

Este exemplar
suspende a redac-
ção final da tese
defendida pelo Sr.
Petronio Portella Nunes Filho
e aprovada pela Comissão Julga-
dora.

ef. [assinatura] [assinatura] [assinatura]

A MORATORIA SOBERANA:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O
NEO-PAGAMENTO DA DÍVIDA
EXTERNA BRASILEIRA

Petronio Portella Filho

Tese de Doutorado sob a Orientação do
Professor Doutor Natermes Guimarães
Teixeira apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas

Setembro de 1987

P832m

9135/BC

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Ao Meu Pai,

O leitor que não cheguei a ter

AGRADECIMENTOS

Sou grato ao meu orientador, Natermes Teixeira, pelas inúmeras sugestões e críticas apresentadas às versões anteriores deste trabalho. Meu reconhecimento a Wilson Cano por ter aceito, fora do prazo normal, meu pedido de matrícula no Doutorado da Unicamp.

Sou grato aos colegas da Assessoria do Senado, em especial a Francisco Sampaio, pelo apoio e solidariedade durante os quase dois anos em que trabalhei nesta tese.

Registro minha dívida intelectual para com Paulo Nogueira Batista Júnior, a quem devo boa parte do material de referência do capítulo 2.

A minha mãe e às minhas irmãs agradeço por terem sido as três mais importantes leitoras desta obra.

INDICE

	Página
Capítulo 1 - Retrospectiva Histórica do Endividamento em Moedas	1
1.1 - O Endividamento Descontrolado	4
1.2 - A Expansão do Capital Financeiro Internacional	14
1.3 - O Enlaçamento da Economia Brasileira	49
1.4 - Algozes e Vítimas da Crise Financeira	37
1.5 - Significado Histórico da Moratória	69
Notas do Capítulo 1	73
Capítulo 2 - Os Percalços da Renegociação "Técnica"	81
2.1 - A Intervenção Americana	84
2.2 - Os Acordos Brasileiros com os Bancos Credores	108
2.3 - Custos e Perspectivas do Pagamento da Dívida Externa	134
2.4 - A Erosão do Sistema	150
2.5 - O Impasse da Renegociação "Técnica"	162
Capítulo 3 - A Alternativa da Moratória Soberana	174
3.1 - O Significado de "Moratória Unilateral"	176
3.2 - Um Breve Retrospecto Histórico	183
3.3 - Caráter Legalista da Moratória	198
3.4 - Em Defesa de Uma Proposta	206
3.5 - Outras Propostas de Moratória	235

Notas do Capítulo 3	243
Capítulo 4 - Represálias e Retaliações dos Credores	250
4.1 - Sanções Legais dos Bancos Credores	255
4.2 - Sanções do Capital Internacional	265
4.3 - Retaliações dos Governos dos Países Credores	274
4.4 - Os Verdadeiros Custos da Moratória	313
Notas do Capítulo 4	320
Capítulo 5 - Conclusões	328
Notas do Capítulo 5	335

"Em um de seus contos, relata Kafka o estranho caso de um jejuador que se exhibia enjaulado em espetáculo público, explorado por um hábil empresário. Um dia, exaurido por um jejum que se prolongara demasiado, dava o último suspiro, quando alguém quis saber a razão daquele comportamento. Sua resposta foi essa: não gostava de comer, não encontrava nada que lhe abrisse o apetite. O Brasil dos anos recentes lembra essa história kafkiana: faz-se o inimaginável para prolongar um processo de endividamento autofágico, paralisa-se a economia, distorcem-se os investimentos, agrava-se a inflação, empobrece-se o povo... É possível que quando se inventarie o dano que se está fazendo ao País, alguém que deseje saber a razão obtenha apenas essa resposta: os dirigentes da época diziam que não havia nada melhor a fazer..."

Celso Furtado

CAPÍTULO 1

RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO ENDIVIDAMENTO EM MOEDAS

"Dinheiro é poder e política é a prática do poder. A dívida não é política somente quando ela leva favelados miseráveis a saquearem os supermercados. Ela é política na origem, no momento em que é concebida na mente dos ministros planejadores ou aprovada nos comitês dos bancos."

Garrett Delaunoy¹

A Importância da Perspectiva Histórica

Não se pode discutir a proposta da moratória sem que esteja presente o contexto histórico que gerou o endividamento externo brasileiro. Como moratória significa não-pagamento (que pode ser temporário ou permanente) de uma dívida², é razoável que se inicie um estudo sobre uma moratória a partir de uma investigação preliminar do processo de endividamento em causa. É necessário esclarecer que dívida é essa e por que ela não deve ser paga.

Entender a dívida externa brasileira é muito mais coisa do que conhecer os números e detalhes técnicos relativos aos empréstimos externos. Neste capítulo, procuramos ressaltar também a forma como os acordos financeiros internacionais do pós-Guerra

refletiram o jogo do poder político-econômico entre os países desenvolvidos e os grandes bancos privados. Nós iremos ver que, nesse jogo, o papel de um país subdesenvolvido como o Brasil esteve sempre mais próximo ao de figurante do que ao de protagonista, o que não o poupou do dissabor de ter muitas vezes de suportar o peso das incoerências e contradições do sistema. Entender o endividamento externo brasileiro é compreender, entre outras coisas, os motivos pelos quais a dívida foi gerada, a quem esse endividamento beneficiou, as razões de seu crescimento descontrolado e a maneira como a dívida está sendo cobrada hoje. Sem que estas questões preliminares tenham sido colocadas, o tema da moratória unilateral não pode ser adequadamente desenvolvido.

Neste capítulo, que tem caráter introdutório, procuramos traçar as origens externas e internas da dívida externa brasileira. A nossa retrospectiva vai ser conduzida somente até a crise cambial de 1983. A renegociação da dívida propriamente dita será o tema do capítulo 2.

O capítulo encontra-se dividido em cinco seções. Na seção 1.1, conduzimos uma investigação preliminar das circunstâncias em que se deu a insolvência da economia brasileira. Procuramos ressaltar que o descontrole do endividamento externo esteve restrito a uma problemática dívida em moedas contraída a taxas de juros flutuantes. Na seção 1.2, descrevemos o processo de surgimento do Euromercado - o local de origem dos créditos em moedas. Procuramos analisar ali, de forma crítica, os mecanismos financeiros que engendraram a oferta desses créditos a países subdesenvolvidos como o Brasil. Na seção 1.3, analisamos em que circunstâncias e atendendo a quais grupos de interesses se deu o enlaçamento da economia brasileira pelo Euromercado. Na seção

1.4, descrevemos a crise financeira dos anos oitenta e a intervenção perpetrada por um cartel de bancos americanos no sistema financeiro internacional. Na última seção, partindo de uma visão crítica do processo de endividamento e dos esquemas autoritários instituídos para a cobrança da dívida, procuramos estabelecer o significado histórico peculiar da moratória unilateral brasileira.

1.1 - O ENDIVIDAMENTO DESCONTROLADO

A "Explosão" da Dívida Externa

Nas economias modernas nada há de mais corriqueiro do que as relações de débito e crédito entre os agentes econômicos. Tanto as dívidas de indivíduos e empresas quanto as dívidas públicas são fenômenos econômicos universais que, em princípio, nenhum problema representam para a administração pública ou empresarial. O fato de o Brasil haver contraído, ao longo dos anos setenta, uma grande dívida externa não pode, em princípio, ser encarado de forma negativa. Pois a captação de empréstimos estrangeiros por parte de países subdesenvolvidos pode, em tese, contribuir para a expansão e modernização econômica. Desde que o capital estrangeiro seja investido em projetos orientados para o aumento das exportações ou substituição de importações, será gerado um fluxo futuro de divisas que permitirá a amortização do empréstimo. E a expansão econômica poderá prosseguir de forma harmoniosa, sem que o endividamento externo chegue a representar um problema.

De fato, o problema do Brasil não foi ter contraído uma dívida externa. O problema foi tê-la deixado "explodir". E falar em explosão não chega a ser exagero; não há outra maneira de descrever o crescimento de uma dívida cujo montante líquido aumentou 1.137% em apenas dez anos, passando de 6,2 bilhões de dólares em 1973 para algo muito superior a 74,6 bilhões em 1983 (Tabela 1.1).

A situação financeira brasileira, ao final de 1973, era tão

Tabela 1.1

Dívida Externa Bruta, Reservas e Dívida Líquida
(em bilhões de dólares)

Ano	Dívida Bruta	Reservas	Dívida Líquida
1973	12,6	6,4	6,2
1974	17,2	5,3	11,9
1975	21,2	4,0	17,2
1976	26,0	6,6	19,4
1977	32,0	7,3	24,7
1978	43,5	11,9	31,6
1979	49,9	9,7	40,2
1980	53,9	6,9	47,0
1981	61,4	7,5	53,9
1982	69,7	4,0	65,7
1983	81,3	4,6	76,7

FDNTE: Boletins do Banco Central do Brasil e International
Financial Statistics.

cômoda que os dólares estavam sobrando. O Brasil gozava de "tamanho credibilidade" no mercado financeiro internacional³ que as autoridades brasileiras se deram ao luxo de inventar "pacotes econômicos" para frear a entrada de capital estrangeiro no País⁴. E, a despeito do esforço em contrário, o Brasil terminaria o ano encharcado de dólares: as reservas internacionais incharam até os 6,4 bilhões de dólares, chegando a representar mais da metade da dívida bruta (Tabela 1.1). O País estava se endividando para formar reservas, uma situação semelhante a de uma empresa que estivesse contraindo empréstimos para deixar o dinheiro parado no cofre. O Brasil do início dos anos 70 era um país progressista, cortejado pelos banqueiros internacionais, que recebia muito mais dólares do que precisava ou desejava.

Dez anos depois, em 1983, o excesso de divisas daria lugar a uma desesperadora situação de penúria financeira. Os banqueiros internacionais, tomados de pânico após a moratória mexicana, haviam debandado em massa da América Latina. O Brasil, em meio à crise geral de crédito, viu-se em grandes apuros para rolar uma dívida externa que se tornara a maior do Terceiro Mundo. Os tecnocratas brasileiros, tentando ocultar a falência nacional, chegaram a hipotecar as nossas transações comerciais. O Brasil tentou vender as exportações do ano seguinte, sem dinheiro para pagar as importações do ano anterior⁵. E todos esses sacrifícios não impediram que o País tivesse que viver todos os constrangimentos de uma moratória de fato. A dívida foi renegociada sem honra nem soberania, através de contratos desfavoráveis, com as mais altas taxas de juro do mercado.

A Obscura Dívida em Moedas

Uma dívida, como a brasileira, que tenha crescido a taxas tão elevadas, teria merecido, em um país democrático, minuciosas auditorias sobre as origens e destinações dos recursos captados. No caso brasileiro, os inquéritos tornam-se ainda mais necessários em face da falta de indícios da aplicação produtiva da maior parte dos recursos. Nem as importações de petróleo, nem os projetos de desenvolvimento justificam um endividamento tão profundo, em tão pouco tempo.

O formidável crescimento da dívida externa brasileira durante a ditadura militar esteve relacionado ao aumento do componente "endividamento em moedas". Os empréstimos em moedas, que no período 1960-63, se situavam no patamar das 350 a 400 milhões de dólares, representando entre 11 e 12% da dívida externa brasileira, chegaram a 59,6 bilhões de dólares em 1983, respondendo por mais de 2/3 do montante da Dívida Registrada⁷. Esses números parecem indicar que o crescimento da dívida externa brasileira foi fortemente induzido pelo comportamento das captações em moedas estrangeiras.

Esse tipo de dívida se diferencia das demais por não possuir relação direta com as atividades produtivas. Como o próprio nome sugere, os créditos em moedas referem-se a contratos de empréstimos em moedas estrangeiras, especialmente dólares, sem vinculação de verbas. Ao contrário de um empréstimo, por exemplo, do Banco Mundial, o tomador não precisa apresentar um projeto econômico para justificar o endividamento. O tomador dos empréstimos em moedas fica livre para aplicar o dinheiro produtivamente ou

para especular.

Essa liberdade excessiva seria muito mal utilizada no caso do Brasil. O endividamento em moedas - como iremos ver em maior detalhe nas páginas seguintes - apresentou, desde o início, um caráter basicamente especulativo, que foi aos poucos desestabilizando o nosso sistema financeiro. Em razão de seus vícios de concepção, a dívida em moedas distanciou-se rapidamente de seus objetivos, cresceu de forma desordenada, e terminou por aprisionar a economia brasileira em uma das mais severas crises cambiais de sua história.

São as profundas irregularidades da dívida em moedas e os constrangimentos que ela causa ao País que tornam urgente a discussão do não-pagamento de parte da dívida externa. A moratória que temos em mente está orientada para a diminuição do montante dessa obscura dívida em moedas estrangeiras*, cuja legitimidade e legalidade já foi questionada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito*. A narrativa histórica que conduziremos nesse capítulo visa, em primeiro lugar, traçar as origens internas e (principalmente) externas do processo de endividamento em moedas estrangeira.

Devedores Públicos, Credores Privados

Os inquéritos que apuram as massas falidas de instituições financeiras constam normalmente de processos judiciais orientados para o levantamento dos atos que geraram as dívidas. Como uma dívida é um acordo bilateral que envolve de um lado o credor e do outro o devedor, a apuração das responsabilidades começa muitas vezes pela pesquisa dos mais importantes prestamistas e

prestatários dos contratos da dívida. No caso brasileiro, os dados sobre os empréstimos externos apontavam como o grande devedor o setor público¹⁰, responsável por 47,4 bilhões de dólares, mais de 2/3 dos 70,2 bilhões da Dívida Externa Registrada em dezembro de 1982¹¹. Como principais credores, estavam relacionados bancos comerciais estrangeiros, que, nessa época, respondiam por uma fatia de 47,9 bilhões de dólares da Dívida Externa Registrada¹². Os contratos da dívida brasileira foram, em sua maior parte, um negócio envolvendo o aparelho estatal de um país subdesenvolvido e a rede bancária internacional privada.

Mas, conhecida a composição de credores e devedores, o que ela nos diz sobre a falência de nossas contas externas? A qual grupo de agentes - tecnocratas brasileiros ou banqueiros estrangeiros - caberia a maior parcela de responsabilidade (ou de irresponsabilidade) pela criação de tantos empréstimos desnecessários e insensatos? O diagnóstico dos setores conservadores apontou fatores internos - a estatização da economia, o excesso de consumo induzido pelos gastos públicos, as obras faraônicas, etc. - como os principais fatores causais da crise econômica. Nós iremos ver no capítulo 2 que o "programa de ajustamento" que o Brasil iria acertar com o FMI envolveria profundos cortes nos gastos fiscais e nos investimentos do setor público. Mas como os programas do FMI agravaram, em vez de sanear, as finanças internas, há hoje um grande ceticismo quanto ao acerto do diagnóstico do Fundo.

Uma maneira simples de avaliar o peso relativo dos fatores causais internos não requereria mais do que uma rápida olhada no cenário econômico internacional. Se a falência da economia

brasileira tivesse sido um caso isolado, é provável que suas causas fossem principalmente internas, podendo talvez ser atribuídas à hipertrofia do setor público.

A Síndrome do Endividamento Descontrolado

Mas a hipótese de que o Brasil seja uma exceção não está absolutamente apoiada nos fatos. Os registros históricos recentes nos dão conta de que a crise de insolvência da economia brasileira foi acompanhada por 41 outros países subdesenvolvidos que, nos primeiros anos da década de 80, vergados ao peso de suas dívidas externas, viram-se forçados a assinar acordo com o FMI¹³. O endividamento dos países periféricos, um fenômeno quase global¹⁴, aumentou a taxas elevadas desde 1973, alcançando, em 1983, a cifra de 668,6 bilhões de dólares (Tabela 1.2).

O diagnóstico conservador é inconsistente porque, além de o endividamento externo ter sido generalizado, inexistente qualquer evidência de que essas 41 economias superendividadas sejam, dentro do Terceiro Mundo, menos organizadas ou mais "desajustadas" do que a média. Pelo contrário, o superendividamento ocorreu justamente nos países subdesenvolvidos que vinham se destacando como os mais progressistas e dinâmicos. Não há tampouco evidência de que o endividamento esteja relacionado com o processo de estatização. Entre as nações endividadas, constavam muitas economias, como a chilena e a argentina, que, ao contrário da brasileira, tinham passado por experiências prolongadas de privatização econômica.

Em verdade, o fenômeno do endividamento descontrolado nem sequer esteve restrito ao Terceiro Mundo. Havia, em 1983, uma

Tabela 1.2

Dívida dos Países Subdesenvolvidos Importadores de Petróleo
(em bilhões de dólares)

Ano	VALDR	Taxa de Crescimento
1973	130,1	-
1974	160,8	23,6
1975	190,8	18,7
1976	228,0	19,5
1977	280,3	22,9
1978	334,3	19,3
1979	395,3	18,2
1980	475,2	20,2
1981	599,6	26,2
1982	633,3	5,6
1983	668,6	10,5

FONTE: Dados primários obtidos do World Economic Outlook. A tabela foi divulgada pelo Ministro Ernane Galvêas no pronunciamento "O Programa de Ajustamento da Economia Brasileira", em 14 de junho de 1984.

longa lista de países desenvolvidos com graves problemas financeiros, lista essa que era encabeçada pelos Estados Unidos da América. O Governo ultraconservador de Ronald Reagan, que se propôs a desregular e privatizar a economia americana, produziu uma dívida pública que equivale ao triplo da dívida externa de todo o Terceiro Mundo¹⁵. A economia americana, a menos estatizada do mundo desenvolvido, era a que apresentava, nessa época, os maiores déficits públicos do mundo¹⁶. E a situação dos demais países desenvolvidos não era muito diferente. Os países membros da OCDE, por exemplo, acumularam um déficit orçamentário total de 1,25 trilhão de dólares no período 1973-82¹⁷.

A síndrome do endividamento descontrolado parece ter-se tornado a epidemia dos anos 80. Em 1982, os casos de falências de empresas privadas atingiram níveis recordes desde a Segunda Guerra. Entre as milhares de empresas concordatárias estavam incluídas algumas das mais importantes corporações do mundo. A Telefunken, a Pelikan, a Massey-Fergusson, a International Harvest, a Chrysler e a Dome Petroleum foram algumas das gigantescas corporações que, nos anos recentes, tombaram sob a carga de suas dívidas¹⁸.

Os inumeráveis casos de falências de países, empresas e indivíduos, no início dos anos 80, evidenciavam o clima de extrema instabilidade do mercado internacional de crédito. Por trás das ondas de falências, prevalecia um estado de anarquia e desordem financeira como nunca se tinha visto na história. A agitação financeira dos anos oitenta provocaria enormes abalos nas finanças e no comércio mundial, deixando seqüelas permanentes nas economias do Terceiro Mundo.

Os fatos históricos - que tentaremos narrar e analisar nas

páginas seguintes - parecem indicar que a falência da economia brasileira foi um mero reflexo das marés especulativas internacionais. A participação das autoridades brasileiras na criação da dívida teria sido antes passiva do que ativa. Os nossos tecnocratas nada mais fizeram do que abrir o sistema financeiro nacional ao arriscado e desvantajoso jogo das finanças internacionais. Um jogo que em nenhum momento eles tiveram o poder de controlar.

Na seção seguinte abordaremos as origens da desordem financeira internacional¹⁹, ressaltando as forças externas que engendraram o envolvimento do Brasil nos mecanismos de uma extravagante "máquina" internacional de emprestar dólares.

1.2 - A EXPANSÃO DO CAPITAL FINANCEIRO INTERNACIONAL

O sistema financeiro internacional deteriorou-se de forma lenta e persistente ao longo dos anos sessenta e setenta até entrar, na década de oitenta, em um processo de agravamento de suas contradições. A crise de insolvência dos países subdesenvolvidos, que então se verificou, foi apenas um dentre muitos outros sintomas das disfunções do mercado internacional de crédito. O retrospecto que se segue procura focar os fatos que geraram o atual clima de anarquia financeira. Partindo do acordo de Bretton Woods, que organizou as finanças internacionais no pós-Guerra, procuraremos narrar o modo como, pela ação especulativa dos bancos internacionais, a ordem de Bretton Woods se rendeu à desordem. Uma desordem que levou países periféricos como o Brasil a uma situação próxima ao completo caos econômico.

Antecedentes: O Acordo de Bretton Woods

Ao término da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América reuniam todas as condições de assumir a liderança entre os países livres. Os E.U.A. eram a maior potência industrial, agrícola, comercial, financeira e militar do mundo. A Europa estava destruída e não tinha condições de pagar as gigantescas dívidas que havia contraído junto aos credores estrangeiros durante a Guerra. No mundo conturbado do pós-Guerra, os Estados Unidos eram o grande credor e o único país em condições de "bancar" uma nova ordem monetário-financeira internacional. Essa nova ordem seria estabelecida mediante um acordo celebrado por 44

nações na cidade norte-americana de Bretton Woods²⁰.

O "acordo de Bretton Woods", como passou a ser chamado mais tarde, criou um sistema monetário internacional que abriu espaço para a expansão econômica e militar dos Estados Unidos. O dólar foi colocado na posição de moeda de reserva internacional. Para incentivar as retencões de dólar, o Tesouro americano se comprometeu a assegurar a todos os países o direito de converter dólar em ouro à razão de 35 dólares a onça (28 gramas) de ouro. O dólar passou a funcionar como um tipo de vale-ouro. O antigo padrão ouro foi substituído pelo novo padrão dólar-ouro.

No novo sistema, todos os demais países ficavam obrigados a manter suas taxas cambiais fixas em relação ao dólar, a moeda universal. O significado dessa regra aparentemente tão inócua foi o estabelecimento de um poderoso monopólio. Os Estados Unidos se tornaram o único país do mundo capaz de gastar acima das suas receitas, adquirir bens no exterior, fazer guerra e, em suma, financiar qualquer operação no exterior usando apenas o seu papel-moeda.

O banco central dos Estados Unidos, o Federal Reserve, tornou-se de fato o banco central do mundo. Como os dólares tinham curso forçado e não podiam ser desvalorizados em relação às outras moedas, o Federal Reserve adquiriu um poder sem precedentes na história do capitalismo: o monopólio de emitir, em condições de total independência, o papel-moeda universal. O dólar passou a funcionar como um vale universal que podia ser sacado contra os bens de qualquer país do mundo. Por maior que fosse seu volume emitido, o dólar não iria jamais se desvalorizar. Seu valor de mercado seria tão estável quanto o valor do ouro.

No antigo padrão ouro, que prevalecera até a Segunda Guerra Mundial, as regras eram um tanto quanto mais democráticas. Todos os países eram obrigados a tentar manter suas contas internacionais em equilíbrio. Nenhum país tinha privilégios comparáveis aos dos E.U.A. no padrão dólar. Mesmo a Inglaterra, que era a potência hegemônica na época do padrão ouro, evitava gastar em excesso no exterior. Pois, segundo os acordos monetários de então, o país que apresentasse déficits no balanço de pagamentos era forçado a ajustar suas contas sob pena de ter que desvalorizar sua moeda ou então ter que pagar em ouro pelos seus gastos excessivos²¹. Embora a libra esterlina fosse na prática uma moeda de reserva internacional, não havia nenhum acordo internacional assegurando sua estabilidade.

Tal não era o caso do dólar no pós-Guerra. O novo sistema monetário estabelecia as condições necessárias para que o governo e as empresas americanas expandissem suas atividades para o resto do mundo, sem os inconvenientes das desvalorizações cambiais nem o risco da perda das reservas nacionais de ouro. Enquanto o ouro americano ficava guardado no Fort Knox, o governo e as empresas americanas faziam despesas e adquiriam bens no exterior usando e abusando dos vales-ouro.

A grande superioridade concorrencial que os produtos americanos gozavam no pós-Guerra, aliada aos incriveis privilégios do dólar, estabeleciam ampla superioridade para as empresas americanas. Mas, para que sua expansão pudesse ser levada a cabo, os parceiros comerciais teriam que abrir os mercados nacionais ao capital estrangeiro. Foi então que os Estados Unidos, um país com arraigada tradição nacionalista e protecionista, adquiriu súbito interesse pelas doutrinas do livre

comércio e da internacionalização econômica. O governo americano iniciou então uma campanha internacional em prol do livre comércio.

O Perdão das Dívidas de Guerra

Mas, as teses de livre comércio não eram acolhidas com o mesmo entusiasmo dentro e fora do País. O período do pós-Guerra marcou, na Europa, uma fase de crescimento de partidos políticos nacionalistas, além dos partidos socialistas e comunistas. Muitos políticos europeus cultivavam o projeto econômico do capitalismo nacional que, oposto ao capitalismo liberal, propunha uma reconstrução nacional baseada em uma economia mais "fechada", que protegesse as empresas e os recursos nacionais da concorrência predatória do capital americano.

Com a intensificação da Guerra Fria e das ameaças ao liberalismo econômico, os Estados Unidos se viram obrigados a barganhar com os países europeus a abertura de seus mercados. Esquecendo rapidamente os ressentimentos, antigos inimigos de guerra, como Alemanha e Itália, passaram a ser tratados com muita generosidade. O Plano Marshall foi apresentado aos europeus no contexto de uma série de programas de incentivos ao internacionalismo econômico. Esses incentivos incluíam financiamentos a taxas de juros baixas, doações substanciais e o perdão da maior parte das dívidas de guerra. A dívida das nações européias com os Estados Unidos contraída durante a Guerra foi financiada em prazos superiores a 60 anos, à taxa de juros média de 2,1%²². A ajuda econômica representada pelo Plano Marshall e o perdão parcial das dívidas de guerra - equivalentes, em dólares de hoje,

a mais de 400 bilhões de dólares²³ - funcionaram como um dispendioso investimento americano em prol da restauração do livre comércio²⁴. A generosidade americana não tardaria a render bons frutos aos benfeitores. Ao cabo de pouco mais de uma década, as economias européias estavam reconstruídas e integradas à zona de influência americana. Em 1958, as principais moedas européias se tornaram conversíveis e adotaram, nos termos do acordo de Bretton Woods, uma paridade fixa em relação ao dólar²⁵. Os Estados Unidos haviam concluído a tarefa de erguer uma nova ordem financeira internacional adequada ao exercício de sua hegemonia econômica e militar.

As Distorções de Bretton Woods

Uma vez concluída a fase de montagem do sistema financeiro mundial, as suas distorções começaram a vir à tona. O monopólio do dólar havia criado uma situação monetária excessivamente cômoda para os Estados Unidos, que passaram a emitir dólares em excesso. O problema não foi sentido no início porque existia uma grande escassez de dólares no pós-Guerra. As emissões de dólares tiveram no princípio um efeito benéfico ao comércio internacional²⁶. A Europa e os países aliados foram reconstruídos e rearmados graças aos empréstimos do governo americano. Mas a escassez de dólares iria modificar-se aos poucos, à medida que a recuperação européia começou a atrair também grandes investimentos das empresas americanas. Os fluxos de capital do setor privado vieram se adicionar aos gastos militares do governo americano, aumentando em demasia a oferta internacional de dóla-

res²⁷.

