outra característica existente nos diversos sistemas de endividamento púbico é a da distinção entre a dívida dos países centrais, com experiências capitalistas mais consolidadas, e a dívida dos países periféricos, considerados de capitalismo tardio[82], pois a composição da dívida se baseia em dois termos: a estabilidade da moeda e a maturidade das estruturas econômicas. Nesse sentido, torna-se mais difícil a construção de um sistema de endividamento favorável ao Estado menos desenvolvido, devido a complexidade de emissão de obrigações com vencimento em longo prazo por meio de moeda local, tornando-o mais suscetível a problemas cambiais e a crises internacionais.

---

[82] A divisão entre países centrais e periféricos representa uma perspectiva econômica estruturalista e foi elaborada nos estudos desenvolvidos pela CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, fundada em 25 de fevereiro de 1948, organização vinculada às Nações Unidas, cujos expoentes são o argentino Raul Prebish e o brasileiro Celso Furtado.

Tomando por base a experiência de nação com grau de desenvolvimento similar ao brasileiro, evidencia-se interessante a análise do caso argentino, nação vizinha ao Brasil que passou por processo semelhante de invasão colonial e desenvolvimento econômico, com a implementação do sistema econômico capitalista tardiamente. Com experiências análogas às do Brasil, a Argentina passou por um período de ditadura civil-militar no último terço do século passado, sendo submetida a sucessivas crises econômicas, justificadas por uma política monetária interna, assim como pela conjuntura internacional.

A Argentina também estruturou por meio de sua legislação financeira e orçamentária um mercado de títulos públicos para o atendimento dos interesses dos credores rentistas, mas sua economia não suportou as variáveis macroeconômicas exigidas pelo mercado (controle da inflação e do câmbio por meio do endividamento), ocasionando a chamada moratória do ano de 2001. Segundo Gabriel Lochagin, para a compreensão da crise decorrente do endividamento argentino

> A crise remonta, primeiramente, à adoção de um *currency board* em 1991. Esta estratégia de política monetária, que consiste na criação de uma *caixa de conversão*, tem como principal característica a garantia de troca, a uma taxa fixa, da moeda local pela moeda estrangeira lastradora. A credibilidade deste regime advém da existência de reservas externas em quantidade igual ou superior ao valor da moeda local em circulação. (LOCHAGIN, 2017, p. 172)

Mencionada política monetária utilizada na Argentina como mecanismo de controle inflacionário e cambial, foi espelhada na experiência britânica nas relações econômicas mantidas com suas colônias no século XIX, por meio da qual o risco de destruição e os custos de transporte da moeda metropolitana a territórios distantes requeriam, como medida de estabilização, taxas fixas de conversão das moedas domésticas, ou seja, como garantia de satisfação dos interesses econômicos da metrópole. O chamado Plano Cavallo (Lei nº 23.928, de 27 de março de 1991 – Lei de Conversibilidade) estabeleceu o câmbio fixo com o intuito de garantir o superávit primário para o pagamento do serviço da dívida, vedou a possibilidade de novas emissões, ocasionando um grave problema fiscal e reduzindo a confiança dos credores, além disso, sucessivas crises externas aumentaram significativamente o custo da dívida, provocando uma alteração na política monetária e fiscal, por meio da adoção da cartilha neoliberal reguladora estabelecida no Consenso de Washington – arrocho monetário e fiscal, desestatização e privatização, liberalização da economia.

> Era esse o quadro da composição da dívida argentina no período aqui considerado. Nota-se que a dívida pública total era marcadamente vulnerável à conjuntura externa após a desvalorização da moeda local: não apenas a dívida externa do setor público

> era suscetível a sua vinculação a uma moeda forte, mas também a dívida doméstica fora em grande parte fixada em dólares como garantia contra a desvalorização do peso. Este tipo de operação era possível como resultado do plano de conversibilidade, que permitia a bancos e a fundos de pensão conceder empréstimos indexados. Se, no início, esta autorização indicava um compromisso das instituições de crédito com a fiabilidade do novo regime cambial, no decorrer do tempo se mostrou uma fonte de instabilidade para o cumprimento dos contratos, quando os dólares não puderam ser pagos. Além disso, o cronograma de maturidade da dívida externa era extremamente concentrado, com dificuldades substantivas de financiamento no curto prazo em um cenário no qual se cumulavam juros cada vez maiores e limitações na capacidade de obter divisas pelas transações comerciais internacionais. (LUCHAGIN, 2017, p. 179)

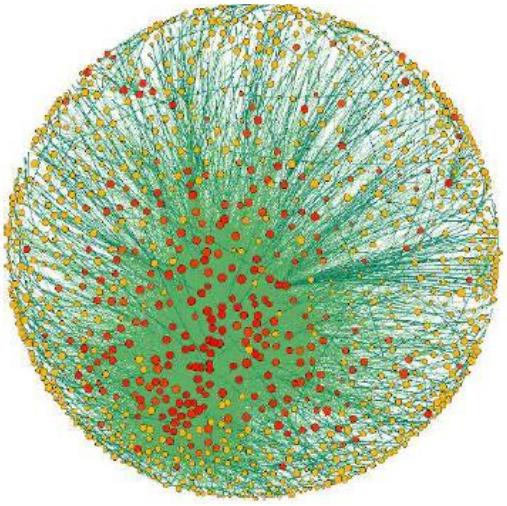
Diante disso, tanto fatores internos quanto fatores externos conduziram à grave crise argentina do início do século, sobretudo a incorporação da lógica normativa neoliberal reguladora, por meio da financeirização do orçamento para a produção de um mercado de capitais com títulos públicos, submetido às variáveis mercadológicas e aos interesses dos credores rentistas, em detrimento de uma política monetária vinculada ao desenvolvimento interno, situação bastante semelhante ao caso brasileiro.

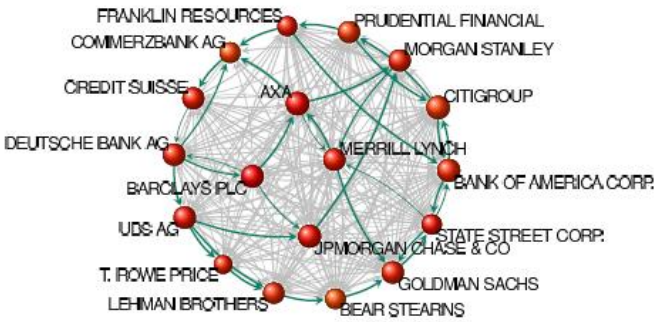
Nas negociações de reestruturação da dívida argentina participaram ativamente o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, O Clube de Paris, além dos bancos comerciais interessados no resgate de seus créditos, num universo extremante complexo, tendo em vista a existência de aos menos 152 (cento e cinquenta e dois) tipos diferentes de títulos públicos na sua composição, até que Buenos Aires realizasse uma oferta unilateral “protocolada em 10 de junho de 2004 na Comissão de Títulos e Câmbios dos Estados Unidos (SEC, da sigla em inglês para *U.S. Securities and Exchange Commission*), órgão do governo norte-americano responsável pela regulação dos valores mobiliários” (LICHAGIN, 2017, p. 182), situação somente consolidada em 2010 após inúmeras rodadas de conversas entre os envolvidos. Por mais uma oportunidade chama a atenção a influência internacional sobre a política monetária argentina, submetendo-a a uma ordem econômica internacional, ou seja, à governamentalidade hegemônica do capitalismo financeiro.

Por meio de um movimento social capitaneado por Maria Lúcia Fattorelli (2013) denominado de Auditoria Cidadã da Dívida Pública, foi elaborado um estudo com a participação de colaboradores de diferentes partes do mundo, destinado a mobilização da população para exigência de maior transparência e participação da sociedade, a fim de buscar a verdade encoberta no sistema da dívida pública que submete boa parte das nações, beneficiando uma rede de controle corporativo global, reduzido a um número pequeno de instituições bancárias controladoras de parte relevante da economia mundial.

Em estudo realizado em 2011, Stefania Vitali, James Glattfelder e Stefano Battiston (2011) promoveram o levantamento dos 43.000 (quarenta e três mil) maiores negócios

realizados no mundo, revelando o fato de apenas 147 (cento e quarenta e sete) instituições possuírem o controle de mais de 40% (quarenta por cento) dos negócios mundiais, sendo 75% (setenta e cinco por cento) das entidades controladoras representadas por instituições financeiras, cujas mais importantes foram representadas nos gráficos abaixo (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011, p. 04):





O estudo apresenta a amplitude do poder econômico privado, representado pelas instituições financeiras, o que foi denominado pelos mencionados acadêmicos de hegemonia financeira, exercida em detrimento do capital produtivo. E segundo a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, estudiosa do assunto, tendo participado das negociações realizadas no Equador e na Grécia

> 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. (FATTORELLI, 2013, p. 16)

O poder financeiro se manifesta de diversas formas, criando um mecanismo mundial de endividamento para absorção de crises econômicas, atuante nos diversos continentes, seja por meio de financiamento de regimes militares, como ocorreu na América Latina; seja por meio da pressão dos agentes de *Wall Street* sobre os órgãos oficiais norte-americanos; através de tecnocratas representantes do sistema bancário na Europa, denominada de *Troika*[83], com a

[83] Expressão utilizada para indicar instituições que exercem poder sobre as decisões financeiras dos países europeus afetados pela crise, composta pela Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu.

renúncia do primeiro-ministro grego e substituição de Berlusconi na Itália; ou ainda pelo financiamento privado de campanhas eleitorais por todo o mundo.

5 PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS PARA A DÍVIDA PÚBLICA

> "[...] a política e o dinheiro eram duas nobrezas reconhecidas, as duas rodas do carro social. Quando a primeira se desconcertava, vinham as revoluções, no fundo tão oficiais como o próprio governo, simples fenômeno, como ele, da empregomania que se ia generalizando; quando era a segunda, vinham as crises comerciais, que se resolviam pela intervenção constante do tesouro."
> Joaquim Nabuco

O estudo das origens e transformações das instituições sociais, como a economia, o mercado, a política, a ocupação dos espaços territoriais, o Estado, o constitucionalismo e as finanças públicas, permite a constatação da impossibilidade de enfrentamento das diversas problemáticas existentes na atualidade sem uma análise interdisciplinar e multidisciplinar, tendo em vista a interrelação das complexas questões envolvendo a dinâmica social.

Diversos fatores existentes na sociedade do século XXI, muitas vezes considerados dogmas irrefutáveis de acordo com a racionalidade atual, como o dever de cumprimento das obrigações jurídicas, a emissão e circulação do dinheiro, a regulamentação do juro[84], entre outros, decorrem desse processo permanente de transformação das relações sociais, consequência das convenções humanas forjadas pela luta incessante da convivência entre as interrelações dos homens entre si e dos povos.

Os dogmas sociais e axiomas econômicos também são fruto dessa transformação da humanidade ao longo de sua existência, com a transmutação da visão de mundo, baseada no pensamento mitológico existente na antiguidade, posteriormente superada pelo pensamento influenciado pela igreja católica durante boa parte da Idade Média (pensamento teológico), e atualmente está lastreada em uma forma de pensamento de base racional, a partir da revolução copernicana da qual decorreu o racionalismo.

O racionalismo humano desenvolveu formas de convivência social e política por meio do Estado, considerado um salto evolutivo e civilizatório, especialmente sob o regime constitucional e democrático, predeterminando a forma legítima e os limites para o exercício do poder dentro da sociedade, além de garantir, ao menos em tese, o acesso de todos os cidadãos

---

[84] Durante o período da Idade Média, por exemplo, enquanto prevaleceu a ética paternalista cristã católica como visão de mundo prevalecente, a usura era considerada pecado, prática proibida nas relações sociais. Naquele tempo vigoravam outras virtudes sociais. Essa noção pode ser observada na obra de William Shakespeare (1564-1616), em O Mercador de Veneza, peça teatral na qual o judeu rico e agiota Shylock é retratado como uma figura marginalizada, sem padrões éticos mínimos e desprovido de qualquer prestígio social.

a partir do jogo eleitoral, além de outros mecanismos participativos de controle da atividade estatal.

Mas a visão de mundo de base racional também não está imune a críticas, sobretudo a partir de categorias científicas dela decorrentes, como é o caso do positivismo científico, crença humana de sua capacidade de explicação objetiva de todos os fenômenos, influente forma de pensamento científico em variadas áreas do conhecimento. Na vertente jurídica dos positivismos[85], por exemplo, há uma dificuldade de concretização dos valores e interesses sociais de forma generalizada e plural, pois nesta perspectiva o direito válido é o produzido pelo Estado e a verdade emerge como certeza cartesiana a partir de uma lógica meramente formal (CRUZ, 2011, p. 183). Em grande medida é esta estrutura organizacional, ou ordem jurídico-formal, que rege as relações da sociedade na atualidade, respeitada a escolha política expressa na Constituição. Sobre críticas ao positivismo:

> Os filósofos de Frankfurt criticaram a concepção de ciência originária do positivismo lógico, postulando a necessidade de uma diferença radical entre a metodologia das ciências naturais e formais como a física e a matemática e a metodologia das ciências humanas e sociais, e questionando a adoção da lógica das ciências naturais como paradigma de cientificidade. A concepção da ciência natural e da técnica, visando ao controle dos processos naturais, levaria ao desenvolvimento de um saber instrumental em que o controle e a dominação – não só de processos naturais, mas também sociais – são os objetivos fundamentais, voltando-se para resultados práticos. As ciências humanas e sociais teriam, ao contrário, um propósito interpretativo visando à compreensão da sociedade e da cultura e tendo um interesse emancipatório, i.e., possibilitando a libertação do homem da dominação técnica e sua realização enquanto ser social. (MARCONDES, 2010, p. 268 e 269)

Como produto da política, o direito muitas vezes reproduz os interesses das classes mais influentes no jogo eleitoral, especialmente na democracia representativa de base liberal, sob o sistema econômico capitalista, como é o caso da brasileira, onde as eleições são primordialmente disputadas pelas pessoas com mais condições de investimento em campanhas, muitas vezes financiadas por grupos econômicos e financeiros, a quem os representantes eleitos terminam por ter de prestar contas no exercício de seus respectivos mandatos. Conforme dados disponibilizados pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, compilado pelo *site* Às Claras, há a descrição dos principais financiadores da campanha eleitoral de 2012 e dos principais partidos financiados, com as respectivas quantias monetárias.

---

[85] Os positivismos jurídico tem sido bastante criticados por diversos autores, proponentes de novos fundamentos para o Direito. Não obstante a importância da discussão e do estudo crítico das diversas manifestações dos positivismos jurídicos, não é pretensão do trabalho participar desse debate.

Nome	CGC	Doações
Itau Unibanco S.A.	60.701.190/0001-04	R$ 10.202.614,25
Construtora OAS S.A.	14.310.577/0001-04	R$ 6.650.000,00
U T C Engenharia S/A	44.023.661/0001-08	R$ 6.608.649,00
Banco BMG SA	61.186.680/0001-74	R$ 4.958.000,00
Coimbra Importacao e Exportacao LTDA	06.151.921/0001-31	R$ 4.323.755,00
Mrv Engenharia e Participacoes SA	08.343.492/0001-20	R$ 2.694.000,00
Suzano Papel e Celulose S.A.	16.404.287/0001-55	R$ 2.586.948,69
Fibria Celulose S/A	60.643.228/0001-21	R$ 2.490.000,00
Cervejaria Petropolis S/A	73.410.326/0001-60	R$ 2.440.000,00
Crbs S/A	56.228.356/0001-31	R$ 2.145.196,00

(Relatório das dez maiores doações para as eleições de 2012[86]).

