

## Seminário Auditoria Cidadã da Dívida - Fórum Social Mundial 2002

Textos dos Palestrantes - Marcos Arruda, Maria Lucia Fattorelli, Eduardo Suplicy, Reinaldo Gonçalves

### Fórum Social Mundial 2002

#### Seminário Auditoria Cidadã da Dívida

#### IDENTIFICANDO O QUE NÃO DEVEMOS PAGAR: POR UMA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

Por Marcos Arruda

“Tive a oportunidade de dizer aos representantes do Congresso norte-americano que pode parecer estranho a algumas pessoas afeitas à negociação internacional o fato de que nós hoje, no Brasil, insistimos muito que o ponto de partida para qualquer negociação é a necessidade da continuidade do crescimento econômico do País. Mas essa convicção, que se foi formando ao longo dos anos, está enraizada naquilo que é fundamental para nós brasileiros, ou seja, **em dois compromissos que são anteriores aos compromissos econômicos. Temos um compromisso político que é o de manter a democracia, e um compromisso social que é o de acabar com a miséria no Brasil.** Nem um nem outro poderá ter uma consecução adequada se não formos capazes, também, de **negociar com firmeza os nossos interesses no que diz respeito à dívida.** Não é exagero dizer que o que poderá vir a acontecer no Brasil daqui para frente – a política de crescimento, a política de distribuição de renda, a continuidade de uma política democrática – tudo isto irá depender, em larga medida, do nosso êxito na renegociação da dívida”.

Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa – Relatório de março de 1988 – Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso. Grifos do autor deste ensaio.

Nesta apresentação queremos centrar nossa atenção no tema da ilegitimidade de uma parcela importante das dívidas, sublinhar a responsabilidade compartilhada dos devedores e credores na crise do sobreendividamento brasileiro, e argumentar que a proposta popular de uma auditoria das dívidas externa e interna do Brasil é não só um

dispositivo constitucional incumprido (no caso da dívida externa), como também uma legítima exigência da sociedade e um instrumento indispensável de negociação.

Apesar das palavras contundentes do relator da Comissão Especial do Senado, Senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante seis anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (cujo mandato expira em 31/12/02), a dívida externa cresceu de US\$ 148 bilhões para cerca de US\$ 240 bilhões, ou quase US\$ 100 bilhões a mais (62,2%) ou, em média, US\$ 18 bilhões por ano. A dívida interna teve uma evolução muito mais dramática. Em sete anos de governo FHC, ela cresceu de R\$ 59,5 bilhões (no início do primeiro mandato de FHC) para R\$ 624, 9 bilhões em dezembro de 2001, um aumento nominal de 954% e um crescimento real de 352,4%! Se compararmos este valor com o total da riqueza produzida no país em 2001 – R\$ 1.136 trilhões (estimado pelo Banco Central) temos que a dívida mobiliária do governo atinge 55% do PIB. Isto representa uma sangria de fundos públicos que vão alimentar as fortunas dos banqueiros, seus principais credores (com 42% de participação na compra dos títulos públicos). A sangria se expressa no valor do desembolso total do Tesouro Nacional com juros pagos pelos títulos públicos entre 1995 e novembro de 2001: R\$ 115,7 bilhões. A impressão que temos diante desta realidade é que o Senador de então seria hoje um membro da oposição ao governo FHC...

Não existe nenhuma preocupação do atual governo em promover uma negociação soberana das dívidas financeiras, que viabilize uma política econômica voltada para as necessidades de investimento do país e para o resgate da dívida social historicamente acumulada. Sua sensibilidade está voltada apenas para os “humores” do mercado financeiro internacional, cuja lógica é buscar a qualquer custo o máximo lucro e tolerar o mínimo de perdas. Assim, o governo intensificou em 2001 a emissão de títulos corrigidos pela taxa cambial (títulos dolarizados) de 22,27% do total de títulos em 2000 para 28,61% em 2001, aumentando ainda mais a vulnerabilidade das contas públicas externas aos eventos externos e ao comportamento dos atores internacionais.

Onde é que surge a questão da dívida ilegítima? Pode-se considerar ilegítimas dívidas que:

- \* violam os direitos humanos ou aquelas cujo pagamento afeta gravemente o direito do povo a condições dignas de vida;

- \* as contraídas por devedores ilícitos ou credores que agem de maneira ilegítima;
- \* as contratadas para fins ilegítimos, como seria o caso de dívidas da ditadura militar voltadas para a repressão interna ou para usos excusos;
- \* as contratadas de maneira ilegítima, o que inclui a dívida privada que acaba sendo estatizada;
- \* as que resultam do refinanciamento de dívidas anteriores.

No caso do Brasil, observe-se a política de endividamento externo que vigorou no tempo da ditadura militar, responsável por um salto de US\$ 4,38 bilhões em 1969 (início do Governo) para US\$ 13,7 bilhões em 1973 (início do Governo Geisel, com Mario H. Simonsen como Ministro da Economia), para US\$ 52,2 bilhões em 1978 (início do Governo Figueiredo), para US\$ 102 bilhões em 1984 (início do Governo Sarney). Um crescimento mais de 10 vezes em 10 anos e de 23,3 vezes em 14 anos! Tal fenômeno significou para o Brasil a via de subordinação "sem retorno" ao capital internacional. Digo sem retorno no contexto do atual modelo macroeconômico. Pois por detrás dele existem pressupostos que as elites nacionais e os credores consideram intocáveis, sendo o principal deles que toda a prioridade deve ser dada ao pagamento dessas dívidas, a qualquer custo, mesmo o do dilaceramento do orçamento público da União, gerando uma crescente desunião nacional.

No Relatório da Comissão do Senado, o então Senador FHC apontava que, a partir de 1979, o choque provocado pelo vertiginoso aumento da taxa de juros pelo governo dos EUA, a dívida externa brasileira – assim como a dos outros países altamente endividados em "petrodólares" – "assumiu um caráter eminentemente financeiro: os novos empréstimos, na verdade, são obtidos para rolar em grande medida e a nível agregado os juros e as amortizações" (1988: 8). Mesmo que, na identificação da dívida ilegítima, quiséssemos ignorar as dívidas contraídas pelos diversos governos da ditadura militar que foram feitas para municiar as Forças Armadas e as polícias contra o povo, e viabilizar projetos faraônicos, cuja utilidade para a população em muitos casos foi questionável ou lamentavelmente desperdiçada, não temos como escapar da evidência de que o endividamento externo dos anos 80, "de caráter eminentemente financeiro", deve ser considerado ilegítimo, pois escravizou

o país ao círculo vicioso sem-fim de tomar empréstimos para pagar empréstimos anteriores.

Em caderno de propostas para superar o sobreendividamento dos países empobrecidos, o PSES propõe que se declare ilegítimo este mecanismo de endividamento desvinculado dos investimentos produtivos e do desenvolvimento socioeconômico, que tem o nome técnico de Esquema Ponzi. Segundo este, o devedor acumula os juros à dívida porque não pode pagá-los e, desta forma, a dívida aumenta sem limites. Estranho é que na esfera empresarial este mecanismo não existe: um banco não empresta para que o devedor pague juros sobre um empréstimo anterior. Mas os credores praticam este esquema na relação financeira com governos. A proposta inclui a criação de um mecanismo de "interrupção" que garanta que uma dívida não aumente além dos juros correntes, devido a uma quantia não paga, e que dê condições para que o devedor possa pagá-la (Ugarteche e Arruda, 2001: 11).

"Até 1982, o esquema de fechamento das contas externas do País prosseguiu nos moldes dos anos 70. A diferença, porém, é que o impacto dos juros sobre juros elevou a dívida bruta de US\$ 43,5 bilhões em fins de 1978 para US\$ 70,2 bilhões em dezembro de 1982 (...) A bola de neve financeira fez com que, mesmo com hiato reduzido e decréscimos significativos no nível de reservas, o país atingisse em 1987 a dívida de médio prazo de cerca de US\$ 105 bilhões (...) Pode-se afirmar que cerca de ¼ da dívida externa brasileira referem-se a juros sobre juros, sem qualquer contrapartida real de bens e serviços para o país."  
(1988: 9-10)

O Presidente FHC parece ter-se esquecido completamente do que escreveu há 14 anos, quando era relator desta Comissão no Senado, pois durante seus dois mandatos tem praticado exatamente aquilo que criticava no Relatório. A política econômica que adotou tem agravantes. No primeiro mandato (1995-1998), a política de juros altos prevaleceu, sobretudo para evitar, pela via estrategicamente mais indesejável para o país, que o capital estrangeiro migrasse para outros mercados por ocasião das crises do México, da Ásia e da Rússia. (TABELA TAXAS BÁSICAS DE JUROS). Oferecendo alta remuneração financeira ao capital, sobretudo estrangeiro, pretendia equilibrar com divisas a balança de transações correntes e manter a

credibilidade junto aos credores. Mas, dada a necessidade de financiar também os déficits internos, fez explodir a dívida interna, comprometendo parcela sempre maior do orçamento público ao pagamento de juros, e comprimindo sempre mais os gastos sociais. A isto acrescentou um efeito perverso da política cambial que manteve o real sobrevalorizado: conseguiu acumular durante seis anos déficits na balança comercial, justamente a fonte menos comprometedor de divisas (TABELA BALANÇA COMERCIAL).

Foi no contexto da política de ajuste estrutural que o governo FHC acelerou o programa de privatizações. A razão explícita era a busca de maior eficiência na governança do país e de recursos extra para reduzir os débitos do País. A prática veio provar que o motivo dominante era satisfazer a voracidade do capital internacional em busca de ocupar novos espaços e garantir novas fontes de lucro e de fortalecimento da competitividade global. Pois não se tratou apenas de privatização do patrimônio público, mas também da desnacionalização de grande parte da nossa infraestrutura e estrutura industrial e de serviços. A internalização de quantidades crescentes de capital externo geraram um passivo externo gigantesco e, de fato, não resultou em redução dos débitos nem em ganho financeiro líquido para a União (Biondi, 1999). As remessas de lucros, juros e dividendos para o exterior evoluíram de forma irresponsável, passando a onerar como nunca antes a capacidade de pagamentos do país (TABELA REMESSA DE LUCROS, JUROS E DIVIDENDOS). De US\$ 8,9 bilhões em 1994 (início do governo FHC) para US\$ 42 bilhões em 2000, ou US\$ 138,8 bilhões nos seis primeiros anos do Presidente FHC.

O Relatório ressalta que, além da política de juros altos e de câmbio artificialmente rígido, os preços relativos do comércio internacional têm também um impacto sobre o endividamento. Dado que os termos de intercâmbio têm se deteriorado continuamente – tendo atingido 36,5% no período 1977-1985, na verdade o impacto deste fato se acrescenta ao dos juros altos, criando uma situação de dupla perda para o País, enquanto os banqueiros se apropriam da parcela dos juros e os mercados dos países ricos da parcela relacionada à queda dos preços de exportação em relação ao aumento dos preços das importações. A condição de “exportador líquido de recursos reais para o exterior” atingiu o Brasil quando, subordinando-se às determinações dos credores e do FMI, a economia foi direcionada, no fim de 1982, para a busca de superávits comerciais que jamais lograrão compensar os déficits que os sucessivos governos têm feito nas contas externas do País.

