

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

DO PAGAMENTO DA DÍVIDA À FALÊNCIA SOCIAL

Por: Julio César Andrade dos Santos

Florianópolis, junho de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

DO PAGAMENTO DA DÍVIDA À FALÊNCIA SOCIAL

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia

Por: Julio César Andrade dos Santos

Orientador: Prof. Armando Lisboa

Área de Pesquisa: Economia Internacional

Palavras-chave: Dívida Externa

Ajuste Estrutural

Superávit primário

Ética

Condições de Vida

Florianópolis, junho de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota ao acadêmico Julio Cesar Andrade dos Santos, na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

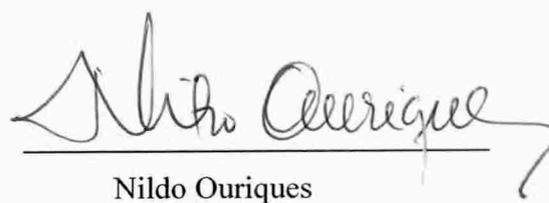
Banca Examinadora:



Armando Lisboa



Marcos Valente



Nildo Ouriques

Agradecimentos

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, o professor Armando Lisboa, por me orientar na produção deste trabalho mesmo com todas as dificuldades existentes. Também foi de fundamental importância o apoio de minha namorada Nara, minha família e meus eternos amigos: Celso, Marquinho, Elison, Gian, Lucas, Ulisses, Bittar, Sidinei e Eduardo.

Resumo

O presente trabalho analisa a situação e as conseqüências sobre a população brasileira da redução de assistência e investimento público, frente à postura exponencial dos gastos governamentais para serviço da dívida externa brasileira. É relacionado também a discussão sobre o caráter ético da política econômica voltada exclusivamente ao mercado, no caso do Brasil: mercado externo e seus mecanismos geradores de desigualdades e pobreza.

Lista de siglas:

BC: Banco Central

CEPAL: Conselho Econômico para América Latina

PACS: Instituto de Políticas Alternativas Para o Cone Sul

Unafisco: Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal

FMI: Fundo Monetário Internacional

FHC: Fernando Henrique Cardoso

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo militar

II PND: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

EUA: Estados Unidos da América

FED: Federal Reserve

USD\$: United State Dollar

PIB: Produto Interno Bruto

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

R\$: Reais

IBPT: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

Lista de Tabelas

Tabela 1: Análise dos Contratos de Endividamento Externo Brasileiro – 1964 a 1971, Cláusulas abusivas e sua Participação no total financiado

Tabela 2: Cláusulas abusivas e sua participação no total financiado (1973 a 2001)

Tabela 3: Brasil – Exportações em US\$ milhões

Tabela 4: Governo Federal - Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2004

Tabela 5: Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) – 1999

Tabela 6: Brasil - Esperança de vida e mortalidade infantil

Tabela 7: Brasil – taxas de Analfabetismo e Escolarização

Tabela 8: Brasil - Carga tributária e gastos com juros de 1994 à 2003

Tabela 9: Destinação do Superávit Primário (R\$ milhões)

Tabela 10: Formação do Superávit Primário em 2003, por áreas selecionadas, em R\$ milhões

Tabela 11: Percentual da população desempregada – Brasil

Tabela 12: Dívida Externa Brasileira, 1978 – 2002, Efetiva e Projetada

SUMÁRIO

Agradecimentos	04
Resumo	05
Lista de Siglas	06
Lista de Tabelas	07
CAPÍTULO I _____	10
1 O PROBLEMA DE PESQUISA E SUA IMPORTÂNCIA	10
1.1 Contextualização	10
1.2 Objetivos	13
1.3 Metodologia	14
CAPÍTULO II _____	17
2 ORIGEM E CAUSA DA ATUAL DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA	17
CAPÍTULO III _____	33
3 OS AJUSTES PARA A DÍVIDA E A FALÊNCIA	33
3.1 O Ajuste Estrutural	33
3.2 Os ajustes e as “Cartas de Intenções” do governo Lula	37
3.3 A Prioridade dos Gastos Públicos e a Situação Social	42
CAPÍTULO IV _____	56
4 A ÉTICA, A POLÍTICA COMO TÉCNICA E A LEGITIMIDADE	56
4.1 Ética e Política	56
4.2 Legitimidade Jurídica	61
CAPÍTULO V _____	65

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 65

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ————— 68

Capítulo I

1. O problema de pesquisa e sua importância

1.1. Contextualização

Até meados de 2003 o governo federal gastou com a dívida pública (interna e externa) quatro vezes mais do que investiu em saúde, nove vezes mais do que destinou à educação, e em habitação não investiu nada, segundo dados fornecidos pelo próprio boletim de contas do Banco Central. De tal modo, fica evidente a degradação da responsabilidade do Estado para com a sociedade, a qual, indubitavelmente, tem seus direitos à vida (e a reprodução da mesma) violados, por causa (entre outros motivos) do desvio de recursos públicos que deveriam ser investidos em gastos sociais, em virtude da manutenção e cumprimento de políticas recessivas planejadas pelos países centrais, como o pagamento dos juros de uma dívida contraída (em sua maioria) por um governo ditatorial nas décadas de 1960/70.

A partir de então, torna-se clara a idéia da debilidade da ciência econômica como uma ciência humana, visto que se excluem valores éticos e até morais em virtude dos técnicos, para que assim se mantenham os mecanismos institucionais de dependência internacional.

Para BRIGHENTI (2000), a necessidade de inserir valores éticos na discussão põe-se, principalmente, pelo fato da dívida levar a um empobrecimento cada vez maior, o que impede o desenvolvimento e retarda a promoção dos mais pobres. Na realidade, a dívida externa continua sendo um dos mecanismos mais brutais de exploração dos países mais pobres e, se o problema não leva a conseqüências meramente “economicistas”, não pode ser tratado como uma questão puramente monetária. Brighenti ainda recorre a ética na investigação dos responsáveis pelos mecanismos de transferência de riqueza dos pobres para os ricos: a culpa do endividamento seria apenas dos atores políticos corruptos dos países pobres, ou a incidência das políticas dos países ricos nos mecanismos de mercado são os principais responsáveis?

O problema se agrava à medida que os juros da dívida são cobrados de modo exponencial (juro sobre juro), assim só seria sustentável seu pagamento caso a

economia brasileira crescesse também exponencialmente, e isso à taxa média de 17% ao ano, que é a média cobrada pelos credores internacionais. Como esta situação não é provável na atual conjuntura, o governo toma providências paliativas e cumulativas, ou seja, contrai novos empréstimos para o pagamento dos juros que vencem no curto prazo, e/ou então, de outro modo, aumentam os juros internos da economia vendendo títulos do tesouro, aumentando também com tal medida a dívida interna pública.

Deve-se lembrar novamente que é a população a maior prejudicada nesse ciclo vicioso, com menores recursos e com a recessão gerada para aumentar as exportações e acumular a maior quantia de dólares possível, são sucateados e arruinados os sistemas de saúde, educação, segurança pública e, em maiores ou menores níveis, o crescimento real da economia e, por conseguinte, o nível de emprego e a qualidade de vida da sociedade brasileira.

Como exemplo, segundo dados da CEPAL, aproxima-se que com o dinheiro que foi usado para o pagamento dos juros da dívida, poder-se-ia manter 30 milhões a mais de estudantes nas universidades públicas (hoje, o país gasta, em média, R\$ 1,5 mil anuais por aluno), ou então, assentar três milhões de famílias sem terra. Na América Latina, em termos percentuais, foi de 35% em 1980 para 39% em 1990, a relação de famílias vivendo abaixo da linha de pobreza (renda abaixo de um dólar por dia).

O governo federal há anos segue complacente com o método de cobrança da dívida externa e, para diversos estudiosos do assunto, deveria ser feita uma auditoria da dívida, pois houve descontrole nos registros dos contratos nos últimos anos, o Brasil não seria o primeiro a promover tal medida.

Tal argumento comprova-se ao citarmos os exemplos de países como a Nicarágua e o Peru, que já fizeram auditorias de dívidas contraídas durante regimes ditatoriais, tendo seus débitos reduzidos. Com o mesmo ponto de vista, Sandra Quintela, economista do Instituto de Políticas Alternativas Para o Cone Sul (PACS), afirma que a dívida paga religiosamente pelo país é ilegítima, visto que a maior parte dela foi contraída em regime militar, sendo chamada de “Dívida Odiosa” no direito internacional, podendo ser contestada juridicamente.

Ao passo que tais informações são ignoradas pelo governo federal, aumentam os ganhos dos banqueiros, os maiores credores da dívida brasileira. Como exemplo, os dois

maiores bancos do país anunciaram lucros recordes no primeiro semestre de 2003: o Itaú subiu 42%, em relação ao mesmo período de 2002, atingindo o lucro de R\$ 1,49 bilhão, enquanto o resultado do Bradesco foi de um crescimento 13%, e chegou a R\$ 1,02 bilhão.

Até meados de 2003 o Brasil devia 232 bilhões de dólares aos credores internacionais, já a outra dívida, a interna, paga em moeda local era, em junho de 2003, de R\$ 717 bilhões. Segundo análise de Rodrigo Ávila, economista do sindicato dos auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco), mesmo paralisando a economia do país, gerando recessão, não é possível pagar nem os juros da dívida: até maio de 2003, faltaram três bilhões de dólares para arcar com os juros da dívida. O país havia tido, até então, um desempenho recorde nas contas externas. Conseguiu um histórico saldo na balança comercial (exportações menos importações) de cerca de US\$ 8 bilhões. Mas as despesas externas eram de 11 bilhões de dólares. A saber: 6,3 bilhões para o pagamento de juros; 2,5 bilhões enviados pelas multinacionais às suas sedes no exterior; e 2,2 bilhões destinados ao pagamento de licenças, patentes e transportes.

O problema é muito maior pois, além dos juros, o Brasil tem de pagar também as amortizações da dívida externa, as quais, apenas em 2003, o deveria ter sido pago 30 bilhões de dólares, o que não foi possível nem com todos os ajustes fiscais que realizados pelas últimas administrações federais.

A saída encontrada pelos governos federais, incluindo os de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, para resolver o problema foi endividar ainda mais o país. Como ninguém quer emprestar para quem está à beira da falência, as autoridades monetárias (Ministério da Fazenda e Banco Central) mantêm as taxas de juros elevadas, além de pagar uma espécie de prêmio para o especulador que deixa seu dinheiro no mercado interno, captando dólares no setor financeiro da economia, ficando a revelia da chamada “mão invisível” do mercado.

Como tal medida não é suficiente, o país renuncia à sua soberania: faz empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e reproduz a lógica de transferência de riqueza à credores internacionais (em sua maioria), e tudo isso com o sacrifício imoral da maioria da população do país, que são tributados sem a contrapartida de receber investimentos sociais, ou seja, reproduz-se a lógica da expansão da miséria.

1.2. Objetivos

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar e discutir a continuidade do pagamento da dívida externa brasileira, bem como o serviço da dívida e as conseqüências de curto e longo prazo para reprodução da vida social no país. Não obstante, torna-se imprescindível relacionar na pesquisa, além de variáveis sócio econômicas, valores éticos e morais (mas não moralistas) como forma de desmascarar os mecanismos geradores das dívidas e da pobreza.

Para tanto é necessário especificamente:

- a) Verificar a evolução dos gastos governamentais em setores sociais (educação, saúde, habitação..);
- b) Averiguar o comprometimento da economia do país em relação ao pagamento da dívida externa;
- c) Verificar a evolução dos índices de pobreza do país, comparando-os com a evolução da dívida;
- d) Debater a legitimidade do pagamento da dívida, frente a valores da justiça contratual e social.

1.3. Metodologia

Após num primeiro capítulo, introduzir o tema e fazer um breve comentário sobre a problemática da dívida externa e suas conseqüências sociais, será feito no capítulo dois da presente monografia uma análise do surgimento e crescimento da atual dívida externa brasileira.

Para tanto se discute que o montante da atual dívida externa brasileira vem, em sua maioria, da década de 1970, através de empréstimos inicialmente contraídos para o financiamento de grandes projetos de desenvolvimento, feitos de modo ditatorial para a legitimação (pela sociedade em geral) de um sistema econômico “não socialista”. Não obstante, nesta época havia uma grande liquidez dos bancos internacionais através da acumulação de petrodólares, o que somado a alta inflação interna do Brasil, tornava os custos dos empréstimos baixíssimos, com taxas de juros até negativas.

Mas alerta-se que, somente na década de 1980, a crise da dívida externa veio a tona: com a política externa dos Estados Unidos voltada para reversão de capitais para sua economia, houve um aumento da taxa de juros daquele país e, somada a valorização do dólar, ocorreu um efeito imediato para as economias periféricas: com a fuga de capitais e a necessidade de pagar seus “compromissos” em dólar, o Brasil teve que aumentar a níveis estrondosos seus juros internos e, com a estagnação das exportações, a economia entrou em estado de paralisia, recorrendo a novos empréstimos para pagar os antigos. É neste ponto que a irracionalidade do pagamento torna-se explícito no que BRIGHENTI (2000) chama de “espiral fatídica”, e HINKELAMMERT (1989) de “automatismo da dívida”, tem-se a realidade de que a dívida é eterna e cresce exponencialmente.

Deve-se ampliar a idéia das origens da dívida externa, visto que, segundo ARRUDA (1999) há uma grande relação entre esta e os mecanismos desiguais de comercio internacional, o protecionismo dos países centrais, bem como a mentalidade neocolonizadora (BRIGHENTI, 2000) e a dependência financeira e tecnológica.

Após a tomada do referencial histórico torna-se essencial, num terceiro capítulo, analisar os dados referentes a evolução da pobreza nas ultimas décadas, tendo-se a clareza de que há, segundo palavras de Arruda, uma verdadeira “bancarrota social”,

visto que a maior parte dos gastos do orçamento público são destinados ao pagamento de dívidas a credores internacionais, ou então ficam retidos como reservas para o controle da inflação.

Deste modo, os investimentos nas áreas sociais e, portanto, a melhoria nas condições da população reproduzir a vida de modo no mínimo aceitável, fica a mercê de cálculos e previsões de remessas de capital ao exterior para, uma parte que sobrar, ser gasta com a população. Como prova, boletins do próprio governo federal desde 1999, publicaram o corte nos programas de reforma agrária e assentamentos, programas orientados a criança e o adolescente, à educação e saúde pública.

Os diversos autores pesquisados também chamam a atenção para a recessão e ajustes fiscais feitos pelo governo federal com o objetivo de cumprir acordos assinados com o FMI, concluindo que os efeitos de tentar consertar o déficit fiscal promovendo recessão leva à descapitalização, quebra de empresas, inadimplência de pessoas físicas e jurídicas, arrochos salariais e mesmo ao aumento do desemprego. Assim, há necessidade de reforçar o papel da dívida como forma de controle e domínio sobre os excedentes dos países periféricos por parte dos centrais, bem como a situação atual de diversos países pagadores frente à economia e mercado internacional.

