

Sistema da dívida como sistema social de Luhmann

Debt system as Luhmann's social system

Rodrigo Souza*

RESUMEN: A dívida pública é parte do núcleo das finanças públicas de um país. O avanço da financeirização torna essa dívida cada vez mais vulnerável à captura pelo mercado financeiro. Por isso, este artigo analisa a dívida pública no contexto das relações de poder que vascularizam o capitalismo fictício no século XXI. Nosso ponto de partida será a corrente teórico-funcional que aborda a dívida pública dentro de um sistema — o sistema da dívida, entendido como uma estrutura política, social e financeira que tem por objetivo transferir renda, patrimônio e direitos do povo devedor para os grandes bancos credores, como formas de pagamento da dívida pública. A metodologia utilizada para entender este sistema será a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann.

PALABRAS CLAVE: teoria dos sistemas, Niklas Luhmann, sistema da dívida, relações de comunicação de poder, mercado financeiro

ABSTRACT: Public debt is the core of a country's public finances. The advance of financialisation makes this debt increasingly vulnerable to capture by the financial market. For this reason, this article analyzes the public debt in the context of power relations. Our starting point will be the theoretical current that approaches the public debt within a system - the theory of the debt system, a political, social and financial structure that transfers income, patrimony and rights from the debtor people to the large creditor banks as forms of payment of the public debt. The methodology used to understand this system will be Niklas Luhmann's systems theory.

KEYWORDS: systems theory, Niklas Luhmann, debt system, power communication relations, financial market

INTRODUÇÃO

Niklas Luhmann (Lüneberg, 8 de dezembro de 1927 — Oerlinghausen, 6 de novembro de 1998) nasceu na Alemanha e foi um dos mais influentes cientistas sociais do século XX. Seu objetivo como pesquisador foi elaborar uma teoria global da sociedade, uma teoria que pudesse explicar o total dos fenômenos da vida social. Para cumprir com esse objetivo, Luhmann elaborou uma teoria dos sistemas inovadora e complexa. Ele estudou direito na Universidade de Freiburg após a II Guerra Mundial, foi discípulo de Talcott Parsons na Universidade de Harvard em 1961. Em 1970 ingressou como professor na Universidade de Bielefeld, onde lecionou até sua aposentadoria em 1993. É autor de obras como *Sociologia do Direito* (1972), *A Economia da Sociedade* (1988), *Sociologia do Risco* (1991), *O Direito e a Sociedade* (1993), *Sistemas Sociais* (1995) e *A Sociedade da Sociedade* (1997), sua principal obra, uma das grandes contribuições para o pensamento das ciências sociais no século XX.

A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann é uma lupa, e vai ser utilizada para observar e descrever o sistema da dívida, um sistema que tem a dívida pública como epicentro, e cujo raio de ação está formado por redes de relações comunicação de poder entre credores, devedores e intermediadores. Esse sistema, entretanto, só pode ser visto a partir de um olhar interdisciplinar, não formalista, crítico e abstrato. A dívida pública, formalmente, tem a função

* Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. rodrigossouzarj3@gmail.com

de complementar o orçamento público. É uma alternativa de financiamento público. Nesse texto, essa visão formalista será contrabalanceada por um olhar crítico. Isso porque há um marco teórico sobre dívida pública que entende haver um sistema de captura do poder público: o sistema da dívida.

A teoria dos sistemas de Luhmann se entende universal, por isso, se o sistema da dívida é um sistema, a teoria luhmmaniana e este sistema poderão ter similitudes. Poderão convergir de modo a intercalar categorias de Luhmann na análise do sistema da dívida. As relações entre credores, devedores e intermediários são relações de poder, e para Luhmann a comunicação é o elemento que auto-reproduz os sistemas sociais. Essa autorreprodução do sistema social é chamada de autopoiesis. Assim, uma das hipóteses desse artigo é que a autopoiesis do sistema da dívida se dá pela comunicação (relação) de poder. Uma sobreposição do sistema na teoria de Niklas Luhmann se mostra possível devido à natureza orgânica do sistema da dívida e a universalidade da teoria dos sistemas do cientista alemão.

Os teóricos do sistema da dívida que nos auxiliarão no artigo são Maria Lúcia Fattorelli, Alejandro Olmos Gaona e Eric Toussaint. Análises bibliográficas serão utilizadas para veicular suas contribuições. Além de sua atuação no campo teórico, os três autores citados atuam nos movimentos sociais, reunidos no Comitê de Anulação das Dívidas Ilegítimas (CADTM) e na Rede Internacional de Cátedras, Instituições e Personalidades sobre o Estudo da Dívida Pública (RICDP). A experiência concentrada a partir da atuação sobre dívidas públicas (como nas Auditorias e Comissões da Verdade das dívidas do Equador em 2008 e da Grécia em 2015) levou estes e outros autores a enxergar um sistema reconhecido em vários países — de modo adaptado às estruturas socioeconômicas de cada um deles —, com padrões operacionais bem definidos, funcionando sob uma lógica comum. A lógica de endividar e pagar, credores recebem, devedores pagam e intermediários viabilizam o endividamento-pagamento público.

Os padrões do endividamento e pagamento em cada país foram observados pelos autores e convertidos em pilares da construção da imagem do sistema da dívida. Alguns dos padrões, como assumpção pelo Estado de dívidas de bancos privados e pagamento via privatizações e austeridade fiscal, são paradigmas da lógica endividamento-pagamento no sistema da dívida. A captura do poder político é outro elemento comum nesse sistema. Políticos eleitos e não eleitos têm a competência de intermediar as relações de poder entre credores e devedores, negociando (regulando e não regulando) as condições de endividamento e pagamento. A captura do poder político permite aos credores dar legitimidade estatal a seus interesses privados.

O objetivo deste artigo é analisar o sistema da dívida, sobretudo na obra de Fattorelli (2013), pela teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Essa análise se dará em quatro partes. Na parte 1 serão apresentadas categorias elementares da teoria dos sistemas de Luhmann. Na parte 2 o artigo apresenta o arcabouço teórico geral do sistema da dívida. O artigo segue (parte 3) com o resultado da reação entre a teoria dos sistemas de Luhmann e o sistema da dívida. Por fim, a conclusão.