E o relator FHC aponta o dilema de todo país subdesenvolvido, que ele próprio, como Presidente, não soube resolver: Como compatibilizar o crescimento econômico com a transferência de renda real para o exterior. Pois o fato é que durante seus dois mandatos o Brasil tem amargado persistentes e altos déficits nas transações correntes, e tem sido forçado pelos "aliados" externos a dedicar parcelas moralmente perversas do orçamento da União ao serviço e rolagem das dívidas. Apenas um exemplo: no primeiro semestre de 2001, os gastos com juros das dívidas interna e externa corresponderam a R\$ 24,75 bilhões ou 17% do total dos gastos efetivos da União, tendo aumentado 31,2% sobre os níveis do primeiro semestre de 2000, enquanto a receita tributária cresceu apenas 16,5% no período. Enquanto isto, a capacidade de investimento ficou limitada a ridículos R\$ 977 milhões no período, revelando a debilidade da política macroeconômica do governo do ponto de vista da satisfação das necessidades econômicas do País.[1][1]

Composto o quadro de desgoverno que prevalece na economia brasileira, não é de surpreender que os bancos – os principais credores do setor público - , sobretudo os estrangeiros, tenham apresentado resultados extraordinários nos seus balanços em meados de 2001. Os nacionais viram sua rentabilidade crescer de 23,5% para 24,8% de junho de 2000 para junho de 2001, ao passo que a rentabilidade dos estrangeiros saltou de 6,8% para 20,7%, ou três vezes.

#### ILEGITIMIDADE DA DÍVIDA E RESPONSABILIDADE DOS CREDITORES

Nunca será suficiente enfatizar a responsabilidade dos credores na crise do sobreendividamento dos países subdesenvolvidos, em particular do Brasil. A partir do início dos anos 80, os bancos internacional concederam empréstimos endossados pelo FMI, a partir de acordos que condicionavam os países tomadores a um monitoramento forçado e uma avaliação contínua do desempenho econômico e financeiro de suas economias. A fonte do poder de influência do FMI eram os governos dos países credores, que apoiavam a estratégia de crescimento econômico com base no financiamento externo e na crescente dependência e vulnerabilidade dos devedores. E isto tem continuado até hoje. Não é possível aceitar como honesta a afirmação do atual Diretor Geral do FMI, Hans Koehler, de que as crises são responsabilidade apenas dos governos dos países devedores.

Foram os credores que decidiram correr os riscos implicados nos empréstimos, baratos mas a taxas de juros flutuantes, que prevaleceram no período da enxurrada de

petrodólares e que afundaram os países subdesenvolvidos no sobreendividamento, desde o momento em que os EUA multiplicaram por três a taxa de juros, entre 1979 e 1982. Foram os credores, acompanhados do FMI, que forçaram termos de negociação que levaram os países endividados a tomar empréstimos para pagar juros e não para investir em desenvolvimento. Foram os credores que fizeram estes empréstimos de alto risco e que mantiveram uma rígida política de cobrança de juros sobre juros, mesmo diante de situações de crise social e econômica, como ocorreu seguidamente nos três continentes do hemisfério Sul. Eles não ignoravam os riscos, mas contavam com a noção ilusória de que governo não vai à bancarrota, e que sempre é possível repassar para os países devedores e os seus povos o ônus do pagamento do resgate – e o FMI tem estado sempre presente para organizar pacotes de “salvamento” que não fazem mais que salvar os ganhos dos credores e adiar a explosão dos devedores. São os credores que têm aceito termos de acordos que postpõem o pagamento para governos e gerações seguintes. Não é racional que se obrigue as crianças das gerações futuras já nascer endividadas e trabalhar para oferecer ganhos financeiros a futuras elites internacionais.

A isso se acrescente um fato essencialmente financeiro que reforça a responsabilidade dos banqueiros na cobrança de pagamentos ilegítimos: todos os empréstimos internacionais incluem uma taxa de risco para o caso de o tomador não poder ressarcir o credor. Portanto, os tomadores do Sul já pagam um excesso para compensar esta possibilidade, mesmo que os credores não lhes reconheçam o direito de insolvência!

Recessão e esforço exportador é uma combinação explosiva para as economias sub-industrializadas do Sul. Pois elas fazem parte das receitas que o FMI impõe aos países endividados que buscam nele os fundos a que têm direito estatutário. No caso do Brasil, a recessão provocada pelo acordo de 1982 flagelou o país com a pior recessão da sua história nos anos 1983-84. Segundo o acordo, ignorando a situação de insolvência do País que resultou da escalada das taxas de juros sobre o dólar imposta unilateralmente pela nação mais forte e rica do planeta, apenas parte dos juros foram rolados. O resto, o Brasil teria que pagar! Em 1984 já pagaria integralmente os juros, custasse o que custasse. Recorrer ao FMI para empréstimos-ponte quando não conseguisse zerar suas contas externas passou a ser uma das formas de continuar pagando. Mas isto, às custas da crescente ingerência dos “conselheiros” do FMI e do

Banco Mundial na política nacional, e do endividamento crescente, para manter os pagamentos e não para investir na produção e no desenvolvimento.

O relatório do Senador FHC aponta que o esforço exportador deu ótimo resultado para os credores. O País obteve superávits comerciais de US\$ 6 bilhões em 1983 e de US\$ 13 bilhões em 1984. Internamente, contudo, a recessão foi devastadora, com altíssimos custos sociais. Cerca de cinco milhões de trabalhadores do setor formal perderam o emprego e o valor real dos salários despencou. Os efeitos desta recessão se fizeram sentir durante toda esta “década perdida”!

“O ponto fundamental”, diz o relatório, “é que o Brasil continua sendo vitimado pelo sistema financeiro internacional, causando sérios danos econômicos e sociais ao País. Enquanto não for desatado o nó da dívida externa de forma soberana, o Brasil não sairá da estagnação econômica que tem caracterizado o presente decênio (os anos 80 já estão sendo chamados de “Década Perdida”) não acelerará o seu desenvolvimento à altura da revolução tecnológica deste final de século e, seguramente, não resgatará a dívida social – não incorporará à sua economia capitalista os milhares e milhares de pobres e miseráveis” (1988: 158-159).

Outro fator perverso da política de grandes superávits comerciais, e depois da política de altos juros para gerar crescentes passivos externos que garantam o fechamento das contas internacionais do País, é o aumento da dívida interna. Forçado a converter em moeda nacional as divisas resultantes dos excedentes comerciais e das outras entradas de capital estrangeiro, no País, o governo se vê diante de duas opções, ambas indesejáveis: emitir moeda ou emitir títulos públicos. A primeira arrisca a meta da estabilidade dos preços. A segunda compromete o orçamento público com parcelas crescentes destinadas ao pagamento dos juros aos credores internos. O Senador FHC criticou ambas com veemência, no seu relatório de 1988 (1988: 164).

Mas como Presidente, FHC reproduziu e ampliou este círculo vicioso, mantendo como eixo estratégico da política macroeconômica a busca de atrair com altas remunerações o capital externo, a fim de manter em dia os pagamentos de juros, lucros e dividendos. Evidência disso foi o crescimento da dívida interna em 954%



durante os sete anos de mandato, passando esta de R\$ 56,2 bilhões em dezembro de 1994 para R\$ 624,1 bilhões em dezembro de 2001. Entre 1995 e novembro de 2001, os gastos com juros, arrancados do orçamento da União, totalizaram R\$ 115,7 bilhões! (TABELAS DÍVIDA INTERNA E JUROS DA DÍVIDA INTERNA). Esta política de sobreendividamento interno e de rolagem irresponsável da dívida externa resultou na maior dívida pública total da história do País: R\$ 883,2 bilhões, ou 77,7% do PIB, estimado pelo Banco Central em R\$ 1,136 trilhões para novembro de 2001. O compromisso com o pagamento de valores crescentes sob a forma de juros aos banqueiros, que o Senador FHC apontava como responsabilidade pelo estancamento da economia e pelos perversos efeitos sociais, tornou-se a marca característica do governo do Presidente FHC.

Observemos que neste início de 2002, uma vez mais o Brasil está em falência no que respeita suas contas externas. O balanço de rendas e serviços (que inclui juros, remessa de lucros e dividendos, viagens internacionais e outros) alcançou US\$ 27,5 bilhões. O déficit na conta de transações correntes foi de US\$ 23,22 bilhões, ou 4,58% do PIB. Para cobri-lo, o governo contou com um superávit comercial exíguo, de US\$ 2,64 bilhões, e com entradas de capital sob a forma de empréstimos e investimentos da ordem de US\$ 26,80 bilhões. Ainda assim, se não fosse o empréstimo de US\$ 6,6 bilhões do FMI, desembolsado em julho e setembro passados, o balanço de pagamentos terminaria o ano com um déficit. Sobretudo se se considera o valor das amortizações pagas aos credores ao longo do ano.

A moratória dos juros da dívida externa aos bancos privados, declarada pelo governo Sarney em 20/2/1987, foi um caso típico de insolvência inapelável. A opção de tomar como um dado inquestionável o valor da dívida externa e a obrigação de pagá-la em dia levou ao desastre. E, no caso, nem os acordos e empréstimos do FMI evitaram o pior. A moratória foi declarada quando as reservas externas do País estavam tecnicamente zeradas e o País não tinha, portanto, qualquer poder de barganha junto aos credores. E foi suspensa "sem que vantagens palpáveis para o País", questiona o relatório do Senador FHC (1988: 157 e 160). Seria o momento de juntar-se a outros grandes devedores do continente – que incluíam a grande maioria dos países latino-americanos e caribenhos – para negociar uma solução conjunta, que aliviasse radicalmente a situação econômica e social dos países e criasse condições favoráveis aos devedores para as negociações dos aspectos específicos da dívida de cada país. Ao contrário, o governo preferiu a situação desvantajosa de negociar

sozinho com a comissão dos credores e com FMI. O esquema de amortização do principal da dívida externa ficou extremamente concentrado no tempo. Até 1992 o Brasil teria que amortizar 82,4% dos seus débitos, ou pagar US\$ 13 bilhões por ano.

De 1992 em diante, a situação brasileira agravou-se ainda mais. A partir do primeiro ano de governo FHC até 2000 o país entrou numa fase de persistentes déficits comerciais, devido sobretudo à política cambial de sobrevalorização do real, ao lado da liberalização crescente da política de tarifas de importação. Sendo as exportações a única fonte própria de divisas de um país, é aberrante o fato de o Brasil ter tido um déficit comercial acumulado de US\$ 23,5 bilhões entre 1994 e 1999, enquanto tinha que fazer frente aos pagamentos externos totais do período, que se elevaram a US\$ 148 bilhões, sendo US\$ 61,2 bilhões só de juros! Ora, quando os excedentes comerciais são inferiores ao valor do serviço da dívida ou, pior ainda, são negativos, o país está tecnicamente insolvente. No caso de empresas privadas insolventes, elas declaram concordata ou falência. E no caso de países como a Alemanha do pós-Guerra, isso foi levado em conta. Mas na falta de legislação correlata para reger situações de insolvência dos Estados do hemisfério Sul, a renegociação não tem sido feita a partir do reconhecimento do fato da insolvência. Os credores impõem – e as elites locais ocupando o Estado se submetem ou são cúmplices – formas de pagamento que, em sã consciência, podem ser avaliadas como ilegítimas, a fim de garantir o reembolso daqueles valores técnica e moralmente impagáveis, tais como obrigar o governo a tomar empréstimos para pagar juros e obrigar o governo a capitalizar os juros porque não pode pagá-los, forçando um crescimento financeiro da dívida que não tem qualquer conteúdo produtivo (esquema Ponzi). Consciente destes fatos, a sociedade exerceu pressão insistente durante dois anos sobre a Assembléia Nacional Constituinte, que resultou na inclusão de dispositivo transitório na Constituição de 1988 que obrigava o Congresso a realizar a auditoria da dívida externa.

