

Quem se beneficiou do endividamento público durante a ditadura?

Marcos Arruda¹

ÍNDICE

Endividamento externo é risco para a soberania e mecanismo de concentração da renda
A formação do círculo vicioso do endividamento público
A ditadura e os bancos: abertura ao capital transnacional e oligopolização do setor bancário e financeiro
Centralização e gigantismo dos bancos
Sistema bancário centralizado e concentrado: ator do endividamento externo
Mergulho no abismo: os empréstimos em moeda a juros flutuantes
O crédito externo passa de apoio ao investimento produtivo a fundamento da economia subalterna do Brasil
A responsabilidade dos bancos e das grandes empresas no sobre-endividamento externo
Conclusão
Anexo

No período em que dominaram o Brasil, os governos empresário-militares fizeram a dívida pública explodir. O sobre-endividamento tornou-se, desde então, uma doença crônica, que tem sangrado continuamente o orçamento público e desempoderado o Estado da sua capacidade de realizar as funções de promoção de um desenvolvimento soberano, endógeno e gerador de bem viver para e com toda a população.

Quem se beneficiou com esta política de tomada desenfreada de empréstimos estrangeiros, a ponto de afundar o país na maior dívida do hemisfério Sul? As condições impostas pelos credores – principalmente os grandes bancos transnacionais – e seus próceres, as agências multilaterais de governança global² – eram justas e adequadas? Houve violações da legislação brasileira e internacional neste processo de endividamento? É justo que o país, que apresentava taxas de pobreza relativa e de

¹ Socioeconomista e educador do PACS – Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, e do Grupo Mais Verdade, Rio de Janeiro. Membro associado do Instituto Transnacional, Amsterdam.

² Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

desigualdade social das mais altas do mundo, tenha estado, desde então, escravizado a pagar um tributo neocolonial aos credores (bancos privados, governos do hemisfério Norte, e agências multilaterais), sendo grande parte dele como juros de usura? Era possível fazer algo para cancelar a dívida ilegal e ilegítima, e reestruturar os pagamentos de modo que não beneficiassem apenas os credores, mas também o Brasil e seu povo?

Hoje, o Brasil figura como 6ª maior economia do mundo, medida pelo PIB. E como 85º país medido pelo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD. Que fatores atuam na geração e manutenção deste abismo que separa o crescimento econômico do bem estar social relacionado com os direitos humanos mais fundamentais?

TABELA 1

População Economicamente Ativa e distribuição da renda no Brasil Por faixa de renda - 1960-1985 - (%)

FAIXA/ANO	1960	1970	1976	1980	1985
50%-	17,4	14,9	13,5	12,6	13
10%+	39,6	46,7	50,4	40,9	47,7
5%+	28,3	34,1	37,9	27,9	34,2
1%+	11,9	14,7	17,4	16,9	14,4

FONTE: TEIXEIRA, Francisco M. P. & TOTINI, Maira Elizabeth, 1989: 252.
<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/179/389>

TABELA 2

Distribuição da terra entre os estabelecimentos agropecuários, no Brasil — 1975, 1980 e 1985

DISCRIMINAÇÃO	1975	1980	1985
Estabelecimentos com declaração de área (milhões)	5,0	5,2	5,8
Area total (Mha)	323,1	369,6	376,3
Area ocupada pelos 5% maiores (Mha)	222,0	257,6	260,4
Area ocupada pelos 50% menores (Mha)	8,1	8,9	8,3

FONTE: SAMPAIO, Plínio de Arruda & SILVA, José Graziano da (1987/8).

Os dados sobre a evolução da distribuição da renda e da terra no Brasil em períodos que incluem os 21 anos de ditadura são eloquentes (Tabela 1 e 2). Revelam que a ditadura propiciou as condições político-econômicas para a concentração da renda e da terra, aprofundando também a desigualdade entre os ganhos do capital e os do trabalho (Tabela 3).

TABELA 3

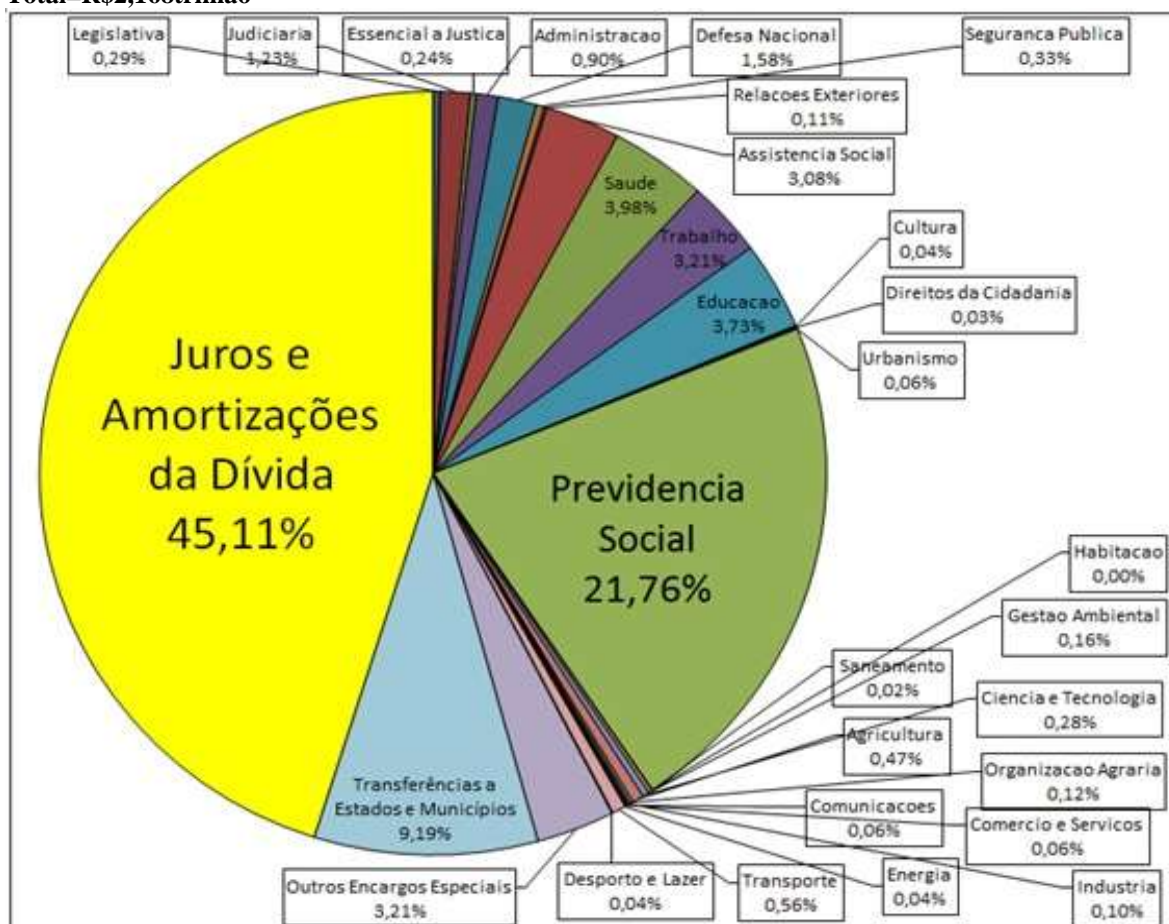
Capital Faz Guerra Contra O Trabalho – 1964-1988

% Rendimento / Ano	1964	1988
Rendimentos do trabalho	60%	38%
Rendimentos do capital	40%	62%

Fonte: CASADO, José, 1989: 1.

Orçamento Geral da União (Executado em 2014)

Total=R\$2,168trilhão



Fonte: <http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=92718>

A dívida pública atual (julho de 2015) ultrapassa os R\$ 4 trilhões³. A dívida externa bruta do país beira os US\$ 555 bilhões. Só em 2014 o orçamento da União dedicou até dezembro o equivalente a R\$ 978 bilhões, ou 45,11% dos gastos federais, ao pagamento de juros e amortizações, mais a rolagem da dívida pública. Foi nos anos 1970 que o Brasil começou a soçobrar na síndrome de um endividamento que tem servido aos mais ricos e sobrecarregou as classes médias e pobres, e tem bloqueado o verdadeiro progresso e o pleno desenvolvimento dos potenciais desta grande Nação que é o Brasil.

O gráfico acima inclui o refinanciamento ou “rolagem” da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. O gráfico revela a desproporção aberrante entre os gastos feitos pelo governo federal com itens relacionados ao bem comum da Nação (saúde, educação, saneamento, habitação, energia, transporte, gestão ambiental, etc.) em contraste com as despesas com a dívida pública. O sobre-endividamento é de tal monta que a auditora federal Maria Lucia Fattorelli o qualifica como Sistema da Dívida. Um sistema criado com o fim de perpetuar a condição do Brasil de país sub-industrializado, provedor de matérias-primas e produtos semimanufaturados aos países altamente industrializados do hemisfério Norte, e importador de bens, serviços e tecnologia desses mesmos países; em resumo, quase dois séculos depois da declaração da independência, o Brasil continua submetido à condição de elo empobrecido da cadeia de realização do capital globalizado.

A origem do sobre-endividamento remonta à ditadura civil-militar de 1964-1985. Sua perpetuação constitui a *ditadura da dívida*. Sem o fim desta ditadura, o Brasil não conseguirá superar sua condição de nação recolonizada, nem as finanças públicas poderão cumprir seu papel de instrumento que viabilize o desenvolvimento endógeno e democrático do consumo e da produção, a serviço do objetivo maior que é o desenvolvimento humano e social de cada um e de todos os cidadãos e cidadãs do Brasil.