TEORIA DOS SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN

Niklas Luhmann elaborou sua teoria dos sistemas a partir de uma visão totalizante da sociedade. O todo da sociedade, chamada por Luhmann de sociedade mundial, é composta por distintos sistemas sociais, cada qual com seus códigos e sentidos. Os distintos sistemas sociais são entre si sistema e ambiente (ou entorno). A diferença entre sistema e ambiente é o traço inovador trazido pela teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Sua teoria propõe que a *diferença* em si entre sistema e ambiente é condição necessária para o reconhecimento do sistema, para a definição do sistema. Na definição de sistema de Niklas Luhmann: “el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre sistema y entorno. El concepto de sistema aparece, en la definición, duplicado en el concepto de diferencia” (Luhmann, 1996, p. 62). Ainda segundo Luhmann:

Toda la teoría está sustentada, entonces, en una disposición sobre la diferencia: el punto de partida debe arrancar de la disparidad entre sistema y entorno, en caso de que se quiera conservar la razón social de teoría de sistemas. Si se escoge otra diferencia de inicio entonces se obtiene como resultado otro cuerpo de teoría. Por tanto, la teoría de sistemas no comienza su sustentación con una unidad, o con una cosmología que represente a esa unidad, o con la categoría del ser, sino con la diferencia (Luhmann, 1996: 61-62).

A definição do sistema não partirá do sistema enquanto unidade. Sua definição partirá da relação de diferença do sistema com o entorno. Mas a diferença do sistema em relação ao entorno é uma diferença observada pelo sistema, ou seja, é uma diferença para o sistema. A diferença observada pelo sistema parte do sistema e forma parte da definição do sistema. Esse modelo de observação faz parte de outra característica do sistema: a autorreferência.

O sistema autorreferencial se reproduz a si mesmo a partir de seus elementos recursivos. Esses elementos só são recursos para o sistema, não tendo a mesma capacidade recursiva para o ambiente. Da mesma forma, o ambiente possui elementos que constituem sua complexidade, que por sua vez gera contingência — imprevisibilidade, caoticidade, irreversibilidade — à observação do sistema. O sistema está sustentado de modo a reduzir a complexidade do meio, o que ocorre através de operações internas do sistema, que lhe permitem adaptar-se melhor ao entorno e estar mais bem preparado para lidar com a contingência do meio externo.

Como é possível inferir, o sistema não é isolado do meio. Sua relação com o meio é necessária para sua sobrevivência enquanto sistema. Isso soa contraditório com outra característica do sistema teorizado por Luhmann: o fechamento operacional. Esse fechamento está intimamente ligado com a autorreferência do sistema. A auto-observação do sistema a partir de sua diferença com o meio é feita pelos elementos recursivos do sistema. O sistema se abre às irritações do meio como forma de coletar dados e informações, mas o processamento desses dados e informações é uma operação restrita ao sistema.

O fechamento operacional do sistema permite a ele aumentar sua complexidade, porque a contingência do meio pode ser processada pelo sistema de modo a constituir estruturas próprias e que estejam compatíveis com seu sentido. Isso aumenta a eficiência das operações de

seleção das irritações provocadas pelo meio. A reprodução fechada do conteúdo do sistema, que inclui a observação de sua diferença em relação ao meio, o leva a ter uma base de dados coletados com o tempo — uma memória.

La teoría de la clausura de operación establece que la diferencia sistema/entorno se lleva a cabo, se posibilita, sólo por el sistema. Esto no excluye que un observador externo colocado en el entorno, pueda observar el sistema. Pero el punto cardinal de esta disposición teórica se coloca allí donde el sistema establece sus propios límites, mediante operaciones exclusivas, y que únicamente debido a eso puede ser observado. (Luhmann, 1996: 77)

Assim, a observação externa do meio em relação ao sistema não quebra o fechamento operacional do sistema, pois não é da natureza do sistema ser isolado do meio, o sistema apenas tem a especificidade de reproduzir a si mesmo a partir de si mesmo. O fechamento operacional tem a ver com autonomia, não com isolamento. Se o sistema se constitui a partir de sua diferença em relação ao entorno, a possibilidade de o sistema ser aberto operacionalmente seria um fator de dissolução dessa diferença, bem como de dissolução do próprio sistema (Luhmann, 1996). Portanto, sobre fechamento operacional, segundo Luhmann:

Expresado de manera más completa, esto significa que sólo los sistemas operativamente clausurados pueden construir una alta complejidad propia — la cual puede servir para especificar bajo qué aspectos el sistema reacciona a condiciones del entorno, mientras que en todos los demás aspectos — gracias a su autopoiesis — puede permitirse indiferencia. (Luhmann, 1996: 47)

Os sistemas sociais de Niklas Luhmann são autorreferentes, operacionalmente fechados e autopoieticos. A autorreferência permite que o sistema observe sua diferença em relação ao meio, e que dessa diferença constitua sua identidade, seus limites. A constituição de seus limites é produzida internamente, a partir de seus elementos recursivos, de forma operacionalmente fechada. A operação presente está entrelaçada com a operação anterior, assim como a operação ulterior estará entrelaçada com a operação presente. Operação produz operação, dando continuidade ao sistema. Originalmente aplicada às ciências biológicas, esta característica foi descrita pelos cientistas Humberto Maturana e Francisco Varela e denominada *autopoiesis*: se refere aos processos vitais de manutenção da vida — em síntese, vida que gera vida. O meio pode estimular esses processos vitais, como a luz solar para as plantas (sistemas vivos), que é utilizada na fotossíntese, que é feita pela planta, e não pelo sol. Essa fotossíntese permitirá à planta ter capacidade de realizar mais fotossínteses e continuar vivendo. A autopoiesis pressupõe continuidade, pressupõe uma cadeia de processos da mesma natureza.

Luhmann teve a perspicácia de trasladar essa característica dos sistemas vivos para os sistemas sociais. O olhar sistêmico permite visualizar padrões operacionais em diferentes campos do conhecimento, e coletar esses padrões e reuni-los em um modelo abstrato: um sistema. Luhmann trouxe da biologia esta categoria para assinalar que o sistema social se (re)produz por um desencadear de processos sociais. Luhmann identifica na comunicação o elemento auto-reprodutor — autopoietico — do sistema social, porque entende que a comunicação é o

fundamento que sustenta tudo o que é social. A comunicação é resultado de comunicação e resulta em comunicação. A comunicação ocorre quando o receptor de uma mensagem compreende a informação contida nela, independentemente se compreendeu o que o emissor quis que compreendesse. Em outras palavras: a comunicação ocorre quando o estímulo comunicacional provoca uma diferença no receptor da mensagem.