Ainda outro mecanismo que beneficia os credores de forma ilegítima, pois implica em crescimento descontrolado da dívida externa, foi apontado pelo relatório do Tribunal de Contas da União, (2001, citado no Jornal do Brasil, 13/8/2001). Desta vez se trata da transferência líquida de recursos pelo Brasil em benefício dos bancos multilaterais, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, criados para promover o desenvolvimento econômico e social dos seus países-membros. Segundo o TCU, para cada dólar que o Brasil recebeu do Banco Mundial e do BID nos últimos dez anos, em média o País reembolsou US\$ 1,40. Isto configura uma situação

de exportador líquido de capital, o que é particularmente alarmante em se tratando de bancos multilaterais responsáveis pela promoção do desenvolvimento dos países-membros, e não da sua descapitalização e subdesenvolvimento. O TCU aponta também que os empréstimos são onerados por taxas de 0,75% (chamadas comissões de compromisso) sobre a parte ainda não desembolsada! "Muitas vezes o próprio governo (...), por imposição da política fiscal que o obriga a economizar dinheiro, atrasa a liberação das parcelas em reais para a execução do projeto e é sujeito a multa. Tais atrasos levam o Banco Mundial e o BID a reterem os desembolsos previstos, fazendo com que o ônus das comissões aumente. Além disso, obrigam o Brasil a pagar as amortizações nos prazos pré-estabelecidos, mesmo que não tenha havido desembolso dos recursos! O País, portanto, está pagando pelo que não recebeu! Todas estas aberrações, embora legalizadas nos termos dos contratos, constituem endividamento e pagamentos ilegítimos, que merecem o veredicto de uma auditoria democraticamente instituída.

São citados ainda números do Ministério do Planejamento, segundo os quais nos últimos dez anos o Brasil recebeu US\$ 17 bilhões dos dois bancos, e lhes pagou US\$ 23 bilhões no mesmo período. O TCU observa que financiamentos de programas sociais costumam ter juros mais baixos, mas acabam ficando caros porque as demais regras dos empréstimos não são alteradas para este tipo de financiamento. Pelos 154 projetos em execução do final de 2000, o Brasil pagou US\$ 1,9 bilhões, ou 15,5% a mais do que havia recebido efetivamente. Deste total, 79% correspondiam a juros e encargos. O restante foi utilizado para abater a dívida global com os bancos. É legítimo perguntar quanto teria sido de fato investido em projetos sociais! O TCU conclui com um dado assustador. O valor dos juros e encargos pagos aos credores multilaterais nos últimos dez anos foi de US\$ 56,5 bilhões, ou quase 100% dos US\$ 67,4 bilhões recebidos dos mesmos. Portanto, a conjugação de juros com encargos onera o País tão formidavelmente que acaba tornando os empréstimos dos bancos multilaterais ilegítimos e indesejáveis! Apesar disso, os governos continuam aceitando empréstimos e consultorias destes bancos, configurando uma responsabilidade de ambos os lados nos resultados perversos representados pelos dados acima.

Esse caso da relação bilateral do Brasil com os bancos multilaterais configura uma transferência líquida de recursos reais para o exterior. Utilizando os critérios apresentados no início deste ensaio, pode-se avaliá-la como uma relação marcada pela

ilegitimidade. Vejamos esta mesma situação no âmbito da América Latina e do Sul endividado.

Os dados da CEPAL sobre a América Latina são de domínio dos bancos e governos credores e do FMI. Eles dão suficiente evidência da vulnerabilidade insustentável do conjunto do continente, e a insistência nas políticas que dão prioridade às dívidas financeiras tem sido um dos fatores responsáveis pela debacles de países como o México, o Brasil, o Equador e, recentemente e de forma extrema, a Argentina. Segundo os dados da CEPAL, o continente tem estado insolvente há duas décadas e as medidas adotadas para impedir que esta realidade seja enfrentada corretamente lançaram o continente numa espiral sem fim de sobreendividamento e descapitalização.

AMÉRICA LATINA E CARIBE		
Movimento de capitais e juros pagos entre 1980-1990		
(US\$ milhões)		
Empréstimos recebidos		309.177,40
Amortizações pagas		- 233.744,20
Juros pagos*		- 418.622,00
Estoque da dívida externa	1980	228.236,00
	1990	441.486,00
	1994	553.765,00
	1999	749.310,00

Dados da CEPAL, citados em Parlamento Latino-Americano, 2001: 3.

\* Inclui juros de empréstimos anteriores a 1980.

A transferência líquida de recursos do Sul empobrecido para o Norte rico e sobre-consumidor é, portanto, consequência direta da dívida externa. E os excedentes transferidos constituem, sem sombra de dúvida, pagamentos ilegítimos de uma dívida ilegítima. Outros exemplos incluem:

- o Brasil transferiu para o exterior a mais do que recebeu entre 1983-1986 US\$ 45,3 bilhões, uma média anual acima de US\$ 11 bilhões, ou 20% ao ano da poupança nacional e 4,1% do PIB; esta cifra é superior à da transferência da Alemanha na segunda metade dos anos 20 "para cobrir reparações de guerra, com resultados políticos conhecidos" (1988: 165);
- os 41 países mais pobres e mais endividados, que em 1998 transferiram US\$ 1,68 bilhões a mais do que receberam;
- o conjunto dos países subdesenvolvidos, que neste mesmo ano transferiram um excesso de US\$ 114,6 bilhões.

Analisando estes dados, o Informe do Parlamento Latino-Americano de novembro de 2001 conclui que, "em termos reais, sob o conceito de juros e serviços, grande parte da dívida, senão toda ela, já foi efetivamente saldada" (2001: 3)

O exame de outros países, a começar pelos muito pobres e endividados como Moçambique, Camarões, Quênia, Tanzânia, Uganda, Bangladesh, Guiana, Equador, assim como de outros "emergentes" como a Argentina, permitem fazer uma extrapolação: praticamente todos os países endividados do Sul estão explícita ou implicitamente falidos, incapazes de cumprir os pagamentos da dívida e ao mesmo tempo garantir condições dignas de vida aos seus povos, inclusive trabalho, alimentação, moradia, saúde, educação e serviços sociais básicos. Estão todos sobreendividados e suas dívidas são insustentáveis. Só podem continuar a pagá-las mediante sacrifícios economicamente irracionais e moralmente intoleráveis: aumento contínuo e ilimitado da dívida, sonegação dos fundos públicos essenciais à economia e à sociedade, recessão, descapitalização, desindustrialização, desnacionalização, perda da soberania, instabilidade social e política. Esta situação caracteriza dívidas e pagamentos ilegítimos, que resultam em graves violações dos direitos dos indivíduos e dos povos à vida, e a condições dignas de existência e de desenvolvimento humano e social. Casos como o Equador, em 2000, e a Argentina no fim de 2001, são como pontas de um iceberg enorme que arrisca afundar o conjunto das economias do

hemisfério, se providências urgentes não forem tomadas, conjuntamente a nível do hemisfério e do mundo, assim como a nível de cada país a partir de seu direito soberano de Nação e de Povo.

#### PELA AUDITORIA CIDADÃ DAS DÍVIDAS

“Constituição do Brasil de 1988, 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. Par. 1 – A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Par. 2 – Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.”

O exame pericial de situações de sobreendividamento é um instrumento legal que permite identificar os fatores de geração da dívida, o uso dos recursos em relação às finalidades para as quais foram tomados, e a responsabilidade dos atores envolvidos. Os movimentos internacionais pela superação da crise do endividamento dos países empobrecidos têm defendido a anulação das dívidas dos países mais pobres e mais endividados. Isto se justifica dado o grau de pobreza desses países e dada a penúria de recursos disponíveis localmente para que os seus governos possam combater adequadamente as conseqüências sociais da pobreza (Arruda, 2001: cap. IV). Mas a anulação por si só não bastaria para superar os problemas desses países, dado que suas populações são vítimas de fatores de empobrecimento. A combinação de fatores internos (tais como falta de acesso aos bens produtivos e aos mercados, alta concentração da propriedade e da renda, altos funcionários do governo corruptos e representantes locais de empresas estrangeiras corruptores) com os externos (tais como sobreendividamento, termos de intercâmbio cronicamente desfavoráveis ou injustos, etc.) provoca uma situação tal que a mera anulação da dívida externa não poderá superar, sem vir acompanhada de outras medidas que ataquem aqueles fatores estruturais de empobrecimento.

No caso de países subdesenvolvidos com um grau de industrialização mais elevado, porém, o argumento da anulação é muito mais delicado e precisa ser qualificado. Como veremos a seguir, o Brasil já criou jurisprudência neste sentido, fazendo um processo de auditoria de sua dívida com a Inglaterra no início dos anos 30 que resultou na anulação de parte substancial da pretensa dívida e na redução de parcela importante dos juros. Este é um de vários casos de cancelamento de dívida. A Alemanha, no período posterior às duas guerras mundiais, beneficiou-se da compreensão e da boa vontade dos credores do Ocidente. Menciono apenas as lições da experiência alemã”, com as quais Parra conclui seu estudo sobre o tratado relativo à dívida alemã do fim da I Guerra Mundial:

- “A responsabilidade da dívida é também dos credores. Não se deve sancionar determinados Estados pela atuação nefasta de governos passados em benefício de outros (...) Os governos dos Estados credores, como dos devedores, devem procurar compartilhar os resultados da crise fazendo esforços conjuntos para superá-la.
- “Um Estado, com qualquer devedor, tem possibilidades de pagamento limitadas às suas receitas. A transferência indiscriminada de recursos financeiros afeta de maneira irreparável as condições de vida do povo, gerando também conflitos institucionais, como os sofridos pela Alemanha.
- “(...) os métodos coercitivos usados para haver as dívidas públicas não satisfazem os objetivos almejados e somente agravam o relacionamento entre os Estados. Alguns autores estão sugerindo a transformação da dívida em capital e que se permita aos credores a exploração dos recursos naturais produtivos dos países devedores.[2][2] Esta tese, que em princípio parece inócuo, é tremendamente coercitiva já que entrega o potencial econômico do Estado aos credores forâneos.
- A solução que os Estados credores deram ao problema das reparações alemãs parece ser uma alternativa viável também nos dias de hoje. A substituição de uma dívida variável e crescente por uma dívida fixa, a ser paga num prazo compatível com a capacidade de pagamento do devedor, merece ser estudada com atenção.” (Parra, s/d: 77).

O relatório do Senador FHC, citado acima, posiciona-se a favor de medidas de avaliação dos "mecanismos que levaram o país ao atual endividamento" que excluem a "tão decantada 'auditação' da dívida." A conclusão fala em análise dos contratos de intercâmbio comercial, seleção de projetos – siderúrgicas, hidroelétricas – para neles avaliar a procedência e uso dos recursos externos. Esta análise "por amostragem" de modo algum levaria a um conhecimento cabal e completo da natureza da dívida externa brasileira e daquilo que seria legítimo continuar pagando.

Instalada em abril de 1989, portanto com atraso, a Comissão Mista só operou até setembro daquele ano. Os trabalhos completaram apenas a fase relativa aos aspectos constitucionais/legais e econômicos/financeiros do endividamento externo. Em seis meses não seria possível um levantamento analítico e pericial detalhado, capaz de cauzar decisões de tamanha importância para a vida da Nação. Porém o que foi levantado permitiu a apresentação de propostas concretas para ação do Legislativo e do Executivo no sentido de sanear as contas externas brasileiras, sobretudo pelo Senador Severo Gomes, no seu Relatório Parcial, e pelo Deputado Luiz Salomão, relator do Parecer Final. O que poucos conhecem é que tais propostas deram margem a uma intensa luta dentro da Comissão Mista e depois em ambas as casas do Congresso Nacional. E lamentavelmente prevaleceu uma vez mais a vontade dos credores, expressa pelos congressistas dos partidos ligados à situação, em particular o Senador Jarbas Passarinho, que foi ministro durante os anos sombrios da ditadura militar.

