

Distribuição de renda e dívida pública no Brasil

João Marcelo Martins Calaça

Sumário

Introdução

1. Distribuição de renda e dívida pública no Brasil
2. A questão da auditoria interna
3. A auditoria da dívida externa e a Constituição federal
4. Conclusão

Referências bibliográficas

Introdução

O objetivo principal desse artigo é analisar como a dívida pública impede a garantia dos direitos fundamentais e a impossibilidade de investimento em políticas sociais fomentadoras, além de explicitar a possível adoção de mecanismos jurídicos, consagrados em nossa Carta maior de 1988, que viabiliza a instalação de auditoria da dívida externa contraída pelo Brasil, além de traçarmos um histórico desse processo de endividamento e explicitar procedimentos já adotados a fim de atingir tal objetivo de auditoria, como a Ação direta de inconstitucionalidade impetrada pela Oab (Ordem dos advogados do Brasil) em 2004 visando obrigar o Congresso nacional a instalar comissão para realizar auditoria da dívida externa.

A relevância do tema se deve, em grande parte, à profunda situação de desigualdade social existente no País, e a incapacidade de introdução de reais e exequíveis ações que tornem esse quadro menos dramático. O estudo do tema aponta para a realidade de que, apesar de nossa legislação, no caso a Constituição da República, viabilizar o levantamento em questão, e de que inclusive um plebiscito com resultado favorável à realização da auditoria já ter sido realizado no Brasil, nada em termos práticos foi até o momento realizado.

Em paralelo a esse quadro juridicamente favorável à instalação da auditoria, quantias absurdas são remetidas ao exterior para pagamento de uma dívida que até hoje não se sabe a origem, o quanto já foi pago, o quanto realmente devemos, quais os documentos que serviram para a sua formalização, etc, e em detrimento a esse pagamento, milhões de brasileiros são condenados a viver na marginalidade social, sem direito (apesar de constar em artigo constitucional) à educação pública de qualidade, saúde pública de nível básico, garantia salarial mínima a fim de proporcionar uma vida digna, moradia, etc. Em nossas grandes cidades é visível o crescimento de populações de rua, aumento desordenado de favelas em consequência da expulsão pela impossibilidade de sobrevivência de milhares de trabalhadores do campo, níveis alarmantes de violência, péssima qualidade dos serviços sociais públicos.

Finalmente, proponho uma reflexão a fim de que sejam adotados mecanismos já viáveis juridicamente a fim de se verem respeitados direitos sociais básicos.

1. Distribuição de renda e dívida pública no Brasil

A crise social hoje enfrentada pelo Brasil, um dos Países mais promissores em termos de crescimento econômico no mundo, mas afeto a uma das piores situações em termos de igualdade social no mundo, se reflete em terríveis e alarmantes índices.

O Brasil tem a segunda pior distribuição de renda do mundo de acordo com o índice de Gini - que mede a desigualdade de renda em valores de 0 (igualdade absoluta) a 1 (desigualdade absoluta). O índice do Brasil é de 0,60 (Ibge, Síntese dos indicadores sociais), sendo superado só por Serra Leoa (0,62). Segundo o estudo divulgado pelo Ipea (Instituto de pesquisa econômica aplicada), 1% dos brasileiros mais ricos - 1,7 milhão de pessoas - detém uma renda equivalente a da parcela formada pelos 50% mais pobres (86,5 milhões de pessoas). Ainda no que diz respeito à renda, praticamente um terço da população brasileira (31,7%) era considerada pobre em 2003. Ou seja, 53,9 milhões de pessoas viviam com uma renda per capita de até meio salário mínimo da moeda local. O valor do salário mínimo no 2008 é de R\$ 415,00, piso nacional.

A história interna demonstra a evolução gradual desta situação. O regime militar, iniciado em 1964, encontrou a dívida interna praticamente "zerada". O que pode parecer um sinal de equilíbrio financeiro poderia refletir, na verdade, uma impossibilidade prática de endividamento no mercado da época. O crédito externo permitiram ao governo a recorrer a emissão de títulos internos e a empréstimos externos governamentais para equilibrar as contas públicas.