Independientemente de la forma en que uno decida, la comunicación fija una posición en el receptor. En adelante ya no importa, entonces, la aceptación o el rechazo, ni la siguiente reacción a la información. Lo decisivo es que la información ha llevado a cabo una diferencia: a difference that makes a difference. (Luhmann, 1996: 63)

A comunicação como elemento autopoietico permite ao sistema social se manter funcionando. Esse funcionamento contínuo, operacionalmente fechado e autorreferente, leva o sistema social a aumentar sua complexidade, que se traduz em maior capacidade de responder internamente à contingência estimulada pelo entorno. A complexidade do sistema lhe dá capacidade de selecionar, de dar as respostas mais adequadas a si sobre sua diferença com o entorno. Lhe dá capacidade de otimizar sua atuação diante um estado de contingência, onde seja necessário escolher, selecionar.

Contingência se refere ao caráter não determinístico das relações de diferença entre sistema e entorno: o que é, é, mas poderia não ser, porque simplesmente poderia ser outra coisa. Os sistemas funcionam tendo um sentido e objetivo, operados de maneira não determinística. Quando o sistema se vê diante de uma pluralidade de possíveis seleções — e soluções —, e, devido a sua complexidade, não tem mais capacidade de manter relações simultâneas entre todos os seus elementos recursivos, ele poderá se diferenciar em subsistemas, cada um sendo sistema e ambiente entre si, sendo o conjunto do todo um único sistema. O sistema como um todo é chamado de sistema total, e os subsistemas são chamados de sistemas parciais. Portanto, a diferenciação do sistema social em subsistemas é uma resposta do sistema aos estímulos da contingência e imprevisibilidade da vida social. O subsistema (sistema parcial) é autônomo, autorreferente e operacionalmente fechado em relação aos entornos contidos no sistema total, gerados da diferenciação.

A DÍVIDA: DO SISTEMA

A dívida pública não é algo isolado, mas sim uma engrenagem fundamental do modo de acumulação capitalista, operando como um Sistema. O setor financeiro tem sido o principal protagonista e beneficiário do Sistema da Dívida e se fundamenta em fraudes e vícios que têm provocado incalculáveis custos sociais, econômicos e ambientais que afetam diretamente a vida dos cidadãos. (Fattorelli, 2013: 40)

Há uma vertente teórica que sustenta que a dívida pública é o grande pilar de sustentação de um sistema: o sistema da dívida. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann se propõe a ser universal — todo e qualquer sistema social poderia ser lido nessa teoria. Partindo dessa premissa, vale questionar como o sistema da dívida se enquadra na teoria de Luhmann. Dito de outra forma:

como a teoria dos sistemas de Luhmann pode descrever o que é definido como sistema da dívida? As definições de Maria Lúcia Fattorelli, Eric Toussaint e Alejandro Olmos Gaona serão as utilizadas no texto. As definições de sistema da dívida:

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

O sistema de dívida pública, conforme funciona no capitalismo, é um mecanismo permanente de transferência da riqueza produzida pelo povo para a classe capitalista. A crise que começou em 2007-2008 reforçou esse mecanismo porque as perdas e dívidas dos grandes bancos foram transformadas em dívida pública. (Toussaint, 2015, n.p)

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

O sistema da dívida, segundo alguns de seus principais teóricos, não pode ser compreendido apenas com a análise da dívida pública em seu sentido técnico-formalista. O caráter formal da dívida pública descreve a dívida pública sob o ponto de vista formal, porém, é insuficiente para descrever as relações materiais entre credores e devedores. Na verdade, a leitura do tema convida ao exercício do pensamento abstrato. No sistema da dívida, a dívida é acumulada por instituições estatais capturadas pelos credores, que através dessas mesmas instituições impõem as condições de endividamento e de pagamento aos devedores.

Uma vez capturado o poder do Estado, ocorre um desvio de finalidade do endividamento e do pagamento públicos. A dívida acumulada cresce em função de si mesma e torna as condições de pagamento onerosíssimas. Se origina um contexto de impossibilidade de financiamento simultâneo dos direitos sociais e da dívida pública. A sociedade e o Estado ficam submersos em uma *crise da dívida*. A primazia do material sobre o formal é elemento norteador dos teóricos do sistema da dívida, que inserem a dívida pública em um contexto de relações de poder.

El poder es el proceso fundamental de la sociedad, puesto que ésta se define en torno a valores e instituciones, y lo que se valora e institucionaliza está definido por relaciones de poder. El poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder. (Castells, 2009: 33)

As relações assimétricas no sistema da dívida, como um sistema social na teoria de Luhmann, se referem a relações de comunicação. Essas relações assimétricas são relações de poder. *Relações de comunicação de poder* (a ideia será melhor trabalhada na parte 3 do artigo). A conjugação teórica proposta levanta a hipótese de ser este o elemento autopoiético do sistema da

dívida como um sistema social. A comunicação (de poder) produz uma diferença no receptor da mensagem. No sistema da dívida, os oligopólios da comunicação têm a função de narrar a realidade do sistema: têm o corte de câmera, os editoriais, o peso dado a cada notícia, a notícia em si, as omissões. Os oligopólios da comunicação cumprem a função de canalizadores da informação — são *meios de difusão*. Nos termos de Luhmann, são elementos recursivos do sistema da dívida.

O poder financeiro vem de um setor social que é composto por grandes bancos e por reguladores do sistema financeiro internacional. A regulação das finanças internacionais é feita através de organismos multilaterais, como FMI, Banco Mundial, Financial Stability Board (FSB) e Bank International Settlements (BIS), e internalizada pelos Estados nacionais por instituições como banco central e ministério de finanças, que têm a competência de organizar as regras do mercado financeiro doméstico. O contexto de globalização financeira evidencia o porquê de os mercados financeiros nacionais estarem alinhados a um mercado financeiro internacional. Assim, a inclusão dos organismos financeiros internacionais na estrutura do sistema da dívida tem afinidade com o acúmulo de poder pelos grandes bancos e grandes grupos das finanças transnacionais.

Depois da década perdida de 1980 na América Latina, provocada pela devastação financeira e social deixada através das ditaduras militares, o continente estava sob vigilância do Consenso de Washington — uma agenda neoliberal exigida por Wall Street, e imposta pelo FMI. As ditaduras militares governaram com dívidas, sobre as quais recaíam suspeitas de ilegalidades e ilegitimidades. Em 1992, teve início uma renegociação dessas dívidas, em um acordo que ficou conhecido como Plano Brady, idealizado pelo Secretário do Tesouro norte-americano Nicholas Brady e estruturado pelo Citibank e pelo JP Morgan.