Nome	CGC	Doações
Construtora Andrade Gutierrez SA	17.262.213/0001-94	R$ 81.165.000,00
Construtora Queiroz Galvao S A	33.412.792/0001-60	R$ 52.135.000,00
Construtora OAS S.A.	14.310.577/0001-04	R$ 38.340.000,00
Construcoes e Comercio Camargo Correa S/A	61.522.512/0001-02	R$ 32.690.000,00
Vale Fertilizantes S.A.	33.931.486/0001-30	R$ 30.470.000,00
Praiamar Industria Comercio & Distribuicao LTDA	00.851.567/0001-71	R$ 20.860.000,00
Jbs S/A	02.916.265/0001-60	R$ 20.240.000,00
Construtora Norberto Odebrecht S A	15.102.288/0001-82	R$ 19.400.000,00
Banco BMG SA	61.186.680/0001-74	R$ 19.050.000,00
Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A	40.450.769/0001-26	R$ 14.932.000,00

(Relatório dos dez maiores doadores para os comitês eleitorais e diretórios dos partidos).

A pesquisa empírica produzida por Daniel Sarmento e Aline Osorio (2015), compilando as informações do TSE relativas às doações para campanhas eleitorais em 2010, bem como identificando distribuição das doações entre os partidos políticos, corroboram a hipótese do sistema eleitoral da democracia representativa brasileira sofrer pressão dos grupos econômicos privados. Interessante o fato de praticamente todos os partidos, de diversificadas bandeiras ideológicas, até mesmo antagônicas, serem indistintamente destinatários das doações empresariais, conforme quadro elaborado pelos citados professores (SARMENTO; OSORIO, 2015, p. 688).

[86] Disponível em: <http://www.asclaras.org.br/@index.php> Acesso em 10/09/19.

Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doado, em R$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
JBS S.A.	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S.A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco BMG S.A.	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S.A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leyroz de Caxias Ind. Com. e Log. Ltda	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

O sistema econômico capitalista do terceiro milênio está cada vez mais submetido a um ambiente de financeirização, por meio de uma lógica normativa própria, influenciando toda a economia mundial pública e privada, além das próprias estruturas sociais, norteando a própria visão de mundo das pessoas, evidenciando-se como ideologia[87] hegemônica. Conforme estudo ora apresentado, mesmo os grupos econômicos produtivos estão sendo controlados pelo capital financeiro (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011, p. 04), assim como os orçamentos públicos tem sido submetidos aos interesses do mercado de capitais por meio de diversos instrumentos de endividamento. Segundo o Prof. Eros Roberto Grau:

> Manifesta-se então um certo *capitalismo assintencial*, que sobrevive graças à crescente transferência dos custos das empresas ao conjunto da coletividade – isto é, à classe trabalhadora – e através da inversão financeira massiva em títulos públicos de crédito. Os custos empresariais, assim, são "bancados" pelo Estado e, nos mais desenvolvidos, o imperialismo os exporta aos de capitalismo mais frágil. Esse movimento cede nos últimos anos do século XX, em decorrência da crise fiscal dos Estados, mas tudo indica que, em movimento pendular, tende a recrudescer. (GRAU, 2012, p. 28)

[87] A respeito da conceituação crítica do termo ideologia: *"A ideologia, forma específica do imaginário social moderno, é a maneira necessária pela qual os agentes sociais representam para si mesmos o aparecer social, econômico e político, de tal sorte que essa aparência (que não podemos simplesmente tomar como sinônimos de ilusão ou falsidade), por ser o modo imediato e abstrato de manifestação do processo histórico, é o ocultamento ou a diminuição do real. Por isso, universalizando o particular pelo apagamento das diferenças e contradições, a ideologia ganha coerência e força porque é um discurso lacunar que não pode ser preenchido."* (CHAUÍ, 1982, p. 2-3)

Trata-se de um movimento global de reinvenção do Estado, evidenciado por alguns fatores comuns, amparados numa narrativa tecnicista econômica, apostando na privatização do setor público, no sucateamento das atividades estatais, criando condições de plena liberdade para circulação dos recursos monetários e a consequente hegemonia do capital financeiro, sem qualquer relação com a economia real (NUNES, 2012, p. 20).

É interessante o fato de como a economia norte-americana passou, inclusive, a beneficiar-se do sistema de endividamento público global. David Graeber chama atenção para o fato:

> [...] o poder imperial americano se baseia em uma dívida que jamais será – nem pode ser – paga. A dívida nacional do país tornou-se uma promessa, feita não apenas ao próprio povo norte-americano, mas também a nações do mundo inteiro – uma promessa que todos sabem que jamais será cumprida.
> Ao mesmo tempo, a política dos Estados Unidos à época insistia que os países dependentes dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos como moeda de reserva se comportassem de maneira oposta: cumprindo políticas monetárias restritivas e pagando escrupulosamente suas dívidas. (GRAEBER, 2016, p. 463)

E a hipótese de David Graeber se confirma com o fato do próprio governo brasileiro estar entre os quatro maiores credores da dívida pública norte-americana[88], estando atrás apenas de China, Japão e Bélgica, recebendo remuneração bastante inferior, na medida em que as taxas de juros praticadas pelo governo norte-americano são bastante inferiores ao juros remuneratórios dos títulos públicos brasileiros.

A partir do estado da arte do sistema da dívida pública federal brasileira acima apresentado, constata-se a financeirização do orçamento público, do expressivo crescimento da dívida pública, especialmente a partir do exercício de 2014, assim como a incorporação da lógica do mercado de capitais à política monetária executada pelos órgãos responsáveis pela gestão do endividamento público.

A atual geração deve assumir o compromisso de garantia de condições materiais mínimas para o atendimento dos interesses das futuras gerações. O exponencial e irresponsável endividamento púbico compromete a existência segura da sociedade civilizada no Brasil e no mundo, justificando a análise crítica e racional de todo o processo. Não é possível a admissão de pródigos comportamentos financeiros completamente divorciados do compromisso intergeracional.

---

[88] Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Resultados/noticia/2015/02/brasil-e-o-4-maior-detentor-de-titulos-publicos-dos-eua.html> Acesso em 05/11/2019.

A observância dos interesses de investidores privados como política monetária prevalente, reflexo da conformação das atividades do Estado com a racionalidade neoliberal reguladora ou de austeridade, tem gerado um exponencial crescimento do endividamento da União, provocando o desvirtuamento dos fundamentos constitucionais da dívida pública, violando normas constitucionais que fundamentam o orçamento público (notadamente a chamada regra de ouro prevista no art. 167, III, CR), comprometendo a implementação dos objetivos da República (art. 3º, CR) e o atendimento dos fundamentos e princípios regentes da Ordem Constitucional Econômica (art. 170 e incisos, CR).

5.1 Apontamentos críticos acerca do endividamento público federal

Conforme apresentado no capítulo anterior, as relações econômicas por meio de um capitalismo financeirizado têm se tornado cada vez mais hegemônicas no sistema econômico global da atualidade, sendo tal situação denunciada por diversos pensadores contemporâneos de variadas vertentes teóricas. O sistema econômico hegemônico do século XXI tem produzido perversas consequências, sobretudo a de concentração de riqueza nas mãos de um número cada vez mais reduzido de pessoas, conforme denunciado por Thomas Piketty "No cenário mundial atual, a desigualdade é escandalosa, com o milésimo superior da população detendo 20% do patrimônio total; o centésimo superior perto de 50% e o décimo superior entre 80 a 90%. A metade inferior menos de 5%" (PIKETTY, 2014, p. 427). O modo de vida da atualidade decorre de um conjunto de fatores fundantes de uma lógica normativa neoliberal atual, a partir de uma concepção utilitarista do homem, convidando o cidadão a exercer seus juízos exclusivamente sob a ótica do custo-benefício, base ética da sociedade e viabilizadora da manutenção das estruturas que a sustentam, com alteração profunda do sujeito político.

Mas a lógica normativa neoliberal recente vai além do mero utilitarismo defendido por Jeremy Bentham (1748-1832), com a concepção da condição de imanência do homem calculador do mercado e do homem produtivo das organizações industriais, pois atualmente o homem neoliberal é caracterizado pela ética da competição, imerso numa lógica global, como caldo da cultura onde está inserido. Fazendo críticas a ética benthamiana

> Na base desse trabalho, cuja influência será considerável sobre a filosofia anglo-americana, está a tese segundo a qual "Bem" (*good*) não é um substantivo, isto é, o nome de uma "coisa" particular, mas um predicado usado em certos tipos de juízos, os juízos éticos. Esse predicado é, além disso, indefinível, pois o que ele quer dizer, longe de ser misterioso, é ao mesmo tempo simples e único: é impossível enganar-se a esse respeito. É, pois, apoiando-se no "senso comum" (*common sense*) e confiando

> na linguagem usual, corretamente analisada, que Moore consegue dissipar o que ele chama de "sofisma naturalista" (*naturalistic fallacy*), isto é, o raciocínio enganoso pelo qual metafísicos como Bentham ou Mill pensaram poder "explicar o Bem reduzindo-o a outra coisa (ao prazer, por exemplo, ou à utilidade). (DELACAMPAGNE, 1997, p. 39)

Nas relações humanas mercantilizadas sob um regime de contratualização, as ações sociais passam a ser concebidas de maneira individualizada, de acordo com os interesses de cada um, terminando por estabelecer uma ordem eficiente para a propagação do livre mercado e dos atrativos do enriquecimento privado, representando a denominada "estratégia sem estrategista" (FOUCAULT, 2014). E a nova normatividade da sociedade foi sendo inserida na subjetividade das pessoas de diversas maneiras, tendo em vista "os tipos de educação da mente, de controle do corpo, de organização do trabalho, moradia, descanso e lazer que seriam a forma institucional do novo ideal de homem, a um só tempo indivíduo calculador e trabalhador produtivo" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 324), para além da mera relação produtiva, sendo incorporada como uma subjetividade integral, construindo um novo homem, com a utilização de diferentes técnicas, como o *coaching*, programação neurolinguística, desenvolvimento pessoal com auxílio de "gurus", pela ideia de capital humano etc.

> O *management* é um discurso ferrenho que usa palavras de veludo. Sua eficácia deve-se à racionalização lexical, metodológica, relacional, na qual o sujeito é intimidado a entrar. Com esses métodos que afirmam "desenvolver a pessoa", temos de lidar com procedimentos essencialmente gerenciais e produtos plenamente comerciais [...] *toda a subjetividade*, e não apenas o "homem no trabalho", é convocada para esse modo de gestão, mais ainda na medida em que a empresa seleciona e avalia de acordo com critérios cada vez mais "pessoais", físicos, estéticos, relacionais e comportamentais. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 345)

Como expressão da realidade social, o Estado também passou a manifestar-se dentro dessa mesma lógica normativa neoliberal atual, construída por meio do jogo político ao longo do tempo, pressionado pelos interesses sociais conflitantes existentes na sociedade, mas subordinado à hegemonia do poder econômico privado, sobretudo o financeiro, com a tentativa de superação do modelo burocrático weberiano. No ambiente externo, organismos internacionais criados após a Segunda Guerra também corroboram com o fortalecimento da financeirização do sistema capitalista e da transformação das relações estatais nesse contexto, instaurando uma nova prática de governo (*manegement*), conforme orientação da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, entidade internacional fundada em 1961 para implementação do que ela denomina de *Better Polices for Better Lives*[89],

[89] Melhores políticas para melhores vidas. (Tradução livre do autor).

conforme extraído de sua logomarca no sítio eletrônico disponível na internet, sendo o Brasil considerado um importante parceiro, tentando adequar suas práticas de gestão para tomar assento de forma definitiva na organização[90].

A lógica normativa neoliberal recente não pode ser caracterizada pela interpretação equivocada prevalecente até então da "separação tradicional entre a esfera dos interesses privados e a do Estado, como se a primeira pudesse funcionar de forma autônoma e autorregulada" (DADOT; LAVAL, 2017, p. 272), pois é utópica a visão do mercado como um sistema fechado e autorregulado, como puro *laissez-faire.* Na realidade, está-se diante de uma transformação da ação pública, submetendo o Estado ao modelo empresarial, sendo regido por regras de concorrência e exigências de uma ideia de eficiência privada, incorporando as regras de funcionamento de mercado para o setor público, curvando-se às novas condições que contribuiu para instaurar. No modelo pós-weberiano a concorrência aparece como centro da ação pública, o que já vinha sendo defendido por Milton Friedman desde a inauguração da *Chicago Law School*, influente centro de pesquisas do qual tem origem novas teorias econômicas (*Law and Economics*) e de políticas públicas, pensamento transformado atualmente em ortodoxia para a ação estatal.

> O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao "Estado produtor", mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273)

E a formação do consenso social em torno de mencionada transformação da atividade estatal decorre em grande medida do desprezo crescente das pessoas aos agentes e aos serviços públicos, corroborado pela precarização da estrutura dos órgãos e entidades públicas e a baixa remuneração da maioria dos servidores, bem como pela campanha midiática difamatória no combate à gestão burocrática e ao sistema de tributação, considerado pelos libertários como espécie de roubo, em franca desvalorização das instituições representantes da ação pública, reduzindo sobremaneira a solidariedade social.

O conjunto desses fatores justifica a omissão da sociedade relativamente ao questionamento das estruturas de endividamento do Estado, pois o sistema de alocação de recursos públicos por meio de crédito pactuado junto aos rentistas está em conformidade com

---

[90] Informação disponível em: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm> Acesso em 28/08/2019.

a racionalidade atual, servindo de fundamento ético e moral para a legitimação da governamentalidade neoliberal de austeriade.