Enfim, essa obrigação constitucional não foi integralmente cumprida. Aos credores e às elites brasileiras não interessava ir aos detalhes da composição da dívida e identificar irregularidades que pudessem resultar na anulação de contratos e na redução dos pagamentos ao exterior. E credores e elites continuam vociferando contra a proposta de auditoria, como ocorreu frente aos resultados do plebiscito das dívidas promovido pela Campanha do Jubileu por um Milênio sem Dívidas em setembro de 1999. Os resultados da pergunta 2: "O Brasil deve continuar pagando a dívida externa, sem realizar uma auditoria pública desta dívida, como previa a Constituição de 1988?" foram 5.765.954 "não", 182.462 "sim", 57.954 em branco e 23.959 nulos. Antes e depois deste evento democrático, também previsto formalmente na Constituição de 1988, o ministro Pedro Malan atacou a iniciativa e seus organizadores com grande violência verbal, acusando-os de irresponsáveis e contrários aos interesses do Brasil. Nos meses anteriores ao Plebiscito, o governo vinha negociando um enorme



empréstimo com o FMI para prevenir-se dos desdobramentos da crise financeira de janeiro de 1999, quando os investidores estrangeiros e brasileiros retiraram precipitadamente bilhões de dólares do País e o Banco Central gastou mais de US\$ 8 bilhões das reservas para impedir o colapso total do sistema financeiro.

A jurisprudência de auditoria bem sucedida no Brasil existe. Em 1931, o governo recém-instalado de Getúlio Vargas percebeu que não podia compatibilizar o programa de investimentos na economia nacional e o pagamento da dívida externa. Promoveu, por premência da situação e não por decisão de cunho político, uma auditoria da dívida. O resultado foi estarrecedor. Mais da metade do valor que era considerado como dívida, e sobre o qual o País estava pagando juros e amortizações, não correspondia a contratos escritos! O Brasil apresentou o fato à Inglaterra, e ela foi obrigada a aceitar a redução do valor total da dívida e dos juros a pagar. Não encontrei qualquer evidência de que o Brasil tenha exigido reparação pelo pagamento excessivo, ilegítimo, já feito.

Parra (s/d: 86), depois de fazer um apanhado histórico e jurisprudencial da dívida externa, conclui que “nela confluem aspectos financeiros, sociais, legais e político-econômicos que transcendem as fronteiras do Estado, chegando a ser problema continental e sem dúvida um problema mundial. Um problema dessa magnitude não pode alastrar-se indefinidamente e ser tratado isoladamente entre credor e devedor.” Ele afirma que soluções definitivas “advêm do reconhecimento da natureza política da dívida por parte dos governos dos Estados credores.” E sublinha uma das medidas cruciais para solucionar historicamente o problema da dívida: “a adoção de normas contratuais que condicionem o pagamento da dívida às possibilidades reais dos Estados devedores. Do contrário seria condená-los ao subdesenvolvimento via exportação de seus capitais”. Cita também outras medidas, já adotadas no caso da dívida alemã do Pós-Guerra, como a transformação da dívida em papéis a preço e juros fixos, cujos pagamentos poderiam ser confiados a alguma instituição financeira do âmbito das Nações Unidas.

“A Dívida Externa, como amplamente tem sido reconhecido, está destruindo tudo: a possibilidade de desenvolvimento de países subdesenvolvidos, a produção interna, o nível de vida das populações, o emprego, os orçamentos nacionais se restringem cada vez mais e se

limitam em certas ocasiões aos gastos gerados pela dívida. Se destroi os sistemas de educação e saúde, as cidades se deterioram e a miséria golpeia, até a mesma natureza entre em sistema progressivo de destruição. O pagamento da dívida não permite o cuidado de nada, nem da vida humana nem das condições de vida da natureza” (Bonilla y Ortiz Ahlf, 1994)

Nossas conclusões incluem:

- que a dívida interna brasileira está intimamente vinculada à dívida externa e à política de dependência do capital externo para o fechamento das contas nacionais;
- que as dívidas públicas externa e interna juntas perfazem uma proporção perigosamente alta da riqueza nacional medida pelo PIB;
- que os pagamentos de juros têm tido efeitos gravemente danosos à capacidade dos fundos públicos de responderem às necessidades sociais e econômicas do País;
- que a capitalização dos juros e a prática de tomar empréstimos para pagar empréstimos anteriores caracterizam dívida e pagamentos ilegítimos, pois operam um divórcio entre empréstimos financeiros e investimentos produtivos e conduzem a um aumento sempre maior da dívida à medida que ela é paga;
- que a acumulação excessiva de dívida externa constitui um ato de irresponsabilidade administrativa pelo qual devem responder governantes dos países tomadores e também os credores internacionais e conselheiros multilaterais;
- que, ainda que a responsabilidade principal pelos resultados social, ambiental e economicamente perversos das políticas de ajuste neoliberal pertença aos tomadores de decisões que representam os governos tomadores, uma parcela importante da responsabilidade e do peso de uma eventual insolvência cabe igualmente aos credores;

- que o mandato constitucional de “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro” não foi integralmente realizado e, portanto, continua pendente de cumprimento;
- que existe jurisprudência, nas esferas nacional e internacional, para cauzar soluções justas e sustentáveis para o problema crítico do sobreendividamento e da ilegitimidade de partes da dívida;
- que uma parcela democraticamente representativa da opinião pública brasileira se pronunciou recentemente, mediante um plebiscito popular legítimo, em favor da auditoria da dívida externa;
- que o Congresso Nacional, para levar a cabo essa responsabilidade constitucional, pode e deve contar com a participação competente de instituições da sociedade civil capacitadas para colaborar na auditoria, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e os Fóruns de fiscais e auditores;
- que, se apesar do clamor da sociedade, o Congresso se recusa a cumprir esse mandato, a sociedade civil se mobilize para realizar, usando de todos os meios ao seu alcance, uma auditoria da dívida pública brasileira e organize uma campanha nacional e internacional pela implementação das suas conclusões e recomendações.

#### BIBLIOGRAFIA

Arruda, Marcos, 2000, “External Debt: Brazil and the International Financial Crisis”, Pluto Press, Londres.

Biondi, Aloisio, 1999, “O Brasil Privatizado”, Editora Perseu Abramo, São Paulo, SP.

Bonilla, César Moyano y Ortiz Ahlf, Loretta, 1994, “La Deuda Externa y la Responsabilidad Internacional del Estado”, México.

Comissão Especial do Senado para a Dívida Externa, 1988, “Relatório, março”, Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso. Senado Federal, Brasília.

Congresso Nacional, 1989, "Parecer final da Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro e anexos". Relator: Deputado Luiz Salomão. Brasília, DF, setembro.

Parlamento Latino-Americano, 2001, "La Deuda Externa Ante el Derecho Internacional Público", Consejo Consultivo, Informe VII, noviembre.

Parra, Jorge David Barrientos, (sem data), "Dívida Externa: Alguns Antecedentes Históricos e Jurisprudenciais", Separata de Revista Brasileira de Direito Processual, Vol. 58, Editora Vitória Ltda.

Ugarteche, Oscar y Arruda, Marcos, 2001, "Deuda y Ajuste", versión provisoria de los cuadernos de propuestas para el siglo XXI, PSES - Alianza por un Mundo Responsable, Plural y Solidario, Paris.

## **Palestra SEMINÁRIO "Auditoria Cidadã da Dívida"**

**FSM 2002 – PORTO ALEGRE – 04.02.2002**

(Maria Lucia Fattorelli Carneiro)

Depois de ouvirmos as lições dos mestres que me antecederam, não preciso falar da dívida pública propriamente dita. Por isso, vou me ater mais aos aspectos com os quais estamos lidando, à frente da luta pela Auditoria Cidadã da Dívida.

A luta da Auditoria Cidadã da Dívida se respalda no voto de mais de 6 milhões de cidadãos que participaram do Plebiscito realizado pela Campanha Jubileu Sul no ano passado, em todo o País, e que querem ver cumprida nossa Constituição Federal.

Decorre da necessidade de saber a verdade sobre essa dívida

- n que nos torna tão dependentes, ferindo nossa soberania;
- n que nos deixa tão frágeis e vulneráveis, suscetíveis a toda e qualquer crise econômico-monetária que ocorre pelo mundo afora;
- n que serviu de justificativa para que o atual governo implementasse a política entreguista das mais drástica de que se tem notícia no mundo, privatizando quase todo o nosso patrimônio público;
- n que cresce como uma bola de neve, principalmente em função de uma política de juros das mais nefastas e injustas, que está se prestando a transferir toda nossa riqueza e renda para as mãos dos banqueiros e rentistas e, finalmente,
- n é preciso desvendar essa dívida e denunciar o que ela está provocando nos salários (especialmente dos servidores públicos) e nas aposentadorias e como essa dívida está prejudicando a vida dos cidadãos, na medida em que impede os investimentos necessários em saúde, educação, saneamento básico e no combate à miséria, que alcança o vergonhoso contingente de 53 milhões de pessoas em nosso rico país.

O Brasil não está só nesse processo. A dívida tem sido um mecanismo de espoliação, praticada pelos países mais ricos, submetendo as nações em

desenvolvimento a políticas econômicas perversas, há muito tempo. E a ânsia de buscar uma saída para esse quadro de dependência e espoliação é generalizada.

Esperamos, com esse Seminário, divulgar a idéia da Auditoria Cidadã da Dívida como uma oportunidade para a discussão permanente sobre o processo de endividamento, levantando documentos e fatos que demonstrem claramente a ilegitimidade desse processo e fundamentem a busca de alternativa concreta e viável. Visamos também a articulação de um movimento organizado dos países endividados, vítimas do mesmo processo de espoliação.

Em 1987, o então Senador Carlos Chiarelli falou sobre a necessidade dos países devedores agirem conjuntamente, no sentido de melhorar as condições. Também o Senador Jamil Haddad disse que tinha uma visão diferente: "Eu acho que para se combater um cartel de credores, há de se ter um cartel de devedores, caso contrário a balança desequilibra violentamente contra estes."

Acreditamos que possa ser articulado um movimento mundial de auditoria e, com base nas provas e evidências trazidas à tona, sejam atendidas as reivindicações de revisão deste processo que fere tudo que conhecemos sobre ética e justiça.

Resgatando um pouco de nossa história, é fundamental recordar toda a leviandade que envolveu o nascimento da dívida externa brasileira. O Professor Marcos Arruda (PACS) gosta de ressaltar a barganha feita entre D. Pedro I e seu pai, D. João VI: "Olha pai, eu fico aqui, no poder, você volta para Portugal, e nós lhe pagamos tudo que deixou aqui - propriedades e terras." E, a esse título, muito, muito ouro foi enviado à Corte Portuguesa. Além disso, o Brasil teve que assumir dívida de 1,3 milhões de libras esterlinas que Portugal havia assumido junto à Inglaterra, exatamente para lutar contra a nossa independência. Quanta infâmia!

O País foi pagando dívidas até que em 1931, o Presidente Getúlio Vargas, determinou que o próprio Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha, procedesse uma auditoria em nossa dívida externa. Foi a primeira experiência de auditoria de nosso país. COINCIDÊNCIA: o auditório em que estamos realizando este Seminário está localizado na Av. Osvaldo Aranha...

