

JOSÉ MAURICIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF
Coordenação

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alessandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaias José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

A BÊNÇÃO DE HAMILTON NA SEMIPERIFERIA: ORDEM ECONÔMICO-SOCIAL E OS JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA

ALESSANDRO OCTAVIANI

Professor de Direito Econômico e Economia Política na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

RESUMO: O presente texto visa a compreender limites impostos para a superação do subdesenvolvimento brasileiro, advindos do direito financeiro. Parto da sugestão da "análise funcional do direito financeiro", que visa à sua articulação, como meio, aos fins previstos na Constituição, e constato uma forte resistência a tais fins, que é a prática da dívida pública interna no Brasil.

ABSTRACT: The present text aims to understand the limits imposed to overcome the Brazilian's underdevelopment, arised from financial law. The paper begins with the suggestion of the "functional analysis of financial law", which aims its articulations, as a mean, to the goals foreseen in the Constitution, and concludes in a strong resistance to these goals, which is the practice of intern public debt in Brazil.

PALAVRAS-CHAVE: Análise funcional do direito financeiro - Superação do subdesenvolvimento - Dívida pública interna - Bloqueio à Constituição.

KEYWORDS: Functional analysis of financial law - Overcoming the underdevelopment - Intern public debt - Blockade to the Constitution.

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. A "análise funcional do direito financeiro": 2.1 A sugestão de Grizioti e seus paralelos; 2.2 A Constituição, da República; a superação do subdesenvolvimento brasileiro - 3. Bloqueio ao projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento: os juros da dívida pública interna: 3.1 A bênção da dívida pública: 3.1.1 Hamilton; 3.1.2 Marx; 3.1.3 Mercado financeiro brasileiro; 3.2 Juros da dívida pública: a economia política da forma jurídica: 3.2.1 A dogmática da dívida pública interna; 3.2.2 A eficácia social da dívida pública interna; 3.2.3 Imaginação institucional e dívida pública interna - 4. Referências bibliográficas.

"A national debt (...) will be to us a national blessing." - Alexander Hamilton

1. INTRODUÇÃO¹

O presente texto visa a compreender limites impostos – a partir de escolhas políticas sobre a utilização de institutos do direito financeiro – para a concretização do projeto de superação do subdesenvolvimento brasileiro contido na Constituição de 1988, que articula, simultaneamente, rompimento com duas situações de dominação: a de subordinação da economia brasileira no sistema mundial moderno (caracterizado por divisões funcionais do trabalho entre centro, semiperiferia e periferia) e a das classes subalternas brasileiras perante suas classes dominantes (caracterizada, entre outros fatores, por uma forte assimetria de detenção dos meios de produção, de renda, poder político, conhecimento e posições jurídicas). A forma jurídica dessas escolhas políticas da Constituição é a construção da soberania popular e da soberania econômica. Para analisar este bloqueio, parto da sugestão da “análise funcional do direito financeiro”, que visa à sua articulação, como meio, aos fins previstos na Constituição, e constato uma forte resistência a tais fins, que é a prática da dívida pública interna no Brasil. A dívida pública foi considerada por seu fundador nos EUA, Alexander Hamilton, “uma bênção” para o desenvolvimento da economia estadunidense; no Brasil a dívida pública tem servido para realizar uma enorme transferência de renda de baixo para cima, operando como limite ao projeto constitucional. Incorporar a economia política da superação do subdesenvolvimento na decisão jurídica no âmbito do direito financeiro – indo a institutos particularizados, como a regulação dos juros da dívida pública – é o caminho para tomá-lo conforme a Constituição.

2. A “ANÁLISE FUNCIONAL DO DIREITO FINANCEIRO”

2.1 A sugestão de Griziotti e seus paralelos

Benvenuto Griziotti publicou, em 1950, artigo hoje clássico, clamando por uma “análise funcional do direito financeiro”, no qual postulava a articulação, dentro

1. O autor gostaria de agradecer o gentil convite realizado pelos professores de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff para a redação do texto. Além disso, gostaria de agradecer por diversas ideias contidas no texto que são devidas a inúmeros diálogos com os professores de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Gilberto Bercovici e Luís Massonetto. Eventuais equívocos ou imprecisões só cabem ao autor.

da técnica de decisão jurídica, de diversas dimensões do fenômeno financeiro: os elementos políticos, econômico-sociais, jurídicos e técnicos.²

A ponderação de Griziotti pode ser entendida dentro de um contexto maior, de reação ao formalismo que imperava na cultura jurídica ocidental, derivado, entre outros fatores, do amplo movimento das codificações, cujas vibrações ideológicas e operacionais se fizeram sentir em terreno muito mais amplo do que exclusivamente o direito privado.

Parte dessa reação deu origem à busca pelas “funções” jogadas, no terreno concreto, pelos institutos jurídicos. Na observação de Fábio Konder Comparato, trata-se da “principal evolução da ciência jurídica do século XX”, pois permitiu a superação das análises meramente lógico-sistemáticas pela “compreensão global do sistema normativo como instrumento de controle social, fundado em valores concretos e visando à realização de fins eticamente valiosos”.³ “O movimento transformador teve início na Alemanha, já em fins do século passado, com as reflexões pioneiras de Jhering sobre as finalidades concretas dos institutos jurídicos. (...) Em suma, deslocou-se o acento tônico, da análise das estruturas à inteligência da função dos institutos jurídicos, segundo a fórmula sintética forjada por Norberto Bobbio. Já não importa tanto saber se foram respeitadas as exigências legais de regularidade formal e estrutural do negócio jurídico, para admitir sem maiores indagações a sua validade; cumpre, sobretudo, perquirir os interesses concretos almejados pelos agentes e julgá-los à luz da função social do instituto. Ao praticarem o ato, as partes atenderam aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum (LICC, art. 5.º)?”⁴

Dentro do direito privado, diversas passam a ser as manifestações da obrigação de decidir a partir da análise da função: “As teorias do abuso do direito, do desvio de poder e do negócio indireto fundam-se, por sua vez, inequivocamente numa análise funcional do comportamento jurídico, ao procurarem descobrir e valorar, nas situações de conflito de interesses, quais as finalidades visadas pelo agente, nos atos unilaterais, ou colimados pelas partes nos contratos, para cotejá-los em seguida com a função do instituto posto em atuação e os valores fundamentais da ordem jurídica”.⁵ Tomar a própria “obrigação como processo”, como faz Clóvis do Couto e Silva, significa também praticar uma perspectiva funcional e finalística, que desloca a sacralização do critério da vontade do indivíduo para “o museu da história do pensamento”.⁶

2. GRIZIOTTI, Benvenuto. L'interpretation fonctionnelle des lois financières. *Revue de Science et de Législation Financière*, n. 1. t. XLII. Paris: LGDJ, 1950. p. 5-26.

3. COMPARATO, Fábio Konder. Funções e disfunções do resgate acionário. *Direito Empresarial. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 120.

4. Idem, p. 120-121.

5. Idem, p. 121.

6. COUTO E SILVA, Clóvis do. *A obrigação como processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

Internamente ao direito societário ocorre a mesma tomada de consciência: “No direito acionário, o funcionalismo foi claramente consagrado pelo legislador. Não conferiu a lei ao acionista controlador suas prerrogativas de poder em benefício próprio, mas para ‘o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir a sua função social’, com os deveres e responsabilidades para com os demais acionistas, os trabalhadores na empresa e a comunidade onde esta se insere (art. 116, parágrafo único). O acionista, ainda que não o controlador, está legalmente obrigado a exercer seu direito de voto no interesse da companhia, considerando-se ‘abusivo o voto exercido com o fim de causar dano à companhia ou a outros acionistas, ou de obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus e de que resulte, ou possa resultar, prejuízo para a companhia ou para outros acionistas’ (art. 115). ‘O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa’ (art. 154). Houve, pois, no regime legal das sociedades por ações, a integral adoção do princípio do poder finalístico, com a consequente sanção aos atos de desvio ou abuso de poder”.⁷

São diversos os exemplos nos quais a dogmática do direito privado vai se contorcendo para não perder por completo sua relevância, como a passagem da obrigação indenitária para a obrigação de garantia no contrato de seguro, que abre espaço para as formulações de “fundo transindividual sob gestão da seguradora”, “contratos relacionais” e “da máxima boa-fé à boa-fé objetiva”. O alargamento dos critérios de responsabilidade, preocupado com a vítima e não meramente com o patrimônio do causador do dano, “da culpa ao risco” ou “da culpa à securitização da responsabilidade” (em sua versão ainda mais intensa), e das próprias causas da responsabilidade (com a evolução da dogmática dos danos morais), constituem outro exemplo. Da mesma maneira, o direito público desenvolve as noções de “desvio de finalidade do ato”, “proporcionalidade” e as diversas categorias de “interesse”.

