VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA

**Dívida pública brasileira:
modelo normativo e padrão de acumulação capitalista**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Luís Fernando Massonetto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2017

VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA

**Dívida pública brasileira:
modelo normativo e padrão de acumulação capitalista**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, sob orientação do Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Lucena, Vítor Medeiros de
Dívida pública brasileira : modelo normativo e
padrão de acumulação capitalista / Vítor Medeiros de
Lucena ; orientador Luis Fernando Massonetto -- São
Paulo, 2017.
136

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direito - Direito Econômico, Financeiro e Tributário)
-
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,
2017.

1. Dívida pública. 2. Direito Financeiro. 3.
Crédito Público. 4. Lei de Responsabilidade Fiscal.
I. Massonetto, Luis Fernando, orient. II. Título.

LUCENA, Vítor Medeiros de. **Dívida pública brasileira:** modelo normativo e padrão de acumulação capitalista.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Professor Luis Fernando Massonetto.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho à minha filha, Betânia.

RESUMO

LUCENA, Vítor Medeiros de. **Dívida pública brasileira**: modelo normativo e padrão de acumulação capitalista. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A pesquisa pretende compreender a estrutura normativa e o funcionamento jurídico da dívida pública brasileira, buscando os pressupostos econômicos e políticos que explicam tal ordenação. Partirá, portanto, em suas bases teóricas, do papel do crédito na formação de valor no capitalismo, determinante no desenvolvimento das relações produtivas, comerciais e financeiras, na linha da teoria do valor de Marx. Analisará o papel do Estado Nacional como engrenagem essencial dos ciclos sistêmicos do capitalismo, e como a dívida pública exerce o papel de conteúdo econômico e forma jurídica da acumulação, pela via do fundo público, necessários à competição internacional pelo papel de nação hegemônica nesses ciclos sistêmicos. Deve evidenciar o papel do Brasil nos ciclos sistêmicos britânico e norte-americano e seus projetos de desenvolvimento, refletidos a partir do papel de semiperiferia da economia capitalista mundo, particularmente em sua dimensão financeira, monetária e fiscal da gestão de sua dívida, culminando no denominado Plano Real. Os marcos jurídicos que sustentam a moeda desde então dão o tom de um direito voltado à estabilização da moeda, particularmente em tempos de crise, em detrimento de um papel protagonista no desenvolvimento nacional. Com esse instrumental teórico, a pesquisa partirá para a análise crítica do modo de regulação brasileiro da dívida pública, evidenciando o papel da forma jurídica como regulação da acumulação capitalista, responsável por delimitar o volume e função do fundo público, responsável por proteger e distensionar as contradições sociais inerentes à acumulação, e o universo das finanças privadas. A sucessão de modelos normativos que deságua para o atual, como a Constituição Federal de 1988 e Emendas, as normas que instituíram o Plano Real, a atual composição do Conselho Monetário Nacional e as funções do Banco Central, a restrição federativa à emissão de dívida pelos Estados e Municípios, e as características dos títulos públicos, o poder de emissão, de negociação e de gestão patrimonial decorrente dela, serão analisados à luz da sua adequação do direito ao padrão de acumulação contemporâneo da dívida pública, às “boas práticas” reconhecidas internacionalmente, e se isso impacta ou não em sua sustentabilidade. Por último, abre um debate sobre o processo de novos instrumentos regulatórios internacionais, e sobre a pertinência da adoção de outros modelos de regulação e de formas jurídicas alternativas para uma dívida pública funcional ao desenvolvimento econômico nacional.

ABSTRACT

LUCENA, Vítor Medeiros de. **Brazilian public debt: normative model and pattern of capitalist accumulation.** 2017. Dissertation (Master) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