Na maioria dos países, depois de concretizada a transformação em 1994, o saldo da dívida e o fluxo de pagamentos foram incrementados e a situação econômica piorou. Diante dessas circunstâncias, o FMI exigiu que os países iniciassem um processo de privatização de empresas estatais, com o objetivo de pagar parte da dívida. De forma infame, os títulos Brady serviram como moeda para a compra de empresas estratégicas e lucrativas submetidas ao processo de privatização. (Fattorelli, 2013: 56)

Gaona (2013), ao se referir sobre a implementação do Plano Brady na Argentina, escreve:

En la Argentina, la dictadura cívico-militar, dejó una deuda de casi 45.000 millones de dólares, que fue renegociada y refinanciada por todos los gobiernos que llegaron al poder desde diciembre de 1983, sin que en ningún caso se cuestionara la legalidad o legitimidad de la misma. Por el contrario, se buscó la forma, de neutralizar cualquier tipo de cuestionamiento, cuando se ingresó al Plan Brady en el año 1992, en una acción concertada con un comité de Bancos y los organismos multilaterales de crédito, con el único propósito de beneficiar al sistema financiero Internacional. (Gaona, 2013: 334-335)

Os títulos de dívida pública de países da América Latina deixados pelas ditaduras militares do continente foram renegociados e convertidos em títulos Brady, porém, recaíam

indícios de ilegalidades e ilegitimidades sobre estas dívidas, como prescrição, que foi renunciada a fim de garantir a conversão dos títulos. Assim, parte das dívidas das ditaduras cívico-militares, que não foram auditadas, foram pagas através do repasse de empresas estatais aos credores, e em troca o Estado recebeu os títulos Brady. Os autores da teoria do sistema da dívida afirmam que o Plano Brady serviu para “lavar” os títulos de dívidas ilegítimas das ditaduras militares.

O poder dos bancos internacionais também pode ser observado quando em 1998, nos EUA, houve a fusão entre Citicorp e o Travelers Group, dando origem ao Citigroup, então maior companhia financeira do mundo. Mas esta fusão era ilegal. Em 1933, em decorrência da crise estourada em 1929, foi promulgada a Lei Glass-Steagall, que proibia que a função de emprestar (banco comercial) e de investir (banco de investimento) fosse realizada pelo mesmo banco, já que haveria a possibilidade de investimentos de alto risco serem feitos com o dinheiro dos correntistas e dar origem a outra crise de 1929. A fusão do Citicorp com o Travelers abriu novo precedente no sistema financeiro dos EUA, e em 1999 a Lei Glass-Steagall foi revogada pela Lei Gramm-Leach-Bliley, que tornou legal a fusão que deu origem ao Citigroup. Essa expansão da alta finança resultou na crise financeira que eclodiu em 2008, e que deu um novo significado à atividade bancueira, com a formação dos bancos grandes demais para falir (Franco, 2017)¹.

A captura do poder político pelos gigantes financeiros, que se evidenciou em particular com a crise de 2008, e com as impressionantes transferências de recursos públicos para grupos privados, torna hoje a capacidade de regulação do estado particularmente precária. É a dimensão política da deformação econômica. (Dowbor, 2017: 269)

A crise da dívida grega em 2015 também se deu nos termos da dívida sem contrapartida. Em 2010, a Grécia estava na bancarrota. O país havia recebido empréstimos durante os anos anteriores, principalmente de bancos franceses e alemães. Para evitar um efeito contágio, a Grécia recebeu um pacote de salvamento firmado por FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia (órgão executivo da União Europeia), que juntos formavam a Troika, uma organização informal e sem estatuto. Em troca do pacote de salvamento, a Grécia deveria executar uma política de austeridade e de privatizações que lhe permitisse pagar sua dívida. Porém, ao invés de receber recursos, a Grécia recebeu títulos tóxicos de bancos privados — títulos podres da crise de 2008 foram parar nas contas do país. É o que afirmou Maria Lúcia Fattorelli na apresentação do relatório parcial da auditoria da dívida grega, no Parlamento Helênico, em 17 de junho de 2015 (Auditoria Cidadã da Dívida, 2015).

O programa da Troika foi um plano de governo para a Grécia. Depois de cinco anos de ingerência da Troika, a Grécia vivia um caos social. Apesar de o país não ter recebido recursos reais, apenas títulos tóxicos, os credores do país queriam impor ajustes fiscais mais severos, com

¹ Global Systemically Important Banks (G-SIB's) são 30 bancos listados como sistematicamente importantes. A lista é feita uma vez por ano, em novembro, pelo Bank International for Settlement (BIS) junto ao Financial Stability Board (FSB). Na lista dos 30 estão contidos os bancos *grandes demais para falir*. Sua falência, segundo esta doutrina, arrastaria para baixo todo o sistema. A estabilidade do sistema financeiro internacional depende da estabilidade das contas dos bancos grandes demais para falir. Lista do G-SIB's 2021 (Financial Stability Board 2021).

mais privatizações, aumento de impostos, corte de gastos sociais, reformas de previdência, sob pena de o BCE se recusar a emitir moeda para a Grécia. Os devedores realizaram um plebiscito popular para decidir aceitar ou não as condições de pagamento impostas pela Troika. O povo grego votou por não aceitar as condições de pagamento, mas a pressão dos credores foi mais forte e a austeridade foi imposta. Do início da crise na Grécia até o plebiscito de 2015, o PIB do país havia decrescido 22%, o orçamento público decresceu em 40 bilhões de euros, a taxa de desemprego atingiu 60%; 5.000 suicídios foram provocados pelo Estado de mal-estar social do sistema da dívida na Grécia².

A arquitetura do mercado financeiro especulativo traslada o risco de perdas para a sociedade, movimento facilitado pelo fato de as instituições responsáveis pelas políticas financeiras e fiscais serem capturadas pelos grandes grupos do mercado financeiro. Assim, os políticos e burocratas do Estado são operadores do sistema da dívida à medida em que garantem a legalidade dos interesses dos credores — de fato são os intermediários da relação entre credores e devedores. A caneta que assina as leis, decisões judiciais e atos administrativos escreve sobre a crise da dívida com a tinta da cor dos credores. Nesse caso, a ciência econômica defendida pela ideologia neoliberal cumpre a função de dar legitimidade técnica às decisões, para contrabalancear a ilegitimidade social.