No quarto capítulo é tratado outro aspecto de fundamental importância no que diz respeito ao pagamento da dívida externa. Este consiste na discussão dos valores éticos (a ética de mercado e a universalista), já que é ignorado pela teoria neoclássica vigente, por exemplo, o fato da taxa de juros ter uma relação direta com a taxa de crescimento econômico, e a cobrança de juros compostos flutuantes ter estreita relação como mecanismo de reprodução e potencialização da dívida externa.

Também no quarto capítulo é discutida a utilização da política como técnica e a legitimidade do processo de endividamento, visto que, deve-se focalizar não só a dívida financeira, mas também as produzidas dívida social (vida, trabalho, educação, saúde, previdência, direito a infância e adolescência, etc.), política (ligada a plena cidadania, de que é privada a maioria da população brasileira) e até mesmo a ecológica (resultante da destruição sistemática da natureza e dos bens que o Brasil é tão bem dotado), as quais produzem, como vítima direta, a própria população.

Brighenti alerta para o problema da legitimidade da dívida separando a discussão entre “justiça contratual” e “justiça social”, de modo que a contratual trataria da legalidade do pagamento, abordando conceitos do direito internacional como o de “Dívida Odiosa” além de outras ferramentas, como a realização de uma auditoria da dívida, o pagamento em moeda local ou condicionado à compra de mercadorias, cancelamento e moratória da dívida, entre outros.

A justiça social atenta para o cinismo das leis, que garante o pagamento da dívida externa a custos sociais elevadíssimos. Assim, coloca-se o debate e a necessidade do perdão da dívida com restituição, e posterior negociação sobre o comércio internacional, para o que HINKELAMMERT (1989) denominou de “união mundial de saldo”, com o estabelecimento de preços justos, sejam eles sobre produtos manufaturados ou matérias-primas.

O quinto e último capítulo tratará das considerações finais, com algumas sugestões para solução do problema da dívida segundo autores como Hinkelammert, Conceição Tavares, Brighenti, Marichal e Gonçalves. No mesmo também consta um estudo realizado pela Auditoria Cidadã da Dívida que simula o crescimento histórico da dívida em juros fixos, mostrando a posição em que se encontraria o pagamento da dívida se não houvesse um aumento unilateral da taxa de juros em 1979 por parte dos EUA.

Dados do Estudo

Os dados utilizados para a realização deste estudo resumem-se em índices de pobreza e gastos governamentais nas áreas sociais e no pagamento da dívida externa. Para tanto estes serão recolhidos de fontes secundárias como boletins do Banco Central, relatórios publicados pela CEPAL, e banco de dados do IBGE, e do IPEA.

Capítulo II

2. Origem e causas da atual dívida externa

A dívida externa atual começa a ganhar forma mais visível a partir do regime militar, antes do qual ela se resumia a apenas US\$ 2,5 bilhões. Os primeiros ditadores, que governaram até 1969 (Castelo Branco, Costa e Silva e a Junta Militar), endividaram-se pouco, mas tiveram grande contribuição para a facilitação da entrada de capital estrangeiro que ocorreria no período seguinte, por meio da reforma do sistema financeiro e do “aperfeiçoamento” da legislação a esse respeito.

Assim, em 1964, o Plano de Ação Econômica do Governo militar (PAEG) regularizou a nova Lei nº 4.390, a qual simplificava o registro de empréstimos de matrizes multinacionais para suas filiais brasileiras, além de permitir que as multinacionais adotassem o limite de 12% para remessas de lucros sem sobretaxa sobre a média de três anos, e não ano a ano, dando-lhes maior flexibilidade. Em 1967 o Banco Central introduziu a Resolução nº 63, permitindo que os bancos de investimento tomassem empréstimos no mercado do eurodólar a juros flutuantes e repassassem esses empréstimos em moeda nacional para as empresas locais. Ao mesmo tempo, foi criada a minidesvalorização cambial, que reajustava o câmbio a cada semana conforme a diferença entre a inflação doméstica e a do dólar, favorecendo as exportações e afastando o temor de maxidesvalorizações. Um conjunto de mecanismos que internacionalizaram por completo o crédito no Brasil, ligando-se umbilicalmente ao volátil mercado do eurodólar¹.

Já na realização do chamado “Milagre Econômico” do governo Médici (1969-73), com o crescimento médio anual da economia de 10,7%, a dívida externa passa para US\$ 13,8 bilhões, e cerca de 60% desse montante fora contraído pelas empresas privadas multinacionais.

Tal situação se deu por vantagens de diversas naturezas, a começar pelo fato de que (as multinacionais) escamoteavam sob forma de capital de empréstimo, indiretamente avalizado pelo Banco central, o capital destinado a investimento de risco.

¹ CONCEIÇÃO TAVARES, M. ASSIS, J.C. O Grande Salto para o Caos. Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1985

Sua rentabilidade crescia, primeiro porque podiam mascarar lucros sob forma de pagamento de juros a si mesmas, disfarçadas como entidades credoras apátridas, baseadas nos paraísos fiscais, evadindo-se à tributação no Brasil e no país de origem. Segundo, porque barateavam seu capital de giro, dado o diferencial a seu favor das taxas de juros. E, finalmente, porque o endividamento além-fronteiras, mas interno à empresa, possibilita todo tipo de expediente nas relações com as matrizes e com os bancos internacionais ².

Contudo as multinacionais somaram um déficit líquido de US\$ 1,7 bilhão no apogeu do milagre, a dívida externa bruta do país chega a cifra de US\$ 12,6 bilhões, e o serviço da dívida passa de 2 em 1968, para 3 por cento do PIB em 1973, apesar desse último ter duplicado.

Os números tornam-se mais alarmantes com o cálculo de Goldstein (1986), onde se toma conhecimento de que apenas 25 por cento dos investimentos produtivos no período foram financiados por empréstimos de médios e longos prazos e, de cada dez dólares emprestados, sete nunca sequer saíram dos cofres dos credores, confinados apenas como reservas, o que torna desnecessário o caráter do endividamento.

A entrada de capital financeiro via empréstimos se tornou tão intensa que em 1973 o Banco central proibiu empréstimos com prazos inferiores a dez anos. Mas tal atitude só viria a piorar a situação futura, pois os empréstimos continuavam a ser tomados a juros flutuantes, e quanto maior o prazo, maior a possibilidade de o juro superar a rentabilidade do investimento. Assim a atitude mais sensata teria sido financiar projetos de longo prazo com juros fixos ou com cláusulas contratuais que limitassem a flutuação dos juros.

Já as empresas estatais, que representavam 25 por cento da tomada de recursos externos em 1971/72, obtinham empréstimo não pela necessidade de cobrir despesas com importações, mas sim para obter moeda de modo “barato”, oferecendo-lhes maior autonomia financeira sem necessidade de recorrer ao capital nacional, denominado volátil e instável.

Soma-se a isso o fato de que os requeridos empréstimos e virtuosa entrada de capital estrangeiro, não atingiram de modo direto a fatia mais carente população: os

² CONCEIÇÃO TAVARES, M. ASSIS, J.C. *op. cit.*

capitais concentraram-se apenas nas grandes empresas estatais e multinacionais, abandonando os serviços públicos e o bem estar social, sendo que apenas a cidade de São Paulo, a mortalidade infantil cresceu de 1967 a 1974, de 74,3 por mil nascimentos para 89,5 por mil.

Mas o grande crescimento inicial da dívida ocorreu na gestão de Geisel (1974-79), passando de 13,8 bilhões de dólares no final de 73 para 52,8 bilhões em 78, um aumento de 283 por cento, representando 26 por cento do PIB ³.

Isso para o financiamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o qual seria responsável a completar a instalação da indústria pesada, acabar de internar a indústria de bens de capital e completar o parque industrial de insumos básicos e bens intermediários, além de expandir os serviços de infra-estrutura econômica a cargo das empresas e autarquias estatais.

Para tudo seria “necessária” à virtuosa captação de recursos e abertura para o investimento público em áreas como energia, siderurgia, transportes e telecomunicação.

Num contexto de recessão mundial provocado pela primeira crise do petróleo, o governo militar fizera tal plano para continuar o crescimento do “milagre” como forma de legitimar a política autoritária e repressiva que se aplicava, o que de fato se evidenciou no período.

A citada crise (em 1973) fez triplicar o preço do petróleo, aumentando a renda dos países exportadores do produto ocasionando um excesso de “petrodólares” no mercado bancário internacional, de um modo tal que se tornava barata a aquisição de capitais externos com juros, descontados a inflação, negativos. O grande problema é que foram contraídos a taxas flutuantes, ficando vulnerável a qualquer futuro “imprevisto” internacional.

Além disso, o mega projeto brasileiro tornara-se vantajoso aos credores privados internacionais visto que era considerado um bom risco, onde se tinha a possibilidade de reciclar esse excesso de petrodólares ao mesmo tempo em que consideravam o Brasil como um dos poucos mercados com potencial de crescimento e expansão interna, quando as outras economias se retraíam.

³ GONÇALVES, R. POMAR, V. O Brasil Endividado. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000.

BRANFORD e KUCINSKI (1987) definiram o II PND como uma “aliança exemplar da burguesia local com o capital estrangeiro”, o qual, completado pela mão de obra barata e pelos primeiros frutos produtivos do milagre fez, por um lado, aumentar exponencialmente as exportações e, por outro, através dos empréstimos em moeda, financiar o serviço da dívida da fase anterior, zerando momentaneamente o déficit comercial (constante desde 74) em 1977, sendo visível a orientação dos empréstimos como ajuste do balanço de pagamentos e não para os investimentos produtivos.

Segundo CONCEIÇÃO TAVARES e ASSIS (1985), foi nesse momento que se agravou o fenômeno da estatização da dívida, com o setor público sendo responsável por 50 por cento dos empréstimos em 1975, e 76 por cento em 1979, com a maior parte destes recrutados para o refinanciamento da dívida passada, sendo o restante utilizado como reservas.

Concomitante a esse aumento dos empréstimos do setor público, em 1977, decretou-se a resolução 432 do Conselho Monetário, que tinha por objetivo (oficial) frear a captação privada. Mas o que ocorreu na prática foi a socialização das perdas, ou melhor, a estatização quase completa da dívida externa, ao passo que os depósitos em dólares à ordem do Banco Central serviam apenas de *hedge* cambial para as operações internacionais das grandes organizações empresariais privadas. Isso porque qualquer devedor ao exterior poderia transferir ao Banco Central sua dívida nas condições contratadas, desde que depositasse os cruzeiros correspondentes ao principal da obrigação.

Deste modo o processo de endividamento torna-se basicamente financeiro e, a economia nacional como um todo, fica ainda mais atrelada ao funcionamento do sistema de crédito e cobrança internacional.

No último governo militar, presidido por Figueiredo de 1979 a 85, a dívida externa brasileira quase dobra, passando de US\$ 55,8 para US\$ 105,2 bilhões em 1985, e sem que entrasse qualquer recurso novo (era apenas o refinanciamento da dívida antiga), o país fica a beira da insolvência: com reduzida liquidez, queda na poupança e no investimento, perda da renda real e a transferência efetiva de recursos para o exterior, embutidas na elevação da taxa de juros externa, nos *spreads* e nas abusivas comissões de renegociação, e na perda de relações de troca comercial, o país remete ao exterior US\$ 21 bilhões a mais do que recebe.

A estagnação da economia, ou melhor, o “ajuste recessivo”, ocorreu não apenas para combater a inflação, mas principalmente para obter um controle monetário do balanço de pagamentos. Assim houve cortes sucessivos nos gastos públicos, nos salários e no crédito interno, reduzindo as importações e aumentando os excedentes exportáveis que não encontravam espaço no mercado interno em contração. Contudo, houve uma restrição das disponibilidades internas de alimentos e de bens de consumo da classe assalariada que, unida à pressão dos passivos em dólar, provocaram uma aceleração inflacionária que levou ao encilhamento financeiro interno das contas do setor público⁴.

Mas a década de 80 tem um caráter específico ao se tratar da estagnação econômica, inflação alta, crise social e serviço da dívida. Foi neste período (iniciado em 1979, com a segunda crise do petróleo) que houve uma ruptura do sistema internacional de crédito, forçando a retomada da hegemonia norte americana, surtindo efeitos catastróficos sobre as economias de países devedores como era o caso de toda América Latina.

Com o segundo choque do petróleo, em 1979, os preços desta matéria-prima foram novamente triplicados e, para atenuar os efeitos inflacionários desta alta, acompanhados pelo processo de desvalorização do dólar até o período, fizeram com que o governo norte americano aumentasse a taxa de juros para empréstimos bancários, de 5,7% para 18,8% ao ano, entre 1975 e 1984, com a prime, a principal taxa incidente sobre dívida da América Latina, chegando a atingir o recorde de 21,5 por cento em janeiro de 1981. Consequentemente a subida fenomenal da taxa de juros ocasionou a sucção da liquidez internacional, iniciando a escalada da recuperação e hegemonia do dólar frente às outras moedas, atraindo até maio de 1985, 1.600 bilhões de dólares, cerca de 80 por cento do volume de dinheiro do mercado internacional⁵.

Com a eleição de Ronald Reagan para a presidência dos EUA inicia-se também uma grande expansão fiscal do referido país (com virtuosos gastos públicos no setor armamentista) que, juntamente com a política monetária do Federal Reserve (FED), ficou conhecida como “reaganomics”, responsável pela imensa transferência de renda

⁴ KUCINSKI, B. BRANFORD, S. A Ditadura da Dívida. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.

⁵ KUCINSKI, B. BRANFORD, S. *op. cit.*

do “terceiro” para o “primeiro” mundo, assegurando inclusive, a volta dos dólares que saíram na fase de expansão da economia até os anos 70.

No campo político militar, Reagan fomenta uma série de programas armados, como os mísseis intercontinentais, o programa “guerra nas estrelas” e a reativação dos testes nucleares. Além de produzir pequenas investidas em países como a Nicarágua, Filipinas e Haiti, causando instabilidade mundial para reafirmar as virtudes do dólar como refúgio seguro, fazendo seguir bilhões de dólares para seu mercado interno rentista e, financiando o crescente déficit comercial causado pela política fiscal, conseguiu em 1982 a revalorização do dólar adiando a crise do país.

Como resultado, o Brasil - prisioneiro dos juros flutuantes - passa de recebedor para exportador de capitais com o pagamento do serviço da dívida. Considerando toda América Latina, em seis anos da ofensiva política monetária e fiscal norte americana, foi pago 209,7 bilhões de dólares em juros e montante da dívida e, ao invés dessa diminuir, aumentou para 368 bilhões de dólares.

Segundo KUCINSKI e BRANFORD (1987), citando Fishlow, esses foram apenas os prejuízos diretos, visto que os países latino americanos perderam mais 59,4 bilhões de dólares por queda no volume e nos preços de suas exportações, além das altas taxas de juros internacionais afetarem a rentabilidade dos projetos financiados com recursos externos, os quais seriam utilizados para (tentar) saldar a dívida.

Com o fim dos créditos internacionais para a América Latina a crise se acentua, passam então a buscar empréstimos de curto e curtíssimo prazo, obtendo alívios de caráter “imediatista” e, em meados de 1982, estes já representavam cerca de um terço da dívida externa latino americana. Com os vencimentos de apenas um ano dos empréstimos, foi uma questão de tempo o colapso das reservas nacionais.