A noção jurídica de “função” que emerge desse panorama de erosão da ideologia do primado das formas e estruturas é a de poder, de submissão de uma técnica jurídica a outra, considerada mais legítima politicamente. Em verdade, estabelece-se uma relação entre fins e meios: “(...) a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nessa matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo”.⁸

7. COMPARATO, Fábio Konder. Funções e disfunções... cit, p. 122. COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima* 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 130-136.

8. COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Direito empresarial. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 30-32.

A dogmática está respondendo a demandas externas, e não criando o mundo a partir de uma “vontade interna”, porque decidir a partir da investigação da função seria a melhor escolha teórica. Essa demanda advém da consolidação de uma sociedade de massas, nas quais o conflito social (como resultado da própria luta de classes) passa a ser internalizado nas formas jurídicas.⁹ Decidir a partir das funções é decidir entregando critérios discursivos que satisfaçam novos atores com capacidade de pressão, que pedem a resolução de seus problemas, com uma força que não tinham antes.

A dogmática do direito financeiro, desse ponto de vista, mostra-se consciente dessa necessidade, quando trata de definir “necessidades públicas e a atividade do Estado”: “Com o agigantamento do Estado e sua intervenção em quase todas as atividades humanas, cresce de importância o estudo das necessidades públicas. Cuida-se, antes de mais nada, para preenchimento do conceito, de uma decisão política. (...) as pressões econômicas, as conveniências ocasionais, os ideais religiosos, tudo entra em jogo, na batalha dos interesses, dando causa ou origem a um conglomerado de normas que passa a disciplinar a vida em sociedade”.¹⁰

Em um nível ainda mais específico, a perspectiva funcional penetrou nos critérios organizativos do direito financeiro, em caminho no qual podem ser citadas as tentativas de realizar o “orçamento-programa”, cujos antecedentes seriam o “orçamento funcional” e o “orçamento de desempenho”,¹¹ ou mesmo a contemporânea classificação “funcional-programática” das despesas.¹²

9. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento – Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 19 e ss.; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente – Atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue, 2004. p. 51-64; BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição – Para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 290-307; BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Vitória; MELO, Claudineu de; BERCOVICI, Gilberto (org.). *Direitos humanos, democracia e República – Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 510-512; COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Ensaios e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978; GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 14-30; GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 23-30. GRAU, Eros. *Direito, conceitos e normas jurídicas*, São Paulo: Ed. RT, 1988 p. 13-16. GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. RT, 1977. p. 11-12.

10. OLIVEIRA, Regis de; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 2 ed. São Paulo: Ed. RT, 1997. p. 13-14.

11. SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, São Paulo: Ed. RT, 1973. p. 14-19.

12. CONTI, José Maurício. *A autonomia do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Ed., 2006. p. 64-69. SILVA, Moacir da; AMORIM, Francisco; SILVA, Valmir da. *Lei de responsabilidade fiscal para os municípios – Uma abordagem prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 18-19. “Nas Leis Orçamentárias, a despesa pública será identificada em termos de função, subfunção, pro-

A perspectiva funcional para a decidibilidade dos conflitos no direito financeiro insinua ter uma história interna razoavelmente encaminhada. Parece, no entanto, que ainda falta percorrer o principal trecho do caminho: o direito financeiro deve ser funcional, na sociedade brasileira, à superação do nosso subdesenvolvimento, projeto consagrado na Constituição da República.

2.2 A Constituição da República: a superação do subdesenvolvimento brasileiro

A condição do subdesenvolvimento de um país é caracterizada por dois elementos principais: a incapacidade de autogestão econômica e a disparidade de condições de vida entre suas classes e setores sociais. Superá-las demanda capacidade de execução das metas planejadas, elaboradas em contexto de conflito político e econômico, entre classes e setores sociais e estruturas nacionais concorrentes.¹³

grama, projeto, atividade e operações especiais, de acordo com o que dispõe a Portaria 42, de 14.04.1999 (DOU 15.04.1999), com vigência a partir do exercício de 2002 para os municípios. Função: deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público. Subfunção: representa o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Projeto: representa o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. Atividade: representa um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo. Operações especiais: representam as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços".

13. Minha reconstrução do debate sobre o subdesenvolvimento brasileiro e sua recepção pelo direito econômico está em: OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. São Paulo: Saraiva, no prelo. Sobre o tema do subdesenvolvimento brasileiro, a bibliografia é extensa, mas vale a pena mencionar o balanço crítico empreendido por José Luis Fiori: FIORI, José Luis. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001; FIORI, José Luis. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997; FIORI, José Luis. *Brasil no espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001; FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995; FIORI, José Luis. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007; FIORI, José Luis. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995; FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999; FIORI, José Luis (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos (org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001; FIORI, José Luis. *A propósito de uma "construção interrompida"*. In: TAVARES, Maria da Conceição. (org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. p. 33-57; FIORI, José Luis. *Estratégia imperial dos EUA segue em expansão: cientis-*

A incapacidade de autogestão econômica pode ser detectada em diversos setores, como a dependência tecnológica (visualizada, entre outros aspectos, pela incapacidade de produzir os principais bens tecnológicos solicitados no mundo, sejam de consumo, sejam de produção, o que origina déficits em diversos índices, setoriais ou gerais), dependência de crédito (visualizada, por exemplo, a partir da constante ameaça de ataques especulativos por parte de investidores externos ou da subordinação aos ajustes estruturais dos órgãos da macroeconomia ortodoxa central, como o Banco Mundial ou o FMI) ou perda material do controle sobre recursos naturais (por exemplo, a compra de terras por estrangeiros, que culmine no controle de recursos minerais, hídricos, genéticos etc.). Essa incapacidade de autogestão econômica, no país subdesenvolvido, recebe uma blindagem ideológica por "teorias" que apresentam tal correlação de forças como "realidade inevitável, dadas as leis racionais que regem uma economia globalizada marcada pela escassez e escolhas racionais", variando os modismos intelectuais e os instrumentais mais citados do momento. O fenômeno de "inexistência de internalização dos centros decisórios" é um fenômeno de dominação econômica, política e cultural. A incapacidade de endogeneizar o progresso técnico autonomamente, isto é, decidir que tecnologias produzir, consumir e gerir sua economia saudavelmente a partir de tais escolhas, no entanto, assume aspecto central na configuração da incapacidade de autogestão econômica; a dependência tecnológica – fato totalizante – gera, repõe e fortalece as outras dependências.

A disparidade de condições econômicas entre as classes e setores sociais do país subdesenvolvido é apreendida também por diversas manifestações, entre as quais a detenção de propriedade de bens de produção, de bens de consumo, de emprego, de renda (advinda de salários diretos ou indiretos, garantidos por direitos sociais), de poder político, de acesso ao conhecimento e posições jurídicas. A "heterogeneidade estrutural" significa desigualdade, e, assim como a inexistência de internalização dos centros decisórios econômicos, vem revestida por uma camada ideológica manufaturada diuturnamente, na operação da hegemonia pelos que estão na parte lucrativa da desigualdade.¹⁴

A condição de país subdesenvolvido, portanto, guarda dimensões internas e externas, econômicas, políticas e jurídicas. Sua percepção foi tardia e ainda não se completou, pois é resultado de luta social e não de mera lógica ou teoria. Os esforços da diplomacia norte-americana para impedir a mera existência da Cepal demonstram as dificuldades de instalação de meios materiais para que se possa acumular inteligência coletiva sobre a condição periférica. Da mesma maneira, a

- ta político discorda das previsões sobre o fim da hegemonia americana, mas vê América Latina mais independente. *Folha de S. Paulo*, 01.12.2007, p. A-10.
14. OCTAVIANI, Alessandro. *Hegemonia e direito – Uma reconstrução do conceito de Gramsci*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH-USP, 2005. p. 31-85.

exclusão política e econômica dos setores populares e o alinhamento econômico subalterno operado com os países do núcleo orgânico, tendo os EUA como primeira opção, após 1964, são momentos de erosão da capacidade de superar as duas características marcantes do subdesenvolvimento.