The research intends to understand the normative structure and the legal functioning of the Brazilian public debt, seeking the economic and political assumptions that explain this ordering. Therefore, it will start from the theoretical basis of the role of credit in the formation of value in the capitalism, which is decisive in the development of productive, commercial and financial relations, in line with Marx's theory of value. It will analyze the role of the National State as an essential cog in the systemic cycles of capitalism, and how public debt plays the role of economic content and legal form of accumulation through the public fund, necessary for international competition for the role of hegemonic nation in these systemic cycles. It should highlight the role of Brazil in the systemic cycles in England and United States, and its development projects, reflected from the role of semi periphery of the capitalist world economy, particularly in its financial, monetary and fiscal dimension of debt management, culminating in the called “Plano Real” (Real Plan). The legal frameworks that have supported the currency since then set the tone of a right aimed at stabilizing the currency, particularly in times of crisis, to the detriment of a leading role in national development. With this theoretical instrument, the research will start with a critical analysis of the Brazilian regulation of public debt, highlighting the role of the legal form as a regulation of capitalist accumulation, responsible for delimiting the volume and function of the public fund, responsible for protecting and distending the social contradictions inherent in accumulation, and the universe of private finance. The succession of normative models that flow to the current one, such as the Federal Constitution of 1988 and Amendments, the norms that instituted the Real Plan, the current composition of the National Monetary Council and the functions of the Central Bank, the federative restriction to the issuance of debt by States and municipalities, and the characteristics of public securities, the power of issuance, negotiation and asset management arising from it, will be analyzed in light of their adequacy of the right to the contemporary accumulation of public debt, internationally recognized "good practices", and whether or not this impacts its sustainability. Finally, it opens a debate on the process of new international regulatory instruments, and on the pertinence of the adoption of other models of regulation and alternative legal forms for a functional public debt to national economic development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – DÍVIDA PÚBLICA: DO CAPITAL FINANCEIRO À ECONOMIA MUNDO CAPITALISTA FINANCEIRIZADA	17
1.1 Dinheiro, crédito e dívida pública no capitalismo.....	17
1.1.1 Capital Financeiro e o sistema de crédito	19
1.1.2 Dívida Pública, acumulação primitiva e atualidade da espoliação	24
1.1.3 Dívida pública e capital fictício	28
1.2 Os ciclos sistêmicos de acumulação e a fase de expansão financeira.....	32
1.3. Capitalismo e teoria da financeirização	37
CAPÍTULO 2 – DÍVIDA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO	47
2.1 Estado, desenvolvimento e dívida pública	47
2.2 Dívida, dependência e subdesenvolvimento	51
2.3 Dívida e subdesenvolvimento brasileiro	54
2.4. Histórico recente: modernização conservadora do modelo institucional da dívida pública de 1964-2016.....	58
2.4.1 Plano Real, regime de metas e dívida pública	63
2.5 Atualidade da dívida.....	69
CAPÍTULO 3 – DIREITO E DÍVIDA PÚBLICA.....	73
3.1. Direito Financeiro e padrão de acumulação	73
3.2. Conceito, natureza jurídica e classificações	81
3.2.1 Conceito e natureza jurídica de empréstimos e dívida pública.....	81
3.2.2 Classificações da dívida pública	85
3.3 Dívida pública no direito brasileiro: estrutura institucional, emissão, controle e extinção	89
3.3.1 Gestão e planejamento: competências administrativas e legislativas na Constituição Federal	89
3.3.1.1 Competências do Congresso Nacional e do Senado Federal	91
3.3.2 Emissão, rolagem e extinção da dívida.....	92
3.3.2.1 A Secretaria do Tesouro Nacional	93
3.3.2.2 Títulos: espécies, funções e competências	94
3.3.3 Controle do endividamento: a Lei Complementar nº 101/2000	95
3.3.3.1 As garantias e contra garantias da dívida.....	103

3.3.3.2 Banco Central do Brasil e a dívida pública.....	107
3.3.4 Federalismo fiscal e dívida pública	108
3.3.4.1 Renegociação das dívidas dos Estados e Municípios	110
3.3.5 Emenda Constitucional do Teto de Gastos e a restrição global das despesas não financeiras	111
3.4. Crises da dívida e regulações alternativas.....	112
3.4.1 Conversão, repúdio e moratória.....	114
3.4.2 Inadimplência dos Estados e reestruturação financeira internacional	118
3.4.3 Inflação	120
3.4.4 Auditoria	121
CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da relação entre as normas jurídicas do direito brasileiro da dívida pública e o padrão de acumulação capitalista hegemônico, marcado pela financeirização, traçando um paralelo funcional entre as duas estruturas. Para isso, a presente pesquisa está dividida em três partes.