O México foi o primeiro a declarar a impossibilidade de honrar seus débitos, uma certeza já consciente e pré-alertada ao governo norte americano. Mas o alarme não fora levado a sério pelos funcionários do Tesouro dos EUA: adeptos do livre mercado, não perceberam a dimensão da crise, pensavam (e planejavam) que a insolvência mexicana faria aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos, conseguindo obter gás e petróleo mais barato, além da redução das tarifas e outras barreiras comerciais numa futura renegociação da dívida.

Logo após o México, quando Brasil quebrou, foi exigido o cancelamento do acordo de cooperação com a Alemanha Ocidental em troca do providencial cheque de um bilhão de dólares.

Então, já com a crise visível, preparou-se um pacote de financiamento para o reescalonamento das dívidas mexicanas determinado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual exigiu um rígido programa de austeridade. Já aos bancos credores não foi imposto nenhum sacrifício. De tal modo, permitia-se que os bancos fizessem conluíus e ganhassem maior poder de barganha, possibilitando cobrar maiores taxas de risco.

No caso do Brasil, com o comitê dos bancos credores coordenado pelo diretor do Morgan e chefiado pelo Citybank, foi imposta uma sobretaxa de 2,125 por cento acima da LIBOR para os débitos públicos e 2,2 para os privados, para reescalonar 4,7 bilhões de dólares e emprestar mais 4,4 bilhões. Os empréstimos negociados anteriormente com juros prime (os mais altos do mercado americano), tiveram um sobrejuro de 1,875 por cento e, em ocasiões “especiais”, cabia aos bancos credores escolher livremente a taxa a ser cobrada. Os termos do contrato só faziam postergar e aumentar o problema estrutural da dívida externa do país, com uma cobrança de sobretaxas absurdas e inconseqüentes que, mais tarde, ficariam conhecidas como “risco Brasil”.

Tal adicional representa a maior parte dos encargos que são pagos ao exterior, e é justificado pelo fato de que os credores têm de compensar o risco de uma possível moratória do governo brasileiro. Porém, dado o histórico comprometimento total do governo brasileiro com o pagamento desta dívida – sendo que, nos únicos momentos em que este não pôde pagar, o FMI ajudou o país a pagar – a existência deste “risco país” somente pode ser justificada por uma estratégia de espoliação permanente realizada com sucesso pelos investidores internacionais.⁶

Vale lembrar que ao contrário dos bancos credores e do FMI que agiam conjuntamente, os grandes países devedores (México, Brasil e Argentina) comportavam-se de modo isolado, com raros encontros como o de Caracas, a Declaração de Quito e o Grupo de Cartagena (todos sem aplicação prática), amedrontados por retaliações que nunca existiram.

A primeira carta de intenções entre o governo brasileiro e o FMI, assinada em janeiro de 1983, responsabilizava a crise da dívida pelo, além dos motivos de conjuntura internacional, “excessivo endividamento externo, excessiva presença de empresas estatais na economia, excessivo volume de incentivos fiscais e subsídios creditícios, distorções nas taxas alfandegárias, restrições às importações e operações cambiais, e aumentos salariais para os trabalhadores acima da produtividade”.

Portanto, o programa de ajuste acertado com o Fundo visava, a médio e longo prazo, alterar o padrão de desenvolvimento e modificar a forma de inserção do Brasil na economia mundial. Ao passo que, de imediato, tinha-se o objetivo de fazer o Brasil honrar o serviço da dívida e, para tanto, deveria gerar imensos superávites primários ao custo da adoção de políticas anti-sociais, como o arrocho salarial e os sucessivos cortes nos gastos públicos.

As metas firmadas nunca foram plenamente alcançadas e a continuidade da crise ajudou a derrubar o governo militar, desde as campanhas eleitorais de 1983/84 até as próprias eleições indiretas de 1985.

Após a morte de Tancredo Neves, José Sarney assume a presidência e, em fevereiro de 1987, com a queda do superávit comercial e a redução nas reservas brasileiras, o governo declara a moratória do pagamento dos juros da dívida externa de médio e longo prazo devida aos bancos comerciais estrangeiros. Ao mesmo tempo, foram congelados os depósitos comerciais e inter bancários em agências de bancos nacionais no exterior.

Mas a moratória foi rapidamente abandonada, em novembro de 87, com a retomada dos pagamentos. Apenas anos depois, já no governo Collor e com a normalização das relações com a “comunidade econômica internacional”, o país novamente foi reconhecido como um “bom pagador”.

Em 1994, com o ministério da fazenda a cargo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), outra reestruturação da dívida seria feita. Tal ajuste, feito à luz da “iniciativa Brady”, lançado pelo secretário do Tesouro Norte-americano em 1989, previa a redução no valor da dívida externa com a diminuição do principal ou das taxas de juros, extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com juros flutuantes

⁶ KUCINSKI, B. BRANFORD, S. *op. cit*

para juros fixos. Mas o que se presenciou na prática foi uma redução mínima, com o reconhecimento de dívidas anteriores não pagas, que passariam agora a ser “honradas” integralmente.

No caso brasileiro, o plano referia-se apenas à parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros, cerca de um terço do total: o acordo respondia por 49 bilhões de dólares, de um total da dívida externa de 145 bilhões e, mesmo assim, houve um desconto final de “miseráveis” 3,7 bilhões de dólares, dando na realidade ao plano Brady o caráter de ser uma garantia ao mercado internacional para retornar seus capitais ao país.

Com a retomada dos fluxos de capital estrangeiro no início da década de 90, e a posterior retomada das reservas do Banco Central, fizeram com que FHC declarasse o “fim do problema da dívida externa”. Para atrair estes capitais, o governo aumentou a taxa de juros interna paga a eles. De 1992 a junho de 94, a taxa média anualizada de juros internos foi oito vezes superior à taxa internacional⁷, a abertura comercial e financeira, do governo Collor e FHC, tornam-se base para sustentação do serviço da dívida.

No entanto, esta capacidade de pagamento era ilusória, pois se apoiava em capitais de curto prazo, que poderiam sair do país caso ocorresse qualquer desconfiância de reversão na conjuntura econômica internacional. Além do fato de que isto não fez o estoque da dívida diminuir, ela passara de US\$ 123,9 bilhões em 1991 para US\$ 148,3 bilhões em 1994.

A partir de 1995 a intensificação da abertura comercial traz outras conseqüências malélicas da frágil regulamentação de entrada de capitais externos no país, pois estes, oriundos de: capital especulativo de curto prazo, que retira mais recursos do país do que traz benefícios; investimentos diretos destinados à compra de estatais, o que não criava novos recursos e aumentava a remessa de lucros e dividendos às matrizes estrangeiras e; de empréstimos contraídos por empresas privadas em busca de juros externos mais baixos, a dependência transforma-se não apenas em condição para o pagamento da dívida, mas para possibilitar a importação de mercadorias do exterior e manter a moeda nacional supervalorizada.

⁷ GONÇALVES, R. POMAR, V. O Brasil Endividado. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000.

A desnacionalização da estrutura produtiva brasileira proporciona, além da entrada de capital externo para a compra de empresas nacionais, uma excessiva importação de componentes (deteriorando ainda mais a balança comercial) e aumenta significativamente a remessa de lucros ao exterior. Mesmo com o fluxo de investimentos diretos estrangeiros ter saído do patamar médio de menos de USD\$ 1 bilhão por ano na primeira metade da década para mais de USD\$ 20 bilhões na segunda metade, a balança de comércio passou de um superávit de mais de USD\$ 10 bilhões para um déficit de USD\$ 5 bi, e as remessas de lucros para o exterior, que antes eram de US\$ 1 bi passam para US\$ 5 bilhões⁸.

Até 1997, as reservas em moeda estrangeira eram suficientes para sustentar esses déficits, porém, como já foi dito, elas eram mantidas preponderantemente pela vinda de capitais estrangeiros especulativos. E com as crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998) houve uma nova mudança na conjuntura internacional: os capitais se esvaíram do país rapidamente, comprometendo a capacidade de pagar a dívida e financiar os déficits, obrigando o governo brasileiro, para que não houvesse nenhuma espécie de moratória, recorrer novamente ao FMI no final de 1998 obtendo um empréstimo de 41,5 bilhões de dólares, obviamente concedido junto a promessa de maior controle dos gastos públicos (menos gastos em áreas sociais).

Em fins de 1999 a dívida externa brasileira era de US\$ 241,2 bilhões, com uma novidade: agora ela é preponderantemente privada (esta parcela da dívida passa de US\$ 55,1 bi para 141,2 bi somente de 1993 a 1999, representando 58,54% da dívida externa total neste último ano), isso porque a alta taxa de juros doméstica, em comparação com a internacional, estimulou as empresas nacionais a tomarem dinheiro emprestado no exterior para, além de investir diretamente na produção, aplicar em títulos da dívida interna do governo (que pagavam bem mais que os juros internacionais). Assim, além de obrigar o país a fazer um esforço extra para pagar juros ao exterior com a já conhecida política recessiva de juros altos, gerou-se também um nocivo aumento da dívida pública interna.

Tal dívida, com as referidas elevadas taxas de juros fez com que a União, os estados e municípios tivessem que pagar, apenas de juros da dívida interna, com dinheiro vivo do orçamento público, quase 160 bilhões de Reais nos 8 anos de governo

⁸ GONÇALVES, R. POMAR, V. *op. cit.*

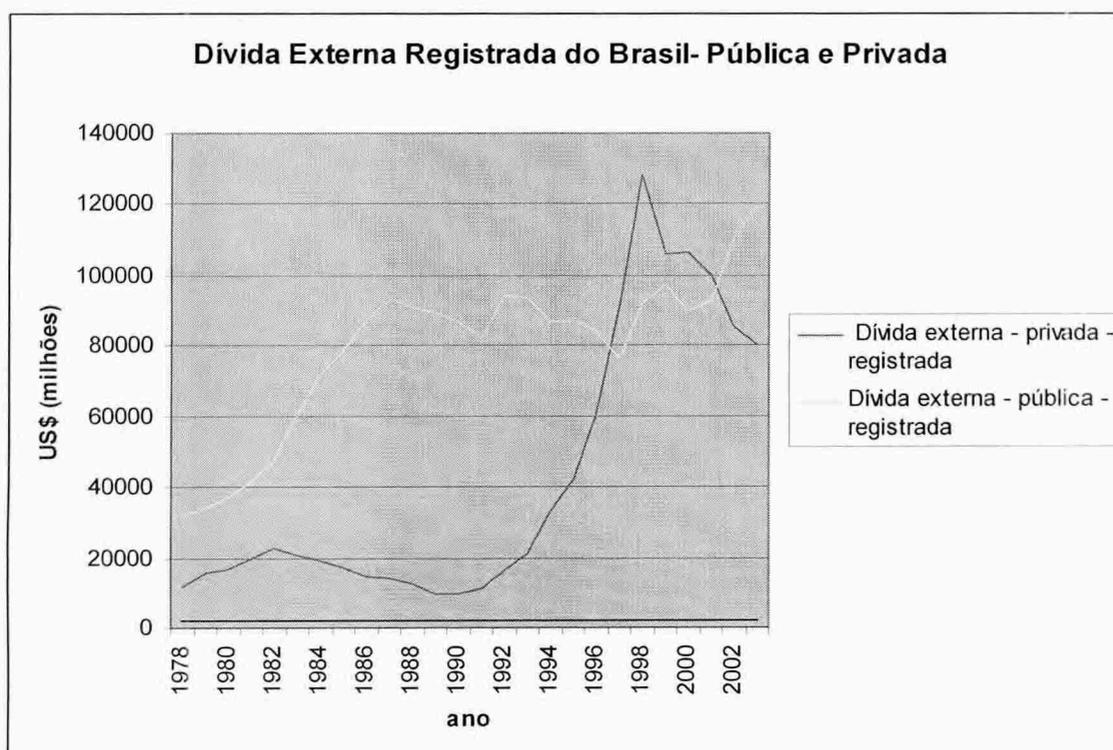
FHC. Para que isso fosse possível, houve um aumento brutal da carga tributária, passando de 28,5% para 35,6% do PIB.

A dívida externa líquida foi reduzida pela acumulação de reservas. Essas reservas eram aplicadas em títulos públicos gerando uma remuneração que, convertida em dólares, era muito superior à obtida a partir das reservas em bancos no exterior. Como os governos não geravam superávits suficientes para pagamentos dos juros o aumento da dívida interna foi bastante superior à redução da externa.

Pode-se verificar assim, que a política de abertura, iniciada no governo Collor e reforçada no governo Cardoso, que baseou seu plano de estabilização no suporte dado à âncora cambial e no volume de capital disponível na forma de reservas, estava condicionada ao oferecimento de juros atrativos o que contribuiu para o aumento da dívida interna líquida.

A partir de dezembro de 2001 é observado novamente um fenômeno com relação ao montante da dívida externa brasileira, havendo uma espécie de reestatização da dívida. A dívida externa privada reduziu-se, de dezembro de 2001 a dezembro de 2002, de 132,8 para 117 bilhões de dólares, ao passo que o endividamento público cresce de 93 para 110, 4 bilhões de dólares no mesmo período. Isso pela tomada de empréstimos junto ao FMI, com o objetivo de rolar a dívida do setor privado (sufocado e sem crédito), cobrindo eventuais déficits nas contas externas. Assim, os devedores privados pagam em Reais os dólares conseguidos pela União a qual, por sua vez, assume o ônus juntamente com a sociedade brasileira de submeter-se à pauta econômica recessiva imposta pelo FMI, o que gerou mais cortes de gastos sociais, desemprego, e realização de reformas nos moldes do Fundo.

Gráfico 1



Fonte: IPEADData

No último ano do governo de Fernando Henrique (2002) a dívida externa já atingia a cifra de 229 bilhões de dólares e, todo capital que entrou no país não gerou desenvolvimento, o montante de 192 bilhões de dólares creditados na conta de capital e financeira foi praticamente todo devolvido para o exterior nas remessas de lucro e na compra de produtos e serviços, o que somou o montante de 187 bilhões de dólares.

O comprometimento da economia brasileira para o pagamento do gigantesco montante e serviço da dívida externa desde o momento que se enraíza profundamente nas contas do governo militar e se potencializa durante a década de 80 (presa aos grandes e incompatíveis juros internacionais da época e as abusivas cláusulas contratuais), fez com que o país abdicasse tanto de sua soberania, tendo as políticas internas supervisionadas e controladas por organismos internacionais, quanto da sua capacidade de fomentar o bem estar da sociedade através de programas que possam atingir a população desde a capacitação profissional ao sistema de saúde público.

Deve-se ter em mente também que, segundo HINKELAMMERT (1989), o surgimento de dívidas externas não pressupõe uma passagem de poupança do país

credor para o país devedor, ocorre justamente o contrário no caso da América Latina, há um fluxo da poupança interna latino americana para os países do centro.

Isso através dos mecanismos de transferência de excedentes no comércio internacional, que se origina da tomada de empréstimos de capital estrangeiro para poder fazer frente aos gastos de divisas para transferência de utilidades – de capital estrangeiro e nacional – e do próprio serviço de capital já pendentes. A transferência de utilidades e de juros devidos sobre a dívida existente são os principais motivos da dívida da América Latina⁹.