³ www.auditoriacidada.org.br.

Endividamento externo é risco para a soberania e mecanismo de concentração de renda

Há uma maneira ‘menos perniciosa’ de uma nação se endividar. É quando ela toma empréstimos externos produtivos, em quantidade gerenciável, que geram excedente suficiente para compensar o pagamento dos juros, para além do principal. ‘Menos perniciosa’ porque os juros são compostos, isto é, calculados sobre o valor inicial do empréstimo, e não sobre o restante do principal a pagar. Isto representa a cobrança de juros sobre juros. Todo o sistema financeiro internacional funciona segundo este método usurário, que vitima sobretudo os países endividados de mais baixa renda.

Mas a maneira “mais perniciosa” é aquela que envolve empréstimos com juros flexíveis, tomados para fins incapazes de gerar excedentes no prazo de pagamento dos mesmos, em quantidade superior à capacidade de pagamento da nação, e cujos contratos colocam como autoridades para a resolução de conflitos agências jurídicas dos países credores.

A formação do círculo vicioso do endividamento público

Os governos da ditadura são responsáveis pelos empréstimos mais perniciosos, que multiplicaram a dívida por 24 entre 1969 (início do governo do ditador Médici, sob o Ato Institucional no. 5) e 1985 (fim dos governos militares); ou por 35, se tomarmos como referência 1964 a 1985. De início, a dívida pública explodiu como dívida externa. Os governantes e os grandes empresários tomaram uma massa de empréstimos externos que elevou a dívida a níveis impagáveis, não só pelo montante a pagar, mas pelo tipo de juros e outras condicionalidades que agrilhoavam esta dívida. Aos poucos, os devedores privados foram encontrando formas de desendividar-se, em parte criando mecanismos de refinanciamento, reduzindo sua vulnerabilidade e logrando que os sucessivos governos estatizassem parcelas importantes de suas dívidas.

Tabela 4

Ano	Dívida externa total (US\$ bilhões)	Pagamentos* (US\$ bilhões)	D.Ex./PIB (%)	Dívida Líquida (US\$ milhões)
ERA MÉDICI				
1969	4,4		10,96	3.723
1973	13,8	9,4	16,57	7.344
ERA GEISEL				
1974				
1978	52,2	27,8	25,91	40.290
ERA FIGUEIREDO				
1979				
1985	105,1	107,9	46,32	93.517

Fontes: Relatórios anuais do BCB e Conjuntura Econômica/FGV. Ver Arruda, 1987:54.

* Pagamentos feitos no período incluem juros e amortizações, e excluem os dispêndios com a rolagem.

O estoque da dívida externa evoluiu de forma agressiva, sobretudo ao longo dos governos Geisel (1974-1978) e Figueiredo (1979-1985), como mostra a Tabela 4. Isto resultou da forte influência dos interesses empresariais e financeiros privados – nacionais e estrangeiros – sobre as políticas econômicas adotadas pelos generais no poder. O avanço obtido na industrialização na década de 70 coincidiu com a tomada maciça de empréstimos externos por grandes empresas privadas – inclusive estrangeiras – e estatais, e pelo Governo Federal, em condições facilitadas, mas não duradouras. Esse avanço foi estrangulado pela crise do sobre-endividamento, como consequência do aumento explosivo da taxa primária de juros dos EUA. (Tabela 5) A partir de 1973, a taxa primária dos EUA deixou seu patamar histórico em torno de 6% e subiu até alcançar 21,5% em dezembro de 1980. Foram sete anos de taxas de dois dígitos, definidas unilateralmente pelo Banco da Reserva Federal⁴, que tiveram efeitos desastrosos sobre as contas públicas de todos os países altamente endividados, como era o caso do Brasil, do México, da Argentina, e de tantos outros. Esse aumento foi o estopim para que um item de detalhe dos contratos de dívida externa fosse acendido: a cláusula dos juros flexíveis.

⁴ O *Federal Reserve Bank* nos EUA funciona como Banco Central, mas não é um banco público! Portanto, atende prioritariamente os interesses privados do setor bancário e empresarial.

TABELA 5

DATA	TAXA BÁSICA DO FED/EUA
2.12.1968	6,50%
17.12.1971	5,25
3.12.1973	9,75
25.11.1974	10,25
24.10.1976	7,75
26.12.1978	11,75
23.10.1979	15,00
2.4.1980	20,00
19.12.1980	21,50 (dois dígitos até 1985)
	9,50
18.6.1985	10,00 (dois dígitos até 1991)
11.8.1988	9,50
2.1.1991	

Fonte: http://www.fedprimerate.com/wall_street_journal_prime_rate_history.htm

Foi o Estado – tanto o Tesouro e o Banco Central como as estatais, portanto, os contribuintes – que arcaram com o ônus maior do sobre-endividamento. E o pagamento dos juros foi viabilizado através da política de maximização dos saldos comerciais com o fim de obter divisas, e da captação de moeda nacional junto aos bancos que operavam no Brasil. Este último foi o mecanismo responsável pelo aumento exponencial da dívida mobiliária interna.

Os governos da ditadura usaram empresas estatais para captar dólares a fim de financiar projetos que podiam ser financiados em moeda nacional. Elevaram artificialmente as taxas de juros internas de modo a forçar empresas públicas e privadas a buscarem empréstimos no exterior. Aceitaram a condição draconiana de tomar empréstimos a juros flexíveis, *colocando nas mãos dos credores o futuro das finanças nacionais*.

Parte da dívida externa pertencia a empresas privadas nacionais e estrangeiras. Mas os sucessivos governos avalizaram estes contratos. Frente à insolvência ou mesmo à falência das empresas tomadoras, essas dívidas foram estatizadas, transferindo-se aos contribuintes o ônus de paga-las. Em consequência, da renda per capita de US\$ 1.619,00 que o Brasil obteve em 1984, penúltimo ano da ditadura, US\$ 781 estavam empenhadas na dívida externa.⁵

⁵ No fim de 2014 a dívida pública total correspondia a cerca de R\$ 25.300 per capita ou US\$ 9.547 per capita. A dívida externa brasileira no fim de 2013 equivalia a US\$ 2.400 per capita.

Pagamentos – transferência líquida

Para resolver o problema do crescimento vertiginoso da dívida e dos encargos a pagar ao exterior, os credores impuseram através do FMI a política de tomar empréstimos para pagar os juros acumulados e administrar uma recessão programada da economia interna, deprimindo a demanda via baixos salários e altas taxas de juros, e promovendo a ilusão de que os sucessivos saldos comerciais iriam viabilizar perpetuamente o serviço da dívida.

Consequências do sobre-endividamento

Em consequência, o Brasil gradualmente tornou-se exportador líquido de capital, transferindo mais divisas ao exterior, via pagamentos, juros, e remessa de lucros e dividendos, do que recebia. De 1980 a 1985, último ano da ditadura, o Brasil enviou para fora US\$ 28,5 bilhões a mais do que recebeu do exterior. Se comparado o saldo comercial com o pagamento da dívida no período, temos um déficit de US\$ 64,8 bilhões, parte dos quais se converteram em nova dívida, perpetuando a lógica do sistema da dívida, “quanto mais paga, mais deve”.

TABELA 6

Transferências líquidas de capitais – 1979-1987 (US\$ milhões)

ANO	REMESSAS (liq) (A)	IED (liq) (B)	Emprest/financ. Importações (C)	Serviço da dívida (D)	Transfer. Líquida (E=A+B+C+D)
1979	-600	1500	11200	-11685	415
1980	-310	1487,3	10596	-14115	-2341,7
1981	-370	1794,7	15553,4	-17819	-840,9
1982	-565	1370,1	12515	-20747	-7426,9
1983	-757,8	861,2	6078,2	-15601	-9789,4
1984	-796,1	1123,4	10400,8	-13584	-2855,9
1985	-1056,5	803,6	7077,9	-13451	-6626
1986	-1236,7	2	3027	-13191	-11398,7
1987	-909	531	4000	-11897	-8275
					Total=-28465.8

Fonte: Arruda, 1988:55, a partir de Boletins do Banco Central.

Outras consequências foram o processo de descapitalização; o endividamento crescente e encargos sempre mais pesados; a subordinação da política econômica

nacional a decisões externas; instabilidade social e política resultante do desemprego maciço, do aumento da miséria e da exclusão social, e da crescente compressão e perda do poder de compra dos salários; impossibilidade de planejar a economia, especialmente a interna, em função das prioridades soberanas da nação; aumento da repressão, do consumo de drogas e dos suicídios; aumento do controle autoritário do Estado a fim de garantir a segurança do capital à custa da insegurança social; expansão de um setor submerso ou clandestino da economia nacional e internacional, tendo como protagonistas os grandes grupos transnacionais financeiros e não financeiros (via manipulação dos preços do comércio intra-firmas via sub ou sobre-faturamento, e outros). Outra consequência foi a desnacionalização crescente do setor financeiro brasileiro, em favor da presença cada vez mais ativa e dos bancos privados transnacionais.