A primeira parte versará sobre abordagens teóricas em torno do tema da dívida pública. Em primeiro lugar, a abordagem da economia política crítica, da teoria do valor, o papel do crédito no desenvolvimento do capitalismo, evidenciando o papel que cumpre na acumulação. O crédito é uma inovação das práticas mercantis e capitalistas, para dilatar no tempo e no espaço a realização do valor. O endividamento público é a transposição dessa relação para o âmbito do Estado Nacional, surge com este e impulsiona os projetos nacionais. O objetivo será indagar o papel desses institutos e relacionar Estados Nacionais e dívida pública em Marx e na literatura marxista.

Em seguida, abordará, segundo a teoria de Arrighi, o papel do Estado, mais precisamente da formação da dívida pública nacional, no desenvolvimento do capitalismo a partir dos séculos XVIII e XIX, até chegar no presente ciclo sistêmico de acumulação, sob hegemonia estadunidense, e a história da sucessão dos modos de regulação das finanças públicas dentro deste ciclo, passando do modelo keynesiano-fordista para o atual modelo de acumulação flexível. Na perspectiva da história econômica, a dívida pública se relaciona, portanto, com o surgimento de projetos nacionais em disputa, e cumpre um papel no desenvolvimento dos países centrais, de um crédito público nacional para a formação de projetos de longo prazo de dimensão intergeracional.

A relação entre os padrões monetários internacionais e suas várias fases também influencia nos fluxos e qualidades dos endividamentos públicos. O capitalismo após a ruptura e superação dos parâmetros regulatórios estipulados da conferência de *Bretton Woods*, de dominância financeira, cuja transição dos regimes de regulação financeira ao longo do século XX é fruto das inovações dos instrumentos financeiros, relações de direito privado, e da constante e consequente mutação da regulação financeira. A pressão pela liberalização dos fluxos de capitais desde a década de 1970 também muda a relação dos países com suas dívidas, com novas regulações. O objetivo é trazer ao estudo o desenho mais preciso do processo de financeirização da economia nesse ciclo, ao contrastar e trazer uma síntese da teoria da financeirização (escola

francesa da financeirização) e da teoria do ciclo sistêmico de acumulação (Braudel e Arrighi).

Nessa economia mundo-capitalista, em seu processo de consolidação da financeirização, os países periféricos, dependentes (*semiperiféricos*, na dicção de Wallerstein), cumprem uma função dentro dessa ordem, na qual as finanças nacionais são orientadas, econômica e juridicamente, a modificar o papel que cumpriam nos assim chamados “anos gloriosos do capitalismo”, durante o período que vigeu o padrão regulatório do sistema de *Bretton Woods*. O objetivo aqui é reconstruir o debate sobre dependência e desenvolvimento, mas destacar o papel da moeda e das finanças na acomodação desses países periféricos no ciclo pós-*Bretton Woods*. Além disso, observará o debate de fundo dessa linha da história econômica sobre o papel do Estado e do Direito no capitalismo e no desenvolvimento, nas contradições entre o discurso hegemônico da economia política, da dogmática jurídica positivista-liberal e das leituras críticas. No posicionamento do papel do direito, particularmente o direito público e financeiro, deve-se pensar nas potencialidades e limites da ordem econômica aberta e ordem financeira rígida, evidenciando um “projeto constitucional” que insere o desenvolvimento nos marcos da superação da dependência, mas que se limita nas bases materiais do capitalismo brasileiro.

Se reconstruirá a história econômica das regulações financeiras, em geral e particularmente da dívida pública, do final do século XIX ao final do século XX, com ênfase no período pós crise da dívida da década de 1970, na fase pós ruptura da regulação financeira do sistema de *Bretton Woods*, da égide do padrão dólar. No plano nacional, a crise da dívida e da moeda brasileira até início da década de 1990, as características do Plano Real e a evolução da dívida pública a partir da inserção brasileira nos marcos regulatórios financeiros desse período.

Por meio disso, se evidencia que o Brasil passa por esse movimento, enquanto país capitalista semiperiférico, segundo alguns autores, como o caso por excelência de desenvolvimento dependente, envolvendo, principalmente a partir da década de 1940, o aporte do capital internacional via multinacionais, o que acelerou parcialmente o desenvolvimento industrial e a inserção do país no comércio e nas finanças mundiais. Daí uma também constante modernização das finanças públicas e da gestão jurídica da moeda, com a especialização e complexificação das autoridades financeiras, patrimoniais e monetárias do Estado brasileiro.