Dos exagerados gastos americanos no exterior, resultava um sistemático excesso de dólares que criava pressões de mercado para a desvalorização da moeda americana. Quando a pressão se tornava excessiva, os dólares que sobravam eram adquiridos pelos bancos centrais dos países europeus que, segundo as regras de Bretton Woods, estavam comprometidos com a manutenção da paridade fixa de suas moedas em relação ao dólar. Assim, quando, por exemplo, a cotação do marco alemão subia em relação ao dólar, o banco central alemão era forçado a intervir vendendo marcos e comprando dólares no mercado de divisas. O excesso de dólares dava então lugar a um excesso de marcos, e a inflação americana era transferida para a Alemanha, como um imposto cobrado pelo uso da moeda universal.

Essa situação era excessivamente cômoda para os Estados Unidos, que nada faziam para diminuir os seus déficits. Os excessos da política monetária americana chegaram a despertar o descontentamento de alguns líderes europeus, especialmente De Gaulle. O líder francês, em mais de uma ocasião, reagiu contra o monopólio americano, exigindo a troca das reservas francesas em dólar por ouro. Mas, algumas vozes isoladas de protesto não foram suficientes para inibir o comportamento perdulário da maior potência do mundo. Os déficits do balanço de pagamento americano persistiram e se tornaram uma característica estrutural do sistema de Bretton Woods.

O problema do excesso de dólares iria se agravar pouco a pouco à medida que se expandiam os gastos americanos no exterior. A partir do envolvimento americano na Guerra do Vietnã as pressões inflacionárias começaram a se acirrar²⁸. As despesas de

guerra totalizaram uma soma de mais de 120 bilhões de dólares (valor histórico). Os vultosos gastos militares no Vietnã foram financiados com expansão monetária, provocando grande aumento na oferta de dólares no exterior. O monopólio do dólar, que fora utilizado no passado para reconstruir a Europa, passou a ser usado para a destruição: o Vietnã foi mais bombardeado do que todos os países do mundo durante as duas guerras mundiais. Ao final da guerra, viria somar-se ao genocídio do povo vietnamita a desestabilização do antigo sistema monetário internacional.

O Surgimento do Euromercado

O fenômeno que precipitaria a derrocada final de Bretton Woods - a especulação contra o dólar - estava profundamente ligado aos déficits americanos. As emissões excessivas de dólar durante a Guerra do Vietnã permitiram a um conjunto de grandes bancos americanos, fugindo à fiscalização das autoridades americanas, formar um mercado financeiro clandestino em solo europeu. O êxodo dos bancos americanos foi crescendo à medida que a legislação bancária americana se tornava mais restritiva às operações internacionais dos bancos. Para "fugir" às leis americanas, que restringiam suas práticas monopolísticas e sua expansão internacional, os grandes bancos americanos emigraram para a Europa, onde puderam escapar ao controle do governo de seu país²⁹.

O exemplo dos bancos americanos seria seguido por bancos de outras nacionalidades interessados em operar a nível internacional. Esse mercado financeiro seria batizado de "Euromercado". Londres foi escolhida como sua principal sede; o dólar, a sua principal moeda. O caráter transnacional dos bancos

permitia-lhes fugir às normas e requerimentos legais, como nível mínimo de reservas, restrições aos empréstimos e controles das taxas de juros. Enquanto que nos mercados nacionais os bancos eram rigidamente fiscalizados, no Euromercado eles faziam as próprias regras.

Esse mercado financeiro "clandestino" cresceria de forma alucinante graças à política monetária negligente do governo americano: os crescentes déficits do balanço de pagamentos americano eram canalizados para o Euromercado, onde os dólares eram multiplicados várias vezes. No decurso de uma década e meia, o Euromercado torna-se-ia um império financeiro internacional quatro vezes maior do que a base monetária americana³⁰. Quando os políticos dos países desenvolvidos começaram a dar-se conta dos problemas representados pelas especulações no Euromercado, ele já se havia tornado suficientemente poderoso para desafiar a ordem monetária internacional.

Caráter Social da Atividade Bancária

A esse ponto, seria interessante fazer uma digressão sobre o que acreditamos ter sido o grande pecado da política monetária americana no pós-Guerra. Nada pode haver de mais temerário à gestão macroeconômica moderna do que deixar-se um sistema bancário operar a nível internacional sem nenhuma regulamentação ou controle. A livre iniciativa se fortaleceu e prosperou, nos regimes democráticos, baseada na conciliação entre o interesse econômico e a função social da empresa. Todos os regimes democráticos desenvolveram, ainda no século passado, mecanismos de controle dos abusos do poder econômico. No caso específico do

setor bancário, a necessidade de controle social se impõe de maneira ainda mais aguda em função das características especiais e da profunda vulnerabilidade do setor.

O controle social dos bancos se justifica, em primeiro lugar, porque o sistema bancário tem, na prática, o poder de emissão de moeda. Os bancos operam emprestando a maior parte dos recursos dos depositantes; apenas uma pequena fração dos depósitos fica parada no cofre, a título de reserva. Esse comportamento dá origem a um processo, chamado multiplicador monetário, através do qual os cruzados emitidos pelo Banco Central vão sendo multiplicados várias vezes à medida que circulam pela rede bancária. O chamado multiplicador monetário é tão mais elevado quanto menor for o percentual dos depósitos bancários que ficam parados no cofre como reserva. Se os bancos fossem obrigados a manter reservas de 100% sobre os depósitos, eles deixariam de ser bancos, e o multiplicador monetário seria nulo. À medida que diminui o nível de reservas, aumenta a capacidade de emissão da rede bancária. Se o percentual de reservas sobre depósitos fosse, por exemplo, de 50%, cada cruzado emitido pelo Banco Central seria multiplicado por 2; se o percentual de reservas diminuísse para 10%, o multiplicador aumentaria para 10; se o nível descesse até 1%, o multiplicador chegaria a 100, e assim por diante²¹. Daí que um nível excessivamente baixo de reservas bancárias tem um efeito potencialmente inflacionário sobre o sistema financeiro. Como o multiplicador monetário é um dos principais instrumentos de política monetária, os bancos são obrigados por lei não só a manterem um nível mínimo de reservas, (que normalmente se situa em torno de 20%), como também a cumprirem normas e regulamentos

ditados pelo Banco Central. Em razão de possuírem o privilégio da criação de dinheiro, as empresas financeiras são normalmente as mais fiscalizadas da economia. Natermes Teixeira observa que, nos países capitalistas, a liberdade de iniciativa que é aplicada às empresas produtivas, não se estende da mesma forma às empresas financeiras. Em razão de suas características operacionais, os bancos e as demais empresas financeiras precisam de autorização para funcionar e são rigorosamente controlados e fiscalizados pelo governo:

"...Do ponto de vista do aparato político-institucional, há uma marcante diferenciação entre as atividades produtivas em geral e as atividades 'financeiras', no contexto das funções econômicas do capitalismo. Enquanto as atividades econômicas não-financeiras contam com maior autonomia institucional - sobretudo no tocante à iniciativa empresarial ... as atividades de intermediação financeira são passíveis de rígida e específica regulamentação. Vale dizer: às atividades econômicas em geral determina-se o que não é permitido fazer, já em relação à intermediação financeira prescreve-se os tipos e mesmos os limites de suas operações. Desse modo, por sua natureza e características operacionais, as atividades de intermediação financeira requerem um acompanhamento sistemático e centralizado, em termos de regulamentações institucionais, abrangendo desde a autorização para funcionamento, controle, fiscalização, etc., até intervenção e liquidação extrajudicial."³²

Um segundo fator que justifica o controle dos bancos diz

respeito ao fato de, ao contrário dos demais tipos de empresário, o banqueiro trabalhar fundamentalmente com recursos de terceiros. Como o banqueiro tem poder de expandir o crédito e opera com valores de terceiros, ocorre que, nos casos de falência, ele é quase sempre incapaz de cobrir os prejuízos com o patrimônio próprio. Os eventuais riscos da má gestão de um banco são, na prática, transferidos para toda a comunidade. Cada vez que um grande banco vai à falência por culpa de seus diretores, além dos acionistas, milhares de depositantes são lesados. Daí que, nas falências bancárias, o governo é obrigado a intervir colocando dinheiro do contribuinte para ressarcir os prejuízos.

Uma terceira razão para o controle social se prende à própria segurança do setor financeiro. Como os bancos são muito sensíveis às crises de confiança, o controle público tem um efeito estabilizador. Através do banco central nacional, o governo impõe política de reservas mínimas, garante os depósitos bancários e serve, durante as crises, como prestador de último recurso. A intervenção pública constitui um elemento de reforço à confiança dos depositantes. E a confiança é o ingrediente fundamental que mantém vivo o setor bancário. Como os cofres dos bancos guardam uma pequena fração do dinheiro dos depositantes, qualquer corrida bancária é potencialmente desastrosa.

Há, portanto, uma grande inconsistência na idéia de dar liberdade ilimitada à atuação de agentes econômicos cujo comportamento determina os rumos da política monetária e que, nos casos de falência, socializam os prejuízos. Em razão de suas características peculiares, o setor bancário deve necessariamente ser o mais bem fiscalizado da economia. O fato de as

autoridades americanas - responsáveis pela moeda universal - terem permitido que os bancos americanos criassem um mercado financeiro desregulado e anárquico já se afigurava, de início, um grande erro. E, não demoraria muito, o Terceiro Mundo, especialmente a América Latina, iria ter que pagar muito caro por esse erro americano.

Os Vícios do Euromercado

No Euromercado, o estranho ambiente de liberdade bancária excessiva não demorou a produzir grandes distorções. Como resultado do clima de impunidade, as principais virtudes bancárias degeneraram rapidamente em vícios³³. Os banqueiros, que nos mercados domésticos eram encorajados a agir com prudência, mantendo proporção entre o crescimento do capital e o aumento dos empréstimos, passaram a expandir desordenadamente os seus empréstimos no Euromercado. Muitos eurobancos foram aos poucos perdendo o interesse pelas atividades socialmente úteis. Em vez de financiarem a produção e o comércio, esses bancos foram aos poucos voltando o centro de suas atividades para o rendoso negócio da especulação cambial³⁴.

A medida que os déficits do balanço de pagamentos americano aumentavam, os banqueiros adquiriam mais munição para expandir o crédito e especular contra a estabilidade do dólar. O Euromercado passou a funcionar como um descontrolado mecanismo multiplicador de dólares. Como os bancos diminuía ao mínimo os níveis de reservas, cada dólar do déficit do balanço de pagamentos americano era multiplicado dezenas de vezes no Euromercado. A expansão descontrolada da oferta de dólares criava uma contínua

pressão para a desvalorização da moeda americana. Quando o preço de mercado do dólar caía, os bancos centrais dos países desenvolvidos eram forçados a entrar no mercado de divisas e comprar o excesso de dólares.

A ordem monetária do pós-Guerra entraria a década de setenta com os dias praticamente contados. Os bancos centrais da Europa e Estados Unidos tinham enorme dificuldade em evitar a queda do dólar. O Euromercado já se tornara poderoso demais para ser controlado. O austero sistema de Bretton Woods, baseado em taxas cambiais fixas, iria ter que cair para dar lugar a um anárquico sistema de taxas de câmbio flutuantes, mais adequado aos interesses do capital financeiro internacional.

A Queda de Bretton Woods

A vitória definitiva do Euromercado seria consagrada em agosto de 1971, quando o Presidente Nixon, impossibilitado de seguir mantendo o dólar estável, anunciou a renúncia unilateral dos Estados Unidos ao acordo de Bretton Woods³⁹. O histórico compromisso americano de manter o dólar em paridade fixa com o ouro foi repudiado. Estava dado o sinal para que a moeda norte-americana se rendesse às marés especulativas do Euromercado.

O repúdio americano à conversibilidade do ouro implicou em grandes perdas patrimoniais para todos os países do mundo que haviam acumulado reservas em dólar. A moeda americana, que fora garantida como um vale-ouro, dentro de poucos anos, passaria a valer uma pequena fração de sua cotação estabelecida em Bretton Woods. A onça de ouro, que fora mantida artificialmente no valor de 35 dólares durante quase três décadas, atingiria, dez anos

após a queda de Bretton Woods, a marca recorde de 875 dólares³⁴. A renúncia à conversibilidade do ouro equivaleu, na prática, a uma arrasadora moratória sobre os vales-ouro que os Estados Unidos vinham distribuindo ao mundo todo. Como a fase de expansão econômica e militar já havia se encerrado, e grandes massas de dólares estavam nas mãos de "credores estrangeiros", passou a ser aceitável para os Estados Unidos que o dólar fosse gradualmente desvalorizado. O Federal Reserve, isentando-se das responsabilidades de banco central do mundo, entregou, na prática, o comando das finanças internacionais aos especuladores do Euromercado. A ordem de Bretton Woods cedera lugar à desordem.

A Desordem Financeira Internacional

A partir de 1971, o sistema monetário internacional incorporou em sua estrutura a instabilidade cambial. As relações de troca entre as moedas passaram a flutuar ao sabor das marés especulativas do Euromercado, causando graves perturbações aos fluxos comerciais. O antigo padrão monetário foi substituído pelo padrão dólar-papel, que se depreciava continuamente de ano para ano. Os antigos problemas do sistema de Bretton Woods se agravaram em todos os sentidos. Os Estados Unidos seguiram apresentando os mesmos déficits, a despeito das seguidas desvalorizações do dólar. A especulação no Euromercado provocava gigantescas perdas aos governos, que foram gradualmente perdendo o controle sobre suas políticas monetárias nacionais.

As especulações contra o dólar constituíam um negócio milionário que contrariava o interesse público a que os bancos privados deviam teoricamente se sujeitar. Os bancos centrais da Europa

e Estados Unidos eram sistematicamente obrigados a absorver grandes perdas no mercado cambial, na tentativa de contra-atacar as marés especulativas que desestabilizavam suas moedas. A intervenção dos bancos centrais no mercado de moedas tornara-se, nas palavras de Moffitt, "a única alternativa ao completo caos no mercado de câmbio"³⁷. Os bancos centrais, ao intervirem no mercado cambial, tinham que se colocar sempre na posição contrária à maré especulativa, absorvendo todos os prejuízos das flutuações cambiais. Daí que os prejuízos dos bancos centrais se equivaliam aos lucros dos bancos privados, como um subsídio público aos especuladores privados³⁸.

Antes da queda de Bretton Woods, o comércio cambial era relativamente pequeno³⁹. Depois, o negócio da especulação cambial se tornaria tão lucrativo a ponto de mobilizar uma quantia dezenas de vezes superior à que era aplicada no comércio internacional. Nos anos recentes, havia algo entre 20 e 50 trilhões de dólares de fluxos especulativos no comércio cambial, comparados com apenas 2 trilhões de dólares no comércio de mercadorias⁴⁰. Ao final dos anos setenta, o efeito da intervenção pública havia se tornado meramente atenuante; as manobras especulativas já eram praticamente incontroláveis.

Outro setor em que a atuação dos bancos se revelou prejudicial foi o comércio de matérias-primas. A especulação com matérias-primas dava grandes prejuízos aos países subdesenvolvidos exportadores, e grandes lucros aos cartéis financeiros, que manipulavam os preços. E não tardaria a ocorrer a reação dos países produtores. O ano de 1974 seria marcado por um grande choque econômico. Os países árabes produtores de petróleo, aderindo aos métodos dos eurobanqueiros, reuniram-se em um

cartel para elevar os preços do produto.

A triplicação dos preços do petróleo produziu uma grande perturbação nos fluxos do comércio internacional. Os países da OPEP passaram a auferir enormes superávits em suas contas internacionais às custas dos países importadores. Esses superávits, que excediam em muito a capacidade de gasto dos países árabes, passaram a ser depositados no Euromercado, o que abriu aos banqueiros internacionais a oportunidade de reciclar os chamados petrodólares.

Até a crise do petróleo, os bancos privados internacionais não tinham tido muita experiência nem interesse em financiar déficits de países subdesenvolvidos. Mas a crise do petróleo abriu-lhes uma grande oportunidade. Havia grande quantidade de países importadores de petróleo, como o Brasil, que atravessavam dificuldades econômicas. E, como os países desenvolvidos estavam em recessão, os bancos não dispunham de muitas oportunidades para aplicar os petrodólares em seus países de origem. Daí que, à falta de prestatários no Primeiro Mundo, os banqueiros saíram à cata de tomadores de empréstimos no Terceiro Mundo. Países subdesenvolvidos que jamais tiveram credibilidade externa, inclusive países da cortina de ferro, foram cortejados por delegações de banqueiros. E uma onda de euroempréstimos iria espalhar-se pelo Terceiro Mundo, atingindo países subdesenvolvidos que tinham dificuldade de financiar a pesada conta do petróleo⁴¹.

Apesar de as autoridades dos países subdesenvolvidos terem sido corresponsáveis por muitos dos empréstimos desnecessários que foram feitos nessa época, há que se ter em conta que o fator determinante foi o comportamento agressivo dos banqueiros. A onda

de empréstimos ao Terceiro Mundo seguiu o clássico padrão da euforia bancária descrita por Kindleberger⁴². Usando de todas as técnicas legais e ilegais de "marketing", os bancos forçaram os países do Terceiro Mundo a "comprarem" os dólares que eles estavam oferecendo, independentemente de precisassem ou não⁴³. Foram emprestadas vultosas quantias, muitas vezes através de transações obscuras que não eram sequer submetidas à opinião pública dos países tomadores.

Nos mercados financeiros nacionais, os bancos são obrigados a observar os requisitos de reservas mínimas, que foram criados justamente para evitar a expansão desordenada dos empréstimos. A ausência de requisitos de reservas multiplica o rombo potencial que os bancos podem provocar. No Euromercado, um grande banco americano que tivesse recursos próprios de, por exemplo, 1 bilhão de dólares poderia provocar, em média, um rombo de 20 bilhões de dólares. Bancos com tão elevado grau de alavancagem dificilmente podem se manter solventes por muito tempo, na ausência de uma política de empréstimos prudente e conservadora.

A "Máquina" da Dívida Externa

Mas as próprias instituições do Euromercado pareciam conspirar contra a virtude da prudência. Havia sido criado lá um dinâmico mercado interbancário, onde os bancos emprestam dinheiro no curto prazo uns para os outros. A existência desse mercado incentiva o comportamento agressivo dos banqueiros. Pois é graças ao mercado interbancário que os bancos podem financiar sem dificuldades uma carteira de empréstimos em rápida expansão, tomando dinheiro emprestado no curto ou no curtíssimo prazo uns

dos outros**.

Como os empréstimos para financiar a conta de petróleo envolviam somas elevadas e prazos de duração relativamente longos - e os banqueiros não tinham recursos para tais empréstimos - eles tiveram que recorrer a uma arriscada improvisação. A imaginação, a ambição e a insensatez dos banqueiros internacionais determinaram a criação dos empréstimos sindicalizados com taxa de juros flutuantes. Esses empréstimos consubstanciaram o mecanismo que iria acionar uma gigantesca máquina internacional de emprestar dólares.

Os empréstimos com taxas de juros flutuantes efetuaram uma espécie de milagre de multiplicação dos pães. Eles tornaram possível a um eurobanco que tivesse os cofres vazios, digamos o Citibank, ganhar muito dinheiro emprestando para um país pobre como o Brasil. Tudo o que o banco precisava fazer era tomar emprestado, por exemplo, 10 milhões de dólares por três meses no mercado interbancário e, com esse dinheiro, fazer um empréstimo de igual valor ao Brasil pelo prazo de dez anos, cobrando juros flutuantes e mais a margem de "spread" e comissões. Como o empréstimo fora financiado de forma especulativa, o Citibank ficava obrigado, a cada três meses, a "rolar" essa dívida de 10 milhões de dólares no Euromercado, pagando a taxa de juros vigente, de modo a manter os fundos do empréstimo.

Esse negócio é altamente lucrativo para os banqueiros, que cobram "spread" e comissões em cima desses empréstimos especulativos. Os empréstimos com taxa de juros flutuantes vinculam a taxa de juros às flutuações da LIBOR, que é a taxa de juros do mercado interbancário de Londres (o principal local de origem dos créditos de curto e curtíssimo prazo). Como a LIBOR reflete

os custos variáveis do banco prestador ao renovar seus fundos, os riscos das flutuações dos juros de curto prazo são transferidos do banco para o tomador. Assim, no caso de um devedor como o Brasil, ele ficava obrigado a pagar, durante um período "X", a LIBOR média de "X" (que é o componente flutuante e, portanto, desconhecido do empréstimo), mais uns 2% de "spread" (que é a margem de lucro do banco), e, digamos, mais 1% de comissões para os banqueiros.

A invenção desses empréstimos com taxa de juros flutuantes operou uma mudança profundamente desestabilizadora no sistema financeiro internacional. O empréstimo com taxa de juros flutuantes poderia ser descrito, usando a gíria carioca, como um empréstimo bancário "voador" cujos fundos têm que ser captados periodicamente no curtíssimo prazo. O processo de financiamento do empréstimo é especulativo e enlaça perigosamente as dívidas de longo e de curto prazo. Além de ser um empréstimo profundamente lesivo aos direitos do devedor, que fica vulnerável às oscilações dos juros, ele ainda desestabiliza o mercado financeiro. No caso do Citibank, que usou e abusou dos empréstimos especulativos ao Terceiro Mundo, se houvesse uma crise de liquidez e os seus credores resolvessem cobrar suas dívidas de curtíssimo prazo, o banco americano iria simplesmente entrar em falência. O Citibank não teria condições de pagar a dívida justamente porque ele havia emprestado esse dinheiro - que não era de sua propriedade, e cuja posse lhe estava assegurada por apenas três meses - para países subdesenvolvidos, por um prazo vinte ou quarenta vezes mais longo do que o seu prazo de captação. E, por incrível que pareça, ele havia repassado o dinheiro sabendo que também esses países nunca poderiam pagar

suas dívidas, só rolá-las (como iremos demonstrar na seção seguinte). Daí que o esquema desses empréstimos "voadores" dos eurobancos dependia, para o seu funcionamento, de que todas as dívidas fossem sempre roladas, nunca cobradas.

Esse nosso exemplo do empréstimo do Citibank ao Brasil foi apenas uma simplificação didática. Os euroempréstimos ao Terceiro Mundo eram normalmente sindicalizados, isto é, envolviam um grande número de bancos emprestadores coordenados por um ou mais bancos líderes. A sindicalização era outro fator que fragilizava o esquema dos euroempréstimos²⁵. Através da sindicalização, os empréstimos eram divididos em pequenos pedaços e distribuídos às dezenas ou centenas de bancos prestamistas. Como as dívidas criadas por esse processo deveriam ser roladas de tempos em tempos, o número excessivo de credores tornava o sistema hipervulnerável às ondas cíclicas de contração que assolam os mercados financeiros. Pois, no caso de um pânico bancário, ficava extremamente difícil conseguir reunir os credores e autorizar novos empréstimos para rolar as dívidas dos países devedores. Nós iremos ver mais tarde que, quando eclodiu a crise financeira, muitos dos pequenos bancos que participavam dos empréstimos sindicalizados (mas não estavam muito envolvidos financeiramente) decidiram retirar-se do negócio, deixando os grandes bancos como o Citibank (que haviam emprestado várias vezes o seu capital) em situação desesperadora.

Como se não bastassem todos esses problemas, o negócio dos empréstimos sindicalizados ao Terceiro Mundo se caracterizava ainda por uma ausência de garantias de pagamento. Como os devedores eram países soberanos, considerados entidades privilegiadas do direito internacional, os bancos, na prática,

não dispunham de recursos legais que permitissem, no caso de um colapso, a cobrança judicial das dívidas. Nós iremos ver no capítulo 3 que o risco do devedor soberano é normalmente o mais elevado de todos, pois depende exclusivamente da boa vontade e da capacidade de pagamento do devedor.

A falta de prudência dos banqueiros era ainda agravada pelo fato de que eles, mais do que nunca, estavam emprestando o que não tinham e o que não podiam. Como resultado da expansão descontrolada de empréstimos durante a década anterior, os grandes bancos americanos entrariam os anos oitenta com uma estrutura de empréstimos extremamente descapitalizada. Os dados da época mostram que, para cada 100 dólares de empréstimos, os maiores bancos americanos possuíam apenas 3 a 5 dólares de capital e reservas. Estruturas de empréstimos tão descapitalizadas como essas não encontram precedente na história bancária americana. Segundo Moffitt, mesmo durante a década de vinte e a de trinta, épocas de numerosas falências bancárias, a relação entre capital e empréstimos era duas ou três vezes maior do que no início dos anos oitenta⁴⁶. Contando com a falta de informação de acionistas e depositantes, os banqueiros do Euromercado incharam artificialmente os seus ativos com toda sorte de empréstimos imprudentes, formando algo como um gigantesco castelo de cartas de baralho⁴⁷. Quanto maiores as quantias emprestadas, maiores as comissões e os lucros; pouco importava a eles que a instabilidade e os riscos estivessem também aumentando dramaticamente.

Muitos anos atrás, Keynes já dizia que os banqueiros do mundo são propensos ao suicídio⁴⁸. Esses instintos suicidas parecem ser uma das explicações para o fato de tantos empréstimos

insensatos e desnecessários terem sido empurrados a países com um passado financeiro tão ruim. Todos viam que a máquina da dívida externa era muito perigosa, mas os lucros elevados seguiam atraindo os banqueiros, principalmente os americanos.

Os grandes bancos americanos foram se transformando nos grandes financiadores da dívida do Terceiro Mundo. Alguns desses bancos chegaram a emprestar mais de 100% de seu capital a países latino-americanos. Em 1977, 50% dos lucros dos 9 maiores bancos americanos saíam dos empréstimos ao Terceiro Mundo, apesar de esses empréstimos representarem apenas 8% de seus ativos⁴⁷. Os lucros eram tão elevados que os riscos podiam ser ignorados. Naqueles tempos de euforia, nenhum banqueiro americano parecia se lembrar que os países latinos costumavam entrar juntos em insolvência durante as crises internacionais.

As Desvantagens dos Euroempréstimos

Há ainda várias outras críticas que são feitas aos esquemas de empréstimos ao Terceiro Mundo. A primeira crítica diz respeito aos mecanismos corruptores. Há suspeitas de que nesses empréstimos, contabilizadas como taxas de "spread" ou comissões, possam estar incluídas propinas milionárias, destinadas a subornar as autoridades dos países subdesenvolvidos. Tais subornos, quando depositados na conta azul de um banco suíço, ou em um paraíso fiscal, constituem um delito impossível de ser descoberto. O Euromercado, com a deficiência de fiscalização e informação que o caracteriza, estimula a proliferação de práticas bancárias irregulares e da corrupção financeira. E, embora na maioria dos casos, as suspeitas de irregularidades não possam ser

comprovadas (em razão da tradição do sigilo bancário), as propinas parecem ser, em alguns casos, a única explicação para o fato de tantas autoridades do Terceiro Mundo terem assinado tantos contratos desvantajosos aos respectivos interesses nacionais⁹⁰.