Está muy claro que en la mayor parte de los análisis que se hacen en torno a la deuda, provenientes en su mayor parte de los que cultivan la ciencia económica, se han omitido considerar los aspectos jurídicos que la misma tiene por naturaleza, como si todo lo relacionado con ella fuera ajeno al campo del derecho, teniendo una especie de indemnidad que la hace no judiciable. (Gaona, 2011: 57)

Ou seja, o direito é dispensável enquanto fonte teórica para ações políticas em matéria de dívida pública. A caneta em posse das instituições da administração pública do Estado escreve sobre dívida pública aquilo que é teorizado pelos tecnocratas neoliberais, tanto em relação ao endividamento quanto em relação ao pagamento. Mas, seguindo a linha dos teóricos do sistema da dívida, o pagamento da dívida não ocorre apenas pela transferência de recursos financeiros públicos aos bancos privados. Gaona (2013) entende que a posição de credores dos bancos é especialmente interessante por lhes permitir manter o controle social sobre os devedores — um controle justificado pela dívida. Assim, a positivação dos interesses dos credores no ordenamento jurídico — e, por antítese, a perda de direitos dos devedores — e a privatização do patrimônio público são outros modos de se obter vantagens sobre os devedores, além de constituírem meios de os credores acumularem ainda mais poder em sua relação (de poder) com os devedores. No sistema da dívida, o poder dos credores e a condição submissa dos devedores têm status de naturalidade. Não é a dívida pública que se torna inquestionável, mas sim o poder dos credores da dívida.

² Ver em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/grecia-mecanismos-do-sistema-da-divida-corroem-democracia-e-direitos-humanos> Acesso em: 16 de setembro de 2022.

Las relaciones de poder están enmarcadas por la dominación, que es el poder que reside en las instituciones de la sociedad. La capacidad relacional del poder está condicionada, pero no determinada, por la capacidad estructural de dominación. (Castells, 2009: 33)

Em março de 2020, no início da pandemia no Brasil, o Banco Central do Brasil decidiu prover um pacote de salvamento de R\$ 1,2 trilhão ao mercado financeiro, sob a justificativa dar liquidez ao mercado financeiro, oligopolizado pelos grandes bancos da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Em contrapartida, depois de muita pressão em cima do governo, o cidadão comum teve de se contentar com um auxílio emergencial de cinco parcelas de R\$ 600 e quatro de R\$ 300.

No país, o endividamento é realizado pelo Banco Central do Brasil, enquanto o pagamento é feito pelo Ministério da Economia. O BCB endivida o país através de suas operações de política monetária, enquanto o Ministério da Economia paga a dívida através da política fiscal, que é formada por arrecadação de impostos e gasto público. Ainda no contexto da pandemia, Fattorelli (2020) fala sobre o Art.7º, Emenda Constitucional 106/2020, que autoriza o Banco Central a comprar os investimentos de grau especulativo (BB-) dos bancos. Não há uma relação de necessidade pública entre a compra dos investimentos de grau especulativo e a pandemia da COVID-19, mas a pandemia é uma grande oportunidade para os bancos se desfazerem desses investimentos, que somam quase R\$ 1 trilhão sem 15 anos de atualização monetária. Segundo Fattorelli:

Referido dispositivo autoriza o Banco Central atuar no desregulado mercado de balcão, como um agente independente, adquirindo papéis podres (debêntures e outros derivativos), assumindo riscos e prejuízos dos bancos sem limite e sem exigir contrapartida alguma ao país. O Banco Central ficará com os papéis podres e entregará títulos da dívida pública aos bancos! (Fattorelli, 2020: 80)

Comprar os papéis especulativos dos bancos seria arriscado para o BC diante da opinião pública. Por isso, por segurança, a EC 106/2020 vem acompanhada de outro dispositivo: a Medida Provisória 966/2020. Esta MP afasta a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa contra atos motivados pela pandemia da COVID-19. Dentre tais atos, está a compra dos papéis especulativos dos bancos privados realizada por autoridades do Banco Central do Brasil. Esta conversão de títulos tóxicos de bancos privados em dívida pública tem semelhança com a troca de títulos tóxicos da crise de 2008 com títulos de dívida pública nos EUA, bem como com a troca de títulos tóxicos com títulos de dívida na Grécia, em 2010. A assumpção da dívida gera a obrigação de pagar, e o pagamento é feito com recursos financeiros, com privatização do patrimônio público, perda de direitos e austeridade de maneira geral.

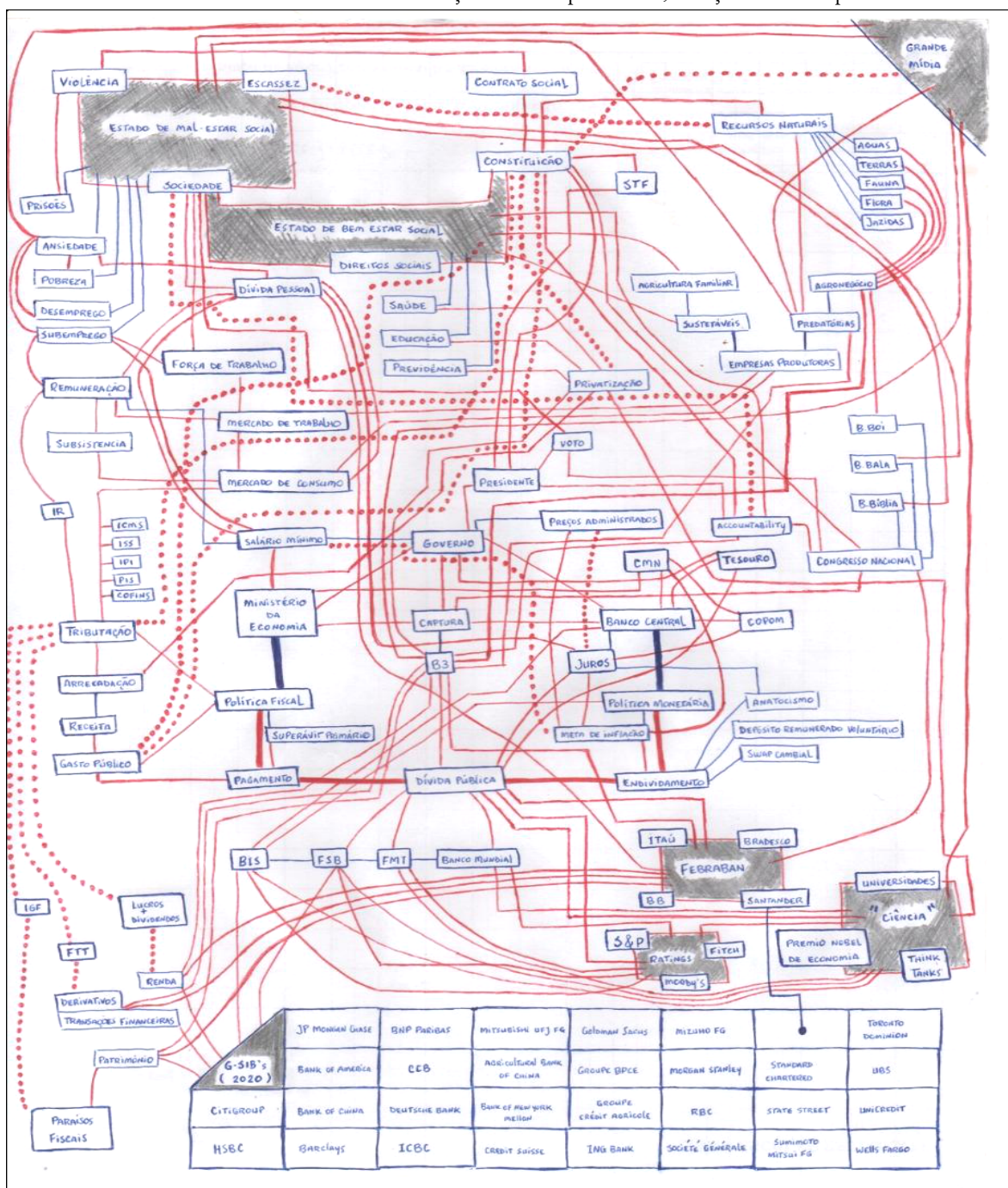
SISTEMA DA DÍVIDA COMO SISTEMA SOCIAL DE LUHMANN