A consciência dessa dupla situação de submissão (na economia mundial e entre as classes e setores sociais de um mesmo país) e a luta política concreta contra essa realidade forjaram a Constituição da República Federativa do Brasil, propiciando a normatividade para a alteração de tais estruturas seculares, a partir da consagração de obrigações de fortalecer e articular a soberania popular e a soberania econômica. Esse projeto de civilização encontra-se plasmado, entre outros, nos arts. 1.º, 3.º, 4.º, 6.º, 170 e 193 da CF, sendo coagulado no art. 219.

O Brasil possui objetivos e fins constitucionalmente determinados para sua ordem econômico-social, é dizer, *para sua economia nacional*, que dizem com a eliminação da condição de disparidade entre os países e as classes e setores sociais acima mencionada.

Nos termos do art. 3.º, “constituem *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Além desses *objetivos fundamentais da República* – portanto, com capacidade de funcionalizar todos os demais institutos jurídicos, plasmados em regras ou princípios, subordinando-os, como meios, a tais fins – o art. 170 detalha *os fins* da ordem econômica: “A ordem econômica (...) tem por *fim* assegurar a todos existência digna”. Os princípios elencados nos incisos subsequentes subordinam-se a tais fins, são meros meios para que eles sejam alcançados, nunca podendo servir de obstáculo ao seu alcance. Nos termos do art. 193, a ordem social tem como *objetivos* o bem-estar social e a justiça social, que serão alcançados, entre outras formas, pela fruição dos direitos garantidos no art. 6.º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)”. O programa redistributivista da superação do subdesenvolvimento está constitucionalizado. Cumprida a Constituição, não haverá heterogeneidade social.

Da mesma maneira, está constitucionalizado o programa de internalização dos centros decisórios econômicos, pois os arts. 1.º e 4.º determinam que o Brasil agirá perante as outras nações e seus poderes – políticos, econômicos, culturais e jurídicos – de maneira soberana, visando à integração com a América Latina, região vítima das mesmas vicissitudes históricas, derivadas do colonialismo e que geram a situação do subdesenvolvimento: “Art. 1.º. A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos: I – a soberania (...) Art. 4.º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; (...) III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V

– igualdade entre os Estados (...). Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. O programa de internalização dos centros decisórios econômicos, superador do subdesenvolvimento, está constitucionalizado. Cumprida a Constituição, não haverá heteronomia econômica e vulnerabilidade externa.

Ambas as tarefas de eliminação das hierarquias persistentes entre países e classes e setores sociais necessárias à superação do subdesenvolvimento encontram-se plasmadas no art. 219: “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país (...)”. Determina-se que “o mercado interno integra o patrimônio nacional”, subordinando-se, portanto, à vontade política, não sendo o “mercado” livre, mas sim funcionalizado. Integrar o patrimônio de alguém é submeter-se às posições jurídicas determinadas pelo titular do patrimônio. O titular do patrimônio é “a Nação” e o objeto são as relações econômicas, de produção, de circulação, de poupança e de consumo. Não é teoria econômica adotada pela Constituição qualquer teoria que diga que o mercado é ou deva ser livre; tal pode ser um discurso sobre a Constituição, jamais o discurso da Constituição. O “mercado interno” deve obedecer à Nação e viabilizar as duas tarefas de superação do subdesenvolvimento: a eliminação das assimetrias entre as classes e setores sociais, internamente (“viabilizar o bem-estar da população”, “viabilizar o desenvolvimento socioeconômico da população”, “viabilizar o desenvolvimento cultural da população”), e entre os países, externamente (“viabilizar a autonomia tecnológica do país”). A concretização do art. 219 da CF é a superação do subdesenvolvimento brasileiro.

A Constituição não é neutra. Toma posição nos principais conflitos em que o país e seu povo inseriram-se. E sua decisão é pela superação da condição do subdesenvolvimento. Ao tomar essa posição, hierarquicamente vincula os demais institutos jurídicos, tornando-os meios para seus fins, funcionalizando-os. Mais uma vez relembro Fábio Konder Comparato, “(...) a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nessa matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto (...) destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo”.¹⁵ “No cumprimento dessas diretrizes constitucionais, o legislador e o administrador são obrigados a agir na área específica de sua competência, editando normas gerais, expedindo decretos e provimentos administrativos, fiscalizando o cumprimento das normas editadas e sancionando as transgressões. Os princípios constitucionais têm, todos, uma eficácia direta e imediata (...)”¹⁶

15. COMPARATO, Fábio Konder. *Função social...* cit., p. 30-32.

16. COMPARATO, Fábio Konder. *Regime constitucional do controle de preços. Direito público. Estudos e pareceres.* São Paulo: Saraiva, 1996. p. 103.

O direito financeiro insere-se nesse programa constitucional de superação do subdesenvolvimento, como meio para os fins maiores. Por isso é central, para a correta compreensão dos artigos que regulam a realização dos orçamentos, em particular, e o manejo das finanças públicas, em geral, sua articulação ao disposto no art. 21, IX: "Compete à União: (...) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Esse é um dos elos de funcionalização do direito financeiro aos fins da ordem econômico-social. O sistema das três leis orçamentárias do art. 165 existe para viabilizar formal e materialmente os fins definidos nos artigos constitucionais articulados acima, sendo, portanto, evidente a função de seu § 4.º ("Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional."). O plano plurianual estabelecerá, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". As metas da administração pública são constitucionalmente vinculadas à superação do subdesenvolvimento brasileiro e as despesas de capital e as correntes só guardarão legitimidade constitucional se estiverem adequadas a tal desiderato.

Com a articulação dos comandos constitucionais aqui elencados, o administrador público brasileiro fará a gestão daquilo que Francisco de Oliveira chama de "fundo público", criando os "direitos do antivalor": "Como resultado de um conjunto de processos políticos, para os quais concorreu de maneira importante a intervenção da classe trabalhadora e dos partidos social-democratas e comunistas, constitui-se, desde o fim do século passado [XIX], mas sobretudo a partir dos anos 30, um quadro daquilo que os liberais chamam de intervenção do Estado na economia, formando essa cesta de produtos, mercadorias e serviços. A isso, que mudou o estatuto da mercadoria força de trabalho, chamei de antivalor. É algo que, na verdade, funciona dentro do sistema capitalista, mas negando-o e já anunciando um dos limites da forma mercadoria. (...) Esse fenômeno dependia exatamente da formação dos partidos operários, dos seus sindicatos, das suas instituições e de uma certa reação da burguesia e do próprio sistema capitalista para evitar o seu colapso, adotando, na sua reprodução, uma forma de socialização do excedente que, por realizar-se mediada pelo fundo público (e não pelo mercado), eu chamei de antivalor".¹⁷

17. OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor – A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 53-64: "O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova dimensão na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém, na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo,

A análise funcional do direito financeiro, sugerida por Griziotti, em 1950, como mecanismo de superação dos formalismos já estereis à sua época, realiza-se, no direito brasileiro contemporâneo, em uma fórmula sintética: o direito financeiro para a superação do subdesenvolvimento. Tal não é estranho à nossa dogmática, como mostram as reflexões de Geraldo Vidigal sobre os *fundamentos do direito financeiro*: "A inflação estrutural dos subdesenvolvidos – (...) a industrialização transfere permanentemente, da área dos países exportadores de produtos primários, para a dos exportadores de bens elaborados, faixas da atividade produtiva, determinando progressiva desvalorização relativa dos bens primários – e, por essa via, deterioração permanente das relações de troca de seus produtores. É processo paralelo e correspondente ao que resulta na urbanização de todas as economias, no caminho do desenvolvimento (...). A compreensão desse processo econômico ilumina o esforço que devem fazer os países menos desenvolvidos para alargar suas pautas de manufatura e de exportação de manufaturados. (...) A disciplina da atividade financeira do Estado precisa fundar-se na realidade dos interesses nacionais em manter transações com o exterior. (...) A elaboração, a interpretação e a aplicação das normas do direito financeiro devem informar-se tecnicamente no significado da relação instrumentos de troca/taxa de câmbio".¹⁸

Mas a dogmática jurídica – e um de seus instrumentos, a teoria da interpretação – é somente uma das dimensões do direito. Compreender a totalidade do fenômeno jurídico demanda penetrar no âmago dos conflitos pelo excedente social. Demanda realizar a economia política da forma jurídica.