Este modelo entra em crise no final da década de 1970, e vai passar por inúmeras tentativas de planos econômicos de estabilização da moeda e das finanças, tendo como último marco regulatório o Plano Real, com importantes medidas políticas, financeiras e jurídicas em 1993 e 1999-2001, período que consolida o atual marco institucional da dívida pública brasileira. O processo de financeirização, flutuação do câmbio, aumento da taxa de juros e da desregulação dos capitais se correlaciona com um aumento do volume da dívida pública, da consolidação de seus títulos no mercado internacional financeiro e do aumento dos seus custos, que combinado com a política monetária e cambial, torna o país dependente do movimento de endividamento constante apenas para rolagem da dívida, sem perspectiva real de endividamento via tesouro para promoção do desenvolvimento nacional, de investimentos de longo prazo, ou para custeio de serviços sociais que aplaquem as desigualdades sociais e econômicas..

O objetivo aqui é contar a história recente dos marcos institucionais da dívida pública, dando ênfase aos seus pressupostos ideológicos e aos efeitos práticos da inserção do país nessa dinâmica da financeirização. Se por um lado se conquistou um controle relativo da estabilidade da moeda, por outro as finanças públicas e a moeda, na transição da dívida externa para a dívida interna internacionalizada, enfrentaram nesse período mais recentes crises cambiais e “de confiança”, evidenciando que por mais adesão ao modelo institucional, uma fragilidade enorme persiste pela posição dependente desta inserção.

Na terceira parte, o direito da dívida pública será analisado criticamente, com a análise histórica da dogmática jurídica em torno desse objeto. A política monetária e fiscal do Estado brasileiro perpassa pela análise das consequências em torno do nível de endividamento do país, e o arcabouço jurídico flexibiliza seu funcionamento, protege e garante direitos dos atores envolvidos.

No resgate histórico recente (década de 1970 e seguintes) do ordenamento jurídico das finanças, da moeda e da dívida pública no Brasil, se verificará a ampliação e aceleração da regulação do endividamento público no período pós-1964 e pós-1988, empreendendo a análise mais geral desses institutos, que desvela o marco regulatório que institui uma blindagem do direito financeiro na Constituição Federal de 1988, em contradição às ordens econômica e social estipuladas pela Constituição, que desenha o Estado como protagonista do desenvolvimento e da promoção de direitos sociais, serviços públicos e seguridade social universal. Contradição também com a própria base

material da economia nacional, sua posição e inconsistências sistêmicas, a apropriação desigual da riqueza socialmente produzida e do patrimônio, e do custeio regressivo por meio da tributação e das finanças públicas desse mesmo Estado. Em suma, o debate constitucional sobre desenvolvimento, analisando criticamente a contradição entre efetividade dessas normas e os meios materiais de sua efetivação.

Tendo em vista o plano geral normativo, o objetivo é fazer uma leitura da ordem jurídica da dívida pública brasileira, de uma perspectiva estrutural e funcional dos institutos, a saber, de que modo o direito brasileiro determina que seus entes públicos captem crédito, entre si e com outrem, dentre as variadas instituições internacionais, nacionais, públicas e privadas ofertantes. Para isso, cabe a análise dos dispositivos constitucionais vigentes, legais (particularmente a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), das instituições regulatórias, das suas produções normativas afeitas ao objeto, e como esse sistema da dívida funciona. Do ponto de vista estrutural, como essas normas dividiram desigualmente as capacidades de endividamento, delineando de forma particular e não-isonômica o federalismo fiscal. Compreender assim como se processa a classificação legal dos passivos, como dívida contratual e dívida mobiliária, e como a emissão de títulos se tornou o escape altamente flexível para a União, instrumento extremamente dinâmico e de enorme volume e importância para a economia nacional, como forma de regular seu orçamento.