Dois fatores concorreram para mudar o caráter do endividamento externo brasileiro. Um foi a privatização da dívida externa em relação às fontes (anunciada em 1970 pelo então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara: estaria terminada a era dos empréstimos de instituições públicas, cabia aos bancos comerciais dos EUA emprestar dinheiro aos governos do hemisfério Sul). O outro foi o predomínio, a partir de 1972, dos empréstimos em moeda sobre os financiamentos e toda outra forma de crédito. O primeiro representou a vinculação do Brasil a credores descomprometidos com a utilidade socialmente produtiva dos empréstimos, e mais gananciosos de lucros fáceis e rápidos. Os empréstimos em moeda são recursos levantados pelo Brasil nos mercados de capitais internacionais a taxas de juros flutuantes, que são ajustadas semestralmente, sem qualquer vinculação explícita com fins produtivos. Eles evidenciam o caráter financeiro/especulativo que levou ao círculo vicioso do endividamento brasileiro daqueles anos em diante, causando graves danos à estrutura produtiva e comercial do país.

A ditadura e os bancos: abertura ao capital transnacional e oligopolização do setor bancário e financeiro

O amplo estudo político-econômico de Ary Minella sobre os bancos e os banqueiros (Minella, 1988) oferece uma rica análise dos inícios do processo de financeirização da economia brasileira, expresso na concentração e centralização do capital financeiro e na acelerada desnacionalização do sistema financeiro brasileiro,

gerando um segmento burguês altamente poderoso, oligopolista e especulativo: os banqueiros.⁶ O golpe civil-militar de 1964 criou o ambiente propício ao êxito deste processo, e tornou-o viável ao reprimir e desarticular a luta pela reforma bancária e financeira anterior ao golpe.

Centralização e Gigantismo dos Bancos

Os bancos e casas bancárias totalizavam 358 em 1960, incluindo oito bancos estrangeiros. Em 1980 esse número reduziu-se para 111. Só contando os bancos com base no Brasil, a redução foi de 350 para 95 no período, incluindo os privados e os governamentais. Por sua vez, os bancos estrangeiros passam de oito em 1960 para 17 em 1980. De fato, 256 bancos privados nacionais desapareceram entre 1960 e 1980. O número de bancos comerciais oficiais permaneceu idêntico e os transnacionais mais que dobraram em número.

Tal centralização resultou das condições fiscais e legais favoráveis criadas pelos governos da ditadura. A tendência à oligopolização ou monopolização se manifestou também nas estruturas regionais e transregionais. Desde 1960, a centralização regional favoreceu a Região Sudeste, e em 1978 seis dos dez maiores bancos do país tinham sede nesta região (Bradesco, Itaú, Mercantil de São Paulo, Real e Unibanco. Os outros quatro eram Bamerindus, Econômico, Nacional, Sul Brasileiro). Sete dos dez maiores bancos tinham mais agências em outros estados do que no estado-sede. Este processo de expansão oligopólica dos bancos comerciais privados progride durante as décadas da ditadura, levando mais tarde à acelerada privatização e ao rápido desaparecimento dos bancos públicos de quase todos os estados.

Concentração do Capital e da Riqueza

O menor número de bancos, cada vez maiores e mais poderosos, tem relação direta com o processo de concentração do capital financeiro e da riqueza em um número cada vez menor de mãos cada vez maiores e mais vorazes. Este processo se acentua a partir de 1965. Já existiam instituições bancárias que eram ao mesmo tempo

⁶ Arruda, 1987, analisa a concentração e a centralização bancária no processo de gradual financeirização da economia brasileira, sobretudo a partir das duas décadas de ditadura empresarial-militar.

independentes na esfera jurídica, mas pertencentes a um mesmo grupo ou conglomerado. Nos anos 70, quando nova legislação facilitou a fusão desses bancos ao banco líder do grupo, ficou mais clara e precisa a visão da concentração em processo.

Participação dos bancos privados nos depósitos: os cinco maiores passaram de 18,8% em 1965 para 28,7% em 1970 e 32,2% em 1980. Os 20 maiores passaram de 48,5% em 65 para 60,4% em 70 e 54,4% em 1980. Os 25 maiores bancos em 1980 controlavam 81,4% dos depósitos dos bancos privados e públicos estaduais.

Participação dos bancos privados nos depósitos à vista: em 1966, quando se aguça o processo de centralização desses bancos, 25% dos depósitos à vista eram controlados por seis bancos, número que baixou para dois em 1974. Entre 1966 e 1974, o número de bancos responsáveis pela metade dos depósitos à vista passou de 17 para seis. A participação relativa dos cinco maiores bancos privados no volume de recursos à vista dos bancos privados aumentou de 24% para 45% naquele período.

Participação dos bancos privados nos passivos dos bancos comerciais: em 1980 os 20 maiores bancos controlavam praticamente 77% de todo o passivo dos bancos comerciais, isto é, de toda a dívida e das obrigações desses bancos. Também dominavam 74,60% do patrimônio líquido e, dentro desse, 70,66% do capital social.

Participação dos bancos privados nos ativos dos bancos comerciais: em 1980, os 20 maiores bancos controlavam 67,3% dos ativos totais dos bancos comerciais. Os cinco maiores bancos em 1980 controlavam mais da metade do patrimônio líquido e dos depósitos à vista do sistema bancário privado (excluídos os bancos estrangeiros e os associados a eles); e dispunham de 42,5% do ativo total. Os dez maiores bancos eram responsáveis por 70% das operações de crédito, controlando 75,62% dos valores e bens, e praticamente 80% do ativo permanente. Já então eles detinham o maior número de agências e realizavam um controle regional monopólico ou oligopólico, eliminando concorrentes menores e debilitando ou eliminando o caráter livre do mercado financeiro. Em nenhum setor a tendência monopolista do sistema de 'livre mercado' revelou-se tão aguda e predatória quanto no setor financeiro.

Concentração por tipo de capital: entre os bancos estrangeiros ocorria semelhante processo concentrador. Em 1980, o Citibank controlava 61,96% dos depósitos e 60,7% das operações de crédito, seguido pelo Bank of London com 12,8% e 10%. Entre os sete bancos associados ao capital estrangeiro – Francês e Brasileiro, Lar Brasileiro, Sudameris, Mitsubishi, Sumimoto Brasileiro, de Tóquio, Internacional,

– os três maiores concentravam naquele ano 85% dos depósitos e 80% dos empréstimos.

Indicador de concentração regional: os bancos localizados nos estados de São Paulo, Minas e Rio de Janeiro controlavam, em 1980, 84,26% dos depósitos e 80,44% das operações de crédito de todos os bancos privados do país. Somente os privados Bradesco, Itaú, Real, Nacional, Unibanco, Bamerindus e Mercantil de São Paulo controlavam 58% dos depósitos e 52% dos empréstimos. Deles, apenas o Bamerindus não tinha sede num dos três estados mencionados.

Distribuição setorial dos empréstimos ao setor privado: dados do BCB em julho de 1978 indicavam que o Banco do Brasil controlava 77,7% dos empréstimos aos setores agrícola e pecuário, enquanto os bancos privados e estaduais dividiam entre si o restante. Os bancos privados dominavam os empréstimos industriais, com 41,7%, seguidos dos bancos estaduais, com 32,9%. Os bancos privados também controlavam em 44,8% os empréstimos ao comércio, e em 66,5% a pessoas físicas. Ficava assim evidente a incidência da concentração dos bancos privados na dinâmica dos setores comercial e industrial, o que ajuda a compreender a natureza dos conflitos dos banqueiros com a burguesia industrial e comercial do País.

Presença de banqueiros privados no setor público: desde o golpe de abril de 1964, os banqueiros prestaram todo o apoio ao governo militar recém-formado e fizeram diversos congressos a fim de preparar sua versão privatista de Reforma Bancária. O Estado e suas agências teria como missão operar com base na “lógica do serviço ao público”, em contraste com a “lógica do lucro” que prevalece no setor privado. Contudo, a presença de banqueiros privados no setor público durante a ditadura distorceu a função pública do Estado, tornando-o cativo dos interesses privados da burguesia financeira. Minella (1988: 163) aponta com propriedade que “no Brasil, os banqueiros ou seus intelectuais orgânicos assumiram frequentemente a diretoria dos bancos públicos ou puderam interferir ao assumir o governo estadual, a Secretaria de Fazenda dos estados ou os ministérios do governo Federal. Na prática, isso significa uma *centralização do mando* sobre capitais públicos e privados. Incrementa-se, dessa forma, *o poder de determinação* de um banco ou de um grupo de bancos ou banqueiros sobre recursos bancários e financeiros e sobre a política a ser adotada para o setor.” Jânio Quadros nomeou presidente do Banco do Brasil o banqueiro e empresário Leopoldo Figueiredo, vinculado ao capital estrangeiro. O ditador Castello Branco (1964-67) deu a presidência do BB ao grande banqueiro

paulista Luiz de Moraes Barros, que também integrou o Conselho de Administração do BB em 1979, ao lado do grande banqueiro do grupo Econômico Angelo Calmon de Sá, ex-presidente do BB entre 1974 e 76, época em que Mário Henrique Simonsen, vinculado ao grupo Bozano-Simonsen, ocupava o Ministério da Fazenda do ditador Geisel. O Banco do Estado de São Paulo, o maior banco comercial estadual, foi dirigido por banqueiros como Gastão Eduardo de Bueno Vidigal, que também foi secretário de Fazenda desse estado.