Foi iniciado um ciclo de endividamento público que elevou consideravelmente o valor da dívida pública que superou a dívida federal do pós guerra (7% do Pib). A dívida externa atual começa a ganhar formas mais visíveis a partir do regime militar, antes do qual ela se resumia a apenas 2,5 bilhões de dolares. Na realização do chamado "Milagre econômico" do governo Médici (1969-73), ela passa para 13,8 bilhões de dolares e, para o financiamento do II Pnd-Plano nacional de desenvolvimento (que completou a "industrialização pesada" brasileira), ocorrido na gestão de Geisel (1974-79), ela seria aumentada para 52,8 bilhões de dolares. A dívida interna, no entanto, foi mantido abaixo de 8% do Pib até 1979. Devido ao primeiro choque do petróleo (em 1973), que triplicou os preços e aumentou consideravelmente a renda dos países exportadores deste produto, havia um excesso de petrodólares depositados nos bancos europeus, permitindo assim a oferta de capitais a custo baixo. Disto o governo brasileiro se aproveitou para concluir a industrialização do país, através do II Pnd. Porém, um pequeno detalhe passara despercebido pelos militares brasileiros: tais empréstimos tinham sido negociados a juros flutuantes (Pereira, 2004).

Com o segundo choque do petróleo, em 1979, os preços desta matéria-prima foram novamente triplicados e, para atenuar os efeitos inflacionários desta alta, o governo americano aumentou a taxa de juros para empréstimos bancários de 5,7% para 18,8% ao ano, entre 1975 e 1984. Como resultado, o Brasil passa de recebedor para exportador de capitais, com o pagamento do serviço da dívida (Schilling, 1990).

Tamanha reversão no quadro internacional foi acentuada por vários eventos ocorridos em 1982, em especial pelo pedido de moratória do México, que fez cessar o fluxo de financiamentos para o Brasil. Isto nos levou a recorrer ao Fundo monetário internacional, que nos concedeu empréstimos condicionados à sempre recomendada adoção das políticas anti-sociais, como o arrocho salarial e liberalização dos mercados (de bens e financeiros), o que viria a abrir as portas para o neoliberalismo dos anos Noventa.

No governo Figueiredo (1979-85), o país remete ao exterior 21 bilhões de dolares a mais do que recebe, quantia esta conseguida às custas de um esforço exportador que nos trouxe a recessão e o arrocho salarial da "década perdida". Estas medidas nocivas visaram a contração da demanda interna, estimulando assim a destinação da produção nacional para o mercado externo. Tal ajuste também trouxe a inflação característica daquela década, à medida que, para favorecer a competitividade dos produtos brasileiros, necessitava de constantes desvalorizações cambiais.

Apesar de todo este esforço, e de termos nos tornado "exportador de capitais" no governo Figueiredo, neste período a dívida externa brasileira quase dobra, passando de 55,8 para 105,2 bilhões de dolares em 1985. O que viria a nos forçar uma moratória em 1987, por absoluta falta de reservas cambiais. A partir dali, seria feita uma série de negociações entre o governo brasileiro e os bancos credores, que devolveria ao Brasil o "mérito" de ser conhecido como um País bom pagador. Em 1994, outra reestruturação da dívida seria feita, envolvendo cerca de um terço do seu montante. Tal ajuste seria feito à luz da "iniciativa Brady", lançada pelo secretário do tesouro norte-americano em 1989, e também consistiria no reconhecimento de dívidas anteriores não pagas, que passariam agora a ser "honradas" integralmente.

A partir de 1986, para alcançar resultado (juros acumulados zero) foi necessário alternar juros reais positivos com planos de estabilização (Cruzado, Bresser, Verão, Collor 1 e 2) que embutiam confiscos do último mês de inflação. Como parte da dívida não recebia correção foi gerado um passivo não contabilizado cujo efeito retardado (correção do Fgts-Fundo de garantia por tempo de serviço) se faz agora sentir. Naquelas circunstâncias o limite de 30% do Pib passou a constituir no número mágico a partir do qual era necessário disparar um plano e seu respectivo confisco.