A própria linguagem política passou a utilizar o vocabulário corporativo, mediante a mudança na concepção e na ação do Estado por meio da norma neoliberal recente representada pelo termo "governança"[91], palavra-chave polissêmica unindo as relações de poder na condução de empresas, do Estado e da própria sociedade em geral, evidenciando um novo poder mundial representado pela autoridade da racionalidade das empresas privadas, consideradas mais eficientes, a partir da noção de homem como empresário de si mesmo, fundamento ético da sociedade atual. O Estado deixa de exercer o seu papel de gestor dos interesses da população, superando a lógica econômica do bem-estar, e passa a intervir quase exclusivamente em benefício do crescimento econômico, concebendo os indivíduos sob o estrito ângulo de sua contribuição e de seu custo diante da competição mundial, num movimento de resgate parcial dos pressupostos éticos do utilitarismo benthamiano. Mencionada cultura é reforçada, ainda, pelos manuais que tratam da atividade da administração pública, defendendo a ideia de

> A **função principal do Estado**-nação no mundo contemporâneo é a de **ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais**, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em **gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público** que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea. (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 267) (grifos e destaques nossos)

Desenvolveu-se, ainda, uma tecnologia de controle por meio de um discurso técnico e científico, dominando ferramentas práticas de observação, investigação e julgamento das melhores escolhas individuais e sociais, sob a maquiagem da "modernização", sendo denominado por Pierre Dardot e Christian Laval de "poder de *expertise*" (2016, p. 314). A alta administração do poder público passou a ser formada por agentes com formação nas *business schools*, como o atual Ministro da Economia – Paulo Roberto Nunes Guedes, festejado pelos agentes econômicos do mercado de capitais pela sua formação na escola de negócios da Universidade de Chicago, provocando uma simbiose cada vez maior entre interesses empresariais, o conhecimento produzido e as políticas estatais, com o consequente

---

[91] *"A própria palavra 'governança' (*gobernantia*) é antiga. No século XIII, designava o fato e a arte de governar. Durante o período de constituição dos Estados-nações, o termo desdobrou-se progressivamente nas ações de* soberania e governo. *Reincorporado à língua francesa pelo presidente senegalês Leopold Sédar Senghor no fim do século XX, recuperou o vigor nos países anglófonos com o sentido de uma modificação das relações entre gerentes e acionistas, até adquirir significado político e alcance normativo quando foi aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização. Nesse momento, tornou-se principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do Sul."* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275) (destaques dos autores)

distanciamento da política econômica das instituições democráticas. Apresentando críticas ao modelo especulativo de capitalismo, John Keynes afirma:

> Especuladores são inofensivos como bolhas em uma corrente regular de empreendimentos. Mas a posição é grave quando o empreendimento se torna uma bolha em um redemoinho de especulação. Quando o desenvolvimento de um país torna-se um subproduto das atividades de um cassino, o trabalho está propenso a ser mal feito. (KEYNES, 1996, p. 154)

O Brasil não ficou imune ao movimento global de financeirização da economia privada e pública. Conforme já mencionado, apesar da recessão econômica suportada pela nação desde 2014, os agentes do sistema bancário obtiveram uma lucratividade recorde, representada por um crescimento acima de 20% (vinte por cento), somente no ano de 2018. Do outro lado, o orçamento público federal tem suportado substanciosos déficits nominais no mesmo período, com o crescimento da Dívida Pública do Governo Geral – DPGG em relação ao PIB – Produto Interno Bruto de 51,7% (cinquenta vírgula sete por cento) em 2013 para 77,8% (setenta e sete vírgula oito por cento) em 2018. Assim, em cinco anos houve um acréscimo do endividamento brasileiro em mais de 50% (cinquenta por cento), sendo 8,9% (oito vírgula nove por cento) (BRASIL, 2019, p. 09) somente no exercício financeiro de 2018.

Pode-se afirmar a existência de uma verdadeira economia da crise no Brasil, beneficiando os credores financeiros do sistema de endividamento público, em detrimento do restante da sociedade, suportando uma política de austeridade constitucionalizada pela Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016, instituindo um novo regime fiscal também conhecida por emenda do teto de gastos públicos, norma constitucional limitadora das despesas primárias, deixando de fora as despesas financeiras, inclusive para o pagamento dos juros da dívida pública, evidenciando explícito prejuízo na manutenção dos serviços públicos e expressiva redução das políticas sociais e econômicas. Analisando criticamente a Emenda Constitucional nº 95/2016, Clark e Noce:

> Ao incluir somente as despesas primárias, no âmbito da limitação de reajuste, a Emenda Constitucional n° 95/2016 opta por restringir os gastos sociais e manter inalteradas as despesas com o serviço da dívida pública, sendo tal rubrica a maior no orçamento e a que mais cresce em relação à receita da União. Direcionamento semelhante já havia sido adotado quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000), em seu artigo 9º, §2º, ao tratar das hipóteses de contingenciamento de gastos, aponta não ser possível tal restrição em relação ao pagamento do serviço da dívida estatal. (CLARK; NOCE, 2017, p. 1.234)

Conforme dados fornecidos pelo relatório oficial produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional, os agentes do sistema financeiro representam mais de 80% (oitenta por cento) dos

credores da dívida pública (BRASIL, 2019, p. 24). Considerando o fato de apenas cinco bancos controlarem mais de 80% (oitenta por cento) do mercado bancário interno[92], sem a necessidade de cálculos econométricos, por mero raciocínio lógico dedutivo resta claro a quem interessa a política de financeirização do orçamento público, por meio do sistema de endividamento, mecanismo de alocação de recursos divorciados da ordem econômica e financeira estabelecida na Constituição de 1988. E diante desse estado de coisas chega-se à conclusão do fato da financeirização do capitalismo e o sistema da dívida pública serem o *modus operandi*, ou seja, o instrumento da captura da riqueza econômica internamente produzida e circulante no orçamento público, na defesa dos interesses dos rentistas.

A racionalidade neoliberal de austeridade possui tamanha extensão na sociedade do século XXI, encobertando os limites entre esfera privada e pública, prejudicando até mesmo os fundamentos da própria democracia liberal, negando, inclusive, os pressupostos defendidos por Adam Smith, como a necessidade de submissão do Poder Executivo ao Poder Legislativo, conferindo certa primazia da lei, desativando o caráter normativo originário do Estado Moderno. Há uma desidratação do direito público em face do direito privado, mediante a conformação da ação pública a critérios econométricos de rentabilidade, sendo o sistema da dívida pública representação clara dessa mentalidade, ou melhor, da governamentalidade neoliberal reguladora, conforme verificado no RAD – Relatório Anual da Dívida anteriormente analisado (BRASIL, 2019).

As mudanças nos paradigmas da atividade estatal, evidenciadas pela implementação da reforma gerencial da ação pública, a concepção consumerista de serviço público, a supervalorização do tema da boa governança, atenta diretamente contra a lógica democrática da cidadania social, provocando a substituição, mediante a retórica neoliberal atual, do homem-cidadão pelo homem-empreendedor/consumidor, denotando o esgotamento da democracia liberal como norma política. Nesse sentido, analisando a crise atual do próprio capitalismo, sobretudo a partir da experiência europeia, Antônio José Avelãs Nunes afirma:

> Está em causa a democracia. Porque os *governos de técnicos* impostos aos povos gregos e italiano, não sendo *juntas militares* (as pessoas que os integram não são militares), são verdadeiras *juntas civis* (Serge Halimi), impostas pelo *Goldman Sachs*, pela *Comissão Trilateral*, pela *troika*, pelos *mercozys*, humilhando os povos da Grécia e Itália. Estes *governos de técnicos*, constituídos à margem das regras do jogo democrático, traduzem a *menoridade da política* e são a *negação da democracia*. (NUNES, 2012, p. 136) (destaques do autor)

[92] Notícia de 2019 disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/05/28/bancos-concentracao-emprestimos.htm> Acesso em 28/05/2019.

Mas a construção de uma nova governamentalidade impõe um enorme desafio à sociedade, exigindo o aprofundamento do debate para o desvelamento de todas as estruturas da dinâmica do endividamento, superando o discurso retórico encobertando os reais interesses envolvidos, além da necessária participação democrática, mediante a implementação de processos ampliados e permanentes de consulta para a alteração do estado de coisas, de acordo com os interesses plurais envolvidos, o que impõe o aperfeiçoamento dos instrumentos democráticos.

O desafio passa pela superação da racionalidade prevalecente hoje, mas "é mais fácil fugir de uma prisão do que sair de uma racionalidade, porque isso significa livrar-se de um sistema de normas instaurado por meio de todo um trabalho de interiorização [...] na medida em que tende a trancar o sujeito na pequena 'jaula de aço' que ele próprio construiu para si". (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 396)

Mas isso dependerá da necessária desconstrução, numa perspectiva derridiana, do sujeito neoliberal atual, com a transformação da cultura atual, o que somente será possível mediante a formação de uma nova forma de subjetivação, alternativa ao modelo do sujeito empresa de si, além da formação de consenso por meio da ação coletiva e democrática, (re)construindo o cidadão, como ocorreu com a mitológica fênix grega.

Tais apontamentos desvelam a dinâmica do sistema de endividamento público federal, evidenciando as bases da governamentalidade neoliberal reguladora a qual está submetida a sociedade e o Estado, por meio de um ordenamento jurídico viabilizador da rolagem da dívida, em franco atendimento dos interesses dos credores rentistas, em descumprimento do princípio democrático e impedindo a materialização integral dos valores inseridos na ordem constitucional econômico, evidenciando sua duvidosa constitucionalidade.

5.2 (I)Legitimidade da Dívida Pública Federal e sua (in)constitucionalidade

Partindo-se da premissa da impossibilidade de qualquer ação humana ser divorciada da economia, entendida como ordem ou regularidade de uma totalidade qualquer de convivência, a organização da sociedade por meio do Estado pressupõe a sua necessária atuação econômica, independentemente da ideologia política, seja numa perspectiva liberal ou intervencionista, a menos que se trate de uma anarquia.

O Estado Moderno se caracteriza por sua vinculação ao Direito, fortalecido pelo movimento do constitucionalismo e, conforme já apresentado anteriormente neste trabalho, institui por meio da Constituição a ordenação das relações econômicas privadas e públicas,

refletindo os valores politicamente definidos em assembleia constituinte, situação efetivamente consagrada em todas as constituições brasileiras vigentes a partir do século XX. A Constituição de 1988 tratou dos aspectos econômicos do Estado na denominada Ordem Econômica e Financeira, prescrita no Título VII (arts. 170 a 192), assim como em diversos outros dispositivos esparsos, evidenciando a noção de Ideologia Constitucionalmente Adotada, desenvolvida pelo saudoso mestre Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2017).

Os autores de Direito Econômico não são unânimes na classificação das formas de atuação e intervenção do Estado na economia, variando as abordagens de acordo com as ideologias incorporadas nas legislações de cada nação, ora considerando atuação como gênero do qual a intervenção é uma mera espécie ou, numa perspectiva estritamente liberal, considerando toda forma de atuação econômica do Estado como intervenção, na medida em que, por essa visão, a atividade econômica deveria ser exclusiva dos indivíduos e toda atividade estatal ensejaria uma externalidade comprometedora da ordem natural do mercado. Contudo, a classificação baseada na premissa liberal é paradoxal, apresentando uma impossibilidade lógica, apartando a atividade administrativa do Estado da gestão dos recursos necessários para sua manutenção, assim como negando o fato da atividade econômico-financeira estatal, mesmo que mínima, ser indispensável para o reconhecimento e proteção das relações econômicas existentes na economia de mercado.

Mas o objeto deste trabalho é restrito à atividade estatal de instituição e gestão do sistema da dívida pública federal. E nesse sentido, torna-se necessária a análise da natureza de mencionada atividade, correspondente a ação ou a intervenção, bem como sua conformidade com a ordem constitucional vigente a partir de 1988.

Relativamente a identificação da natureza da atividade de endividamento público, partiremos da classificação elaborada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza, o qual considera tanto a ação quanto a intervenção do Estado na economia como fatos de natureza política, representado a implementação da política econômica, como “conjunto de atos praticados pelo Poder Público para atingir certos fins” (SOUZA, 2003, p. 318), institucionalizados pelo Direito, devendo ser fixados com base nos objetivos com os quais se compromete, tanto pela atividade legislativa, executiva ou judicial.

A normas constitucionais com conteúdo econômico instituíram a chamada Constituição Econômica, com a incorporação de princípios ideológicos do capitalismo, além de outros valores sociais, nacionalistas, comunitaristas, desenvolvimentistas, conforme ensinamentos do eterno mestre introdutor da disciplina no Brasil, afirmando

> Essa questão é mais ampla e profunda, aliás, do que possa revelar um simples exame de artigos e a técnica de sua introdução nas Constituições. *Chenot*, por isso mesmo, já nos falava a respeito dessa "Constituição Econômica" como fonte de todo o direito intervencionista, ao que acrescentaríamos, corrigindo essa limitação, de todo o Direito Econômico, tomado atualmente em seu âmbito correto e que não se limita à "intervenção", como se entendia àquela época. Tanto que prossegue afirmando que, seja ela escrita ou costumeira, deixe o campo largo às iniciativas individuais ou às governamentais, uma Constituição Econômica existe em todos os Estados. Os "princípios" da ordem econômica transformam-se, pois, em normas jurídicas fundamentais, ou seja, "constituintes", harmonizando-se na definição do regime jurídico-econômico. A "ideologia" constitucionalmente adotada, portanto, define a posição da "intervenção" e, desde que a assimile, passa a funcionar como origem de todo o direito correspondente e da legislação que o corporifica sob a forma de medidas "político-econômicas" legisladas. (SOUZA, 2003, p. 322)

Logo, as normas integrantes da ordem constitucional econômica e financeira viabilizam o rol de direitos fundamentais, ou seja, os fundamentos e princípios que regem a atividade econômica pública e privada no Brasil são submetidos a um conjunto de valores inseridos no texto constitucional, sob pena de invalidade por desconformidade hierárquico-normativa.

O sistema da dívida pública federal integra o conjunto de medidas de política econômica conjuntural da União, juridicizada especificamente pela política monetária, creditícia, fiscal e orçamentária, podendo representar mecanismos de expansão ou de retração do desenvolvimento, ou seja, fornecendo regras de comportamento e padronização de condutas, merecedoras da necessária análise crítica de conformidade com os comandos constitucionais.

Ainda com base nos ensinamentos do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, partindo-se do pressuposto que a Constituição é a lei maior da nação, num ambiente democrático e plural, a incorporação do conteúdo econômico ao seu texto absorve as ideologias de diversas matrizes de pensamento, construindo uma ideologia própria, denominada pelo mestre de Ubá/MG de Ideologia Constitucionalmente Adotada, dando condicionamento jurídico para a prática na vida econômica pública e privada, ou seja, "se trata de estabelecer as bases jurídicas da *práxis* econômica a ser seguida em obediência ao discurso constitucional" (SOUZA, 2002, p. 81). No mesmo sentido:

> Os comandos jurídicos plurais do texto constitucional brasileiro, incluindo a sua Constituição Econômica, possuidor de normas vinculantes de diversas matrizes ideologias políticas que participaram da sua elaboração, constroem uma ideologia constitucionalmente adotada a ser implementada necessariamente na realidade socioeconômica e ambiental nacional, seja pela sociedade (incluindo os agentes privados da economia), seja pelo aparelho estatal. A nossa Constituição Econômica, portanto, não adotou, logicamente, somente o capitalismo como forma de produção, mas apenas o admite como uma delas, e dentro de limites constitucionais - inclusive com o dever/poder estatal de atuar na vida social, econômica e ambiental. Aliás, bem ao contrário do que pregam os defensores da escola da análise econômica do direito, que desvirtuam a aplicação e interpretação do direito. (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 292)

Como já mencionado, a Constituição de 1988 manteve a tradição das demais constituições brasileiras do século XX, instituindo os fundamentos para a atividade econômica pública e privada no território brasileiro, destacando o Título VII composto pela Ordem Econômica e Financeira, dividido em quatro capítulos estabelecendo os princípios gerais da atividade econômica, a política urbana, a política agrária e fundiária, além do sistema financeiro nacional.

O art. 170 da Constituição inaugura o Título VII dispondo como fundamentos da ordem econômica a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, bem como enuncia como fim a ser atingido a necessidade de garantia de existência digna a todos e todas em conformidade com os ditames de justiça social. Em seus incisos, o mesmo artigo estabelece como princípios a soberania nacional, a propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução de desigualdades sociais e regionais, busca do pleno emprego e o necessário tratamento jurídico favorecido a empresas de pequeno porte constituídas de acordo com a legislação brasileira.

