

A LUTA CONTRA AS DÍVIDAS

SEU SURGIMENTO E SUA MANIFESTAÇÃO NO BRASIL

Willian Rossi¹

Marluce Aparecida Souza e Silva²

Resumo: O presente artigo aborda o tema da dívida pública sendo resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental. As primeiras iniciativas de repúdio as dívidas ilegítimas e odiosas decorrem do exercício da soberania dos povos. No Brasil destacamos a primeira iniciativa de auditoria, realizada no governo de Getúlio Vargas. Mas com o amplo financiamento dos países do terceiro mundo a partir da década de 1960, o endividamento público começa a concorrer cada vez mais com os recursos do fundo público, gerando pobreza e miséria a estes países. O colapso deste sistema de extração de recursos do fundo público se deu com os aumentos das taxas de juros na década de 1980, o que esgotou a capacidade de pagamento dos principais devedores. Com as dificuldades sociais se avolumando uma vasta conscientização sobre os processos de endividamento se criou e houve a formação de uma rede de movimentos sociais que se especializam em questionar o endividamento público. Assim, surgem o CADTM na Bélgica, o Jubileu Sul e os movimentos de auditoria cidadã da dívida pública pelo mundo. No Brasil apesar das dificuldades estes movimentos apresentam conquistas políticas em fomentar o debate sobre o endividamento.

Palavras-chaves: Dívida Pública. Movimentos Sociais. Auditoria Cidadã.

¹ Mestrando em Política Social do PPGPS-ICHS da UFMT, Graduado em Direito, membro do Núcleo de Auditoria Cidadã da Dívida de Mato Grosso, Diretor da FESSP/MT e Diretor do SIPROTAF/MT. E-mail: wrossi1@gmail.com

² Professora no Curso de Graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT, graduada em Serviço Social e em Direito, Mestre e Doutora em Política Social pela UNB e coordenadora do Núcleo de Auditoria Cidadã da Dívida de Mato Grosso. E-mail: marluce.ass@gmail.com

THE FIGHT AGAINST DEBT ITS EMERGENCE AND ITS MANIFESTATION IN BRAZIL

Abstract: This article discusses the issue of public debt and is the result of bibliographic and documentary research. The first initiatives to repudiated the illegitimate and odious debts derived from the exercise of the sovereignty of the peoples. In Brazil we highlight the first audit initiative, conducted into the Government of Getúlio Vargas. But with the broad funding of third world countries since the 1960s, public indebtedness begins to compete and more with the resources of the public fund, generating poverty and misery for these countries. The collapse of this system of extraction of resources from the public fund was with the increases in interest rates in the 1980s, which exhausted the payment capacity of the main debtors. With social difficulties, a vast awareness of the processes of indebtedness was created and the formation of a network of social movements that specialize in questioning public indebtedness. Thus, the CADTM is emerging in Belgium, the South Jubilee and the movements of auditoria cidadã da dívida pública around the world. In Brazil despite the difficulties these movements present political achievements in fostering the debate on indebtedness.

Keywords: Public debt. Social Movements. Audit Citizen.

Introdução

Apresentamos uma análise parcial sobre as iniciativas de contestação das dívidas públicas no mundo chegando até o Brasil de hoje. As primeiras decisões de repúdios podem ser vistas como as manifestações de um amplo entendimento de preservação da soberania dos países e do devido respeito para com os bens coletivos de seus povos. As circunstâncias políticas que caracterizam estas dívidas podem ser apresentadas como odiosas e classificadas como fruto

de ações em que os governantes se utilizam de empréstimos para atacar seu próprio povo, transformando seus credores em cúmplices destas ações ilegítimas e odiosas.

Ainda, os devedores são submetidos a uma onerosidade excessiva quando estes empréstimos são possuidores de cláusulas unilaterais que implicam um desequilíbrio das condições pactuadas, que podem ser questionadas invocando a cláusula *rebus sic stantibus*, do direito romano e internacional, o que as caracterizam como dívidas ilegítimas.

Assim discorreremos sobre as primeiras iniciativas de repúdios de dívidas e suas manifestações políticas contestatórias no Brasil e no mundo, bem como os movimentos sociais que encabeçam esta luta e suas conquistas, com destaque para o quadro atual destas lutas em nosso país e a formação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 2010 em nosso país.

Longe de se considerar como um simples calote, a decisão soberana de um povo em não reconhecer uma dívida é a aplicação de princípios de justiça. Nosso constituinte em 1988 solicitou um amplo processo de auditoria na dívida brasileira, para legitimar os valores devidos. Mas esta iniciativa não ocorreu até os dias de hoje, podemos nos considerar em déficit democrático e nossos governantes em débito com seu povo, neste contexto atua o movimento de auditoria cidadã da dívida.

A pesquisa se referenciou nas obras de Reinaldo Gonçalves (2003), Maria Lucia Fatorelli (2006), Esther Vivas (2008), Diego A. Azzi (2013), Karl Marx (2017) e Eric Tousaint (2016, 2018).

Pelas leituras e dados já analisados, não podemos deixar de afirmar que o debate sobre o endividamento público brasileiro deve

ser colocado em primeira pauta nas lutas dos movimentos sociais que defendem a classe trabalhadora brasileira.

Os primeiros repúdios as dívidas

Durante um longo período da história houve uma tradição de se repassar as dívidas de um Estado para outro por conta das mudanças de regime em consequência de uma revolução, guerra, golpe de estado ou sua independência. Isto ocorria em decorrência pelo princípio romano do *pacta sunt servanda*, ou seja, que os contratos devem ser respeitados em face dos credores de boa-fé, e este foi utilizado em boa parte das constituições nos séculos XVIII e XIX.