Após um período de crescimento que se deu até 1988, a relação dívida pública/Pib vinha decrescendo tendo alcançado 14% do Pib em 1994. No entanto, neste mesmo ano, 1994, com o Plano real a dívida passa a crescer num ritmo acelerado, passando a representar 51,6% do Produto interno bruto em abril de 1999 (Bacen/Depec-Banco central do Brasil). No ano 2000, entretanto a dívida interna/Pib aumentou atingindo em outubro/2000 o pico de 55,5%. Este cenário foi em parte resultante da queda das reservas internacionais que atingiu seu menor nível desde a implementação do plano real (4,2% do Pib).

2. A questão da auditoria interna

A dívida pública é o centro dos problemas nacionais. A maioria dos recursos públicos têm sido destinados ao pagamento dos juros dessa questionável dívida, impossibilitando a realização de investimentos promotores de crescimento econômico ou o desenvolvimento das políticas sociais. As conseqüências são graves para toda a sociedade. A evidência mais recente é a falta de recursos para um salário mínimo digno, mas encontram-se comprometidos todos os serviços essenciais de saúde, educação, segurança, moradia, saneamento, reforma agrária, infra-estrutura e demais serviços públicos.

Ações tornaram-se, então, prementes, até que em abril de 2004, a Oab (Ordem dos advogados do Brasil) decidiu ingressar no Supremo tribunal federal (Stf) com ação para obrigar o Congresso nacional a instalar Comissão para realizar auditoria da dívida externa. O Brasil enviou ao exterior, de 1979 a 2003, a título de juros e amortizações da dívida externa, 170 bilhões de dolares a mais do que recebeu de empréstimos, e a dívida se multiplicou por quase cinco, tendo chegado a 235 bilhões de dólares em 2003.

O Brasil apresenta indicadores sociais alarmantes. Segundo a Onu (Organização das Nações Unidas), 47% da população sobrevive com menos de 2 reais por dia e passa fome. Grande parte deste número é formada por crianças, que não têm acesso à educação, saúde ou assistência social. O Brasil possui 13 milhões de desempregados, que não encontram trabalho em um quadro de pouquíssimos investimentos públicos e altas taxas de juros, determinadas pela nossa elevadíssima dívida pública.

Em 2003, o governo federal destinou 132 bilhões de reais para o pagamento das dívidas externa e interna, enquanto apenas destinou 70,8 bilhões de reais à soma dos gastos com todas as áreas sociais. Ou seja: foi destinada à dívida uma quantia maior que a soma de todos os gastos sociais listados, que incluem áreas fundamentais, como saúde, educação, assistência e reforma agrária (Schilling, 1990).

Assim, nos dias de hoje, a dívida é o principal impedimento à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, como, por exemplo, os definidos pelo art.6º da Constituição federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

O salário mínimo representa mais um claro desrespeito à Constituição, que estabelece, em seu artigo 7º, que os trabalhadores urbanos e rurais têm direito ao salário mínimo "capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social". O salário necessário para o atendimento a essas necessidades era, segundo o Dieese (Departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos), de 1.532,18 reais em setembro de 2004, ou seja, 6 vezes maior que o valor proposto pelo governo.

Por outro lado, os indicadores econômicos têm sido motivo de comemoração pelas autoridades governamentais, especialmente o cumprimento do “superávit primário” - isto é, o desvio de recursos para o pagamento da dívida - de 5,82% do Pib nos primeiros 8 meses de 2004, superando a arrojada meta de 4,25% acordada com o Fmi! Aí está a raiz dos problemas sociais, pois para cumprir esse superávit recorde, o governo tem aumentado a carga tributária, de um lado, retirando recursos da sociedade e dificultando o funcionamento de vários setores da economia, e, de outro lado, tem cortado gastos em todas as áreas sociais.

A auditoria da dívida é um mecanismo que permite enfrentar esse problema de forma soberana, trazendo à tona toda a verdade sobre esse processo de endividamento que historicamente vem espoliando nossas riquezas e aprofundando as injustiças. Enquanto não equacionarmos o problema da dívida pública, continuaremos assistindo todos os dias à quebra de direitos fundamentais dos cidadãos, e o empobrecimento do nosso potencialmente rico país.