Outra crítica diz respeito à controvertida legalidade das cláusulas de taxas de juros flutuantes. Alguns juristas sustentam que as cláusulas são leoninas e, portanto, ilegais. Elas dão a uma das partes - os credores - as condições de alterarem unilateralmente os termos do contrato. A denúncia da ilegalidade dessas cláusulas chegou a ser incorporada ao programa do maior partido brasileiro de oposição, na época do acordo com o FMI⁹¹.

Mas embora as objeções jurídicas estivessem fundamentadas nas leis de países devedores importantes, como o Brasil, elas não foram levadas muito a sério pelos poderosos magnatas das finanças. Eles já estavam acostumados a ignorar leis e regras que limitassem de alguma forma sua liberdade de ação. A velha ordem internacional havia sido destruída justamente para que eles erguessem uma ordem anárquica e livre, que se adequava à sua mentalidade especulativa. Cabia aos países subdesenvolvidos - os participantes menores do jogo - tratarem de adaptar-se à nova ordem.

1.3 - O ENLAÇAMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O Golpe Militar e A Reforma Financeira

Dentre os países subdesenvolvidos, o Brasil se comportou, perante o movimento expansivo do capital financeiro internacional, como um de seus mais importantes pólos de atração. No Brasil, o regime militar que tomou o poder em março de 1964 iria propiciar a ascensão política de um grupo de tecnocratas interessados em aprofundar os nossos laços financeiros com o exterior. E uma das primeiras realizações econômicas do novo regime seria uma ampla reforma do sistema financeiro brasileiro orientada no sentido de atrelá-lo aos mercados financeiros internacionais.

O governo militar tinha um projeto econômico internacionalista que, no momento em que foi concebido, parecia bastante coerente. A idéia da internacionalização financeira ligava-se ao projeto nacional do Brasil-Potência, baseado no "desenvolvimento acelerado com poupança externa". Segundo o pensamento tecnocrata da época, ao Brasil faltavam recursos financeiros suficientes para a exploração, em tempo rápido, de suas riquezas. A poupança estrangeira, que poderia ser captada nos mercados financeiros internacionais, serviria de complementação à deficiente poupança nacional²².

Através da Reforma Bancária e da chamada Lei do Mercado de Capitais, o sistema financeiro nacional passaria por profundas transformações visando a captação de "poupança externa"²³. A Instrução Nº 289, de 14 de janeiro de 1965, baixada pelo Banco Central, possibilitava, com beneplácitos, a contratação de

empréstimos externos em moedas entre empresas brasileiras e estrangeiras. A Resolução nº 63 do Banco Central facultava aos bancos comerciais e de investimento a captação de dólares no estrangeiro para repassá-los aos tomadores internos. As reformas permitiram às empresas e aos intermediários financeiros o recurso de se refinanciarem no exterior da mesma forma que antes se refinanciavam dentro do Brasil. Essa nova legislação, extremamente liberal quanto ao endividamento externo, iria eliminar a linha demarcatória entre o mercado financeiro interno e o internacional. A economia brasileira iria se abrir aos vícios e excessos do Euromercado.

A internacionalização tornou extremamente vantajoso aos intermediários financeiros contrair dívidas no exterior. Os mais beneficiados por esses novos esquemas financeiros foram as empresas multinacionais e as filiais de bancos estrangeiros, porquanto tinham fácil acesso ao refinanciamento externo. A internacionalização financeira dos países periféricos era a única resposta para os problemas de financiamento que as empresas multinacionais americanas estavam tendo que enfrentar nessa época. O governo americano, envolvido com a Guerra do Vietnã, criava grandes dificuldades à saída de dólares do país pelo setor privado. Foram instituídas nos Estados Unidos, por essa época, uma série de medidas destinadas a diminuir a saída de fundos para investimentos diretos das empresas americanas. A forma que as multinacionais encontraram para seguir financiando suas operações no exterior foi justamente o endividamento junto ao Euromercado.

E, de fato, a nova legislação financeira colocou as empresas estrangeiras em condições creditícias mais favoráveis do

que as empresas nacionais. As filiais das multinacionais podiam contrair empréstimos junto às matrizes pagando taxas de juros simbólicas. Durante o primeiro governo militar o privilégio de contrair esses empréstimos esteve praticamente restrito aos bancos e empresas estrangeiras³³. Em sua fase inicial, a dívida externa estava ligada por dentro e por fora ao capital estrangeiro. Só mais tarde a legislação seria adaptada de modo a permitir a inclusão das empresas privadas nacionais³⁴.

O Mito da Captação de Poupança Externa

O modelo econômico de crescimento com poupança externa chegou a despertar grande entusiasmo em sua fase inicial. A economia brasileira se tornou um foco de atração para os banqueiros internacionais, e os dólares afluíram em grande quantidade. O Brasil atravessou, no período 1968-73, uma fase de prosperidade econômica que ficou conhecida como o "Milagre Brasileiro". O modelo econômico parecia ser um completo sucesso.

Mas, mesmo nessa fase inicial favorável, os erros do modelo econômico começaram a vir à tona. O endividamento excessivo contraído na fase do "Milagre" foi recebido com muitas ressalvas pelo público especializado. Mesmo nos redutos do governo, alguns trabalhos técnicos foram publicados apontando as incoerências do endividamento externo. Entre essas críticas pioneiras, destacavam-se as monografias "Financiamento Externo e Crescimento Econômico" de José Eduardo Pereira e "A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos" de Doellinger, Faria e Cavalcanti, todos técnicos do IPEA³⁵. Esses trabalhos contrariavam o tom de entusiasmo vigente na época do "Milagre" e apontavam sérias

incoerências na estratégia brasileira de endividamento.

Observando que a idéia de que a poupança estrangeira seria condição indispensável ao crescimento acelerado já fora amplamente refutada em bases teóricas³⁰, a equipe de Doellinger realizou um estudo empírico para avaliar a contribuição da "poupança externa" ao crescimento econômico brasileiro na época do "Milagre Econômico"³¹. As evidências colhidas pelos técnicos do IPER indicavam que era muito frágil a tese de que o endividamento externo teria sido o fator de sustentação das altas taxas de crescimento. Até 1970, a contribuição da dívida externa ao crescimento econômico fora praticamente nula, apesar do aumento na dívida. No biênio seguinte do "Milagre", a contribuição externa aumentou, mas continuou modesta, representando menos de 10% da poupança total (7% em 1971 e 9% em 1972). A dívida externa que estava sendo contraída tinha muito pouca relação com o investimento e com o crescimento econômico³².

Mas se o projeto militar-tecnocrata foi criticado dentro do País, ele foi acolhido no "front" externo com uma atitude bem diferente. Os banqueiros do Euromercado colocaram-se na posição de avalistas do modelo de crescimento acelerado. O Brasil passou a ser considerado um devedor-modelo. Os dólares do Euromercado passaram a fluir em grande quantidade para a economia brasileira, a ponto de o governo instituir "pacotes econômicos" tentando (inutilmente) reduzir esses fluxos³³.

O endividamento externo contraído na fase do "Milagre" tinha pouca relação com o crescimento econômico. Ele estava servindo de lastro a transferências internas de fundos. Como a legislação era extremamente liberal, os agentes contraíam no exterior crescentes quantidades de dólares, que eram trocados por cruzeiros no Banco

Central. As enxurradas de dólares se traduziam em emissões excessivas de cruzeiros, que criavam pressões inflacionárias internas. Para neutralizar o efeito expansivo dos empréstimos externos, o Banco Central passou a "vender" títulos da dívida pública do governo para "comprar" de volta os cruzeiros emitidos em excesso. Esses confusos esquemas financeiros eram duplamente desestabilizadores, pois ligavam a dívida externa com a dívida interna.

O "Casamento" da Dívida Externa com a Dívida Interna

O casamento da dívida externa com a dívida interna era um dos aspectos mais perversos do endividamento em moedas. Ele produziu um ciclo vicioso que foi desorganizando aos poucos a política monetária do governo. Em sua fase inicial, o ciclo se dava em quatro etapas:

(i) As empresas ou bancos contratavam empréstimos em dólares no exterior;

(ii) Os dólares dos empréstimos ficavam retidos no Banco Central (aumentando a dívida externa), que os trocava por cruzeiros;

(iii) Com as trocas excessivas de dólares por cruzeiros, passava a existir excesso de cruzeiros, o que provocava inflação;

(iv) Para combater a inflação, o Banco Central "comprava" os cruzeiros que sobram vendendo títulos da dívida interna aos poupadores;

(v) A dívida interna cresce de braços dados com a dívida externa.

Doellinger havia observado que os mecanismos do endividamento envolviam, em realidade, problemas de disfunção do mercado financeiro nacional, bem mais do que a alegada absorção de poupanças externas. A dívida externa do período do "Milagre" relacionava-se com as improvisações da política financeira interna⁴². Criava-se uma dívida externa desnecessária, cujos efeitos expansivos eram neutralizados pela criação de uma dívida interna igualmente desnecessária. Essas improvisações vinham ao encontro dos interesses dos bancos estrangeiros e empresas multinacionais, que lucravam dentro e fora do País com a circulação desses fluxos de transferências de recursos⁴³.

Dentro desse esquema confuso, a dívida externa aumentava, sem que o País tivesse déficit comercial, ao mesmo tempo em que crescia a dívida interna, sem que o governo tivesse déficit fiscal. Em um país democrático, é quase certo que tais irregularidades provocassem o "impeachment" do governo. Pois em praticamente nenhum país desenvolvido, o Banco Central pode criar impunemente uma dívida pública na ausência de um déficit fiscal. Mas como o Brasil vivia uma ditadura, essas distorções foram mantidas e institucionalizadas.

O Papel do Banco Central

A ditadura de 1964 alçou o Banco Central a uma posição de grande poder. Nos termos da Lei Complementar nº 12, o Banco Central brasileiro se tornou um dos únicos do mundo que podia, através do Tesouro Nacional, emitir títulos da dívida pública sem prestar satisfações ao Legislativo⁴⁴. Com isso, o Banco Central se tornou um poder paralelo dentro do País. Ele poderia assumir

encargos em nome do Tesouro em condições de grande independência. E esse poder excessivo seria utilizado, entre outras coisas, para sancionar as transferências de fundos ligadas à dívida em moedas.

Uma alternativa a essas transferências de fundos seria o recurso direto ao financiamento interno sem o inconveniente do endividamento externo. Em vez de permitir ao sistema financeiro captar dólares lá fora para depois trocá-los por cruzeiros, o governo poderia simplesmente reformar e reorientar o sistema financeiro nacional para captar diretamente, no mercado interno, os cruzeiros que eram necessários para financiar os projetos econômicos prioritários. Mas os tecnocratas brasileiros escolheram o caminho mais difícil, atendendo talvez aos interesses ligados ao capital estrangeiro e ao setor financeiro. Os intermediários financeiros tinham grande interesse na manutenção das transferências de fundos. Graças à internacionalização financeira, eles podiam tomar dinheiro emprestado lá fora, no Euromercado, - pagando taxas de juros baixas - e repassá-lo aqui dentro, a uma empresa brasileira, cobrando juros elevados. Como os juros cobrados aqui dentro eram mantidos bem mais elevados que os juros cobrados lá fora, os banqueiros brasileiros dispunham, no diferencial entre os juros internos e externos, de uma via de enriquecimento rápido e fácil.

A lógica do endividamento em moedas era seguir rolando a dívida em vez de pagá-la. Como grande parte dos recursos captados não era aplicada em investimentos, não estava sendo gerada a receita futura de exportações necessária ao pagamento da dívida. Para que o sistema funcionasse, novos empréstimos deveriam ser captados periodicamente para pagar as dívidas que iam vencendo. A estratégia oficial era seguir rolando a dívida em vez de pagá-la.

Essa estratégia era falha porque a economia brasileira é extremamente vulnerável às crises cambiais. Crises cambiais são períodos de grande escassez de divisas estrangeiras, durante os quais o governo brasileiro é normalmente obrigado a tentar estimular as exportações desvalorizando a moeda nacional. Se o governo, por exemplo, desvaloriza o cruzeiro em relação ao dólar em 10%, o exportador de café, que vende em dólar, recebe um aumento de 10% no preço (em cruzeiros) do produto, e se sente estimulado a exportar mais. O problema do sistema de rolagem da dívida em moedas é que ele não foi imaginado para conviver harmonicamente com as crises cambiais. Quando os agentes econômicos se endividam em dólar, as desvalorizações cambiais passam a aumentar o valor em cruzeiros das dívidas, desestimulando a tomada de empréstimos externos. Em tais circunstâncias, era de se prever que, na iminência de uma crise cambial, o setor privado não desejasse mais tomar novos empréstimos para rolar a dívida externa.

Para assegurar a rolagem da dívida externa, ficou informalmente reservado ao Banco Central o papel de tomador de empréstimos em última instância. Se uma crise cambial desestimulasse a contratação de dívidas em dólar, o Banco Central teria que captar novos empréstimos externos para pagar os empréstimos velhos. Segundo Celso Furtado, isso representava uma grande novidade em termos do papel de banco central. Pois a função básica do Banco Central é a de emprestador em última instância, nunca devedor em última instância²⁰. Mas, nesse sistema financeiro concebido pela imaginação de nossos tecnocratas, o Banco Central, agente financeiro do Tesouro, ficaria com a obrigação futura de assumir, em nome do governo, as dívidas que fossem necessárias para rolar

as dívidas do setor privado. O setor público brasileiro - que já estava se endividando desnecessariamente no mercado interno - ainda ia ter que "banciar" os riscos da dívida externa.

A crise cambial não demoraria a acontecer. A partir do Primeiro Choque do Petróleo, em 1974, a balança comercial começou a apresentar grandes déficits. O governo brasileiro optou pela estratégia de utilizar o endividamento como recurso para superar os constrangimentos externos. A crise do petróleo foi encarada como um evento temporário, que não justificava qualquer alteração no modelo econômico. E, graças à dívida externa, o Brasil pôde financiar um déficit comercial de 11,4 bilhões de dólares no período 1974-78.

Mas esse quinquênio seria praticamente o único período em que a "poupança externa" cumpriria a função que para ela havia sido imaginada no modelo brasileiro. No período 1974-78, não há como negar que a dívida externa nos permitiu sustentar um ritmo elevado de crescimento econômico. Mas, mesmo nesse período excepcional, o aumento da dívida externa teve um forte componente improdutivo. O quinquênio 1974-78 marcaria o período de "teste" e de esgotamento do modelo de crescimento com poupança externa. Este breve intervalo em que o modelo econômico "funcionou" foi suficiente para que seus mecanismos arrebatassem. No ano seguinte, ocorreria um súbito aumento nas taxas de juros internacionais, acompanhado de uma retração no suprimento de dólares ao Brasil. A partir daí, os novos empréstimos externos não iriam dar para pagar nem os juros da dívida.

A LIBOR, a principal taxa de juros do Euromercado, que havia se situado no patamar médio de 9,9% no biênio 1977-78, sobe para 14,4% em 1979 e 16,8% em 1980. Isso não criaria muitos problemas

se os juros de nossa dívida estivessem fixados nos contratos. Mas como a dívida em moedas fora contratada à taxa de juros flutuantes, os aumentos dos juros elevaram automaticamente os custos de rolagem da dívida velha. A conta de juros do biênio 1979-1980 chega a 10,5 bilhões de dólares, excedendo em 1 bilhão as entradas de dólares⁶⁶. Os empréstimos em moedas, relacionados com a suposta "poupança externa", passaram a ser inferiores aos pagamentos de juros da dívida. O modelo de crescimento com endividamento atingira o seu ponto de esgotamento. Era chegada a hora de socializar as perdas do endividamento externo.

O Processo de Socialização das Perdas

Desde 1977, já se haviam tornado mais nítidos os riscos do endividamento externo. A dívida externa começava a crescer como uma bola de neve, e os agentes financeiros privados, temendo a chegada de uma crise cambial, perderam o interesse pelo endividamento externo. Os custos da dívida externa ameaçavam os lucros do setor privado, e a solução encontrada foi transferir gradualmente a dívida para o setor público. Os tecnocratas do Banco Central baixam, em 1977, a Resolução 432, que permitia às empresas privadas transferirem as dívidas em dólares para o governo via depósitos registrados em moedas estrangeiras no Banco Central⁶⁷. Os ministros da área econômica convocam as empresas estatais para a tarefa de captar empréstimos para rolar a dívida externa brasileira. E as autoridades brasileiras começam a criar projetos com o único objetivo de conseguir dólares.

Paulo Davidoff realizou um trabalho empírico sobre o processo de estatização da dívida externa brasileira. Levantando

informações sobre os tomadores de empréstimos externos em moeda, nos moldes da Lei nº 4131, durante os anos setenta, ele constatou que "a dívida externa brasileira nasce e ganha vulto sob a forma predominante de dívida privada, para logo transmutar-se em dívida essencialmente pública"²⁰. Enquanto em 1972 o setor privado respondia por 75,1% dos ingressos de empréstimos em moedas pela Lei 4131, esse percentual caíria para apenas 23,4% em 1979.²¹

A estatização da dívida externa no decorrer de uma crise cambial era a receita certa para arruinar a saúde financeira do setor público. Pois a partir do momento em que o governo adquire obrigações em moedas estrangeira, as contas públicas ficam "amarradas" à política cambial. Uma desvalorização cambial de, por exemplo, 30% aumenta em igual montante o valor em cruzeiros das dívidas dolarizadas, amplificando os custos financeiros do governo. A medida que o processo de endividamento do setor público evolui, as despesas financeiras ligadas ao pagamento das dívidas aceleram o crescimento do déficit público, que vai aos poucos escapando a qualquer controle.

Por trás desse fenômeno de estatização da dívida externa escondia-se o processo de socialização das perdas imposto à sociedade brasileira. A estatização da dívida empurrava o governo para as políticas de "austeridade", baseadas no corte de gastos fiscais e aumento de impostos. O governo tinha que tentar obter superávits em suas contas com os contribuintes para cobrir os déficits financeiros ligados ao endividamento externo. A estatização da dívida foi a maneira encontrada pelos tecnocratas brasileiros de transferir para a população os prejuízos que a crise cambial traria aos tomadores de empréstimos em moedas. O

modelo de crescimento com poupança externa, que tinha excluído de seus benefícios o grosso da população, dependia agora, para sua manutenção, de que as massas fossem convocadas para - através do governo - pagar com muita "austeridade" pelos erros do endividamento externo.

Com a chegada dos anos oitenta, todas as contradições do modelo econômico viriam à tona. Os fluxos de entrada de "poupança externa" iriam inverter-se por completo, exigindo que o Brasil se transformasse em exportador líquido de capital. O endividamento externo, que fora originalmente concebido como um instrumento de aceleração do crescimento econômico, iria, a partir daí, apresentar efeitos exatamente contrários aos imaginados. A dívida tinha agora que ser paga, e o pagamento da dívida ia exigir que a economia brasileira mergulhasse em uma das mais severas recessões de sua história²².

1.4 - ALGOZES E VÍTIMAS DA CRISE FINANCEIRA

O Choque Monetário

A política monetária americana passou por uma fase de grandes problemas após a queda do acordo de Bretton Woods. A década de setenta foi marcada por uma desordenada expansão da oferta de dólares no Euromercado. A moeda americana entrou em um processo de desvalorização que parecia não ter fim. Na virada da década, a inflação anual americana havia alcançado os dois dígitos, e a especulação contra o dólar atingiu o seu ponto máximo. A posição do dólar como moeda universal estava sob ameaça, e o Federal Reserve, o banco central americano, foi forçado a aplicar um tratamento de choque que restabelecesse a disciplina monetária.

"Choque monetário" é o nome que se dá a um conjunto de medidas econômicas que provocam contração brusca na oferta de moeda. O dinheiro ou a liquidez se torna escassa e a taxa de juros (que pode ser entendida como o preço do dinheiro) se eleva. Como o dinheiro é o combustível que move a especulação, os apertos monetários servem em certa medida para restabelecer a disciplina econômica. Esse tipo de política tem no entanto um custo social elevado. Pois, se por um lado, a elevação dos juros desestimula a especulação, por outro, ela inibe o investimento e o consumo de bens vendidos a crédito. Daí que o preço da disciplina monetária é quase sempre a recessão.

O objetivo original do choque monetário de 1980 era conter a especulação cambial contra o dólar. Esta tarefa era dificultada

pelo fato de o dólar ser uma moeda universal. Existiam dois mercados monetários onde o dólar era transacionado. Além do mercado monetário interno (a chamada base monetária americana), havia também o gigantesco mercado monetário externo (o Euromercado). O Euromercado funcionava na prática como uma segunda base monetária americana, quatro vezes maior do que a base monetária interna, e fora da jurisdição do banco central americano. Daí que, como o Federal Reserve estava impossibilitado de controlar a oferta monetária fora dos Estados Unidos, ele teve que atuar duplamente sobre o mercado financeiro americano. A pequena base monetária americana foi apertada com energia redobrada de modo a agir indiretamente sobre o Euromercado, enxugando-lhe o excesso de liquidez.

O parate econômico de 14 de março de 1980 produziu uma violenta contração na oferta monetária nos Estados Unidos. Os bancos americanos foram sumariamente proibidos de emprestar; produziu-se um bloqueio creditício generalizado. O aperto creditício se traduziu em uma grande escassez interna de dólares, e a taxa de juros subiu a níveis sem precedentes na história. A economia americana mergulhou em recessão, levando junto com ela o resto do mundo. Havia sido detonada uma das mais sérias crises financeiras do século²³.

O choque monetário causou grande devastação na economia americana, mas foi bem sucedido no resgate do dólar. A taxa de juros preferencial do mercado americano, a Prime, subiu acima de 20%, um nível que não era igualado em nenhum país desenvolvido. Como resultado dos altos juros que estavam sendo pagos nos Estados Unidos, os bilhões de dólares que haviam emigrado para o Euromercado voltaram a ser aplicados no País. E o dólar, tornado

subitamente escasso fora dos Estados Unidos, valorizou-se em relação a todas as moedas do mundo. Uma valorização efêmera, de caráter exclusivamente financeiro, cuja manutenção exigiria a perpetuação dos juros elevados.

Os Estados Unidos, que há muito tempo vinham comodamente espalhando dólares pelo mundo, viram-se, a partir de então, obrigados a tentar manter os fluxos financeiros especulativos dentro de sua economia e distantes do Euromercado. Nas circunstâncias atuais, era essa a única forma de manter sua moeda valorizada. A economia americana teria que funcionar novamente como um ímã, atraindo para si os dólares que sobravam no mundo inteiro.

A política de manter a taxa de juros em níveis tão elevados representou uma grande mudança nas práticas do Federal Reserve. Antes, os programas de política monetária americana se destinavam justamente ao controle das taxas de juros, cujos níveis vinham se mantendo razoavelmente baixos e estáveis ao longo do tempo. O controle das taxas de juros costumava ser um preceito moral; a prática da agiotagem era considerada crime. Mas o que iria acontecer, a partir de 1980, representaria uma grande mudança de valores morais. Do dia para a noite, o Federal Reserve aderiu à doutrina monetarista radical e permitiu que os bancos cobrassem as mesmas taxas de juros que há alguns anos levavam os agiotes à cadeia²⁴.

É claro que uma mudança dessa magnitude não poderia deixar de provocar um grande abalo. Os Estados Unidos atravessaram o ano eleitoral de 1980 sob tremenda recessão. A recessão inviabilizou a reeleição do Presidente Jimmy Carter, do partido Democrata. Em vez dele, subiu ao poder o republicano ultraconservador Ronald

Reagan. O novo presidente americano adotaria uma política econômica que agravaria ainda mais a crise financeira.

As Contradições da Política de Ronald Reagan

O governo Reagan adotou a política heterodoxa de aumentar os gastos fiscais (para financiar a nova corrida armamentista) e diminuir os impostos. Essa nova política perseguia duas metas contraditórias, que desestabilizaram a economia americana. As normas da boa administração pública prescrevem que os governos escolham uma coisa ou outra: se querem aumentar os gastos, devem criar novos impostos para financiá-los; se, ao contrário, desejam diminuir os impostos, os gastos públicos têm que ser reduzidos. Mas o Presidente Reagan tentou conciliar aumento de gastos e redução de receitas, provocando um gigantesco déficit fiscal que teve que ser financiado com aumento do endividamento público.

Essa estratégia heterodoxa não seria tão perversa se a política pró-endividamento fosse adotada em um contexto de crédito barato. Mas o caso era justamente o contrário. Os juros reais estavam elevadíssimos, e o sistema financeiro internacional já sofria uma grande pressão para rotular as dívidas do Terceiro Mundo. O déficit fiscal do Presidente Reagan teria, segundo Maria da Conceição Tavares, efeitos desestabilizadores mais severos do que os dois choques do petróleo²⁵. O financiamento da dívida americana elevou os juros reais a níveis absurdos, agravando os efeitos da crise financeira.

Em razão de os mercados financeiros serem interligados, os elevados juros americanos foram transferidos para o resto do mundo. E, no Euromercado, a rolagem das dívidas dos países

periféricos, contraídas a taxas de juros flutuantes, foi-se tornando inviável. As taxas de juros internacionais haviam triplicado desde a crise do petróleo, e a oferta de crédito já não era tão elástica quanta antes. Por fim, o México entrou em moratória em agosto de 1982, sendo detonada uma onda de pânico bancário que iria contaminar toda a América Latina. O sistema financeiro internacional sofreu uma contração súbita, empurrando à insolvência dezenas de países devedores. Ao final do segundo ano da década, 41 países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil, tinham sido forçados a ir ao FMI.

O Envolvimento dos Bancos Americanos

O pânico dos banqueiros internacionais era justificado. As crises financeiras costumavam ser perversas com os especuladores, e essa parecia não ser exceção. Os problemas de dívidas impagáveis de devedores soberanos são os mais difíceis de resolver. Como os países gozam de imunidade jurisdicional, a cobrança judicial ou penhora dos bens é, na prática, inviável²⁶. O que as normas bancárias prescrevem para esses casos é o cancelamento de parte do valor facial dos empréstimos (o termo técnico é "write off"). O banco é forçado a separar parte de suas reservas para cobrir o prejuízo com o mau empréstimo²⁷. Se a legislação bancária americana fosse aplicada, os banqueiros receberiam a punição por suas práticas expansivas e especulativas

E não só as leis bancárias, mas o próprio mercado estava apontando para a desvalorização das dívidas. Embora o valor contábil das dívidas seguisse aumentando nos balanços bancários

(em razão das cláusulas de juros flutuantes), a sua cotação de mercado começou a despencar. Em face do agravamento da crise de crédito tornara-se evidente aos banqueiros que os títulos da dívida que se empilhavam nos eurobancos estavam se transformando em papel sem valor. Os contratos da dívida da América Latina, em especial, começaram a ser negociados com grande desconto (ou deságio, em linguagem técnica) no mercado secundário. E à medida que a crise tornava as dívidas mais e mais impagáveis, muitos bancos começaram a dar os seus empréstimos latinos por perdidos e registrar o prejuízo nos livros contábeis.