Bancos privados como astros de constelações financeiras poderosas: a Reforma Bancária promoveu a diversificação dos haveres financeiros do sistema. Os haveres não monetários evoluíram de 20,7% em 1966 para 66,6% em 1980, ano em que 49,8% dos empréstimos ao setor privado provinham dos bancos comerciais, e 50,2% do subsistema não monetário (bancos de investimento, empresas financeiras e de crédito imobiliário). A maioria destes bancos e empresas estava vinculadas aos grandes bancos, formando os *conglomerados financeiros*. Por isso, o padrão de centralização e concentração do capital também se repete aqui. Em 1980 os dez maiores bancos de investimento e as dez maiores empresas de crédito imobiliário controlavam 51,75% dos empréstimos e 56,23% dos investimentos imobiliários. Entre as financeiras, que tinham forte presença das transnacionais automobilísticas – GM, Ford, Volkswagen – apenas 8% controlavam um terço desse mercado de operações.

Papel ativo do Estado ditatorial na formação dos conglomerados financeiros: a política econômica do governo Castello Branco favoreceu e acelerou a centralização e concentração de capitais, em particular os incentivos, a política salarial restritiva e a criação do FGTS, que eliminou entraves de encargos trabalhistas nos processos de fusões e aquisições de empresas. Também contribuíram as intervenções do Estado nos sindicatos e federações e a eliminação dos direitos políticos e sindicais dos seus dirigentes, enfraquecendo o poder de negociação da categoria bancária. O uso de instrumentos fiscais, legais e de apoio econômico da ditadura em favor da burguesia bancário-financeira está na raiz da financeirização da economia brasileira, que ganhou impulso desde então até hoje. Já em pleno domínio do Ato Institucional n. 5, nova legislação concedeu estímulos fiscais às fusões e aquisições e à abertura de capital das empresas (DL 1.182 de 16.7.71) O governo do ditador Médici liberou recursos de depósito compulsório para a participação acionária dos bancos em pequenas e médias empresas.

Sistema Bancário Centralizado e Concentrado: Ator do Endividamento Externo

O acesso de empresas estrangeiras ao crédito interno significa a internacionalização da poupança do País em favor dessas empresas. O Brasil é um dos palcos desta espoliação, no contexto de uma América Latina com suas “veias abertas”, sofrendo sangria não apenas dos seus recursos naturais, mas também dos financeiros.

O papel dos bancos privados internacionais na oferta global de empréstimos para a economia brasileira foi relevante nas décadas da ditadura. Os bancos brasileiros, e os estrangeiros sediados no Brasil, serviram de intermediários na captação de empréstimos para o setor público brasileiro. Sua comissão por esta função variou entre 4 e 14%. A Resolução 63 do BCB de 21.8.1967 permitiu aos bancos comerciais e de investimento contratar diretamente empréstimos no exterior e repassá-los às empresas no Brasil, para financiamento de capital fixo e para o circulante. Este instrumento legal inaugurou o processo de participação crescente do setor bancário no endividamento do Brasil. A Resolução também sintonizava com a decisão dos governos do Norte de deslocar o crédito internacional das instituições governamentais e multilaterais para os bancos privados transnacionais. Ao criar vínculos com grupos financeiros transnacionais, por força da Resolução 63, os banqueiros privados brasileiros aumentavam seu acesso a recursos externos, o que ampliava sua competitividade e garantia maiores lucros. Foram os primeiros alentos do que veio a se tornar a maré neoliberal dos anos 80. Seu início ocorreu justamente com a liberalização do sistema creditício internacional, em favor dos grandes grupos financeiros e em prejuízo da soberania dos países que buscavam recursos para desenvolver suas economias e atender as necessidades básicas dos seus povos.

Mergulho no abismo: os empréstimos em moeda a juros flutuantes

Nos primeiros anos de ditadura, os financiamentos comerciais foram gradualmente perdendo relevância em favor dos empréstimos em moeda. Em 1970 estes já representavam 43,14% da dívida externa, passando para 70,23% em 1980 e 75,38% em 1982. Os desembolsos através dos mecanismos da Resolução 63 passaram de US\$ 653 milhões em 1970 para US\$ 13,5 bilhões em 1981. Isto é, os

empréstimos dos bancos transnacionais aos bancos brasileiros, e aos estrangeiros estabelecidos no Brasil, saltaram de 12,33% em 1970 para 21,9% do total da dívida externa em 1981. Só o Bradesco tinha, no seu balanço de 1982, 28% declarados como transações de repasse de moedas estrangeiras. Mas o volume repassado pelo Bradesco equivalia a apenas 7% do total repassado pelo Citibank, dos EUA, cujo vice-presidente da matriz estadunidense era Mario Henrique Simonsen, ex-ministro da Fazenda durante o governo do ditador Geisel (1974-78).

Com a renovação continuada das associações dos bancos brasileiros com os credores transnacionais, os recursos provenientes dos empréstimos em moeda ganhavam participação cada vez maior na composição dos passivos e ativos dos principais bancos brasileiros.

Note-se que os bancos que tomavam crédito externo em moeda tinham liberdade de ação em relação às finalidades e aos prazos destes empréstimos, sem obedecer a quaisquer prioridades definidas pelo Plano Nacional de Desenvolvimento. Foi possível, assim, que as práticas especulativas se ampliassem, sem qualquer benefício para o País e para a população que, afinal, era quem pagava por estes empréstimos.

O crédito externo passa de apoio ao investimento produtivo a fundamento da economia subalterna do Brasil

O objetivo inicial dos empréstimos em moeda era financiar investimentos produtivos, capazes de gerar excedentes que cobrissem os juros e viabilizassem o pagamento do principal da dívida. Eram vistos como combustível financeiro para a industrialização do Brasil e para o desenvolvimento de uma potente infraestrutura a serviço dela. Contudo, a financeirização promovida pelo Estado ditatorial, em estreito consórcio com os interesses corporativos transnacionais, levou a dívida para outro rumo. Um dos fatores desta mudança de rumo e de natureza foi o crescimento exponencial da dívida externa, sobretudo de 1969 em diante, que excedeu definitivamente a capacidade de pagamento dos devedores mediante seus saldos comerciais. Outro foi o fato de a entrada de empréstimos em moeda ter superado, ainda nos anos 60, a entrada de capital de risco. Outro ainda foi a capitalização dos juros cujo pagamento atrasava, transformando o endividamento externo numa bola de

neve impagável, dado que o País começou a tomar mais empréstimos para pagar a dívida do que para investimentos produtivos.

Entre 1969 e 1985 o Brasil teve três presidentes-ditadores, os generais Médici, Geisel e Figueiredo. É importante ter em mente que, sob sua autoridade, os ministros da Fazenda Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen e Ernane Galvêas abriam a economia aos bancos e corporações transnacionais, aprofundavam a exploração das classes trabalhadoras, destruíam as condições de um desenvolvimento endógeno, soberano e democrático do Brasil, e afundavam o País numa dívida impagável. Para garantir este modo de gestão da economia, o governo impunha ao País uma brutal repressão, prendendo e assassinando muitos dos que se opunham ao regime ditatorial, e eliminando todos os direitos da cidadania.

Durante o governo Médici (1969-73) o PIB cresceu em média 10,7% ao ano. Neste período a dívida externa passou de 11% do PIB em 1969 para 16,6% em 1973, uma taxa de crescimento anual de 13,8%. A balança comercial manteve-se equilibrada, embora insuficiente para cobrir as obrigações externas. No período, o estoque da dívida externa passou de US\$ 4.379 milhões para US\$ 13.760 milhões, ou mais que triplicou. O serviço da dívida externa sangrou o Brasil em US\$ 9.350 milhões, sendo US\$ 2.157 milhões só de juros.

O serviço da dívida excedeu o saldo comercial em US\$ 8.395 milhões, que tiveram que ser refinanciados, ou pagos com novos empréstimos. Note-se que em 1973 as taxas de juros internacionais haviam crescido entre dois e quatro pontos percentuais, onerando despropositadamente os encargos anuais, dado que os contratos da dívida incluíam a cláusula dos juros flutuantes. Os saldos negativos do balanço de pagamentos e o saldo comercial de quase zero evidenciavam que o endividamento externo fora excessivo, não vinculado a necessidades reais de poupança externa. Promoveram o enriquecimento dos bancos repassadores e foram também usados para fins especulativos.⁷ Em vez disso, o governo podia ter usado os recursos internos acumulados durante a fase de expansão (“milagre econômico”), adotando uma estratégia de desendividamento e de desenvolvimento endógeno, muito menos vulnerável.

O governo Geisel (1974-78), porém, em vez de aprender a lição herdada do seu antecessor, escolheu a importação de divisas como fonte essencial de

⁷ O próprio ministro da Fazenda de então, Delfim Netto, iria mais tarde qualifica-los como “empréstimos de orientação duvidosa” (SEPLAN, 1983: 8).

financiamento do seu projeto de desenvolvimento econômico. Na sua administração a dívida externa explodiu. 1974 foi quando explodiu o preço do petróleo. A dívida externa dos EUA continuava aumentando, devido aos crescentes gastos com a guerra do Vietnam e a intensiva concorrência comercial com a Alemanha e o Japão. Para atrair os dólares necessários para cobrir o déficit orçamentário o governo dos EUA decidiu unilateralmente escalar as taxas de juros para acima de 10% ao ano. O estoque da dívida passou de US\$ 13,7 bilhões no início de 1974 para US\$ 52,2 bilhões, em 1978, ou quase quadruplicou! A formação de reservas através de mais endividamento manteve bem mais baixa a dívida líquida, que passou de US\$ 7,3 bilhões para US\$ 13,2 bilhões, ou o dobro do valor de 1973. Sob a regência de Simonsen na Fazenda, o Brasil diversificou as fontes de eurodólares, levando a dívida com bancos estadunidenses a cair de 51% em 1977 para 41% em 1979.