Os Estados Unidos em 1787 iniciaram essa tradição assumindo as dívidas da sua luta pela independência, conforme o artigo VI de sua Constituição. A França após sua revolução, já no ano de 1791, promulgou sua constituição que continha a obrigação de realizar o pagamento de sua dívida nacional, conforme o seu Título V. Da mesma forma se operando com o Brasil em sua independência com a outorga da Constituição de 1824 que expressamente garantia a dívida pública.

Mas a prática internacional começa a ser questionada com o aumento das lutas geopolíticas implementadas pelas grandes potências europeias originando as primeiras contestações sobre esse paradigma jurídico.

Após uma intervenção e disputa de poder como o vencedor poderia arcar com as dívidas dos vencidos, quando os principais países ocidentais se colocavam a apoiar adversários políticos? Como se resolveriam estes empréstimos após o fim do conflito? Estas eram as questões e desafios que se colocavam para a diplomacia resolver.

Um dos primeiros casos envolveu as potências europeias e ocorreu com a iniciativa de repúdio das dívidas de Portugal em 1837.

O trono de Portugal ficou vago em 1826 com a morte de Dom João VI, o que acarretou uma disputa pelo trono entre seus filhos D. Pedro I e D. Miguel, pois com a independência do Brasil e sua coroação como imperador D. Pedro I havia abdicado do trono português, restando a seu irmão assumir o legado de seu pai.

Porém, D. Pedro I abdicou em nome de sua filha D. Maria e se iniciou um processo de lutas para a tomada do trono português com a Inglaterra apoiando D. Pedro I e sua filha, enquanto em lado oposto a França apoiava D. Miguel. Durante 1830 a 1834, D. Miguel se manteve no trono em disputa com D. Pedro I, formando uma guerra civil em Portugal.

Em 1833 banqueiros franceses realizaram o lançamento de um empréstimo de 40 milhões de francos realizados por meio de títulos em Paris. Mas em 1834, a guerra se encerrou com a vitória de D. Pedro I e D. Maria II assumiu definitivamente o trono de Portugal. Em decorrência disso a Rainha Maria II em 1837 repudiou estes empréstimos com os franceses e não os reconheceu como legítimos (TOUSSAINT, 2018, p.186).

Outro exemplo recorrente na história dos repúdios foram os realizados pelos Estados Unidos da América, segundo Eric Toussaint (2018, p.187). A partir de 1830 os estados do Arkansas, Florida, Mississipi e Michigan repudiaram empréstimos ingleses destinados a construção de ferrovias que foram objeto de fraudes através de empresas que receberam os recursos e faliram logo em seguida. A justiça americana não reconheceu o direito de um estrangeiro, credor do empréstimo, de demandar contra os estados citados.

A seguir já em 1865 com a guerra da secessão americana as dívidas contraídas pelos estados confederados não foram reconhecidas pelo governo americano pela promulgação da 14ª emenda a sua constituição. Em 1898 o governo americano, após ajudar Cuba a se tornar independente, apoiou o repúdio das dívidas contraídas pela colônia durante o domínio espanhol.

A partir de então, o direito internacional e as relações exteriores se depararam com novos desafios para a construção de uma ideia de legitimidade das dívidas internacionais, o que nos encaminhou ao surgimento da discussão sobre as dívidas odiosas.

As dívidas odiosas e sua conceituação

A atividade comercial no século XIX se consolidou com a forte demanda pelos produtos manufaturados e o fortalecimento dos mercados financeiros europeus. Os Estados não possuíam os instrumentos de controle da economia mundial como se faz presente atualmente, então cabia aos banqueiros privados a organização da conversibilidade das moedas para a realização do câmbio entre os países. Alguns empréstimos eram contratuais e outros decorriam da emissão de títulos para a captação de recursos no mercado financeiro por prazo certo e com a remuneração de juros.

Em sua análise sobre o processo de acumulação primitiva Marx (2017, p.826) aponta que deste sistema de empréstimos originou-se a dívida pública, que é utilizada para remunerar os capitais improdutivos que estão estacionadas na busca de melhores oportunidades, criando uma classe ociosa de rentistas portadores de direitos que neste processo acabam multiplicando seus capitais sem os

esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial ou usurária. Os empréstimos dependem dos recursos estatais para o seu pagamento que originam da arrecadação tributária que onera principalmente os trabalhadores através dos impostos sobre o consumo, sem afetar diretamente a outra classe que possui seus capitais protegidos por títulos e dívidas que não são tributados. Assim a dívida pública impulsionou o surgimento das sociedades por ações, o mercado de títulos, a agiotagem e a moderna bancocracia.

Com isso muitos países recorreram aos mercados de títulos para garantir os recursos necessários para seu comércio, bem como a formação de seus sistemas bancários, continuando nesta perspectiva temos que:

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas públicas, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, tomou conta de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial, com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais, serviu-lhe de incubadora. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida pública, isto é, a alienação [Veräusserung] do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida pública. (MARX, 2017, p. 824)

Diante das dificuldades em se pagar estas dívidas construiu-se a ideia de repúdio que envolve uma negação ao reconhecimento das dívidas. Geralmente seu fundamento deriva da não legitimidade de se realizar estas contratações pelos governos, por se direcionar ao financiamento de ações contra seu próprio povo, que mais tarde resultaram na doutrina da dívida odiosa.