Antes de tomarmos qualquer posição frente ao endividamento, precisamos equacionar questões básicas e, que a princípio, já deveriam, há muito, terem sido esclarecidas, tais como a apresentação de documentos que comprovem quem contraiu os empréstimos, como teria surgido toda essa dívida pública, valores já pagos, aplicação dos recursos, qual o benefício para a população de tantos empréstimos, etc (Gonçalves, 2003).

A história demonstra que a auditoria já foi um instrumento utilizado no Brasil, em 1931, por Getúlio Vargas, quando se obteve uma significativa redução do montante da dívida, conforme ensina o professor Reinaldo Gonçalves no texto *Lições da Era Vargas*, inserido no livro *Auditoria da dívida externa: Questão de soberania*. A auditoria da Dívida externa está prevista na Constituição federal do Brasil de 1988, no artigo 26 do Ato das disposições constitucionais transitórias, até hoje não cumprido. No ano 2000, mais de seis milhões de brasileiros participaram do Plebiscito da dívida externa e votaram NÃO à continuidade do pagamento da dívida sem antes realizar a auditoria prevista na Constituição federal.

Em 1994, o Plano real iniciou mais um ciclo de endividamento, por ter se ancorado na atração de capitais estrangeiros para o financiamento da enxurrada de importações da época (Raimundo, 2004). Para tanto, o governo também se endividou em moeda brasileira, emitindo títulos da Dívida interna que remuneravam investidores brasileiros e estrangeiros com as taxas de juros mais elevadas do planeta. Devido principalmente a estas taxas de juros altíssimas, durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, a dívida interna aumentou de 59,7 bilhões de reais, em 1994, para 687 bilhões de reais em dezembro de 2002, apesar dos volumosos pagamentos. No primeiro ano do governo Lula, a dívida interna aumentou para 753 bilhões de reais.

Outra ilegalidade que está nos custando muito caro é o mecanismo do risco-País, que tem se prestado a forçar o governo a seguir o receituário neoliberal e pagar, diariamente, para obter a “confiança dos mercados”. Para emprestar aos Países do Terceiro mundo, os credores estabelecem um adicional de juros sobre o que ganhariam emprestando aos Estados Unidos, país considerado de risco zero, pelo simples fato de poder emitir dólares (moeda aceita para o pagamento das dívidas

externas dos países). Os credores alegam que esse adicional de juros serve para compensar o risco de não receberem de volta o que emprestaram para os países em desenvolvimento.

Essa exigência não encontra amparo em normas de direito internacional e também não obedece a uma lógica ou coerência matemática, pois todos os compromissos têm sido cumpridos religiosamente, sendo o Brasil um dos maiores remuneradores do capital estrangeiro durante todos esses anos. Esse “risco” é mais uma criação artificiosa e serve de instrumento apenas para a cobrança desse adicional. Se o risco jamais se implementou, por que continuar a pagar esse adicional?

O resultado da análise dos contratos localizados mostrou que boa parte da dívida não passou pelo crivo do Senado. A parcela de contratos disponibilizados contém cláusulas altamente lesivas à soberania nacional.

A auditoria é um procedimento que pode ser adotado por outros Países, de maneira articulada, respeitando-se as peculiaridades de cada país, mas fortalecendo a construção de uma alternativa viável, que efetivamente reduza o montante das dívidas que consideramos ilegais e ilegítimas (Attie, 2003).

3. A auditoria da dívida externa e a Constituição federal

Informe do Bird relata que “o Brasil é responsável por nada menos que 10% de toda a dívida externa mundial” .

Avaliações temerárias sobre nossa situação externa surgem no momento em que ganha corpo a discussão sobre a reestruturação das dívidas dos Países em desenvolvimento.

Em contraponto ao modelo autoritário proposto pelo Fmi, representantes de vários Países do mundo reuniram-se em Guayaquil, no Equador, em 2000, a fim de discutir uma proposta alternativa a esse mecanismo unilateral com o qual são tratados os países em desenvolvimento. Os dezoito Países representados em Guayaquil - Equador, Argentina, Peru, Bolívia, Colômbia, Brasil, Honduras, Ghana, Nigéria, Mali, Ilhas Maurício, Filipinas, Alemanha, Inglaterra, Áustria, Austrália, Espanha e Canadá - discutiram a alternativa de realização de um processo de arbitragem justo e transparente.