A intenção nesse momento do texto é encontrar afinidades entre a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e a teoria do sistema da dívida pública, tal qual sua descrição no geral e no Brasil, respeitando os limites e possibilidades. O termo *complexidade* está contido na definição dos autores sobre sistema da dívida. É um sistema não determinístico, que enfrenta a contingência e imprevisibilidade provocadas pelo meio. A imprevisibilidade da vida social e das relações de comunicação de poder não permite olhar o sistema da dívida como um modelo acabado e atemporal. Ele se molda de suas experiências trazidas no tempo. Sob as lentes de Luhmann, os limites do sistema são definidos pela descrição de seus autores. Esses limites serão definidos pela diferença entre o sistema da dívida e seu entorno — aquilo que não é sistema da dívida, é o entorno do sistema. O raio de abrangência do sistema ocupa espaços físicos (como o lar do devedor comum) e abstratos (como a mente do devedor comum, o que Luhmann chama de sistema psíquico). A teoria de Niklas Luhmann leva o sistema da dívida para outro plano de abstração. Para Luhmann, complexidade em um sistema social significa:

La complejidad no es una operación; no es algo que un sistema ejecute ni que suceda en él, sino que es un concepto de observación y de descripción — incluida la autoobservación y la autodescripción. Debemos preguntarnos, entonces: ¿cuál es la forma de este concepto, cuál es la distinción que lo constituye? La sola pregunta lleva a una cascada de reflexiones que se empalman, porque el concepto de complejidad no es un concepto simple sino un concepto a su vez complejo y, por tanto, construido de modo autológico (Luhmann, 1997: 101).

Os limites do sistema da dívida no Brasil, de acordo com a Fattorelli e com os padrões descritos no sistema também por Gaona e Toussaint, podem ser visualizados em sua rede de relações políticas e institucionais:

IMAGEM 1 – sistema da dívida total. Relação material/posta —; Relação formal/suposta



FONTE: Elaborado pelo autor baseado em Fattorelli (2013).

As arestas e vértices formam os limites da rede que estrutura o sistema. Fazendo uso da linguagem luhmanniana, esses são os elementos recursivos do sistema da dívida. O modelo tem como finalidade ilustrar a complexidade das relações internas no sistema. Os oligopólios da comunicação cumprem a função de canalizadores da informação — são meios de difusão da

comunicação do sistema. A modulação do imaginário popular feita pela narrativa hegemônica contribui de forma decisiva para a estabilidade do sistema.

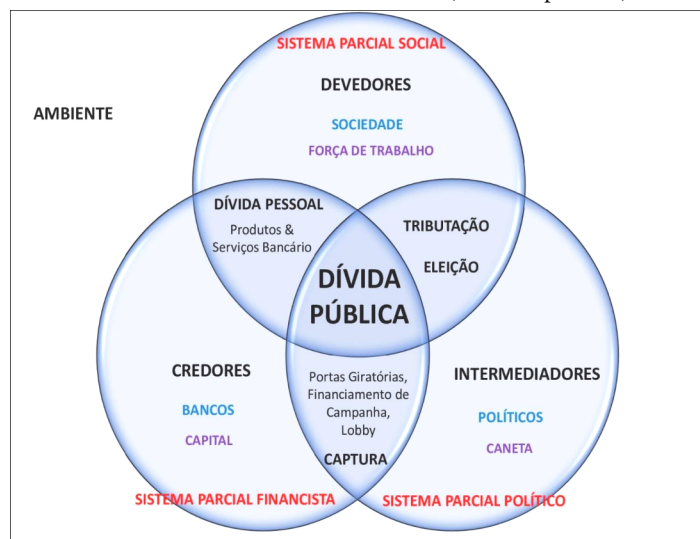
Entonces, el sistema mediático y otros medios de comunicación como Internet podrían desplazar el poder del estado, lo que, a su vez, condicionaría las reglas para obtener beneficios, pudiendo así reemplazar el valor del dinero como valor supremo. Por tanto, el valor es, de hecho, una expresión del poder: quien ostenta el poder (que a menudo no es quien gobierna) decide lo que es valioso. (Castells, 2009: 55)

A dimensão social do poder do Estado constrói menos as decisões do Estado do que o poder do mercado financeiro, que captura o Estado para dar legalidade a seus movimentos de financeirização. O que é chamado de sistema da dívida envolve a sociedade civil, o sistema político e o mercado financeiro. A sociedade, o sistema político e o mercado financeiro têm cada um uma forma específica de lidar com a dívida. A dívida pública, no sistema da dívida, é um canal de transferência de renda, patrimônio e direitos do domínio público para o domínio privado do mercado financeiro. As relações entre os atores sociais em torno da dívida pública são regulamentadas e não regulamentadas — intermediadas — pelos políticos.