3. BLOQUEIO AO PROJETO CONSTITUCIONAL DE SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO: OS JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA

3.1 A bênção da dívida pública

3.1.1 Hamilton

Alexander Hamilton foi o primeiro secretário do tesouro norte-americano. Serviu como auxiliar de George Washington na guerra da independência; brilhante

mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. Mas só pode fazer isso com a condição de que ele mesmo não seja capital, para escapar, por sua vez, às determinações da forma mercadoria e às insuficiências do lucro enquanto sustentação da reprodução ampliada. A metáfora que usaria vem da física: o antivalor é uma partícula de carga oposta que, no movimento de colisão com a outra partícula, o valor, produz o átomo, isto é, o novo excedente social".

18. VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 1973. p. 192-195.

advogado, conquistou o coração do general e o direito de implementar seu programa econômico para levar os EUA a serem uma potência econômica e militar, capaz de rivalizar com a Inglaterra e posteriormente superá-la. Washington inventou a nação, Madison a Constituição e Hamilton o Estado norte-americano, a partir de seus dois *Reports* fundamentais: o *Report on Manufactures*, que funda o industrialismo protecionista e expansionista norte-americano, e o *Report on Public Credit*, que funda o financiamento público dessa industrialização, estruturas que, em conjunto, operarão uma expansão técnica e econômica em escala nunca antes vista. (...) o ato criando o Departamento do Tesouro em 2 de setembro. Então, na sexta-feira, 11 de setembro de 1789, com a idade de 34 anos Alexander Hamilton foi oficialmente nomeado para o posto. A nomeação foi confirmada pelo Senado no mesmo dia. (...) Desde o começo, ele enfrentou pressão, pois os credores esperavam ver se o jovem Secretário do Tesouro poderia miraculosamente ressuscitar o crédito americano. Somente dez dias após sua confirmação, a Câmara dos Deputados solicitou-lhe a preparação de um relatório sobre o crédito público, dando-lhe escassos 110 dias para responder.”¹⁹ “Enquanto outros membros da geração revolucionária continuavam sonhando com um Édem Americano, Hamilton continuava saqueando a história britânica e francesa em busca de ideias. (...) era a Inglaterra que mostrava a Hamilton a verdadeira estrela polar em finanças públicas. Por volta de 1690, os britânicos tinham instituído o Banco da Inglaterra (...) e fundado a dívida pública – quer dizer, penhorado específicas rendas para garantir o pagamento de suas dívidas. Durante o século XVIII, isto havia expandido vastamente a dívida pública. Longe de enfraquecer o país, produziu benefícios contínuos. O crédito público havia permitido à Inglaterra construir Marinha Real, travar guerras ao redor do mundo, para manter o império comercial global. Ao mesmo tempo, os títulos do governo emitidos (...) galvanizavam a economia, uma vez que os credores podiam usá-los como alternativa para empréstimos. Imitando a prática britânica, Hamilton não pretendia fazer a América subserviente ao país mãe, como os críticos o acusavam. Seu objetivo era promover a prosperidade americana e a autossuficiência e fazer o país menos confiante no capital britânico. Hamilton queria usar os métodos britânicos para derrotar a Inglaterra economicamente.”²⁰ O Primeiro Relatório sobre Crédito Público dos EUA, cujo objetivo é garantir meios para a industrialização, crava as seguintes proféticas palavras: “A national debt (...) will be to us a national blessing”.²¹ A bênção da dívida pública, no centro do sistema, operaria seu segundo milagre.

19. CHERNOW, Ron. *Alexander Hamilton*. Nova York: Penguin, 2004. p. 288.

20. Idem, p. 296; GORDON, John. *Hamilton's blessing – The extraordinary life and times of our national debt*. Nova York: Penguin Books, 1997. p. 11-41.

21. HAMILTON, Alexander. *First Report on Public Credit*. Disponível em: [www.wwnorton.com/college/history/archive/resources/documents/ch08_02.htm]. Acesso em: 15.12.2010.

3.1.2 Marx

Essa bênção para a contínua expansão do capital enquanto relação social capaz de subordinar todas as demais relações sociais, fundada na indústria, cujo fulcro é a extração da mais-valia, foi identificada por Marx como um dos elementos da fase da acumulação primitiva. Mas a dívida pública continuou a cumprir seu papel ao longo do tempo. É dizer: a dívida pública é base histórica e ao mesmo tempo parte da lógica presente da acumulação do capital. “O sistema de crédito público, isto é, as dívidas do Estado, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais serviu-lhe de estufa. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado – se despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. (...) O crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado. A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. (...) Com as dívidas do Estado surgiu um sistema internacional de crédito, que frequentemente oculta uma das fontes de acumulação primitiva neste ou naquele povo. Assim, as vilezas do sistema veneziano de rapina constituem uma das tais bases ocultas da riqueza de capital da Holanda, à qual a decadente Veneza emprestou grandes somas em dinheiro. O mesmo passou-se entre a Holanda e a Inglaterra. Já no início do século XVIII, as manufaturas da Holanda estavam bastante ultrapassadas e ela havia cessado de ser nação dominante do comércio e da indústria. Um de seus principais negócios de 1701 a 1776 torna-se, por isso, emprestar enormes capitais, especialmente a seu poderoso concorrente, a Inglaterra. Uma relação análoga existe hoje entre a Inglaterra e os Estados Unidos. Muito capital que aparece hoje nos Estados Unidos, sem certidão de nascimento, é sangue infantil ainda ontem capitalizado na Inglaterra. Como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como consequência, elevação de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente força o governo a tomar sempre novos empréstimos para fazer face a novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é constituído pelos impostos sobre os meios

de subsistência mais necessários (portanto, encarecendo-os), traz em si mesmo o germe da progressão automática.”²²

O Estado está no centro do processo histórico de formação do capitalismo e continua sua função, mesmo depois, na fase em que a lógica de acumulação pode desprender-se dos fatores que lhe possibilitaram a existência. Aqui, na operação da dívida pública permitindo industrialização, financeirização internacional e guerras imperiais, pode-se dizer que Braudel está plenamente inspirado em Marx: “O capitalismo é o Estado”.