Portanto, a origem da dívida não se explica por déficits na balança comercial, a qual foi historicamente positiva, mas sim pelos movimentos da balança de capital, com a transferência da poupança interna latino americana como forma de financiar a transferência de utilidades do investimento estrangeiro direto, financiados por créditos estrangeiros, ou seja, a poupança interna da América Latina é transformada em capital estrangeiro a medida que é responsável por financiar os créditos desse referido capital vindo como “investimento”. Assim, demonstra-se o caráter farsante do capital estrangeiro, sendo ele gerado por recursos internos latino americanos, contabilizado como investimento externo.

De tal modo tem-se, resumidamente, que a transferência de bens é a origem da dívida nos anos 60, de modo que nos anos 70 ela é autogerada a partir dos serviços da dívida derivados dela, ou seja, da capitalização dos juros da própria dívida. Desde então, potencializando-se na década de 80, a dívida externa do Brasil e de toda América Latina aumenta exclusivamente por conta de juros não pagos desta mesma dívida.

A atual e histórica situação do país no que diz respeito à dívida externa fez surgir importantes campanhas questionando a legalidade dos contratos de endividamento. O economista Rodrigo Vieira de Ávila coordena o boletim da “Auditoria Cidadã da Dívida”, onde foi divulgada a primeira análise dos contratos de endividamento externo obtidos junto ao Senado Federal, realizados nos anos de 1964 a 2001, os quais mostraram as cláusulas abusivas e suas porcentagens no total de contratos analisados. O estudo disponível nos quadros abaixo foi retirado do site www.unafiscobh.com.br.

⁹ HINKELAMMERT, F. J. A dívida Externa da América Latina: o automatismo da dívida. Ed. Vozes, Petrópolis, 1989.

Tabela 1

Análise dos Contratos de Endividamento Externo Brasileiro – 1964 a 1971
Cláusulas Abusivas e sua Participação no Total Financiado

Cláusula	Percentual
Todos os pagamentos de juros, encargos e taxas de compromisso deverão ser livres de qualquer taxação por parte do governo brasileiro.	52,97
Juros Flutuantes	51,18
“Na medida em que devedor ou fiador possa vir a adquirir qualquer direito à imunidade contra procedimentos legais ou judiciais em decorrência da soberania, o devedor e o fiador expressamente renunciam irrevogavelmente a tal direito de imunidade, no que concerne a quaisquer obrigações relativas a este contrato.”	45,31
A obrigatoriedade de o devedor pagar o principal, juros e demais obrigações oriundas do contrato constituem estipulações diretas e incondicionais, devendo ser cumpridas simultaneamente aos compromissos de maior relevância e necessidade para o devedor, até mesmo os de caráter emergencial.	45,31
Pagamento de encargos de 0,25% a 1% ao ano sobre a parte não desembolsada do empréstimo	40,73
Possibilidade de o credor ceder a instituições públicas ou privadas, no todo ou em parte, os direitos creditórios decorrentes do empréstimo.	31,09
Devedor e fiador se comprometem a obter as aprovações necessárias junto ao Senado, por exemplo, para que se modifique a taxa de juros do contrato, ainda que beneficiando o credor.	25,72
O devedor se compromete a destacar, nas campanhas publicitárias relacionadas ao Projeto, que este é financiado pela “Aliança para o Progresso”	22,60
Os recursos do empréstimo podem ser empregados apenas na aquisição de bens e serviços no exterior.	19,60
Os navios utilizados no transporte das mercadorias financiadas devem ser, em 50% dos casos, de bandeira americana. Os outros 50%, de países escolhidos pelos Estados Unidos (inscritos no código 935 da “AID”).	19,49
O material adquirido deverá ser prioritariamente, originário do estoque	17,14

excedente reconicionado do governo americano.	
Os recursos do empréstimo só poderão ser utilizados para o pagamento de bens ou serviços originários dos países que sejam membros do BID ou do FMI, da Suíça, ou de países filiados à “AID”.	12,81
Os produtos financiados pelo empréstimo somente poderão ser transportados por navios americanos	11,64
Os recursos do empréstimo externo serão concedidos em moeda brasileira.	10,11
Os recursos do empréstimo apenas podem ser empregados na compra de bens e serviços dos EUA.	9,49
O devedor se compromete a implementar as medidas necessárias para que as taxas dos serviços financiados com os recursos do empréstimo produzam receita suficiente para pagar, pelo menos, os custos da operação e manutenção destes mesmos serviços.	7,18
Caso o devedor, ou países por ele ajudados, entre em conflito armado (declarado ou não) com os Estados Unidos, terá a dívida imediatamente vencida e todas as garantias se tornarão executáveis.	6,69
Incidência de taxas de Juros Moratórios Flutuantes caso o empréstimo não for pago na data pré estabelecida.	6,28
Qualquer alteração nas leis do devedor, que repercuta no contrato, deverá passar pela anuência do banco financiador.	3,11

Fonte: Contratos disponibilizados pelo Senado Federal

Tabela 2

Cláusulas abusivas e sua participação no total financiado (1973 a 2001)

Cláusula	%
Juros flutuantes	91,98
Todos os pagamentos da dívida deverão ser feitos livres de todos e quaisquer impostos ou taxas brasileiros.	77,34
Pagamento de juros sobre a parte não desembolsada do empréstimo	58,73
Foro estrangeiro (renúncia à soberania)	49,50
Implementação de Programa do FMI, Banco Mundial, BID ou BIRD	38,36
As obrigações do mutuário de pagar o principal, juros e demais obrigações do contrato e das notas constituem obrigações diretas e incondicionais e "pari-passu" com as obrigações existentes da mais elevada categoria do Mutuário.	37,10
O Brasil não imporá qualquer controle às saídas dos capitais.	34,24
Deve haver consentimento do credor para a concessão de garantias a outras dívidas. Caso sejam concedidas, este financiamento contará com garantias proporcionais.	34,24
Em caso de descumprimento de quaisquer cláusulas do Contrato, todos os pagamentos pendentes deverão ser feitos imediatamente.	34,24
Todas as comunicações e notificações referentes ao financiamento deverão ser feitas em língua inglesa.	34,24
O devedor deve fornecer informações sobre o resultado das privatizações (incluindo a metodologia de formação dos preços de venda das empresas estatais) uma semana após os leilões.	34,24
Os recursos do empréstimo só poderão ser utilizados para o pagamento de bens ou serviços originários de países selecionados pelos credores.	31,24
O devedor pagará taxa de inspeção ou supervisão geral – 0,5 a 1% do valor contratado.	12,17

Fonte: Contratos disponibilizados pelo Senado Federal

Capítulo III

3. Os Ajustes para Dívida e a Falência

3.1. O Ajuste Estrutural

O denominado “automatismo da dívida”, ao qual HINKELAMMERT (1989) faz referência, trata-se em ultima instância do crescimento automático da dívida externa, independente da vontade dos bancos credores ou dos países que devem, pois, por um lado, estes últimos empenham-se em aumentar seus excedentes exportáveis para garantir um alto saldo da balança comercial e tentar pagar a dívida. Mas, desde 1982, os países latino americanos, através desse mecanismo, só conseguem quitar a metade dos juros devidos, sendo necessário que o restante seja capitalizado como nova dívida. Isso além da já colocada - no segundo capítulo - transformação da poupança interna desses países em investimento estrangeiro.

Por outro lado até mesmo os bancos credores tornam-se, de certa forma, impotentes em relação a dívida externa: a dívida não aumenta porque os bancos concedem crédito, se os bancos o negassem, ela aumentaria do mesmo modo com a necessidade de pagamento de juros passados, portanto, ao contrário, os bancos concedem crédito porque a dívida aumenta. Os bancos apenas podem influir na forma do aumento da dívida, não em seu fato mesmo¹⁰.

Com tal realidade é necessária a atenção para o fato real de a dívida externa tornar-se uma dívida fictícia, pois ela aumenta num grau exponencial maior que o do crescimento econômico dos países devedores (e de suas exportações), diminuindo a capacidade de seu pagamento, bem como a capacidade autônoma e soberana que cada país possui, em manejar seus recursos e planejar os métodos pelo qual o país alcançará um possível desenvolvimento, seja ele econômico ou, principalmente, social.

A incapacidade de sustentação monetária, por parte do Brasil e dos países latino americanos, sobre suas economias na década de 80, fez surgir através do Banco Mundial e FMI a idéia da necessidade de uma “mudança estrutural” na economia dos

¹⁰ HINKELAMMERT, F. J. A dívida Externa da América Latina: o automatismo da dívida. Ed. Vozes, Petrópolis, 1989.

referidos países, que necessitariam de uma transição para o capitalismo extremo responsável por realizar um “choque de competitividade” na América Latina, otimizando seus mercados interno e abrindo novas oportunidades frente ao mercado internacional.

Na realidade esse “ajuste estrutural” correspondia a criação de condições estruturais para intensificar a transferência de excedentes dos países periféricos para os países centrais, por causa da incapacidade de continuação do capitalismo desenvolvimentista das décadas anteriores, com base na substituição de importações e visão no mercado interno. Assim, a empresa estrangeira só pode funcionar como fonte de transferência de excedentes, até o momento que essa transferência não é mais viável.

Isso ocorre com as seguidas crises do petróleo na década de 70, quando os juros do capital financeiro superaram os juros do capital produtivo, sufocando a política do desenvolvimento.

Esse momento pode ser considerado um marco para as ciências econômicas, pois é o início de uma era onde apenas os dados e as variáveis econométricas são priorizados pela grande maioria dos cientistas econômicos influentes do mundo. O capitalismo de mercado se torna uma “verdade absoluta”, sendo fonte de um único processo capaz de promover o crescimento e a evolução sócio econômica, então constroem pacotes “econômicos” paliativos e até mesmo contraditórios, que a médio prazo culminam em crises mais contundentes, visto que privilegiam apenas determinados setores. Excluem-se as variáveis sociais, as ciências humanas (política, sociologia e história) como um todo são rejeitadas dos valores para o desenvolvimento.

De tal modo as análises econômicas, principalmente dos países devedores, reduzem-se a contas básicas de superávit primário (receitas menos despesas, não relacionando gastos com juros) e ajustes fiscais, com redução e controle das contas públicas como necessidade de cobrir entradas de capital e pagamento de dívidas. Paralelamente, a capacidade de a sociedade manter e reproduzir a vida de modo, no mínimo sustentável, fica a mercê de políticas fiscais e monetárias recessivas.

HINKELAMMERT (1989) resume a debilidade do pensamento sobre o ajuste estrutural, criado por organismos estrangeiros e mantido pelas elites locais, como o surgimento do automatismo crescente da miséria: “Sendo necessário maximizar o saldo

positivo da balança comercial para maximizar a transferência de excedentes para os países do centro, o ajuste estrutural faz girar toda a política econômica em torno do saldo da balança comercial. O que aumenta o saldo é bom; o que diminui é mal. Este é o princípio do ajuste estrutural”.

As atividades exportadoras que transferem recursos são privilegiadas, ao passo que as atividades produtoras de excedentes internos são abandonadas, eliminam-se os investimentos no mercado interno, com a população a revelia de uma minoria que lucra e controla o aparelho estatal, a favor da vulnerabilidade e dependência internacional.

Tabela 3
Brasil – Exportações em US\$ milhões

Período	Exportações - US\$ Milhões
1974	7.951
1975	8.670
1976	10.128
1977	12.120
1978	12.659
1979	15.244
1980	20.132
1981	23.293
1982	20.175
1983	21.899
1984	27.005
1985	25.639
1986	22.349
1987	26.224
1988	33.789
1989	34.383
1990	31.414
1991	31.620
1992	35.793
1993	38.555
1994	43.545
1995	46.506
1996	47.747
1997	52.986
1998	51.120
1999	48.011
2000	55.086
2001	58.223
2002	60.362
2003	73.084

Fonte: IPEA

As reformas, ou melhor, as contra-reformas, visto que não reformam a estrutura política econômica que atingem, formuladas pelo FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, governo dos EUA e Banco Mundial, no conhecido “Consenso de Washington”, realizado em novembro de 1989, visam entre outras medidas: o controle do déficit fiscal, cortes no gastos públicos, reforma tributária, administração das taxas de juro e câmbio, abertura do mercado e liberação das importações, liberdade para investimentos externos, privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia, eliminação das barreiras restritivas, redução de direitos trabalhistas e garantia de direitos de propriedade.¹¹

A citada política irracional é realizada internamente principalmente pela polarização das atividades econômicas (enriquecendo minorias e agravando de modo extremo a distribuição de renda), e também pelo controle político dessa mesma minoria, legitimado pela “lavagem cerebral” imposta através da mídia (seja ela escrita ou televisiva), que manipula a mente de toda uma sociedade convencendo-a a tornar capaz a manutenção do sistema funcional responsável pela extração das suas próprias riquezas. É uma repressão feita com armas “democráticas”, com eleições, votação direta e liberdade de expressão, mas de que serve a liberdade se a imensa maioria da população (manipulada) só conhece uma única verdade.

Essa realidade faz com que o nível de vida de toda uma população fique fora do eixo econômico ou mesmo social, sendo determinado pela eficácia de medidas sem relação direta com a mesma, pois são saneadas em vontades e cálculos alheios, produzidos com intuito de maximizar a absorção de recursos - principalmente através da pressão exportadora - e não no de melhorar as condições de produção humana.

O poder que os países credores possuem a ponto de controlar a política econômica e, indiretamente, a social dos países pagadores existe em primeira instância pelo fato deles serem capazes de exigir não só o pagamento monetário das dívidas, mas também o de impedir as suas condições de pagamento, através das políticas recessivas impostas interna e externamente, além do já exposto “automatismo da dívida”.

O problema sofre outras variações ao passo que os países credores imprimem medidas protecionistas a entrada de mercadorias em seus territórios, e a competição

¹¹ ARRUDA, M. QUINTELA, S. ABC da Dívida Externa: a vida antes que a dívida. CESE/CONIC, Salvador, 1999.

entre os países pagadores, que “necessitam” da maximização de suas exportações, as quais são baseadas nos mesmos produtos (matérias primas sobretudo), fazem com que haja uma deterioração nos termos de troca com a constante diminuição dos preços dos produtos exportáveis para o centro. Há então, com a imposição do ajuste estrutural, um mecanismo que torna quase gratuita a transferência de excedentes comerciais. Em contrapartida há uma menor disponibilidade de recursos para o pagamento da dívida externa, que se acumula, crescendo exponencialmente.

De tal maneira a dívida torna-se impagável, tendo a necessidade constante de ser “auxiliada” pela boa vontade dos credores internacionais, alheios a conseqüente produção da dívida social (vida, trabalho, educação, saúde, previdência, direito a infância e adolescência, etc.), política (ligada à plena cidadania, de que é privada a maioria da população brasileira) e até mesmo a ecológica (resultante da destruição sistemática da natureza e dos bens que o Brasil é tão bem dotado), as quais produzem por sua vez, como vítima direta, a própria população¹².

3.2. Os ajustes e as “Cartas de Intenções” do governo Lula

A estreita relação entre o governo brasileiro (e de toda América Latina) e organismos internacionais “intervencionistas” continua influente: em 2003 foram três “Cartas de Intenções” entre o governo Lula e o Fundo Monetário Internacional, em 28 de fevereiro e maio, e 21 de novembro. Todas estas, reafirmando as políticas de ajustes necessárias para que a continuação do pagamento da dívida externa continue exemplar.