A dívida pública conecta sociedade, sistema político e banqueiros em um sistema orgânico. O sistema apresentado não é necessariamente intencional ou conscientemente operacionalizado por seus atores sociais. Ele apenas toma essa forma organicamente. Os movimentos do sistema são executados por três atores. Na teoria de Luhmann, esses três atores têm afinidade com a ideia de sistemas parciais, subsistemas, formados por um processo de diferenciação. Credores, devedores e intermediadores têm, cada um, um monopólio funcional no sistema. Credores recebem, devedores pagam e intermediadores avalizam as condições de endividamento e de pagamento posta pelos credores, que são fundamentalmente os grandes bancos do mercado financeiro nacional e internacional.

Devido à sua organicidade e universalidade, o sistema da dívida atingiu complexidade suficiente para se dividir subsistemas, o que na teoria de Luhmann é chamado de diferenciação sistêmica. Esta diferenciação ocorre quando o sistema atinge uma complexidade tal que seus elementos recursivos já não podem se comunicar simultaneamente entre si, devendo selecionar caminhos operacionais diante a imprevisibilidade do ambiente. O sistema se diferencia em subsistemas, especializados para processar determinada informação com maior eficiência. O encaixe teórico entre sistemas sociais de Luhmann e sistema da dívida revela a ideia de que o sistema se diferencia em três subsistemas (social, político e financista). Os subsistemas são conectados pelo que Luhmann chama de *acoplamento estrutural*. Os acoplamentos ocorrem trilateralmente e bilateralmente.

IMAGEM 2 – subsistemas da dívida (sistemas parciais)



FONTE: Elaborado pelo autor.

O *sistema social* é composto pelos trabalhadores da *sociedade*. É neste sistema parcial que é feita a geração de valor para o pagamento material da dívida. O elemento fundamental para geração do valor financeiro utilizado para o pagamento da dívida é a *força de trabalho*. Esta força de trabalho será abstraída na forma de mais-valia e convertida em valor financeiro na forma de impostos, arrecadados da superexploração da força de trabalho (Marini, 2017). Os trabalhadores da sociedade terão uma função sistêmica: a de *devedores*. O *sistema político* é composto pelos *políticos*, parlamentares e tecnocratas. No sistema da dívida, os *políticos* têm a função de *intermediadores* entre credores e devedores. As condições de endividamento e de pagamento são estatizadas pelos políticos através da *caneta*, seu instrumento de ação no sistema da dívida. No grupo dos políticos, o Banco Central e o Ministério da Economia têm especial relevância. A caneta do Banco Central oficializa o endividamento sistêmico quando se escreve a política monetária. A caneta do Ministério da Economia oficializa o pagamento financeiro quando escreve a política fiscal. O *sistema financista* é composto pelos *bancos*. O processo de financeirização leva os bancos à condição de grupo hegemônico no sistema da dívida. Eles são os *credores*. Para exercer seu papel de credores no sistema da dívida terão como instrumento o *capital*.

Os sistemas parciais da dívida funcionam interdependentemente; cada engrenagem do sistema tem suas propriedades individuais, mas não se pode incorrer no erro de pensar que o sistema total é a soma das propriedades dos sistemas parciais. Quando estes sistemas parciais interagem entre si, emergem propriedades no sistema total que não existem nos sistemas parciais isoladamente. Essas propriedades emergentes ilustram a não linearidade dos sistemas complexos. No sistema complexo social de Luhmann, a interação entre os sistemas parciais da dívida ocorre através do processo de acoplamento estrutural. O acoplamento estrutural consiste em um espaço de intercâmbio entre sistema e ambiente. O acoplamento sistema-ambiente permite o compartilhamento de complexidades na construção da complexidade do próprio sistema.

Estruturas específicas do sistema e do ambiente são mutuamente compartilhadas. Esse compartilhamento é fundamental para a manutenção dos sistemas sociais. As operações do sistema são fechadas para o meio, e isso não muda com o acoplamento.

Con los acoplamientos estructurales un sistema puede empalmarse a condiciones altamente complejas del entorno sin necesidad de absorber o reconstruir su complejidad. Como puede reconocerse en la estrecha banda física de percepción de ojos y oídos, los acoplamientos estructurales siempre captan sólo una parte extremadamente reducida del entorno. Todo lo que no está allí incluido no puede ni irritar ni estimular, sino sólo obrar destructivamente sobre el sistema. Sólo así queda asegurada la autonomía de la autopoiesis del sistema y de la construcción de su propia complejidad. (Luhmann, 1996: 78)

O acoplamento estrutural entre sistema social e sistema político ocorre através de dois elementos fundamentais: *eleição* e *tributação*. Os políticos são eleitos direta e indiretamente pela sociedade através do voto. Porém, devido a captura, a intermediação que os políticos fazem entre devedores e credores funciona de modo a garantir benefícios aos credores de forma extremamente assimétrica. Isso explica o outro elemento da relação entre sociedade e políticos: a tributação. O peso dos impostos a serem arrecadados pelos políticos recai principalmente sobre a sociedade dos devedores. Estes impostos serão redirecionados como forma de pagamento pelos políticos aos credores. No sistema da dívida, a construção e a manutenção do Estado de bem-estar social são incompatíveis com a função sistêmica dos políticos. Para a sociedade, a consequência de sua condição de devedora é sobreviver sob uma atmosfera de um estado de mal-estar social, composto por escassez e violência.

O acoplamento estrutural entre sistema político e sistema financista tem a forma de uma relação de *captura*. Esta captura por sua vez tem a forma de uma relação de oferta e demanda (Ianoni, 2010). Os bancos utilizam seu capital para comprar os benefícios do poder da caneta dos políticos. O voto popular, no contexto de democracia representativa, outorga a posse da caneta para os políticos; este objeto é uma representação da *legitimidade estatal*, e tem o poder de tornar legal e/ou oficial as decisões dos políticos. Os políticos são capturados pelos bancos; assim, no sistema da dívida, os políticos escrevem decisões que interessam aos bancos. Dessa forma, os políticos decidem não escrever (não regulação) leis que regulamentem imposto sobre lucros e dividendos, imposto sobre grandes fortunas, sobre herança e sobre transações financeiras especulativas. Também deixam de regulamentar a auditoria da dívida pública (Art. 26, ADCT)³. No âmbito administrativo, a captura dos políticos pelos bancos resulta em taxas de juros abusivas para a sociedade, utilização abusiva do endividamento público, que justifica ajustes

³ Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 26: No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Brasil, 1988.

fiscais e reformas socialmente ilegítimas. Esta captura se dá por meio do financiamento de campanha, lobby (que não é regulamentado no Brasil)⁴ e portas giratórias.