Mas, desta vez, o "write-off" das dívidas iria representar prejuízos alarmantes. Na crise dos anos oitenta, os bancos já não eram meros intermediários, eles eram os próprios especuladores. Dada a natureza especulativa dos empréstimos, a desvalorização das dívidas significaria uma onda de falências bancárias. Os prejuízos iriam ameaçar a saúde do sistema bancário internacional, especialmente o grupo dos bancos americanos.

Os bancos americanos formavam em 1982 o grupo de credores mais envolvido na crise. A relação Empréstimos/Capital, que é também chamada "exposure", expressa o percentual do capital de um banco que foi emprestado a um devedor em particular. A "exposure" dos bancos americanos nos países da Europa Ocidental e países subdesenvolvidos importadores de petróleo chegava a 155% do capital para o conjunto dos bancos americanos e 235% para o grupo dos 9 maiores bancos americanos. O Brasil sozinho representava 46% do capital dos grandes bancos americanos e 29% para o conjunto do sistema bancário (Tabela 1.3).

Como alguns grandes bancos internacionais haviam emprestado

Tabela 1.3

"Exposure" dos Bancos Americanos nos Países Subdesenvolvidos
 Importadores de Petróleo e na Europa Oriental
 (Como % do Capital)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Valor*
Todos os bancos							
Europa Oriental	17	16	16	14	13	9	6.278
Import. Petróleo	115	114	120	132	148	146	103.18
Brasil	29	29	27	25	27	29	20.438
Total	132	130	140	146	163	155	109.459
Os 3 Maiores							
Europa Oriental	25	23	24	22	19	14	4.045
Import. Petróleo	163	167	182	199	221	221	64.149
Brasil	42	42	40	39	41	46	13.296
Total	42	42	40	39	41	46	13.296

* Em milhões de dólares

FONTE: Cline, William. "International Debt..." Washington: IIE, 1984., p. 22.

para o Terceiro Mundo mais do que a totalidade de seu capital, a inadimplência dos países subdesenvolvidos significaria talvez o fim do Euromercado. As "leis do mercado", assim como as próprias leis internacionais estavam todas contra os bancos. Qualquer solução "satisfatória" para a crise bancária teria que passar por uma mudança em todas as regras do jogo.

A Administração da Crise

A crise financeira de 1982 teria um desenlace bem diferente das crises financeiras do passado. Como os grandes bancos americanos estavam pesadamente envolvidos, o governo do Presidente Reagan iria intervir decisivamente em defesa dos banqueiros. O Presidente americano iria esquecer rapidamente a tradição americana de não interferir nos mercados financeiros e colocaria o enorme poderio do governo americano a serviço de um cartel financeiro internacional²⁶.

Antes da moratória mexicana o governo Reagan já havia ajudado os bancos americanos. Quando a Polônia entrou em moratória em 1981, Reagan havia autorizado o Ministério da Agricultura a reembolsar os bancos pelos juros vencidos da dívida polonesa, de modo a manter a ficção contábil de que os empréstimos poloneses estavam sendo honrados. Em 1982, 344 milhões de dólares foram pagos aos bancos pelo Governo Reagan à conta dos juros que a Polónia se recusou a pagar. No biênio seguinte, os pagamentos chegaram a 495 milhões de dólares²⁷. Estava estabelecido o insólito precedente de que o contribuinte americano deveria pagar pela irresponsabilidade dos banqueiros americanos até mesmo fora do País²⁸.

O mais irônico nessas intervenções era o reconhecimento das incoerências da ideologia dos banqueiros. Os eurobanqueiros, que eram os mais exaltados críticos da interferência governamental no mercado, ficaram obrigados a esquecer sua ideologia e suplicar a intervenção pública. Uma intervenção governamental que, nesse caso, a quase totalidade da opinião pública repudiava, de vez que beneficiava especuladores e banqueiros imprudentes. A oposição política contra a atitude paternalista de Reagan chegaria a unir democratas e republicanos no Congresso americano. O Presidente Reagan - que, em nome da austeridade pública, havia vetado programas de assistência social a pessoas carentes - mostrava-se agora disposto a gastar bilhões de dólares para defender os lucros de banqueiros tidos como irresponsáveis na própria Wall Street. Reagan justificaria as dispendiosas operações de resgate dos bancos americanos como obras humanitárias. Segundo ele, o governo americano havia interferido para "ajudar países amigos em dificuldades". Assim, quando os bancos foram resgatados da crise da dívida mexicana, os Estados Unidos, segundo a versão oficial, estariam ajudando um governo amigo a superar problemas financeiros. Poucas pessoas perceberam que, no caso anterior da dívida polonesa, Reagan havia "ajudado" o "amigo" comunista Jarulzesky, um ditador que, nessa mesma época, vinha sofrendo severas retaliações do governo americano pelos abusos praticados contra o sindicato Solidariedade.

A interferência americana iria se aprofundar muito após a moratória mexicana de 1982. Como o envolvimento dos banqueiros americanos era muito extenso, o governo americano usaria seu prestígio junto ao FMI para organizar um sofisticado pacote de resgate financeiro que colocaria a economia mexicana sob a tutela

do FMI e do Comitê de Renegociação, um cartel financeiro liderado pelos grandes bancos americanos.

A administração da crise financeira baseou-se na substituição do mercado de crédito competitivo por um oligopólio financeiro. A renegociação das dívidas passou a ser centralizada em um cartel autodenominado "Comitê de Renegociação das Dívidas", que atuaria, junto ao FMI, como coordenador dos interesses da comunidade bancária. Na nova conjuntura internacional, o Fundo Monetário Internacional ficou encarregado de pressionar os países endividados a adotarem "programas de ajustamento" recessivos, que viabilizassem o pagamento das dívidas externas. Enquanto os bancos passaram a tomar conjuntamente todas as decisões relativas aos empréstimos, dentro do "Comitê", os países subdesenvolvidos foram mantidos desunidos, para que fossem submetidos a um tratamento caso a caso de suas dívidas.

Após a moratória mexicana, o mercado financeiro internacional deixou na prática de existir para os países subdesenvolvidos. A crise de 1982 iria trazer à tona todas as contradições da desordem financeira internacional. A onda de pânico bancário da moratória mexicana desencadearia um processo de contaminação regional que destruiria o sistema de empréstimos sindicalizados à América Latina. A crise iria desnudar as fraquezas congênicas do processo de financiamento dos eurobancos. Os banqueiros, que pareciam cegos aos elevados riscos dos empréstimos sindicalizados ao Terceiro Mundo, entraram em um processo irreversível de contração. Os laços financeiros que uniam o mundo iriam sofrer grande tensão, e a corrente iria se romper em seu elo mais fraco - os países subdesenvolvidos. Eles haviam se tornado um corpo estranho ao sistema financeiro

internacional, e teriam que ser expulsos.

Os países latinos formavam o grupo mais importante de devedores insolventes. A intervenção americana iria exigir que eles mudassem radicalmente a sua função no sistema financeiro internacional. Como os bancos internacionais não tinham mais interesse em rolar ou em desvalorizar a dívida do Terceiro Mundo, os devedores tiveram que reorientar suas economias para o pagamento dos juros da dívida. A partir de 1983, os países latinos teriam que renunciar à "poupança externa" e efetuar remessas líquidas de dólares para o exterior. E, como as dívidas haviam se tornado gigantescas a ponto de as remessas líquidas não cobrirem nem a conta dos juros, o cartel instituiu mecanismos novos que permitiam aos bancos se auto-emprestarem os dólares necessários à rolagem das dívidas velhas. Essas manobras contábeis - que serão estudadas em profundidade no capítulo 2 - visavam manter a aparência de que as dívidas estavam sendo pagas em dia pelos devedores. A normalidade aparente permitia aos bancos seguir adiando para o futuro o "write-off" das dívidas. Contando com a colaboração das autoridades de seu país, os bancos americanos não só destruíram o mercado como também passaram a burlar a própria legislação financeira americana²¹.

Como resultado desses arranjos, os fluxos financeiros líquidos ao Terceiro Mundo seriam unilateralmente suspensos pelos banqueiros privados, sendo mantidos tão-somente os esquemas de cobrança das dívidas velhas. Em virtude das manobras monopolistas do "Comitê", a desvalorização das dívidas foi evitada. O valor contábil das dívidas divorciou-se por completo de seu valor de mercado. E essa seria uma crise financeira, única talvez na história, em que os maus empréstimos seguiram sendo valorizados,

ficticiamente, de ano para ano.

Os Efeitos Moralizadores das Crises Tradicionais

As crises financeiras tradicionais, malgrado os danos que produziam - desemprego, falências, problemas sociais - , traziam à economia o benefício da disciplina monetária. Durante as crises financeiras tradicionais ocorria o ajustamento do setor financeiro ao setor produtivo. O súbito aumento das taxas de juros produzia grande desvalorização dos títulos e empréstimos velhos, além de uma retração nos empréstimos novos. O problema da hipertrofia dos ativos financeiros, que resultava das marés especulativas, era corrigido, durante as crises, pelas falências bancárias e pelo encolhimento da massa de ativos financeiros.

Nos velhos tempos, os bancos que haviam feito empréstimos imprudentes nas fases de euforia do mercado eram prejudicados pela falência dos clientes duvidosos. O caráter benéfico de algumas crises financeiras estava na repressão às práticas expansionistas e especulativas. Como as crises de crédito afetavam de forma diferenciada os bons e os maus aplicadores, elas "purificavam" em certa medida o mercado financeiro de seus vícios. Se as crises financeiras tradicionais deixassem de existir, os bancos não teriam muitos incentivos para agir com prudência nos empréstimos, e as marés especulativas dificilmente teriam fim.

No caso dos empréstimos ao Terceiro Mundo, o que ocorria nas crises era uma redução no seu valor contábil e nas remessas de juros. Os principais credores da época - governos estrangeiros ou investidores privados em "bonds" - não levantavam muitos

obstáculos à desvalorização das dívidas. No caso das dívidas junto aos governos, a renegociação era naturalmente politizada. Os credores governamentais concordavam em assumir prejuízos financeiros em troca de alguma concessão em outra área. Quanto aos investidores estrangeiros em "bonds", os prejuízos com a insolvência dos países subdesenvolvidos não eram eventos raros no mercado. Nessas ocasiões, os próprios bancos de investimento se encarregavam de desvalorizar os títulos em "bonds" ⁴². A diminuição das dívidas era facilitada pelo fato de a propriedade dos títulos estrangeiros não estar ligada ao capital dos bancos, e sim distribuída entre milhares de pequenos aplicadores. Os bancos de investimentos eram apenas intermediários da transação, e não se opunham à concessão de descontos aos devedores.

Na última grande crise financeira, em 1930, o governo americano havia se mantido distante do mercado. A desvalorização das dívidas latinas foi livremente negociada no mercado. A maré especulativa que antecedeu a crise fora caracterizada por práticas bancárias altamente irregulares, e os prejuízos dos banqueiros e aplicadores durante a crise foram considerados uma punição justa pelos abusos especulativos. Max Winkler, um dos especialistas que tinham antevisto o desastre financeiro de 1930, apontou os banqueiros como os grandes responsáveis pela crise.

"Os banqueiros americanos estavam tentando meramente transferir para o resto do mundo o sistema de venda a crédito que tinha florescido nos Estados Unidos. Banqueiros e industriais americanos fizeram as massas comprarem, independentemente de precisarem ou não, o que lhes era vendido, independentemente de elas serem ou não capazes de

pagar."es

O Senado dos Estados Unidos conduziu em 1932 um inquérito sobre as atividades dos banqueiros americanos no exterior. As informações colhidas durante a investigação permitiram aos congressistas conhecer a extensão das irregularidades cometidas. As conclusões do inquérito foram especialmente duras com os banqueiros americanos²⁴. O Senador Hiram Johnson, do Partido Republicano, expressou em duras palavras seu repúdio às atividades dos banqueiros internacionais na América Latina:

"(Os banqueiros internacionais) estavam perfeitamente dispostos a, através de seus empréstimos, manter ditadores no poder e tomar parte na supressão de cada direito natural dos cidadãos das repúblicas sul-americanas. De fato, eles contribuíram em espécie, em alguns casos, para a supressão da própria liberdade... Empréstimos foram feitos aos países latino-americanos às vezes para manter no poder ditadores que riam e desdenhavam de cada princípio de liberdade e cada direito acalentado pelos povos. Eles (os empréstimos) foram feitos algumas vezes para segurar mão a mão com concessões através das quais lucros principescos iriam ser auferidos."es

Como o FMI não existia nessa época, o ajustamento econômico da América Latina à crise foi realizado pelos próprios países, que tiveram enorme êxito nas políticas econômicas. A América Latina saíria da depressão dos anos trinta antes dos países desenvolvidos. A não-interferência americana permitiu o livre

funcionamento do mercado para corrigir os desequilíbrios que haviam sido causados pelas especulações financeiras. E, depois da crise, os fluxos de capital aos países latinos seriam aos poucos normalizados.

As Distorções da Crise dos Anos Oitenta

A crise financeira dos anos oitenta não apresentaria nenhum dos efeitos benéficos das crises tradicionais. Em virtude das distorções do sistema financeiro internacional, a crise sacrificaria o setor produtivo sem sanear os vícios do sistema financeiro.

A taxa de juros flutuantes seria uma das improvisações financeiras que se revelaria profundamente desestabilizadora. Os juros flutuantes criaram, durante a crise, um descompasso entre a oferta e a demanda por crédito. O choque monetário de 1980 efetuou o prodígio de ampliar a demanda e contrair a oferta de dólares, desorganizando ainda mais as finanças internacionais. O disparo dos juros desembestou o crescimento do estoque de dívidas velhas, invertendo por completo o processo clássico de ajustamento. Daí que, no novo sistema de taxas flutuantes, a austeridade monetária passou a desequilibrar o sistema financeiro, ao invés de corrigi-lo.

Ao contrário das crises anteriores, o setor financeiro não se ajustou ao setor real. Pelo contrário, a massa de ativos financeiros se descolou da base produtiva. O comércio internacional se contraiu (em virtude da recessão) enquanto os papéis de dívidas cresciam às pilhas. Os países subdesenvolvidos, que dependiam das exportações para pagar as dívidas, passaram a

sofrer simultaneamente diminuição das receitas e aumento das obrigações em dólares.

A rolagem das dívidas seria dificultada também pelo problema da sindicalização. Em razão da contração bancária, os bancos pequenos passaram a se recusar a participar dos pacotes de empréstimos aos devedores do Terceiro Mundo. A organização dos empréstimos sindicalizados, que visava manter os países devedores à tona, se tornou uma atividade lenta e desgastante.

As taxas flutuantes, os empréstimos sindicalizados e todos os outros mecanismos que haviam sido improvisados para formar a máquina da dívida externa deixaram de funcionar após a crise de 1982. Os dias dos euroempréstimos haviam terminado. Havia chegado a hora dos países latinos mudarem o seu modelo econômico internacionalista. Como o ambiente externo havia se tornado desfavorável, a alternativa racional era voltar a economia para o mercado interno. Dada a arrogância e a intransigência dos banqueiros americanos, a defesa dos interesses nacionais passaria necessariamente por um confronto com os credores.

A Insolvência sem Moratória

É possível que o desenlace da crise tivesse sido outro se os países latinos, os principais devedores, tivessem organizado uma frente de oposição contra as manobras do Comitê de Bancos Credores. Mas as ditaduras militares que ocupavam o cenário político regional constituíam um ambiente político bastante inadequado à adoção de políticas nacionalistas. Os grupos que ocupavam o poder optaram surpreendentemente por uma política de cooperação com os credores. Os ditadores se mostraram dispostos a

sacrificar o bem-estar dos cidadãos em favor dos banqueiros internacionais, e não só aceitaram mas até colaboraram com as manobras do cartel de bancos credores**.

A atitude cúmplice das ditaduras latino-americanas se tornou especialmente nítida no caso da renegociação de nossa dívida externa. O regime militar brasileiro, que havia se instalado no poder em nome da defesa dos altos interesses nacionais, daria ao mundo todo um exemplo patético de covardia e impatriotismo. Durante a renegociação da dívida externa, o Brasil se rebaixaria a ponto de despojar-se de qualquer resquício de dignidade. Nas cláusulas contratuais do acordo denominado Projeto 2, celebrado com o FMI, o Brasil abriu mão do direito a foro privilegiado, renunciou à soberania nacional, concordou com a penhora das reservas do Banco Central e consentiu que, em caso de litígio, fosse citado pelo correio, no exterior, desprezando toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*».

A estratégia de seguir pagando a dívida externa em condições cada vez mais desvantajosas passou antes por um processo de estatização da dívida externa. Os agentes que haviam se enriquecido às custas do endividamento externo transferiram para o povo, através do governo, os custos do endividamento imprudente. A estatização da dívida permitiu que as perdas do endividamento externo fossem socializadas.

O projeto econômico do Brasil-Potência, no passado tão elogiado por tecnocratas e banqueiros, tornou-se subitamente incômodo. O desenvolvimento econômico teria que dar lugar à "austeridade", um eufemismo tecnocrata que passou a ser empregado de forma generalizada para substituir tanto a palavra "recessão" quanto a palavra "confisco salarial". Embora o modelo econômico

do crescimento acelerado tivesse fracassado unicamente em razão da inadequação de sua forma de financiamento - a poupança externa -, os "ajustes" econômicos que passariam a ser feitos sacrificavam o crescimento sem reformar o sistema financeiro.

De fato, os programas do FMI eram dirigidos contra a estatização; o sistema financeiro brasileiro sairia incólume dos "ajustamentos". Os programas de "ajustamento" do Fundo, que serão estudados em maior detalhe no próximo capítulo, baseavam-se em políticas antiestatizantes e recessivas que orientavam a economia para o pagamento da dívida externa. Os países endividados eram coagidos a diminuir a área de atuação do Estado em favor do capital privado internacional.

No fim, os prejuízos da crise financeira foram todos repassados às classes médias e às massas despossuídas dos países subdesenvolvidos. Os bancos internacionais - os responsáveis maiores pela crise financeira internacional - não tiveram que fazer nenhum sacrifício. Eles não tiveram que assumir nenhuma perda pelos maus empréstimos. Pelo contrário, eles aproveitaram a situação para duplicar ou, em alguns casos, quadruplicar suas taxas de "spread". E o Terceiro Mundo assistiu um espetáculo inimaginável quando banqueiros de reputação duvidosa, cujos bancos deveriam estar arruinados, assumiram, através do FMI, a posição de tutores dos países endividados. Eles, que poderiam estar em desgraça, respondendo a processos judiciais pelos empréstimos irregulares²², foram ditar a países soberanos, através do FMI, programas de "ajustamento" econômico.

O sistema financeiro internacional adquiriu características parasitárias em relação à América Latina. Em vez de financiar o desenvolvimento econômico, mergulhou a Região em uma das piores

recessões de sua história. Os primeiros anos da década de 80 encontrariam toda a América Latina em retrocesso econômico. O produto por habitante caiu 10% entre 1980 e 1983. Nos grandes centros urbanos, as taxas médias de desemprego chegaram a 15% e a de subemprego a 20%. A exaustão da dívida externa, a exemplo do que ocorreu com a Alemanha no período de entre-guerras, elevou drasticamente as taxas de inflação. Segundo a CEPAL, a taxa de inflação média, partindo de 61% em 1981, chegaria a 130% em 1982.

A operação de resgate do sistema financeiro internacional chefiada pelo FMI não se destinou a estabilizar o mercado nem a corrigir as suas distorções. Nem ao menos se pode atribuir à solução FMI-Reagan o compromisso de impor a países soberanos o cumprimento das regras do mercado. O que aconteceu foi uma intervenção de caráter político, só que de cabeça para baixo, pois houve inversão de valores. O Governo normalmente interfere no mercado para reprimir as práticas monopolistas, não para apoiá-las. Nós iremos ver no capítulo 2 que a intervenção patrocinada por Reagan violentou tanto as leis bancárias quanto os princípios de mercado para defender o interesse privado de banqueiros imprudentes em detrimento do interesse público de países pobres.

Essa intervenção americana representou um grande retrocesso político e moral para toda a humanidade. Nos anos do pós-Guerra, as interferências do governo na economia se destinavam normalmente a corrigir os abusos do poder econômico, e não a legitimá-los. O interesse público costumava prevalecer sobre o interesse privado. Os litígios financeiros envolvendo devedores e credores eram resolvidos de maneira democrática, mediante a divisão das

perdas. E a doutrina da soberania de estados estrangeiros era um dos fundamentos do direito internacional, inclusive do direito americano e inglês.

Mas a década de 80 marcaria o retorno da política americana a práticas de intimidação que se julgavam sepultadas nos negros anos do Imperialismo. As maiores vítimas do retrocesso foram os países da América Latina. Aprisionados nas teias de uma dívida externa que os próprios bancos haviam tornado incobrável, os países latinos viram-se forçados a abrir mão das únicas coisas com que podiam contar em sua pobreza crônica. Eles tinham agora que encarar o mundo com os ombros baixos, despidos ao mesmo tempo de sua dignidade de nação soberana e de seus frágeis sonhos de prosperidade econômica.

1.5 - SIGNIFICADO HISTÓRICO DA MORATÓRIA

O objetivo deste retrospecto foi o de estabelecer o contexto histórico em que será discutida, nesta tese, a proposta da moratória brasileira. Em circunstâncias normais, o não-pagamento de uma dívida é uma atitude moralmente condenável, que provoca danos à reputação do devedor. Se a dívida externa fosse legítima e estivesse sendo cobrada de maneira regular, teríamos que concordar com o ponto de vista de políticos conservadores que levantam obstáculos éticos ao seu não-pagamento. Neste capítulo, convocamos o testemunho da História para contrapor os fatos às noções errôneas que são normalmente divulgadas sobre a moratória brasileira. Procuramos mostrar que ela não possui as conotações espúrias normalmente atribuídas à palavra "calote". Tampouco se lhe pode imputar a acusação de que represente uma espécie de repúdio a compromissos ou deveres da Nação.

O retrospecto histórico serviu também para realçar as absurdas contradições da atual ordem monetária internacional. No passado, a tarefa de emissão de dinheiro representava a mais alta autoridade⁹⁰. O controle da moeda ou da liquidez permitia o controle da riqueza nacional. A cunhagem da moeda era um privilégio cuidadosamente resguardado por reis e presidentes, que tinham a obrigação de administrá-lo em termos relativamente rígidos, observando compromissos políticos e obrigações econômicas inerentes ao Estado. Nos anos setenta, o mundo iria presenciar um absurdo aumento e descontrole desse privilégio, que iria assumir características inéditas na história. Na Nova Ordem, a tarefa de criação da liquidez universal seria usurpada por um

conjunto de agentes desprovidos de qualquer legitimidade política, que passariam a usar o privilégio de forma anti-social, lesando o interesse público de governos democraticamente eleitos.

Partindo do acordo de Bretton Woods, nós vimos como, no período do pós-Guerra, a tarefa de cunhagem da moeda universal foi assumida por uma nação poderosa, que era a grande credora do mundo. Essa nação internacionalizou sua moeda como um vale-ouro, que tinha lastro nas toneladas de ouro do Fort Knox. Quando, naquela época, uma empresa americana gastava, por exemplo, 35 dólares para comprar café brasileiro, a mercadoria nacional estava sendo trocada por 1 onça (28 gramas) de ouro americano. Mais tarde, após cumprir os objetivos de financiar a expansão americana, o dólar perderia aos poucos toda a legitimidade do passado. Os Estados Unidos, após espalharem os vales-ouro pelo mundo todo, subtraindo aos bens de estrangeiros, resolveram dar um monumental calote nos possuidores do vale. A partir de 1971, o dólar virou um pedaço de papel, sem nenhuma ligação com o ouro, cujo valor internacional caiu vertiginosamente. Surgiria então uma extravagante geração de banqueiros internacionais, infensos ao controle público, que, fazendo uso de práticas contábeis altamente especulativas, multiplicariam dezenas de vezes a oferta dos dólares-papéis, sacando contra a riqueza do mundo. Os novos mandarins das finanças se envolveriam por fim em negócios imprudentes com ditadores do Terceiro Mundo, resultando daí a criação de uma gigantesca dívida impagável, que os bancos se recusam hoje a desvalorizar ou a refinanciar. E é essa dívida irregular, desprovida de qualquer lastro, destigada por último do próprio mercado, que vem sendo cobrada às massas empobrecidas da América Latina com uma pressa e uma arrogância sem precedentes na

história.

Os países latinos, que nos anos 70 se beneficiaram com transferências de poupanças fictícias a partir de empréstimos irregulares de uma moeda sem lastro, estão hoje obrigados a pagar a conta com bens reais. A América Latina, um continente pobre, está transferindo para fora alimentos, máquinas, petróleo, e aço para corrigir o desequilíbrio de rubricas contábeis que foram fruto da irresponsabilidade de banqueiros internacionais. A antiga potência financeira credora do mundo, que hoje é a maior devedora do mundo, não teve escrúpulos de atropelar mais uma vez as regras do jogo e apoiar a cartelização do mercado financeiro. O FMI teve o seu papel internacional alterado para que fosse oficializado um sistema draconiano de cobrança das dívidas internacionais. Nesse novo sistema, a rolagem das dívidas vem sendo condicionada à assinatura de contratos contendo cláusulas de renúncia à soberania nacional e acordos que resultam na tutela da economia nacional pelo grande capital financeiro. Os eurobanqueiros se arrogam hoje o direito de exigir dos países subdesenvolvidos o cumprimento de regras de austeridade monetária que, no passado recente, os seus bancos repeliam e violavam de maneira rotineira²¹.

A história financeira moderna não dá conta da existência de dívidas externas como a brasileira que, havendo sido contraídas de maneira tão irregular, tenham sido cobradas de forma tão arrogante, com efeitos tão danosos para a economia nacional.

A moratória que é discutida nesta tese é colocada como um ato de resistência contra a intervenção dos bancos americanos no sistema financeiro internacional. Ela não está se apoiando no repúdio a nossas obrigações, e sim na defesa de nossos direitos.