Essa auditoria não foi nada política e constatou, sem grandes dificuldades, que somente 40% dos contratos encontravam-se devidamente documentados; os valores reais das remessas eram ignorados e, ainda, não havia contabilidade regular da dívida externa federal!

Apesar de ter servido para cancelar boa parte da dívida, na época não se cuidou de reivindicar a reparação ou abatimento no principal pelo que havia sido pago, até ali, sem contrato ou qualquer outro documento.

Como vêem, a idéia de auditoria não é nova e os resultados são animadores.

Outra experiência relacionada com o levantamento de dados relacionados ao endividamento ocorreu em 1987, quando se instalou uma Comissão especial no Congresso Nacional com a atribuição de "examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos interno e externo". O Relator desta Comissão Especial era o Senador Fernando Henrique Cardoso.

O Relatório da Comissão foi apresentado em março de 1988, merecendo destaque algumas conclusões do relator, que provam que havia plena consciência quanto à co-responsabilidade dos credores internacionais, e que cerca de ¼ da dívida externa brasileira referia-se a juros sobre juros, em decorrência da alteração da taxa de juros pelos Estados Unidos:

"O possível confronto entre os países produtores-exportadores e os países consumidores de petróleo foi evitado pelo endividamento dos países em desenvolvimento, através da reciclagem dos petrodólares." (página 6)

"O engajamento dos países em desenvolvimento nesse processo foi possibilitado, obviamente, pelos bancos internacionais, que concediam os empréstimos; endossado pelo FMI, que acompanhava e avaliava, anualmente, as economias dos seus membros; e, encorajado pelos governos dos países credores, que deram apoio político à estratégia de crescimento econômico com financiamento externo. Torna-se evidente, desta perspectiva, que a crise da dívida externa do Terceiro Mundo envolve a co-responsabilidade dos devedores e dos credores." (página 6)

Referindo-se à elevação das taxas de juros provocada pelos Estados Unidos, FHC afirmou que "Grosso modo, pode-se afirmar que cerca de ¼ da dívida externa brasileira referem-se a juros sobre juros, sem qualquer contrapartida real de bens e serviços para o país." (Página 10)

A conclusão de FHC foi categórica:

"A situação que ora vivemos - arrocho salarial direto dos trabalhadores no setor público e indireto de toda força de trabalho, submissão da política econômica às regras e monitoramento do FMI, acomodação aos interesses dos grandes bancos internacionais, etc - não passa de uma encenação da inequívoca demonstração da falta de governo no País." (página 159)

Após sete anos em que o próprio FHC ocupa a presidência, a frase de sua autoria continua super atual.

Todas as irregularidades levantadas provocaram muita indignação, mas ficou no discurso. Na prática, serviram para introduzir dispositivo na Constituição Federal de

1988, determinando a realização da Auditoria da Dívida Externa (artigo 26 das Disposições Constitucionais Transitórias).

Em cumprimento a esse dispositivo, instalou-se outra comissão no Congresso, no ano de 1989. A auditoria não chegou a ser realizada, mas os relatores prestaram importante serviço à nação, registrando fatos gravíssimos e até então ignorados pela sociedade.

O primeiro relator, Senador Severo Gomes, efetuou importante levantamento dos aspectos jurídicos que envolvem o processo de endividamento brasileiro, tendo constatado que todos os instrumentos continham modalidades de "cláusulas desenganadoramente nulas de pleno direito, por aberrantemente infringentes da Constituição".

Merecem destaque especial as cláusulas de renúncia à alegação de nulidade e à arguição de nossa soberania. Nas palavras do saudoso Senador Severo Gomes:

"Sem qualquer sombra de dúvida, aqui está o ponto mais espantoso dos Acordos. De notar, aliás, a grosseria dos credores, ou a pusilanimidade dos negociadores brasileiros, admitindo uma cláusula que, sobre ferir os brios nacionais, é fundamentalmente inútil, no contexto da negociação. ... Esta cláusula retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerme e inerte, imolado à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores... Este fato, de o Brasil renunciar explicitamente a alegar a sua soberania, faz deste documento talvez o mais triste da História política do País. Nunca encontrei ... em todos os documentos históricos do Brasil, nada que se parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do País é a primeira vez que consta de um documento, para mim histórico. Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos."

O Relatório Final dessa Comissão Mista foi de autoria do Deputado Federal Luiz Salomão.

O Deputado ressaltou a factibilidade de reduzir o montante da dívida externa, deduzindo-se do principal consignado pelos bancos que emprestaram a juros flutuantes o excedente, avaliado em simulações feitas pelo Banco Central, que variavam de 34 a 62 bilhões de dólares, na época.

Também considerou indispensável a retomada das investigações e dos processos judiciais tendentes a recuperar as perdas provenientes de fraudes e negócios ilícitos, a responsabilizar penalmente os responsáveis internos e os cúmplices externos, bem como repatriar as divisas evadidas clandestinamente.



Nas palavras do próprio deputado: "Manobras impediram que o relatório fosse votado na Comissão Mista ... Sem o apoio da maioria da Comissão, o parecer foi levado a exame do Plenário do Congresso ... os partidos majoritários na Câmara e no Senado optaram pela omissão."

Mais dramático ainda é o fato de que as conclusões do referido Relatório foram completamente ignoradas também pelos negociadores do Acordo da Dívida Externa, celebrado com os Bancos Privados, cujo principal período de negociação foi de 1991 a 1994, e através do qual se trocou a dívida contratual por títulos públicos - bônus.

Documento de 1994, de autoria do Prof. Paulo Nogueira Batista Jr. & Armênio de Souza Rangel (Caderno Dívida Externa), contém importante análise: "A finalização do acordo ocorreu durante a gestão de um Ministro da Fazenda que preparava sua candidatura à Presidência da República e encontrava na conclusão da negociação com os bancos estrangeiros um meio de solidificar o suporte internacional a suas pretensões políticas. Por isso, Fernando Henrique estava disposto não só a respeitar integralmente as condições aceitas por Collor como a introduzir modificações nos termos originais que tornaram o acordo ainda mais oneroso para o País."

Esse acordo significou, na prática, um efetivo aumento dos pagamentos e a pulverização dos credores.

De 1994 até os nossos dias, a dívida externa mais que dobrou, alcançando 217 bilhões de dólares em novembro/2001 e a dívida interna mais que decuplicou, passando dos 60 bilhões de reais (1994) para 675 bilhões de reais!

Esse crescimento absurdo decorre do modelo de política econômica adotada pelo governo FHC, que implantou diversas medidas objetivando "estabilizar" a moeda e "acabar com a inflação". Essas medidas renderam enormes frutos políticos, mas está custando muito caro à Nação. As principais medidas adotadas (já foram mencionadas pelos professores que me antecederam e também) estão explicadas aí na cartilha e o importante é ressaltar que são medidas recomendadas pelo FMI, mas inversas às que são aplicadas nos países de seus dirigentes...

HOJE, nossa situação é dramática. Estamos dependendo de consideráveis volumes de recursos para fechar as contas externas. As agências de risco internacionais nos impõem classificação depreciativa, dificultando a colocação dos títulos públicos brasileiros no mercado internacional, forçando-nos a oferecer abusivas taxas de juros, que nos levam a uma situação complicada, tendo o órgão de pesquisa e

consultoria baseado em Londres, Economist Intelligence Unit, emitido, em julho de 2001, relatório afirmando que o Brasil está entre os países emergentes, ao lado da Argentina e Turquia, "com mais chance de não honrar suas dívidas externas".

Uma rápida análise do Orçamento da União mostra o grau de comprometimento dos recursos públicos com a dívida. A Cartilha que estamos lançando traz essa análise: É evidente a supremacia dos gastos com o endividamento. Enquanto o governo honra a vultosa dívida financeira, dá um verdadeiro calote na dívida social, condenando milhões de brasileiros à completa exclusão.

No Brasil, o momento é mais do que propício para esse movimento pela auditoria. Em setembro de 2001, o próprio Banco Central anunciou a existência de um "erro" de 30,3 bilhões de dólares no valor da dívida externa. Dias depois, anunciou mais "erro" - uma bagatela de 2,4 bilhões de dólares, totalizando 32,7 bilhões de dólares.

A imprensa noticiou que "A equipe do BC afirmou que a mudança no cálculo da dívida externa teve como objetivo adaptar os cálculos feitos pelo BC a normas adotadas internacionalmente."

Diante disso, perguntamos:

- Quais são essas "normas adotadas internacionalmente"?
- Elas estão de acordo com a legislação brasileira?
- O Senado Federal (que tem a função de aprovar negociações com o exterior) conhece tais normas?
- Quais as bases técnicas em que se fundamentam os cálculos adotados na referida "adaptação"?

Todas essas perguntas estão sem respostas, mas mereceu requerimento de informações do Senador Eduardo Suplicy ao Ministro da Fazenda (SF RQS no. 628)

O "ERRO" de 32,7 bilhões de dólares foi anunciado como decorrente de duas razões:

- n Parte se referiria à adoção de novo critério que reclassificou empréstimos como investimentos diretos.

Temos mais perguntas:

- Quais as justificativas para a adoção do novo critério?
- Quais os reflexos de tal medida no volume de compromissos do País para com o exterior (juros x remessa de lucros ou dividendos)?

- Quais são essas matrizes e essas filiais envolvidas na reclassificação anunciada?

n A outra parte, pasmem, se referiria a parcelas que teriam sido pagas sem que o Banco Central tivesse tido conhecimento. Diretor do BACEN admitiu que poderiam ter sido efetuadas através de remessas via CC-5.

Todos conhecemos o estigma das contas CC-5, "pelas quais o dinheiro pode ir e vir do País sem qualquer controle ou restrição, à maneira de um bom e confiável paraíso fiscal" (Klaus Kleber). Devemos exigir todos os documentos que embasaram essas alterações de classificação, bem como remessas desconhecidas.

O agradável e surpreendente anúncio de redução de 32,7 bilhões de dólares no montante da nossa dívida externa pode, na verdade, estar ocultando outro meio de propiciar mais garantias e crescentes ganhos ao capital internacional que, depois de muito bem remunerado como empréstimo, na iminência de algum risco, se reveste da forma de investimento direto, garante altos lucros e vai embora quando quer.

Esse fato serviu pelo menos para comprovar que existe erro significativo em nossa dívida. Auditá-la será um ato de respeito ao povo brasileiro.

Diante desse quadro dramático –

- . dívida elevadíssima e crescente em ritmo acelerado;
- . risco-país alto;
- . dependência de recursos externos;
- . comprometimento de recursos orçamentários;
- . anúncio de "erro";

- uma CHANCE IMPERDÍVEL se apresenta: no final do ano passado, foi apresentada, na Câmara dos Deputados, Proposta de Auditoria da Dívida Externa Brasileira, pelo Deputado Federal Hélio Costa (PMDB-MG).

Para que se instale uma Comissão, na Câmara Feceral, que irá efetuar esse exame, basta que essa proposta seja aprovada pelo Presidente daquela Casa, Deputado Federal Aécio Neves (PSDB-MG). Por ser meu conterrâneo, vou aproveitar este momento para enviar-lhe um recado: A aprovação dessa proposta será a demonstração de que o deputado não tem medo de abrir a caixa preta da dívida e desvendar toda a verdade relacionada ao endividamento brasileiro...

Vejo que esse Exame da Dívida Externa pode ser a oportunidade para se resgatar tudo que foi levantado nas comissões que mencionei, fazendo com que esses fatos e questionamentos graves, lesivos à nossa soberania e à nossa dignidade não fiquem

restritos ao discurso, mas sejam apurados até a raiz, e que surtam efeitos práticos e justos.