Da leitura do texto constitucional ora mencionado extrai-se um conteúdo semântico mínimo de cada expressão empregada pelo legislador constituinte, identificando a constitucionalização de valores ideológicos de diversas correntes distintas, garantindo a satisfação dos interesses sociais, mediante a proteção do trabalhador e a garantia do emprego, a exigência de atendimento da função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a exigência de uma política econômica no sentido de redução da desigualdade social e regional, além do tratamento favorecido ao pequeno empresário. De outro lado, o texto incorpora também valores liberais, estabelecendo a livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica, a garantia da propriedade privada, inclusive como um direito fundamental, e a proteção da livre concorrência. Por fim, estabelece a soberania nacional também como princípio, fortalecido pelo art. 219, com a definição do mercado interno como integrante do patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

O conjunto desses valores constitucionalmente incorporados forma a ideologia própria da Constituição de 1988, afastando-se de uma ideologia econômica pura, configurando um ordenamento plural, devendo todos os valores serem harmonizados para a satisfação dos interesses individuais e coletivos, sendo viabilizado pelo princípio da economicidade, aqui entendido como a busca de uma linha de maior vantagem na implementação da justiça social

(SOUZA, 2017), em conformidade com o fim da Ordem Econômica e Financeira definido na parte final do *caput* do art. 170, CR/88.

Portanto, a legislação brasileira regente da atividade econômica e financeira do Estado, bem como a condução da política econômica e monetária devem estar submetidas aos comandos normativos definidos na Constituição, sob pena de descumprimento do ordenamento e o necessário reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

Todavia, analisando-se de maneira global a política econômica implementada por meio do sistema de endividamento público federal, verifica-se que a mesma tem passado ao largo dos valores constitucionalmente definidos, regentes da ordem econômica e financeira, seja na definição legal das ações ou nas omissões legislativas, seja na execução da política monetária pelos agentes competentes, podendo ser destacados ao menos cinco inconstitucionalidades.

A primeira inconstitucionalidade do sistema da dívida pública federal é a sua falta de correspondência e afastamento do princípio democrático, prescrito já no parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988, na medida em que "a representação democrática é uma autorização outorgada pelo povo a um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela constituição, para agir autonomamente em nome do povo e dos interesses deste" (SOARES, 2011, p. 234).

O regime democrático esposado na Constituição brasileira de 1988, além dos aspectos procedimentais relacionados à participação popular em diversos níveis, pressupõe também o dever de implementação de uma igualdade material, garantindo oportunidade para todos, em um processo permanente de persecução dos valores estabelecidos na ordem econômica. A política empreendida pelos representantes eleitos deve tentar aproximar cada vez mais a realidade social do discurso constitucional, numa expectativa de mudança, refletindo a efetivação de direitos e de cidadania ativa.

Não obstante, o sistema normativo procedimental regulamentador do endividamento estatal evidencia a captura dos instrumentos de poder decisório por um reduzidíssimo grupo de tecnocratas, conforme a identificação da composição e competências do Conselho Monetário Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central, órgãos responsáveis pela condução da dívida federal, escudado por um discurso tecnicista, privatista, subtendido à lógica corporativa, representando a governamentalidade neoliberal, conforme já demonstrado, ao alvedrio de qualquer participação popular.

O sistema da dívida pública federal é gerido por critérios regulatórios representativos de uma discricionariedade técnica incompatível com o regime democrático. A democracia exige o debate, a consulta, a participação popular, situações afastadas pelo argumento técnico

econômico na definição da normatização do sistema, denotando uma verdadeira tecnocracia incompatível com o atual sistema constitucional.

De acordo com as informações oficiais dos órgãos da União, os fundamentos utilizados na execução da política monetária e de crédito consideram variáveis exclusivamente econômicas, numa perspectiva de fortalecimento do mercado de capitais. Todavia, a relação de causalidade apresentada nos argumentos, como, por exemplo, a necessidade de alteração de taxa de juros para o controle inflacionário, não é em momento algum demonstrada, tornando-se mero axioma inquestionável nos pronunciamentos oficiais. E mesmo que os argumentos econométricos fossem compatíveis às verdades científicas das ciências econômicas, ainda assim, diante da ordem constitucional democrática vigente, tais decisões não poderiam ser tomadas baseadas em argumentos exclusivamente técnicos, tendo em vista a natureza política das decisões.

Além do sistema do endividamento ter sido estabelecido por uma lógica normativa excludente da participação popular, a sua gestão evidencia forte transgressão ao aspecto material do princípio democrático, na medida em que a política creditícia é executada para o atendimento de interesses específicos dos agentes do mercado financeiro, aqui representados quase exclusivamente por algumas famílias controladoras dos principais bancos brasileiros dominantes de mais de 80% (oitenta por cento) do mercado de crédito público, conforme já demonstrado por meio da análise realizada no item 4.2.2 sobre o RAD – Relatório Anual da Dívida, documento oficial produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional. Chama a atenção o fato do RAD construir uma narrativa de governança, destacando a necessidade da construção de um eficiente mercado de capitais de títulos públicos, garantindo segurança aos investidores, sem fazer qualquer menção a necessidade de atendimento dos interesses da sociedade em geral, bem como a obtenção de recursos para a satisfação de políticas sociais, persecutórias da efetivação da democracia econômica.

A segunda inconstitucionalidade do sistema da dívida pública federal a ser destacada está na incorporação de uma política monetária e fiscal vinculada a interesses externos, a partir de exigências políticas e econômicas impostas por organismos internacionais, sem qualquer tipo de consulta popular, o que caracteriza um desrespeito ao princípio constitucional da ordem econômica da soberania nacional.

Conforme apresentado no capítulo anterior, a dívida pública brasileira atual é composta basicamente pela dívida mobiliária interna, tendo em vista o saldo positivo das reservas financeiras internacionais do tesouro nacional. Não obstante o endividamento da União ser eminentemente interno, o sistema normativo e de gestão da dívida submete-se às diretrizes

impostas por organismos internacionais, sobretudo ao Fundo Monetário Internacional, ao Banco Mundial, ao Clube de Paria e, mais recentemente, à OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Trata-se da governamentalidade neoliberal atual estabelecendo regras de direito privado, numa lógica corporativa, a ser seguida especialmente pelas nações em desenvolvimento.

A própria alteração da política monetária alterando a composição da dívida federal, sobretudo pela substituição das dívidas contratuais pelos títulos mobiliários, com a criação e fortalecimento do mercado de capitais por meio da intervenção estatal, seguiu cartilha elaborada pelo Consenso de Washington e pelo Plano Brady. Esse modelo de política econômica garante a imprescritibilidade da dívida, tendo em vista a instituição de um sistema de rolagem, onde os títulos vencidos são substituídos por novos com novo termo. Além disso, houve também mudança na política fiscal em regime permanente de austeridade na execução de políticas públicas de caráter social, como garantia da obtenção de superávit nominal primário, além da priorização do controle inflacionário. Todo este conjunto de fatores representa o alinhamento à governamentalidade neoliberal recente exigida pelas mencionadas organizações internacionais, desconsiderando as opções políticas realizadas pelo legislador constituinte originário.

Também compõe esse movimento globalizado de financeirização do orçamento pelo sistema da dívida pública a atuação das chamadas agências de classificação de risco, contribuindo com o discurso dominante de integração de nações rumo ao desenvolvimento monetário e fiscal sustentável, mediante a atribuição de notas para chancelar a credibilidade perante os credores, como ocorrido no Brasil em 2008, quando a empresa *Standard & Poor's* atribuiu grau de investimento, como um atestado de bom comportamento emitido pelos rentistas internacionais, situação alardeada pelo governo da época como uma enorme vitória[93]. A própria Secretaria do Tesouro Nacional expõe em seu sítio eletrônico as notas recebidas pela agências internacionais *Fich*, *Standard & Poor's* e *Moody's*, conforme quadro abaixo[94].

[93] Conforme notícia publicada no Jornal Folha de São Paulo de 01/05/2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0105200802.htm> Acesso em 29/08/2019.
[94] Informações disponíveis em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/historico-da-classificacao-de-risco-da-divida> Acesso em 30/08/2019.

MENU TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE

Histórico da Classificação para a Dívida de Longo Prazo

Última Alteração	Agência	Moeda Estrangeira	Moeda Local	Ação
21-MAI-19	Fitch	BB-	BB-	Manutenção da nota e manutenção da perspectiva estável
07-FEV-19	Standard & Poor's	BB-	BB-	Manutenção da nota e manutenção da perspectiva estável
09-AGO-18	Standard & Poor's	BB-	BB-	Manutenção da nota e manutenção da perspectiva estável
01-AGO-18	Fitch	BB-	BB-	Manutenção da nota e revisão da perspectiva para estável
09-ABR-18	Moody's	Ba2	Ba2	Manutenção da nota e revisão da perspectiva para estável
23-FEV-18	Fitch	BB-	BB-	Rebaixamento da nota e revisão da perspectiva para estável
11-JAN-18	Standard & Poor's	BB-	BB-	Rebaixamento da nota e revisão da perspectiva para estável
10-NOV-17	Fitch	BB	BB	Manutenção da nota e manutenção da perspectiva negativa
26-MAI-17	Moody's	Ba2	Ba2	Manutenção da nota e revisão da perspectiva para negativa
22-MAI-17	Standard & Poor's	BB	BB	Manutenção da nota e manutenção da perspectiva negativa
18-MAI-17	Fitch	BB	BB	Manutenção da nota e manutenção da perspectiva negativa
15-MAR-17	Moody's	Ba2	Ba2	Manutenção da nota e revisão da perspectiva para

Mas além da incorporação da lógica normativa neoliberal reguladora, seguindo diretrizes econômicas a partir de padrões internacionais de governança, há o alinhamento do Tesouro Nacional na execução de política de crédito juntamente com o Banco Mundial, conforme a já mencionada criação do mercado de *Exchange Trade Funds* (ETF), alinhando-se ao projeto *Issuer-Driven ETF* (I-D ETF), cujo mercado ficará a cargo de entidade privada.

E a submissão da política monetária e econômica interna aos desígnios dos interesses internacionais representa flagrante desrespeito à ordem econômica constitucional, ao princípio da soberania nacional (art. 170, I, CR/88), além de descumprir o dispositivo do art. 219, estabelecendo o mercado interno como patrimônio nacional, impondo ao Estado a efetivação de política econômica voltada ao desenvolvimento cultural e sócio-econômico, ao bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país.

A terceira inconstitucionalidade em destaque decorre das consequências provocadas pela política de crédito público estabelecida pela União. O aumento exponencial da dívida pública brasileira a partir de 2014, passando de pouco mais de 50% (cinquenta por cento) do PIB para quase 80% (oitenta por cento) do PIB em 2018, ano em que o endividamento cresceu 8,9% (oito vírgula nove por cento), representa a alocação de despesas púbicas financeiras de acordo com o interesse dos credores rentistas, beneficiários do sistema de endividamento público, provocando diversas consequências fático-econômicas diretas e indiretas.

Defendendo a existência de um sistema da dívida pública, Maria Lúcia Fattorelli (2013, p. 49) denuncia alguns mecanismos geradores de mais endividamento, como o exemplo das conversões sucessivas de dívidas públicas, permitindo a transformação de dívidas ilegítimas

em instrumentos revestidos de legalidade, como ocorreu com a criação do mercado de títulos públicos orientados pela cartilha elaborada no “Plano Brady”. Um segundo mecanismo seria a capitalização de custos e condições onerosas e abusivas de empréstimos, forçando a contratação de novas dívidas para o pagamento de juros e encargos, sem nenhuma contrapartida. Sob a pressão dos organismos internacionais (FMI e Comitê de Bancos), a transformação de dívidas privadas em dívidas públicas é um terceiro exemplo de mecanismo gerador de mais endividamento, mediante a exigência de subscrição pelos bancos centrais para a oferta de crédito a empresas privadas. A submissão dos títulos públicos ao mercado financeiro transformou o orçamento em produto de especulação, possibilitando a manipulação do crédito público pelos agentes privados, caracterizando um quarto mecanismo de crescimento de dívida. E o quinto mecanismo de endividamento pode ser evidenciado pelos salvamentos bancários, por meios de programas governamentais, como o PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, criado em novembro de 1995, resultando na transferência direta de recursos públicos para os bancos.

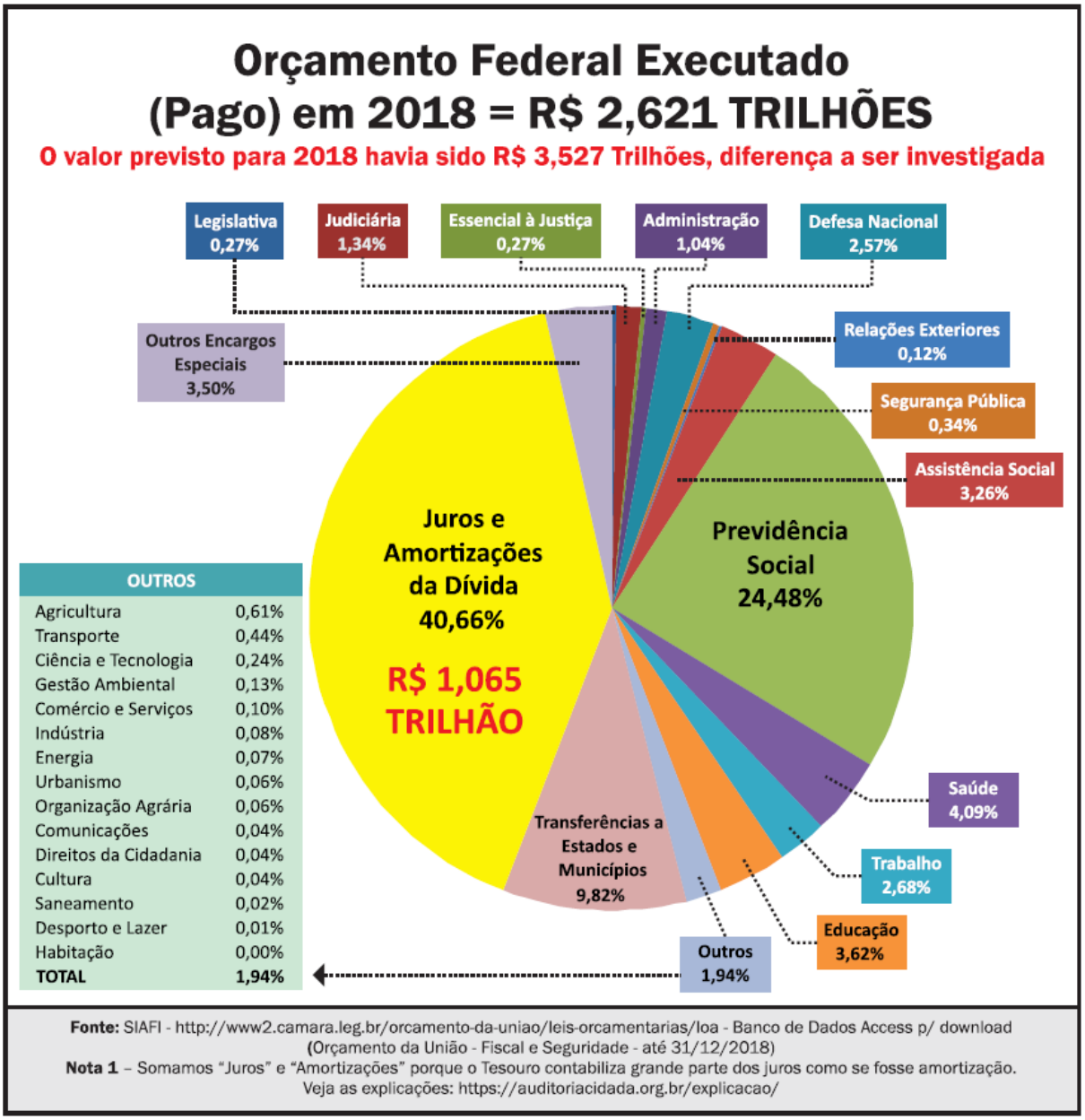
De acordo com a classificação acima apresentada elaborada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2017), o sistema da dívida pública tem materializado uma política econômica intervencionista, setorial e concentracionista, pois boa parte dos recursos públicos tem sido comprometida com mencionado sistema, atendendo aos interesses econômico-financeiros de um pequeno grupo de credores, evidenciando uma distribuição de renda às avessas.