A moratória que propomos é uma atitude de oposição a uma intervenção política, prejudicial a nossos interesses, que se baseou na burla das leis bancárias e na cartelização do mercado financeiro internacional. A moratória que defendemos seria um primeiro passo na luta pela redefinição do papel do Brasil nesta nova, extravagante ordem monetária internacional, que se tornou tão inadequada e tão hostil aos interesses do Terceiro Mundo.

NOTAS DO CAPÍTULO 1

1. "Debt Shock". Garden City, New York: Doubleday & Company, 1984., p. 227.
2. A moratória, entendida como o tema genérico desta tese, não será objeto de uma definição restritiva. Mesmo porque, no dia a dia político e acadêmico, ela é muitas vezes empregada com diferentes significados e conotações. A palavra "moratória", nesse trabalho, vai significar apenas "suspensão de pagamentos", não importando a retórica do devedor ao declará-la. Não achamos por bem distingui-la, por exemplo, do repúdio, porquanto quase toda moratória implica em algum tipo de repúdio, temporário ou permanente, de parte das obrigações financeiras do devedor. Mesmo quando um governo deseja não apenas suspender, mas também repudiar grande parte de suas dívidas, uma prática freqüentemente adotada é suspender o pagamento da dívida, deixar os títulos dos credores se desvalorizarem, e, mais tarde, resgatar esses títulos com grande desconto. Foi assim que agiu, por exemplo, a União Soviética revolucionária quando repudiou parte da dívida czarista. Como regra geral, o credor nunca sai ganhando; ele quase sempre perde alguma coisa após a moratória.
3. As autoridades brasileiras da época justificavam o influxo de dólares como um indicador de credibilidade. Mas não era bem assim. O processo de endividamento brasileiro se deu de forma cíclica, observando o padrão de comportamento dos bancos internacionais. Segundo Charles Kindleberger, esses bancos raramente adaptam a oferta de dólares às necessidades do devedor: eles apresentam um padrão de comportamento extremamente irregular, propenso a ciclos maníacos de euforia e depressão. Nas fases favoráveis dos ciclos econômicos, os banqueiros inundam os devedores de dólares; durante as crises, a oferta se contrai de forma brusca e perigosa. Ver: "Manias, Panics and Crashes". New York: Basic Books, 1978.
4. Ver: Cruz, Paulo Davidoff. "Dívida Externa e Política Econômica". São Paulo: Brasiliense, 1984., pp. 33-36.
5. Ver a seção 2.2 do capítulo 2.
6. Ver: Montoro Filho, André F. "Moeda e Sistema Financeiro no Brasil". Rio: IPEA, 1982., p. 93.
7. Ver: Banco Central do Brasil. Relatório 1985., p. 87.
8. A nossa proposta de moratória é apresentada na seção 3.4 do capítulo 3.
9. Ver: seção 3.3 do capítulo 3.
10. Na verdade, a dívida em moedas foi gerada principalmente no setor privado. No início, os principais tomadores foram as empresas multinacionais. Nós iremos ver na seção 1.3 que, só a

partir do momento em que os tomadores do setor privado se retraíram, o endividamento do setor público se expandiu para permitir a rolagem da dívida externa.

11. Ver: Banco Central do Brasil. Boletim Mensal, agosto de 1986, p. 439.

12. Ver: Banco Central do Brasil. "Internal and External Adjustment", outubro de 1983, p. 68.

13. "An unprecedented number of countries have undertaken stabilization programs under the auspices of the IMF. By early 1982, 39 countries had agreed to take the IMF medicine. By the end of that year, so did Mexico, Brazil and Argentina." Moffit, Michael. "The World's Money". New York: Simon and Schuster, 1983., pp. 126-127.

14. Só ficaram de fora alguns países exportadores de petróleo, que tinham excedente de capital, e o grupo dos países extremamente pobres, que não atraíram o interesse dos banqueiros internacionais.

15. Ver: Marris, Stephen. "Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk". Washington: Institute for International Economics, 1985.

16. O déficit orçamentário de 1982, que chegou a 110,7 bilhões de dólares, seria quase duplicado em 1983, atingindo 210 bilhões. Delamaide, op. cit., p. 164.

17. Idem, p. 17.

18. Idem, capítulo 8.

19. Falar em "desordem financeira internacional" não é exagero nem força de expressão. Fred Block é um dos autores que caracteriza a atual ordem monetário-financeira como uma desordem. Ver: "Los Origenes del Desorden Economico Internacional (1977)". Trad. Espanhola: Eduardo Suárez. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

20. Ver: Dan, Kenneth W. "The Rules of the Game". Chicago: University of Chicago Press, 1982., pp. 175-176 e Block, op. cit., cap. III.

21. Para uma descrição do declínio do padrão ouro no século XIX, ver: Block, op. cit., cap. II.

22. Idem, p. 38.

23. Ver: Depoimento de Luciano Coutinho à CPI da Dívida Externa.

24. Essa tese sobre a ligação entre a ajuda à Europa e o projeto americano de integrar os países europeus ao capitalismo liberal constitui o tema principal da obra "Los Origenes del Desorden Económico Internacional" de Fred Block. Ver: Block, op. cit., especialmente a Introdução.

25. Rolfe, Sidney e James Burtle (1973). "O Sistema Monetário Mundial". Trad. Fernando Castro Ferro. Rio: Zahar, 1981., pp. 96-97.
26. Rolfe e Burtle caracterizaram o período 1949-1958 como a fase do "desequilíbrio benéfico". Idem, cap. 6.
27. Ver: Block, op. cit., cap. VII.
28. Idem, ibidem.
29. Ver: Moffitt, op. cit., cap. 2.
30. "From its modest origins, the Euromarket has rapidly become the headquarters of the global financial system. Today it is a pool of \$2 trillion stateless money... The size of U.S. basic money supply at the end of 1981, which included cash and checking accounts, was \$442 billion, or less than a quarter of the size of the Euromarket." Idem, pp. 65-66.
31. A equação do multiplicador é a seguinte:
Multiplicador Bancário = $1 / \text{Percentual de Reservas}$.
32. Teixeira, Natermes Guimarães. "O Sistema Financeiro Brasileiro e suas Transformações Frente à Crise Atual". Tese de Doutorado, UNICAMP, 1985. Texto datilografado., p. 12.
33. Ver: Delamaide, op. cit., pp. 56-57.
34. Para uma descrição da especulação cambial, ver: Aliber, Robert Z. "The International Money Game". 2ª Edição. New York: Basic Books, 1976. Consultar também: Moffitt, op. cit., especialmente capítulo 6.
35. Rolfe e Burtle, op. cit., p.123.
36. Moffitt, op. cit., p. 178.
37. Idem, p. 163.
38. "These profits were earned at the expense of central banks... And since these institutions are owned by their governments, the taxpayers pay the bill." Aliber, op. cit., p. 48.
39. "Before the 1970's, notwithstanding a few assaults on the British pound, currency trading was relatively insignificant." Moffitt, op. cit., p. 136.
40. Wachtel, Howard. "The Money Mandarins". New York: Pantheon Books, 1986., p. 207.
41. Esta é a versão de Michael Moffitt para a crise da dívida externa do Terceiro Mundo. Ver: Moffit, op. cit., cap. 5.
42. "Manias, Panics and Crashes", op. cit.
43. "Os banqueiros internacionais empurraram dinheiro goela

abaixo de todos os países do Terceiro Mundo e de vários da órbita socialista." Tavares, Maria da Conceição e J. Carlos Assis. "O Grande Salto para o Caos". Rio: Zahar, 1985., p. 90. Ver também: Darity Jr., William. "Did Commercial Banks Push Loans on the LDC?" in Claudon, Michael (ed): "World Debt Crisis". Cambridge, Massachusetts: Ballinger, 1986., pp. 199-225.

44. Moffitt, op. cit., pp. 69-70.

45. Idem, pp. 55-65.

46. Idem, op. cit., p. 224.

47. Esta opinião é partilhada até por economistas ultraconservadores: "Acreditava-se popularmente que os eurodólares representavam a soma cumulativa dos déficits americanos passados. Todavia, mais recentemente, a opinião generalizada tem sido a de que uma boa parte dessa oferta de moeda parece ser o resultado não de déficits, mas da "caneta do contador", para usar a frase de Milton Friedman." Rolfe e Burtie, op. cit., p. 169.

48. Em inglês: "the present signs suggest that the bankers of the world are bent on suicide." Ver: "Essays in Persuasion." New York: W. W. Norton, 1963., p. 178.

49. Makin, John. "The Global Debt Crisis". New York: Basic Books, 1983., p. 134.

50. As altas taxas de "spread" que o Brasil pagava por seus empréstimos foi considerada pela CPI da Dívida Externa um indício de corrupção. Ver, no capítulo 3, a seção 3.3.

51. "Muitos juristas sustentam a nulidade de contrato com cláusula de juros flutuantes. Como ensina o Professor Sérgio Ferraz, essa é uma cláusula de condição potestativa, que dá ao credor condições de alterar a taxa de juros unilateralmente. É uma decisão fundada na vontade de uma só das partes, descaracteriza a conceituação jurídica de contrato." Guimarães, Ulysses. "Proposta Alternativa do PMDB". in Revista do PMDB nº 6, dezembro de 1983, p. 12.

52. Para uma análise da política brasileira de endividamento externo, ver: Cruz, Paulo Davidoff. "Dívida Externa e Política Econômica". São Paulo: Brasiliense, 1984.

53. Para uma descrição do sistema financeiro brasileiro antes e depois das reformas, ver: Montoro Filho, André Franco. "Moeda e Sistema Financeiro no Brasil". Rio: IPEA, 1982., capítulo IV.

54. Block, op. cit., pp. 228-230.

55. "A Lei nº 4131, com as modificações introduzidas pela Lei nº 4390, de 1964, estabeleceu uma situação extremamente favorável ao capital estrangeiro, que passou a gozar, em muitos setores, de tratamento financeiro favorecido em relação ao capital nacional. As empresas multinacionais passaram a ter acesso ao crédito externo a taxas mais baixas e prazos mais longos do que podiam conseguir, no Brasil, as empresas nacionais. ... Alguns meses

depois, foi promulgada a Instrução nº 289 da SUMOC, a antecessora do nosso Banco Central, que liberalizava ainda mais a contratação de empréstimos no exterior. As empresas estrangeiras (na prática, as únicas beneficiárias dessa legislação) podiam contratar dívidas no exterior diretamente de suas matrizes. E, o que é mais grave, os empréstimos se destinavam principalmente ao financiamento do capital de giro, já que o prazo máximo de retorno era de 360 dias. A idéia de contrair uma dívida externa para financiar capital de giro entrava em frontal contradição com a justificativa oficial para o endividamento." Doellinger, Carlos V., Hugo Castro Faria e Leonardo Cavalcanti. "A Política de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967-73". Rio: IPEA/INPES, 1974., pp. 54-60.

56. Só a partir do segundo governo militar a situação de exclusão das empresas nacionais foi parcialmente atenuada. Através da Resolução nº 63, os intermediários financeiros adquiriram a prerrogativa de contrair empréstimos no exterior para repassá-los às empresas nacionais. A internacionalização financeira foi então completada. Idem, *ibidem*.

57. Ambos os trabalhos foram publicados em 1974 pelo IPEA/INPES, no Rio.

58. Elus citam; na nota de rodapé nº 4, os seguintes estudos: Trygve Haavelmo, "Comment on Leontief, Wassily: The rates of Long-Run Economic Growth and Capital Transfer from Developed to Underdeveloped Areas", Study Week on the Econometric Approach to Development Planning, (North-Holland, 1965); K. E. Griffin: "Foreign Capital Domestic Savings and Economic Development", in Bulletin, Oxford University, (May, 1970); Rahman, Md. Anisur: "The Welfare Economics of Foreign Aid", Pakistan Development Review, (Summer, 1967); Kaj Areskoug: "External Borrowing: Its Role in Economic Development" (Preager, 1969); Thomas Weisskopf: "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries", in Journal of International Economy, vol. II, nº 1. Doellinger et al., *op. cit.*, p. 146.

59. "A contrapartida "real" dos déficits correntes de balanço de pagamentos, presentes cronicamente não só no Brasil como na maior parte de países em desenvolvimento, é normalmente vista como uma transferência de poupanças, em direção aos países deficitários, dos países em relação aos quais subsistem tais déficits." Partindo desse conceito, eles tentaram estimar os "hiatos de recursos reais" através de algumas rubricas do balanço de pagamentos do país. A metodologia utilizada pelos autores é relativamente simples: são adicionados os déficits da balança de comércio ao déficit dos assim chamados "serviços produtivos". Os serviços produtivos são aqueles que podem contribuir de alguma forma para a criação de capacidade produtiva adicional, como os serviços de transporte, seguro e compra de tecnologia. Os serviços não-produtivos, que devem ser excluídos dessa classificação, são aqueles que não envolvem nenhuma relação com os investimentos, como, por exemplo, viagens internacionais, corretagens, comissões, alugueis de filmes, juros, lucros e transações governamentais.

60. Idem, pp. 146-150.

61. Ver: Davidoff, op. cit., pp. 33-36.

62. "Se o Governo aumenta persistentemente sua dívida interna, simultaneamente com a dívida externa, então, na realidade o que vem ocorrendo é uma transferência interna de recursos; os compradores de Letras do Tesouro "fornecem" os cruzeiros que as autoridades monetárias transferem aos tomadores dos empréstimos externos, em consequência da conversão dessas divisas em cruzeiros... A afluência de capitais externos pode ser melhor explicada em função de deficiências, ou ineficiências, do mercado financeiro (e de capitais) interno, e não em função de uma 'necessidade imperiosa' de transferir recursos para arcar com taxas mais altas de investimento." Doellinger et al., op. cit., p. 155.

63. "Daí a facilidade na captação de créditos externos em condições relativamente mais favoráveis...propiciava aos intermediários financeiros forte elevação das margens de lucro, mormente aqueles associados a bancos e empresas multinacionais." Pereira, op. cit., p. 187.

64. "...Ficou legalmente estabelecido que a dívida mobiliária da União poderia crescer, quer para cobrir os próprios encargos, quer para atender déficits do Orçamento, ou ainda simplesmente para que o Banco Central executasse política monetária. Neste último caso, surpreendentemente não ficou determinado qual a destinação obrigatória que o Banco Central teria que dar aos recursos captados via colocação de títulos... Pode-se observar que a legislação foi excessivamente liberada, criando regras elásticas que permitiram uma ação desordenada do Executivo, via Banco Central e/ou Conselho Monetário Nacional..." Munhoz, Dércio. "Os Déficits do Setor Público Brasileiro - Uma Avaliação". Texto para Discussão Nº 123. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Abril de 1985., pp. 49-50.

65. Ver: Depoimento de Celso Furtado na CPI da Dívida Externa.

66. Para uma análise crítica dos déficits da balança comercial brasileira durante os anos setenta, ver: Davidoff, op. cit., pp. 11-27.

67. O déficit da balança de mercadorias e serviços produtivos no período 1974-78 foi de 17,8 bilhões. Parte desse déficit foi financiado pela entrada líquida de 3,4 bilhões em capital de risco. Daí que o déficit residual foi de apenas 14,4 bilhões. No entanto a dívida externa líquida aumentou 25,4 bilhões de dólares no período, passando de 6,2 bilhões ao final de 1973 para 31,6 bilhões ao final de 1978. Cálculos feitos a partir dos dados apresentados na Tabela 2 de Davidoff. Idem, p. 14.

68. Idem, p. 24.

69. Idem, p. 79.

70. Idem, p. 93.

71. Idem, Tabela 3, p. 94.

72. "...Ao final do período estudado, manifestava-se um aparente paradoxo: o endividamento externo, justificado como um elemento de superação de 'constrangimentos externos', como potenciador do crescimento econômico, revelava-se o contrário, ou seja, um elemento agudizador das dificuldades externas..." Idem, p. 27.

73. Para uma descrição dos antecedentes e dos efeitos da crise, ver: Moffitt, op. cit., cap. 6.

74. "Usury was institutioned. Mafia loan sharks used to get ten to twenty years in prison for charging rates that now became standard at the country's biggest banks and finance companies." Idem, p. 196.

75. "A Crise Financeira Global" in Revista de Economia Política Vol. 3, Nº 2, abril-junho 1983, p. 18.

76. Ver seção 3.1 do capítulo 3.

77. Moffitt, op. cit., pp. 117-119.

78. A "intervenção Reagan" vai ser analisada em maior detalhe na seção 2. do capítulo 2.

79. Moffitt, op. cit., pp. 119-120.

80. Os conservadores argumentam que esse tipo de intervenção não é teoricamente irregular porque, no caso dos empréstimos poloneses, eles eram garantidos pelo governo americano. Mas justamente por serem empréstimos garantidos, o Federal Reserve deveria ter exercido uma fiscalização severa sobre os bancos. Esta questão remete a nossos argumentos sobre o caráter social da atividade bancária (na seção 1.2 deste capítulo). Além disso, as leis bancárias exigiam que os bancos declarassem a Polônia "in default", e nem isso foi exigido pela administração Reagan. Ou seja, os contribuintes pagaram o prejuízo e os bancos saíram ilesos.

81. Alguns dos supervisores bancários americanos têm se mostrado descontentes com a pouca seriedade com que são atualmente encaradas as leis que punem os maus empréstimos. Ver: Moffitt, op. cit., p. 118.

82. "Capital market booms also opened the gates to creditors of another stripe, borrowers whose longer-term prospects were far inferior. Insolvency was not beyond their capacity to recognize and resolve. Then the remedy was large and immediate write-offs and ceilings on interest payments in accordance with the capacity to pay." Fishlow, Albert. "The Debt Crisis in Historical Perspective" in Kahler, Miles (ed). "The Politics of International Debt". Ithaca: Cornell University Press, 1985., p. 90.

83. Citado por Albert Fishlow. Idem, p. 77.

84. "O histórico das atividades dos bancos de investimento na venda dos títulos estrangeiros é um dos capítulos mais

escandalosos da história bancária americana. A venda desses títulos foi caracterizada por práticas e abusos que violaram os mais elementares princípios de ética empresarial." Idem, ibidem.

85. Mc Call, Richard. "From Monroe to Reagan: An Overview of U.S.-Latin American Relations". in Newfarmer, Richard (ed). "From Gunboats to Diplomacy". Baltimore: John Hopkins University Press, 1984., p. 24.

86. Ver a seção 2.1 do capítulo 2.

87. Ver a seção 2.2 do capítulo 2 e a seção 3.3 do capítulo 3.

88. Um dos mais poderosos banqueiros desse período, Antonio Gerbauer, do Morgan Guaranty Trust Company, que chefiou o Comitê de Renegociação da dívida brasileira em 1982/83, terminaria mais tarde atrás das grades, por delitos cometidos contra depositantes brasileiros. Esse episódio, de natureza jornalística, está sendo mencionado aqui para ressaltar um fato de cuja gravidade poucas pessoas parecem se dar conta: o governo americano não poderia ter alçado indivíduos de reputação tão duvidosa a uma posição de tanto poder na América Latina.

89. Todos os números citados foram fornecidos pela CEPAL. Os dados foram calculados para a América Latina como um todo, sendo a participação de cada país ponderada pela respectiva população. Ver: "Políticas de Ajuste e Renegociacion de la Deuda Externa". Santiago do Chile, 21 de janeiro de 1984., pp. 3-5.

90. Delamaide, op. cit., p. 253.

91. O Citibank, um dos mais influentes bancos do Comitê de Renegociações de Dívidas, tem um passado negro de escândalos referentes a atos de violação de legislações financeiras, e a duvidosa distinção de ter sido escolhido, durante quatro anos consecutivos, pela revista *Euro money*, o melhor especulador cambial do mundo (para evitar publicidade negativa, a *Euro money* recorre ao eufemismo "o melhor negociador cambial do mundo" - em inglês "world's best foreign exchange dealer"). Ver: Moffitt, op. cit., p. 148 e o capítulo 5.

CAPÍTULO 2

OS PERCALÇOS DA RENEGOCIAÇÃO "TÉCNICA"

"Na história econômica do Brasil e da maior parte dos países da América Latina, os anos 80 poderão ficar conhecidos como uma década perdida do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Recessão prolongada, níveis elevados de desemprego, taxas superiores de inflação, salários reais caentes configuram, na verdade, um quadro de retrocesso econômico e social que prevalece na quase totalidade dos países da região."

Paulo Nogueira Batista Júnior⁴

A Aparência e a Essência da Renegociação

Vimos no capítulo anterior que caso a moratória tivesse sido decretada em 1982, ela teria sido uma legítima atitude de defesa dos interesses nacionais em face da intervenção dos bancos americanos. Mas como a via da moratória soberana² não foi adotada pelos governantes brasileiros, torna-se necessário estudar e narrar os problemas enfrentados durante os quatro anos em que a dívida externa foi renegociada dentro dos esquemas impostos pelo Comitê de Bancos Credores.

Neste capítulo, procuramos descrever os mecanismos instituídos para a cobrança das dívidas dos países superendivida-

dos do Terceiro Mundo. O nosso interesse está centrado na renegociação da dívida externa da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, desde a eclosão da crise financeira, em agosto de 1982, até a moratória técnica decretada pelo governo brasileiro, no início de 1987.

Marx disse certa vez que se não houvesse diferença entre a aparência e a essência das coisas, não haveria necessidade de Ciência. É importante recordar essas palavras antes de iniciar a descrição da chamada "renegociação técnica", porque tanto o nome quanto a aparência dessa negociação são profundamente enganosos. Ela foi organizada de forma a ocultar a intervenção política perpetrada pelo governo americano. Dentre as teses que procuraremos defender - e que, acreditamos, representam a essência do processo de cobrança - estão a de que a renegociação da dívida jamais foi tratada como um assunto técnico. A intervenção do governo americano foi eminentemente política e se orientou no sentido de alterar as regras do mercado. Tentando prevenir a falência dos grandes bancos americanos, o Presidente americano Ronald Reagan legitimou um processo de cartelização do crédito bancário à América Latina e uma burla às leis bancárias americanas. Foi um ato arrogante e moralmente questionável, que precisou ser apresentado de forma a não encorajar o acirramento de sentimentos antiamericanos no Terceiro Mundo. Para tanto, o FMI foi escolhido para ser o "testa-de-ferro" da nova ordem internacional. A chamada renegociação "técnica" se tornou um sistema de cobrança de dívidas extremamente apressado e rigoroso, que exigiu grandes sacrifícios econômicos por parte dos países devedores.

Este capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira

seção, descrevemos o sistema que foi instituído para a cobrança da dívida do Terceiro Mundo. Os três focos da análise são a política do governo americano, a relação (conflituosa) entre os bancos credores e a reação (inicialmente colaboradora) dos países devedores. Na segunda seção, abordamos os acordos e desacordos entre o governo brasileiro e o cartel de bancos credores. Começamos descrevendo a estrutura básica da renegociação que foi instituída, depois entramos nos detalhes dos três acordos assinados por dois governos brasileiros para a rolagem da dívida em moedas, e finalizamos com uma análise sobre as estratégias de renegociação do governo Figueiredo, e o impasse que levou o governo Sarney a declarar uma moratória técnica. Na terceira seção, fazemos um balanço dos sacrifícios que o Brasil e os demais países latino-americanos têm feito durante esta década. Os números apresentados descortinam a dolorosa realidade de que os sacrifícios estão sendo inúteis, porquanto nenhum dos devedores importantes está conseguindo impedir que a dívida cresça a taxas elevadas, ao mesmo tempo em que as exportações e a renda se quedam em um desolador quadro de estagnação e retrocesso econômico. Na quarta seção, procuramos defender a tese de que a intervenção americana, cuja sustentação política já era fraca desde o início, sofreu profundo desgaste político nos anos recentes. A moderação americana em relação à moratória peruana e à moratória brasileira são sintomas de que o envolvimento do governo americano já pode ter alcançado o seu ponto máximo. Na quinta e última seção finalizamos as considerações sobre a desvantajosa via da renegociação "técnica", que, a nosso ver, conduziu o País a um beco sem saídas.

2.1 - A INTERVENÇÃO AMERICANA

Como vimos no capítulo anterior, a intervenção americana, a partir da moratória mexicana, operou uma grande mudança no sistema financeiro internacional. Nesta seção, procuraremos descrever em maior detalhe os novos mecanismos que foram criados durante essa intervenção, e analisar os problemas políticos e econômicos que foram surgindo ao longo dos quatro anos da administração ultraconservadora da dívida latino-americana.

I- Anatomia Política da Renegociação "Técnica"

A Atitude do Governo Americano

Quando a moratória mexicana detonou a crise da dívida latino-americana, a primeira atitude do governo americano foi a de negar a existência de uma crise internacional. O problema do México foi considerado um caso isolado. Partidário do liberalismo econômico, o Presidente Reagan relutou muito em aceitar a idéia de institucionalizar o FMI, um órgão público, no papel de tutor do sistema de empréstimos privados ao Terceiro Mundo³. O FMI tinha, nessa época, uma das mais baixas dotações financeiras de sua história, e as autoridades americanas não mostravam interesse em apoiar a proposta de aumentar os recursos do Fundo. Na reunião de Toronto, logo após a moratória mexicana, o Sr. Paul Volker, presidente do banco central americano, se recusou a apoiar qualquer proposta que levasse a uma institucionalização do papel do FMI na administração das dívidas soberanas dos grandes

devedores internacionais. A atitude indiferente das autoridades americanas levou os bancos internacionais a entrar em pânico, retraíndo os empréstimos a outros países latinos*. Ao final de 1982, muitos outros grandes devedores, inclusive o Brasil, começaram a apresentar problemas financeiros, e tornou-se impossível ao governo americano insistir em negar a existência da crise.

A atitude não-intervencionista do governo americano começaria a dar sinais de mudança a partir de dezembro de 1982. A crise financeira havia levado os banqueiros internacionais a esquecerem a tradicional repulsa à interferência do governo no mercado. E, pressionados pelos "lobbies" dos bancos americanos, a Casa Branca e o Federal Reserve decidiram voltar atrás na oposição ao fortalecimento do FMI.

O ano de 1983 seria marcado, no mundo das finanças, por uma grande campanha americana em prol da "ressuscitação" do Fundo Monetário Internacional. A instituição, que desde a extinção do acordo de Bretton Woods havia se mantido praticamente ausente de uma participação atuante no mundo da alta finança, precisava agora ser convocada para resolver o problema criado pelos eurobanqueiros. Para tanto, seria necessário um grande esforço de fortalecimento político e econômico do Fundo. A crise financeira dos anos oitenta havia pegado o Fundo Monetário desprovido de prestígio e até de fundos. A dotação de recursos do FMI em 1982 era, em termos reais, uma das mais baixas de sua história. O governo americano precisava inicialmente injetar-lhe dinheiro. Graças ao apoio do governo Reagan, os recursos financeiros do Fundo Monetário Internacional seriam duplicados em 1983. E o apoio político ao novo ativismo do Fundo seria oficializado em 27

de setembro de 1983, durante uma reunião conjunta do Banco Mundial e do FMI, quando o presidente americano, dando o aval definitivo ao novo intervencionismo financeiro, descreveu o FMI como o parafuso estratégico, que mantinha unida a estrutura do sistema financeiro internacional.