A primeira das exigências é a mais conhecida: o superávit primário, isto é, o desvio de recursos para o pagamento de juros da dívida. O governo não só se comprometeu a aumentá-lo de 3,88% para 4,25% do PIB, cortou também R\$ 14 bilhões do orçamento, retirando cerca de 80% dos recursos destinados a áreas como Direitos Humanos, Mulheres, Esporte, Integração Nacional e Cidades, debilitando a capacidade de fomentar a melhoria das condições de vida da população mais carente.

Na carta também é afirmado que: *“O governo tem o compromisso de gerar, no médio prazo, superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da*

¹² ARRUDA, Marcos Dívida E(x)terna: Para o capital tudo; para o social, migalhas. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 1999.

relação dívida/PIB. Com este objetivo, metas fiscais para 2004-06 serão submetidas ao Congresso, em abril, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004”.

Somado à desvinculação das Receitas da União, o governo quer a ampliação deste mecanismo, que desvia dinheiro das áreas sociais para a realização do Superávit Primário. Na Carta de Intenções, se lê: *“Como consequência de anos de inflação e frágil disciplina fiscal, menos de 15 por cento das despesas primárias são alocadas de forma discricionária [livre] pelo governo, criando uma rigidez orçamentária que muitas vezes inibe de maneira significativa uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. O resultado dessa rigidez é que uma parcela pequena do orçamento tem que suportar a maior parte de qualquer ajuste fiscal, implicando muitas vezes em cortes nos gastos mais produtivos e com maior capacidade de estimular o crescimento”.*

Assim o ajuste fiscal é estendido para os recursos constitucionalmente destinados a áreas como saúde e educação, e o superávit primário torna-se meta única, durante todo o Governo Lula, como forma de reduzir a dívida.

Já no diz respeito à reforma Previdenciária, na primeira Carta de Intenções, o governo se compromete a retirar direitos e privatizar a previdência dos seus próprios servidores. Diz a Carta: *“Com este propósito, estão sendo examinadas diversas opções, incluindo o aumento da idade para a aposentadoria, a elevação no número de anos de contribuição que dá direito a uma aposentadoria, assim como uma revisão das regras que regem as pensões. (...) A votação do Projeto de Lei Complementar regulando a aposentadoria complementar para o setor público (PL9) continua entre as prioridades do governo e fará parte das reformas da previdência”.* O estabelecimento de um teto de aposentadoria e a formação de fundos complementares de previdência não significa outra coisa a não ser a privatização¹³.

Já a reforma tributária, foi estruturada para não haver perda de arrecadação, não havendo então, alguma espécie de comprometimento e ameaça ao pagamento dos juros da dívida. Assim, também não se executou na reforma a inversão da lógica tributária no Brasil, onde os tributos sobre o consumo, até mesmo de produtos da cesta básica, respondem por 70% da arrecadação (inversamente aos países desenvolvidos, onde a

¹³ BOLETIM da Auditoria cidadã da dívida. Nº 7, 01/07/2003

maioria dos tributos incide sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos), os trabalhadores e consumidores continuarão a pagar a conta do endividamento.

Após implementar no referido ano, em tempo recorde, as reformas previdenciária e tributária (nos moldes impostos pelo FMI), o governo Lula parte para uma nova agenda de reformas exigidas pelo fundo. Algumas delas se iniciaram em 2003, e já se encontram em adiantado processo de tramitação no Parlamento, como a Lei de Falências. Outras ainda serão iniciadas, como a sindical, trabalhista e a universitária.

Em 2003, a nova Lei de Falências foi votada na Câmara, prevendo o fim da prioridade dos créditos tributários, que concorrerão em igualdade de condições com os créditos com garantia real - geralmente devidos aos bancos, que são os que pedem garantia para empréstimos. A Lei também prevê o fim da preferência absoluta dos créditos trabalhistas, que passam a não mais preceder os financiamentos para exportações, geralmente devidos também aos bancos. Agora a Lei se encontra no Senado e, conforme a nova Carta de Intenções, o governo se compromete a aprová-la até junho deste ano.

Atualmente, quando uma empresa vai à falência, a prioridade é o pagamento dos direitos trabalhistas e das dívidas fiscais, em detrimento aos demais credores. Com a nova lei, não será mais dada prioridade aos créditos tributários, nem aos créditos trabalhistas acima de 150 salários mínimos por trabalhador (e 75, no caso de pequenas empresas), privilegiando-se os grandes credores, principalmente instituições financeiras. Empresas estatais e de economia mista poderão entrar no mesmo esquema através de lei específica. Na Argentina, também condicionada pelo FMI, essa lei permitiu que empresas falidas, endividadas no exterior, fossem compradas por estrangeiros sem nenhuma restrição, acentuando o processo de desnacionalização produtiva.

A alegação do governo, como justificativa para a Lei, se baseia no fato de que os bancos concedem um reduzido número de créditos, e com altas taxas de juros, pelo fato do não recebimento de recursos de empresas já falidas e pelo temor de falência das que requisitam novos créditos, podendo não pagar os mesmos. Então, devem ser facilitados, para os bancos, os recebimentos de recursos de empresas falidas, fazendo reduzir os juros cobrados e aumentar o número de empréstimos cedidos.

Mas na realidade os bancos mantêm altas taxas de juros por constituírem-se em oligopólios (os três maiores bancos do país detêm cerca de 45% do mercado), e sem a regulamentação inteligente do setor é possível à cobrança de elevado spread. Além disso, houve fornecimento de outras concessões como a redução do compulsório de 75 para 60 por cento nos últimos dois anos, e a redução do IOF (imposto sobre operações financeiras) de 15 por cento em 1999 para 1,5 em 2004, para obter maior realização de empréstimos e redução dos juros bancários, mas as medidas não se traduziram em resultados práticos.

Outra reforma que consta nas Cartas de Intenções do governo Lula é a independência do Banco Central (BC), criando mandatos fixos para o presidente e seus diretores, excluindo então, a vontade e a autoridade do governo eleito pela sociedade nacional. Em 2 de abril de 2003, o governo aprovou no Congresso a Emenda Constitucional 53, de autoria de José Serra, que acaba com a limitação dos juros reais a 12% ao ano, permite a regulamentação do sistema financeiro de forma fatiada, por meio de várias leis, e permite a aprovação da independência do BC apenas com maioria simples no Congresso (257 deputados), e não mais 3/5 (308 votos). A última carta de intenções do governo Lula ao FMI diz:

“O governo continua empenhado em que seja aprovada uma lei para aumentar a prestação de contas e dar autonomia operacional para o BCB, assim que haja espaço na agenda do Congresso”.

Seguem, nas Cartas, outras inúmeras medidas que visam além de isentar o capital privado de taxações como a CPMF, por exemplo, como também facilitar a cobrança de empréstimos das instituições financeiras a pessoas físicas, isso através do desconto dos empréstimos sendo feitos diretamente no contra cheque dos trabalhadores, intensificando, ainda mais, o arrocho salarial que se imprime a classe trabalhadora. Mais uma vez o governo vai contra os interesses populares em detrimento da subordinação de ajustes anti-sociais.

Nesta mesma linha de ajustes anti-sociais, corre o processo da Reforma Universitária, que foi claramente uma das exigências do Banco Mundial para conceder um empréstimo de 8 bilhões de dólares para os próximos quatro anos. O relatório feito pelo Banco Mundial em julho de 2003 descrevia que “os gastos com o ensino superior beneficiam apenas poucos privilegiados”, e foi entregue ao Conselho de

Desenvolvimento Econômico, presidido, na época, por Tarso Genro, atual Ministro da Educação, o qual prometeu incorporar a visão do relatório.

A divulgação do Ministério da Fazenda, no final de 2003, do estudo dos “Gastos Sociais do Governo Central: 2001 – 2002”, segue a mesma linha:

“A canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação. Considerando a questão da equidade, essa política produz distorções relevantes, constituindo-se no componente do gasto em educação de maior regressividade. Cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população. Ao mesmo tempo, a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas permitiria ampliar o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, com custos mais reduzidos para o setor público, através do FIES”.

Por tais argumentos a reforma tem como uma de suas principais bases a destinação do dinheiro público para o financiamento de bolsas de estudo em faculdades particulares, ao invés de aumentar os investimentos em escolas públicas de todos os níveis (fundamental, médio e superior), não sanando os problemas tanto da qualidade do ensino público, quanto o intuito de reduzir ainda mais, os já carentes gastos em educação.

Desde 1995, o gasto público com educação se reduziu abruptamente, de 1,45% para 1,03% do PIB, devido às restrições impostas pela dívida pública. O que contradiz o discurso governista, de que o problema é a má distribuição dos gastos com educação. As faculdades públicas se encontram em situação financeira deplorável, por vezes sem dinheiro para pagar suas contas básicas.

É evidente que as instituições de ensino superior públicas são elitizadas pelo fato das escolas públicas de ensino fundamental e médio estarem abandonadas, tendo, os alunos de escolas privadas, maior qualidade de ensino e facilidade de passar no vestibular. Assim, torna-se visível a necessidade de maiores investimentos nessa parcela do ensino público, equiparando as condições dos alunos das redes de ensino público e privado, exatamente o contrário dos sugeridos cortes nos gastos públicos para as universidades federais públicas.

Por fim, as Cartas de Intenção do governo Lula ao FMI, trata da reforma Sindical e Trabalhista, que impõem ainda mais as “flexibilizações” das relações de trabalho.

Durante o governo FHC, em 1998, quando foi assinado o primeiro acordo com o FMI, a primeira Carta de Intenções dizia: “Face ao recente aumento do desemprego – que resulta tanto de fatores estruturais como cíclicos – a necessidade de reformar a legislação trabalhista e aperfeiçoar as políticas de mercado de trabalho tornou-se mais urgente”, mas o desemprego só aumentou com as já produzidas flexibilizações.

No dia 30 de janeiro de 2004 realizou-se o Fórum Nacional do Trabalho, composto por representantes do governo, trabalhadores e empresários, onde foram definidos alguns pontos da reforma sindical. Dentre elas, o fim da data-base e do dissídio coletivo. Desta forma, a data das negociações seria escolhida, de comum acordo, pelos trabalhadores e empregadores, e em caso de discordância nas negociações, o Tribunal Superior do Trabalho perderia o poder normativo na resolução dos conflitos e passaria a exercer o papel de árbitro, somente em questões extremas. Poderá haver também arbitragem privada para a resolução destes conflitos. Os dispositivos caminham na direção de tirar a força da legislação trabalhista e fortalecer a “livre-negociação” que, em uma conjuntura de desemprego recorde, apenas favorece os patrões. A reforma foi encaminhada pelo governo ao Congresso em março¹⁴.

Assim, fica evidente que as reformas e ajustes impostos ao Brasil pelo FMI, não implicam na melhoria das condições de vida da população e, pelo contrário, exprimem maiores embargos sociais para as mínimas condições de produção da vida.

3.3. A Prioridade dos Gastos Públicos e a Situação Social

Tão importante quanto analisar os ajustes e contra-reformas realizadas pelo governo, também é de fundamental relevância verificar o destino dos gastos públicos e a sua contribuição para melhoria das condições de vida da população. Para isso é de grande valia os dados da próxima tabela (número 4), a qual relaciona alguns itens dos gastos sociais, bem como o montante de recursos gasto pelo governo nos serviços das dívidas interna e externa para o ano de 2004.

Tabela 4

Governo Federal - Relatório Resumido da Execução Orçamentária
2004

Itens Selecionados	Programado para o ano (R\$ mil)	Realizado até fevereiro (R\$ mil)	% Realizado
Segurança Pública	2.722.408,00	232.491,00	8,54
Assistência Social	13.171.488,00	1.977.690,00	15,01
Saúde	33.099.375,00	4.061.752,00	12,27
Educação	13.852.006,00	1.217.672,00	8,79
Cultura	417.127,00	16.309,00	3,91
Urbanismo	1.247.323,00	45.021,00	3,61
Habitação	568.679,00	-	-
Saneamento	184.991,00	-	-
Gestão Ambiental	1.297.409,00	85.417,00	6,58
Ciência e Tecnologia	2.597.985,00	146.891,00	5,65
Agricultura	11.946.753,00	717.419,00	6,01
Organização Agrária	1.908.115,00	32.054,00	1,68
Energia	725.499,00	16.992,00	2,34
Transporte	3.970.494,00	38.352,00	0,97
TOTAL DOS GASTOS SOCIAIS	87.709.652,00	8.588.060,00	9,79
SERVIÇO DA DÍVIDA	173.568.899,00	16.625.295,00	9,58
Serviço da Dívida Interna	129.107.727,00	13.036.556,00	10,10
Serviço da Dívida Externa	44.461.172,00	3.588.739,00	8,07

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos - www.stn.fazenda.gov.br. Obs.: O serviço da dívida externa refere-se à dívida externa pública.

É perceptível a disposição do governo em manter o serviço da dívida: apenas no ano de 2004 serão gastos aproximadamente 173 bilhões de Reais para esse fim, ao passo que os gastos sociais somam pouco mais de 87 bilhões.

As prioridades dos gastos governamentais são deploráveis, um país que possui números tão grandes de pobreza e reduzidos índices de desenvolvimento humano não pode manter a maioria de seus recursos presos a contas que em nada melhorarão as

¹⁴ BOLETIM da Auditoria cidadã da dívida. Nº 7, 01/07/2003

condições sociais dadas, muito pelo contrário, os desperdícios de recursos poderiam estar sendo utilizados para melhoria da qualidade de vida da população.

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a proporção de pessoas abaixo da linha de indigência (sobrevivem com menos de 37,50 Reais por mês) em relação à população total do país em 2001 é de 14,60 por cento, o que equivale a cerca de 23 milhões de pessoas indigentes. Os números aumentam ao se tomar como base as pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza (ganham no máximo 1 dólar por dia), no Brasil as pessoas que se inserem em tal “qualificação” somam 53 milhões, cerca de 33 por cento da população total.

A erradicação da pobreza seria possível com a contribuição mensal de R\$ 14,00 de cada brasileiro que está acima da linha de pobreza, o que daria um montante de R\$ 2 bilhões por mês para investimentos em programas sociais. O cálculo consta do Mapa do Fim da Fome II, pela Fundação Getúlio Vargas, Sesc Rio e pela Organização Não-governamental Ação da Cidadania.

O estudo mostra que a pobreza agora se espalhou pelas grandes cidades, enquanto na década passada estava concentrada nas periferias: "As grandes cidades foram atingidas pela crise social dos anos 90 e agora faltam políticas públicas integradas para resolver os dois principais problemas, que são a violência e o desemprego" avalia a pesquisa.

Também é apontada a relação direta do desemprego com a fome e a pobreza. Nas favelas do Rio de Janeiro o índice de desemprego atinge 19% da população. No Estado, a taxa é de 9%.