Somada à atual política fiscal, notadamente após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, o sistema do crédito público, como política alocativa e distributiva de riquezas, pode[95] estar relacionado ao aumento da desigualdade e da pobreza no Brasil, assim como prejudicando a atividade econômica produtiva, refletindo na manutenção do elevado índice de desemprego, ou seja, ocasionando diversas consequências econômicas, contrariando a finalidade de justiça econômica expressa no *caput* do art. 170, CR/88, assim como os princípios da ordem econômica da função social da propriedade, redução da desigualdade social e pleno emprego.

O gráfico abaixo apresenta o orçamento da União executado em 2018, conforme levantamento pela Auditoria Cidadão da Dívida, demonstrando o fato do sistema da dívida pública ter comprometido 40,66% (quarenta vírgula sessenta por cento) do orçamento, em

[95] Os dados analisados no presente estudo permitem a dedução lógica das conclusões apresentadas, não podendo ser afirmada como verdade científica, pois dependeria de estudo técnico econômico, com metodologia própria, não sendo este o objeto da presente pesquisa.

prejuízo de políticas sociais importantes como a de saúde (4,09%), educação (3,62%), Segurança Pública (0,34%), Assistência Social (3,26%) e apenas 1,94% para um conjunto de políticas públicas para agricultura, transporte, ciência e tecnologia, indústria, energia, urbanismo, organização agrária, comunicações, direitos de cidadania, cultura, saneamento, desporto e lazer e habitação.



A quarta hipótese de inconstitucionalidade evidencia-se na omissão legislativa relativamente à definição de limitação global ao endividamento da União, descumprindo o comando do art. 52, VI da Constituição da República de 1988. Conforme exposto anteriormente, a Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007, definiu limite para o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro em 60%

(sessenta por cento) da receita corrente líquida, não estabelecendo teto para o endividamento federal por inexistência de norma senatorial.

Por fim, verifica-se o descumprimento do art. 26 do ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, norma que impôs ao Congresso Nacional a realização de auditoria da dívida pública, por analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento, estabelecendo o prazo de um ano para a instauração de comissão mista com esta finalidade, o que não foi concretizado até o presente momento.

A política econômica estatal de endividamento deve estar pautada na ideia de economicidade, assim entendida a linha de maior vantagem social, podendo representar uma intervenção estatal protetora ou social ou, dependendo dos interesses atendidos, evidenciar uma intervenção concentracionista, produtora de desigualdades, como já restou demonstrado nos dados apresentados no tópico da evolução histórica e situação atual da dívida pública brasileira.

5.3 Reivindicação de um sistema de endividamento público sob o paradigma democrático

Já no preâmbulo da Constituição de 1988 é enfatizada a instituição do Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na necessária harmonia social.

Os valores plurais destacados no preâmbulo são corroborados por todo o ordenamento constitucional, notadamente pela Ordem Econômica e Financeira expressa no Título VII, mediante a incorporação de diversificados valores ideológicos, visando harmonizar a pluralidade dos interesses coletivos e individuais existentes na sociedade brasileira, regulando a atividade econômica do Estado e da iniciativa privada. Segundo o Prof. Eros Roberto Grau:

> Insisto, neste ponto, em que a ideia de "intervenção" tem como pressuposta a concepção da existência de uma cisão entre Estado e sociedade civil. Então, ao "intervir", o Estado entraria em campo que não é o seu, campo estranho a ele, o da sociedade civil – isto é, o mercado. Essa concepção é, porém, equivocada. Família, sociedade civil e Estado são manifestações de uma mesma realidade, a realidade do homem associando-se a outros homens. (GRAU, 2012, p. 21)

A ordem constitucionalmente estabelecida pela manifestação da assembleia representativa da soberania popular evidencia-se como instrumento normativo com força

vinculante, mediante um quadro de divisão de poderes limitados pelo próprio texto. Nesse sentido, como garantia de convivência pacífica regida pela Constituição "[...] exige-se o comprometimento de todos com a ordem jurídica, político-democrática e social por ela estabelecida, em um desejo efetivo de realiza-la, de ampliá-la e, a exemplo da fundação de Roma, de serem todos os cidadãos *auctoritas constitutionem*" (SAMPAIO, 2013, p. 112).

Conforme registrado acima, trata-se de perspectiva teórica do constitucionalismo como teoria normativa da política, necessária para a equalização dos interesses plurais existentes na sociedade brasileira, como meio de efetivação da convivência harmônica de todos.

A implementação de política econômica e monetária submetida a uma racionalidade exclusivamente econométrica, atendendo primordialmente a interesses específicos de mercado, importa em descumprimento do ordenamento constitucional pluridimensional, causando desequilíbrios de ordem fática, econômica e social, conforme já demonstrado no desenvolvimento desta pesquisa, não podendo ser desconsiderados os valores expressos no texto, exigindo a necessária correção institucional.

A globalização econômica e financeira não pode servir de fundamento para a submissão acrítica das nações em desenvolvimento, como o caso brasileiro, a uma ordem internacional orientada prevalentemente pela lógica econômica, pois tais circunstâncias remetem a um retorno ao modelo de sociedades pré-modernas, devendo ser defendido o que Sampaio (2013, 117) denominou de "patriotismo constitucional", mediante um sentimento de pertencimento a uma coletividade subordinada aos valores constitucionalmente consagrados, vinculados à ideologia da Constituição.

As finanças públicas estão inseridas no processo de ordenação constitucional das relações econômicas, parte do sistema de valores necessários para a construção do Estado Democrático, devendo a atividade financeira estatal se manifestar de maneira minimamente racional e sujeita ao controle popular, submetendo-se ao devido processo orçamentário.

Contrariamente ao regime de concentração de decisões de política monetária nas mãos de poucos tecnocratas, como é verificado no sistema da dívida pública federal, cujo poder decisório é concentrado no Conselho Monetário Nacional, a ordem jurídica infraconstitucional deve assegurar processos decisórios de alocação de recursos sob a forma democrática, permitindo o efetivo controle político-social, pois tratam-se de escolhas políticas fundamentais moldando a responsabilidade do Estado perante a sociedade, condicionando e limitando o exercício do poder, subordinado à ordem econômica e financeira expressa na Constituição.

Chama a atenção o fato de originariamente a norma criadora do Conselho Monetário Nacional (Lei nº 4.595/64) prever uma composição ampliada, com o órgão sendo integrado por

20 (vinte) representantes de diversas entidades públicas e privadas, teoricamente permitindo uma maior representatividade, dentro do contexto do regime de 1964. Passando por diversas transformações legislativas, a norma atualmente define a composição do conselho formado por apenas três integrantes: o Ministro da Economia, o Secretário da Fazenda e o Presidente do Banco Central, sendo os dois últimos subordinados ao primeiro. Assim sendo, gestão do sistema da dívida pública, correspondente ao valor nominal[96] de R$5.300.000.000.000,00 (cinco trilhões e trezentos bilhões de reais), fica subordinada a praticamente uma única pessoa, considerado um cheque em branco nas mãos dos tecnocratas, prestando contas ao mercado e ao Presidente da República, representando enorme prejuízo aos valores democráticos.

Apesar da instituição expressa de todo um sistema de controle, seja ele externo, por meio da materialização dos freios e contrapesos de um poder sobre o outro, com a fundamental atuação dos Tribunais de Constas como órgão auxiliar, além da exigência de mecanismos de controle interno, os mecanismos de controle das finanças públicas estabelecidos na Constituição de 1988 não tem se demonstrado eficazes para a limitação do endividamento federal, demonstrando-se também submetido à governamentalidade neoliberal, reconhecendo a legitimidade da financeirização do orçamento público.

Para o aperfeiçoamento dos instrumentos democráticos da política monetária seria necessária uma mudança na legislação financeira, sobretudo regente do devido processo orçamentário, em atendimento à ordem constitucional econômica e financeira, estabelecendo um modelo mais participativo e vinculativo, como requisito de legitimidade das decisões tomadas nesse domínio, inclusive com a ampliação dos mecanismos de transparência.

Nesse sentido, o princípio constitucional da transparência converte-se não apenas no processo de disponibilização de informações, a chamada transparência propriamente dita, mas sobretudo num instrumento de inteligibilidade, produzindo informações compreensíveis para as pessoas não detentoras de conhecimento econômico-financeiro técnico específico, tornando as informações sobre as decisões acessíveis ao público em geral. Ocorre que as informações oficialmente divulgadas estão na contramão da lógica da transparência, pois verifica-se a utilização de uma linguagem econométrica. Boa parcela das resoluções do Conselho Monetário Nacional, por exemplo, são compostas por fórmulas e equações econômicas ininteligíveis para a maioria das pessoas, prejudicando o acesso racional à informação. Além disso, os relatórios da dívida emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional se valem de linguagem genérica, por meio de conceitos indeterminados, para especialmente aceitos no contexto do homem

[96] Informação noticiada em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,deficit-primario-do-setor-publico-tem-rombo-de-r-108-2-bi-em-2018,70002701943> Acesso em 30/08/2019.

empresário de si mesmo do século XXI. Termos e expressões utilizados na retórica oficial como sustentabilidade financeira, eficiência, racionalização do mercado, redução de riscos, responsabilidade fiscal, entre outros, funcionam como o "canto da sereia" no processo de convencimento geral da racionalidade e necessidade do modelo de gestão de endividamento.

No entanto, o sistema da dívida pública não permite o acesso racional às decisões e informações para aqueles desprovidos de conhecimento técnico econômico, encobrindo, muitas vezes, as reais intenções na execução da política de crédito pelos tecnocratas, permitindo a alocação de recursos públicos sem a necessária decisão política e de atendimento das necessidades públicas, além de inviabilizar os mecanismos de controle das mesmas decisões. Nesse sentido, Eduardo Bastos Furtado de Mendonça (2010) apresenta interessante posicionamento crítico à procedimentalização da execução orçamentária no Brasil, afirmando

> Caberia justamente ao orçamento público fornecer tal visão e veicular as escolhas democráticas sobre a alocação de recursos. E isso não tem uma perspectiva estática – como um retrato das finanças públicas no momento da elaboração do orçamento – mas sim em perspectiva dinâmica: como uma câmera de segurança que acompanha a realidade estatal ao longo de todo o exercício. (MENDONÇA, 2010, p. 135)

A política monetária como parte integrante do orçamento público deve subordinar-se ao princípio constitucional da legalidade, sem que isso represente a colonização das finanças públicas pelo Direito, mas sim como verdadeiro instrumento de concretização das escolhas políticas, privilegiando a fiscalização social do Estado, afastando a possibilidade de decisões meramente discricionárias dos ordenadores de despesas, além de desvelar eventuais intenções ocultas para o atendimento de interesses específicos divorciados dos valores constitucionalmente consagrados.

A legislação regente das finanças públicas, sobretudo da política monetária inserida no contexto do orçamento, além de atender aos valores expressos na ordem constitucional econômica e financeira, deve seguir também a lógica procedimental do devido processo orçamentário expresso na Constituição, observando o princípio da separação dos poderes, como instrumento de contenção do poder; princípio da legalidade, determinando o cumprimento das decisões políticas expressas nas normas orçamentárias (orçamento impositivo); princípio republicano, a partir de regras submetidas a noção de ação coletiva e de gestão da coisa pública; e princípio democrático, não no sentido de instâncias meramente formais de representação, com ênfase na abertura à participação do processo decisório, mediante o aperfeiçoamento das consultas populares, das audiências públicas e da fiscalização social da administração.

Contudo, tais mecanismos de representatividade e participação da sociedade tem sido cada vez mais questionados, chegando a ser denunciado o “esgotamento da democracia liberal” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 377) como norma jurídica, tendo como um dos principais sintomas o tema da boa governança, evidenciando a discussão em temas de administração pública por meio de caráter técnico, em detrimento das considerações políticas e sociais, desenvolvendo a noção do desaparecimento da separação da esfera privada e pública a partir da governamentalidade neoliberal, mediante uma racionalidade estritamente gerencial.

É preciso (re)construir a democracia, com a reintrodução da noção de governo político dos homens ao invés de mera administração das coisas. E isso não implica em curvar a sociedade ao jugo inflexível da lei, nem tampouco submetê-la ao reconhecimento da força de uma verdade governamental. É necessário a reinvenção do homem a partir de uma nova governamentalidade vinculada efetivamente aos interesses plurais da população.

Neste contexto, além da alteração da legislação financeira e orçamentária, é necessária a alteração também do sistema político e seus mecanismos tradicionais de representação, reivindicando uma legítima democratização da democracia brasileira (SANTOS, 2002), por meio da redefinição dos caminhos da democracia participativa, limitando a influência do poder econômico privado sobre a política. Estudioso do sistema político brasileiro, Daniel Sarmento (2015) apresenta sua visão, indicando

> Um dos pontos nodais dessa batalha está no financiamento das campanhas eleitorais. A excessiva infiltração do poder econômico na política por meio do financiamento eleitoral aumenta a influência dos mais ricos sobre o resultado das eleições, além de criar incentivos a relações promíscuas e favorecimento entre candidatos e seus financiadores. (SARMENTO, 2015, p. 674)

Em 2015 Daniel Sarmento realizou pesquisa empírica sobre o financiamento das eleições brasileiras, denunciando “O papel central do dinheiro nas eleições fica mais evidente se analisarmos a relação entre as receitas obtidas e as votações alcançadas por candidatos e partidos.” Complementando o fato de “Diversos estudos são convergentes ao afirmarem que o montante de recursos arrecadado influencia diretamente o resultado das eleições” (SARMENTO, 2015, p. 678), podendo-se concluir o déficit de representatividade da parcela da sociedade economicamente desprivilegiada.

A crítica situação do financiamento eleitoral foi minimizada pela procedência do pedido formulado pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil na ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas

jurídicas às campanhas eleitorais, mantendo as contribuições pelas pessoas físicas, inclusive pelos próprios candidatos.

A decisão do Supremo Tribunal Federal não significou a garantia plena de um processo eleitoral limpo e igualitário, atendendo a legítima demanda da sociedade civil. Há muito ainda por fazer para a implementação de uma política democrática e republicana, um longo caminho a percorrer, dependente do engajamento cívico da população, como garantia de eficácia da Constituição. Ainda assim o cenário é propício para existência de relações antireplubicanas no processo eleitoral.