Ainda no esforço desse último capítulo, o objetivo é relacionar as estruturas jurídico-normativas e os atuais percalços das restrições financeiras que o Estado Brasileiro está jungido. Buscará evidenciar como a flexibilidade do endividamento se contradiz com a permanente análise de risco das agências financeiras internacionais, que trocaram o papel de prescritivas de comportamentos específicos para observadoras de resultados de endividamento mais gerais, reforçando a aplicação das normas restritivas de crédito aos entes públicos nacionais. Serão analisadas as alternativas teóricas e práticas que a periferia tenta desvelar para reconstruir sua soberania financeira. Os novos mecanismos de regulação financeira no ambiente internacional: das atuais funções que cumprem as instituições de *Bretton Woods* ao surgimento de novos bancos de desenvolvimento e fundos monetários, como o Arranjo Contingente de Reserva dos BRICS.

Por último, serão analisadas as propostas teóricas de novas regulações da dívida e potenciais limites à sua concretização. Como as normas de regulação financeira nacional absorvem o conflito e a contradição entre os mecanismos institucionais e a

materialidade do volume da dívida, evidenciando qual o verdadeiro papel da dívida pública no conflito social.

Em suma, este trabalho visa investigar a origem e o desenvolvimento do papel da dívida pública na expansão do capitalismo, e seu modelo jurídico-institucional no regime de acumulação contemporâneo, compreendido pela expansão capitalista de dominância financeira. Pretende-se estudar criticamente o seu desenho jurídico-institucional, particularmente nos institutos de direito financeiro, de modo a compreender a sua relação com a dinâmica sistêmica de circulação de riqueza internacionalmente hegemônica.

CONCLUSÃO

Este trabalho passou pelos elementos da economia política, da história e da geopolítica de um fenômeno da mais alta relevância nas finanças dos Estados Nacionais, e mais destacadamente do Estado Brasileiro, que é a dívida pública, para chegar a seus elementos jurídicos vigentes e interpretá-lo à luz da sua natureza interna ao capitalismo, sua função na acumulação do capital e na sua centralidade na estruturação do Estado Nacional moderno dentro de uma economia mundo. Assim, elaborou-se uma análise crítica dos dispositivos constitucionais, legais e infralegais, evidenciando o papel na garantia do retorno do capital financeiro emprestado ao Estado.

De início, é possível delimitar que a dívida é um elemento intrínseco ao Estado, ao capitalismo e à gestão da oferta de crédito e moeda nas economias. A sua estrutura de capital fictício demanda que as garantias típicas da técnica jurídica se efetivem para sua realização. O direito permite a organização desse processo financeiro, evita e elide conflitos, reduz a insegurança do detentor do capital. E, no momento que o conflito distributivo se exacerba, arbitra de antemão as parcelas destinadas à valorização desse capital.

Seu papel é determinante também na afirmação dos ciclos sistêmicos, e na financeirização dos Estados. A internacionalização dos projetos nacionais, das moedas, dos créditos e da hegemonia dos Estados centrais se valeu dos empréstimos públicos a partir do excedente dos países, empresas e instituições financeiras multilaterais, como o FMI.

A história jurídica e financeira do Brasil, cujo recorte foi o do período mais recente, identificou que a geração da dívida para o país, assim como o é para a maioria dos países subdesenvolvidos, no contexto da expansão financeira do ciclo norteamericano ou de financeirização, sempre colocou o país num estado de emergência financeiro, que nunca fez valer a eficácia de normas constitucionais que determinam a atuação fiscal do estado no desenvolvimento, redução das desigualdades e da pobreza. Há uma contradição clara aí, como afirma a doutrina do direito econômico, mas a disciplina financeira antifiscalista predomina nessa disputa.

Ao analisarmos o ordenamento jurídico da dívida, o trabalho buscou identificar a relação da natureza e conformação da dívida do desenvolvimento dependente na financeirização com a edição de normas conformes a essa dinâmica e lógica. Assim, as normas constitucionais se estruturam pela rigidez da elaboração e execução do orçamento fiscal, contrastantes com a flexibilidade com a qual a dívida pública federal é expedida, rolada e paga, como à parte estivesse, assim como flexíveis à política cambial e monetária, deixando ao lado fiscal o papel de assegurar o cumprimento do pagamento da valorização do capital em forma de dívida pública.