A intervenção perpetrada pelo governo Reagan através do FMI representava um rompimento com uma longa tradição de não-interferência do governo nos assuntos financeiros internacionais. Esta mudança de orientação teve elevado custo político dentro e fora dos Estados Unidos. As dificuldades começaram no congresso americano. A aprovação da proposta para aumentar a quota americana no FMI só foi obtida à custa de elevado desgaste político interno. A oposição contra a atitude paternalista do presidente Reagan chegou a unir políticos democratas e republicanos⁷. Independentemente da tendência ideológica, os congressistas americanos levantavam obstáculos éticos e morais à idéia de alocar recursos públicos para resgatar banqueiros que haviam feito empréstimos irresponsáveis. Os críticos da interferência do FMI argumentavam que os recursos que o governo americano injetasse nos países endividados através do FMI iriam ser usados para permitir a rolagem dos maus empréstimos feitos pelos bancos privados. Mas, como os grandes bancos americanos estavam pesadamente envolvidos na dívida, o interesse econômico justificou o esquecimento dos impedimentos éticos. A operação de resgate acabou mesmo sendo feita, e, no fim, o contribuinte americano cobriu o prejuízo das especulações bancárias.

Mas essa intervenção não se deu livre de muita contestação. Como a crise financeira internacional se tornara uma questão de interesse público, afluíram à Casa Branca todo tipo de proposta

para solucionar o problema. As sugestões que foram apresentadas ao governo americano podiam, em geral, ser agrupadas em duas grandes categorias: as propostas pró-reforma e as propostas pró-liberalismo. Seria interessante analisar separadamente as possíveis implicações de cada grupo de sugestões.

O primeiro grupo de propostas se originava da direita americana. Os seus defensores reivindicavam a não-intervenção do governo americano no mercado financeiro internacional. Esse grupo atribuía o problema da dívida a (casos isolados de) irresponsabilidade de banqueiros. Segundo eles, os maus banqueiros deveriam assumir o prejuízo pelos erros que cometeram, emprestando bilhões de dólares a países sem credibilidade. O próprio mercado já estava se encarregando de puni-los, arruinando seus bancos. Daí que era desnecessária qualquer intervenção pública. Os defensores da solução pró-liberalismo contavam com muitos políticos influentes no partido de Ronald Reagan, além de especialistas de prestígio como Milton Friedman. Mesmo o periódico conservador *Wall Street Journal*, considerado o principal porta-voz da comunidade financeira americana, endossou a campanha antiintervencionista, criticando com eloquência a imprudência dos banqueiros internacionais em seu editorial de 5 de março de 1983⁸. Como iremos ver no segundo tópico desta seção, esses críticos faziam coro aos protestos dos pequenos bancos americanos, que desejavam ter autonomia para resolver o problema da dívida sem a interferência de Washington. William Cline descreveu da seguinte maneira as propostas desse influente segmento da comunidade bancária americana:

"De acordo com esta corrente de opinião, o dia de ajuste de

contas não deveria ser adiado: os bancos deveriam aceitar suas perdas e a economia deve aceitar a provável falência de um número de bancos... Qualquer reestruturação ou renegociação (da dívida) deveria ser um problema para os países subdesenvolvidos e os bancos, sem a intervenção dos governos (dos países desenvolvidos) ou do FMI."*

O segundo grupo de propostas parecia partir da idéia de que o problema da irresponsabilidade dos banqueiros não era isolado, e sim generalizado. O sistema inteiro estava viciado e deveria ser saneado. Para tanto, seriam necessárias reformas profundas no sistema financeiro internacional, que propiciassem um maior controle social das atividades do Euromercado. Ao contrário dos críticos ultraconservadores do outro grupo, os defensores dessas medidas eram de tendência de centro-esquerda. Eles pediam maior intervenção do governo, ao contrário de mais "laissez-faire". A intervenção do governo deveria estar orientada para ajudar os países subdesenvolvidos, que receberiam algum tipo de perdão coordenado de suas dívidas. Os banqueiros, por sua vez, sofreriam uma drástica redução em sua liberdade econômica de modo a prevenir a ocorrência de novas ondas especulativas¹⁰. O Euromercado passaria a ser controlado por algum tipo de organismo internacional, que daria um fim a seus abusos e vícios.

A equipe de Ronald Reagan iria optar por uma terceira linha de ação que, do ponto de vista do Terceiro Mundo, seria uma mistura perversa das desvantagens das duas propostas. Em vez de deixar o assunto entregue ao mercado, o governo americano optou por uma politização informal das dívidas. Procurou-se manter a aparência de renegociação técnica, ao mesmo tempo em que ocorria

uma politização sem precedentes no sistema financeiro internacional privado.

A justificativa para a postura americana se baseou no diagnóstico de que o problema dos devedores era falta de liquidez. Quando uma pessoa não pode pagar suas dívidas apenas por falta de liquidez, isso significa, em linguagem comum, que embora esse devedor disponha de recursos para pagar a dívida - por exemplo, os seus rendimentos são superiores aos juros da dívida - no momento em que a dívida venceu, essa pessoa estava com escassez temporária de dinheiro. O problema do devedor ilíquido é fácil de resolver porque só depende de o credor conceder-lhe tempo para que obtenha o dinheiro necessário ao pagamento da dívida.

No caso desse devedor ser um país soberano como o Brasil, o pagamento da dívida vai ter que ser feito em dólares, e dependerá de suas receitas de exportações. Se as receitas futuras das exportações, após pagarem as importações, cobrirem os juros e parte das amortizações da dívida externa, o tamanho da dívida irá diminuir ao longo do tempo, indicando que esse país é capaz de, no futuro, pagar integralmente a dívida. A se verificar esta hipótese, o problema do devedor soberano será apenas de ilíquidez (falta temporária de dólar, o dinheiro internacional). Caso contrário, se as exportações permanecerem estagnadas e a dívida não diminuir, a relação Dívida/Exportações vai aumentar, indicando que o devedor está insolvente. O devedor soberano insolvente não tem condições, no presente nem no futuro, de pagar a dívida, e o banco credor é obrigado a diminuir os juros e perdoar talvez parte da dívida. Como iremos ver no capítulo 3, não eram raros os eventos de perdão parcial de dívidas durante as

crises financeiras do passado. Como, na crise dos ditenta, os bancos haviam expandido os empréstimos muito além do ritmo de crescimento do capital, a absorção dos prejuízos levaria muitos bancos à falência. De forma que um tratamento profundo da insolvência dos devedores levaria talvez à liquidação de importantes bancos americanos.

Embora tudo indicasse que algum perdão da dívida seria necessário, não foi do interesse do governo americano reconhecer que os devedores estavam insolventes. No Relatório Econômico do Presidente, apresentado ao congresso americano em fevereiro de 1984, constava uma eloqüente defesa do diagnóstico de iliquidez:

"A distinção entre liquidez e solvência é central para a análise do corrente problema da dívida. No caso de insolvência...soluções mais drásticas seriam cogitadas. A questão é como vai ser a relação Dívida/Exportações durante o curso da década. Uma relação Dívida /Exportações que seja sempre ascendente implica insolvência. Relações que declinam ao longo do tempo e eventualmente alcançam níveis razoáveis implicam que a dificuldade é somente de liquidez. ... Porque o problema parece ser mais de liquidez do que de insolvência, isto é, a continuação dos empréstimos irá permitir que as exportações cresçam mais do que a carga da dívida, é importante seguir emprestando. ...

Portanto, não há muita dúvida de que a relação Dívida/Exportações irá declinar. Eventualmente, quando o crescimento das exportações e a confiança dos prestadores for restaurada, espera-se que os devedores voltem a apresentar os déficits comerciais que são adequados aos países em

desenvolvimento."¹¹

O diagnóstico de iliquidez permitiu que fossem evitadas as chamadas "soluções mais drásticas" que seriam as reformas saneadoras do sistema financeiro internacional. Segundo a Casa Branca, a dívida seria um problema temporário, que se resolveria com o tempo. Os países devedores que haviam mergulhado suas economias na recessão precisavam apenas ter paciência, pois logo poderiam voltar a apresentar "os déficits comerciais adequados aos países em desenvolvimento". Como as reformas bancárias eram julgadas desnecessárias, somente os devedores teriam que ajustar temporariamente suas economias para a obtenção de superávits comerciais. Daí a necessidade de "ressuscitar" o FMI para pressionar os devedores a realizar "ajustes" econômicos.

Como os programas de ajuste do FMI implicavam severos sacrifícios econômicos e costumavam ser extremamente impopulares, passou a ser do interesse do governo americano aparentar um distanciamento da administração da dívida. A Casa Branca insistiu em denominar o processo de cobrança das dívidas de "renegociação técnica", tentando negar a realidade de que a cobrança das dívidas havia sido politicizada pelo próprio governo americano.

Independentemente das considerações de natureza estratégica, a aparência de negociação técnica proporcionava muitos benefícios aos credores. Pois uma renegociação técnica convencional é baseada em parâmetros rígidos, que prescrevem um tratamento tão mais rigoroso quanto mais sérias forem as dificuldades do prestatário. As normas bancárias postulam que o cliente superendividado representa um risco elevado, sendo prudente negar-lhe novos empréstimos. Em condições normais, a única forma

de um banqueiro justificar a contratação de empréstimos a clientes duvidosos é elevar a taxa de risco (o chamado "spread") e tentar reduzir ao mínimo o montante de refinanciamentos. Daí que uma renegociação formalmente técnica permite ao credor cobrar taxas de juros elevadas e emprestar o mínimo possível. Esse esquema, como já dissemos antes, é duplamente perverso para o devedor que além de sofrer a ingerência externa fica com o campo de negociação diminuído, o que dificulta a aceitação de reivindicações de alívio financeiro. Segundo o Relatório Econômico do Presidente Reagan, a estratégia de pressionar os devedores seria justificável porque a concessão de alívio financeiro reduziria o incentivo para o cumprimento dos programas de ajustamento do Fundo¹². A pseudo-renegociação técnica foi, portanto, um artifício inteligente de que fizeram uso os credores para negar aos devedores qualquer concessão. A dívida seria cobrada em termos extremamente rigorosos. Na primeira rodada de negociações, os devedores foram mantidos sob estrangulamento cambial e tiveram que pagar taxas de juros muito acima das que eram vigentes no mercado.

O Novo FMI

No novo sistema, o Fundo Monetário Internacional se tornaria o "testa-de-ferro" da intervenção americana¹³. Era do interesse do governo Reagan que a exação das dívidas não despertasse sentimentos antiamericanos no Terceiro Mundo. O FMI, um órgão internacional de cuja fundação participaram países devedores como o Brasil, seria um tutor insuspeito para a nova ordem econômica.

O fato de o Brasil ser um "sócio-fundador" do FMI foi e

continua sendo um argumento freqüentemente mencionado pelos defensores de seus programas¹⁴. Seria interessante distinguir o significado da participação brasileira na criação desse organismo e até que ponto ele é realmente a instituição democrática que tenta aparentar.

O Fundo Monetário foi criado em julho de 1944, quando 44 nações se reuniram em Bretton Woods e estabeleceram uma nova ordem internacional. Embora o Brasil tenha estado presente à reunião, não há um único historiador que tenha detectado alguma implicação concreta da participação brasileira. Pelo contrário, os autores que escreveram sobre o FMI e Bretton Woods, descrevem-no como um acordo anglo-americano. Fred Block diz simplesmente que "as outras 42 nações tiveram escassa influência neste acordo entre Estados Unidos e Grã-Bretanha."¹⁵ Mesmo a participação britânica foi relativamente modesta. A Inglaterra estava destruída pela Guerra e superendividada. O poder econômico estava fortemente concentrado em mãos americanas. Segundo Michael Moffitt, o FMI foi criado para "permanecer indelevelmente uma instituição americana"¹⁶, tal a extensão de sua dependência financeira. E não seria por acaso que o local escolhido para sediar o organismo seria Washington, a capital da potência hegemônica.

Se a participação dos países subdesenvolvidos na fundação do organismo foi insignificante, eles seriam ainda menos influentes nas mudanças que seriam feitas no papel do Fundo após Bretton Woods. Na época em que foi criado, as principais tarefas do Fundo Monetário ligavam-se à manutenção de um sistema monetário baseado em taxas de câmbio fixas. Suas funções como fundo monetário propriamente dito - isto é, o fornecimento de liquidez

internacional ou de dólares para países em dificuldades financeiras - seriam logo encolhidas para permitir que os Estados Unidos administrassem praticamente sozinhos o sistema financeiro internacional.

"Depois de Bretton Woods houve o esforço americano de tornar as condições de retirada de dinheiro do Fundo muito mais restritivas do que estabelecidas no Acordo. ... Os recursos do Fundo já eram considerados insuficientes desde 1949, quando seu pessoal técnico sugeriu que fossem duplicados. ... Os EUA obstruíram esta e outras propostas na crença de que o limite da criação de liquidez pelo FMI aumentava a influência dos programas de ajuda norte-americanos. ... O encolhimento a que ficou reduzido o FMI significou que a tarefa de administração do sistema monetário internacional caiu outra vez nas mãos de uma potência nacional - os Estados Unidos da América. E a ausência de organismos internacionais fortes significava que as relações econômicas no futuro se desenvolveriam fora de uma estrutura de regras formais."¹⁷

Se há, no período de pós-Guerra, uma entidade pública administrando o sistema financeiro internacional, esta entidade é o governo americano, e não o FMI. No passado, assim como no presente, o Fundo Monetário tem sido basicamente um instrumento do poder americano. Ele foi enfraquecido quando deixou de ter interesse para a Casa Branca. Depois, perdeu grande parte de suas funções quando, em 1971, o Presidente Nixon renunciou ao sistema de taxas cambiais fixas. Durante o restante dos anos setenta, as

finanças internacionais foram praticamente dominadas pelos bancos privados. Só agora, nos anos oitenta, como os bancos privados americanos perderam o interesse pela rolagem da dívida do Terceiro Mundo, o Fundo voltou a ter novos fundos e novas funções. Ele passou a funcionar como administrador e avalista das economias superendividadas do Terceiro Mundo.

Muitos não se dão conta de que o FMI que está administrando a crise financeira internacional tem pouca semelhança com a instituição criada em Bretton Woods. Ele teve sua forma de atuação tão completamente modificada a ponto de haver se tornado quase irreconhecível. Entre suas novas funções incluem-se algumas atividades surpreendentemente ecléticas, como a tarefa de coordenar empréstimos sindicalizados de bancos privados. Mesmo os programas de "ajuste" do FMI foram alterados, nos anos recentes, para se ajustassem à doutrina econômica do Presidente Reagan. Ao analisar a política econômica do FMI, Edmar Bacha observou que o antigo "enfoque monetário", que servia de base aos programas de ajustamento do FMI, sofreu importantes alterações nos anos recentes, no sentido de adaptá-lo ao doutrinário ultraconservador ditado pela Casa Branca. Bacha observa com ironia que "não foi em Bretton Woods que se decidiu que o Fundo deveria se tornar um paladino da desestatização."¹⁰

As Manobras do Cartel de Bancos Credores

O antigo mercado competitivo de euromoedas, no que diz respeito à América Latina, foi substituído pelos Comitês de Renegociação, controlados pelos grandes bancos americanos¹¹, que operam como um cartel. Este fato por si só poderia não ter tido

conseqüências tão negativas. A substituição do mercado por um cartel não seria, em tese, tão grave se houvesse o empenho das autoridades americanas em estabelecer alguma forma de controle social sobre o cartel.

Mas, surpreendentemente, não se observou qualquer esforço por parte do FMI no sentido de reprimir as práticas monopolistas dos banqueiros. O Comitê de Renegociação foi deixado livre para adotar comportamento de cartel e cobrar preço de cartel²⁰. Os americanos não só criaram o Leviatã, como deixaram-no solto ao sul do Equador, sem qualquer preocupação de prevenir os seus abusos. Como resultado desta complacência, os bancos se sentiram fortes o bastante para recusar concessões aos devedores, que passaram a ser submetidos a um tratamento caso a caso de suas dívidas. Após a intervenção americana, a oferta de crédito passou a ser monopolizada pelo Comitê, ao mesmo tempo em que a estrutura da demanda foi mantida na sua forma competitiva, como convinha aos banqueiros.

Essa nova estratégia de negociação apresenta uma série de vantagens para os credores. Enquanto os devedores são mantidos separados, os bancos tomam conjuntamente suas decisões. Durante a primeira rodada de renegociação das dívidas, quase todos os devedores tiveram as taxas de "spread" duplicadas ou triplicadas²¹. Afora isso, os programas de ajuste desestatizantes que os devedores acertam com o Fundo abrem novos espaços nas economias periféricas para o grande capital financeiro internacional.

Os procedimentos de renegociação das dívidas passaram a ser aplicados com grande cerimônia e pompa, dando seqüência a um maquiavélico jogo de faz-de-conta. Os bancos, fingindo realizar

transações de crédito normais, organizam pacotes de auto-empréstimos destinados a financiar a parte das prestações vencidas que os devedores não têm condições de pagar. Assim, os bancos dão o dinheiro com uma mão e tomam-no de volta com a outra. Essa manobra contábil permite aos bancos manter a ficção de que a dívida está sendo honrada pelos devedores, o que poupa a seus diretores a desagradável missão de ter que comunicar aos acionistas os prejuízos dos maus empréstimos. A cada rodada de renegociação, a dívida é empurrada para o futuro distante, sem que os bancos credores ajustem sua contabilidade à realidade de que os devedores estão insolventes e seus empréstimos, deteriorados.

Como os bancos credores são muito numerosos, a atividade de organização dos empréstimos sindicalizados tem sido muito difícil e até penosa. As dificuldades estão associadas à revolta dos bancos pequeno contra as manobras do Comitê, as quais consideram atentatórias às boas normas administrativas. Muitos bancos pequenos e médios desejam declarar os países insolventes e assumir os prejuízos, fazendo o cancelamento ou o "write-off" de parte da dívida incobrável, como manda a lei. Isso permitiria que a contabilidade bancária passasse a refletir, não as ficções contábeis geradas pelos truques do Comitê, mas sim a realidade do mercado.

A saída para contornar a oposição dos bancos pequenos foi a de tornar obrigatória a participação de todos os bancos nos pacotes de empréstimos ao Terceiro Mundo. Como inexistiam bancos dispostos a oferecer voluntariamente os créditos necessários à rolagem das dívidas velhas, os empréstimos voluntários do passado foram substituídos pelo sistema de empréstimos forçados²². O

Comitê criou um novo sistema de empréstimos em que os credores eram forçados a participar dos pacotes de acordo com um sistema de quotas, que eram estabelecidas com base na participação de cada banco na dívida a ser rolada.

As características do sistema de empréstimos forçados são as seguintes:

(i) o sistema de financiamento envolve o reescalonamento das amortizações e o financiamento parcial dos juros que o devedor não consegue pagar;

(ii) a condição prévia é a aceitação pelo devedor da tutela do FMI;

(iii) o FMI fica também obrigado a utilizar, em conjunto com o governo americano, instrumentos de pressão para "forçar" os bancos estrangeiros e os bancos pequenos a manterem um nível mínimo de empréstimos²³.

Esse sistema de empréstimos forçados passou a ser adotado de forma quase generalizada a partir da crise do setembro de 1982. Em 1983, o sistema de empréstimos forçados respondeu por cerca de 80% dos créditos bancários obtidos por países subdesenvolvidos no euromoedas, sendo que o percentual referente à América Latina chegou a 90%²⁴.

II - As Divergências Entre os Bancos Credores

A "Guerra" Entre os Bancos Credores

A coordenação dos empréstimos forçados tem estado longe de ser uma tarefa harmoniosa e pacífica. A aprovação dos empréstimos tem dependido menos de persuasão do que de uma série de ameaças e

chantagens. Alguns órgãos da imprensa americana chegam a descrever o processo de negociação das dívidas do Terceiro Mundo como uma guerra entre os bancos credores.

Paulo Nogueira Batista Júnior realizou importante trabalho sobre as divergências entre os diferentes grupos de bancos credores²⁵. O trabalho transcende o enfoque acadêmico convencional e revela as enormes dificuldades práticas da implementação do "sistema de empréstimos forçados". Batista teve a oportunidade de entrevistar e realizar contactos informais com bancos e instituições internacionais, o que lhe permitiu ver como são, na prática, as contradições do sistema. Ele acredita que a tensão existente entre os bancos credores, que pode se refletir em tensão entre os governos, representa grande ameaça à manutenção do atual esquema radical de tratar a dívida. Uma ameaça mais séria talvez do que o próprio descontentamento dos devedores²⁶.

Ele observa que, quando da eclosão da crise financeira internacional, os grandes bancos americanos assumiram, em detrimento dos demais grupos envolvidos, uma posição de absoluto controle na formulação e implementação dos programas de renegociação das dívidas dos países insolventes. Não só os países endividados, como também a esmagadora maioria dos bancos credores, foram completamente alijados do processo decisório. No Comitê de Renegociação das Dívidas, as divergências existentes entre os bancos credores foram ignoradas de forma a permitir que o grupo mais radical, formado pelos grandes bancos americanos, ficasse em posição de absoluta preeminência. Em razão de estarem em situação de maior vulnerabilidade em relação à crise, os grandes bancos americanos se opuseram às propostas que pudessem

representar um saneamento das distorções do sistema ou uma repartição mais equânime de sacrifícios entre devedores e credores. Segundo Batista, teriam sido eles os principais responsáveis pela radicalização dos procedimentos adotados pelo Comitê de Bancos Credores.

Os Beneficiários da Intervenção

A violência da intervenção Reagan só pode ser compreendida se for levada em conta a dramática situação financeira dos grandes bancos americanos. A intervenção Reagan foi antes de tudo uma política de resgate financeiro desse grupo de bancos. Eles tinham sido apanhados pela crise financeira de 1982 em uma situação de completa insolvência. Em razão da falta de prudência profissional, seus diretores haviam acumulado grande quantidade de empréstimos latinos em suas carteiras. No mercado americano, um banco não pode emprestar mais do que 15 por cento de seu capital a um único devedor. No entanto, em dezembro de 1982, os nove maiores bancos americanos haviam emprestado apenas ao Brasil 49% de seu capital²⁷.

Eles não somente emprestaram demais, como também negligenciaram a acumulação de reservas contra devedores duvidosos. Um dos maiores problemas dos grandes bancos americanos era o nível reduzido de reservas contra maus empréstimos. Em 1982, quando foi detonada a onda de pânico bancário, os nove maiores bancos americanos tinham apenas 1,7% de reservas para os empréstimos a países que atravessavam dificuldades. Os níveis normais dessas reservas deveriam partir do nível mínimo de 10 a 15% do valor facial dos empréstimos, chegando a 50% no caso de empréstimos de

pagamento duvidoso. Embora a acumulação de reservas seja uma atividade altamente recomendável, do ponto de vista da prudência bancária tradicional, sendo inclusiva exigida pela legislação americana, ela entrava em choque com a mentalidade especulativa dos eurobanqueiros, principalmente os americanos.

A situação dos grandes bancos americanos era ainda agravada pelo fato de sua insolvência não ser partilhada pelos demais. Quando o conjunto da comunidade bancária entra em falência, os banqueiros podem dar como certa a ajuda financeira de seus governos de origem. Mas a falência dos grandes bancos americanos não incluía a maioria dos bancos pequenos e médios. Ela poderia, portanto ser absorvida pela economia, como ressaltavam especialistas como Milton Friedman. Estariam também excluídos da insolvência os bancos estrangeiros, em sua grande maioria. Os bancos europeus, principalmente os alemães, possuíam uma provisão de reservas relativamente generosa, graças aos estímulos oferecidos pela legislação local, que permitia a dedução de impostos a partir das reservas.

No caso dos grandes bancos americanos, os empréstimos ao Terceiro Mundo estavam tão pouco lastreados em reservas que se tornou politicamente indesejável às autoridades a imposição das normas referentes à acumulação de reservas²⁶. Tal exigência, alegavam os grandes banqueiros, acabaria com o lucro bancário durante muito tempo. Como resultado das pressões, o Federal Reserve, com o apoio da Casa Branca, decidiu socorrer os grandes bancos americanos, criando uma situação absolutamente paradoxal: o banco central iria interferir no mercado não para liquidar bancos mal-administrados, nem para exigir dos maus banqueiros o cumprimento das normas legais, mas sim para forçar os bancos bem-

administrados, que desejavam cumprir as normas legais, a burlá-las.

A organização do sistema de empréstimos forçados exigiu que o Federal Reserve passasse a administrar o sistema bancário americano deixando de lado a lei e recorrendo a ameaças, chantagens e a outros métodos administrativos insólitos. Segundo Batista, "sem a aplicação de pressão direta por parte dos principais bancos, dos governos dos países credores e do FMI, sem o recurso a ameaças veladas ou explícitas, não teria sido possível garantir a participação de uma parte substancial dos bancos credores" ²⁹ nesse "jogo de faz-de-conta" ³⁰.

As Frentes de Oposição³¹

Batista localizou duas importantes frentes de oposição à atual liderança dos grandes bancos americanos: uma representada pelos bancos europeus, principalmente os alemães, e outra localizada no interior da própria comunidade financeira americana, representada pelos bancos regionais. As divergências entre os credores, longe de envolverem detalhes secundários, abrangem aspectos cruciais da negociação.

Os bancos europeus e os bancos japoneses, sob pressão dos respectivos governos ou por iniciativa própria, têm procurado incrementar suas reservas contra os empréstimos ao Terceiro Mundo, antevendo a possibilidade de, no futuro próximo, cancelarem os maus empréstimos. A esses bancos causa preocupação o modo leviano como vem sendo administrada a crise financeira pelo cartel americano. A forma lenta como são negociados os empréstimos forçados, e a sistemática coação que é exercida

contra os banqueiros não-americanos causou grande erosão à solidariedade bancária. Os bancos europeus, em sua maioria, já se declararam abertamente favoráveis à utilização de esquemas mais flexíveis, como a capitalização ou adiamento dos juros, como vêm sendo inutilmente proposto também pelos devedores.

A postura dos bancos regionais americanos é ainda mais oposicionista do que a dos bancos europeus. Eles representam o grupo mais descontente com o sistema de empréstimos forçados. Esses bancos desejam que a realidade contábil e as leis do mercado sejam restituídas, mediante o cancelamento de parte da dívida impagável do Terceiro Mundo ou o refinanciamento da dívida por prazos longos, a taxas de juros simbólicas.