Os valores das dívidas inviabilizaram os governos de diversos países. No século XIX temos as tentativas da Grécia, Egito e

Tunísia em realizar um repúdio de suas dívidas, mas as potências europeias os impediram com intervenções armadas. Ainda, apoiaram golpes de Estados, ou simplesmente os tomaram pela força como a França, em 1881, fez com a Tunísia.

Mas o caso que se tornou mais emblemático foi o envolvendo a revolução russa. Em 1905 o comitê da primeira revolução adotou um manifesto financeiro repudiando a dívida russa contraída sobre o domínio dos Romanov. Mas esta revolução de 1905 foi sufocada e com a manutenção do Czar no poder a Rússia vai a praça de Paris em 1906 e realiza com apoio da imprensa e dos bancos franceses a emissão de empréstimos que foram utilizados para reforçar seus exércitos e sufocar os insurgentes nos anos seguintes.

Porém, com a tomada do poder pela revolução bolchevique em 1918 foi realizado o repúdio das dívidas russas contraídas pelo Czar. O impacto na economia francesa foi enorme e durante alguns anos o governo francês assumiu o compromisso do pagamento dos juros destes empréstimos, com a expectativa de receber da Rússia em breve.

Apesar da pressão das grandes potências a Rússia praticou uma política de perdão das dívidas de seus vizinhos e conseguiu contar com aliados para o reconhecimento de seu novo Estado. A sua principal aliada se tornou a Alemanha que assinou em 1922 o tratado de Rapallo onde a Rússia renunciou às reparações de guerra devidas pela Alemanha assumidas com o tratado de Versalhes.

Com estes tratados se iniciou um grande debate internacional para se discutir qual a solução do direito internacional e como se aplicaria aos casos dos repúdios, em ampla pesquisa o jurista de origem russa Alexander Nahum Sack (1925, p.157 e

158) que se colocava contra o regime soviético, formulou as linhas gerais da teoria:

Quando um poder despótico contrai uma dívida, não em função das necessidades e interesses do Estado, mas sim para reforçar o seu regime despótico, para reprimir a população que o combate, essa dívida é odiosa para a população de todo o Estado. Essa dívida não obriga a nação: é uma dívida do regime, uma dívida pessoal do poder que a contraiu; por conseguinte, ela cessa com a queda desse poder (p. 157).[...] Os credores cometeram um ato hostil em relação ao povo; não podem por isso esperar que a nação sujeita a um poder despótico assumas as dívidas 'odiosas', que são dívidas pessoais desse poder (p. 158). (SACK apud TOUSSAINT, 2016)

No decorrer do século XX novas guerras se formaram e a discussão sobre a questão seguiu sendo desenvolvida por anos até que em 2007 o fórum da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), consolidou sua doutrina:

O conceito de dívida odiosa procura fornecer uma base moral e legal para o corte, no todo ou em parte, da continuidade das obrigações legais quando a dívida em questão foi contratada por um Regime "odioso" e foi usado de maneiras que não eram benéficas ou eram prejudiciais aos interesses da população. Geralmente, também tem sido pertinente ao conceito estabelecer se o credor sabia ou deveria saber dessas circunstâncias no momento em que a dívida foi contraída. (HOWSE, 2007, p.2, tradução nossa)

Um dos movimentos sociais mais proeminentes nesta luta tem sido o Comitê para Anulação das Dívidas Ilegítimas (CADTM) que em sua manifestação de 2016 afirma que o conceito de dívida odiosa está em construção e que devemos analisar caso a caso as dívidas dos países envolvidos em conflitos, podendo ser estendido para as operações fraudulentas e as dívidas ilegítimas, que resultam do superendividamento dos países no atual sistema de financeirização da economia mundial.

No Brasil a primeira auditoria da dívida com Getúlio Vargas

A dívida pública brasileira nasceu de uma forma peculiar. Apesar de nosso processo de colonização ter fomentado a riqueza da nação portuguesa por pelo menos 300 anos, como contrapartida pela nossa independência recebemos a obrigação de pagar por uma dívida que Portugal possuía com a Inglaterra.

Passamos pela monarquia e entramos na república com a Constituição de 1891 que em seu art.84 afiançou o pagamento da dívida interna e externa. Até 1931, nenhum questionamento sobre as dívidas havia se concretizado, principalmente pela dependência do fluxo do comércio exterior que até então possuíamos.

Foi com os eventos de 1929 decorrente da quebra da economia mundial, que os questionamentos surgiram. Neste momento houve a mobilização de 14 países da América Latina para a decretação de moratória, o que ensejou a oportunidade para o Brasil fazer sua primeira auditoria nos contratos e nas obrigações que possuía com seus credores.

A equipe liderada por Valentim F. Bouças foi responsável pela análise e validação de todos os instrumentos celebrados com a atualização de seus saldos. Foi o primeiro e único processo formal de auditoria sobre a dívida no Brasil. Não contou com a participação de movimentos sociais e foi realizado sobre a influência de um regime ditatorial inaugurado pelo golpe de Getúlio Vargas, seus resultados foram satisfatórios para as contas públicas:

No que se refere à dívida externa, o governo Vargas logrou uma redução significativa da dívida pública externa, tanto em termos absolutos como relativos. A dívida externa registrada diminuiu de US\$ 1.294 milhões em 1930 para US\$ 698 milhões em 1945 e US\$ 597 milhões em 1948. A relação dívida

externa/exportação de bens reduziu-se de 4,06 em 1930 para 1,07 em 1945 e 0,50 em 1948. O serviço da dívida externa como proporções das exportações caiu de 30% em 1930 para 7% em 1945. (GONÇALVES, 2003, p.118)

É preciso lembrar que o contexto era: (i) de uma grave crise econômica mundial, (ii) de negativa do governo alemão em saldar seus compromissos decorrentes das reparações de guerra surgidas com o tratado de Versalhes e; (iii) de preparativos de mais uma grande guerra que colocaria a Alemanha em conflito com o mundo.