Assim, a Constituição Financeira “blindada”, os limites de endividamento dos entes subnacionais, e a legislação ordinária adequam o ordenamento jurídico brasileiro, ao longo das últimas décadas, no modelo normativo adequado ao capitalismo financeirizado. A Lei de Responsabilidade Fiscal também marca um ponto nodal na modernização conservadora e atinente ao padrão de acumulação. A renegociação das dívidas dos Estados e Municípios, principalmente com a edição da recente Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, cujo método declarado será o de exigir contrapartidas da redução dos gastos públicos em áreas sociais dos entes federativos.

Contudo, essa rigidez encontra seu ápice na promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal, limitando por 20 anos as despesas primárias dos poderes e órgãos autônomos da União. Erige esta Emenda uma técnica de contabilidade pública a status de norma constitucional, suprimindo o direito democrático de adotar outra política fiscal que não a definida pela busca do superávit primário.

Nesse contexto, o ordenamento se blindou das formas de crise historicamente mais comuns da dívida. O direito financeiro da dívida pública se estruturou para se antecipar aos principais problemas jurídicos que ocorriam no passado, que motivaram situações de repúdio, conversão e anulação de dívidas em outras épocas.

Demonstra com toda clareza que motivado por princípio de direito financeiro referente ao déficit público embasou o pedido e o julgamento pelo Congresso Nacional do impeachment (inconstitucional) da Presidente da República. A despeito da ausência de legitimidade do substituto e de sua equipe, seu envolvimento com

denúncias concretas de malversação de recursos públicos e tráfico de influência gerar instabilidade institucional, as medidas fiscais e normativas de contenção do déficit e geração de mais entraves jurídicos à autonomia dos governos em relação ao orçamento seguem normalmente.

Wolfgang Streck caracteriza o capitalismo democrático como:

Uma economia pautada por dois princípios ou regimes conflitantes de alocação de recursos: o primeiro opera de acordo com a produtividade marginal, ou com aquilo que é exposto como uma vantagem por um “livre jogo das forças de mercado”, e o outro se baseia em necessidades ou direitos sociais, tal como estabelecidos por escolhas coletivas em contextos democráticos (2012).

Sendo tais objetivos impossíveis de serem alcançados simultaneamente.

Isso significa que o Estado, ao ser suscetível de um controle mais amplo, da possibilidade de gestão do Fundo Público para as referidas necessidades que o mercado não atinge ou alcança, ao se exacerbar e propor formas contraditórias aos detentores do excedente do socialmente produzido, cujo capital busca valorização, revela o poder de retenção e entesouramento do capital por parte destes detentores, e o poder da busca de valorização em outras praças financeiras e atividades de outros capitais, em outros campos da economia mundo, mais adaptado ou propício aos patamares de valorização do capital entendidos como suficientes.

Ao estruturar as normas jurídicas de preferência de crédito para os credores financeiros, precedendo as demais, o direito cria um desequilíbrio entre as funções estatais, despotencializando o papel redistribuidor de renda e direitos sociais e indutor de desenvolvimento. Este não é um padrão normativo adequado para alcançar os objetivos insculpidos na Constituição, ou superá-los. E, ao se subordinar a este padrão, adotando-o de maneira sistemática e subalterna, só redundará em subalternidade, em uma sociedade sócia-minoritária da hegemonia norte-americana, em que apenas uma parcela menor da população vai alcançar padrões de vida e de consumo análogos aos dos países centrais, concentrando em seu território violentas crises econômicas e sociais.

Identificar, portanto, o padrão normativo adequado ao desenvolvimento, à superação das desigualdades e realização do projeto constitucional, não é uma tarefa ordinária. Não pode prescindir de um sustento na realidade material. É preciso

compreender a estrutura demográfica e de classes, a divisão do capital reprodutivo, produtivo e monetário/financeiro entre as classes e suas frações. Além da correlação internacional de forças entre os países e suas classes, e qual a caracterização modelo normativo internacional.