A participação democrática é assegurada no texto constitucional, com relação íntima ao princípio democrático, princípio da igualdade política e princípio republicano. O princípio democrático é um dos fundamentos da Constituição de 1988, inserido desde o art. 1º e expresso em diversos outros dispositivos esparsos no texto, refletido na famosa frase de Abraham Lincoln de "governo do povo, pelo povo e para o povo", proferido no discurso de Gettysburg em 1863. A igualdade política está expressa nos arts. 5º e 14, caracterizado pelo direito de todo cidadão igualmente votar, independentemente de qualquer requisito específico, além do direito de poder influir positivamente no processo eleitoral. Por fim, o princípio republicano, consagrado também no art. 1º, por meio da definição da eleição periódica dos representantes, exercendo mandatos fixos a partir "[...] da ideia fundamental de que a coisa pública, pertencendo a todos, deve ser gerida, de forma impessoal, no interesse de toda a coletividade e sem admitir discriminações ou capturas de qualquer sorte" (SARMENTO, 2015, p. 676).

Deste modo, de acordo com o substrato constitucional há a necessidade de aperfeiçoamento do sistema normativo eleitoral, mediante o aperfeiçoamento da representação popular democrática, garantindo uma composição parlamentar mais plural, de modo a inibir o comportamento homogêneo do parlamento no sentido de atender os estritos interesses de financiadores de campanhas, assim como permitindo a concorrência eleitoral por quem não tem condição econômica para a realização de investimento próprio para a disputa.

5.4 Propostas de superação do sistema da dívida pública

O sistema da dívida pública brasileira é instrumentalizado por mecanismos diversificados e geradores de obrigações mobiliárias para o Estado, mediante a emissão e resgate diários de títulos públicos, evidenciando uma complexa dinâmica, extremamente difícil de compreender, mas produtora de resultados práticos importantes para a sociedade, pois compromete permanentemente o orçamento fiscal, impossibilitando o investimento em

atividades fomentadoras do desenvolvimento produtivo nacional, bem como o atendimento de boa parte das necessidades sociais. A retórica liberal do Estado mínimo, na realidade, defende e aplica um alto intervencionismo a partir de seus próprios interesses. Diante desse estado permanente de coisas, surge a dúvida sobre a origem e a legitimidade da dívida pública da União.

Considerando o conceito de dívida pública pesquisado no início do presente trabalho, assim considerada como consequência de uma operação de crédito realizada pelo Estado na condição de tomador de valores monetários, colocando-o na condição de devedor, surge a dúvida a respeito de como e quando a União tomou crédito para responsabilizar-se pelo pagamento da quantia de R$5.300.000.000.000,00 (cinco trilhões e trezentos bilhões de reais)? Essa pergunta tem ecoado e movimentado organizações da sociedade civil brasileira, sobretudo pela omissão do Poder Legislativo da União em não atender o comando normativo expresso no art. 26 do ADCT – Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, definindo o prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição para o Congresso Nacional, através de Comissão mista, realizar o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores da dívida odiosa.

Denunciando os interesses do setor financeiro global na instituição do sistema de endividamento público em diversas nações do planeta, a organização social denominada de Auditoria Cidadã da Dívida publica estudos apontando fatores que consolidam o poder financeiro por meio de mencionado sistema (FATTORELLI, 2013, p. 23), chamando a atenção para a criação de órgãos nacionais a partir do início do século XX, normalmente bancos centrais, responsáveis pela condução centralizada da política monetária das nações.

Mencionada centralização faz parte do que identificamos neste trabalho como governamentalidade neoliberal, somado ao movimento de desregulação financeira a partir da virada neoliberal na década de 1970, o fim da paridade dólar-ouro em 15 de agosto de 1971 e a dolarização da economia mundial, a atuação dos organismos financeiros internacionais, a implementação da União Europeia e do euro como moeda oficial, a atuação das agências de classificação de risco, entre outros fatores. Fattorelli expõe a necessidade de uma nova arquitetura global, pois

> [...] o sistema financeiro vigente utiliza o endividamento como uma **engrenagem** para subtrair recursos públicos, de forma viciada e contínua, aguçando as injustiças e a exclusão social. Adicionalmente, esse sistema gera sucessivas crises e se vale do sigilo bancário para encobrir operações delituosas, inescrupulosos negócios em paraísos fiscais e fraudes. Além disso, permite a criação de papéis sem respaldo – que implicam uma série de atos ilícitos – e encobre a existência de um mercado bancário paralelo, ou “das sombras”. (FATTORELLI, 2013, p. 37)

Diante disso, Maria Lúcia Fattorelli (2013) apresenta a necessidade de ruptura com a atual arquitetura financeira internacional e com o capital especulativo, além da construção de um sistema financeiro regional e soberano, democrático e transparente, orientado por um modelo voltado ao desenvolvimento, financiando projetos voltados para a implementação dos valores constitucionais da ordem econômica. Para tanto, em consonância com as hipóteses defendidas no presente trabalho, propõe não somente o atendimento do art. 26 do ADCT, mas a necessidade de uma auditoria permanente do sistema de dívida pública, orientada à investigação de todo o processo de endividamento, esclarecendo o montante supostamente devido pelas populações, por meio do exame dos registros financeiros e ciclo operacionais, buscando identificar a economicidade de suas estruturas.

A auditoria permanente e participativa evidencia uma essencial ferramenta de atendimento ao princípio constitucional da transparência, tanto para o acesso às informações financeiras e creditícias do Estado, quanto para a inteligibilidade de todo o processo operacional do endividamento. A sociedade chamada a pagar dívidas tem o direito de saber se as obrigações são realmente devidas e em que amplitude são devidas, mediante a identificação das origens e fundamentos, ter conhecimento de toda a procedimentalização, a identificação da participação dos agentes públicos e privados interesses, dos interesses envolvidos, além das consequências produzidas na implementação da política de endividamento.

O trabalho técnico, participativo e independente, serviria como suporte para os órgãos oficiais de controle interno e externo, permitindo maior transparência e racionalidade no processo de gestão da dívida, inibindo a gestão discricionária vinculada a interesses diversos os prescritos no texto constitucional.

Além disso, a auditoria possibilitaria a superação da omissão na implementação de um ciclo virtuoso de mudanças institucionais, a fim de consolidar a sustentabilidade da gestão fiscal e estimular o desenvolvimento social e econômico brasileiro, evidenciados em ao menos dois exemplos identificados na pesquisa. Em primeiro lugar, a falta de regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, desobedecendo prescrição expressa do art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lado outro, cumpre mencionar novamente a inexistência de limites globais para a dívida pública federal, com o Senado Federal descumprindo sus função constitucional e institucional de zelar pela sustentabilidade financeira do Estado.

O atendimento do princípio democrático mediante a ampliação da participação popular na política monetária também possibilitaria a alteração da arquitetura financeira comprometedora do orçamento público federal. A centralização da execução da política

monetária nas mãos de apenas três órgãos, além da submissão à goventamentalidade neoliberal de austeridade, prejudica a satisfação integral dos valores constitucionalmente estabelecidos, evidenciando o governo de bens, ao invés do governo de pessoas. Com o desenvolvimento tecnológico, atualmente é perfeitamente factível a realização das reuniões do Conselho Monetário Nacional com transmissão on-line, permitindo até mesmo a participação popular, possibilitando a deliberação democrática na execução da política de crédito. Além disso, emerge a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos eletrônicos de acompanhamento simultâneo de gastos.

Há a necessidade de alteração legislativa na composição do Conselho Monetário Nacional, retomando ao menos a possibilidade de participação de entidades paraestatais representativa dos interesses dos diversos setores da sociedade, principalmente do setor econômico produtivo e dos trabalhadores, dos ambientalistas, dos consumidores, dos servidores públicos, além das classes profissionais como a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, pois atualmente os órgãos de gestão da dívida são quase exclusivamente integrados por representantes do sistema financeiro, o que explica o atendimento dos interesses do poder econômico privado.

A atividade de regulamentação legal por parte do Congresso Nacional, seja na produção de normas específicas relativas ao sistema da dívida pública, seja por meio da definição do orçamento, por se tratar de questão eminentemente política, também deve pressupor a necessária participação democrática, mediante a ampliação de instrumentos participativos, seja no aperfeiçoamento das audiências públicas, inclusive com possibilidade de participação via videoconferência, ou mediante a inovação tecnológica, como os atuais mecanismos de consulta pública disponibilizados à sociedade, precedido da necessária e ampla publicidade, aperfeiçoada por comunicação inteligível e esclarecedora, desvelando o discurso tecnocrático que por vezes encobre interesses rentistas pouco republicanos. Segundo o Prof. Washington Peluso Albino de Souza (2001):

> Confessamos, por exemplo, que nos é difícil aceitar a ideia de Economia Pura, mesmo quando os seus áulicos assim o procuram demonstrar, seja no ‘ponto de equilíbrio’ de Walras ou nas ‘forças’ que sobre ele atua, como nos diz Pareto. Estas ideias são elaboradas para uma economia de mercado, que, por sua vez, são comprometidas com a ideologia liberal.
> O mesmo pensamos da norma jurídica. Tomá-la como capaz de exaurir a ideia de direito, como se depreende da Teoria Pura do Direito, não nos permite ir além da abstração. Pensamos que, por sua própria natureza, esta norma é portadora de um comando, que determina o comportamento como um dever ser. Comportamento e ação identificam-se e não podemos conceber esta, sem um motivo ou móvel, que se baseia em vivências e funciona como nexo causal entre tais vivências, e o juízo de valor, conduzindo-nos à decisão.

> Ora, se temos o juízo de valor econômico e chegamos a esta decisão, o comportamento definido na norma jurídica vai traduzir o direito de conteúdo econômico.
> Mas, na procura do justo, temos que referi-lo ao juízo de valor ético, que é a justiça, a qual sempre deverá corresponder à ideologia definida para as relações sociais. O fim destas relações sociais, portanto, que é o bem-estar geral, passa a funcionar como juízo de valor político, porque destinado a configurar a racional adequação de meios a fins, na realização do que se defina como expressão do interesse social.
> A análise da realidade jurídico-econômica passará a ser levada a efeito, portanto, como condicionada à ideologia que se incorpora na política Econômica e se institucionaliza na Ordem jurídica. Esta, em termos de direito positivo, exprime-se nas Constituições." (SOUZA, 2001, p. 20 e 21)

Uma vez desvelada a narrativa técnica, cabe ao cidadão e às organizações da sociedade civil se valerem de todos os instrumentos de controle jurisdicional da atividade da administração pública, especialmente por meio das ações constitucionais, como o mandado de injunção para o suprimento das omissões legislativas descritas, da ação popular e da ação civil pública, questionamento e buscando o afastamento das eventuais inconstitucionalidades existentes em prejuízo do patrimônio público.

Ainda com relação ao controle jurisdicional da política monetária setorial, a condução da política econômica de crédito em prejuízo dos interesses individuais e coletivos pode ser configurada como ato ilícito, caracterizando a responsabilidade objetiva da União, passível de questionamento judicial para a condenação de eventuais prejuízos apurados.

Em síntese, a principal proposta para a superação do sistema de endividamento público federal é o cumprimento dos dispositivos constitucionalmente consagrados, mediante a implementação e aperfeiçoamento da participação democrática, superando a centralização da política monetária, bem como do discurso técnico utilizado como estratégia implícita para o esvaziamento do debate público, pressuposto político da democracia. A deliberação democrática requer a justificação mútua para leis e decisões proferidas no interesse da coletividade e, resultados injustos, como as consequências fático-econômicas da política monetária brasileira, não encontram amparo na ordem constitucional econômica.

6 CONCLUSÃO

Sonhar mais um sonho impossível
Lutar quando é fácil ceder
Vencer o inimigo invencível
Negar quando a regra é vender
Sofrer a tortura implacável
Romper a incabível prisão
Voar num limite improvável
Tocar o inacessível chão
É minha lei, é minha questão
Virar este mundo, cravar este chão
Não me importa saber
Se é terrível demais
Quantas guerras terei que vencer
Por um pouco de paz
E amanhã se este chão que eu beijei
For meu leito e perdão
Vou saber que valeu
Delirar e morrer de paixão
E assim, seja lá como for
Vai ter fim a infinita aflição
E o mundo vai ver uma flor
Brotar do impossível chão
(Sonho Impossível – Chico Buarque de Holanda e Ruy Guerra)

A decisão de realizar a presente pesquisa partiu da inquietude existente desde a infância deste pesquisador, pois, os abundantes recursos naturais, econômicos e financeiros verificados no Brasil, em contraponto à necessidade de atendimento aos direitos sociais da população menos favorecida economicamente, causava-lhe paradoxais questionamentos. Na cabeça da criança era incompreensível tamanha riqueza não ser suficiente para a garantia de existência digna a todos os brasileiros e brasileiras.

A criança cresceu, tornou-se adulto, ingressou na Faculdade de Direito, formou-se bacharel, optou pela advocacia e pelo magistério jurídico como profissão, mas ainda assim continuou sem compreender como o Direito estudado nos bancos universitários era tão difícil de ser concretizado. O conhecimento dos direitos fundamentais individuais e coletivos estabelecidos na Constituição soaram inicialmente como um alento para o jovem estudante, mas, confrontados com a realidade, acabaram tornando-se uma angústia, pois o texto parecia cada vez mais distante dos fatos sociais identificados no território brasileiro.

Pesquisar a alocação dos recursos financeiros por meio da definição política do orçamento público passou a fazer parte do cotidiano do acadêmico, sobretudo a respeito do endividamento público, acabando por constatar a complexidade da realidade e sua fundamental análise inter e multidisciplinar, como condição de possibilidade para a compreensão do sistema da dívida pública brasileira. O trabalho decorre desse contexto, identificado pela necessária

abordagem inter e multidisciplinar, mediante a interrelação entre Direito, Política, Economia, Finanças, Sociologia, História e Antropologia.

Sem a interlocução entre diversas áreas do conhecimento humano não seria possível a compreensão das origens, desenvolvimento e administração do sistema de endividamento público, bem como a aceitação da população do sistema da dívida pública. A partir da identificação dos aspectos fático-econômicos da dívida pública federal, surge o questionamento de como a maioria da população aceita passivamente um sistema tão prejudicial a si própria, em benefício de poucos credores do Estado.

Relativamente à aceitação da sociedade a estrutura de endividamento público denunciada linhas atrás, verifica-se a possibilidade de resposta ao questionamento por meio da ideia foucaultiana de *governamentalidade*, a partir da formação de uma racionalidade neoliberal, como um conjunto de instituições, discursos, análises, reflexões e táticas, forma complexa de poder, forjando um sujeito submetido a uma mentalidade corporativa, empresário de si mesmo, redutor das relações sociais a meros cálculos utilitaristas de maximização de riqueza, agravado pela ética da concorrência.

Na visão do sujeito neoliberal, a noção de dívida é encarada como condição de inferioridade do suposto devedor, corroborada pela ética cristã prevalecente na população brasileira, amalgamada pelo fator moral relativo à necessidade de pagamento do débito. Aprende-se desde sempre a honrar as dívidas, pois a condição de devedor é encarada como uma desonra. E quando o devedor é o Estado, não se verifica qualquer questionamento crítico no debate havido no ambiente do senso comum, mesmo com as perversas consequências do endividamento de ordens orçamentárias, econômicas, financeiras e socias, prejudiciais à maioria da população.

O neoliberalismo sob sua versão reguladora ou de austeridade tem pautado as relações interpessoais, além de incorporar-se à estrutura do Estado, subvertendo a participação democrática a um tecnicismo, decretando a morte da própria democracia liberal, submetida a uma lógica exclusivamente mercadológica, conforme constata-se com o sistema do endividamento público brasileiro.