3.1.3 Mercado financeiro brasileiro

Da mesma maneira que o fundador do capitalismo norte-americano e o maior crítico do modo capitalista de produção apontam a centralidade da dívida pública, também o contemporâneo mercado financeiro nacional lhe reconhece os méritos. Tal, para além da pura e simples apropriação adiante relatada, pode ser visto nas explicações articuladas pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima): “Títulos da dívida pública são ativos financeiros e, assim, avaliados pelo mercado de acordo com critérios semelhantes aos aplicados a qualquer outro tipo de investimento. Deste ponto de vista, encontra compradores sempre que oferecem combinações risco/retorno julgadas atraentes pelos investidores. Sua característica essencial, quando denominados em moeda local, é a ausência do risco de crédito. Os papéis têm plena garantia e crédito do Tesouro Nacional, que, por sua vez, se apoia no poder de taxação e de emissão de moeda detidos pelo governo federal (...). À exceção de países onde a credibilidade do governo tenha sido corroída a ponto de o pleno crédito do Tesouro ter perdido seu apelo, títulos da dívida pública exibem várias características que, de partida, lhes garantem elevado grau de liquidez. A ausência de risco de crédito tende a atrair a atenção de segmentos importantes da população, inclusive grupos que normalmente não participariam de mercados privados, por desconhecimento de seu funcionamento ou desconfiança de suas instituições. Governos geralmente gozam de grandes vantagens em termos de reputação, enraizadas na percepção, ainda que difusa, de seus poderes de mobilização de recursos. A ideia de que representam a sociedade, em vez de interesses particulares, tranquiliza os segmentos da população que temem a manipulação do mercado por agentes mais poderosos. (...) Na realidade, os títulos públicos desfrutam de uma vantagem ainda mais decisiva, quando se trata de liquidez; o tamanho da demanda do Estado por recursos, que contribui para criar mercados amplos e profundos. A amplitude do mercado assegura que a qualquer momento haverá um nível elevado de negociação com esses papéis, reduzindo de

22. MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. *O Capital*. 3. ed. Trad. Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Noya Cultural, 1988. vol. I; t. II, Livro Primeiro, p. 278-279.

forma expressiva a probabilidade de que um aplicador, desejando vender seus títulos, se depare com um mercado ‘seco’.”²³

O mercado financeiro nacional afirma enxergar na garantia do Estado dois elementos de incentivo à aquisição dos títulos: ausência de risco de crédito e ininterrupta demanda. Como veremos adiante, existe outro elemento forjado dentro de nossa luta de classes: a dívida pública tornou-se um aspirador da riqueza nacional para seus poucos detentores.

3.2 Juros da dívida pública: a economia política da forma jurídica

A dívida pública, como se vê, faz o futuro sustentar o presente, por determinado preço. Esse preço são os juros da rolagem da dívida, regulados pelo direito financeiro e, evidentemente, pela Constituição. Aqui, adentramos a economia política da forma jurídica, acentuando uma característica genética do direito financeiro: “O próprio processo histórico de formação do direito financeiro se evidencia pênhe de significado político. (...) O confronto entre as despesas, de um lado, e as receitas, de outro, nos informam com maior nitidez do sentido político da atividade financeira, permitindo ajuizar dos sacrifícios que a receita pública impõe a cada categoria social, a cada setor econômico, a cada região territorial, a cada escalão de rendas, em função dos benefícios que as despesas públicas lhe asseguram. Ainda o comportamento da dívida pública contém em si elementos políticos extremamente significativos. O ritual das operações de mercado aberto não disfarça o marcante sentido político que possuem. O poder estatal na ordenação dos mercados, por via do *open market*, reflete o conteúdo político dos instrumentos financeiros. Mediante a dívida pública, ademais, o Estado manifesta o uso que faz a geração presente de seu poder de edificar o quadro de obrigações e direitos das gerações seguintes”.²⁴ É por isso que a Constituição reservou o quórum qualificado da lei complementar para tratar do assunto, nos termos do art. 163: “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a concessão de garantias pelas entidades públicas; III – emissão e resgate de títulos das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; IV – concessão de garantias pelas entidades públicas; V – emissão e resgate de títulos da dívida pública; VI – fiscalização das instituições financeiras; VII – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal

23. ASSOCIAÇÃO Nacional das Instituições do Mercado Financeiro – ANDIMA. *Dívida pública – Propostas para ampliar a liquidez*. Rio de Janeiro: Andima, 2003. p. 19-22.

24. VIDIGAL. Op. cit., p. 166. Realizando leituras do papel político jogado por questões centrais das finanças públicas: AFFONSO, Ruy. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Tese de Doutorado em Economia. Campinas: IE-Unicamp, 2003; VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito. São Paulo: Fadusp, 2004.

e dos Municípios; VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional”.

3.2.1 A dogmática da dívida pública interna

3.2.1.1 Conceito de dívida pública e dívida pública mobiliária

Introdutoriamente pode-se definir dívida pública como o “conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público”, nas palavras de Conti. “Contra-se dívida pública mediante a celebração de operações de crédito. Operação de crédito é toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, e a concessão de qualquer garantia, que representem compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior (RSF 11/1994, art. 1.º, § 1.º). Empréstimo é gênero do qual são espécies o mútuo e o comodato. A menção a empréstimos ora feita é referente à espécie mútuo. Mútuo é um tipo de contrato que cria a obrigação ao mutuário de restituir ao mutuante o que dele recebeu, tendo como características principais o fato de ter como objeto coisas fungíveis, ser temporário e real, e permite a estipulação de juros (CC, art. 1.256 e ss.). Financiamento é um tipo de negócio jurídico que normalmente se dá entre uma instituição financeira, que adianta recursos a alguém que deles necessite para algum empreendimento. Em geral, vincula-se a outro negócio jurídico, como a importação de um bem.”²⁵

Existem diversos critérios classificatórios para a dívida pública, que dizem com o nível federativo do ente devedor, com a sede do credor, com o tempo de vencimento da obrigação de pagamento, bem como diversas hipóteses sobre a tipificação dos instrumentos contratuais como sendo submetidas ao regime dos atos unilaterais do soberano ou a regime contratual, privado ou administrativo.²⁶ Interessante especialmente a dívida pública instrumentalizada a partir dos títulos emitidos pelo governo federal, por constituírem hoje uma forma de transferência massiva de renda de baixo para cima na sociedade brasileira. Os títulos da dívida pública são “documentos contendo promessa de pagamento futuro, com a finalidade de obter recursos destinados a atingir suas finalidades”²⁷ e corporificam a chamada dívida

25. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes Ed., 1998. p. 70-71.

26. ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Ed. RT, 1973. p. 29-142; BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 459-522; ASSONI FILHO, Sergio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. São Paulo: Nuria Fabris, 2007. p. 29-62; ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 143-147.

27. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro... cit.*, p. 72.

pública mobiliária, definida na LC 101/2000, art. 29, II: “Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios”.²⁸

3.2.1.2 Juros da dívida pública: despesas públicas, despesas correntes e transferências correntes

A estrutura lógico-formal da regulação dos juros da dívida pública interna encontra-se plasmada, entre outros textos normativos, na Lei 4.320/1964. Nos arts. 12 e 13 ferem-se as categorias que organizam junto à contabilidade pública o pagamento com os juros da dívida pública: “Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas correntes – Despesas de custeio. Transferências correntes. Despesas de capital – Investimentos. Inversões financeiras. Transferências de capital. Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão do governo, obedecerá ao seguinte esquema: Despesas correntes – (...) Transferências correntes: (...) Juros da Dívida Pública (...)”.

Assim, o montante dos juros que será pago para os detentores dos títulos adentra a contabilidade pública, em aproximações sucessivas, como despesa pública, despesa corrente e transferência corrente.²⁹ São organizados como “a dotação com a qual se objetiva saldar os compromissos com juros decorrentes dos empréstimos

28. OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Responsabilidade fiscal*. 2 ed. São Paulo: Ed. RT, 2002. p. 71-76.