Para que essa Comissão seja urgentemente instalada, é preciso que haja pressão da opinião pública. Por isso, convoco todos os cidadãos interessados em participar do resgate da dignidade de nosso país a exigirem de seus representantes no Congresso Nacional a aprovação da proposta que se encontra nas mãos do Deputado Aécio Neves.

Os trabalhos da "Auditoria Cidadã", iniciados há alguns meses, prosseguirão, mesmo com a instalação dessa Comissão na Câmara dos Deputados, pois acreditamos que nossa luta é uma boa forma de pressionar. (e podemos acompanhar e comparar resultados)

Além do resgate dos documentos que já mencionei (auditoria do Osvaldo Aranha; Relatório FHC; Relatório Severo Gomes e Luiz Salomão) estamos realizando estudos relacionados ao risco-país e trabalhando com a planilha que recebemos da liderança do PT no Senado Federal, contendo todas as Resoluções que aprovaram empréstimos externos.

Até hoje não tivemos acesso aos Contratos da dívida Externa Brasileira. Pelas denúncias deixadas por Severo Gomes em seu relatório podemos depreender as razões dessa falta de transparência. Já solicitamos aos Senadores que requisitassem esses contratos para nós, mas eles também não conseguiram. Será que tais contratos existem? Só saberemos a verdade se eles forem requisitados oficialmente... Se não existirem, o que estamos pagando? A que título?... É fundamental o acesso aos contratos, pelo menos de 1970 até os nossos dias!

#### RISCO-PAÍS:

Estamos efetuando, em conjunto com auditores do Banco Central, cálculo do ônus representado pelas taxas de risco impostas ao Brasil ao longo dos anos.

Entendemos que, se o risco não se efetivou, essas parcelas devem ser consideradas como pagamento antecipado do principal, abatendo o valor da dívida ou até sendo devolvidas.

Um breve teste inicial revelou que, aplicado ao Brasil o mesmo risco atribuído aos Estados Unidos (e olha que não estamos em guerra), uma dívida que hoje demora 20 semestres para ser paga seria quitada em apenas 13 semestres. Esse teste demonstra que os recursos sangrados do país durante os outros 7 semestres decorreram de mera suposição de RISCO, por agências estrangeiras, que se atribuem autoridade para orientar o "mercado" e determinar o grau de risco dos investimentos pelo mundo afora.

Ora, se temos sido os melhores e mais generosos pagadores do mundo, exigimos que esse "risco" atribuído ao país seja revisto e queremos o que pagamos indevidamente de volta.

#### RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL:

Atendendo a pedido do Senador José Eduardo Dutra, a Consultoria do Senado Federal coletou todas as Resoluções que aprovaram empréstimos de endividamento junto ao exterior, desde o ano de 1946, e elaborou uma planilha.

A liderança do PT no Senado nos repassou esta planilha, que relaciona 815 resoluções.

Partindo desses dados, demos início aos trabalhos.

Selecionamos os temas POBREZA/MISÉRIA e ENERGIA ELÉTRICA, para começar, e expedimos 59 ofícios para governadores e presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados envolvidos com os empréstimos selecionados.

Oficiamos também as companhias de energia elétrica e o que perguntávamos nesses ofícios era:

1. Se o empréstimo mencionado na resolução do Senado se efetivou;
2. Solicitamos a disponibilização de cópia do contrato de empréstimo externo;
3. Detalhamento completo sobre os projetos nos quais foram empregados os recursos, informando nomes dos beneficiários, bem como o montante destinado a cada caso, de forma a tornar transparente e clara a aplicação dos recursos externos que motivaram o empréstimo;
4. Se foram atingidos os objetivos dos referidos projetos/ Em que fase os mesmos se encontram.

Dos 59 ofícios enviados, recebemos 12 respostas. Quero ressaltar algumas delas:

- I. O Presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Sr. Hélio Saul Mileski, nos informou que "a operação de crédito está resguardada pelo sigilo bancário, na forma da Lei 4.595/64" (Esta é a lei que trata do sistema financeiro nacional). Cumpre esclarecer que o nosso questionamento estava relacionado à Resolução do Senado de no. 59/1997, que trata de um empréstimo no valor de 100 milhões de dólares, destinado ao combate à pobreza rural.

A mesma resposta foi dada ao nosso questionamento sobre as Resoluções do Senado de no. 61/1970, 9/1971, 10/1971, 52/1975, 125/1986, 75/1989, 92/1989, que se referiam a empréstimos destinados ao setor elétrico no estado do Rio Grande

do Sul. Acrescentou que "a aplicação autorizada pela Resolução 92/1989 não dizia respeito ao Tribunal de Contas do Estado".

Esta resposta nos provocou profunda indignação, pois a dívida é pública e somos nós que estamos pagando essa conta. É direito de todo cidadão ter acesso à informação sobre o destino dos recursos públicos e é obrigação do administrador prestar tal informação de forma clara e transparente. Para isso a Lei de Responsabilidade Fiscal não serve! Se presta a obrigar o administrador público a reservar, **PRIORITARIAMENTE**, a importância necessária ao cumprimento dos compromissos com a dívida, mas não o obriga a dizer à sociedade que dívida é essa! Temos todo direito de exigir como está sendo empregado o nosso dinheiro.

#### PRECISA OU NÃO PRECISA FAZER UMA AUDITORIA?

- II. Em resposta ao nosso questionamento sobre as Resoluções do Senado de no. 125/1986, 75/1989, 92/1989, que se referiam a empréstimos destinados ao setor elétrico no estado do Rio Grande do Sul, a Secretária Geral da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE – empresa para a qual se destinavam os empréstimos, conforme consta das respectivas resoluções, nos informou que "as operações financeiras mencionadas nas Resoluções do Senado Federal não foram efetivadas por esta Companhia".
- III. Em resposta ao nosso questionamento sobre a Resolução do Senado de no. 54/1999, que se referia a um empréstimo de 26 milhões de dólares, destinado à distribuição de energia elétrica no estado de Roraima, o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Roraima nos informou que é o Tribunal de Contas da União o órgão competente para controle e acompanhamento das contratações de operações de crédito, uma vez que é a República Federativa do Brasil que exerce o papel de garantidor/avalista nos referidos contratos.
- IV. Em resposta ao nosso questionamento sobre a Resolução do Senado de no. 17/1980, que se referia a um empréstimo de 20 milhões de dólares, destinado a projetos rodoviários e de energia elétrica no estado do Mato Grosso do Sul, o Presidente do Tribunal de Contas daquele estado nos informou que "nada foi encontrado naquele Tribunal do Contas que tratasse do assunto em questão".
- V. Em resposta ao nosso questionamento sobre a Resolução do Senado de no. 81/1994, que se referia a um empréstimo de 15 milhões de marcos alemães, destinado à Cia Energética de Pernambuco, o Presidente do Tribunal de Contas daquele estado nos informou que "esta Corte de Contas não dispõe das informações solicitadas naquele expediente".

Os outros 47 ofícios encaminhados não mereceram resposta, até o momento. Na nossa avaliação, as respostas recebidas constituem uma boa amostra da necessidade de se auditar essa dívida, de saber a verdade sobre todo o processo de endividamento brasileiro.

A busca da verdade é característica básica da natureza humana. E não se trata de mera curiosidade. Temos a obrigação de ter interesse sério e profundo em saber a verdade sobre essa dívida que está custando tão caro à sociedade, que está comprometendo a vida de tantos irmãos Brasileiros, Argentinos, Africanos...

Como cidadãos e como seres humanos que se importam com o que está acontecendo à nossa volta, precisamos abrir a caixa preta dessa dívida. É tarefa muito árdua, que só terá sucesso com o envolvimento de todos os setores e muita pressão social. Por isso elaboramos esta cartilha e batalhamos por esse seminário, visando dar uma força no processo de conscientização da sociedade, procurando levar informações que normalmente a mídia não publica, mostrar a chocante contradição do nosso rico país abrigar tanta miséria e a enorme responsabilidade das escolhas feitas pelos nossos governantes...

Enfim, o que está em jogo é a nossa verdadeira independência, até hoje não conquistada, pois somos prisioneiros e reféns dessa dívida que nos massacra. Além dessa grave ofensa à nossa soberania, os recursos sangrados pela dívida estão fazendo muita falta no combate à miséria e à violência (assustadora...); está impedindo os investimentos necessários em saúde, educação, segurança, reforma agrária, geração de empregos; está atingindo a dignidade do nosso povo...

Em resumo, esta luta da auditoria da dívida é para saber onde está todo o dinheiro que foi emprestado pelo FMI e pelos bancos estrangeiros?

Será que, a exemplo dos países que engoliram Fujimori, Menen e Cavallo com suas políticas neoliberais privatistas e globalizantes, não estamos sendo vítimas de um governo que "acoita" bandidos que fugirão com a fortuna amealhada ilicitamente para paraísos fiscais gozar, descansar com imerecidas rendas e aposentadorias?

Abrir essa caixa preta será um ato de respeito para com os que estão morrendo por causa dessa dívida.

O mestre Barbosa Lima Sobrinho, exemplo de lucidez e cidadania aos 103 anos de idade, nos deixou uma lição:

"Quando se trava uma luta, não se deve ter a preocupação com o resultado, mas se há ou não o dever de lutar por aquele ideal. Sou feliz por achar que cumpri com meu dever."

Na minha opinião, essa luta da pela auditoria é um ideal pelo qual vale a pena lutar.

Obrigada.



## **UMA REFLEXÃO SOBRE A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA**

(Senador Eduardo Matarazzo Suplicy)

1. A preocupação com a auditoria da dívida externa é antiga e legítima. Nunca houve uma auditoria rigorosa nesse terreno, que é vasto, heterogêneo e complexo. Não raro, os governantes se valem dessa complexidade para se comportar de forma pouco transparente, dificultando e até inviabilizando as tentativas de auditoria. O Congresso Nacional se depara com dificuldades para cumprir a sua atribuição constitucional permanente de fiscalizar o Executivo, tanto nessa área da dívida externa como em outras áreas.

2. A Constituição federal de 1988 continha, nas disposições transitórias, um artigo que determinava a auditoria da dívida, reflexo da força política dessa bandeira no Brasil dos anos 80. O artigo 26 das disposições transitórias definiu a questão nos seguintes termos:

"No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§1º A Comissão terá a força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

3. A intenção era boa. Mas os resultados práticos foram limitados. Senadores como Fernando Henrique Cardoso e Severo Gomes tiveram destaque nos trabalhos dessa Comissão, sobretudo o falecido Severo Gomes, que continua fazendo muita falta. Severo teve papel importante em todo o debate sobre a questão da dívida externa. Apesar do seu esforço, a Comissão acabou não produzindo os

resultados esperados por muitos defensores da idéia da auditoria, ainda que tenha tido o mérito de aprofundar a discussão do tema da dívida.

4. Desde então, o Congresso, em especial o Senado, e particularmente a Comissão de Assuntos Econômicos, tem acompanhado, avalizado e votado boa parte dos acordos e contratos relativos à dívida externa, em consequência do que estabeleceu a Constituição de 1988. Infelizmente, o Congresso ainda não desempenha o papel que dele se espera nessa área. As autorizações para contratação de dívidas no exterior são concedidas de modo mais ou menos automático, acredito que ainda falta uma discussão mais rigorosa desses entendimentos. O Ministério da Fazenda e o Banco Central procuram, com freqüência, esvaziar a discussão ou transformá-la em mera formalidade. A maioria governista costuma garantir a aprovação de tudo ou quase tudo que o Executivo envia em matéria de FMI e dívida. Entretanto, é positivo que a Constituição de 1988 tenha conferido mais poderes ao Congresso nessa área. Na medida em que forem amadurecendo as nossas instituições, o Congresso poderá ter um papel mais efetivo como instância fiscalizadora de negociações financeiras internacionais, reforçando o poder de barganha do país, a exemplo do que ocorre nos países desenvolvidos.