Isto não impediu que a dívida externa no período 1974-1978 tenha saltado de US\$ 13,8 bilhões para US\$ 52,2 bilhões, ou quase quadruplicou, enquanto a razão dívida total menos reservas subia 332%. O endividamento médio no período alcançou US\$ 33,2 bilhões, o saldo comercial médio foi de US\$ 2,3 bilhões negativos e as reservas mantinham um patamar médio de apenas US\$ 7 bilhões. A relação dívida externa/PIB passou de 17% em 1973 para 26% em 1978, ou um crescimento médio de 21%. Ficava desvelado o caráter inegavelmente irresponsável da gestão da dívida e o orçamento público. Enquanto isto, o governo fazia investimento em grandes projetos usando parte dos empréstimos em moeda obtidos no exterior. Alguns, produtivos, outros, que não representaram senão desperdício e escândalo, como a Ferrovia do Aço e o projeto das usinas nucleares.

Apesar do intenso esforço exportador, que obteve um faturamento bruto de US\$ 51,5 bilhões, ou o dobro do serviço pago da dívida externa – US\$ 27,8 bilhões –, as importações custaram muito e o déficit comercial no período alcançou US\$ 11,4 bilhões. A diferença entre o saldo comercial e o serviço a pagar alcançou US\$ 39,2 bilhões negativos, colocando a economia do País em alto grau de vulnerabilidade e risco. Os juros pagos chegaram a representar cerca de 60% do serviço total da dívida no período. Contudo, devido à entrada maciça de capital estrangeiro – US\$ 43,4 bilhões em empréstimos e financiamentos, e US\$ 4,5 bilhões de investimento direto – a transferência líquida de capital foi positiva, alcançando o recorde de US\$ 18,4 bilhões.

O período representou a consolidação ‘definitiva’ da hegemonia dos bancos na economia, o caráter predominantemente financeiro e especulativo do endividamento, e a intermediação financeira como o modo principal de financiamento da economia. O Estado assumiu um papel mais ativo nas atividades financeiras e produtivas, atuando em contraposição, mas também em harmonia com os interesses das frações dominantes do grande capital. Contraditoriamente, ele atuou como promotor da transnacionalização financeira através do sobre-endividamento externo, e também da transnacionalização do nosso parque industrial; por outro lado, atuou como controlador central da política de crescimento econômico e foi presença importante nos setores estratégicos da economia, via as empresas estatais como grandes captadoras de empréstimos externos, e via isenções fiscais e outros favorecimentos aos grandes grupos bancários e industriais.

O governo Figueiredo (1979-1984) coincidiu com o processo recessivo internacional e a crise do dólar dos EUA. O Brasil, altamente endividado em dólares, estava particularmente vulnerável à instabilidade dessa moeda e a toda medida fiscal adotada pelos EUA que implicasse valorizar o dólar. Uma vez mais ficava evidente a irracionalidade do sistema financeiro internacional nascido em Bretton Woods de utilizar uma moeda nacional como moeda de trocas e reserva de valor internacional.

Iniciada a recessão de 1979-1982 nos EUA, a elevação dos juros norte-americanos, pelo FED sob administração de Paul Volcker, - de 10,9% (1978), eles foram sucessivamente a 15% (1979), 21,5% (1980), 19,6% (1981) e 19,5% (1982) – teve dois efeitos. Um foi de quebrar os endividados países da periferia, começando com o México e, em seguida, o Brasil. O outro foi de, ao drenar recursos do mundo todo para os bancos norte-americanos, colocá-los na melhor posição dentro da economia dos EUA desde a década de 20, mesmo em vigência da regulação. A mediocridade dos democratas levou, então, à eleição de Reagan e ao início da virada acentuadamente neoliberal na economia mundial.

Na área econômica interna, o governo Figueiredo sofreu com os desacertos econômicos gerados pelo fim do “milagre econômico”. Delfim Neto foi mais uma vez convocado para o Ministério da Fazenda. Para superar a crise, lançou o “III Plano Nacional de Desenvolvimento”. O pacote econômico, fortemente dependente de recursos externos, fracassou, pois a recessão mundial em curso barrava a obtenção de novos empréstimos. Estava consumado definitivamente o círculo vicioso definitivo do

endividamento, que Fattorelli chama de “o sistema da dívida”.⁸ Além de estarem presos à dívida impagável – tomando empréstimos para pagar as obrigações da dívida anterior, aumentando o total devido e os encargos futuros sobre ele – os devedores estavam agora sujeitos, mais do que nunca antes, à intervenção externa nas suas decisões de política econômica.

No governo Figueiredo, sob a regência do ministro Ernane Galvêas, a dívida externa cresceu em média 11,9% ao ano, em contraste com os 23,2% ao ano do governo Geisel. Contudo, em proporção ao PIB ela dobrou – de 24,6% em 1979 para 48,2% em 1984. A dívida externa per capita passou de US\$ 483 em 1979 para US\$ 785 em 1984. O endividamento em moeda continuou a crescer mais que os financiamentos para exportações, passando a compor 75% da dívida total registrada em 1982. Mesmo baixando dois pontos percentuais nos dois anos seguintes, manteve absoluta predominância sobre o endividamento para fins produtivos. A escolha do governo ditatorial foi seguir a receita dos credores, canalizada através do FMI: máximo incentivo ao crescimento das exportações, compressão brutal das importações, da demanda interna e dos investimentos sociais, e prioridade ao pagamento em dia dos impagáveis encargos da dívida externa. O padrão de consumo e o bem estar da população se deterioraram, e cresceram os índices de pobreza, marginalização e violência urbana e rural.

O serviço da dívida externa saltou de US\$ 27,8 bilhões da era Geisel para US\$ 107,9 bilhões no período na era Figueiredo, chegando aos chocantes 8% do PIB em 1982 e 1983 – receita de falência para uma economia recolonizada como a do Brasil. Só de juros, o salto foi quadruplicado, de US\$ 16,7 bilhões para US\$ 68,61 bilhões! A sangria de recursos do País acelerou o processo de descapitalização, agravado por três fatores. Um, a indisposição dos credores em seguir fornecendo o volume de empréstimos necessário para cobrir a crescente necessidade de financiamento do déficit do balanço de pagamentos. O segundo, o protecionismo dos países ricos, importadores de produtos brasileiros, em especial os EUA. O terceiro, a fuga de capitais de investimento estrangeiros, que desinvestiram a partir de 1982, remetendo maciçamente lucros e dividendos e reduzindo as entradas de capitais de US\$ 1,7 bilhões em 1981 para US\$ 860 bilhões em 1983.

⁸ <http://www.auditoriacidada.org.br/fattorelli-participou-da-reuniao-da-coalizacao-pela-reforma-politica/>

A partir de 1980 o Brasil passou a ser uma economia que transfere mais capital para fora do que recebe. Descapitalização, uma cara da moeda, e enriquecimento sempre maior dos bancos e dos países credores, a outra. No fim do governo Figueiredo, a transferência tinha alcançado US\$ 28,4 bilhões a mais do que as divisas que entraram, o suficiente para a realização de uma reforma agrária que tornasse produtivas 12 milhões de famílias de trabalhadores sem terra ou com terra insuficiente para subsistir.

A responsabilidade dos bancos e das grandes empresas no sobre-endividamento externo

Mesmo tendo sido o Estado, diretamente ou através das estatais, o protagonista do sobre-endividamento dos governos ditatoriais, o grande capital privado nacional e transnacional são fortemente responsáveis pela implantação do círculo vicioso do endividamento, que resultou na realidade terrível que é o sistema da dívida: “quanto mais o Brasil paga, mais deve”. Entretanto, não sofreram consequências fatais da crise do endividamento, primeiro, porque foram estimulados pelo próprio Estado a reestruturar seus patrimônios, investindo maciçamente nos títulos do governo – tornando-se credores da dívida interna do governo - e passando a contar com lucros financeiros substanciais, provenientes das altas taxas de juros, maiores mesmo que os gerados pelo faturamento com a produção e comercialização de bens e serviços. Cresceu a economia especulativa, à custa do afundamento da economia real.

Segundo publicação da Associação dos Funcionários do Banco Central (Alves, 1987:5), a carga tributária líquida caiu de 17,4% em 1970 para pouco mais da metade em 1985. O autor mostra que entre 1973 e 1985 a perda acumulada de receita pela via das renúncias fiscais em benefício sobretudo do grande capital privado alcançou US\$ 153 bilhões em valores de 1985, superando o saldo da dívida líquida do setor público em 1985. A redução da dependência do capital externo por esses atores resultou num excedente que não foi canalizado para a produção interna, mas sim para a compra de títulos públicos, passando de contribuinte a credor do governo. Segundo o BCB, entre 1982 e 1986, a dívida interna convertida em cruzeiros correntes passou de 9,7 bilhões para 923 bilhões, ou 100 vezes mais. Esta tendência continuou se aprofundando, levando a dívida interna bruta a ser, de janeiro a setembro de 2014, mais de três vezes maior do que a dívida externa bruta, pagando aos seus credores taxas de juros reais

que são das maiores do mundo. Este é um caminho que leva certamente o Estado ao precipício da insolvência, e a sociedade à condição mais degradada e indignada.