29. AGUIAR, Afonso. *Direito financeiro – Lei 4.320/1964 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. “(...) Despesa pública é toda saída de dinheiro dos cofres públicos, autorizada ou não orçamentariamente, ou em crédito adicional, de que resulte ou não diminuição de riqueza ou patrimônio estatal, autorizada regularmente, por quem de direito, na honra dos compromissos do respectivo ente público. (...) Despesas correntes são aquelas realizadas na manutenção dos serviços públicos, de cuja saída do numerário não decorre recompensa ao patrimônio em crescimento de igual valor. O numerário assim gasto dilui-se no mercado consumidor, sem retorno patrimonial equivalente. São despesas que, sob o ponto de vista do conceito econômico do período clássico das finanças, são consideradas improdutivas. Subordinada a essa categoria econômica, a Lei 4.320/1964 institui duas subcategorias econômicas intituladas de despesas de custeio e transferências correntes (...). (...) Transferências correntes são dotações autorizadas orçamentariamente ou em crédito adicional em que, da saída do numerário dos cofres públicos, não resultam contraprestação direta em bens ou serviços a favor da entidade obrigada à transferência, por parte da entidade beneficiária. São dotações que uma entidade transfere a outras com a finalidade de auxiliar a estas últimas nas despesas de sua manutenção, mas com gastos classificáveis entre as Despesas Correntes.” ZANCHIM, Kleber. Da despesa. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos públicos – a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 74-75.

tomados pela entidade pública ou privada, dos juros dos Títulos do Tesouro, dos Descontos, e Comissões sobre os Títulos do Tesouro, Juros e Correção Monetária sobre as Operações de Crédito por Antecipação de Receita etc. Destinam-se, portanto, a amparar os encargos criados tanto pelas dívidas públicas internas, quanto pelas dívidas públicas externas”.³⁰ A evolução da regulamentação administrativa vem detalhando as transferências correntes com juros da dívida pública, utilizando-se de itens de despesa como “juros sobre a dívida por contrato”, “outros encargos sobre a dívida por contrato”, “juros, deságios e descontos da dívida mobiliária”, “outros encargos sobre a dívida mobiliária” e “encargos sobre as operações de crédito por antecipação da receita”.

3.2.2 A eficácia social da dívida pública interna

3.2.2.1 Evolução da dívida pública interna

A dívida pública interna brasileira e o pagamento de seus juros são um elemento essencial da estabilização inflacionária organizada por Fernando Henrique Cardoso, em 1993. O arranjo montado entre câmbio sobrevalorizado, redução das tarifas alfandegárias e os mais altos juros do mundo mantiveram a inflação em patamares reduzidos, trazendo, entretanto, algumas consequências, entre as quais forte aumento do desemprego e da dívida pública interna, que se elevou em aproximadamente dez vezes durante os dois governos federais da coligação PSDB-PFL. Este aumento, é claro, não é desinteressado, natural ou neutro, mas expressa uma correlação de forças na sociedade brasileira, que passa a realizar uma forte transferência de renda de baixo para cima, em favor dos detentores dos títulos da dívida, que, por sua vez, comandam os espaços institucionais que decidem os próprios indexadores. O esteio que permitiu a reeleição de Fernando Henrique Cardoso – além do comportamento duvidoso de parlamentares que vieram a perder seu mandato por conta do escândalo da compra de votos – foi a amarga lembrança da inflação da década de 1980, mas em determinado momento o forte desemprego e os baixíssimos índices de crescimento da economia brasileira nos anos de governo PSDB-PFL abriram espaço para a candidatura Lula-José Alencar, que representaria simbolicamente o mundo do trabalho aliado aos proprietários industriais nacionais.

Durante o governo Lula, houve alguma mudança no perfil do gerenciamento da dívida pública interna – principalmente demonstrado pelo fato de ela não ter-se elevado em dez vezes, como no governo FHC, e sim ter dobrado de tamanho –, mas não o suficiente para modificar o sentido da acumulação brasileira montado durante os anos 1990 do século passado. Durante as eleições de 2010, a candidata eleita, a atual presidente Dilma Rousseff, afirmou, algumas vezes, tratar-se, a relação di-

30. AGUIAR, Afonso. Op. cit., p. 207.

vida pública/PIB, do maior problema da economia brasileira, comprometendo-se a diminuir seus números, de maneira a obter recursos para investimentos.

Quando analisada a trajetória da dívida pública interna, temos algumas constatações basilares: (a) ela tornou-se um problema de maiores dimensões do que a dívida externa; (b) o grande responsável por seu aumento são os gastos com os juros de sua própria rolagem (o que está no centro da formulação do Plano Real e do modelo montado a partir de 1993), que é uma decisão do governo federal, que arbitra a apropriação do excedente em nível nacional; (c) os beneficiários são os fundos de investimento nacionais e os bancos nacionais; (d) os gastos anuais com juros, via de regra, ultrapassam em mais de dez vezes os maiores orçamentos ministeriais, como o da Educação e da Saúde, tornando-se um imenso bloqueio à concretização da ordem econômico-social constitucionalmente prevista; (e) os pouquíssimos beneficiários desse arranjo exercem constante chantagem sobre a vida democrática nacional, afirmando que quebrarão o país, se não lhes for entregue tal butim; (f) a defesa desse modelo opera transversalmente no quadro partidário brasileiro com relevância eleitoral.

O aumento da dívida interna é marcante ao longo da década de 1990, como demonstra Bueno: “Tomando-se como referência o conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), constatamos que a dívida pública brasileira saltou de US\$ 144 bi, em 1991, para US\$ 428 bi, em 2005. Este extraordinário crescimento é derivado da constante elevação da dívida interna. A dívida externa cai de US\$ 91 bilhões, em 1991, para apenas US\$ 21 bi em 2005. Sua trajetória é marcada pela brusca elevação de patamar em 1998, devido ao programa de ajuda do FMI, e pela diminuição em 2005 com o pagamento antecipado do mesmo. Já a dívida interna salta de US\$ 53 bilhões, em 1991, para nada menos que US\$ 407 bilhões em 2005”.³¹

Este analista enxerga três subperíodos, entre 1991-1998, 1999-2002 e após 2003, ressaltando o papel do governo federal, responsável pela manutenção das taxas de juros mais altas do mundo: “Sua trajetória apresenta três subperíodos: o primeiro é o do aumento constante entre 1991 e 1998, devido ao elevado patamar de juros internos; o segundo, de relativa estabilização, vai de 1999 a 2002; o terceiro inicia-se em 2003, onde a manutenção de elevado patamar de juros volta a imprimir uma trajetória de crescimento à dívida interna. Neste ponto cabe analisarmos quais foram as instâncias públicas responsáveis pela crescente elevação do patamar da DLSP. Analisando a composição da dívida interna pela ótica de seus

31. BUENO, Fábio. Notas sobre a dívida pública no novo período de acumulação brasileiro. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 74, ano VII, p. 2, jul. 2007. Disponível em: [www.espacoacademico.com.br]. Acesso em: 10.06.2010. Uma obra referencial sobre a explosão da dívida pública interna é de: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

emissores, notamos que, em 1991, as estatais e os governos subnacionais (Estados e Municípios) tinham maior participação no estoque da dívida pública, reflexo dos ajustes da política econômica recessiva da década de 1980. A partir de 1995, o âmbito federal passa a liderar e elevar sua participação na dívida pública interna. Seu estoque decresce entre 1998 e 2002, devido a desvalorização cambial, e volta a se elevar a partir de 2003. Estados e municípios mantiveram, em menor grau, a mesma trajetória do âmbito federal (a despeito da transferência de suas dívidas para o governo federal na renegociação que envolveu a aprovação da emenda constitucional para a reeleição em 1997). Já as empresas estatais apresentaram uma trajetória decrescente durante todo o período, fruto de seus ajustes patrimoniais decorrentes do processo das privatizações. Portanto, a análise da trajetória da dívida pública mostra a determinação da dívida interna, cujo principal componente foi a dívida emitida pelo governo federal.³²

No centro operacional desse aumento explosivo reside a mutação de sua composição, que passa a caracterizar-se majoritariamente pelos títulos públicos, sendo que o controle do principal indexador dos juros (a taxa Selic) esteve por 16 anos ininterruptos com gestores alinhados ideológica, política e profissionalmente com o mercado financeiro rentista.³³ Dessa maneira, a dívida pública interna passou a ser um mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade brasileira para um pequeno grupo: “Ao analisarmos o pagamento de juros nominais acrescidos da variação cambial pelo conceito de necessidade de financiamento do setor público, constata-se que, a partir de 1998, o pagamento de juros assume um patamar anual acima de R\$ 100 bilhões, com os picos de 1999 (R\$ 144 bilhões), 2002 (R\$ 224 bilhões) e 2005 (R\$ 153 bilhões). Somados, os pagamentos de juros entre 1995 e 2005 passam de um trilhão de reais (mais precisamente R\$ 1,20 trilhões).