5. Tivemos recentemente um exemplo de como funciona o Congresso dos EUA em matéria de monitoramento das negociações internacionais conduzidas pelo Executivo. Refiro-me à aprovação do mecanismo conhecido como "Trade Promotion Authority", antigo "fast-track", pela Câmara de Representantes no final de 2001. O Executivo obteve da Câmara a desejada autorização para negociar a nova rodada da OMC e a Alca, mas em condições bastante restritivas, que visam proteger fortemente todos os setores considerados "sensíveis" à competição externa e preservar sem grandes alterações os mecanismos de defesa comercial dos EUA. Na prática, como foi comentado por vários analistas aqui no Brasil, ficaram excluídas da negociação da Alca praticamente todos os principais temas de interesse do Brasil. A questão agora vai a votação no Senado dos EUA. O Congresso brasileiro, ao voltar do recesso em poucos dias, deve estar particularmente atento a essa questão. A Câmara dos Deputados do Brasil, por iniciativa do deputado Aluízio Mercadante, já aprovou, em dezembro de 2001, uma moção pedindo a retirada do Brasil das negociações da Alca. O Senado Federal no início dos trabalhos estará apreciando na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional o requerimento nº 780 apresentado, no ano passado, por mim e pelo Senador Roberto Requião, solicitando que o governo brasileiro se retire das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), face os novos

termos da "Autorização para a Promoção Comercial", dado ao Governo Norte-Americano.

6. A questão da moratória. O Brasil já viveu diversas moratórias e suspensões de pagamentos ao longo da sua história como nação independente. No século XX, destacaram-se as moratórias unilaterais de 1937 e 1987. Essa última até hoje desperta controvérsias. Em nosso país, tem prevalecido o ponto de vista de que a moratória é um mal em si mesmo. Há circunstâncias, porém, em que esse tipo de decisão pode ser necessária. Em circunstâncias extremas, impõem-se decisões extremas. Pode-se argumentar que a situação brasileira, hoje, não é uma situação de emergência financeira, como a que existiu em outros períodos. Mas o que aconteceu em 2001, mostra que a nossa situação é frágil e problemática. A fragilidade decorre da insuficiência da política econômica brasileira na era FHC e da turbulência do cenário internacional. Assim, faz-se necessário um acompanhamento acurado da evolução do cenário internacional.

7. A Argentina é um exemplo recente e muito marcante do estrago que pode resultar da demora em tomar decisões difíceis nas áreas cambial, monetária e financeira. O próprio FMI já deu a entender que a Argentina retardou demais a enfrentar o problema da dívida e reconhecer a sua gravidade. A situação da Argentina é, evidentemente, muito mais difícil do que a do Brasil. Ela vive desde fins de 2000 pelo menos, uma situação de emergência financeira. Um longo período de recessão, desemprego elevado e crise financeira foi solapando cada vez mais a capacidade de pagamento do Estado argentino (governo central e províncias) e de muitos devedores privados. O ministro Cavallo foi obrigado a iniciar uma reestruturação da dívida interna e da dívida externa no final do ano passado, no apagar das luzes da sua gestão como ministro da Economia. O presidente Duhalde manteve a moratória declarada pelo presidente Adolfo Rodríguez Saá. Agora, o importante é que a Argentina alcance uma renegociação suficientemente abrangente das suas obrigações com o exterior. Note-se que a desvalorização cambial, que era tão necessária, agrava o problema da dívida, uma vez que muitos devedores argentinos, a começar pelo Estado, têm receitas basicamente em pesos e viram as suas obrigações externas aumentarem subitamente com o inevitável fim da paridade unitária com o dólar. Vai ser uma batalha difícil e o Brasil precisa ter a coragem de apoiar, efetivamente, a Argentina nesse embate.

8. Outro assunto que gostaria de ressaltar, diz respeito as informações que recebi do Ministério da Fazenda, ao final de 2000, acerca dos proprietários de títulos da dívida pública brasileira. São dados relevantes, pois, sem eles, não podemos saber

quem recebe os rendimentos decorrentes do endividamento do setor público. Vale lembrar que, segundo o Departamento de Contas Nacionais do IBGE, a União, os Estados e os Municípios pagaram, em 1999 e 2000, nada menos do que R\$ 86,5 bilhões e R\$ R\$69,6 bilhões respectivamente, sob a forma de juros das dívidas públicas interna e externa.

9. Em setembro de 2000, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, e outras entidades realizaram uma consulta popular em todo o Brasil sobre que atitude o Governo brasileiro deveria adotar diante dos crescentes dispêndios públicos destinados ao pagamento do serviço da dívida, o qual, é um limitador da capacidade do Estado brasileiro de induzir o crescimento da economia. Naquela oportunidade, o Governo Fernando Henrique Cardoso tentou desqualificar a discussão proposta pelos organizadores da consulta. O Ministro Pedro Malan declarou que " achar que a dívida interna está nas mãos de gananciosos e especuladores é não entender nada daqueles que são detentores da dívida interna" . Não se pode dizer, entretanto, que as autoridades econômicas estivessem realmente contribuindo para esclarecer a questão.

10. Os dados normalmente publicados pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central não permitem identificar os proprietários ou detentores da dívida pública. Para tentar dirimir dúvidas sobre essas questões apresentei em agosto de 2000, o requerimento n.º 460 solicitando a lista dos proprietários de títulos das dívidas interna e externa. A resposta do Ministro Pedro Malan a esse meu requerimento não esclareceu todas as dúvidas, mas contém informações poucos conhecidas, particularmente no que diz respeito a dívida interna do Governo Federal.

11. O estoque da dívida pública federal bruta, apurado para julho de 2000, atingiu o montante de R\$625,4 bilhões. Desse valor, 79% correspondem à dívida interna e 21% à dívida externa. Cerca de R\$179,9 bilhões em títulos da dívida pública federal interna equivalentes a 36,2% do total encontravam-se nas contas de livre movimentação pertencentes a instituições financeiras, sendo que 26% pertenciam a bancos nacionais e 7,5%, a bancos estrangeiros. Em outras palavras, mais de um terço desses títulos estava nas carteiras dos bancos. Por sua vez, as contas de livre movimentação pertencentes aos clientes das instituições financeiras incluindo as pessoas físicas e jurídicas alcançavam R\$270,4 bilhões, o que correspondia a 54,42% do total. O maior destaque ficava com os chamados fundos de investimento financeiro, que detinham R\$199,3 bilhões ou 40,2% do total de títulos. As empresas eram proprietárias de R\$54,5 bilhões ou 11% do total dos títulos federais. As pessoas físicas detêm apenas cerca de 0,5% do total dos títulos públicos.

12. Conclui-se, assim, que os bancos e as empresas jurídicas não financeiras detinham conjuntamente R\$234,4 bilhões ou aproximadamente 47,18% do estoque da dívida pública federal. Considerando-se ainda os títulos na carteira de Fundos de Investimento Financeiro, que são aplicações de empresas ou de pessoas de alto nível de renda, chega-se a 87,38% do estoque da dívida. Esses dados não são ainda suficientemente detalhados para permitir uma análise precisa da política de juros sobre a distribuição de renda, mas são suficientes para confirmar em linhas gerais o que já se supunha: os títulos da dívida estão basicamente nas mãos de pessoas de alto nível de renda ou de empresas controladas por essas pessoas. Os proprietários da dívida pública federal são, no essencial, bancos, empresas e pessoas que integram o segmento da elite do País. Assim, fica claro que uma política de juros altos como a que o Brasil vem praticando nos anos recentes e mesmo agora ainda que com menos intensidade, aumenta a concentração de renda no País, significa a transferência de recursos volumosos do Tesouro sob a forma de juros para aqueles que já detêm uma parcela desproporcionalmente alta da renda e da riqueza nacional.
13. A autonomia do Banco Central. Esse é um tema muito espinhoso, que tem sido discutido de forma muito superficial e enviesada no Brasil. A verdade é que o tema só surge nos momentos em que a oposição tem chances de vencer a eleição presidencial. A idéia de dar mandatos fixos e longos ao presidente e aos diretores do BC surgiu com força em 1994, quando Lula liderava as pesquisas e Pedro Malan era presidente do BC. Depois o tema foi completamente esquecido. Nem ressurgiu em 1998, ano em que a reeleição de FHC parecia basicamente assegurada. Em 2001, diante do risco de derrota da situação nas eleições deste ano, recolocaram a proposta em circulação.
14. De qualquer maneira, a autonomia do BC em relação ao Executivo não pode ser aprovada sem garantias sólidas de que haverá também independência da autoridade monetária em relação ao sistema financeiro doméstico e ao sistema financeiro internacional. Nos últimas décadas, temos tido abundantes indicações de que se estabeleceu uma relação simbiótica, de promiscuidade entre o Banco Central e as instituições financeiras. Como disse certa vez Severo Gomes, respondendo a algumas alas radicais que pregavam a nacionalização do sistema bancário, "eu já me daria por satisfeito se conseguíssemos nacionalizar o Banco Central!"

Brasília, 04 de fevereiro de 2002

## **Desestabilização, crescimento medíocre e desigualdade.**

(Reinaldo Gonçalves)

O desempenho medíocre do governo FHC é evidente pelo padrão histórico brasileiro e pelo padrão internacional. Desestabilização macroeconômica significa que há desequilíbrio externo e interno. A economia brasileira tem sofrido de forte desestabilização a partir de 1995.

No front externo, houve um aumento extraordinário dos desequilíbrios de fluxo e estoque. Os indicadores de fluxos mostram claramente que os sérios desequilíbrios nas esferas comercial, financeira, produtiva e tecnológica. Como indicador, pode-se citar a relação entre o déficit do balanço de pagamentos (saldo de transações correntes) e o PIB, que aumentou de menos de 1,0% em 1993-94 para um déficit superior a 4,0% em 2000-01. No que se refere ao desequilíbrio de estoque, a evidência também é conclusiva. Tomemos, por exemplo, o passivo externo líquido que aumentou de US\$ 185 bilhões em 1994 para US\$ 355 bilhões em 2000. O resultado tem sido o aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Isto é, reduziu-se significativamente a capacidade de resistência do Brasil frente a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos.

No front interno a desestabilização macroeconômica durante o governo FHC também é evidente. Somente a inflação tem estado em níveis satisfatórios, se comparados com a experiência de alta inflação das últimas duas décadas. Mesmo assim, deve-se ressaltar que uma inflação média anual da ordem de 8%, no contexto de desempenho medíocre da economia, representa um crescente perda de bem-estar para a grande maioria dos brasileiros.

Quando analisamos as outras dimensões da estabilização (taxa de investimento, taxa de crescimento, taxa de desemprego e contas públicas) verificamos claramente o desempenho medíocre da economia brasileira, mais precisamente, o alto grau de desestabilização macroeconômica. Vejamos alguns números a respeito da crise fiscal brasileira. No período 1995-2000, as contas do governo federal mostram que a relação média gasto público/PIB foi de 16,2% e a relação média déficit fiscal/PIB foi de 7,0%. Nesse mesmo período, a relação média dívida mobiliária interna/PIB foi de 31,0%.