As negociações das dívidas têm sido, historicamente, desequilibradas. O juiz (Fmi) é parte do time mais forte, impõe as regras e não assume qualquer culpa ou responsabilidade pelos danos que tem causado. Por isso, foi discutida também a proposta de criação de um Código financeiro internacional, que regule as relações e dê maior equilíbrio e justiça às negociações internacionais.

A essência do processo de arbitragem é a transparência do endividamento de cada país. A nós, diz respeito a dívida brasileira. Como chegaremos a esse ponto? Como conseguiremos essa clareza?

A auditoria da dívida externa está prevista na Constituição federal promulgada no ano de 1988 (Canotilho, 1999), e até hoje não foi realizada. Em setembro de 2001 o próprio Banco central anunciou um “erro” em nossa dívida externa no montante de 32,7 bilhões de dólares. Esse fato serviu, no mínimo, para comprovar que é preciso realizar uma auditoria séria nessa dívida, que tanto tem sacrificado a sociedade brasileira. Em abril de 2004, a Ordem dos advogados do Brasil decidiu ingressar no Stf com ação para obrigar o Congresso nacional a instalar Comissão para realizar auditoria da dívida externa.

A questão se apresenta veementemente inusitada. Ao realizar a pesquisa objeto deste artigo, verifiquei que no ano de 1931, o presidente Getúlio Vargas, determinou que o próprio Ministro da fazenda da época (Oswaldo Aranha), procedesse uma auditoria em nossa dívida externa, quando se apurou que somente 40% dos contratos encontravam-se devidamente documentados; os valores reais das remessas eram ignorados e, ainda, não havia contabilidade regular da dívida externa federal!

Há muito trabalho a ser feito. É preciso aprofundar a pesquisa dos elementos que demonstrem com clareza e transparência a verdadeira natureza do processo de endividamento dos países em desenvolvimento, em nosso caso, o Brasil.

4. Conclusão

O fundamento jurídico a fim de se exigir tal tomada de contas existe, está regularmente inscrito no artigo 26 do Ato das Disposições constitucionais transitórias da Constituição brasileira de 1988 (Barroso, 1993). Até hoje nada foi cumprido. Apesar de um plebiscito realizado a fim de apurar o interesse da população brasileira em realizar tal levantamento financeiro ter sido amplamente favorável à sua realização. O que mais falta a fim de, finalmente, vermos esclarecido um problema que afeta a milhões de pessoas no Brasil e que hoje, direta e indiretamente, é responsável por uma situação dramática de marginalidade, miséria, empobrecimento, analfabetismo e falta de garantias sociais básicas? desde o período militar, a dívida adquiriu dimensões impagáveis, e não parou de crescer até hoje, mesmo com pagamentos anuais de juros da ordem de 10 bi de dólares desde os anos 80, chegando a 15 bi de dólares em 1999. Visto que, desta forma, a dívida já teria sido há muito tempo paga, mesmo com taxas de juros abusivas, e dado que ela foi contraída a juros flutuantes por governos militares, a necessidade de uma auditoria nesta dívida se torna clara.

Referências bibliográficas

- ATTIE William, *Auditoria: conceitos e aplicações*, Ed. Atlas, São Paulo, 2ª edição, 2003.
- BARROSO Luiz Roberto, *Interpretação e aplicação da Constituição*, São Paulo, Saraiva, 1993.
- CANOTILHO José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1999.
- RAIMUNDO Pereira, *A Dívida Externa, Ontem e Hoje*, Editora Três, São Paulo, 2004.
- BECKER Bertha K e EGLER Cláudio A. G., *Brasil, Uma nova potência regional na economia-mundo*, 3ª edição, Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1998.
- GONÇALVES Reinaldo, *Lições da Era Vargas*, in *Auditoria da dívida externa: Questão de soberania*, Editora Contraponto, São Paulo, 2003.
- POCCHMAN Márcio, *Reestruturação Produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*, Vozes, Petrópolis, 2004.
- SCHILLING Paulo, *Dívida Externa, fuga de capitais e custos sociais*, Editora Sedi, São Paulo, 1990.
- www.ipece.ce.gov.br; <http://www.dieese.org.br/>