A afirmação atualidade do protagonismo do Estado na construção de um desenvolvimento democrático e popular, sem subestimar as forças contrárias ao projeto, a crítica profunda ao modelo de desenvolvimento excludente e gerador de crises, a centralidade do trabalho e da ciência na conquista destes patamares, e o fortalecimento das moedas nacionais periféricas, a partir de arranjos financeiros internacionais inovadores, que sustentem níveis altos de investimento, de democratização do consumo e dos serviços sociais, são pistas iniciais para a concretização de um projeto de desenvolvimento e uma ordem jurídica atentos aos padrões de acumulação, porém alternativos a ele.

Tão grande quanto o desafio é a necessidade de superação do padrão normativo da dívida pública, de modo a que o espaço financeiro do fundo público não capture a já pequena margem de direitos em prol da equalização das desigualdades que a divisão material do capital e do produto social proporciona aos que vivem do trabalho no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A. C. et al. **Direito, Sociedade e Economia: leituras marxistas**. Barueri: Manole, 2005.

ANDRADE, C A S. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. São Paulo: FDUSP (Dissertação de Mestrado),

2012, ARRIGHI, G. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Trad. Vera Ribeiro. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

ARESTIS, P.; PAULA, L. F.; FERRARI-FILHO, F. Inflation targeting in emerging countries: the case of Brazil. In: ARESTIS, P.; SAAD-FILHO, A. (Org.). **Political economy of Brazil**. Nova Iorque: Palgrav, 2007.

ASSONI FILHO, S.. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

ATALIBA, G. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1972.

BASTOS, P. P. Z. Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014). **Texto para Discussão**. IE/Unicamp, Campinas, n. 273, abr. 2016. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3468&tp=a>. Acesso em: 24/12/2016.

BELLUZZO, L. G. Fonança global e ciclos de expansão. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA J. G., **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição dirigente invertida a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. In: COUTINHO, J. N. M.; MORAIS, J. L. B.; STRECK, L. L. (Org.). **Estudos constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BLACK, J. The Credit Crisis and the Cosntitution. In: OLIVER, D.; PROSSER, T.; RAWLINGS, R. (Org.). **The Regulatory State**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BORÇA JUNIOR, G. R. A Condução da política monetária no Brasil pós-adoção do Plano Real. **Oikos**, Revista de Economia Heterodoxa. Ano III, n. 3. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

BRASIL. Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2012. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Janeiro, 2012.

BRASIL Dívida Pública Federal: Apresentação do Relatório Anual da Dívida 2011. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/Apresentacao_PAF_RA_D_2011.pdf. Acesso em: 21/10/2015.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII – O tempo do mundo**. Volume 3. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRUNHOFF, S. **A moeda em Marx**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1978.

CALIENDO, P. Reserva do Possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, I.; TIMM, L. (Org.). **Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2008.

CARVALHO, F. J. C. et al. **Economia monetária financeira: teoria e política**. São Paulo: Elsevier, 2012.

CASTRO, A. B. **A economia brasileira em marcha forçada**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CASTRO, M. F. **Formas Jurídicas e mudança social: interações entre o Direito, a filosofia, a política e a economia**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

CHAUÍ, M. A história no pensamento de Marx. In: BORÓN, A. A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. (Org.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. São Paulo: CLACSO, 2007.

CHESNAIS, F. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS; DUMÉNIL; LEVY. **Uma nova fase do capitalismo?** Cemarx. IFCH-UNICAMP. São Paulo: Xamã, 2003

_____. **A Mundialização do Capital**. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CONGRESSO NACIONAL. Relatório da CPI da Dívida Pública. Câmara dos Deputados, Congresso Nacional. Brasília, 2008.

CONGRESSO NACIONAL. Voto em separado do proponente da CPI da Dívida Pública Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP). Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Votoemseparadopdf.pdf>. Acesso em: 05/03/2016.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **A Política Pública Como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

DALL'AQUA, F. M. O ajuste nos Estados: uma década da Lei de Responsabilidade Fiscal (1998-2007). In: LIMA, M. L. L. **Agenda Contemporânea: direito e economia - 30 anos de Brasil**. Tomo III. Série GVLaw. São Paulo: Saraiva, 2012.

DURAN, C. V. **A moldura jurídica da política monetária: um estudo de caso**. 2012. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2012.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: História do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2007.