32. SICSÚ, João (org.). Op. cit.

33. SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, João (org.). Op. cit., p. 115-116. “Há ainda um aspecto a ressaltar sobre a evolução da dívida pública que deixa claro o grau exacerbado que atingiu a sua subordinação à política de taxas de juros e, em paralelo, à evolução da taxa de câmbio. Acompanhando o seu crescimento de 29,2% para 42,5% do PIB entre 1994 e 1998, a dívida também passou por uma mutação decisiva quanto a sua composição e critérios de valorização. Em primeiro lugar, ela se tornou predominantemente constituída por títulos públicos, vale dizer, a dívida mobiliária federal evoluiu de 11,5% para 35,4% do PIB no mesmo período. Em segundo lugar, essa substituição de dívida contratual e outros passivos por dívida mobiliária foi acompanhada por um aumento na participação dos títulos indexados à taxa básica de juros (a taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – a Selic). Em terceiro lugar, guardando uma relação muito íntima com os dois movimentos anteriores, após os primeiros anos de estabilização reapareceu uma tendência de encurtamento de prazo dos títulos. Parcela crescente da dívida voltou a ser rolada a curto e a curtíssimo prazos, de forma que qualquer alteração na taxa básica comunicava-se imediatamente ao montante dos juros pagos pelo governo”.

Outro método de dimensionarmos a intensidade da transferência de recursos através da dívida pública é analisar o pagamento de juros como proporção do PIB. Entre 1995 e 2005, pagou-se uma média anual de 8,56% do PIB brasileiro para os detentores da dívida pública. Nos anos de pico da dívida pública, 1999 e 2002, o pagamento de juros chegou à estratosférica cifra de 13,76% e 14,25% do PIB, respectivamente. Portanto, a dívida pública brasileira desempenhou o papel de um mecanismo que promoveu uma gigantesca transferência de renda para os detentores da dívida.³⁴

A relação dívida pública/PIB chegou a patamares de mais de 50%, com o agravante de tratar-se de condições de rolagem rápidas, levando as contas públicas ao pior dos cenários: ter que pagar os mais altos juros do mundo em períodos curtos ou curtíssimos. Nas palavras de Carvalho, “a dívida pública líquida é muito grande, 50% do PIB no fim de 2006. A maior parte da dívida é interna, ou seja, é detida por bancos, empresas e pessoas residentes no país: 52,9% do PIB na mesma data (a dívida líquida total é menor porque a dívida externa líquida passou a ser negativa com a acumulação de reservas externas e a valorização do câmbio). A dívida é muito cara, tem prazo curto e é financiada em condições difíceis, com liquidez quase diária. (...) Como se verifica, a dívida líquida total cresceu bastante desde 1996, até um máximo de 57,2% do PIB no fim de 2003. O recuo de 2004 a 2006, contudo, deveu-se exclusivamente à queda pronunciada da dívida externa líquida, com a valorização do real e o aumento das reservas do BC. A dívida interna, ao contrário, deu novo salto em 2005 e outro em 2006, pelos efeitos dos juros elevados que incidem sobre os títulos públicos federais”.³⁵

Esse quadro resulta em apropriação sem precedentes das receitas públicas (o “fundo público” destinado à implementação dos “direitos do antivalor” ou os orçamentos do direito financeiro para a superação do subdesenvolvimento) por parte da minoria dos credores, sendo impeditivo da concretização constitucional. A evolução dos gastos correntes do governo federal, em bilhões de reais, entre os anos de 2003 a 2006, para as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança pública, em comparação com as despesas com pagamentos de juros demonstram a magnitude do bloqueio à Constituição: em 2003, saúde/27,2 bi, educação/14,2 bi, assistência social/8,4 bi, segurança pública/2,4 bi e juros/145,2 bi; em 2004, saúde/32,9 bi, educação/14,5 bi, assistência social/13,9 bi, segurança pública/2,8 bi e juros/128,3 bi; em 2005, saúde/36,5 bi, educação 16,2 bi, assistência social/15,8 bi, segurança pública/2,4 bi e juros/157,2 bi; em 2006, saúde/39,7 bi, educação/17,3 bi, assistência social/21,5 bi, segurança pública 3,4 bi e juros 163,5 bi.³⁶

34. BUENO, Fábio. Op.cit., p. 2.

35. CARVALHO, Carlos. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: SICSÚ, João (org.). Op. cit., p. 100.

36. SICSÚ, João. Apresentação. In: SICSÚ, João (org.). Op. cit., p. 15.

Diante de tais números, percebe-se a verdadeira face da “escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível” e a necessidade de tomar tal debate *realmente* a sério. Os direitos da ordem econômico-social custam exatamente o quanto custar a capacidade de alteração do quadro acima. Não à toa, alguns pesquisadores mais lúcidos dedicados a pensar a “reserva do possível” entre nós conseguem antever a real correlação entre os elementos do sistema, como Paulo Caliendo: “Por exemplo, no caso brasileiro, assume espetacular obstáculo à realização dos direitos fundamentais a monumental dívida pública nacional. É para lá que são carreados os parques e fundamentais recursos necessários para garantir nosso desenvolvimento social. (...) Assim, se fizermos uma leve comparação entre o que o governo orça para gastar em saúde, educação, segurança e o que gasta pagando a dívida pública veremos que existem uma reserva do possível geral no Brasil que impede os gastos sociais que se chama dívida pública. Enquanto não houver solução para este problema não haverá como reduzir o esforço fiscal do Estado, a carga tributária e o nanismo nos investimentos sociais. Não se trata, contudo, de um fenômeno novo. Trata-se de uma servidão iniciada há muito tempo que impede o desenvolvimento nacional e social”.³⁷

3.2.2.2 Quem são os detentores da dívida pública?

A dívida pública exprime, como dito, uma correlação de forças na luta de classes pela apropriação do excedente nacional. E a classe e os setores vencedores até o momento estão organizados nas instituições financeiras nacionais: “Tomando o critério de nacionalidade, percebemos a predominância das instituições financeiras nacionais diante das internacionais. Entre novembro de 2000 e agosto de 2006, as instituições financeiras responderam por uma média de compra da ordem de 67,6% das ofertas públicas. Na análise dos compradores nacionais de títulos, percebe-se a esmagadora participação dos bancos comerciais (responsáveis pela média de compra de 55,3% do total das ofertas públicas de títulos), seguido ao longe pelas corretoras (média de 7,84%) e pelos bancos de investimentos (média de 4,46%)”.³⁸

37. CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo; TIMM, Luciano (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 202-203. Sobre as blindagens que a dívida pública opera: BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (separata). Coimbra: 2006; MASSONETTO, Luís. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Fadusp, 2006. p. 92 e ss.; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 15, 20, 34-35, 43-45.

38. BUENO, Fábio. Op. cit., p. 2.

Os fundos de investimento e os bancos nacionais são os vértices desse mecanismo: “(...) os dois maiores detentores da dívida pública brasileira são o sistema bancário nacional e os Fundos de Investimento, sendo que a participação relativa nos ativos dos Fundos de Investimento é muito mais acentuada (média de 73% entre 2000 e 2006) do que a do sistema bancário (média de 27% entre 1995 e 2006)”.³⁹

3.2.3 Imaginação institucional e dívida pública interna

3.2.3.1 Propostas de mudança

A dívida pública não é um dado da natureza ou derivado da lógica inerente às escolhas racionais da economia. É resultado de escolhas políticas possíveis em determinado contexto de conflito social. Assim, podem ser objeto de outras escolhas e construção de futuros alternativos. Dessa maneira, exerce-se um dos mais notáveis ofícios do jurista: a imaginação institucional como exercício integrante da economia política da forma jurídica.