O comportamento desta linhagem de banqueiros sérios, avessos às práticas e aos vícios do Euromercado, é, paradoxalmente, considerado pelo governo americano como o grande problema da atual crise financeira. Por incrível que pareça, nesse confuso padrão moral da administração Reagan-Volker, são esses banqueiros responsáveis que são hoje encarados como as "ovelhas negras" do sistema financeiro. O Federal Reserve, que deveria atuar como guardião dos regulamentos bancários americanos, mantém esses bancos sob constante pressão e ameaças para manterem a ficção contábil dos pacotes de empréstimos forçados e seguem violando as próprias leis bancárias americanas referentes ao cancelamento dos maus empréstimos.

III - Alterações Recentes na Administração da Crise

Em um primeiro momento, a intervenção americana foi aceita de forma relativamente dócil pelos governos latino-americanos.

Como o ambiente político da América do Sul estava dominado por ditaduras de direita, não houve muito empenho dos líderes regionais em resistir aos programas recessivos do FMI. Na verdade, a reação dos ditadores sul-americanos foi uma disfarçada cumplicidade: por trás de uma retórica muitas vezes agressiva, escondia-se uma atitude basicamente cooperadora e um certo empenho em apoiar o esquema de intervenção montado pelo governo americano³².

A intervenção americana apresentava uma série de atrativos a alguns grupos econômicos locais. O sistema de empréstimos forçados, por exemplo, mantinha uma aparência de normalidade no mercado. Pelo menos para os banqueiros locais, o esquema americano tinha a vantagem de ocultar a realidade amarga de que seus países tinham sido definitivamente expulsos do mercado de euroempréstimos. A crença de que a estratégia de cooperação com o Comitê traria de volta a credibilidade perdida justificou a aceitação dos sacrifícios que eram impostos ao povo e à Nação. Embora pareça paradoxal, aos olhos de alguns setores das elites latinas, os grandes bancos americanos eram os seus aliados e deviam ser apoiados. Até mesmo os desastrados "programas de ajustamento" do Fundo - que aprofundavam a recessão e ainda aceleravam a inflação - eram vistos com bons olhos pelos membros do setor financeiro. Em virtude da afinidade ideológica que une os banqueiros de todos os países, as políticas monetaristas aplicadas pelo FMI eram apoiadas e defendidas.

Mas os programas do Fundo não eram tão bons assim. Eles mergulharam a Região na maior recessão do século, provocando uma grande agitação social que, na quase totalidade dos países, culminou com a queda das ditaduras. Os anos oitenta assistiriam a

um renascimento das democracias na América Latina³³. Juntamente com as democracias viriam os primeiros sinais da rebeldia dos devedores. Ao contrário das ditaduras velhas, que vinham se sujeitando de boa vontade aos programas recessivos do FMI, as jovens democracias exigiam uma retomada do desenvolvimento econômico e uma diminuição nas remessas líquidas de dólares ao exterior.

O governo americano reagiu às mudanças efetuando algumas alterações na linha de ajustamento para os países subdesenvolvidos. Essas mudanças coincidiram com a posse de James Baker na Secretaria do Tesouro. O novo Secretário do Tesouro, de tendência mais pragmática do que Donald Regan, o seu antecessor, passou a prescrever um ajustamento menos recessivo e menos traumatizante para os países endividados. Baker introduziu o "Programa para Crescimento Sustentado" na reunião anual do Banco Mundial, em outubro de 1985. Esse programa contemplava uma revisão do horizonte de tempo do "ajustamento" para o médio e longo prazo. O chamado "Plano Baker" propunha um aumento no crédito bancário da ordem de 20 bilhões de dólares para os países subdesenvolvidos de renda média durante o período 1986-88, ao lado de um papel reforçado para o Banco Mundial e outras instituições oficiais, que, durante o mesmo período, aumentariam seus empréstimos em 9 bilhões. Esses recursos adicionais, que em verdade provocariam uma tímida redução nas remessas líquidas ao exterior, foram oferecidos como um incentivo aos países que se submetessem à tutela do FMI³⁴.

Outra importante mudança na administração conservadora da crise financeira diz respeito aos programas do FMI. Em razão do elevado índice de fracassos dos primeiros programas de ajustamen-

to, o Fundo Monetário resolveu adotar uma postura mais moderada. O acordo firmado em 1986 entre o governo mexicano e o FMI, por exemplo, marcou um conjunto de importantes mudanças nos critérios do Fundo. Pela primeira vez, em um acordo desta natureza, ficou estabelecido que o pacote de financiamento se ajustaria às necessidades de desenvolvimento econômico, e não o inverso. O México recebeu a garantia de uma taxa mínima de crescimento de 3 a 4%. Se esse nível mínimo não estivesse sendo alcançado no primeiro semestre de 1987, os bancos seriam obrigados a, no segundo semestre, aumentar os auto-empréstimos "injetados" na economia mexicana. O México conseguiu também vincular o refinanciamento da dívida aos preços internacionais do petróleo, seu principal produto de exportação. Se o preço do petróleo caísse abaixo de 9 dólares o barril, haveria um aumento compensatório na entrada de capital. Houve também uma mudança nas exigências do Fundo quanto à redução dos déficits fiscais, que passaram a ser medidos em termos reais³⁰.

Mas se essas mudanças serviram para atenuar o descontentamento de alguns dos devedores, elas não representaram um recuo na postura imperial do governo americano. Não há indícios de que o governo americano tenha aberto mão do intento de continuar ditando política econômica para os países endividados. A orientação adotada passou a enfatizar o ajustamento estrutural das economias endividadas, com liberalização do comércio, privatização econômica, e a continuada redistribuição de renda em favor dos intermediários financeiros. O "crescimento sustentado" sob a tutela do FMI, que o governo americano passou a "sugerir" aos devedores, aprofunda o envolvimento dos países devedores em uma ordem econômica que lhes é profundamente hostil, além de

apresentar enormes custos sociais e políticos. Além disso, a taxa de crescimento de 3 a 4%, garantida pelos tutores estrangeiros, representa apenas a metade das taxas médias que eram conseguidas pelo México na fase pré-FMI. Como iremos ver na terceira seção, a América Latina, especialmente os países que permanecem tutelados pelo FMI, têm atravessado esta década em severa depressão econômica.

Outro grande problema é a aplicação prática do Plano Baker. A avaliação da maioria dos especialistas, inclusive dos próprios banqueiros, é de muito ceticismo quanto ao sucesso da iniciativa. Segundo Kahler, os prognósticos otimistas da Casa Branca são contraditados por duas ordens de motivos. Em primeiro lugar, porque os banqueiros não se deixaram convencer pela proposta de aumentar os empréstimos. Em segundo lugar, porque os Estados Unidos se mostram crescentemente relutantes em assumir os custos da manutenção do sistema de pagamento das dívidas³⁴. A manutenção da Nova Ordem exigiria que o governo americano se plantasse na postura de importador em última instância, de forma a "bancar" parte do ajustamento dos devedores. Essa postura tem, no entanto, um custo interno, pois as importações de bens estrangeiros provocam desemprego no mercado americano. O problema é que sempre que esteve dividido entre suas responsabilidades internacionais e os assuntos internos, os EUA optaram pelos segundos. Não é, portanto, de admirar que o Presidente Reagan estejam dado sinais de não estar conseguindo resistir ao crescente movimento protecionista movido pelos sindicatos americanos.

2.2 - OS ACORDOS BRASILEIROS COM OS BANCOS CREDORES

I - A Estrutura da Renegociação³⁷

O Brasil, à semelhança de outros países endividados da América Latina, foi submetido aos esquemas de renegociação instituídos pelo Comitê de Bancos Credores. Em sua primeira fase, a estrutura de renegociação da dívida brasileira foi organizada de forma a propiciar aos credores um controle rígido das finanças externas e internas do País. No plano externo, a renegociação da dívida de médio e longo prazo foi amarrada à renegociação dos créditos interbancários e até mesmo das linhas comerciais. Os três tipos de dívidas passaram a ser centralizados pelo Comitê de Renegociação. No plano interno, o Fundo Monetário Internacional assumiu o papel de interventor, passando a ditar programas de "ajustamento econômico" visando reorientar a economia para o pagamento da dívida externa.

A primeira reação do governo brasileiro à intervenção americana foi basicamente colaboradora. Como iremos ver a seguir, o governo militar do General João Figueiredo submeteu-se integralmente às exigências do Comitê. Além de aceitar a tutela do FMI, o governo Figueiredo deixou a economia brasileira atravessar a maior parte do ano de 1983 com reservas internacionais negativas, à inteira mercê dos credores. Só mais tarde, após o término do regime militar, as divergências entre o governo brasileiro e os credores começaram a se manifestar. O Presidente José Sarney, sucessor de João Figueiredo, iria insurgir-se contra a tutela do FMI, dando início a uma fase de

maior afastamento em relação aos esquemas instituídos pelo Comitê. A rebeldia brasileira atingiria o seu ponto máximo em fevereiro de 1987, quando seria declarada uma moratória técnica da dívida de médio e longo prazo junto aos bancos privados.

Os 4 Projetos

A renegociação foi dividida em quatro projetos, que abrangiam três tipos diferentes de dívidas. O Projeto 1 e o Projeto 2 referiam-se aos empréstimos de médio e longo prazo junto aos bancos privados. O Projeto 3 tratava das linhas de crédito comercial, ligadas às importações e exportações brasileiras. O Projeto 4 incluía as linhas de crédito interbancário, isto é, empréstimos de curto prazo contraídos pelas agências de bancos brasileiros no exterior junto a bancos estrangeiros. É interessante observar que o problema da insolvência da economia brasileira referia-se basicamente à dívida em moedas, e não à dívida comercial. Iremos ver ainda nesta seção que a estratégia de negociar conjuntamente os três tipos de dívidas foi um grande equívoco estratégico cometido pelo governo Figueiredo, que resultou em uma centralização, nas mãos do Comitê, do poder de controlar, de forma ampla, as finanças e até o comércio internacional do País.

Através do Projeto 1 e do Projeto 2, os bancos se emprestavam os dólares referentes às amortizações e (parte dos) juros da dívida de médio e longo prazo. O Projeto 1, que tratava do chamado "dinheiro novo", liberava empréstimos através dos quais os bancos financiavam uma parte da conta de juros devida a eles mesmos. O Projeto 2 referia-se aos dólares da amortização da

dívida. Os auto-empréstimos desses dois projetos efetuavam a rolagem da dívida de médio e longo prazo, empurrando para o futuro o problema da insolvência dos devedores.

O Projeto 3 referia-se às linhas de crédito de curto prazo para financiamento de exportações e importações. Essa dívida, ligada à circulação de mercadorias, não deveria, em circunstâncias normais, ter sido incluída no pacote de renegociação. Dada a sua natureza distinta, a dívida comercial guarda certa independência em relação aos outros tipos de dívidas.

O Projeto 4 referia-se aos 10,0 bilhões de financiamento interbancário de curto prazo de bancos brasileiros no exterior. Essa dívida foi contraída no contexto de uma equivocada estratégia orientada para contornar o estrangulamento cambial brasileiro. As agências de bancos brasileiros no exterior foram pressionadas a contrair empréstimos de curto prazo no mercado interbancário para repassá-los posteriormente ao Brasil para rolar a dívida de médio e longo prazo. Esses empréstimos, depois da crise de 1982, passaram a apresentar grandes problemas de renovação, comprometendo a saúde financeira dos bancos brasileiros no exterior.

A Tutela do FMI

Recorrer ao FMI nem sempre significa submeter-se à sua tutela. Todos os países que são membros do Fundo Monetário Internacional têm, em qualquer época, o direito de recorrer à sua quota normal de recursos financeiros, independentemente de terem que submeter-se à sua ingerência. A tutela do FMI propriamente dita só é exigida quando o país deseja ter acesso a uma nova

Linha especial de crédito chamada "Extended Fund Facility", que foi criada em 1974, trinta anos após a assinatura do acordo de Bretton Woods. O recurso a essa linha extraordinária de crédito permite a um devedor em dificuldades sacar até 600% de sua quota de país membro, desde que ele se submeta ao monitoramento do FMI.

Segundo as regras do "Extended Fund Facility", o país devedor tem que concordar em submeter-se a um "programa de ajustamento" elaborado por técnicos do Fundo. Esse "programa de ajustamento" é consubstanciado em um documento chamado "Carta de Intenções", através do qual os interventores estrangeiros estabelecem uma série de metas de política econômica - que incluem política monetária, fiscal, salarial e cambial. A assinatura de uma carta de intenções significa uma renúncia à independência econômica nacional. A partir da crise da moratória mexicana, o Comitê de Bancos Credores passaria a condicionar a rolagem das dívidas à assinatura de uma dessas cartas de intenções. E, embora o FMI que o Brasil ajudara a fundar em Bretton Woods não tenha sido concebido para ser tutor dos países subdesenvolvidos, seria justamente neste papel que ele seria convocado para administrar a cobrança das dívidas do Terceiro Mundo.

Aos olhos dos devedores, o recurso ao "Extended Fund Facility" é normalmente visto como uma via das mais desfavoráveis. Além de os "recursos ampliados" do Fundo serem muito modestos, os programas de ajustamento são conhecidos por, ao contrário do que o nome diz, desajustarem internamente a economia, provocando ao mesmo tempo recessão e inflação.

Mas nem todos tinham uma imagem tão negativa da tutela do FMI. Aos olhos dos credores, a assinatura de um programa de

ajustamento elaborado pelo Fundo apresentava uma série de vantagens. Em primeiro lugar, porque o país devedor passa a contar com os recursos financeiros ampliados do Fundo, que contribuem em alguma medida para substituir parte dos auto-empréstimos que os bancos teriam que aplicar no país devedor para rolar a dívida. Aliás, não foi por outro motivo que o Presidente Reagan concordou em duplicar a dotação de recursos do Fundo em 1983. A segunda e principal vantagem de um acordo formal com o Fundo está no seu aval, que serve para sinalizar à comunidade financeira que a economia do devedor está sendo ajustada para propiciar o pagamento da dívida externa. Embora os programas do Fundo causem muitos problemas econômicos internos, eles costumam ser relativamente bem sucedido no plano externo. Os países tutelados pelo Fundo quase sempre melhoram a capacidade de pagamento da dívida externa.

Os programas do Fundo têm um objetivo básico: o país devedor deve orientar a economia para o mercado internacional, de modo a gerar, no curto prazo, superávits comerciais que proporcionem os dólares necessários ao pagamento da dívida. A reorientação da economia para o exterior é feita mediante medidas de política fiscal, monetária e salarial de cunho recessivo, que reduzem a demanda interna. O mercado interno deve ser comprimido para que as empresas se sintam forçadas a substituí-lo pelo mercado externo.

A política recessiva do Fundo é de inspiração monetarista, isto é, os "programas de ajustamento" dão ênfase especial aos instrumentos de política monetária para comprimir a demanda. Supondo que a demanda por bens só pode ser materializada mediante uso de moeda, eles reduzem drasticamente a oferta monetária,

racionando o crédito doméstico. O arrocho creditício propicia a contenção da demanda interna, segundo os preceitos da doutrina monetarista, "ajustando" a economia às restrições externas. Esse seria o chamado "ajustamento monetário do balanço do pagamento", uma técnica que vem sendo adotada já há algum tempo pelo Fundo Monetário Internacional.

Mas, ultimamente, o FMI não tem se limitado a aplicar as técnicas convencionais de ajustamento. Nos últimos anos, o Fundo tem acrescentado a seus programas exigências que dizem respeito a assuntos extra-ajustamento. Dando apoio à orientação ideológica do governo Reagan, o FMI tornou-se um agente da desestatização econômica. O arrocho creditício é todo concentrado no setor público; eles aparentemente tentam preservar os bancos privados. As cartas de intenções fixam metas rígidas para a expansão do crédito público. A variável-chave dos programas do Fundo é a NFSP, necessidade de financiamento do setor público, um novo critério de desempenho introduzido recentemente. Segundo Edmar Bacha, esse novo procedimento teria pouca coisa a ver com o antigo FMI de Bretton Woods. Ele teria sido criado na Casa Branca para efetuar a desestatização dos países latinos:

"Não há nada na lógica do "enfoque monetário" que justifique uma atenção especial do FMI às contas do governo. Entretanto, especialmente depois que a "magia do mercado" passou a reinar na Casa Branca ... o FMI alegremente incorporou a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) aos critérios de desempenho requeridos do país... Os limites para a NFSP parecem ser estabelecidos de uma forma totalmente "ad hoc" pelo FMI. Quatro planos de estabilização

recentemente implantados na América Latina pelo FMI sugerem que essa organização adota uma regra de bolso: 'meçam quanto é, e cortem-na pela metade'. O objetivo parece ser ...o de eliminar a presença do setor público do mercado interno de crédito. Mas não foi em Bretton Woods que se decidiu que o FMI deveria ser o paladino da desestatização.³⁰

A NFSP é usada pelos tecnocratas do Fundo como sinônimo de "déficit público". Na verdade, a NFSP representa não somente o déficit operacional do setor público, mas também os custos de rolagem da dívida pública. Como, nas cartas de intenções, a rolagem da dívida interna já estoura as metas de expansão do crédito público, o governo se vê forçado a gerar superávit fiscal, durante uma recessão, como única maneira de cumprir os compromissos assumidos com os credores. Como se todas essas exigências não bastassem, a NFSP é muitas vezes fixada em termos nominais, segundo os prognósticos das "taxas aceitáveis de inflação" estipuladas pelos tecnocratas do Fundo. Como as taxas "aceitáveis" correspondiam normalmente a menos da metade das taxas observadas, o cumprimento das cartas de intenções se tornava, de antemão, totalmente impossível. Não seria à toa que o governo Figueiredo assinaria 6 cartas durante o biênio 1983-84, e não cumpriria nenhuma delas.

Alguns autores são da opinião de que o não cumprimento das cartas de intenções do Fundo pelos países endividados se devia em grande parte à incompetência do próprio tutor. Stephan Haggard, após analisar em profundidade a experiência do "Extended Fund Facility", observou que muitas vezes os técnicos do Fundo pareciam não saber o que estavam fazendo³¹. Tomando como amostra

trinta programas de ajustamento adotados sob os auspícios do Fundo até janeiro de 1985, ele constatou que 24 desses programas foram renegociados ou tiveram problemas de pagamento, sendo que 16 desses 24 foram formalmente cancelados pelo FMI, sob a alegação de que o programa não fora seguido ("noncompliance")⁴⁰. O autor apontou a questão do desconhecimento dos problemas locais pelos técnicos do Fundo como provável causa do alto índice de fracassos desses programas.

Além das metas de política monetária e fiscal, os acordos brasileiros assinados com o Fundo incluíam ainda exigências relacionadas à política salarial, política de preços e tarifas públicas e política cambial. A atuação do setor público era controlada praticamente em todos os setores, de modo a reduzir ao mínimo o raio de manobra das autoridades nacionais.

Os países que se submetem à tutela do Fundo são obrigados a encarar o pagamento da dívida externa como a meta prioritária. É exigido normalmente do devedor o compromisso de não atrasar os pagamentos da dívida externa. Como resultado dessa orientação, há uma redistribuição de renda em favor dos banqueiros estrangeiros. As remunerações dos banqueiros internacionais ficam garantidas enquanto o grosso da população sofre os efeitos da recessão e do arrocho salarial. O mais irônico é que os programas do Fundo procuram vender a idéia do ajustamento econômico e da austeridade, e, no entanto, não perseguem uma coisa nem outra. Eles reduzem as remunerações dos assalariados, os subsídios aos produtores e os gastos do governo, a pretexto de corrigir as distorções econômicas, mas, por outro lado, protegem com intransigência as remunerações dos bancos internacionais, justamente o grupo econômico cujos rendimentos excessivos

causaram os desequilíbrios econômicos. Pois foi a alta dos juros internacionais que provocou o desajuste das economias do Terceiro Mundo, não os salários dos trabalhadores ou os gastos do governo. Não é difícil perceber que os programas do FMI não são verdadeiramente programas de ajuste; eles aproximam-se muito mais de programas de redistribuição de renda. O que é tirado de um grupo econômico é transferido para outro. A "austeridade" que sacrifica os trabalhadores e os pequenos empresários se reverte em remessas de juros para os banqueiros internacionais. Os programas do Fundo são basicamente programas de reforma econômica que visam acomodar a economia nacional à hegemonia dos banqueiros internacionais e de seus aliados internos. Como esse processo de acomodação perturba o bom funcionamento da economia, as moléstias da inflação e da recessão tendem a se agravar, em vez de diminuir.

As cartas de intenções que o Brasil assinou com o Fundo Monetário dão uma amostra do extremo rigor com que os países devedores foram tratados na primeira fase das renegociações com o Fundo. Não está no âmbito deste trabalho uma análise das minúcias de cada uma das 6 cartas de intenções que o governo Figueiredo assinou com o Fundo durante o biênio 1983-1984. Além de nenhuma delas ter sido cumprida, há hoje uma quase unanimidade quanto aos equívocos cometidos pelo FMI. A própria instituição já fez a autocrítica de seus erros passados. Além disso, nos anos recentes, houve uma mudança nos procedimentos adotados pelo Fundo Monetário⁴¹. Embora essa mudança não tenha mexido na orientação ideológica dos programas, houve uma diminuição na dosagem dos programas de "austeridade". Se o Brasil voltar, em um futuro próximo, a assinar acordo com o Fundo, ele pode esperar receber

um tratamento menos radical e possivelmente menos intransigente por parte de seu antigo tutor.

II - Os Acordos (1983-86)42

A tabela 2.1 mostra os termos dos acordos firmados pelo governo brasileiro com os bancos credores. A renegociação foi feita em três fases, duas durante o governo Figueiredo e a última no governo Sarney. Cada uma das fases apresentou características próprias, razão pela qual vamos analisá-las em separado.

Fase 1

A primeira fase da renegociação da dívida externa brasileira foi, para o Brasil, a mais desvantajosa de todas. Os maus resultados dessa renegociação podem ser atribuídos em parte à insistência dos negociadores brasileiros em não reconhecer a situação de insolvência que o País atravessava. Segundo a postura oficial da época, o Brasil era um país diferente dos outros devedores, e como tal não necessitava de favores. A negociação junto ao FMI e o Comitê foi concluída em tempo rápido. As autoridades brasileiras pediram pouco e os bancos deram menos ainda. No fim, o governo brasileiro teve que se submeter a um esquema de pagamento que todos sabiam de antemão ser tão irrealista quanto as 4 cartas de intenções assinadas durante essa primeira fase.

Tabela 2.1
Acordos de Renegociação da Dívida Externa Brasileira
com Bancos Comerciais: 1983-1986

Í T E N S	FASE 1	FASE 2	1985-86
1. Dinheiro Novo	4,4 bilhões	6,4 bilhões	NENHUM
2. Amortiz. Reescaladas	4,3 bilhões	5,4 bilhões	6,1 (1985) 9,6 (1986)
3. Prazo Consolidação	1 ano	1 ano	1 ano
4. Prazo Total	8 anos	9 anos	7 anos
5. Carência	2,5 anos	5 anos	5 anos
6. Pagamentos Principal	NENHUM	NENHUM	NENHUM
7. LIBOR ou PRIME	AMBAS	AMBAS	LIBOR
8. "Spread" sobre a LIBOR			
1. Setor Público	2 1/8	2	1 1/8
2. Setor Privado	2 1/2	2 3/8	1 1/4
Resol. 63	2 1/4	2 1/8	1 1/4
9. "Facility Fee"	1 1/2	1	NENHUMA
10. Comissão	0,5 só para dinheiro novo	0,5 só para dinheiro novo	- -
11. Recibos Imp. Renda	Concedidos a partir de 84	Concedidos	Seriam Concedidos
12. "Relanding"	PLENO	PLENO	Limitado
13. FMI	E. F. F.	E. F. F.	SEM FMI
14. "Waiver of Immunity"	Concedido	Concedido	Concedido
15. Jurisdição	Submete BC a corte estrang.	Submete BC a corte estrang.	Submete BC corte est.
16. PROJETO 3	10,4 bilhões	9,8 bilhões	10,3 bil.
17. Prazo do Proj. 3	1 ano	1 ano	1 ano
18. Facil. Fee (Proj. 3)	-	1/8	1/8
19 PROJETO 4	6,0 bilhões	5,4 bilhões	5,6 bil.
20. Prazo do Proj. 4	1 ano	1 ano	1 ano
21. Facil. Fee (Proj. 4)	-	1/8	1/8
22. Conversão Proj 4	Não Havia	Não Havia	0,6 para Proj. 3

FONTES: Batista Jr., Paulo Nogueira. "Negociação Financeira Externa: Resultados Iniciais..." Texto datilografado, p. 9.

Os problemas começaram pelo Projeto 1. O dinheiro novo foi limitado a 4,4 bilhões de dólares, uma quantia insuficiente para viabilizar o pagamento dos juros da dívida. O FMI e os banqueiros haviam racionado o dinheiro além do nível que seria necessário para fechar o Balanço de Pagamentos do País. Ainda por cima, como as cartas de intenções não eram cumpridas, as verbas passaram a ser liberadas com grande atraso. As reservas internacionais que haviam se tornado negativas na entrada do ano de 1983, chegariam ao nível de -4,719 bilhões de dólares em 30 de junho desse ano⁴³. O País atravessou boa parte daquele ano em situação de insolvência desorganizada. No início de 1984, um novo pacote teve que ser renegociado às pressas para socorrer as nossas finanças externas.

A renegociação abrangeu apenas os pagamentos que venciam durante o ano. As amortizações de 4,3 bilhões de dólares do Projeto 2 foram reescaloadas por um prazo total de apenas 8 anos com 2,5 anos de carência. A estratégia aparentemente adotada pelo Comitê era a de seguir renegociando a dívida todo ano, sem conceder ao devedor um horizonte mais longo de planejamento.

Os Projetos 3 e 4 também passaram por grandes dificuldades durante o ano de 1983. Como o número de credores era muito grande, e o Comitê não detinha controle sobre todos eles, ficou difícil evitar a retração do mercado. Até metade do ano de 1983, o Brasil perdeu 5 bilhões de dólares em linhas de crédito comercial. O fracasso inicial do Projeto 4 causou grandes problemas às agências de bancos brasileiros no exterior. Mais tarde, graças à pressão do Federal Reserve, a situação começou a se normalizar e as linhas de curto prazo foram sendo aos poucos restauradas.

As taxas de "spread" foram firmadas em um nível absurdamente

elevado. Além do spread de 2 1/2% para o setor privado e 2 1/8% para o setor público, os bancos cobraram "facility fee" de 1,5% e mais comissão de 0,5% para o dinheiro novo. Todas essas taxas e comissões perfaziam um "spread" total superior a 4% para o dinheiro novo, um nível que, por estar muito acima das taxas do mercado, caracteriza uma situação de "preço de monopólio".