Para concretizar este processo que se iniciou com a auditoria, estabeleceram-se seis etapas de negociação, que foram submetidos aos eventos da segunda guerra mundial e finalizado com o esquema Souza Costa que previu o resgate de parte da dívida com deságio e a troca por títulos da dívida pública em 1943.

A dívida externa dos países do terceiro mundo

Durante os anos 1960 e 1970 uma doutrina econômica preponderante afirmava que o processo de desenvolvimento econômico era subordinado a utilização de recursos externos, esta visão racionalista pretendia apresentar a dívida como oportunidade para os países alçarem seu desenvolvimento, mas que na verdade seus resultados são o inverso do esperado:

A dívida externa é uma forte restrição ao processo de desenvolvimento. Certos modelos econômicos indicam que a poupança externa pode ser um elemento dinamizador da acumulação de capital e do progresso técnico em uma fase inicial. Segundo esta visão, a poupança externa permite aos países atingir estágios mais avançados de desenvolvimento e nestes estágios, o maior nível de desenvolvimento gerará os recursos externos necessários para o pagamento da dívida contraída na fase inicial. Este modelo é tão simples quanto irrealista. (GONÇALVES, 2003, p.111)

Esta formulação teórica associada ao interesse dos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, de consolidar seu poder hegemônico, em detrimento das economias dos países devedores, foi utilizada como forma de apoio aos regimes militares de exceção que se endividavam para conter os ânimos da população ávida por mudanças sociais na América Latina.

Com isso se observou o crescimento dos mercados que se formaram com o excesso de liquidez financeira criada pelos petrodólares. Neste cenário a promessa de desenvolvimento com a utilização da poupança dos países ricos, onde a sua forma dinheiro é oferecida em troca de juros para a remuneração destes capitais foi acompanhada de cláusulas contratuais que previam taxas de juros flutuantes.

Mas apesar das promessas de estabilidade garantida pelos credores, os piores cenários econômicos se formaram e de forma unilateral o Federal Reserve Bank (FED), dos EUA, decidiu modificar as taxas de juros subindo de 6% chegando até 20%, no final da década de 1970. Acompanhando este movimento o London Interbank (Libor) realizou as mesmas modificações. Desta forma os contratos sofreram uma onerosidade excessiva, onde por uma decisão unilateral do mercado houve o aumento dos juros devidos pelos contratos, lembrando que os dois órgãos reguladores FED e Libor não são entidades privadas.

Com estes aumentos há a formação de estudos que sustentam a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, sobre a repactuação dos contratos pela onerosidade excessiva, em especial do jurista argentino Miguel Angel Espeche Gil (2008, p.132):

Los aumentos arbitrários de las tasas de interés- aplicado a los contratos de crédito unilateralmente por los acreedores – tambien infringen normas consuetudinárias de derecho internacional general como la *rebus sic stantibus* (cambio fundamental de las circunstancias) a la que se refiere el artículo 62 de la Convencion de Viena sobre derecho de los Tratados, de 1969.

Então, desta forma as dívidas podem ser consideradas ilegítimas quando uma das partes contratuais suporta um ônus desproporcional, no caso a aplicação de elevadas taxas de juros flutuantes que inviabiliza o pagamento das obrigações como pactuada inicialmente, apesar de o direito reconhecer a legitimidade da vontade dos contratantes as alterações das condições das taxas de juros foi algo absolutamente imprevisível para os devedores.

Um outro fator se juntou a esta questão, que as dívidas foram contraídas quando a maioria dos países do terceiro mundo estavam vivendo um regime político de exceção, através das ditaduras latino-americanas, apoiadas pelos EUA. E ao invés de sua repactuação também poderiam ser consideradas como odiosas e repudiadas integralmente quando do restabelecimento da democracia.

Mas os bancos estrangeiros credores sempre atento a estas demandas e a possibilidade de sofrerem prejuízos como os repúdios da Rússia e da Alemanha, foram se organizando e colocando os contratos originais sobre sucessivos ajustes que imputaram novos pactos fazendo desaparecer as relações jurídicas originais, assim com a dissolução dos antigos contratos de endividamento em sucessivas renegociações e emissões de novos títulos e os pulverizando no mercado para esconder a essência dos negócios realizados e lhes dar a aparência de legitimidade, criou-se um obstáculo para um repúdio ou cancelamento da dívida.

Este processo foi maximizado com as novas configurações dos mercados financeiros mundiais, com o crescimento das operações de securitização, que conforme Chesnais (2011, p.173) é uma: “operação que consiste em vender, num mercado secundário, títulos emitidos sobre um mercado primário (caso das obrigações do Tesouro) ou em transformar créditos bancários, nomeadamente créditos hipotecários, em títulos negociáveis em mercados.”