EVANS, P. **A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

FARIA, J. E. **Direito e Economia na Democratização Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. (Org.). **Regulação, Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

FATORELLI, M. L. **Auditoria da dívida externa: questão de soberania**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

FIORI, J. L. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Editora Boitempo, 2007.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FRANCO, G. H. B. O Plano Real e a URV: fundamentos da reforma monetária brasileira de 1993-94. In: FRANCO, G. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995. Disponível em: http://www.economia.puc-rio.br/gfranco/URV_e_bibliografia.pdf. Acesso em: 13/09/2016.

GOLDBERG, D. K.; CONTI, J. M. Entendendo o Federalismo Fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Editora Manole, 2004.

GONÇALVES, R. Auditoria e Dívida Externa: Lições da Era Vargas. In: FATTORELLI, M. L. (Org.). **Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006.

_____. **O Direito posto e o Direito pressuposto**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HARVEY, D. **Para entender O capital:** Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Para entender O capital:** Livros II e III. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. **O enigma do capital:** e as crises do capitalismo. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O Novo Imperialismo.** 7 ed. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HERMANN, J. A Macroeconomia da Dívida Pública: Notas sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002), **Cadernos Adenauer**, Ano III, n 4, novembro, 2002. Disponível em: ftp://139.82.198.57/gfranco/a_macroeconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf. Acesso em: 29/07/2016.

HILTON, R.; DOBB, M.; SWEEZY, P. et al. **A Transição do feudalismo para o capitalismo.** 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

HUBER, J.; ROBERTSON, J. **Creating new money:** a monetary reform for the information age. Londres: New Economics Foundation. Disponível em: <http://www.jamesrobertson.com/book/creatingnewmoney.pdf>. Acesso em: 07/09/2016.

MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro III, Volume IV. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **O Capital:** crítica da economia política. Livro III, Volume V. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

_____. Prefácio. In: _____. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MASSONETTO, L. F. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo:** a Emergência de um Novo Padrão Normativo. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MOREIRA, V. **Economia e Constituição.** Boletim de Ciências Econômicas, Vol. XVII. Coimbra, 1974.

NETTO, J. P. **Economia Política. Uma introdução crítica.** 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

NORONHA, L. E. P. Dois Regimes Monetários: uma análise comparativa do Plano Real. **Oikos**, Revista de Economia Heterodoxa, Ano V, n. 6. UFRJ, 2006.

NUNES, A. J. A. **Neoliberalismo e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Uma introdução à Economia Política**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007.

OCTAVIANI, A. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: SCAFF, F. F.; CONTI, J. M. (Org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, R. F. Empréstimos públicos no Brasil. In: MELLO, C. A. B. (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. Curso de Direito Financeiro. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

PIKETTY, T. O Capital no Século XXI Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 43 ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

QUEIROZ, C. H. O Plano Collor, a Constituição e a Lei. **Revista Brasileira de Economia**, v. 45, FGV, 1991.

SCAFF, F. F. A Efetivação dos Direitos Sociais no Brasil. In: SCAFF, F. F.; ROMBOLI, R.; REVENGA, M. (Org.). **A Eficácia dos Direitos Sociais**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010.

SILVA, A. C. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

SILVA, J. A. **Comentário Contextual à Constituição**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SMITH, A. **The wealth of nations**. New York: The Modern Library, 2000.

SOLA, L.; KUGELMAS, E. Crafting economic stabilization: political discretion and technical innovation in the implementation of the Real Plan. In: SOLA, L.; WHITEHEAD, L. (Org.). **Statecrafting monetary authority: democracy and financial order in Brazil**. Oxford, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006.

SOUSA FRANCO, A. L. *Finanças Públicas e Direito Financeiro Volumes I e II*. Coimbra: Almedina, 2004

STREECK, W. As crises do capitalismo democrático. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 35-56, Mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09/01/2017.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. V. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

TORRES, H. T. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. TORRES, H.T., "*IOF nas operações com títulos públicos e a vedação de analogia com operação de câmbio: o caso dos T-Bills*". In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; BRITO, Edvaldo. *Direito tributário - Impostos Federais. Edições especiais Revista dos Tribunais 100 anos*. São Paulo: Ed. RT, 2011. P. 997 (Em TORRES, 2014, p. 449)

TRINDADE, J. R. B. **Dívida pública e teoria do crédito em Marx**: elementos para a análise das finanças do modo de produção capitalista. 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.