Todavia, esta tecnocracia amparada no discurso econométrico, decorrente da reinvenção do Estado cada vez mais próximo de uma lógica funcional privatística, impede o atendimento dos interesses plurais da sociedade complexa do Século XXI, devendo as práticas prevalecentes de eficiência privada serem substituídas pelo resgate da perspectiva teórica elaborada por Hermann Heller (1968), para o qual o Estado é uma figura política abstrata e soberana, não podendo prescindir da realidade social e política, evidenciando-se em uma unidade política não

universal impregnada pela articulação da história dos fatos e das ideias, decorrente de um ambiente social plural, devendo ser compreendido para além de seu elemento meramente constitutivo.

Como expressão da manifestação política e soberana do povo brasileiro, a Constituição da República de 1988 estabeleceu uma ordem econômica a ser implementada, incorporando valores plurais a serem observados na elaboração do sistema normativo infraconstitucional, bem como instituindo um filtro hermenêutico da economicidade e da ideologia constitucionalmente adotada na definição das políticas públicas geridas pelos servidores estatais.

A criação de um sistema de endividamento público em flagrante atendimento dos interesses dos agentes econômicos do setor financeiro privado, com gestão por meio de representantes oriundos do mesmo setor econômico, implementando política monetária atrelada a interesses privados, com pródigo comportamento financeiro apartado do compromisso intergeracional, evidencia o direcionamento da alocação de recursos públicos para o atendimento de interesses de classes específicas da sociedade, tornando letra morta os fundamentos e princípios da ordem constitucional econômica e financeira, além de provocar um distanciamento da política econômica das instituições democráticas.

E a financeirização do orçamento público brasileiro, notadamente pelo endividamento público, antes de ser decorrência de uma política de liberalização da economia, é fruto de uma política econômica pautada na intervenção direta do Estado no domínio econômico privado, pois direciona os recursos públicos ao atendimento dos interesses dos credores, contribuindo para a concentração dos recursos financeiros aos detentores do poder econômico privado, conforme expressamente registrado nos documentos oficiais emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Não obstante a concentração de riqueza ser um fator inerente ao capitalismo, sistema econômico admitido pelo ordenamento jurídico brasileiro, não pode o Estado atuar como agente interventor e fomentador deste fenômeno, provocando o aumento da desigualdade e da pobreza, sob pena de descumprimento da Constituição de 1988. Nesse sentido, o orçamento público federal tem se tornado cada vez mais um sistema distributivo às avessas, pois além da carga tributária brasileira ter caráter regressivo, comprometendo mais a população de menor capacidade econômica, acaba por beneficiar os mais economicamente abastados, na medida em que estes integram o rol dos credores do Estado, cada vez mais comprometido com o serviço da dívida.

É fundamental o conhecimento crítico da realidade na qual a sociedade do século XXI está inserida, cujas relações sociais são cada vez mais influenciadas e conduzidas por razões econômicas de mercado, instituição social determinada e determinante de uma série circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas, mantenedora de estruturas de poder assecuratórias dos interesses dos grupos sociais economicamente hegemônicos.

Como visto no início do presente estudo, as instituições existentes na atualidade, como a família, a propriedade, o Estado e o mercado, são manifestações de uma mesma realidade que não deveriam anular-se entre si, fruto de um processo histórico em permanente transformação, decorrente das forças sociais conflitantes num ambiente de diversidade, necessitando de uma estrutura organizacional e pacificadora dos conflitos evidenciada no direito, atuando ao largo das demais instituições sociais para a superação das "dificuldades relacionadas a certas circunstâncias básicas da vida humana" (NINO, 2010, p. 02), sendo essencial a participação democrática para o atendimento das necessidades plurais da sociedade.

A atividade econômica e financeira realizada pelo Estado deve ser condicionada a atender os ditames da Constituição da República de 1988, de maneira a harmonizar os interesses individuais e coletivos da sociedade. Todavia, o sistema da dívida pública tem se demonstrado distante da realidade normativa constitucional.

O desenvolvimento do trabalho demonstrou ao menos cinco inconstitucionalidades decorrentes do sistema da dívida pública federal, pois:

1. Transgride frontalmente o princípio democrático, na medida em que gerenciado por um reduzido grupo de técnicos a partir da lógica eminentemente econométrica, sem qualquer participação e controle social, pois as decisões relativas a política monetária ocorrem em "reuniões" reservadas apenas aos integrantes do Conselho Monetário Nacional, com composição atual reduzida a apenas três agentes públicos.

2. Desrespeita o princípio da soberania nacional, tendo em vista a submissão às diretrizes econômico-financeiras exigidas por organismos internacionais (OCDE, FMI, Banco Mundial, Clube de Paris), seguindo cartilhas econômicas universais que desconsideram as realidades locais (Ex: Plano Brady e Consenso de Washington), demonstrando adesão à expressão de Michel Foucault de governamentalidade neoliberal, lógica corporativa que tem forjado os Estados e indivíduos na atualidade.

3. A política de crédito também afasta-se dos princípios da ordem econômica da redução da desigualdade social, na medida em que evidencia-se em política econômica intervencionista, setorial e concentracionista, sufocando as políticas públicas necessárias para o desenvolvimento de boa parte da população brasileira. Mediante a utilização de sofisticadas práticas de cooptação

do orçamento, como as sucessivas conversões de dívida que impedem a prescrição; capitalização de custos e condições onerosas abusivas; transformação de dívidas privadas em públicas; submissão dos títulos públicos ao mercado de capitais, transformando o orçamento em produto de especulação; e salvamento de bancos.

4. A omissão legislativa na definição de limitação global do endividamento da União, tendo em vista a inexistência de Resolução do Senado Federal, em expressa inobservância ao mandamento do art. 52, VI da Constituição da República de 1988.

5. E a inobservância do art. 26 do ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com a exigência de implementação de auditoria da dívida no prazo de um ano após a promulgação do texto constitucional de 1988, o que não foi realizado até o presente momento.

Uma nação composta por mais de 210 milhões de pessoas não pode ter sua riqueza gerenciada por apenas três "notáveis" técnicos integrantes do Conselho Monetário Nacional, sendo urgente a necessidade de resgate da participação democrática na tomada de decisões de alocação de recursos por meio do orçamento, sobretudo acerca do endividamento público, pois todo o poder emana do povo e deve ser por ele exercido diretamente ou por meio de representantes democraticamente eleitos, conforme norma inaugural da Constituição da República de 1988.

Há que se superar a racionalidade exclusivamente econométrica, garantida pelo instrumental jurídico infraconstitucional atualmente vigente, com a necessária (re)construção dos instrumentos democráticos, para a persecução dos valores pluridimensionais consagrados pelo texto constitucional, assegurando a força vinculante da Constituição, conforme perspectiva teórica apresentada nesta tese, da existência de um constitucionalismo como teoria normativa da política.

Emerge a obrigação de alteração da legislação ordinária financeira, com o escopo de materializar o devido processo orçamentário, de modo a assegurar o atendimento dos valores expressos na ordem constitucional econômica e financeira, estabelecendo um modelo mais participativo e vinculativo, assim como a necessária transparência, numa perspectiva de inteligibilidade das informações relativas à gestão financeira e orçamentária, de modo a tornar mais legítimo o sistema do endividamento público.

Para tanto, faz-se necessária a alteração na composição do Conselho Monetário Nacional, garantindo-se a participação da sociedade, conforme originariamente concebido[97], bem como realização de auditoria permanente da gestão da dívida pública, por meio da

[97] Conforme já exposto, o Conselho Monetário Nacional foi criado na década de 1960 composto por 20 integrantes, garantindo a participação de representantes da sociedade civil.

regulamentação e implementação do Conselho de Gestão Fiscal (art. 67, Lei Complementar nº 101/00), órgão com representação plural e paritária, garantindo-se a participação de representantes da sociedade civil, tornando possível a superação da atual arquitetura financeira da União submetida às orientações de organismos internacionais, controlados pelos agentes detentores do capital especulativo, verdadeiros bloqueios institucionais impeditivos da democracia.

Assim sendo, o resgate da Constituição e de sua adequada hermenêutica, considerando as pessoas mais importantes que as coisas na definição das políticas públicas, sobretudo a monetária e fiscal, são fundamentais instrumentos de transformação da realidade fático-normativa do sistema da dívida pública brasileira, o que certamente possibilitará a consequente modificação da realidade social.

Mas a tarefa não é fácil!

O *establishment* é poderoso!

Romper com a racionalidade excludente é missão quase inatingível!

Muitas pessoas são preparadas para a defesa dos interesses dos beneficiários do sistema da dívida pública!

Resta-nos, então, sonhar o sonho impossível, lutar ao invés de ceder, negar-se vender, romper a prisão, virar este mundo, guerrear pela paz, fazendo a flor brotar do impossível chão!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2013.

ABREU, Alexandre; ALVES, Pedro Delgado; GUSMÃO, José Guilherme; MAMEDE, Ricardo Paes; MENDES, Hugo; RODRIGUES, João; SERRA, Nuno; TELES, Nuno. **A crise, a troika e as alternativas urgentes.** Lisboa: Tinta da China, 2012.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção.** Tradução Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

A Grande Aposta. Direção: Adam Mckay. Los Angeles, 2015. 1 DVD. (130 min.) son., col.

ALBBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia.** Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revisada por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução de novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ARISTÓTELES. **Política.** 3 ed. Brasília: UnB, 1997.

ARISTOTLE. **Politics.** Kitchener: Batoche Books, 1999.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Revolução Americana e constitucionalismo. *(In)* AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 169-175

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Metas para a Inflação: Copom.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/copom_normas/a-hist.asp?idpai=copom> Acesso em: 02/03/2018.

BARBOSA, Fernando de Holanda. **Política Monetária: instrumentos, objetivos e a experiência brasileira.** In: Barbosa, F.H. O Plano Real e a Política Econômica. São Paulo: Educ, 1996.

BARROS, Alberto de. Revolução Inglesa e constitucionalismo. *(In)* AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 159-167

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos estados.** Coleção de Direito Tributário & Financeiro. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2018.

BENTHAM, Jeremy. ***An Introduction to the Principles of Morals and Legislation.*** Kitchener: Batoche Books, 2000.

BENICIO, Milla. **Deleuze: uma filosofia para além da dívida.** Synesis, v. 7, n. 2, dez. 2015. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=synesis&page=article&op=view&path%5B%5D=870> Acesso em 25/07/2019.

BERCOVICI, Gilberto. "A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição" *in* Cláudio Pereira de Souza NETO; Gilberto BERCOVICI; José Filomeno de MORAES Filho & Martonio Mont'Alverne Barreto LIMA. **Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional**, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003. p. 85-103.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. As possibilidades de uma Teoria do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Belo Horizonte. n° 49 / jul. – dez., 2006. p. 81-100

BERNARDES, Flávio Couto. **Lei de Responsabilidade Fiscal e a Gestão da Administração Pública.** Belo Horizonte: Educação e Cultura, 2008.

BERNARDES, Flávio Couto. **Direito Tributário Moçambicano.** 2ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

BESTER, Gisela Maria. A concepção de Constituição de Hermann Heller – integração normativa e sociológica e sua possível contribuição à teoria da interpretação constitucional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Belo Horizonte. n° 36, 1999. p. 231-250

BICHOFFE, Ana Carolina. **Mais que uma razão econômica: Apontamentos sobre a constituição do mercado de títulos da dívida pública brasileira.** Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 15 - Nº 33 - Maio./Ago. de 2016.

BIGNOTTO, Newton. Revolução Francesa e constitucionalismo. *(In)* AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 177-185

BIN, Daniel. **A superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal.** 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol. 1.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos.** Organizado por Michelangelo Bavero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: fragmentos de um dicionário político.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz & Terra, 2017.

BOIANOVSKY, Mauro. **A formação política do Brasil segundo Furtado.** Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 34, nº 2 (135), pp. 198-211, abril-junho/2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOUÇAS, Valentim. **História da dívida externa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil.** Constituição Política do Império do Brazil, outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 25/03/1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 12/07/2019.

BRASIL. **Lei de 15 de novembro de 1827.** Lei outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 15/11/1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-11-1827.htm> Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24/02/1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 17/07/2019.

BRASIL. **Decreto n° 22.626, de 7 de abril de 1933.** Decreto presidencial que dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providencias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm> Acesso em 15/08/2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16/07/1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 18/07/2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente Getúlio Vargas em 10/11/1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 18/07/2019.

BRASIL. **Decreto n° 10.358, de 31 de agosto de 1942.** Decreto presidencial que declara o estado de guerra em todo o território nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10358.htm#art2> Acesso em 18/07/2019.

BRASIL. **Lei n° 9 de 28 de fevereiro de 1945.** Decreto presidencial que altera a Constituição de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm#art1> Acesso em 19/07/2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18/09/1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 19/07/2019.

BRASIL. **Lei 4.357/64**. Promulgada em 16 de julho de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4357.htm> Acesso em 20/02/2018.

BRASIL. **Lei 4.595/64**. Promulgada em 31 de dezembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm> Acesso em 20/02/2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Constituição da República Federativa do Brasil, decretada pelo Congresso Nacional em 24/01/1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 19/07/2019.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal. Resolução de nº 93, de 1970.** Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno> Acesso em 12/08/2019.

BRASIL. **Decreto nº 91.961.** Promulgado em 19 de novembro de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D91961.htm> Acesso em 15/08/2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº2.283 de 27 de fevereiro de 1986.** Decreto presidencial que dispõe sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá outras providências, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2283.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Decreto nº92.452 de 10 de março de 1986.** Decreto presidencial que cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Decreto nº94.446 de 12 de junho de 1987.** Decreto presidencial que institui a Comissão de Coordenação Financeira e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94446-12-junho-1987-444034-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Resolução nº 1780, de 21 de dezembro de 1990.** Resolução do Banco Central do Brasil que cria os Bônus do Banco Central do Brasil (BBC), para fins de execução da política monetária. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44543/Res_1780_v1_O.pdf> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº2.376 de 25 de novembro de 1987.** Decreto presidencial que dispõe sobre a dívida mobiliária interna da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2376.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Decreto nº1.304 de 9 de novembro de 1994.** Decreto presidencial que aprova o regimento interno da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, que funcionará junto ao Conselho Monetário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1304.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Decreto n° 1.307, de 9 de novembro de 1994.** Decreto presidencial que aprova o regimento interno do Conselho Monetário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1307.htm> Acesso em 15/08/2019.

BRASIL. **Lei 9.069/95.** Promulgada em 29 de Junho de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9069.htm> Acesso em 20/02/2018.

BRASIL. **Lei 9.491/97.** Promulgada em 9 de setembro de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Lei 10.179/2001.** Promulgada em em 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10179.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Projeto de Resolução do Senado Federal de nº 84, de 2007.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83503> Acesso em 06/08/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 244, de 16 de julho de 2012**. Disponível em: <https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/23158_730776/Portaria%20MF%20%20n%C2%BA%20244%20_%202012%20%20Regimento%20STN.pdf?v=8265> Acesso em 24/08/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Conheça o Tesouro Nacional.** 2ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 29, de 21 de janeiro de 2016**. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/01/2016&jornal=1&pagina=29&totalArquivos=132> Acesso em 24/08/2019.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 42 de 01 de novembro de 2016.** Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada;jsessionid=A297A1AA708431F0B7A963D9048C0229?0&idNorma=13834154>. Acesso em 06/08/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Anual da Dívida Pública Federal – 2017.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil: análise por tributo e bases de incidência, 2017.** Brasília: Ministério da Fazenda, novembro de 2018.