Em suma, os governos corporativos-militares realizaram a façanha macabra de transformar o Estado brasileiro numa grande máquina parasitária, usando os fundos públicos a serviço do pagamento dos juros aos grandes grupos econômicos e financeiros estrangeiros e nacionais. O custo disso foi arcado pela estrutura produtiva nacional, o mercado interno, os assalariados e a massa crescente de marginalizados.

Quanto aos grandes bancos, sobretudo os que se associaram a grandes bancos estrangeiros, eles tomavam empréstimos em moeda no exterior para repasse na economia interna. Como o governo mantinha as taxas de juros internas altas, a fim de atrair os especuladores a comprarem títulos do governo para que este reciclasse internamente as divisas que entravam, a atividade especulativa passou rapidamente a ser mais rentável que o investimento produtivo.

Até 1975, a participação das instituições privadas no endividamento externo via Lei 4131⁹ foi dominante. Em 1972 elas controlavam 75% do total destes empréstimos, reduzindo gradualmente sua parcela até 13% no final de 1985. Os que melhor lucraram e cresceram foram os que tinham delegação de competência do BCB para fazer transações em moeda estrangeira. No que se refere aos empréstimos via Resolução 63, de natureza essencialmente financeira e, portanto, usados para fins especulativos, e não tanto produtivos, os bancos privados só perderam a liderança sobre os públicos em 1974 e 1975. Em fins de 1985, chegaram a controlar 75% do total dessas captações. Em novembro de 1986, quando o governo liquidou o Plano Cruzado, os empréstimos para repasse ainda estavam num patamar de quase 90% dos recursos próprios e o total dos empréstimos externos em quase duas vezes os recursos próprios dos bancos comerciais.

Constata-se, pois, que a propensão dos bancos comerciais a endividar-se aumentou de forma surpreendente durante os anos 70, chegando a níveis de endividamento de alto risco no início dos 80. Efetivamente, só depois do Plano Cruzado, em 1985 é que aqueles níveis foram reduzidos. Ficou também evidente que entre 1981 e 1985 os empréstimos externos tomados pelos bancos comerciais foram uma fonte de lucro superior aos depósitos nacionais, situação que só se inverteu com a

⁹ É a lei de remessa de lucros, datada de 1962 e modificada diversas vezes desde o golpe militar de 1964.

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4131-3-setembro-1962-353921-norma-atualizada-pl.html>

implementação do Plano Cruzado, quando tenderam a incentivar a transferência de recursos da especulação financeira para o setor produtivo. É certo que a atividade de intermediação neste período, em que vigoraram taxas de juros muito elevadas e a retração das atividades produtivas, gerou lucros extraordinários para os bancos comerciais e suas redes de empresas financeiras, e facilitou o processo de centralização e de concentração do capital bancário.

Note-se que a evolução destes indicadores durante os anos 70 e início dos 80 eram suficientes para revelar aos bancos credores do exterior que tais empréstimos eram de risco extraordinariamente alto e iam além da prudência necessária à administração de recursos de terceiros. As dificuldades de solvência que emergiram com a crise da dívida a partir de 1982 só pegaram os credores desprevenidos porque eles estavam embalados na ilusão de que a máquina de fazer lucros fáceis e rápidos com o sobre-endividamento irresponsável dos tomadores públicos e privados nunca iria entrar em pane.

Onde estava o pragmatismo de todos esses atores do sistema da dívida? Eles preferiram lucros fáceis e rápidos à prudência e visão estratégica. Não há dúvida de que os credores – governos, bancos privados e agências multilaterais – são corresponsáveis da crise que explodiu em 1982 e transformou os anos 80 em década perdida do desenvolvimento. Portanto, deveriam arcar com sua parte desta responsabilidade.

Isto prova que o sobre-endividamento do Brasil é ao mesmo tempo um problema técnico e político, um problema contábil e ético. E coloca no banco dos réus os fazedores de política de então (os generais-presidentes, seus ministros e diretores das agências governamentais), tanto quanto os conglomerados bancários e financeiros e as empresas do setor industrial que participaram desta ciranda do sobre-endividamento.

Também as empresas do setor industrial e de serviços foram cúmplices do sobre-endividamento, do qual são corresponsáveis. Um estudo pioneiro foi realizado por J. S. Gomes de Almeida (1987). O autor analisa o endividamento externo de 61 grandes empresas não financeiras – 23 privadas nacionais, 21 estrangeiras e 17 estatais – mediante os balanços patrimoniais do período 1979-1983 (Anexo 1). Eis as principais conclusões:

1. O conjunto das empresas da amostragem manteve um nível de endividamento maior em moeda estrangeira do que em moeda nacional no período. O primeiro cresceu 137,5%, o segundo permaneceu estável. As maiores tomadoras foram as estatais – obedecendo à estratégia político-econômicas dos respectivos governos – cujo endividamento em moeda estrangeira cresceu 147% no período, tendo aumentado sua participação na dívida externa total do País de 13,2% para 18,2%.
2. As empresas estrangeiras foram as segundas como tomadoras de empréstimos externos. Seu endividamento cresceu 41%, sendo em moeda estrangeira, 60% e em moeda nacional, 15%. Procuraram baixar sua taxa de endividamento em relação aos ativos fixos de 31,2 em 1979 para 25,6 em 1980. Mas logo a aumentaram, até o nível de 458% em 1983. A relação entre o endividamento em divisas e a dívida externa total do País caiu de 0,9% para 0,8%. Houve portanto um aumento absoluto e uma diminuição relativa do endividamento externo das empresas estrangeiras da amostragem.
3. As privadas nacionais foram as que tiveram maior êxito na aplicação da estratégia de desendividamento. Estabilizaram o endividamento em divisas, reduziram em quase 50% o em moeda nacional, e obtiveram um decréscimo de 33% no endividamento total. Sua taxa de endividamento em relação ao patrimônio variou pouco. A participação da sua dívida em divisas sobre o total da dívida externa brasileira caiu de 0,4% para 0,2%.
4. O grau de endividamento em divisas das empresas financeiras no período – quase todas elas partes de conglomerados financeiros – poderia ter crescido muito mais, não fosse o recurso da Resolução 432/1977,¹⁰ mediante a qual puderam defender-se do risco cambial e da elevação das taxas de juros externas, depositando amplas parcelas dos seus empréstimos externos no BCB, que assumiu estes encargos. Estatizou-se, assim, parcela importante desta dívida privada.

O sobre-endividamento das estatais não se explica como mera má administração. Os governos das décadas da ditadura optaram por sobre-endividar as estatais para usos muito além das obras superdimensionadas, e aliviar financeiramente as empresas privadas. As consequências, para elas e para os que se beneficiaram dos seus bens e/ou serviços, foram e têm sido devastador, como revelam os exemplos abaixo.

Grupo Eletrobrás foi o conglomerado mais utilizado pela ditadura para captação de divisas, grande parte com o objetivo espúrio de cobrir juros da dívida impagável do passado. A evolução do seu balanço patrimonial revelou que este era, sem dúvida, o grupo brasileiro mais endividado, em termos absolutos tanto quanto relativos. Em 1985, seu endividamento em divisas tinha alcançado US\$ 12,5 bilhões, sobre um endividamento total equivalente a US\$ 15,8 bilhões. Tais empréstimos

¹⁰ Esta Resolução só foi revogada em 2000.

equivaleram a 174% do seu patrimônio líquido e a 220% do total do passivo do grupo naquele ano. Só os encargos financeiros chegaram a quase um bilhão de dólares. A diferença entre recursos próprios (receita operacional e não operacional) e o serviço da dívida externa e interna do grupo alcançou US\$ 573 milhões negativos. O ônus deste déficit certamente recai sobre o governo federal – ou seja, o contribuinte, o consumidor e as máquinas de fazer dinheiro ou títulos oficiais. Valeria a pena calcular o impacto destas cifras sobre o preço da energia elétrica naqueles anos... e depois. Quem se beneficiou, direta e indiretamente, com o sobre-endividamento da Eletrobrás? Que influência teve este fato sobre o enfraquecimento e fatiamento do grupo por governos civis posteriores?

Nuclebrás: o acordo nuclear entre o governo ditatorial do Brasil e a Alemanha representou a quebra do monopólio estatal na exploração dos minérios atômicos. A criação da Nuclebrás foi aprovada em regime de urgência em outubro de 1974, sem nenhum debate substancial no Congresso nem com a sociedade. A acordo consistia no provimento pela Alemanha de oito usinas que trabalharam com urânio enriquecido e em troca a Alemanha ganharia acesso às reservas de urânio do Brasil. A tecnologia do urânio enriquecido vinha sendo testada havia 30 anos, sem sucesso. O tipo de reator previsto no acordo era altamente perigoso. Kurt Mirow publicou na época o livro “Loucura Nuclear”, em que informa que os reatores alemães desse tipo haviam sofrido 146 acidentes entre 1965 e 1976. O livro contém uma forte e convincente denúncia deste acordo, lesivo e de alto risco para o Brasil. Frederico Füllgraf coordenou em 1988 a publicação de um livro no qual analisa crítica e lucidamente o Acordo Brasil-Alemanha.