Uma das faces mais cruéis destes contratos foi que uma substancial parcela de seus valores no final da década de 1980 haviam se constituído de juros que não foram pagos e eram novamente capitalizados nos saldos devedores, os juros pós-fixados colocaram estas dívidas sobre uma perspectiva meramente financeira, sem nenhuma contrapartida para os países que se afundavam neste sistema, como observado pelo Senado Federal brasileiro, em uma investigação realizada em 1985 concluiu que: “Grosso modo, pode-se afirmar que cerca de $\frac{1}{4}$ da dívida externa brasileira referem-se a juros sobre juros, sem qualquer contrapartida real de bens e serviços para o país.”.(CARDOSO apud in FATORELLI, 2006, p.4)

Com estas obrigações o México entra em moratória em 1982 e deixa de pagar a dívida sendo submetido a um processo de renegociação liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial (BM). Em 1984 as principais economias devedoras se reuniram em Cartagena das Índias na Colômbia, com a presença de Argentina, Brasil e México, formulando uma declaração e solicitando que os credores se predisusessem a negociar. Mas houve negativa de se negociar coletivamente, para diminuir a força dos devedores. Em fevereiro de 1985 Cuba se dispôs a apresentar uma solução para o problema:

Se esses processos democráticos tentarem pagar a dívida – nem a dívida, simplesmente os juros – arruinar-se-ão politicamente, e o perigo não reside na volta dos militares (os militares não querem o governo nem de presente), mas na desestabilização política total e na explosão social. É o que acontecerá se se lhes tentar impor as fórmulas do FMI e a cobrança desses juros. Afirmo o seguinte: a América Latina necessita de um período de carência de dez a vinte anos, aproximadamente, no mínimo nas obrigações da sua dívida externa, incluídos os juros. (CASTRO, 1985, p.56)

Mesmo com estas provocações o momento político nacional era de transição de uma ditadura para um governo civil no Brasil, e apesar das ameaças o governo brasileiro não desejava o repúdio e sim uma renegociação. E com isso, em 1987 é decretada a moratória dos juros da dívida pelo governo Sarney.

Num quadro de sucessivas crises financeiras é promulgada a Constituição federal de 1988 que reviu a tradição constitucionalista do Brasil de se avalizar as dívidas pretéritas e se propõem a realização de um processo de auditoria do endividamento externo, conforme previsto em seus Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. §1ª - A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. §2º- Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível. (BRASIL, 1988)

Em 1989 foi instaurada uma CPI para discutir o endividamento externo com a participação do Senador Severo Gomes e do Deputado Federal Luiz Salomão, que tiveram seus trabalhos boicó-

tados pela base de sustentação do governo, pois seu relatório nunca foi votado em sessão do congresso nacional. No mesmo ano os Estados Unidos lançaram o plano Brady para a conversão da dívida externa dos países do Terceiro Mundo em novos títulos, o que inibiu as iniciativas parlamentares de auditoria e contestação das dívidas e deu início ao processo de renegociação da dívida externa que se findou no ano de 1996.

Movimentos sociais e a luta econômica

Durante os desdobramentos históricos da luta contra as dívidas observamos que os repúdios e auditorias se inauguraram como uma política de Estado não havendo, ainda, a organização da sociedade neste espaço de lutas. Mas com a ampliação dos direitos sociais e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora foi necessário reorganizar as lutas econômicas e colocar a centralidade do papel do fundo público para a efetivação de seus direitos.

Com isso, as lutas econômicas focadas no chão de fábrica pela classe trabalhadora começaram a se tornar mais amplas, refletindo-se na formação dos movimento sociais que: *“são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil”*. (GONH,1997, p.251)

Os movimentos sociais por serem amplos realizam a criação de uma identidade para o grupo, fortalecida pela solidariedade que

reúne os diversos atores em torno de um objetivo comum e os direitos sociais são objetivos que apresentam uma grande convergência. Questionar as políticas fiscais de endividamento tornou-se uma pauta prioritária da classe trabalhadora.

Um dos movimentos mais ativos é o CADTM que partiu de uma articulação entre outros movimentos sociais que pretendiam dar um basta ao racismo e ao endividamento dos países do Terceiro Mundo, em especial da África Subsaariana. A Liga Comunista Revolucionária francesa e o escritor Gilles Perrault, apoiados em estudos de Ernest Mandel, que em 1986 já havia se pronunciado pela anulação das dívidas do Terceiro Mundo, promoveram um espetáculo com artistas africanos e conseguiram mobilizar cerca de 80 mil pessoas em um evento musical, em 1989, realizado em Paris, que colocou em evidência esta luta.

Este evento foi uma resposta para a convocação de reunião do G7 feita por François Mitterand então presidente de França para a comemoração dos 200 anos da Revolução Francesa em 1989. Logo em seguida foi redigida a declaração de fundação de CADTM por militantes da Liga Comunista Revolucionaria francesa e por Gilles Perrault.

O CADTM atua para intensificar o debate acadêmico entre os diversos grupos que se dispuseram a participar desta iniciativa global, fomentando outras iniciativas através de uma ampla rede de conhecimento formada.

Em seus primeiros desafios enfrentando o endividamento, o mais emblemático foi o que resultou na análise dos documentos do Banco Nacional de Ruanda em 1995, que identificou a relação dos credores que financiaram a compra de armas utilizadas no genocídio

que da etnia Tsuti pelos Hutus, que resultou na morte de pelo menos 800 mil pessoas (BBC BRASIL, 2014).

Houve uma tentativa de desaparecer com os documentos no prédio do Banco Central de Ruanda, em uma operação orquestrada pelo serviço secreto francês que fracassou. E com a chegada do novo governo dirigido por Paul Kagamé, iniciou-se um processo de auditoria que constatou que China, Egito, França, EUA, bem como o FMI e o BM haviam financiado o general Habyarimana, que foi um dos líderes do genocídio. Porém, este trabalho não veio a público. Suspeita-se que houve uma tratativa entre o governo de Kagamé e o FMI para renegociar as dívidas e se encerrar o assunto.