A primeira proposta a ser pensada é o resgate do sentido de “responsabilidade” na gestão fiscal, podendo-se rumar para a discussão sobre o controle democrático e constitucional do Banco Central. Esse regime de verdadeira funcionalização a fins constitucionais vem assim resumido por seus propugnadores: “1. incluir os custos da dívida na política de ‘responsabilidade fiscal’: estabelecer metas rígidas para o gasto com juros e com a rolagem da dívida pública, de modo que se estabeleça um parâmetro claro para a avaliação da conduta do BC e do Tesouro e para a inclusão

39. Idem, p. 3: “Constatamos que entre junho de 2001 a fevereiro de 2003, Bancos e Fundos de Investimento não só eram os maiores detentores da dívida pública federal, como o eram em montantes similares, na ordem de R\$ 213 bilhões cada. A partir de março de 2003, ambos elevam seus estoques de títulos, para R\$ 317 bilhões, no caso dos Bancos, e para R\$ 497 bilhões, no caso dos Fundos de Investimento. (...) Analisando a composição dos ativos dos Bancos brasileiros, constatamos que a categoria que engloba os títulos da dívida pública (Títulos de Valores Mobiliários – TVM e derivativos), segundo dados do Bacen, salta de R\$ 76 bilhões em 1995 para 413 bilhões em 2005, perdendo, em termos absolutos, apenas para as de créditos e arrendamentos mercantis. Em termos relativos, a categoria que abarca os títulos públicos passa de 16,4% do ativo total dos bancos para nada menos que 26,5%, um salto de 10 pontos percentuais entre 1995 e 2006, a única categoria relevante de seus ativos que aumentou a participação relativa, sugerindo uma importância razoável da dívida pública nos ganhos do sistema bancário. Já a análise da distribuição das aplicações dos Fundos de Investimento, a partir dos dados da Associação Nacional dos Bancos de Investimento – Anbid (Tabela 1), mostra que a soma da participação de todas as categorias de aplicações que envolvam títulos da dívida pública (operações comprometidas lastreadas em títulos públicos, títulos federais, estaduais e municipais) representam em média, mais de 73% do total de suas aplicações como proporção de seu Patrimônio Líquido entre 2000 e 2007”.

dos gastos com juros entre as despesas públicas a serem tratadas com 'responsabilidade fiscal'; 2. incluir as repercussões das taxas de juros sobre o endividamento público entre os condicionantes para a atuação do BC, como parte de seus objetivos e zelar pela estabilidade da moeda e do sistema financeiro, a qual pode ser afetada por riscos de descontrole da dívida por conta de crescimento insustentável; 3. incluir os dois tópicos anteriores no debate sobre o estatuto institucional do BC, com a criação de mecanismos de responsabilização de seus diretores e com o desenvolvimento de instrumentos que assegurem a transparência adequada".⁴⁰

A vertente a ser escolhida pela presidente eleita Dilma Rousseff pode eventualmente ser a descrita por Cláudia Safatle: "Dívida abaixo de 30% do PIB e juro de 2% em 2014 - (...) Conforme estimativas do Ministério da Fazenda, a dívida líquida do setor público pode cair dos 39,6% do PIB estimados para este ano para 27,8% do PIB em 2014. Cumprido esse desempenho, a taxa de juros real interna poderia baixar para inéditos 2% ao ano em 2014 (...). Até lá, portanto, os ganhos com diferencial de juros estariam praticamente neutralizados".⁴¹ Esse panorama certamente aproxima mais a gestão macroeconômica do programa constitucional.

O espaço de imaginação institucional nas mãos do jurista comprometido com o direito financeiro para a superação do subdesenvolvimento, como se vê, é enorme: é o próprio espaço para a concretização da Constituição Federal.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- AFFONSO Ruy. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Tese de Doutorado em Economia. Campinas: IE-Unicamp, 2003.
- AGUIAR Afonso. *Direito financeiro – Lei 4.320/1964 comentada ao alcance de todos*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ASSOCIAÇÃO Nacional das Instituições do Mercado Financeiro – ANDIMA. *Dívida Pública – Propostas para ampliar a liquidez*. Rio de Janeiro: Andima, 2003.
40. CARVALHO, Carlos. Op. cit., p. 109. Outras análises inquiram a moratória. "(...) um estudo do FMI, que traz a análise de 26 casos das últimas décadas em que se reduziu o endividamento público em pelo menos 18% do PIB, em períodos de três anos. Desses 26 casos, 19 lograram redução por meio de algum tipo de moratória ou *default*. Na maioria desses 19 casos, aponta o estudo, a redução da dívida se manteve nos anos posteriores e foi acompanhada por desempenho econômico muito melhor do que nos anos anteriores. O maior destaque é o Chile, com as taxas de crescimento elevadas que tiveram lugar poucos anos depois da moratória de 1982. Faltaria incluir o caso mais recente, a Argentina dos anos seguintes à moratória de 2001-2002." (Idem, p. 106.)
41. SAFATLE, Cláudia. Dívida abaixo de 30% do PIB e juro de 2% em 2014. *Valor Econômico*, 29, 30 e 31 out. 2010, p. A2.

- ASSONI FILHO, Sergio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. São Paulo: Nuria Fabris, 2007.
- ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Ed. RT, 1973.
- BALEEIRO Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento – Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. *Constituição e estado de exceção permanente – Atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue, 2004.
- _____. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Vitória; MELO, Claudineu de; BERCOVICI, Gilberto (org.). *Direitos humanos, democracia e república – Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- _____. *Soberania e Constituição – Para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- _____; MASSONETTO, Luís. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (separata). Coimbra, 2006.
- BUENO, Fábio. Notas sobre a dívida pública no novo período de acumulação brasileiro. *Revista Espaço Acadêmico*. n. 74, ano VII, jul 2007. Disponível em: [www.espacoacademico.com.br]. Acesso em: 10.06.2010.
- CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo; TIMM, Luciano (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- CARVALHO, Carlos. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- CHERNOW, Ron. *Alexander Hamilton*. Nova York: Penguin, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. Funções e disfunções do resgate acionário. *Direito empresarial. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. Função social da propriedade dos bens de produção. *Direito empresarial. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. O indispensável direito econômico. *Ensaio e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- _____. Regime constitucional do controle de preços. *Direito público. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- CONTI, José Maurício. *A autonomia do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Ed., 2006.
- _____. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes Ed., 1998.
- _____ (coord.). *Orçamentos públicos – A Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Ed. RT, 2008.

- COUTO E SILVA, Clóvis do. *A obrigação como processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- FIORI, José Luis. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.
- _____. *Brasil no espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- _____. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. Estratégia imperial dos EUA segue em expansão: cientista político discorda das previsões sobre o fim da hegemonia americana, mas vê América Latina mais independente. *Folha de S. Paulo*, 01.12.2007, p. A-10.
- _____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- _____. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. *A propósito de uma "construção interrompida"*. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- _____. *O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.
- _____.; MEDEIROS, Carlos (org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- GORDON, John. *Hamilton's blessing – The extraordinary life and times of our national debt*. Nova York: Penguin Books, 1997.
- GRAU, Eros. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Ed. RT, 1988.
- _____. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. RT, 1977.
- GRIZIOTTI, Benvenuto. L'interpretation fonctionnelle des lois financières. *Revue de Science et de Législation Financières*, n. 1. t. XLII. Paris: LGDJ, 1950.
- HAMILTON, Alexander. *First Report on Public Credit*. Disponível em: [http://www.wwnorton.com/college/history/archive/resources/documents/ch08_02.htm]. Acesso em: 15.12.2010.
- MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. *O Capital*. 3 ed. Trad. Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988. vol. I, t. II, Livro Primeiro.
- MASSONETTO, Luís. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese de Doutorado em Direito Econômico. São Paulo: Fadusp, 2006.
- OCTAVIANI, Alessandro. *Hegemonia e direito – Uma reconstrução do conceito de Gramsci*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH-USP, 2005.

- _____. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. São Paulo: Saraiva, no prelo.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivisor – A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2002.
- _____.; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 1997.
- SAFATLE, Cláudia. Dívida abaixo de 30% do PIB e juro de 2% em 2014. *Valor Econômico*, 29, 30 e 31 out. 2010, p. A2.
- SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Ed. RT, 1973.
- SILVA, Moacir da; AMORIM, Francisco; SILVA, Valmir da. *Lei de responsabilidade fiscal para os municípios – Uma abordagem prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 1973.
- VIDOTTO, Carlos. SICSÚ, João; A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito. São Paulo: Fadusp, 2004.
- ZANCHIM, Kleber. Da despesa. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos públicos – a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Ed. RT, 2008.