Tais números parecem ser ignorados pelo governo, o qual reservou em 2003 apenas R\$ 70,8 bilhões a todas as áreas sociais, enquanto 132,5 bilhões de Reais se destinaram para o pagamento das dívidas externa e interna. E nem essa reduzida parcela reservada à população foi aplicada integralmente, sendo que os setores de urbanismo, habitação, saneamento e gestão ambiental, receberam apenas cerca de 40 por cento do total.

Mesmo com todo o arrocho feito pelo governo e a penúria dos serviços básicos como saúde e educação, em 2003, a dívida pública interna federal cresceu 13%. No início do ano passado, o país devia R\$ 636 bilhões. Em dezembro, esse valor havia

saltado para R\$ 731 bilhões. Um terço desse endividamento vencerá em 2004. Como o governo não vai conseguir pagar os credores, tomará mais empréstimos para honrar os pagamentos, endividando-se ainda mais.

Em 2003 o corte de gastos promovidos pelo governo foi equivalente a 21% de todo o orçamento do setor público. Deixaram de ser investidos R\$ 70 bilhões. Segundo o Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), com esses recursos poderiam ser construídas 2,8 milhões de casas populares, ou então, o orçamento do programa Fome Zero poderia ser aumentado em 41 vezes.

Toda essa economia, no entanto, não foi o bastante nem para dar conta do pagamento dos juros nominais da dívida que havia atingido R\$ 97,5 bilhões em novembro de 2003. O Brasil teve então, de se endividar mais para rolar essa dívida. Esse montante é equivalente a 5 vezes o orçamento do governo federal para a saúde, 85 vezes o dinheiro destinado para a reforma agrária e 460 vezes os recursos investidos em habitação¹⁵.

Os dados tornam-se ainda mais gritantes ao adicionarmos outros números que comprovam a debilidade e, portanto, a necessidade de infra-estruturas básicas à grande parte da população:

Tabela 5

Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) – 1999

Brasil e Grandes Regiões	Água canalizada e rede geral de distribuição	Esgoto e Fossa Séptica	Lixo Coletado	Luz Elétrica
Brasil	76,1	52,8	79,9	94,8
Norte	61,1	14,8	81,4	97,8
Nordeste	58,7	22,6	59,7	85,8
Sudeste	87,5	79,6	90,1	98,6
Sul	79,5	44,6	83,3	98
Centro-Oeste	70,4	34,7	82,1	95

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

Para o economista Celso Furtado o fato do Brasil se encontrar numa recessão é causa do corte de gastos públicos: em artigo lido em conferência sobre a Teoria do Desenvolvimento no Contexto da Globalização, na Universidade Federal do Rio de

¹⁵ Revista Brasil de Fato, 29/01/2004

Janeiro (UFRJ), Furtado classificou o corte dos recursos públicos de "desmedido" e que "forçar um país que ainda não atendeu às necessidades mínimas de grande parte da população a paralisar os setores mais modernos de sua economia, a congelar investimentos em áreas básicas como saúde e educação, para que se cumpram metas de ajustamento do balanço de pagamentos impostas por beneficiários de altas taxas de juros é algo que escapa a qualquer racionalidade"¹⁶.

E ainda completa: "Se continuar a prevalecer o ponto de vista dos 'recessionistas' - os que colocam os interesses dos nossos credores acima de outras considerações na formulação da política econômica - temos de nos preparar para um prolongado período de retrocesso econômico, que conduzirá ao desmantelamento de boa parte do que se construiu no passado".

Os números relacionados à saúde comprovam as precárias condições de vida para que o país caminha, a baixa expectativa de vida e alto índice de mortalidade infantil, são demonstradas na tabela abaixo:

¹⁶ Revista Brasil de Fato, 29/01/2004

Tabela 6

Brasil - Esperança de vida e mortalidade infantil

Brasil E Grandes Regiões	Informações Gerais					
	Taxa de Fecundidade total	Esperança de vida ao nacer			Taxa de mortalidade infantil/mil	Taxa de mortalidade menores de 5 anos/mil
		Ambos os Sexos	Homem	Mulher		
Brasil	2,33	68,4	64,6	72,3	34,8	60,7
Norte	3,14	68,2	65,3	71,4	32,7	-
Nordeste	2,59	65,5	62,4	68,5	52,8	96,4
Sudeste	2,1	69,4	65	74,1	25,7	36,7
Sul	2,16	70,8	67,1	74,8	22,8	35,2
Centro- Oeste	2,15	69,1	66	72,7	26,1	41,1

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08) - Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sócio-demográficos.

É preocupante a alocação dos recursos proveniente dos impostos que são pagos por toda a população, sendo desviados para fins que não a beneficiam, visto que não financiam ações e políticas necessárias ao desenvolvimento do país, de modo que, não há uma real democracia social e sim uma gestão individual dos orçamentos públicos.

Assim, ficam comprometidos os recursos responsáveis à realização dos investimentos estratégicos que visem o crescimento econômico capaz de fazer crescer também os empregos e o desenvolvimento social.

Um setor chave para a promoção da capacidade de crescimento para qualquer país é a educação, pois com um maior nível de formação escolar, maior será a capacitação e habilidades, tanto para qualificação da mão de obra, quanto para a realização pessoal e incremento da qualidade de vida da sociedade.

Mas a realidade da educação no Brasil é precária, sendo alto o nível de analfabetismo e baixa a taxa de escolarização, como pode ser visto na tabela 7.

Tabela 7

Brasil – taxas de Analfabetismo e Escolarização

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de analfabetismo das Pessoas de 15 anos ou mais de idade			Taxa de escolarização Das crianças de 7 a 14 anos de idade		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil (1)	13,3	13,3	13,3	95,7	95,3	96,1
Norte (2)	11,6	11,7	11,5	95,5	95,3	95,7
Nordeste	26,6	28,7	24,6	94,1	93,2	95
Sudeste	7,8	6,8	8,7	96,7	96,6	96,9
Sul	7,8	7,1	8,4	96,5	96,7	96,3
Centro-Oeste	10,8	10,5	11	96	95,6	96,4

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08) - Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sócio-demográficos.

Além dos tristes números apresentados não há promoção de justiça social: com um sistema tributário que penaliza os mais pobres e isenta os mais ricos, a desigualdade social cresce ao passo que os serviços públicos essenciais destinados às camadas mais pobres, responsáveis por garantir aos cidadãos uma vida digna, com acesso mínimo à saúde, educação, habitação e emprego, ficam sucateados e sem um “legalizado” repasse de uma parcela proveniente dos ganhos dos mais ricos, aumentando os níveis de pobreza e diferença social. No Brasil, a concentração de renda é absurda: a parcela 1% mais rica da população possui a mesma fatia da renda nacional ganha pelos 50% mais pobres.

O sistema tributário nacional exprime tributos que incidem diretamente na classe assalariada, fazendo a sociedade financiar os compromissos e metas firmadas com o FMI, ou seja, a população paga a exigência que o país tem em gerar crescentes superávits primários, tanto pelos sucessivos cortes nos gastos públicos, quanto pelo aumento da carga tributária dos últimos anos.

Na década de 80 a carga tributária representava cerca de 24 por cento do PIB, hoje ela é cerca de 36 por cento. O fato se torna mais agravante ao se tomar ciência dos números divulgados pelo IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário), o qual afirma que a carga tributária per capita cresceu 341,46% na última década e, descontando a inflação, o aumento foi de 56,74%. Conclui-se que em 1993, cada brasileiro pagava, em média, R\$ 700,51 em impostos e contribuições ao governo, já em 2003, os impostos pagos pelos brasileiros alcançara, em média, R\$ 3.092,47.¹⁷

O fato de ocorrerem esses números recordes de arrecadação (como as contribuições de CPMF, PIS e IRPF) do governo e pressão tributária se agrava ao se ter conhecimento que o brasileiro tem a segunda maior carga tributária sobre salários do mundo. A carga tributária sobre salários - incluindo a parte dos trabalhadores e das empresas - do Brasil foi de 42,15% em 2003, ficando apenas atrás da Dinamarca, que possui melhores índices de desenvolvimento humano, qualidade de vida e poder aquisitivo em comparação com o Brasil.

Assim, a situação que se apresenta no país é a de uma intensa deterioração da qualidade dos serviços públicos e infra-estrutura, com uma carga tributária extremamente elevada sem que haja, em contrapartida, um retorno à sociedade no que diz respeito à assistência social e políticas de melhoria das condições de produção e reprodução da vida da população.

¹⁷ Folha de São Paulo, 04/03/2004

Tabela 8

Brasil - Carga tributária e gastos com juros de 1994 à 2003

Carga tributária e gastos com os juros (% do PIB) – União, Estados e Municípios		
Ano	Carga Tributária	Juros
1994	28,61%	-
1995	28,92%	7%
1996	27,29%	6%
1997	27,47%	5%
1998	29,33%	8%
1999	31,64%	13%
2000	33,28%	8%
2001	35,48%	9%
2002	36,45%	14%
II Sem. 2002 e I Sem. 2003	36,92%	-
1º. Semestre 2003	37,57%	-

Fonte: IBPT

A alta carga tributária, bem como os ajustes fiscais (corte nos gastos públicos), recomendados pelo FMI e aplicados no Brasil não se dão nos países “desenvolvidos”, onde é feito justamente o inverso: os trabalhadores são menos taxados e os gastos sociais são condicionais para o crescimento e desenvolvimento de suas economias.

Torna-se evidente, portanto, que o confisco sobre a renda dos trabalhadores aplicado de forma intensa e até sacrificante são alocados e esterilizados em grande parte na produção do superávit primário, responsável por ser uma garantia de pagamento de juros da dívida externa e interna aos credores internacionais, supervisionados pelo FMI.

Mas a ultrajante necessidade de produzir esses imensos superávits primários não tem o exclusivo intuito de garantir recursos para o pagamento da dívida visto que, parte das reservas adquiridas ficam estagnadas, como medida de contenção, diminuindo o estoque de moeda em circulação, impedindo um eventual aumento da inflação.

Como se não bastasse essa situação que privilegia o pensamento monetário em troca de um verdadeiro “arrocho social”, há uma manutenção de elevadas taxas de juros interna, responsável por aumentar a entrada de capitais estrangeiros e controlar a inflação, o que faz com que a dívida interna aumente ainda mais além de condicionar a economia ao capital financeiro, pois o investimento produtivo não é capaz de obter maior rendimento do que o oferecido pelas altas taxas do círculo financeiro da economia.

Portanto, a constante e “comemorada” produção de superávits, torna durável a “precarização” do serviço e assistência pública, à medida que os recursos que deveriam ser destinados a investimentos sociais não se realizam.

Concomitantemente, há um aumento do endividamento interno para o pagamento de títulos da dívida na esfera financeira, assim, a dívida pública interna desloca-se da externa e aciona um mecanismo endógeno de expansão, pelo qual é preciso emitir continuamente dívida nova para rolar a dívida antiga.

Mas também, como já foi mencionado, há uma outra parcela de recursos não sendo mobilizados nem para redução das já contraídas dívidas, nem para melhoria da situação social do país, reduzindo-se a formulações de equações de contenção para o controle do índice de inflação.

Tabela 9
Destinação do Superávit Primário (R\$ milhões)

Ano	Superávit primário, exceto estatais	Recursos do superávit utilizados para o pagamento da Dívida	% do Superávit utilizado com a dívida
1999	25.053,70	7.245,20	28,92
2000	21.821,00	8.866,40	40,63
2001	21.979,80	16.833,60	76,59
2002	31.919,00	14.963,70	46,88
2003	38.744,00	11.349,40	29,29
Total	139.517,50	59.258,30	42,47

Fonte: Siafi, BC e Recursos "Tributários e Outros Recursos Fiscais"; incluem Fundo de Amortização da Dívida e recursos não-financeiros diretamente arrecadados.

O próximo quadro diz respeito à formação do superávit primário em 2003, tornando possível a compreensão do abandono de critérios éticos e sociais nas prioridades de alocação de recursos do país.

Tabela 10

Formação do Superávit Primário em 2003, por áreas selecionadas, em R\$ milhões

Fonte do recurso	Exemplos de destinação legal	Disponível em Caixa		Variação no ano - Superávit Primário em 2003 (B-A)
		Dezembro 2002 (A)	Dezembro 2003 (B)	
CIDE	Manutenção das estradas	1.925,0	7.211,4	5.286,4
Recursos de Concessões e Permissões	Vários usos - exemplo: internet nas escolas	1.929,1	2.087,0	157,9
Juros de Mora da Receita Administ.pela SRF/SF	Receita Federal e Procuradoria da Fazenda - ações contra a sonegação	2.480,0	2.607,5	127,5
Contribuições para os Programas Pis/Pasep	Seguro-desemprego	162,0	453,4	291,4
Compens.Financ.p/ Exploração.de Petróleo ou Gás.Natural	Pesquisa científica na área de petróleo	0,0	3.284,5	3.284,5
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Fome Zero, Bolsa Escola, Bolsa Família	1.090,1	2.502,8	1.412,6
Recursos não-Financeiros Diretam. Arrecadados	Diversos órgãos - exemplo: Agências, educação, FAT, INCRA e fundos	8.080,7	9.029,4	948,7
Contr. Social s/ o Lucro das Pessoas Jurídicas	Seguridade Social	500,2	1.325,2	825,0
Receitas de Honorários de Advogados - Fundaf	Receita Federal e Procuradoria da Fazenda - ações contra a sonegação	202,4	287,9	85,4
Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	Fiscalização das diversas agências e Polícia Federal	0,0	797,0	797,0
Recursos Ordinários	Livre - quaisquer áreas ou programas	6.560,4	14.998,3	8.437,9
TOTAL		22.929,9	44.584,4	21.654,3

Fonte: Siafi

Ao passo que a imensa sociedade carente do país se sacrifica para conseguir o mínimo necessário para reprodução de sua vida, o governo é capaz de “economizar” bilhões de reais do dinheiro público nas mais diversas áreas de abrangência, sendo elas, tanto fontes de benefícios indiretos a qualidade de vida da população como pesquisas científicas, quanto fontes de recursos que ajudariam, de modo direto e emergencial, o bem estar social, tais como seguro desemprego, seguridade social, e até mesmo uma bagatela de 1,412 bilhão de Reais poupados, que deveriam ser utilizados em Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza, como os programas Fome Zero, Bolsa Escola e Bolsa Família.

Esquece-se que a fome é um fenômeno agudo de falta de alimentos, típico de uma situação de guerra ou de episódios emergenciais, como um terremoto, por exemplo. No Brasil, a maior parte de nossa população, especialmente as crianças, padece de uma fome crônica, muito mais perversa porque pode nem fazer doer o estômago, à qual se pode até ficar acostumado. Trata-se da desnutrição, um problema associado à pobreza, ao desemprego, à baixa escolaridade, à exclusão social. No Brasil, a cada cinco minutos, morre uma criança, a maioria de doenças da fome. Cerca de 280 a 290 por dia. É o que corresponderia, de acordo com o Unicef, a dois Boeings 737 de crianças mortas por dia.

Esta mortalidade em comunidades desfavorecidas como favelas, cortiços e assentamentos humanos, pode chegar a atingir 60% das crianças. A desnutrição prejudica o crescimento da criança (ela fica mais baixa do que as outras da mesma idade), debilita sua saúde, expondo-a freqüentemente a doenças na infância – o que a desnute ainda mais – e na vida adulta. Hoje, sabe-se que a desnutrição na infância está associada à obesidade e suas conseqüências deletérias (hipertensão, diabetes e cardiopatias) na vida adulta.