Após este trabalho, houve a investigação feita na República Democrática do Congo (RDC), que fora realizada com o apoio do governo Kabila em 1996. Este trabalho se encerrou de forma abrupta e se suspeita que um dos motivos tenha sido uma negociação para a repatriação dos bens de Mobutu, antigo ditador, realizada com bancos suíços. Com seus trabalhos boicotados o CADTM adota uma outra postura, como nos relata Eric Toussaint (CADTM, 2018, p.13):

La lección que se puede sacar de las tentativas de denuncia de la deuda odiosa en Ruanda y en la RDC es que no se puede confiar en los gobiernos. Hay que dar prioridad absoluta al trabajo con las organizaciones ciudadanas de base, con los movimientos sociales y con las personas decididas a actuar hasta el final, para que la claridad triunfe y los gobernantes tomen las correspondientes decisiones.

Observamos que este movimento se iniciou combatendo as dívidas odiosas e os interesses políticos e econômicos que as sustentam. Um exemplo são as dívidas oriundas do regime do Apartheid que não foram repudiadas por Mandela para garantir os fluxos dos

investimentos externos, mas várias associações civis ingressaram nos tribunais americanos contra grandes empresas em busca de reparações contra as vítimas (HOWSE,2007).

Conforme seus organizadores, com o agravamento das crises da dívidas a sua atuação passou a ser direcionada para um novo caminho, ao invés de ser uma organização do Norte para a ajuda solidária aos países do Sul, passou a trabalhar como uma rede Norte-Sul de ação sobre o sistema da dívida com os movimentos sociais, uma vez que a partir dos anos 2000 se evidenciou os problemas com o endividamento em todos os países do globo.

Suas lutas colocaram em evidência os mercados financeiros desregulamentados como os grandes responsáveis por este processo de endividamento que aprisionou os Estados nacionais e destruiu suas políticas sociais. Um entendimento sobre este processo, que constrói um sistema de dívidas públicas transformando-as em ilegítimas decorre da análise dos seus efeitos sobre as finanças públicas:

A natureza econômica exata dos empréstimos cujo serviço dos juros e reembolsos oneram as finanças públicas é uma primeira dimensão de sua ilegitimidade. Outros fatores, que são os avançados com maior frequência, estão relacionados com as condições que levaram um país a acumular uma dívida elevada e a encontrar-se sobre o jugo dos mercados financeiros. Nesse caso, a ilegitimidade encontra sua fonte em três mecanismos despesas elevadas que têm o caráter de ofertas feitas ao capital; um nível baixo de fiscalidade direta (impostos sobre os rendimentos, o capital e o lucro das empresas) e a sua muito fraca progressividade; uma evasão fiscal importante. (CHESNAIS, 2011, p.134).

Os processos políticos que legitimaram as dívidas públicas se impuseram principalmente no excesso de cobrança de tributos da classe trabalhadora para financiar um sistema de remuneração de ca-

pital, que se escora no Estado para buscar sua rentabilidade. Este sistema colocou os serviços públicos e as políticas sociais em descompasso com as necessidades da população, mantendo e ampliando as formas de desigualdade que nos assombram na atualidade.

O jubileu cristão

Em 1994, o Papa João Paulo II conclamou os cristãos a entrarem na luta pelas dívidas que oprimem os países mais pobres, foi proposto o jubileu da igreja solicitando que os credores perdoassem seus devedores, desobrigando-os das dívidas. A posição da igreja sobre este aspecto liberou forças sociais para se unirem nesta luta pelo perdão das dívidas dos países pobres, que resultou na campanha jubileu 2000 liderada a partir das igrejas cristãs da Inglaterra e replicadas em muitos países. Na Bula *Incarnationis mysterium* o Papa reconheceu as causas econômicas como um dos problemas da pobreza extrema:

12. Um sinal da misericórdia de Deus, particularmente necessário hoje, é o da caridade, que abre os nossos olhos às carências daqueles que vivem pobres e marginalizados. Tais situações estendem-se hoje sobre vastas áreas sociais e cobrem com a sua sombra mortífera populações inteiras. O género humano tem pela frente novas formas de escravatura, mais subtis do que as conhecidas no passado; para muitas pessoas, a liberdade continua a ser uma palavra destituída de conteúdo. Numerosas nações, especialmente as mais pobres, vivem oprimidas por uma dívida que assumiu tais proporções que o seu pagamento se tornou praticamente impossível. Por outro lado, é claro que não se pode atingir um progresso real sem uma efetiva colaboração entre os povos das diversas línguas, raças, nacionalidades e religiões. Devem ser eliminadas as prepotências que levam ao predomínio de uns sobre os outros: tais prepotências são pecado e injustiça. Quem se preocupa em acumular tesouros apenas na terra (cf. Mt 6, 19), « não enriquece diante de Deus » (Lc 12, 21). Da mesma forma, deve-

-se criar uma nova cultura de solidariedade e cooperação internacionais, na qual todos - especialmente os países ricos e o setor privado -assumam a sua quota-parte de responsabilidade para se chegar a um modelo de economia ao serviço de toda a pessoa. Não deve ser prorrogado ulteriormente o tempo em que também o pobre Lázaro possa sentar-se ao lado do rico para partilhar do mesmo banquete, sem ter de continuar constringido a alimentar-se do que cai da mesa (cf. Lc 16, 19-31). A pobreza extrema é fonte de violências, rancores e escândalos; remediá-la é trabalhar pela justiça e consequentemente pela paz. (PAULO II, 1998)

A iniciativa teve o efeito de convocar a fé-cristã para a ação social, o combate as dívidas dos países pobres foram colocados na ordem do dia da política mundial. Na Inglaterra através das poderosas Organizações Não-Governamentais como *Cristian Aid e Oxfam* criou-se, com grande repercussão, o movimento jubileu 2000 que teve a participação de celebridades e uma intensa manifestação política, com a objetivo de apoiar e suportar suas iniciativas.