O acoplamento estrutural entre sistema financista e sistema social tem a forma de uma relação de *dívida pessoal*. Na sociedade de devedores do sistema da dívida, a remuneração pelo trabalho dos indivíduos é insuficiente para atender aos requisitos do salário mínimo previstos no Art. 7º, IV, CRFB/1988 — moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. O complemento da renda pelo endividamento pessoal é um feito sistêmico. A configuração do capitalismo financeirizado leva ao processo de bancarização — os produtos e serviços bancários estão no cotidiano do brasileiro comum. As contas bancárias, os empréstimos pessoais, os cartões de crédito, cheque especial, etc., estão no cerne do mercado de consumo. Os produtos e serviços bancários não são apenas uma opção financeira disponível aos indivíduos da sociedade. Eles também são condições de se ingressar no sistema formal de pagamento e recebimento. Os juros do cartão de crédito chegam a 450,5%⁵; os juros no orçamento pessoal do brasileiro médio comprometem grande parte de sua renda. A dívida fica insustentável e o indivíduo fica submetido a uma dívida pessoal. Vive sua *crise da dívida pessoal*. No sistema, o indivíduo da sociedade é devedor na esfera pública e na esfera pessoal, em ambas o credor é o oligopólio que concentra o mercado bancário brasileiro.

CONCLUSÃO

A dívida pública geralmente é analisada de forma tecnocrática, o que dificulta o acesso a um debate crítico sobre endividamento público. Além das teorias econômicas *mainstream*, essa dívida pode ser vista desde o ângulo do direito, das ciências sociais, da ciência política e afins. No Brasil, a Constituição, que regula as relações sociais, políticas e econômicas, deve ser também fonte teórica das políticas de Estado sobre finanças públicas no geral e dívida pública em específico. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann tem muito a contribuir como escopo teórico para o entendimento da dívida enquanto parte de um sistema. Esse sistema é denominado por Maria Lúcia Fattorelli, Alejandro Olmos Gaona e Eric Toussaint, dentre outros, de *sistema da dívida*.

O sistema da dívida transfere renda, patrimônio e direitos da sociedade devedora para os bancos credores, sob a regulação dos políticos, intermediadores dessa relação de comunicação de poder. O sistema da dívida, devido à sua complexidade, se diferencia em três subsistemas: sistema social, sistema político e sistema financista, cada um sendo sistema parcial e entorno entre si. Credores (sistema financista), devedores (sistema social) e intermediadores (sistema político)

⁴ Há o PL 1202/2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini - PT/SP, que visa regulamentar o lobby. O PL define lobby no seu Art. 2º, IV – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros.

⁵ Ver em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/01/27/taxa-de-juros-do-cartao-de-credito-sobe-a-4505percent-em-dezembro-para-o-cliente-rotativo.ghtml> Acesso em: abril de 2025.

exercem funções específicas no sistema, que os une sob acoplamentos estruturais. Esses acoplamentos dão maior coesão ao sistema, e possibilitam maior probabilidade de estabilização do sistema em relação a imprevisibilidade e complexidade do ambiente.

O artigo propôs analisar sistemas de Luhmann e sistema da dívida de forma não maniqueísta e não formalista, e sim de maneira crítica. O uso de categorias abstratas indica indiferença sobre a intencionalidade e o grau de conscientização dos atores envolvidos no sistema da dívida: credores, devedores e intermediários. O texto sustenta que o sistema é conformado organicamente. Sua diferença com o meio indica os limites do sistema. Além disso, o sistema é não-determinístico, está sujeito a imprevisibilidade e contingência do entorno. As relações de comunicação de poder são o elemento autopoietico do sistema da dívida, e sintetizam o fato de que esse sistema social é fundamentado em relações de poder.

REFERENCIAS

- Auditoria Cidadã da Dívida (2015). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pHt8QguIQNA> Acesso em: 02 ago. 2022.
- Ávila, R. (2020). Taxas de juros: a grande ilegitimidade da dívida “interna” brasileira. En: R. Chimuris, J. Meneses, & D. Libereros (org.), *Las deudas abiertas de América Latina. Vol.1* (pp. 389-392). Napoli: La Città del Sole.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dowbor, L. (2017). *A era do capital improdutivo – a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária.
- Fattorelli, M. (2016). Grécia: mecanismos do sistema da dívida corroem democracia e direitos humanos. Disponível em: <https://auditoriacidadad.org.br/conteudo/grecia-mecanismos-do-sistema-da-divida-corroem-democracia-e-direitos-humanos/> Acesso em: 16 set. 2022.
- Fattorelli, M. (2013). *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos*. Brasília: Inove Editora.
- Fattorelli, M. (2020). Oportunismo trilionário dos bancos aprofunda o Sistema da Dívida em plena pandemia. En: R. Chimuris, J. Meneses, & D. Libereros (org.), *Las deudas abiertas de América Latina. Vol.1*. (pp. 78-89). Napoli: La Città del Sole.
- Financial Stability Board (2021). 2021 List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs). Disponível em: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231121.pdf> Acesso em: 19 jun. 2022.
- Franco, F. (2017). O Conselho de Estabilidade Financeira (FSB): paradigma da emergente ordem mundial em rede. *Revista Tempo do Mundo*, 3(1), 49-94.
- Gaona, A. (2011). La deuda argentina como delito: un aspecto no tratado por el derecho penal. *Rebela*, 1(1).
- Gaona, A. (2013). La Falacia del Desendeudamiento. *Rebela*, 3(1).
- Garcia, L. & Ribeiro, A. (2022). Taxa de juros do cartão de crédito sobe 1,6 ponto em junho para o cliente rotativo. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/08/29/taxa-de-juros-do-cartao-de-credito-sobe-16-ponto-a-3704percent-em-junho-para-o-cliente-rotativo.ghtml> Acesso em: 16 set. 2022.
- Ianoni, M. (2010). Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. *Política & Sociedade*, 173-204.
- Ianoni, M. (2017). Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. *Revista de Economia Política*, (37), 324-342.
- Luhmann, N. (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Luhmann, N. (1996). *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. México DF: Herder, Universidad Iberoamericana.

Marini, R. M. (2017). Dialética da dependência. *Germinal: marxismo e educação em debate*, v. 9, n. 3, p. 325-356.

Toussaint, E. (2015). *Bankocracy*. Silverwater: Resistance Books.

Toussaint, E. & Saurin, P. (2020). ¿A qué llamamos socialización del sector bancario? Disponível em:

<https://www.cadtm.org/A-que-llamamos-socializacion-del-sector-bancario> Acesso em: 28 set. 2022.