Ademais, considerando os grandes períodos da história econômica e política do Brasil, pode-se constatar que não há registro tão lamentável quanto o de FHC no que diz respeito às finanças públicas. A evidência é apresentada em livro recente (Valter Pomar e Reinaldo Gonçalves, *A armadilha da dívida*, Ed. Perseu Abramo, 2002). Os indicadores de FHC são muito piores do que os indicadores médios dos outros períodos da história brasileira de 1851 até os dias de hoje. O único momento que se aproxima do desempenho medíocre de FHC quanto às finanças públicas é o período do Segundo Reinado após a Guerra do Paraguai (1865) e que termina com a proclamação da República. Até mesmo o imperador Pedro II, que gerou déficits extraordinários (Guerra do Paraguai nos anos 1860 e seca no Nordeste nos anos 1870) e endividou o Estado brasileiro em proporções crescentes, teve desempenho menos ruim do que FHC.

A evidência é conclusiva: em 150 anos de história das finanças públicas no Brasil, FHC é responsável pela maior carga tributária, o maior gasto (pagamento de juros), o maior déficit e o maior endividamento. FHC quebrou o Estado brasileiro. Essa herança trágica é uma das causas do desempenho medíocre da economia.

Passemos, então, à análise da taxa de crescimento do PIB, que tem sido medíocre durante o governo FHC. Essa mediocridade é evidente quando se verifica a taxa de crescimento médio anual do PIB de 2,4% no período 1995-2001. A mediocridade do desempenho de FHC ainda é mais evidente quando essa taxa é comparada com a média histórica do país (4,4%).

FHC: o “perdedor”

Do século XIX ao século XXI, da monarquia à república, de regimes civis a militares, o Brasil teve maratonistas e perdedores na chefia do Estado brasileiro (Tabela 1). Que chefes de estado tiveram os melhores e os piores desempenhos na história do Brasil? Quem são os sete perdedores (aqueles que tiveram o pior desempenho, em termos de crescimento econômico, na história do Brasil? Quem são os maratonistas (aqueles com o melhor desempenho econômico)?

Nesta seção apresentamos os sete perdedores, isto é, aqueles que tiveram, durante o seu mandato, uma taxa média de crescimento anual do PIB muito inferior à taxa média histórica do país (4,4%). Os números falam por si só. O principal resultado que queremos ressaltar é a mediocridade do desempenho do governo FHC.

Antes de tudo, cabe alguns comentários de natureza metodológica. A fonte de dados até 1947 é o IPEA (Claudio Contador, *Ciclos Econômicos e Indicadores de Atividade no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, Apêndice), e a partir de 1947 os

dados provêm da Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica, diversos números. A taxa média refere-se à média aritmética das variações anuais percentuais do PIB. Os dados para Pedro II referem-se ao período 1862-1889, pela ausência de dados anteriores a 1862. Para 2001 considerou-se a taxa de 1,7%.

Como, de modo geral, as eleições presidenciais são em novembro e a posse em janeiro, há coincidência entre o período de cálculo do PIB (janeiro-dezembro) e o mandato presidencial. Nos casos de diferenças mais expressivas (seis meses ou mais), fez-se a interpolação aritmética (Afonso Pena, Nilo Peçanha e Epitácio Pessoa). Excluiu-se as presidências com mandato inferior a um ano: Delfim Moreira (de 15/11/1918 a 28/7/1919); José Linhares (de 29/10/1945 a 31/1/1946); Nereu de Oliveira Ramos (de 11/11/1955 a 31/1/1956); e Pascoal Ranieri Mazzilli (de 1/4/1964 a 15/4/1964). Considerou-se a taxa média de Getúlio Vargas nos dois governos. E, então, quem são os sete perdedores?

Prudente José de Morais e Barros (1894/1898), com uma taxa média anual de crescimento do PIB de -6,8%, ocupa a posição número 1 entre os sete perdedores. Seu governo foi marcado por crise econômica e política, queda dos preços internacionais do café (1896), conflitos políticos internos (guerra de Canudos, 1897) e crescimento da dívida pública. O segundo perdedor é Fernando Collor de Mello (1990/1992), com uma taxa média anual de crescimento do PIB de -1,4%, cujo governo caracterizou-se por crise econômica, problema cambial e perda de governança (má gestão, incompetência, corrupção e impeachment). Manuel Deodoro da Fonseca (1889/1891) é o terceiro perdedor, e foi responsável por uma taxa média anual de crescimento do PIB de -1,3%. O seu governo foi marcado por crise institucional, abolição da escravidão (1888), proclamação da república (1889) e conflitos políticos internos. O quarto perdedor é Floriano Vieira Peixoto (1891/1894), com uma taxa média anual de crescimento do PIB de -0,7%. No seu governo o país também experimentou crise institucional, problemas financeiros (Encilhamento, 1892) e conflitos políticos internos (revolta da Armada, 1893; revolução federalista no Rio Grande do Sul). Venceslau Brás Pereira Gomes (1914/1918) é o quinto perdedor. No seu mandato a taxa média anual de crescimento do PIB foi de 2,1%. O país sofreu crise econômica, crise cafeeira (queima de 3 milhões de sacas), fim do ciclo da borracha e conflitos políticos internos (guerra do Contestado, 1915). O sexto perdedor foi Washington Luís Pereira de Souza (1926/1930), com uma taxa média anual de crescimento do PIB de 2,1%, cujo mandato foi marcado por crise da dívida externa, revoltas tenentistas e crise mundial (outubro de 1929).



O último dos sete perdedores é Fernando Henrique Cardoso. A taxa estimada de crescimento médio anual do PIB é de 2,4% no período 1995-2001. A taxa média estimada para o período 1995-2002 é a mesma, visto que as previsões mais otimistas são de um crescimento da ordem de 2% em 2002. O fraco desempenho econômico brasileiro tem se expressado nas baixas taxas de investimento, na elevação da taxa de desemprego e na crescente precarização do trabalho, que deve aumentar com a recente flexibilização da legislação trabalhista.

O desempenho medíocre de FHC tem se caracterizado pela "africanização" do Brasil, isto é, a ocorrência simultânea dos seguintes processos: desestabilização macroeconômica, desmonte do aparelho produtivo, esgarçamento do tecido social, deterioração política, degradação institucional e perda de governança. Com este desempenho medíocre não é de se estranhar que o "risco Brasil" esteja entre os maiores do mundo e que o país sofra crises cambiais recorrentes.

Quando comparamos o desempenho da economia brasileira durante o governo FHC com o de outras economias de porte continental, podemos verificar com nitidez o desempenho medíocre do Brasil durante o governo FHC (Tabela 2). Os dados mostram que a renda per capita dos Estados Unidos cresceu quatro vezes mais do que a brasileira no período 1995-99. A relação correspondente para a China e Índia é de onze vezes e sete vezes, respectivamente.

#### Concentração de riqueza e renda

Ao longo do governo FHC houve uma maior desigualdade na distribuição funcional da renda. A participação dos salários na renda reduziu-se de 32,0% em 1994 para 26,5% em 1999, enquanto a participação das rendas do capital (excedente operacional bruto) aumentou de 38,4% para 41,4% nesse mesmo período. O rendimento médio do trabalhador aumentou até 1998 e, a partir desse ano, começou a diminuir. No período 1995-2000, o crescimento médio anual do rendimento real do trabalhador foi de aproximadamente 3,3%. Por outro lado, a maior participação da renda do capital na renda é, em grande medida, explicada pela remuneração elevada dos rentistas tendo em vista as elevadas taxas de juro real no contexto de desempenho medíocre no lado real-produtivo da economia brasileira.

O maior destaque fica por conta das elevadas taxas de remuneração dos rentistas do capital financeiro. Para ilustrar, a taxa média anual de rentabilidade real dos títulos

públicos foi de 17,4% no período 1995-2000. Na medida em que os bancos são os principais detentores de títulos públicos, o resultado é a elevada taxa de rentabilidade do setor bancário no Brasil. Tomando-se os nove maiores bancos privados nacionais (de propriedade de brasileiros), verifica-se que a taxa média anual de rentabilidade do patrimônio foi de 15,7% em 1995-2000. Isto é, os grandes bancos tiveram uma taxa de rentabilidade média de quase quatro vezes a taxa das grandes empresas do lado real da economia brasileira. Essa taxa de rentabilidade dos grandes bancos foi mais de seis vezes superior à taxa média anual de crescimento do PIB no período em questão. Durante o governo FHC os resultados são evidentes: maior concentração de riqueza e renda nas mãos dos capitalistas e, principalmente, nas mãos dos rentistas.

Em síntese, FHC é claramente um perdedor. Nos últimos 150 anos, o país teve 28 chefes de estado que ficaram pelo menos um ano no governo. Quando calculamos as taxas de crescimento médio anual do PIB para cada um desses chefes de estado, verificamos que FHC é um perdedor pois está entre os que tiveram os piores resultados. O desempenho medíocre de FHC também aparece de forma clara quando fazemos uma comparação internacional. Por fim, FHC é um perdedor porque o desempenho medíocre da economia tem sido acompanhado pela quebra financeira do Estado brasileiro e pela maior concentração da riqueza e da renda.

Tabela 1

Desempenho dos chefes de estado no Brasil: do pior para o melhor  
(taxa média anual de crescimento real do PIB, em %)

Chefe de Estado e período	Taxa média	Ordem
Prudente José de Moraes e Barros, 11/1894 a 11/1898	-6,8	1
Fernando Collor de Mello, 3/1990 a 9/1992	-1,4	2
Manuel Deodoro da Fonseca, 11/1889 a 11/1891	-1,3	3
Floriano Vieira Peixoto, 11/1891 a 11/1894	-0,7	4
Venceslau Brás Pereira Gomes, 11/1914 a 11/1918	2,1	5
Washington Luís Pereira de Souza, 11/1926 a 10/1930	2,1	6
Fernando Henrique Cardoso, 1/1995 a 2001.	2,4	7

João Baptista de Oliveira Figueiredo, 3/1979 a 3/1985	2,5	8
Pedro II (1840-1889)	3,0	9
Hermes Rodrigues da Fonseca, 11/1910 a 11/1914	3,4	10
<i>João Belchior Goulart, 9/1961 a 4/1964</i>	3,5	11
Getúlio Dornelles Vargas, 11/1930 a 10/1945; e 1/1951 a 8/1954	4,0	12
Humberto de Alencar Castello Branco, 4/1964 a 3/1967	4,3	13
José Sarney, 3/1985 a 3/1990	4,4	14
Itamar Cautiero Franco, 9/1992 a 1/1995	5,2	15
Ernesto Geisel, 3/1974 a 3/1979	6,7	16
Epitácio da Silva Pessoa, 7/1919 a 11/1922	6,9	17
Artur da Silva Bernardes, 11/1922 a 11/1926	7,5	18
Arthur da Costa e Silva, 3/1967 a 8/1969	7,8	19
Francisco de Paula Rodrigues Alves, 11/1902 a 11/1906	7,9	20
Eurico Gaspar Dutra, 1/1946 a 1/1951	8,0	21
Juscelino Kubitschek de Oliveira, 1/1956 a 1/1961	8,1	22
Afonso Augusto Moreira Pena, 11/1906 a 6/1909	8,6	23
<i>João Café Filho, 8/1954 a 11/1955</i>	8,7	24
Jânio da Silva Quadros, 1/1961 a 8/1961	8,8	25
Manuel Ferraz de Campos Sales, de 11/1898 a 11/1902	10,4	26
Emílio Garrastazu Médici, 10/1969 a 3/1974	11,9	27
Nilo Procópio Peçanha, 6/1909 a 11/1910	14,0	28

Notas: Elaboração do autor.



Fonte e nota: Elaboração do autor com base em Banco Mundial, World Development Indicators 2000; e FMI, World Economic Outlook 2000, maio.

(a) 1982-2000.