Mas esse caminho se deparou com contradições e as campanhas do jubileu criaram uma cisão pois havia modos diferentes de se pensar o problema do endividamento observando que os países do norte, que desejavam o perdão das dívidas dos países mais pobres em uma relação de 52 países, não relacionaram as economias do terceiro mundo como Brasil e México nesta lutas.

Diante deste fato as lideranças sociais dos países do sul formaram a iniciativa Jubileu Sul, solicitando o cancelamento da dívidas dos países do terceiro mundo, esta polarização norte-sul limitou a atuação dos grupos, mas com o fim da iniciativa britânica em dezembro de 2000, os movimentos do norte se retraíram mantendo as iniciativas no hemisfério sul e as redes europeias de apoio ao combate às dívidas do terceiro mundo como o CADTM.(AZZI, 2013, p. 105)

O movimento Jubileu 2000 foi muito atuante e em sua primeira grande mobilização reuniu 70.000 pessoas em Birmingham na Inglaterra na reunião do G7 para solicitar aos países a anulação das dívidas, sua forma de atuação envolvia a formação de uma corrente humana para mostrar como os países estavam acorrentados a este sistema da dívida, apesar desta manifestação os líderes continuaram a evitar o problema.(VIVAS, 2008)

No Brasil as manifestações deste período foram envolvidas pela conscientização e a realização de iniciativas populares como o Tribunal da Dívida Externa em 1999 e o plebiscito popular sobre o pagamento da dívida externa no Brasil em 2000, bem como o plebiscito sobre a Aliança para o Livre Comércio nas Américas (ALCA) em 2002.

O tribunal foi um evento que recebeu a participação de diversos especialistas, líderes de movimentos sociais e cidadãos ressaltando a articulação entre os diversos movimentos sociais ocorrendo em abril de 1999 na cidade do Rio de Janeiro. (CNBB,2000)

O plebiscito popular ocorreu em setembro de 2000 e contou com a manifestação de 6.030.329 votantes, com 35.785 urnas espalhadas em mais de 3000 cidades brasileiras, que por de mais de 95% resultou na vitória da proposta de se realizar um amplo processo de auditoria antes do pagamento da dívida externa.

Estas iniciativas acarretaram um processo de especialização e uma parcela de seus membros fundou o movimento de auditoria cidadã da dívida que tem estado na vanguarda das discussões sobre as mazelas do sistema econômico que nos aprisiona em um ciclo nefasto de políticas neoliberais, contando com apoio do jubileu sul e sua rede de mobilização social.

Em 2004 com o apoio do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 59 de 2004 que até o presente momento não foi julgada, nesta ação se pretende que o judiciário ordene a formação de comissão mista de análise pericial sobre os atos do endividamento externo brasileiro, dando cumprimento ao art. 26 da ADCT.

Ainda, a capacidade técnica do movimento de auditoria cidadã foi colocada a prova com seu trabalho em parceria com o governo do Equador em seu processo de revisão da dívida externa, iniciado em 2006 e que reduziu suas dívidas em pelo menos 60%, destinando maiores recursos para as políticas sociais.

A CPI de 2010 e as lutas atuais

Com a participação de uma mobilização inédita de parlamentares e dos movimentos sociais, conseguiu-se formar o número suficiente de assinaturas para a instalação de uma CPI destinada a investigar a dívida pública da União, estados e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país. Lembrando que estes objetivos não atendem a determinação prevista no art. 26 ADCT da Constituição Federal.

A partir de uma minoria parlamentar em sua composição e pelo desafio dos trabalhos, a participação popular foi respaldada na atuação do Deputado Federal Ivan Valente e da assessoria técnica da equipe da Auditoria Cidadã da Dívida, com o apoio do movimento Jubileu Sul Brasil.

Houve boicotes como a sonegação de informações pelo Banco Central e a ausência do depoimento de ex-Ministros da economia. Mas, seus achados foram importantes para trazer luz às lutas contra o endividamento, demonstrando os processos que formalizam a captura de recursos públicos e inviabilizam as políticas sociais em todos os entes da federação. Este trabalho colocou em evidência as enormes dívidas dos estados e municípios brasileiros, bem como o funcionamento do sistema de dívida interna e o quanto isso vem comprometendo nosso fundo público.

Durante este período a economia mundial estava afetada pela crise dos *subprime* de 2007/2008 que a colocou em bancarrota. As primeiras economias atingidas foram as mais endividadas como a Grécia, Irlanda e Portugal, disparando uma crise global, que teve reflexos em todos os países do globo.

Após a CPI a Auditoria Cidadã da Dívida brasileira foi integrar um grupo de técnicos comandado pelo CADTM em auxílio ao Parlamento Grego que iniciou um amplo processo de auditoria nas causas da dívida da Grécia, uma espécie de comissão da verdade. O processo teve a atuação destacada da parlamentar Zoé Konstantopolou e se iniciou em 2015, com um relatório constatando que a dívida grega era ilegal, ilegítima, odiosa e insustentável. Mas por força política da Comunidade Econômica Europeia a comissão teve seus trabalhos encerrados de forma abrupta pelo governo em 2016, que impediu a finalização de seus trabalhos.