O problema não é só que a pobreza causa desnutrição; mas também que a desnutrição causa pobreza: crianças desnutridas serão adultos mais debilitados fisicamente e, portanto, com uma menor capacidade de trabalho e de produção. Em longo prazo, isso empobrece o país.

No item “Recursos Ordinários” da tabela 10, que representa recursos que poderiam ser alocados em quaisquer áreas - como, por exemplo, Reforma Agrária - foram economizados nada menos que R\$ 8,437 bilhões ano passado. Em dezembro de

2003, haviam disponíveis para gastos R\$ 14,998 bilhões, dinheiro este equivalente a quase 8 vezes o orçamento anual da Reforma Agrária para 2004.

Mesmo com uma retenção total de 66 bilhões de reais em 2003, referentes ao superávit primário, a Dívida líquida do Setor Público (dívida externa e interna menos os créditos que o governo tem a receber) aumentou de 55,5 % do PIB em 2002, para 58,2% em dezembro de 2003.

No que se refere às contas externas, o país enviou para o exterior US\$ 13 bilhões de juros da dívida externa, US\$ 5,6 bilhões de lucros das multinacionais e US\$ 5,1 bilhões de serviços contratados no exterior. Todas essas remessas somaram US\$ 23,7 bilhões, ou seja, quase a totalidade do comemorado saldo recorde na balança comercial, de US\$ 24,8 bilhões. Por outro lado, as amortizações da dívida chegaram a US\$ 27 bilhões.

A crise social se expande por quase todos os setores, e a preocupação com a sustentabilidade social torna-se urgente, não só pelos críticos números que medem as mínimas condições de assistência e sobrevivência da sociedade brasileira, mas também pelo rumo que a economia brasileira toma, seguindo parâmetros ortodoxos que em momento algum se traduziram em progresso e desenvolvimento ao país.

Com o desvio da maior parte dos recursos públicos para fins não sociais, como o pagamento e serviço da dívida, contenção a todo custo da inflação e manutenção de altas taxas de juros para atração de capital externo, oferecendo e priorizando ganhos abstratos no círculo financeiro da economia, sufocando e abandonando os setores produtivos (principalmente os não exportadores), causa também a manutenção e aumento do desemprego, dificultando e solapando ainda mais os meios pelos quais a população mantém a reprodução social de sua vida.

Tabela 11

Percentual da população desempregada – Brasil

Ano	% de desempregados
1997	7,8
1998	9
1999	9,6
2001	9,4
2003	12,3

Fonte: IBGE

Em suma: a exigência de cumprir o que, socialmente e monetariamente não é possível, paralisa a economia, destrói a vida e acaba com qualquer “estabilidade” social.

Capítulo IV

4. A Ética, a Política como Técnica e a Legitimidade

Com exposto quadro econômico – social brasileiro deve-se, necessariamente, questionar os aspectos éticos e jurídicos que agem como forma (institucional ou não) de legitimar a manutenção das atuais políticas econômicas exportadoras e recessivas, alocação de recursos públicos para os pagamentos de dívidas, e transferência de excedentes ao exterior.

4.1 Ética e Política

No que diz respeito aos valores éticos ocorre, atualmente, uma inversão de papéis. Luta-se contra os valores de convivência humana, de humanismo, de fraternidade, de sobrevivência, ou seja, de todo universalismo ético do homem concreto e de sua possibilidade de viver, e então de todos os direitos humanos.

Isso funciona como forma eficaz de conservação das relações sociais de produção burguesa, e de sua “ética de mercado” institucionalizada em suas “leis de Mercado”. Esta ética do mercado não é uma ética para o mercado, mas a estrutura do mercado elevado a uma ética, com suas normas de respeito à propriedade privada e do cumprimento de contratos. Em nome dessa estrutura, luta-se contra toda ética do sujeito humano e dissolve todos seus direitos diante do mercado.¹⁸

Essa realidade atual é contrária a própria dialética de Adam Smith, reafirmada e legitimada por Max Weber - apesar de considera-la inerte e produtora de caos, muitas vezes - de que o mercado traria inercialmente benefícios e equilíbrios para todos os indivíduos e nações.

A sociedade neoliberal se torna uma “Sociedade de Mercado”, e não uma “Sociedade com Mercado”, o mercado se transforma em campo de luta, onde quem tem maior poder, melhor o controla e o manipula a seu favor, submetendo os menos

¹⁸ HINKELAMMERT, J. F. *Sacrifícios Humanos e Sociedade Ocidental: Lúcifer e a Besta*. Ed. Paulus, São Paulo, 1991.

poderosos a seus engodos mais nefastos, suprimindo seu próprio desenvolvimento em nome de uma ideologia que não se comprova benéfica.

A forma predominante de dominação ideológica não é mais o puro e simples ocultamento dos fatos, um artifício bastante primitivo, usado pelas ditaduras. A dominação se faz, hoje, muito mais pela capacidade de nomear. Boa parte do jornalismo contemporâneo – e quase todo o jornalismo econômico – tornou-se apenas uma grosseira arte de rotular.

À lei que define que os recursos públicos devem ser prioritariamente orientados para pagar juros ao sistema financeiro, em detrimento de todos os demais gastos do Estado, rotula-se “lei de responsabilidade fiscal”. À recorrente prática de cortar gastos essenciais, para sustentar esses mesmos pagamentos, rotula-se “disciplina” ou “austeridade”, necessárias para formar um “superávit primário”. Ao desmonte dos mecanismos de defesa de uma economia periférica e frágil rotula-se “abertura”. Aos efeitos do desvio das contribuições sociais – recolhidas pelo Estado, conforme a Constituição, para financiar o sistema de Seguridade Social – rotula-se “déficit da Previdência”. E assim por diante.

Esse procedimento nada tem de ingênuo. Cabe aos meios de comunicação difundir esses rótulos e, pela repetição, incorporá-los à linguagem comum. Feito isso, não há mais debate possível. Afinal, quem pode ser contra “responsabilidade”, “disciplina”, “austeridade”, “abertura”, “superávit”, coisas evidentemente tão boas? Quem pode ser a favor de “déficit”, coisa intrinsecamente tão ruim?

Em plena vigência de um regime político que garante liberdade de imprensa, paradoxalmente, quase ninguém tem acesso aos conteúdos das questões. Tudo fica paralisado no rótulo, pontos de partida e de chegada da mensagem, na medida em que bloqueia qualquer pensamento.

Assim a política pode transformar-se definitivamente em técnica. É a técnica da aplicação sem considerações das relações sociais de produção, ou seja, é a sociedade burguesa das leis do mercado que se transformam em leis metafísicas da história. Toda ética universalista é vista como um monstro para se combater e, por conseguinte, toda política reduz-se à aplicação das receitas correspondentes às leis do mercado. Não pode e não deve haver um sujeito que tenha existência anterior ao mercado para que não haja

direitos humanos diante do mercado. Onde não há um sujeito, não pode haver direitos humanos. O mercado é tudo, mercado total. O indivíduo esmaga o sujeito humano concreto. Quando todos os valores do sujeito humano são vistos dessa maneira, a política transforma-se em técnica¹⁹.

De fato, a política não se transforma inteiramente em técnica, a técnica é apenas um escudo, é aparência para as leis de mercado se imporem na política, para esta deixar de ser humana, deixar de ser negociável, tornado-se calculista, “economicista” e arbitrária. A Lei do Mercado transforma-se em lei absoluta, não passível de questionamento, a democracia formula-se como mero complemento da estrutura de mercado, e de quem o controla. E a razão humana cresce como parte desse processo, legitimando-o e qualificando-o como total.

O exemplo mais claro a ser citado da utilização da técnica na política, é a política das altas taxas de juros, que originam curvas exponenciais de crescimento e, estando elas atreladas ao pagamento das dívidas externas dos países pobres, tornam-se impagáveis, com caráter fictício já que são muito maiores que as possíveis taxas de crescimento da economia desses países. A técnica econométrica aplicada a política não explica o fato “abstrato-numérico” do crescimento da dívida, apenas o justifica tecnicamente.

Neste sentido é de grande valia revelar o caráter da dívida se esta não sofresse o aumento unilateral das taxas de juros no período Reagan, sendo mantida a uma taxa fixa de 6 por cento ao ano (o dobro do que é cobrado na dívida externa norte americana). Na próxima tabela (número 12) publicada no boletim da Auditoria Cidadã da Dívida nº06, tem-se que a totalidade da dívida externa brasileira na condição citada teria sido paga em 1989, tornando visível o fato de que mais de 100 bilhões de dólares (até 2002) foram transferidos gratuitamente aos credores internacionais por causa da subida arbitrária das taxas de juros externas, legitimada pela lógica do mercado.

¹⁹ HINKELAMMERT, J. F. *Sacrificios Humanos e Sociedade Ocidental: Lúcifer e a Besta*. Ed. Paulus, São Paulo, 1991.

Tabela 12
Dívida Externa Brasileira, 1978 – 2002, Efetiva e Projetada

Ano	Dívida Efetivamente Ocorrida					Dívida que ocorreria à taxa de juros de 6% ao ano.				
	Empréstimos (A)	Amorti- Zações (B)	Juros Pagos (C)	Dívida No final Do ano (D)	Transferência líquida para os credores (A-B-C)	Dívida no Início do Ano (E)	Emprés- timos recebidos menos amorti- zações pagas (F=A-B)	Juros devidos - 6% (G= E x 0,06)	Juros efeti- vamente Pagos (C)	Dívida no final do ano (E+F+ G-C)
1978	15.389	-5.324	-2.696	52.800	7.369					
1979	11.991	-6.385	-4.186	55.803	1.421	52.800	5.606	3.168	-4.186	57.389
1980	13.315	-5.010	-6.311	64.245	1.994	57.389	8.305	3.443	-6.311	62.826
1981	16.782	-6.242	-9.161	73.963	1.380	62.826	10.541	3.770	-9.161	67.975
1982	12.451	-6.952	-11.353	85.304	-5.854	67.975	5.499	4.078	-11.353	66.199
1983	7.778	-6.863	-9.555	93.556	-8.641	66.199	915	3.972	-9.555	61.531
1984	8.768	-6.468	-10.203	102.040	-7.903	61.531	2.300	3.692	-10.203	57.320
1985	5.673	-8.491	-9.659	105.171	-12.477	57.320	-2.818	3.439	-9.659	48.282
1986	4.233	-11.547	-9.327	111.203	-16.641	48.282	-7.314	2.897	-9.327	34.538
1987	4.723	-13.820	-8.792	121.188	-17.889	34.538	-9.097	2.072	-8.792	18.721
1988	14.857	-15.226	-9.832	113.511	-10.201	18.721	-369	1.123	-9.832	9.644
1989	29.632	-33.985	-9.633	115.506	-13.986	9.644	-4.353	579	-9.633	-3.763
1990	3.127	-8.665	-9.748	123.439	-15.286	-3.763	-5.538	-226	-9.748	-19.275
1991	2.990	-7.830	-8.621	123.910	-13.461	-19.275	-4.840	-1.157	-8.621	-33.893
1992	30.835	-8.572	-7.253	135.949	15.010	-33.893	22.263	-2.034	-7.253	-20.916
1993	14.039	-9.978	-8.280	145.726	-4.219	-20.916	4.061	-1.255	-8.280	-26.390
1994	55.741	-50.411	-6.337	148.295	-1.007	-26.390	5.330	-1.583	-6.337	-28.981
1995	36.404	-11.023	-8.158	159.256	17.223	-28.981	25.381	-1.739	-8.158	-13.497
1996	32.597	-14.419	-9.173	179.935	9.005	-13.497	18.177	-810	-9.173	-5.302
1997	29.555	-28.714	-10.388	199.998	-9.548	-5.302	841	-318	-10.388	-15.168
1998	33.213	-31.381	-11.947	234.694	-10.114	-15.168	1.833	-910	-11.947	-26.192
1999	35.437	-48.627	-15.237	241.200	-28.426	-26.192	-13.189	-1.572	-15.237	-56.190
2000	36.109	-34.690	-14.649	236.157	-13.230	-56.190	1.419	-3.371	-14.649	-72.791
2001	41.265	-35.151	-14.877	226.067	-8.763	-72.791	6.114	-4.367	-14.877	-85.922
2002	30.188	-30.449	-13.130	229.228	-13.391	-85.922	-261	-5.155	-13.130	-104.468
Total	527.091	-446.220	-238.507		-157.636					

Fonte: Boletim da Auditoria Cidadã da Dívida nº06

O fato de a Argentina, por exemplo, ter conseguido uma anulação parcial da dívida, mantendo o pagamento de apenas 25 por cento do que anteriormente era devido, de nada valerá se as exportações e a economia do país não crescerem de modo superior a taxa de juros pela qual é mantido o pagamento da dívida.

Outros exemplos práticos da transformação da política em técnica e dominação dos que não possuem poder no mercado são os requisitados esforços para exportação, transferindo recursos para o exterior; a produção do superávit primário, como garantia de fonte de recursos para pagamento de dívidas e controle monetário, retirando fundos que deveriam ser destinados à melhoria das condições de vida da população; e o próprio e simples serviço da dívida que transfere milhões de dólares aos credores todo ano, sendo que a dívida continua a crescer.

Portanto a sociedade ocidental burguesa realiza uma política desenfreada de expansão do mercado, para ocultar o próprio fato de que esta política está levando a destruição do homem e da natureza. Aos problemas do mercado responde-se com mais mercado ainda, numa ideologia irracional, convence-se que qualquer outra ideologia é nociva ao desenvolvimento e a população, assassina-se para não ser assassino.

Segundo HINKELAMMERT (1991), por essa política de mercado total, que foi impelida de modo mais abrupto no governo Reagan (na década de 80), cometeu-se um genocídio no Terceiro Mundo pela cobrança da dívida externa, um holocausto.

A cobrança da dívida é vista e imposta como legítima pelas leis do mercado, o sacrifício humano é legítimo, e é necessário para o cumprimento da lei, da justiça. Quem não pode pagar é culpado dessa impagabilidade, e para a justificação de tal argumento os credores concentram-se em culpar o devedor (os países pobres): a razão da dívida está na corrupção, na irracionalidade do devedor, na insensatez em comprar e gastar desenfreadamente, conseqüentemente o credor que perdoa a dívida é injusto.

Daí deriva a culpabilidade da pobreza, a pobreza é a impagabilidade da vida, e mais: é fruto da preguiça, é, portanto, justa. O pobre não pode reclamar de seus direitos humanos, de seus direitos a vida, pelo contrário, deve pagar por isso, deve ser castigado. Do mesmo modo ocorre com a dívida externa dos países pobres: não se discute se ela é legítima, fazer isso seria ir contra a lei absoluta do mercado, uma heresia. Insinua-se que no caso da legitimidade da dívida, torna-se legítimo também o sacrifício de povos inteiros para o seu pagamento. Uma dívida cuja cobrança custa vidas é ilegítima por si só, a discussão é macabra. Não é justificável manter as abstrações das leis do mercado à custa de sacrifícios e mortes de indivíduos e sociedades concretas.