Em 1987, o governo já havia investido 4,3 bilhões de dólares no programa nuclear, mantendo a Nuclebrás uma dívida externa de US\$ 3,9 bilhões (segundo o Jornal do Brasil de 29.12.87). No ano anterior a empresa já havia gasto 1,4 bilhões de dólares em Angra 2, sendo 1,3 bilhões em encargos financeiros. O custo financeiro do conjunto das centrais da Nuclebrás era de um milhão de dólares por dia. Contudo sua receita operacional não passava de 9,6 milhões em 1985 (SEST/SEPLAN, 1986: 90-91). Peças e componentes de Angra 3 e 4, já incorporados ao imobilizado e estocados ao ar livre, geravam um prejuízo diário de US\$ 4 milhões por dia, se considerada sua depreciação mais o prejuízo por não estarem produzindo. Para completar, as usinas Angra 3 e 4 estavam praticamente canceladas como econômica e tecnicamente

inviáveis. A complicada trama em torno da Nuclebrás e das usinas de Angra levaram à desnacionalização da *holding* estatal brasileira.

Ganhando com a parceria ditadura – capital transnacional

Com a ajuda dos governos da ditadura, as empresas transnacionais colaboraram com o sobre-endividamento externo, a descapitalização e a desindustrialização do BRASIL.

Estudo de Ricardo Bueno (1980:45-53) mostra como a ditadura facilitou a penetração de empresas e bancos transnacionais na economia brasileira, e como o capital estrangeiro foi um fator de sobre-endividamento, descapitalização e desindustrialização da economia nacional, em vez de contribuírem para o desenvolvimento do País com sua poupança.

Em 1979, depois de 15 anos de ditadura, a dívida externa havia chegado a US\$ 55,8 bilhões, ou 12,7 vezes mais do que por ocasião do golpe militar. Nesse ano o governo tomou empréstimos superiores a US\$ 14 bilhões com o fim de pagar a parcela da dívida a vencer naquele ano (foram pagos US\$ 11,9 bilhões de juros e amortizações naquele ano), e ainda cobrir o déficit em transações correntes (que é o saldo da balança comercial mais o da balança de serviços). O dinheiro captado no exterior, não para investir, mas para fazer pagamentos ao exterior e cobrir déficits, foi pago com juros e não representou vantagem real para o Brasil!

Quanto aos investimentos estrangeiros diretos, voltados para a produção de bens e serviços, eles também eram mais onerosos do que vantajosos. Nas páginas 46-47 Bueno mostra que para ver a eficácia real do investimento total registrado no Banco Central por essas empresas até 1977, que alcançava US\$ 11,2 bilhões de dólares, era preciso deduzir os lucros aqui gerados, que não são poupança dessas empresas – 3,7 bilhões –, os lucros remetidos ao exterior – 2,9 bilhões –, e as remessas de *royalties*, assistência técnica, patentes, etc. – 1,6 bilhões. Restaram como ingresso líquido de dólares apenas US\$ 3,0 bilhões. O valor real do que de fato é poupança externa contribuindo para o desenvolvimento nacional, portanto, foi e é muito inferior ao valor registrado.

Levando em consideração o saldo comercial destas empresas na época (diferença entre as importações de mercadorias pelas transnacionais e suas exportações), percebe-se que o saldo em 1977 foi negativo, alcançando US\$ 583

milhões. Esta sangria permite que se qualifique o papel das transnacionais na economia de então como ilegítimo e pernicioso. Não havendo uma política que obrigasse essas empresas a trazer capital e saber técnico para substituir as importações a médio prazo, e passar tais benefícios para o Brasil, elas na realidade não estavam contribuindo para a industrialização e o desenvolvimento autônomo e soberano do país. Outro fator agravante da sangria: sempre que a empresa subsidiária no Brasil compra da matriz ou de outras subsidiárias do grupo transnacional, a compra está sujeita a fraudes – sobrefaturamento ou subfaturamento – que são outros mecanismos de transferência de capital, desta vez ilegais.

Em 1977, na compra de máquinas, equipamentos, matérias-primas etc. no exterior pelas 100 maiores empresas importadoras do país, 62 eram estrangeiras. Destas, apenas oito exportavam mais do que importavam, somando no total um rombo na balança comercial brasileira superior a US\$ 1 bilhão. O somatório deste déficit comercial das transnacionais nos 13 anos de ditadura (1964-1977) revelará que o déficit total excede em muito os US\$ 3 bilhões de fato aplicados na economia brasileira. As consequências mais gritantes desta sangria de divisas sofrida pelo País foram, por um lado, a desindustrialização, e por outro o agravamento do sobreendividamento externo, sufocando sempre mais a construção de um parque produtivo soberano e autônomo e atrelando a política macroeconômica a fatores exógenos – o serviço sempre maior da dívida e a urgência sempre crescente de produzir e exportar matérias-primas e bens primários. Considerando que os vários países menos industrializados e altamente endividados faziam simultaneamente o mesmo esforço para captar divisas, fica evidente que a mão forte permaneceu sempre com os credores externos – fossem eles bancos privados ou públicos, ou agências multilaterais.

Um levantamento realizado em 1976 pela Secretaria do Planejamento da Presidência da República sobre o balanço de pagamentos de 16 empresas transnacionais (Bueno, 1980: 50) revelou que só quatro apresentavam resultados positivos de um conjunto de indicadores de desempenho¹¹. Eram elas - Sanbra, a General Motors, a Swift Armour e a Chrysler – as que trouxeram mais dólares para o País do que retiraram. As outras 12 ficaram no vermelho: Ericsson, Pirelli Pneus, Volkswagen, Light, Ultrafértil, Rhodia, Philco, Quimbrasil, Philips, Liquichimica, Bayer, e Firestone. O rombo que elas geraram nas contas externas do Brasil foi de

¹¹ Eram eles as balanças comercial e de serviços, e do movimento de capital (investimentos, empréstimos externos e pagamento dos mesmos).

US\$ 836,5 milhões. Descontando o saldo positivo das quatro outras, ainda restou um déficit de US\$ 486 milhões.

Além disso tudo, o estudo de Bueno aponta para outros modos que essas empresas adotavam para captar poupança nacional a fim de financiar, pelo menos em parte, suas atividades transnacionais: lançamento de ações junto ao público, facilidades em obter empréstimos a taxas inferiores às obtidas pelas pequenas e médias empresas nacionais, e aplicações especulativas no mercado aberto.

Levantamento da Gazeta Mercantil a partir dos balanços das empresas estrangeiras para 1977 revelou uma face particularmente perversa das atividades destas empresas nos anos da ditadura:

- A Volkswagen teve um lucro de Cr\$ 9,5 milhões em suas atividades produtivas normais. Já os lucros não-operacionais (não provenientes da produção e venda de carros, mas de atividades especulativas – mercado aberto, câmbio, terra) alcançaram Cr\$ 573 milhões! Seu ganho especulativo só no mercado aberto foi 5.391% superior aos lucros operacionais.
- A Olivetti, italiana, especializada em máquinas de escrever, teve lucros operacionais de Cr\$ 11,1 milhões e ganhos no mercado aberto de Cr\$ 77,5 milhões, ou sete vezes mais.
- A Sears Roebuck teve prejuízo operacional de Cr\$ 37,7 milhões e lucros não operacionais de Cr\$ 122,8 milhões.
- A Standard Electric apresentou lucro operacional de Cr\$ 79,8 milhões e não-operacional de Cr\$ 329,3 milhões. O balanço final foi positivo em Cr\$ 234,8 milhões.

Desta forma, o sistema financeiro promovido pela ditadura estimulou a atividade financeira especulativa a ponto de atrair capitais estrangeiros para fora da sua atividade produtiva principal, e assim arrebatar fundos do Banco Central que poderiam ser usados para gastos relacionados com o desenvolvimento humano e social da população.

O Anexo 1 apresenta listas de empresas que tomaram empréstimos externos durante a ditadura, e se beneficiaram do aval governamental. O tempo da pesquisa não foi suficiente para identificar quais tiveram problemas de atraso no pagamento dos juros, ou de insolvência, e se beneficiaram da estatização de sua dívida. A estatização de dívidas externas privadas é um dos graves indícios de ilegalidade

identificados pela CPI da Dívida Pública, a ser investigados por uma Comissão Parlamentar de Auditoria da Dívida Pública.

Conclusão

Há muito mais material a ser pesquisado e incluído nesta temática da parceria da ditadura brasileira com o grande capital privado nacional e estrangeiro, em particular no que se refere a diversas formas de enriquecimento corporativo que aprofundaram direta ou indiretamente o endividamento público do Brasil.

O valor total dos pagamentos da dívida desde o golpe militar-corporativo de 1964 até 2014 excedem R\$ 10 trilhões. Isto representa uma sangria de capitais que teriam servido para tornar o Brasil um país social e economicamente desenvolvido. Tais recursos, gerados com o suor e o sangue do povo brasileiro, foram acumular-se nas contas bilionárias dos credores internos e externos. A cumplicidade dos governos entre 1964 e 1985 foi um fator decisivo para esta pilhagem.

Defendemos o pleno cumprimento do Art. 26 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, com a realização da auditoria da dívida brasileira. Contrariamente ao Relatório Final da CPI da Dívida de maio de 2010, estamos convencidos de que a auditoria é uma exigência constitucional não implementada, que deve ser realizada a fim de revelar os aspectos que são notoriamente ilegais e ilegítimos da dívida, identificar os responsáveis por tais prejuízos, e instrumentar o País para reestruturar e renegociar o seu estoque e formas de pagamento, exigindo inclusive as reparações de que os fundos públicos fazem jus. Evidências constam do Voto em Separado apresentado pelo idealizador da CPI, deputado Ivan Valente,¹² com base em farta documentação oficial, e das assessorias oferecidas à CPI durante os seus trabalhos.