Neste processo de auditoria da dívida grega identificou-se uma nova esfera de acharque que são os processos de securitização de dívidas oriundos do refinanciamento de créditos públicos. A Auditoria Cidadã identificou que este processo foi introduzido no Bra-

sil, como foi o caso do município de Belo Horizonte. Este serviço financeiro pretende atuar se apropriando de recursos públicos através da reciclagem de créditos de difícil recuperação, como as dívidas ativas, impactando diretamente no custeio das políticas sociais.

Considerações Finais

Afirmamos que os movimentos sociais são necessários à melhoria da condição de vida da classe trabalhadora. O efeito da alienação a que está submetida uma grande parcela da população não indica que há possibilidade de esclarecimento sobre a realidade sem o trabalho de mobilização e conscientização que realizam.

As mobilizações e os estudos técnicos produzidos pela auditoria cidadã coloca o problema da dívida na centralidade do debate econômico, questionando o modelo adotado de suposto crescimento financiado por um endividamento que transfere os recursos públicos para o mercado financeiro, comprometendo o funcionamento do fundo público e a manutenção dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

Mas a realidade é ocultada pelo mercado financeiro que desqualifica os movimentos que exigem amplos processos de auditoria sobre as dívidas ilegais, ilegítimas e odiosas, acarretando uma forte desconfiança no sistema democrático que atua sonhando informações e cerceando o debate público dessa questão.

Os exemplos históricos de repúdios estão por toda a parte: Estados Unidos, México, Alemanha, Rússia, China e até mesmo o Brasil de Getúlio Vargas, são demonstrações de que o endividamento público não pode resultar em prejuízo para o povo, e que o questionamento de sua legitimidade é necessário para a ampliação do espaço democrático.

Para se ter uma ideia das grandezas envolvidas o endividamento público brasileiro consome a fração de 40% do fundo público nacional. Atualmente a dívida pública total representa mais de 75% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, com valores que ultrapassam os 5,5 trilhões de reais.

Para o resgate de nossos direitos sociais precisamos lembrar que nossa dívida nunca foi auditada e nossos governantes se furtaram do dever de explicá-la ao povo. As reivindicações são simples: quais são os atos e fatos geradores do endividamento brasileiro? Enquanto os poderosos se calam os trabalhadores clamam por justiça.

Referências

AZZI, Diego Araujo. **Nas tramas da cultura financeira**. São Paulo: 2013. 259 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em 21 de abr. de 2019.

BBC BRASIL. **Entenda o genocídio de Ruanda de 1994: 800 mil mortes em cem dias**. Em 07 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms> acesso em: 23 de abr. de 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB) et al. **A vida acima da dívida. Tribunal da Dívida Externa**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2000.

CADTM. Genealogia del CADTM e de las luchas contral las deudas ilegítimas: Entrevista a Éric Toussaint, porta voz y uno de los fundadores de la red internacional del Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM), realizada por Benjamin Lemoine em 2017. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/Genealogia-del-CADTM-y-de-las>> acesso em 23 de abr. de 2019.

CASTRO, Fidel. Sobre a dívida irresgatável da América Latina, suas consequências imprevisíveis e outros temas de interesse político e histórico. Entrevista concedida à agência EFE. VILLALOBOS, Balkys (trad.). São Paulo: Novos Rumos, 1985.

CHESNAIS, François. As Dívidas Ilegítimas: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. Cardoso, Artur Lopes (trad.). Lisboa: Circulo de Leitores, 2011.

FATORELLI, Maria Lúcia. A auditoria cidadã da dívida: uma experiência brasileira. Caracas Venezuela - 23 a 24 de septiembre de 2006. disponível em : <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Maria_lucia.pdf> acesso em: 23 de abr. de 2019.

GIL, Miguel Angel Espeche. La deuda externa ante el derecho internacional publico. In: **Deuda externa ilegítima argentina: la estafa.** 1ª edição. Córdoba: Editorial de la Universidade católica de Córdoba, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e Dívida Externa: Lições da Era Vargas. In: Fattorelli, Maria Lucia (org.). Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2003

HOWSE, Robert. The Concept of Odious Debt in Public International Law. Discussion Papers.UNCTAD.2017. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/osgdp20074_en.pdf> acesso em: 23 de abr. de 2019.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I. O processo de produção do capital.** 2ª Edição. ENDERLE, Rubens (trad.). São Paulo. Boitempo. 2017.

PAULO II, João. **Incarnationis mysterium.** Bula de Proclamação do Grande Jubileu do Ano 2000. de 29 de novembro de 1998. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/jubilee/documents/hf_jp-ii_doc_19981129_bolla-incarnationis-mysterium.html> acesso em: 23 de abr. de 2019.

TOUSSAINT, Éric. **A dívida odiosa segundo Alexandre Sack e segundo o CADTM.** Tradução: Rui Viana Pereira. CADTM.2016 disponível em: < <http://www.cadtm.org/A-divida-odiosa-segundo-Alexandre-Sack-e-segundo-o-CADTM>> acesso em: 23 out. 2018.

_____. **Sistema Deuda: História de las deudas soberanas y de su repúdios.** Barcelona: Icaria Editorial, 2018.

VIVAS, Esther. **Em pie contra la deuda externa: Campañas, demandas e impactos del movimiento contra el endeudamiento del Sur.** Espanha, El Viejo Topo: 2008.