4.2 A Legitimidade Jurídica

Além da ilegitimidade ética, social e humana, o pagamento da dívida externa pode também ser contestado juridicamente, dentro dos princípios gerais de Direito e princípios do direito internacional, os quais podem dar sustentação para o não pagamento das dívidas contraídas pelos países em desenvolvimento.

Alguns institutos permitem que, em certas circunstâncias, um país deixe de efetuar pagamentos aos credores internacionais. Entre esses estão:

a-) A Dívida Odiosa

No período da Guerra Fria, por pressão internacional, foram introduzidos regimes totalitários em várias partes do mundo, com o fim de combater a possível ameaça de expansão comunista. Esses regimes, de um modo geral, receberam apoio financeiro internacional via concessão de empréstimos externos. Em muitos casos, os governantes se apropriavam desses valores, ou destes se utilizavam para manutenção do regime, ou até mesmo para reprimir a população. A esses casos a doutrina internacional chama de “Dívida Odiosa”, por ter sido contraída por um regime ditatorial e ilegítimo, que não trouxe benefícios para a nação e sua população.

A doutrina da Dívida Odiosa surgiu em 1927, por elaboração do russo Alexander Sack, ao observar o caso em que os Estados Unidos pediram o perdão da dívida cubana com a sua metrópole, a Espanha. Tal perdão era sustentado pelo fato de esta última ter imposto a dívida à sua colônia.

A teoria é exemplificada também com os casos do México, em 1867, de Cuba em 1898, da Prússia em 1919, da Costa Rica em 1923 e, recentemente, em 1998, com o perdão da dívida de Ruanda, concedido pelo Parlamento britânico, pois a dívida daquele país se destinou à aquisição de armamento utilizado contra sua população civil. Com o mesmo argumento, os Estados Unidos e a França, estão requerendo o perdão e cancelamento da dívida externa do Iraque.

b-) Caso fortuito e ou Força Maior

Duas circunstâncias podem legitimar um país a não pagar sua dívida. Um deles é o que se chama de “Força Maior”. É um princípio do Direito que garante o não

pagamento no caso de o devedor apresentar um motivo relevante. Entre os motivos relevantes está aquele de o devedor encontrar-se em situação que torne difícil ou impossível dispor de recursos para o pagamento de obrigação sem colocar em risco os direitos fundamentais dos seus cidadãos – vida, saúde, alimentação, segurança, moradia digna, trabalho e educação. O princípio da Força Maior refere-se, também, a eventos de origem natural - catástrofes, terremotos, inundações e outros.

O outro princípio é o denominado “Caso Fortuito”. Nesse caso, acontecimentos de origem humana, como epidemias e guerras, são motivos que também respaldam o não-pagamento de dívidas de um país.

c-) Cláusula “*rebus sic stantibus*”

A teoria do que o Direito convencionou chamar de “*rebus sic stantibus*” condiciona o pagamento da dívida e o cumprimento das cláusulas contratuais à manutenção das mesmas condições econômicas vigentes na época em que o contrato foi assinado. Visa à proteção das partes contra fatos imprevistos, inclusive aqueles externos e que tenham influência ou ocasionem prejuízo injustificado ao devedor, mas estejam fora do controle por parte do país.

Ou seja: caso haja uma alteração significativa nas condições do endividamento - como a multiplicação das taxas de juros por parte dos credores internacionais e a elevação do risco país - é permitido ao devedor interromper o pagamento da dívida.

Com tais argumentos, torna-se claro o que a manutenção do pagamento da dívida externa é ilegítimo, tanto no que diz respeito a justiça social quanto a justiça contratual.

Para tanto, a justiça social aborda valores éticos, considerando as condições de vida da população, bem como a qualidade e a possibilidade da produção e reprodução da vida em sociedade. Com os dados do grau de escolarização, saúde, saneamento, emprego e pobreza citados no capítulo anterior, é possível concluir que as condições mínimas de assistência pública e justiça social como um todo, estão comprometidas, a ponto de não assegurar ínfimos níveis de sobrevivência para grande parte da população (são cerca de 53 milhões de pessoas tentando sobreviver abaixo do nível de pobreza).

Já a justiça contratual relaciona as questões jurídicas, apontando para as possíveis soluções do direito internacional para a dívida. No que diz respeito ao que é aplicável para o Brasil, tem-se que uma grande parcela do montante da dívida foi adquirida num período de ditadura militar, o qual não representa a vontade popular, não podendo assumir compromissos em nome de seu povo, enquadrando-se como uma “Dívida Odiosa”, e ilegítima portanto.

Não obstante pode-se alegar, devido a números tão gritantes das condições sociais de vida no país, motivo de Força maior, pois grande parte dos recursos que deveriam estar sendo usados para assistir a sociedade, estão sendo usados para o pagamento da dívida, então, também por esse motivo, o pagamento da dívida torna-se ilegal.

Finalizando, a cláusula “rebus sic stantibus” garante novamente o caráter da ilegalidade da dívida externa brasileira, pois como já foi demonstrado, as taxas de juros internacionais na década de 80 deram um grande salto, prejudicando a capacidade de pagamento, fazendo aumentar exponencialmente, e sem razão interna, a referida dívida.

Mas o problema não reside somente em provar a ilegitimidade total e completa da dívida, e sim nas possíveis medidas concretas a serem tomadas para o fim da exploração pela mesma. Neste caminho são dadas diversas sugestões, como a realização de uma auditoria da dívida, o pagamento em moeda local ou condicionado à compra de mercadorias, cancelamento e moratória da dívida, entre outros.

Obviamente, apesar de lícito, uma moratória unilateral do pagamento da dívida externa poderia provocar reações adversas ao país. Mas, sendo tratada de modo conjunto e inteligente com todos os países pobres que condicionam suas economias para tal pagamento, a declaração de inadimplência, com intuito de abrir negociações de cancelamento da dívida, faria grande pressão sobre os credores internacionais, obrigando-os a aceitar muitas das possíveis imposições dos países pagadores. Os principais bancos credores da dívida latino americana, por exemplo, tinham, só na década de 80, empréstimos que representavam mais de 220 por cento de seu patrimônio condicionados ao pagamento dos mesmos.²⁰

²⁰ KUCINSKI, B. BRANFORD, S. A Ditadura da Dívida. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987

Faz-se necessária uma negociação conjunta, e uma mobilização social e política para tal, o que faria obter maior poder de barganha, reduzindo a dependência dos credores externos (não a eliminando, claro), e também das elites nacionais que lucram com a indústria da dívida, com a transferência de recursos comerciais ao exterior, e a especulação financeira. Caso contrário os países devedores continuarão a se destruir, acabando com as condições de desenvolvimento e progresso econômico e social.

E essa referida união dos países pagadores, provavelmente, só se dará quando a crise social de seus povos esteja em seu limite, com a crise atingindo até mesmo as elites internas, fazendo voltar ao debate das ciências econômicas (e dos políticos) a condicionalidade do crescimento interno em submissão de interesses externos e estruturais que seguem a irracional lógica do mercado total.

Capítulo V

5. Considerações Finais

A construção da impagabilidade da dívida externa dos países pobres, assim como da inercial dívida interna como já foi demonstrada, surge fundamentalmente por fatores exógenos aos interesses de seus contratantes, muito pelo contrário, o automatismo da dívida nasce após o gigantesco aumento da taxa de juros externa, promovida pelos EUA com a segunda crise do petróleo (1979), e pelas abusivas cláusulas exigidas sobre os países devedores.

O debate sobre o crescimento exacerbado da dívida externa no Brasil perdurou por toda década de 80 até o início da de 90, sendo esquecido desde então já que além da euforia causada pelo fim da inflação e a “vitória intelectual” da corrente que a fez, o país vem realizando religiosamente seus pagamentos. Mas o que cabe aqui ressaltar, é que isso vem sendo feito a custos implacáveis para imensas massas populares de diversos países (como o Brasil).

Segundo HINKELAMMERT (1989), a continuação do pagamento da dívida revela-se irracional por se tratar de um automatismo inerte para o principal país que o mantém (EUA), pois os recursos obtidos através de tal mecanismo não cobrem mais que sete por cento do déficit de sua balança comercial. O autor conclui que o único motivo pelo qual é mantida a cobrança da dívida com inexoráveis custos para os países pobres, reside no fato desta ser uma eficaz estrutura para obstruir possíveis competidores com possibilidade de desenvolvimento acelerado.

E acrescenta que é imposto, de modo conjunto, uma série de ajustes sob a ideologia da teoria de mercado total (neoliberalismo), fragilizando ainda mais os Estados dos países subdesenvolvidos, impedindo que estes fomentem políticas de desenvolvimento, transformando-os em economias complementares e subordinadas aos países centrais, condenando suas populações ao azar da ética de mercado ao mesmo tempo em que a contradiz: não há destinação ótima dos recursos internos, assim seria se houvesse um projeto próprio de desenvolvimento que solucionasse seus problemas relacionados à miséria, ao emprego, atraso tecnológico, etc.

Para Hinkelammert faz-se necessário não apenas rechaçar o pagamento da dívida, mas também à política de destruição do desenvolvimento: a política do mercado total, resistir a isso seria um novo ato de independência. Mas para que tal fato ocorra é fundamental que a população esteja convencida e disposta a obrigar as burguesias locais a não mais se curvarem aos interesses externos.

CONCEIÇÃO TAVARES e ASSIS (1985) completam afirmando que as recessões causadas por reformas produzidas pelo FMI e praticadas nos países pagadores tiveram um efeito pedagógico, tendo implicação estratégica e política para reafirmação dos EUA como potência hegemônica. Este é, talvez, o principal problema estrutural da economia brasileira (e latino-americana): sua condição de economia reflexa, que apenas reage e se adapta a ciclos externos e, por isso, não constitui o seu próprio projeto de desenvolvimento.

A partir disso os autores sugerem a consolidação de uma nova economia política que tenha por eixo a incorporação dos interesses objetivos da maioria da sociedade brasileira, e que a política seja reconhecida como sua realização prática enfrentando a crise social interna, deixando a cargo da potência hegemônica o cuidado com a saúde financeira de seus bancos.

Para BRIGHENTI (2000), essa nova economia política deve estar carregada de valores éticos, compreendendo nas necessidades de sobrevivência humana e fomento de atividades capazes de promover o desenvolvimento dos mais pobres, afirma a necessidade do fim das injustiças no comércio internacional, estabelecendo “preços justos”, fim de subsídios agrícolas para os produtores dos países ricos, ressarcimento dos recursos transferidos a mais através do serviço da dívida, etc.

GONÇALVES (2000) atenta para necessidade de uma auditoria internacional sobre a dívida externa brasileira, bem como todo processo de endividamento, a fim de verificar contábil e juridicamente se ainda há dívida a pagar. Como exemplo, Getúlio Vargas realizou tal processo e conseguiu reduzir significativamente (cerca de 40 por cento) a dívida na década de 30, além de renegociar cláusulas abusivas. A auditoria da dívida externa está prevista na Constituição Federal promulgada no ano de 1988, da qual consta dispositivo que determina a realização de “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro” (Artigo 26 das Disposições Transitórias).

A dívida externa brasileira é, em todos seus aspectos, uma anomalia do sistema financeiro internacional, legitimada apenas por seus credores e pelas elites que lucram com os efeitos produzidos pela mesma.

MARICHAL (2000) afirma que é indispensável a construção de mecanismos constitucionais que fomentem um maior vigilância e controle das finanças públicas e privadas para tal questão, bem como instrumentos financeiros que impeçam a virtuosa entrada de capital de curto prazo especulativo, estimulando principalmente, capitais estáveis destinados a infra-estrutura. Segundo o autor, também é de fundamental importância que as empresas privadas que desejam contratar empréstimos externos, contratem também uma empresa internacional de seguros, garantindo que o Estado (e, portanto os contribuintes) não tenham que assumir responsabilidades por possíveis quebras e dívidas de particulares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Marcos. Dívida E(x)terna: Para o Capital tudo; para o social, migalhas. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 1999.

ÁVILA, Rodrigo. Brasil gasta Bilhões para Pagar Credores e Corta Investimentos Sociais. Unafisco, boletim 1451, 2003. Disponível no site:

<http://www.unafisco.org.br/noticias/boletins/index.htm> Acesso em: 02/02/2003

BENJAMIM, César. TAVARES RIBEIRO, Rômulo. Liberdade para quem? Disponível no site: www.planetaportoalegre.org Acesso no dia: 14/06/2004

BRIGHENTI, Agenor. Dívida Externa e Neocolonialismo. Ed. Paulinas, São Paulo, 2000.

BOLETIM DA AUDITORIA CIDADÃO DA DÍVIDA, Vários números. Disponível no site: www.divida-auditoriacidada.org.br Acesso em: 08/04/2004

CONCEIÇÃO TAVARES, M. ASSIS, J.C. O Grande Salto para o Caos. Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1985.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Miséria atinge 33% da população brasileira. FGV, Rio de Janeiro, 2004.

FURTADO, Celso. ABC da Dívida Externa: o que fazer para tirar o país da crise financeira. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

GOLDSTEIN, Sergio. A dívida Externa brasileira. Ed. Guanabara, Rio de Janeiro, 1986.

GONÇALVES, Reinaldo. A Dívida Externa do Brasil e da América Latina, PACS, Rio de Janeiro, 1998.

GONÇALVES, R. POMAR, V. O Brasil Endividado. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000.

HINKELAMMERT, F.J. A Dívida Externa da América Latina: o automatismo da dívida. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 1989.

_____. Sacrifícios Humanos e Sociedade Ocidental: Lúcifer e a Besta. Ed. Paulus, São Paulo, 1991.

KUCINSKI, B. BRANFORD, S. A Ditadura da Dívida. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.

MARICHAL, Carlos. Deuda Externa y política en México, 1946 – 2000. Disponível no site: <http://www.divida-auditoriacidada.org.br> Acesso em: 01/05/2004

REVISTA BRASIL DE FATO, Emprego o Triste Balanço de 2003. São Paulo, 29/01/2004. Disponível no site: <http://www.brasildefato.com.br/>

_____, Política Econômica aumenta dependência Externa. São Paulo, 29/01/2004. Disponível no site: <http://www.brasildefato.com.br/>

_____, Furtado: corte dos gastos públicos é causa da recessão. São Paulo, 29/01/2004. Disponível no site: <http://www.brasildefato.com.br/>

Sites utilizados:

ANDIMA	www.andima.com.br
BACEN	www.bacen.gov.br
BID	www.iadb.org
BNDES	www.bndes.gov.br
CAMPANHA JUBILEU	www.jubileubrasil.or.br
CESE	www.cese.org.br
CNBB	www.cnbb.org.br
CONTAG	www.contag.com.br
CUT	www.cut.org.br
CVRD	www.cvrd.com.br
FISENGE	www.fisenge.org.br
FMI	www.imf.org
IAB	www.iabnacional.org.br
IBGE	www.ibge.gov.br
IBPT	www.tributarista.org.br
INESC	www.inesc.org.br
IPEA	www.ipea.gov.br
IPEADATA	www.ipeadata.gov.br
MST	www.mst.org.br
SIAFI	www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp
STN	www.stn.fazenda.gov.br
UNICEF	www.unicef.gov/brazil