BRASIL. **Resolução nº 4.633, DE 22 de fevereiro 2018.** Resolução do Banco Central do Brasil que altera a Resolução nº 4.444, de 13 de novembro de 2015, que dispõe sobre as normas que disciplinam a aplicação dos recursos das reservas técnicas, das provisões e dos fundos das sociedades seguradoras, das sociedades de capitalização, das entidades abertas de previdência complementar e dos resseguradores locais, sobre as aplicações dos recursos exigidos no País para a garantia das obrigações de ressegurador admitido e sobre a carteira dos Fundos de Aposentadoria Programada Individual (Fapi). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50529/Res_4633_v1_O.pdf> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Decreto nº9.292 de 23 de fevereiro de 2018.** Decreto presidencial que estabelece as características dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9292.htm> Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda. **Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2018.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Janeiro, 2019, número 16.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Artigo: Um ano de participação no Clube de Paris.** Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/sala-de-imprensa/artigos/2017/artigo-um-ano-de-participacao-no-clube-de-paris> Acesso em 20/08/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cinco modelos de capitalismo.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.32.Modelos_de_capitalismo-TD-280.pdf> Acesso em 24/06/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Capital e organização no capitalismo tecnoburocrático.** Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 2. Novembro de 2014. pp. 165-185

BRITO, Sérgio; CORREA, Ciro; FROMER, Marcelo; REIS, Nando. Álbum: **Cabeça Dinossauro.** Artista: Titãs. Rio de Janeiro: WEA, 1987. 1 CD. Título: Homem Primata.

BRITO, Sérgio; FROMER, Marcelo; GAVIN, Charles. Álbum: **Jesus não tem dentes no país dos banguelas.** Artista: Titãs. Rio de Janeiro: WEA, 1988. 1 CD. Título: Desordem.

BRUNA, Sérgio Varella. **O Poder Econômico e a Conceituação do Abuso em seu exercício.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BUARQUE, Chico; GUERRA, Ruy. Versão para a música *Impossible Dream* de Joe Darion e Mitch Leigh. Interpretação: Maria Bethânia. Álbum: **Chico Buarque e Maria Bethânia Ao**

Vivo. Artistas: Chico Buarque e Maria Bethânia. Rio de Janeiro: Philips, 1975. 1 LP. Título: Sonho Impossível.

BURDEAU, Georges. **O Estado.** São Paulo: Martins Fonte, 2005.

CAPITALISMO: uma história de amor. Produção: Michael Moore e Anne Moore. Direção: Michael Moore. Canadá, 2009. 1 DVD. (127 min.) son., col.

CASSETTARI JR., Ailton [et al]. **Dívida Pública.** (Série Direito Financeiro / coordenada por José Maurício Conti). São Paulo: Blucher, 2018. 664 p.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de; CLARCK, Giovani. A Ordem Econômica Constitucional de 1988 e suas alterações reguladoras teorizadas pela Escola da Análise Econômica do Direito. *In*: MORAES FILHO, José Filomeno de; MARTINEZ, Regina Célia; ROB FILHO, Ilton Norberto (Org.). **Teoria do Estado e da Constituição**. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. **Direito Econômico e a Legitimidade das Decisões Judiciais.** Curitiba: Juruá, 2015.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Revista de Estudos Avançados**. São Paulo, v. 22, n. 62, p. 207-217, 2008.

CLARK, Giovani. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado: a regulação e a Constituição de 1988. Lisboa, **Lusíada: Economia & Empresa**, n. 9, p. 9-30, 2009.

CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves. Teoria das normas e o direito econômico: Um diálogo com a Filosofia do Direito. *In*: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani (Coords.). **Direito econômico e a ação estatal na pós-modernidade.** São Paulo: LTr, 2011.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Política Econômica Privatizante: o caso da Educação Superior Brasileira. *In*: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani (Coords.). **Direito econômico e a ação estatal na pós-modernidade.** São Paulo: LTr, 2011.

CLARK, Giovani. O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG: a introdução do direito econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos** – Série "Estudos Sociais e Políticos". Edição Comemorativa dos 120 anos da Faculdade de Direito da UFMG (1892 – 2012). n. 40, p. 143-145, 2012.

CLARK, Giovani. A ADI 1950; O voto aula do direito econômico. *In*: COSTA, José Augusto F.; ANDRADE, José Maria A. de; MATSUO, Alexandra M. H. (Orgs.). **Direito**: teoria e experiência. Estudo em Homenagem a Eros Roberto grau. São Paulo: Malheiros, 2013. v.1.

CLARK, Giovani.; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Lusíada: Economia & Empresa**, v. 17, p. 155-182, 2013.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORREA, Leonardo Alves. Do Estado Mínimo ao Estado Regulador: uma análise das políticas econômicas estatais neoliberais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 2, p. 267-280, 2013.

CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *In* **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 71, pp. 677 - 700, jul./dez. 2017.

CLARK, Giovani; NOCE, Umberto Abreu. A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. *In* **UFRJ – Revista de Estudos Institucionais**, Vol. 3, 2, 2017, pp. 1.216 - 1.244.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas.** 3ª ed. São Paulo: Moderna, 1982.

COULANGES. Fustel de. **A cidade antiga.** Tradução Aurélio Barroso Rebelo e Laura Alves. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O discurso científico na modernidade: o conceito de paradigma é aplicável ao direito?** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **A resposta correta – Incursões jurídicas e filosóficas sobre as teorias da Justiça.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELACAMPAGNE, Christian. **História da filosofia no Século XX.** Tradução Lucy Magalhães; consultoria Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei – o "fundamento místico da autoridade".** Tradução: Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípios.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

EICHENGREEN, Barry. ***Rationale and obstacles to the development of bond markets in emerging economies.*** Gemloc Advisory Services Guest Commentary, 2006. Disponível em: <www.gemloc.org>. Acesso em 20/06/2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2012.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Constituições Econômicas no século XX e a Constituição Econômica brasileira contemporânea: o Estado de exceção permanente no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa e Justiça. *(In)* AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 133-155

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Alternativas de enfrentamento à crise.** Brasília: Inove Editora, 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos.** Brasília: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados.** Brasília: Inove Editora, 2013.

FERRAZ, Luciano; GODOY, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976).** Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber.** Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. 28ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FRATTARI, Rafael. A contribuição metodológica da história das mentalidades. *In:* GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; SILVEIRA, Jacqueline Passos da; AMARAL, Caroline Scofield (Orgs.). **História do direito: novos caminhos e novas versões.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2007. p. 197-226

FREIRE, Américo. **Redemocratização e eleições de 1945.** São Paulo: CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil / Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/DoisGovernos/Redemocratizacao> Acesso em 19/07/2019.

FRIEDMAN, Milton. ***Capitalism and freedom.*** Chicago: University of Chicago Press, 1982.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reforma Tributária: debates e reflexões.** Cadernos FGV Projetos. Outubro de 2018. Ano 13. N° 34**.** Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/data/files/52/92/A4/65/A714761099D314768904CBA8/WebPage.pdf> Acesso em: 23/07/2019.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 19ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1984.

GIACOMINI, Julio Cesar. **A ordem econômica e social e o serviço da dívida pública: gasto social, juro e tributação.** Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2013.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil.** 4ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elzevier, 2011.

GRAEBER, David. **Dívida: os primeiros 5.000 anos.** Tradução Rogério Bettoni. São Paulo: Três Estrelas, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

GREMAUD, Amaury Patrick. **As finanças brasileiras na Exposição Universal de Paris de 1889.** São Paulo. HISTÓRIA E ECONOMIA - revista interdisciplinar. v.17, n. 2, (2016). Pp. 91-110

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel.** Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; SILVEIRA, Jacqueline Passos da; AMARAL, Caroline Scofield (Orgs.). **História do direito: novos caminhos e novas versões.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações.** Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão.** Trad. Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Morais Ribeiro. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Instituto Liberal, 1994.

HAYEK, Friedrich. Economia e conhecimento. São Paulo: LVM Editora, 2019.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** Tradução Prof. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HELLER, Herman. **Teoría del Estado.** Ciudad del Mexico: Edición de Gerhart Niemeyer, 1971.

HESPANHA, Antônio Manuel. **Guiando a Mão Invisível: Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português**. Coimbra: Almedina, 2004.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Marton Claret, 2003.

HOBBES, Thomas. **Do cidadão.** Tradução, apresentação e notas Renato Janine Ribeiro; edição. São Paulo: Cortez, 2010. 127 p.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem.** Tradução de Waltensir Dutra 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1986.

INNES, Alfred Mitchell. *What is Money? (In)* ***Bank Law Journal***, v. 30, n. 5, pp. 377-408, 1913. Disponível em: < http://www.newmoneyhub.com/www/money/mitchell-innes/what-is-money.html> Acesso em 23/06/2019.

INNES, Alfred Mitchell. *Credit Theory of Money? (In)* ***Bank Law Journal***, v. 31, n. 2, pp. 151-168, 1914. Disponível em: < http://www.newmoneyhub.com/www/money/mitchell-innes/the-credit-theory-of-money.html > Acesso em 23/06/2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos**. Organizador: Adolfo Sachsida. Brasília: Ipea, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Reforma tributária: Ipea-OAB/DF.** Organizadores: Adolfo Sachsida, Erich Endrillo Santos Simas. Rio de Janeiro: Ipea, OAB/DF, 2018.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz. Revisão técnica de Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública.** São Paulo: Blucher, 2017.

MACRIDIS, Roy C. **Ideologias políticas contemporâneas.** Brasília, UnB, 1982.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein.** 13ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos.** Seleção de texto de José Arthur Gianotti. Traduções de José Carlos Bruni (*et al.*) 3ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Pilhagem: quando o Estado de Direito é ilegal.** Tradução de Jefferson Luiz Camargo: revisão técnica de Márcio Manoel Maidame. São Paulo: Editora WMF Martins Fonte, 2013.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MIGUEL, Luiz Felipe. UTOPIAS DO PÓS-SOCIALISMO: Esboços e projetos de reorganização radical da sociedade. *(In)* **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS** - VOL. 21 Nº. 61. RBCS Vol. 21 nº. 61 junho/2006 pp. 91-114

MOREIRA, Adilson José. Foucault e a genealogia como método. *In:* GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; SILVEIRA, Jacqueline Passos da; AMARAL, Caroline Scofield (Orgs.). **História do direito: novos caminhos e novas versões.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2007. p. 95-111

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo.** São Paulo: Publifolha, 2000.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista no império: Nabuco de Araújo, Sua Vida, Suas opiniões, Sua época; 1813-1857.** Londres: Editora Forgotten Books, 2018.

NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do direito.** Tradução: Elza Maria Gasparotto. Revisão da tradução: Denise Matos Marino. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

NUNES, Antônio José Avelãs. **A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

O'CONNOR, James. ***The Fiscal Crisis of the State.*** New York: St Martin's Press, 1973.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri. **Lições de direito financeiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

OMAR, Jabr Hussein Deeb Haj. **Taxa de Juros: comportamento, determinação, e implicações para a economia brasileira.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 463-490, set./dez. 2008.

PEDRAS, Guilherme Binato Vilela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. *In* **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. pp. 57-80

PELLEGRINI, J. A. **Dívida Pública Brasileira: Mensuração, composição, evolução e sustentabilidade.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2017 (Texto para Discussão nº 226). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 9 de fevereiro de 2017.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Exposições Universais: espetáculos da modernidade do século XIX.** São Paulo: Hucitec, 1997.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI.** Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intríseca, 2014.

POMER, Leon. **O surgimento das nações.** Tradução Mirna Pinsky. 7 ed. ver. atual. São Paulo: Atual, 1994.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de trabalhos científicos: projeto de pesquisa, teses, dissertações, monografias, relatório entre outros trabalhos acadêmicos, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)**. 3. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2019. Disponível em: <www.pucminas.br/biblioteca>. Acesso em: 17/04/2019.

POPPER, Karl. **A miséria do historicismo.** Trad. Octany S. da Mota e Leonidas Hegenberg. São Paulo: Edusp, 1980.

QUINTANA, Secundo V. Linares. ***Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.*** Vol. I. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1953.

QUINTANA, Secundo V. Linares. ***Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.*** Vol. II. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1953.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RELATÓRIO DE INFLAÇÃO: **Processo de definição da taxa de juros.** BCB. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/1999/06/ri199906b3p.pdf> Acesso em 04 mar. 2018.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. *In* **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD**, v. 3, n.3, 2015.

ROMANOS. In **A Bíblia: tradução ecumênica.** São Paulo, Paulinas, 2002.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito bancário**. 2. São Paulo Atlas, 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade.** 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Curso de direito tributário e finanças públicas.** São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Francisco de Araújo. **O Liberalismo.** Porto Alegre: Editora da Universidade, 1991.

SANTOS, Paulo César dos. **Um olhar sobre as exposições universais.** XXVII Simpósio Nacional de História: Conhecimento histórico e diálogo social. Natal/RN – 22 a 26 de junho de 2003.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. *In* **Jurisdição Constitucional e Política.** Coordenação: Daniel Sarmento. Rio de Janeiro: Forense, 2015. pp. 673-700

SARTORI, Giovani. **Elementos de Teoria Política.** Col. Ensayos. Madrid: Alianza, 1999.

SCHIMITT, Carl. ***La Defensa de la Constitución. Estudios acerca de las Diversas Especies y Posibilidades de Salvaguardia de la Constitución.*** Trad. Manuel Sanches Sarto. Madrid: Tecnos, 1983.

SCHIMITT, Carl. ***El concepto de Politico.*** Trad. Rafael Agapito. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

SCHIMITT, Carl. ***Teoria de la Constitución.*** Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1992.

SCHIMITT, Carl. **Legalidade e Legitimidade.** Trad. Tito Lívio C. Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos.** 2ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SHAKESPEARE, William. **O Mercador de Veneza.** Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000094.pdf> Acesso em 29/08/2019.

SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. *In* **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. pp. 33-56

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** Livro I Tradução de Maria Teresa Lemos de Lima. Curitiba: Juruá, 2006.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações. A renda da terra.** Livro II Tradução de Maria Teresa Lemos de Lima. Curitiba: Juruá, 2007.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite.** São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Algumas considerações sobre "Finanças Comparadas". **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n° 17(6).** Belo Horizonte. 1966. p. 179-230

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico.** 5ª edição. São Paulo: LTr, 2003.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico.** 6ª edição. São Paulo: LTr, 2017.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado.** 7ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado.** 8ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 18º Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRABALHO Interno. Produção: Charles H. Ferguson e Audrey Marrs. Direção: Charles H. Ferguson. Narração: Matt Damon. Nova York: Sony Pictures, 2010. 1 DVD. (108 min.) son., col.

VAN CREVELD, Martin. **Ascenção e declínio do Estado.** Tradução Jussara Simões; revisão técnica Cícero Araújo. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VAROUFAKIS, Yanis. **O Minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global.** Tradução: Marcela Werneck. Prefácio: Leda Paulani. São Paulo: Autonomia Literário, 2016.

VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. **The network of global corporate control.** Chicago: University of Chicago Press, 2001.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. de Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. de Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Tratado lógico-filosófico**. 2. ed., rev. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas.** 5ª ed. Petrópoles: Editora Vozes, 2014.

WOLFREYS, Julian. **Compreender Derrida.** Tradução de Caesar Souza. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 235 p.