Propugnamos também que a auditoria anual independente e transparente das contas públicas seja instituída como prática corrente e generalizada nos três níveis de governo. Além de tornar transparente a gestão pública, este mecanismo coíbe práticas de corrupção ativa e passiva, tão comuns na cultura empresarial e político-partidária deste País.

Seria fundamental continuarmos a desvelar as implicações desta “parceria público-privada” que engendrou a Ditadura da Dívida, prejudicial à nação e aos direitos do povo e das cidadãs e cidadãos, e se consumou na aliança ditadura-grande

¹² <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Voto-em-separado.pdf>

capital privado. Esperamos que o governo tenha a vontade política de dar continuidade aos trabalhos da Comissão da Verdade, Memória e Justiça e das Clínicas do Testemunho, dando-lhes uma moldura jurídica permanente e recursos suficientes para realizar plenamente sua missão.

O Brasil precisa passar a limpo o seu passado e sanear o seu presente de toda forma de exploração, alienação e opressão.

Um Brasil fraterno, solidário e feliz é possível.

ANEXOS

ANEXO 1

GRUPOS ECONÔMICOS E EMPRESAS NÃO FINANCEIRAS QUE PRATICARAM ENDIVIDAMENTO EXTERNO – 1985

Privadas Nacionais (sem ou com associação com transnacionais)

1. Família Steinbruch/Rabinovich – TÊXTIL ELIZABETH - têxtil, fiação, tecelagem
2. Família Rocha Miranda – COBAFI – química e fibras sintéticas
3. EUCATEX – madeiras e móveis
4. Família Bueno Vidigal – BRASEIXOS – autopeças e finanças
5. ENGESA – material bélico (associada)
6. ZANINI p- mecânica e equipamento pesado
7. Paulo Ferraz – CEC – metalurgia, alumínio
8. VILLARES – aço, mecânica, elevadores
9. Família Ermirio de Moraes – VOTORANTIM, CBA – metalurgia, cimento
10. HERING – TECANOR – fiação e tecelagem
11. Família Mindlin – METAL LEVE – autopeças (Mindlin foi ferrenho opositor da ditadura)
12. Vargas – FREIOS VARGAS – autopeças
13. MAPPIN – comércio
14. C.R.ALMEIDA – empreiteira
15. ZARZUR – ENCOL – comércio
16. ITAP – química, plásticos
17. Família Feffer – SUZANO – papel e celulose
18. CPA-CAUÊ – SANTA BÁRBARA – empreiteira

Estrangeiros

1. Philip Morris – EUA – KIBON – alimentos
2. Pirelli, Itália – autopeças
3. TRW, EUA – autopeças
4. SHELL, UK/NL – petróleo
5. EXXON, EUA – SOLUTEC – química
6. BROWN BOVERI, Suíça – química
7. ISHIKAWAGIMA, Japão – ISHIBRAS – armadora
8. FORD, EUA – FORD DO BRASIL – automotriz
9. FIAT, Itália – FIAT ALLIS – automotriz
10. VALMET, Finlândia – VALMET – mecânica
11. ALCAN, Canadá – ALCAN – alumínio
12. VIAG, Alemanha – ALUNORDESTE – alumínio
13. St. GOBAIN, França – VIDRARIA SANTA MARINA – vidros
14. FALCONBRIDGE, Canadá – MINERAÇÃO SANTA RITA – mineração
15. TACHE, Bélgica – CONCRETETEX – cimento
16. TOYOBO, Japão – TOYOBO – têxtil
17. SOLVAY, Bélgica – ELETROCLORO – química
18. BAYER, Alemanha – BAYER DO BRASIL – química e farmacêutica
19. CIBA GEIGY, Suíça – CIBA GEIGY – farmacêutica

20. HOECHST, Alemanha – HOECHST – química e medicina
21. BASF, Alemanha – BASF – química
22. ROCHE, Suíça – ROCHE – química e farmacêutica

Estatais

1. PETROBRÁS – ULTRAFÉRTIL – Química e fertilizantes
2. ACESITA – metalurgia
3. SIDERBRÁS - metalurgia
4. CVRD – CENIBRA – papel e celulose
5. MAFERSA – material de transporte
6. EMBRAER – material bélico
7. CESP – energia elétrica
8. SABESP – serviço público de pesquisa
9. CEMIG – energia elétrica
10. FURNAS – energia elétrica
11. CPFL – energia elétrica
12. CMTC – transporte urbano
13. Metrô de S. Paulo –
14. TELESP
15. EMBRATEL

ANEXO 2
OS QUINZE MAIORES GRUPOS EM 1987 E
AS 15 MAIORES FORTUNAS EM 2013

1.	1. Família Roberto Marinho - \$ 28,9 bilhões - mídia
	2. Irmãos Safra - \$ 20,1 bilhões - banco
	3. Família Ermírio de Moraes - \$ 15,4 bilhões - conglomerado: cimento, banco, etc.
	4. Família Moreira Salles - \$ 12,4 bilhões - conglomerado: banco, etc.
	5. Família Camargo Correa - \$ 8 bilhões - empreiteira
	6. Família Villela - \$ 5 bilhões - banco Itaúsa
	7. Família Maggi - \$ 4,9 bilhões - soja - agronegócio
	8. Família Aguiar - \$ 4,5 bilhões - banco Bradesco
	9. Família Batista - \$ 4,3 bilhões - carne
	10. Família Odebrecht - \$ 3,9 bilhões - empreiteira
	11. Família Civita - \$ 3,3 bilhões - mídia
	12. Família Setubal - \$ 3,3 bilhões - banco Itaú
	13. Família Igel - \$ 3,2 bilhões - gás e petroquímica
	14. Família Marcondes Penido - \$ 2,8 bilhões - pedágios
	15. Família Feffer - \$ 2,3 bilhões - papel e celulose (Suzano)
<i>Fonte:</i>	<i>Fonte: Forbes</i>

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Marco Antonio, ARRUDA, Marcos e FLORES, Percival, 1983, Ditadura Econômica versus Democracia”, Ibase/Codecri, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, J. S. G. (1994) “Crise econômica e reestruturação de empresas e bancos nos anos 80”, Tese de doutoramento. Campinas: IE/Unicamp.

ALVES, Silvio Rodrigues, 1987, Razões do Déficit, in *Opção*, Associação dos Funcionários do Banco Central, seção RJ, Ano 1, n. 3. Rio de Janeiro.

ARRUDA, Marcos, 1987, Quem Detém o Poder no Sistema Financeiro Brasileiro. Documento de Trabalho. PACS-PRIES/Cone Sul, Rio de Janeiro.

ARRUDA, Marcos, 1988, Prometeu Acorrentado: Os Grandes Grupos Econômicos, o Endividamento Externo e o Empobrecimento do Brasil. Documento de Trabalho. PACS-PRIES/Cone Sul, Rio de Janeiro.

BENAYON, Adriano, O Brasil Lesado desde os anos 1950, 2014, in “Notas de um Desaparecido – Paulo Stuart Wright – O tempo, o sujeito e o mundo”, IPSW, São Paulo.

BENAYON, Ariano, 2012, A Desnacionalização da Economia Brasileira, entrevista em 8.8.2012,
<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/512156-a-desnacionalizacao-da-economia-brasileira-entrevista-especial-com-adriano-benayon->

BCB - Boletins mensais e Relatórios anuais do Banco Central do Brasil entre 1970 e 1986.

BUENO, Ricardo (coord.), 1980, O ABC do Entreguismo no Brasil, Vozes, Petrópolis.

CASADO, José, 1989, Quem controla a renda e a economia. Gazeta Mercantil, São Paulo. 27/29 maio.

COHEN, Robert B., 1984, La Crisis de la Deuda y los Préstamos Bancarios a las Filiales Transnacionales en América Latina. In *Economía de América Latina*, n. 11, CET, Buenos Aires.

CPI DA DÍVIDA, Relatório final, Brasília, maio de 2010,
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>

FÜLLGRAF, Frederico, 1988, A Bomba Pacífica – O Brasil e a Corrida Nuclear, Editora Brasiliense, SP.

KUCINSKI, Bernardo e BRANFORD, Sue, 1987, A Ditadura da Dívida – Causas e Consequências da Dívida Latino-Americana, Editora Brasiliense, SP.

MINELLA, Ary Cezar, 1988, Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil, Espaço e Tempo / ANPOCS, Rio de Janeiro.

MIROW, Kurt, 1979, Loucura Nuclear, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Raimundo R., 1987, A Outra Dívida Explodiu, in *Retratos do Brasil*, 30.7, Rio de Janeiro.

SAMPAIO, Plínio de Arruda & SILVA, José Graziano da, 1987/8, A questão agrária no Brasil: o que realmente mudou nos anos 80/85? In *Reforma Agrária*, Campinas, ABRA, 17(3):12, dez./mar.

SEST/SEPLAN, 1986, Relatório Anual de 1985, Brasília, DF.

TEIXEIRA, Francisco M. P. & TOTINI, Maira Elizabeth, 1989, História econômica e administrativa do Brasil . Ática, São Paulo

VALENTE, deputado Ivan, CPI DA DÍVIDA, maio de 2010, Voto em Separado, Dívida Pública: O Centro Dos Problemas Nacionais - Auditoria Já! Brasília.

<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Voto-em-separado.pdf>

Rio de Janeiro, agosto de 2015

Prof. Dr. Marcos Arruda

PACS – Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul

Grupo Mais Verdade

Rede Jubileu Sul