Como as taxas de juros cobradas ao Brasil revertiam em lucros elevados, passou a ser do interesse dos bancos evitar o fisco de seu país de origem. Para que os bancos sonegassem os impostos americanos, eles tinham que obter uma declaração do governo brasileiro de que o imposto teria sido pago no Brasil. E, embora os bancos internacionais não estivessem nos pagando imposto, o governo brasileiro concordou em conceder-lhes, a partir de 1984, recibos fictícios de imposto de renda.

Essa fase de renegociação introduziu ainda o chamado esquema de "relending", através do qual são repassados internamente os fundos associados à renegociação da dívida externa. O "relending" mantinha o contacto direto entre os devedores brasileiros e os credores externos, sob o pretexto de manter uma aparência de normalidade na renegociação da dívida. O resultado é que o repasse desses recursos era leiloado junto aos devedores brasileiros, com grandes distorções na distribuição desses fundos. Nogueira Batista criticou muito o esquema de "relending", que para ele representava um estímulo à corrupção, sendo freqüentes os pagamentos de comissões por fora durante a distribuição desses reempréstimos.

As desvantagens econômicas vieram se somar uma série de desvantagens de carácter jurídico. O Brasil assinou cláusulas renunciando à soberania nacional ("waiver of immunity") e

concordou em submeter o Banco Central a cortes estrangeiras. Em condições normais, o Banco Central é soberano quando negocia em nome do Brasil, tendo direito, portanto, a foro privilegiado. Mas nos termos dos acordos celebrados com os bancos privados, não somente o Brasil aceitou sujeitar-se às cortes de Nova Iorque e Londres, como também hipotecou as reservas do Banco Central⁴⁵.

Fase 2

A segunda fase de renegociação apresentou poucas mudanças em relação à primeira. O principal progresso ficou por conta da dotação de "dinheiro novo", que aumentou de 4,4 para 6,4 bilhões de dólares, o que diminuiu o arrocho cambial. Mas, na verdade, a recuperação da economia brasileira, a partir de 1984, se deveria menos à generosidade dos credores do que ao bom desempenho de nossas exportações. Graças à recuperação do comércio internacional, o Brasil obteve o superávit comercial recorde de 13,1 bilhões de dólares, e pôde repor suas reservas internacionais.

Nessa segunda fase, houve também uma redução simbólica nas taxas de "spread", que, no entanto, continuaram quase tão escorchantes quanto antes. O "spread" do setor público diminuiu 0,125%, passando de 2 1/8 para 2%. O "spread" do setor privado caiu também 0,125%. As "facility fees" diminuíram 0,5%, passando de 1 1/2% para 1%. As comissões foram mantidas no mesmo nível. Em seu conjunto, o "spread" total permaneceu em um patamar muito elevado, entre 3 e 4% acima da LIBOR.

As amortizações foram reescaloadas em termos mais generosos. Os credores nos concederam um prazo total de 9 anos,

com cinco de carência para as amortizações referentes a 1984.

O Projeto 3 foi prolongado por mais um ano e teve seu montante encolhido de 10,4 para 9,8 bilhões. O Projeto 4, estendido também por mais um ano, encolheu de 6,0 para 5,4 bilhões. Os credores passaram a cobrar "facility fee" de 178% sobre ambos os projetos.

De resto, não houve alterações significativas em relação à primeira fase de renegociação. Foram mantidos os recibos de imposto de renda, o "relending", o "waiver of immunity" e o Banco Central permaneceu submetido às cortes estrangeiras. O Brasil continuou sob a tutela do FMI, assinando sucessivas cartas de intenções tecnicamente inviáveis.

O Acordo da "Nova República"

Na terceira coluna da Tabela 2.1 estão os dados referentes ao acordo assinado pelo governo Sarney com o Comitê de Bancos Credores em março de 1986. O acordo permitiu a rolagem das amortizações da dívida de médio e longo prazo referente ao biênio 1985-1986 e a prorrogação, por mais um ano, das linhas de crédito de curto prazo do Projeto 3 e do Projeto 4.

O maior progresso dessa fase foi a recusa brasileira em assinar acordo com o FMI. Isso representou uma importante conquista para o País. O Brasil distanciou-se totalmente da tutela estrangeira, não aceitando nem mesmo as auditorias anuais previstas no artigo IV do estatuto de constituição do FMI.

Em razão da recusa ao monitoramento do FMI, os banqueiros não concordaram em emprestar "dinheiro novo". Nessa fase, não houve, portanto, o Projeto 1. O Brasil concordou em pagar

integralmente os juros da dívida.

Quanto ao Projeto 2, as amortizações foram reescaladas por um prazo mais curto do que na fase anterior. O prazo total diminuiu de 9 para 7 anos, sendo mantido o período de carência de 5 anos.

Houve, no entanto, uma melhora significativa nas taxas de risco. As taxas de "spread" foram reduzidas a menos da metade, sendo fixadas em um nível entre 1 1/8 (para os empréstimos do setor público) e 1 1/4% acima da LIBOR (para os empréstimos do setor privado e Resolução 63). Segundo cálculos feitos por técnicos da SEPLAN, essas reduções de "spread" implicaram uma economia de 200 milhões de dólares em 1986, o que equivale a apenas 2% da conta total de juros⁴⁶.

Outra modificação relevante que foi introduzida nessa etapa de negociação, segundo Nogueira Batista, foi a redefinição do esquema de "relending", cujas distorções passaram a ser corrigidas. O governo tomou a si a iniciativa de estabelecer tetos mensais para os saques do setor privado e limites para o "relending" do setor público, de modo a prevenir o leilão de recursos que acontecia anteriormente⁴⁷.

Mas nem todas as distorções foram corrigidas. O governo brasileiro concedeu novamente os recibos de imposto de renda, renunciou aos direitos de soberania e submeteu o Banco Central à jurisdição estrangeira.

As linhas de curto prazo do Projeto 3 e do Projeto 4 foram prolongadas por mais um ano, sendo cobradas as mesmas taxas da fase anterior. As linhas comerciais aumentaram de 9,8 para 10,3 bilhões e as linhas interbancárias de 5,4 para 5,6 bilhões. Houve também o compromisso de converter 0,6 bilhão de créditos

interbancários em créditos comerciais.

III - As Estratégias Oficiais de Negociação

A Rendição Incondicional do Governo Figueiredo

Quando um devedor soberano enfrenta dificuldades, a primeira coisa que ele faz é hierarquizar os compromissos. Se o governo é democrático, as obrigações em relação aos credores estrangeiros são normalmente colocadas em segundo plano em relação às obrigações domésticas, contraídas junto ao eleitorado. Os devedores soberanos à beira da insolvência tomam normalmente a iniciativa de suspender o pagamento das dívidas que não são essenciais ao funcionamento da economia, e destinam as escassas divisas para garantir o abastecimento interno. A dívida de curto prazo, ligada às importações e exportações, é normalmente encarada como dívida prioritária. Nos momentos de crise cambial, há também por parte de governos responsáveis a preocupação de tentar garantir a saúde financeira das unidades microeconômicas essenciais - a saber, as grandes empresas e os bancos nacionais que operam no exterior. As regras da boa administração pública sugerem que as grandes empresas estatais, que ocupam setores estratégicos da economia, devam, na medida do possível, ser protegidas nos momentos de crise econômica. Além das estatais, os grandes bancos nacionais que operam no exterior são uma fonte de recursos financeiros de que se pode valer o governo em um momento de crise cambial. Como os países insolventes enfrentam problemas

de liquidez ou falta de divisas estrangeiras, se o devedor contar com bancos nacionais em situação sólida, ele dispõe de maior poder de barganha para renegociar a dívida com os credores.

Embora essas boas regras de administração das finanças públicas pareçam tão óbvias e elementares, nunca é demais insistir em recordá-las. Pois, no início da década, elas foram seguidas exatamente ao contrário pelas autoridades brasileiras. Durante a gestão do Ministro Delfim Netto, a rolagem de uma dívida em moedas de médio e longo prazo - que havia se tornado extremamente desvantajosa ao País e, portanto, não prioritária - justificou que a saúde financeira das estatais e dos bancos que operam no exterior fosse arruinada, que o nosso comércio internacional fosse hipotecado, e que o Brasil atravessasse a maior parte do ano de 1983 em situação de insolvência desorganizada.

Primeiro, foram sacrificadas as estatais. As autoridades brasileiras obrigaram essas empresas a inventar projetos desnecessários para captar dólares no exterior que permitissem a rolagem da dívida em moedas de médio e longo prazo. Depois, foram prejudicadas as agências dos bancos brasileiros no exterior, que se viram forçadas a captar empréstimos interbancários de curto prazo que também seriam usados no pagamento dessa extravagante dívida em moedas. Após a crise da moratória mexicana, a renovação desses créditos interbancários se tornou extremamente problemática e fragilizou a situação dos bancos brasileiros no exterior. Por último, as reservas internacionais foram dilapidadas e o nosso comércio internacional hipotecado, o que completou um quadro de uma administração financeira ruínosa, negligente e irresponsável, que iria culminar com a economia

brasileira sendo tutelada pelos credores estrangeiros, representados pelo FMI.

Como as reservas foram dilapidadas, a economia brasileira ficou quase paralisada por falta de dólares, à inteira mercê do Comitê de Bancos Credores. Pois as linhas de crédito comercial, vitais para o comércio externo, e os créditos interbancários, que mantêm as agências dos bancos brasileiros no exterior, passaram a ter sua renovação condicionada a um acordo sobre a dívida de médio e longo prazo. Independentemente de qualquer consideração de natureza estratégica, a simples idéia de renegociar esses créditos com o Comitê estava errada na origem, porque ele não detinha o controle total da situação. Ao contrário dos empréstimos de longo prazo, esses recursos de curto prazo são extremamente pulverizados. Há grande número de prestadores, muitos sem grande "exposure" no Brasil, e a maioria com uma postura desafiadora em relação à liderança dos grandes bancos do Comitê. Esses créditos, vitais para o comércio externo, poderiam ter tido normalizado o seu fornecimento, caso o Brasil tivesse declarado moratória da dívida de médio e longo prazo, tivesse congelado os saques dos empréstimos de curto prazo, e se comprometesse a canalizar os dólares de suas exportações para o pagamento da dívida de curto prazo. Caso essa moratória emergencial tivesse sido declarada em 1982, ela teria sido interpretada como uma legítima atitude defensiva de um devedor soberano à beira da insolvência. Como a dívida de curto prazo é relativamente pequena e como os fornecedores são pulverizados, teria sido possível fazer um acordo em separado com esses fornecedores, rompendo o cartel⁴.

Mas a estratégia de renegociação do governo Figueiredo se

baseou na negação da insolvência e no engavetamento da moratória. As autoridades brasileiras tentaram até o último minuto ocultar dos credores a gravidade de nossa crise financeira. O Brasil fingiu ser um devedor modelo e se sujeitou integralmente às exigências do Comitê, esperando receber favores em troca de sua colaboração. O resultado foi que, além do Projeto 1 e do Projeto 2, também o Projeto 3 e o Projeto 4 enfrentaram enormes problemas de implementação durante a primeira fase de renegociação. Os bancos pequenos se recusaram a colaborar com o Comitê e fecharam as linhas de crédito de curto prazo. As linhas de crédito comercial, que se situavam no nível de 10 bilhões antes da moratória mexicana, começaram a cair drasticamente a partir daí. Até meados de 1983, o Brasil tinha perdido 5 bilhões em linhas comerciais⁴⁹. Mais tarde, as autoridades americanas tiveram que intervir para deter a retração bancária, permitindo então que a situação fosse aos poucos se normalizando.

A estratégia de renegociação adotada pelo governo Figueiredo se traduziu, tanto a nível formal quanto em termos práticos, em uma completa renúncia à soberania nacional. Vimos, anteriormente, que a renúncia à soberania nacional se deu a nível formal quando foram assinadas cláusulas contratuais abrindo mão de nossa imunidade jurisdicional. Em termos reais, a renúncia à soberania nacional se deu quando as autoridades brasileiras permitiram que as nossas reservas internacionais se tornassem negativas.

Um dos pilares mestre de sustentação de uma política financeira soberana - a manutenção do nível mínimo de reservas internacionais - foi totalmente negligenciado pelo governo João Figueiredo. As reservas mínimas que deveriam ser mantidas pelo Brasil situavam-se na faixa dos 4 bilhões de dólares, corres-

pondendo a 3 meses de importações. No entanto, quando o Brasil sofreu a crise cambial de 1982, as reservas internacionais foram o principal instrumento de ajuste do balanço de pagamentos. As nossas reservas internacionais sofreram queda sem precedente no ano de 1982, passando de 7,5 bilhões de dólares, em dezembro de 1981, para algo provavelmente inferior a -0,2 bilhão de dólares, ao final de 1982. Paulo Nogueira Batista Jr. descobriu que, nessa época, o Banco Central lançou mão de artifícios contábeis para sustentar artificialmente o nível das reservas no patamar de 4,0 bilhões de dólares. O governo recorreu a operações de endividamento de curto e curtíssimo prazo no exterior - os chamados empréstimos-ponte - para ocultar do público a dilapidação das reservas. Essas operações financeiras - que representavam teoricamente uma antecipação de empréstimos de médio prazo que estavam sendo negociados com os bancos comerciais estrangeiros - deixaram o País em situação de completa iliquidez. Ao final do ano de 1982, os empréstimos-ponte dos bancos comerciais totalizavam 2,3 bilhões, que somados ao empréstimo-ponte do Tesouro dos EUA (0,9 bilhão), ao do BIS e ao do FMI (que somavam 1,0 bilhão) ultrapassavam em 200 milhões de dólares o valor das reservas brutas. Daí que o Brasil entraria o ano de 1983 com reservas negativas em 200 milhões de dólares.

Além da distorção causada pelos empréstimos-ponte, o governo Figueiredo introduziu a política de "pre-export financing", que foi usada para hipotecar nossas transações comerciais. Segundo essa política, as exportações futuras eram vendidas antecipadamente e o pagamento das importações correntes, adiado para o futuro. Segundo Celso Furtado, a hipoteca do comércio internacional brasileiro conseguida através desse esquema

chegaria a aproximadamente 10 bilhões de dólares no decurso da crise cambial²¹. As autoridades brasileiras tentaram esconder do público interno a calamitosa situação de nossas reservas internacionais, mas não puderam escondê-la dos credores estrangeiros. Na Terceira Carta de Intenções ao FMI, datada de 3 de outubro de 1983, saiu ostensivamente publicado, já na primeira tabela do Memorando Técnico, que as reservas internacionais brasileiras haviam atingido a cifra de -4.719,8 milhões de dólares em 30 de junho de 1983. Dentre as vozes que, nessa época, se ergueram em indignação contra a perda da soberania nacional destacava-se a de Celso Furtado:

"Essas reservas negativas a que se refere o FMI são uma figura nova criada por aquele Fundo para dizer que estamos em moratória. ... E como se concilia a idéia de soberania nacional com as reservas negativas? Nada pode afetar mais a soberania de um país do que o fato de ele, por exemplo, poder ser imobilizado pela decisão de outro país. Com reserva negativa, o país está imobilizado. Não pode fazer qualquer operação normal. Está constrangido²²."

A Moratória Técnica do Governo Sarney

A estratégia adotada pelo governo Sarney poderia ser resumida em duas palavras: pagador independente. Como o governo Sarney é sustentado por uma coligação de setores progressistas e grupos conservadores ligados ao antigo regime, houve uma tentativa de costurar uma política que conciliasse o pagamento da dívida e a independência em relação à tutela do FMI. O governo da

"Nova República" afastou-se do FMI, mas passou a pagar em dia os juros da dívida externa, sem discutir sua legitimidade e legalidade, e ignorando as denúncias de fraude e irregularidades na contabilização da dívida. A política de pagador independente tentava compatibilizar a meta da retomada do crescimento econômico e recuperação dos salários, com a meta da manutenção das remessas dos juros da dívida externa. As possibilidades de êxito dessa estratégia repousavam na hipótese de conciliação das duas metas.

A postura de bom pagador foi facilitada, no início, pela grande melhoria verificada no setor externo da economia a partir de 1985. A queda do preço do petróleo, a redução das taxas de juros, a desvalorização internacional do dólar foram acontecimentos exógenos que contribuíram para uma maior folga cambial da economia brasileira. Mas, embora o Brasil tenha se comportado como um excelente devedor durante o ano de 1985 e durante a primeira metade de 1986 - tendo se destacado como o único dos grandes devedores que se mostrou capaz de pagar integralmente os juros da dívida -, nem assim a credibilidade financeira nacional apresentou sinais de recuperação. Pelo contrário, a recusa brasileira ao monitoramento do FMI não foi bem aceita pelos credores, que reagiram bloqueando quase por completo as entradas de capital financeiro no País. Ao bloqueio dos fluxos de "dinheiro novo" dos bancos privados viria se somar um longo período de impasse na área do Clube de Paris. A oposição dos credores se devia talvez ao fato de não acreditarem que um devedor pudesse seguir pagando a dívida sem a tutela do FMI.

As desconfianças dos credores revelar-se-iam de certa forma justificáveis. Graças à liberdade econômica conseguida com o fim

da tutela do Fundo, o governo Sarney levaria adiante um ambicioso plano de estabilização chamado "Plano Cruzado". A nova política, de orientação oposta aos programas do FMI, seria responsável por uma recuperação de parte das perdas salariais e um reaquecimento da demanda interna que destruiria o superávit comercial. Dada a postura oficial de pagar integralmente os juros da dívida, a economia brasileira desembocou em nova crise cambial. O superávit da balança comercial, que havia se situado em 1.340 milhões de dólares em maio de 1986, caíria para 1.009 em agosto, e, em seguida, despencaria para 210 milhões em outubro, permanecendo durante os quatro meses seguintes abaixo de 300 milhões de dólares⁵³. Com o encolhimento do superávit comercial, a estratégia de conciliar crescimento econômico com pagamento da dívida revelou-se insustentável, e, após um dramático processo de queima de reservas internacionais, o governo Sarney seria praticamente forçado a declarar, no dia 20 de fevereiro de 1987, uma moratória emergencial.

O governo brasileiro optou por uma versão de moratória relativamente branda e moderada, que tinha, no entanto, grande significado político, por ter sido declarada sem a aceitação do monitoramento do FMI. Segundo fontes oficiais, ela visava salvaguardar as reservas internacionais do País, que haviam atingido o nível crítico de US\$ 3,962 bilhões de dólares. A Resolução nº 1.263 e a Circular nº 1.131 do Banco Central disciplinavam a suspensão, por prazo indeterminado, do pagamento dos juros da dívida de médio e longo prazo do País junto aos bancos privados internacionais a partir do dia 23 de fevereiro. O Ministro Dilson Funaro comprometeu-se a depositar na conta dos bancos credores, o equivalente, em cruzados, aos pagamentos que

fossem vencendo durante a moratória. Ficavam excluídos da moratória as dívidas contraídas com prazo inferior a 360 dias, as obrigações junto a credores oficiais, os pagamentos referentes aos bônus e outros papéis brasileiros colocados no exterior, os financiamentos garantidos por navios, aeronaves, ou equipamentos de perfuração, e outros compromissos semelhantes. A moratória Sarney foi acompanhada de uma centralização do câmbio no Banco Central. Essa medida, que tinha sido adotada pela última vez em agosto de 1983, visava permitir o racionamento das divisas nacionais mediante o controle das importações e das remessas de lucros.

A moratória técnica declarada pelo governo Sarney se revelou uma atitude bem mais acertada do que a estratégia adotada, em circunstâncias idênticas, pelo governo Figueiredo. Graças à moratória emergencial, a crise cambial de 1987 tem sido suportada com bem menos dificuldades do que a crise de 1983. Ao contrário do que era alardeado pelos opositores da moratória, as reservas internacionais foram preservadas, e não houve perdas significativas nos créditos comerciais e interbancários.

A moratória técnica brasileira pareceu, em seu primeiro momento, que ia evoluir para uma atitude nacionalista de confronto contra os credores. Apoiado pelos setores mais progressistas da coligação que apoiava o governo Sarney, o então Ministro da Fazenda, Dilson Funaro, manteve-se firme na recusa ao monitoramento do Fundo Monetário Internacional. A moratória brasileira foi bem mais voluntariosa do que a moratória mexicana de 1982, que havia sido decidida e implementada sob a guarda protetora do Federal Reserve e tutelada pelo FMI. O fato de a moratória brasileira não haver sido retaliada pelos credores

contribuiu de forma decisiva para enfraquecer o mito das retaliações externas, desnudando a realidade de que os obstáculos maiores à moratória eram, e continuam sendo, de origem interna. Os banqueiros estrangeiros e o governo americano, além de não adotarem medidas retaliatórias, permaneceram praticamente em silêncio após a moratória brasileira, uma reação que tínhamos antecipado em uma versão anterior deste trabalho²⁴. No entanto, grupos conservadores internos que apóiam Sarney impediram que a moratória técnica evoluísse para uma moratória soberana. Um mês após a decretação da moratória, o Ministro Dilson Funaro seria demitido levando consigo os sonhos humanistas do Plano Cruzado e a resistência nacionalista à tutela do FMI. Ao tomar posse, em 29 de abril deste ano, o novo titular da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, daria vazão à reação dos grupos conservadores pró-dívida externa. O novo ministro iniciaria sub-repticiamente uma reaproximação em relação ao FMI, dando por encerrado o curto período em que um governo brasileiro chegou a ensaiar a adoção de uma política de dívida externa independente e soberana.

2.3 - CUSTOS E PERSPECTIVAS DO PAGAMENTO DA DÍVIDA EXTERNA

A Reversão dos Fluxos de Capital

O resultado dos acordos brasileiros com os bancos credores e dos programas de ajustamento do FMI foi uma completa inversão do papel do Brasil no sistema financeiro internacional. A partir de 1982, com a eclosão da crise da moratória mexicana, houve uma reversão nos fluxos de capital financeiro. Para se acomodar à nova situação, o Brasil teve que mudar, sob tremenda pressão de tempo, da posição de importador para a posição de exportador de capital.

A Tabela 2.2 ilustra o fenômeno da inversão dos fluxos de capital oriundos do exterior. Durante o período 1970-79, o Brasil absorveu recursos financeiros (linha 1) a uma média anual de 3,3 bilhões de dólares por ano. Parte desses recursos financeiros foi empregada na acumulação de reservas internacionais (linha 2), parte foi desviada para a especulação improdutiva, e parte financiou a aquisição de bens e serviços estrangeiros. Quando os recursos financeiros são usados para financiar compras de bens e serviços estrangeiros, diz-se que a poupança financeira se traduziu em poupança real, ou seja, houve transferência líquida de recursos reais. Os dados sobre as transferências de recursos reais (linha 3) indicam que a economia brasileira foi beneficiária de uma transferência líquida de, em média, 2,6 bilhões de dólares em mercadorias e serviços durante os anos setenta, que correspondiam a 2,1% do Produto Interno Bruto. Essa situação se inverteu por completo nos anos oitenta. Durante o primeiro

triênio da década, o pagamento da dívida se traduziu em uma dilapidação das reservas brasileiras da ordem de 11 bilhões de dólares. Esgotadas as reservas, o Brasil passou a ser obrigado, durante o triênio seguinte, a retribuir, em ritmo duas vezes mais rápido, os recursos reais que absorvera na década passada, cortando as importações ao mínimo e exportando ao máximo. No período 1984-86, o Brasil transferiu para o exterior, em média, 5% de seu Produto, o que representa mais de duas vezes a massa relativa de recursos reais que a economia brasileira vinha absorvendo, em média, durante os anos da década de setenta.

A Controvérsia

A mudança do papel de exportador de capital para importador de capital foi uma das distorções efetuadas pelos programas de "ajustamento" do FMI. A Nova Ordem Internacional exigia que os países pobres, deficientes de capital, tivessem ainda que exportar seus poucos recursos financeiros, no contexto de uma controvertida política de seguir rolando, para o futuro distante, uma dívida externa crescentemente impagável. O País teve que contrair o consumo interno, mediante recessão e arrocho salarial, para conseguir os superávits comerciais necessários ao pagamento da dívida. Mas, embora as evidências indicassem que o superávit comercial era recessivo e danoso à economia brasileira, a manutenção da postura de bom pagador exigia que ele fosse preservado e perpetuado. E surgiriam então os apologistas do superávit comercial.

Tabela 2.2

Transferência de Recursos Reais ao Exterior

Discriminação	70-79 ^a	1981	1982	1983	1984	1985 ^b	1986 ^c
Transfer. Líquida							
Recurs. Financeiros	-3,3	-1,8	6,6	7,7	5,4	11,0	11,4
Variação Reservas							
Internacionais	0,7	0,6	-8,9	-3,3	7,0	0,0	-0,2
Transferência de							
Recursos Reais	-2,6	-1,0	-1,9	4,9	11,8	11,4	11,1
Transferência/PIB	-2,6	-0,4	-0,6	2,3	5,6	5,2	4,3

^a Média do período

^b Preliminar

^c Previsão a partir dos dados disponíveis em setembro de 1986

Fonte: Marques, Maria Silva Bastos. "Estratégia de Ajustamento Externo: 1983-1986". Texto datilografado. Rio: Fundação Getúlio Vargas., p. 4.

No livro "A Economia Brasileira em Marcha Forçada", Antônio Barros de Castro procura defender a tese de que o superávit comercial brasileiro seria de origem "estrutural", não tendo relação direta com as políticas recessivas do FMI²⁸. Traduzindo do "economês" para o português, um fenômeno "estrutural" é aquele que tem caráter permanente e duradouro, porque faz parte da própria "estrutura" da economia. Segundo Castro, a manutenção do superávit comercial não imporá restrições ao crescimento da economia brasileira, que poderia seguir permanentemente crescendo e exportando capital de forma relativamente harmoniosa. Além de não cogitar do perdão da dívida, Castro chega ao ponto de dizer que o Brasil nem ao menos precisaria reivindicar empréstimos voluntários, ou "dinheiro novo":

Tendo em vista as considerações anteriores, estamos convencidos que a manutenção de um saldo semelhante ao atual não impõe restrições ao crescimento, seja do ponto de vista do mínimo de importações requeridas pela expansão, seja pela ótica da poupança. Neste sentido, consideramos descabidas as reiteradas propostas visando à tomada (por negociação) de "dinheiro novo", ou o retorno dos empréstimos voluntários. Aqueles que as defendem não parecem haver percebido a extensão e profundidade das transformações atravessadas pela economia brasileira nos últimos 10 anos - razão pela qual vêm sendo repetidamente surpreendidos pelo desempenho da economia, em regra muito superior às suas previsões. ...

A partir da perspectiva adotada nesse livro, o saldo constitui uma conquista que o país tende, e deve preservar. ... Os que associam o saldo à miséria supõem, por vezes

implicitamente, que ele foi produzido pela recessão. Isso equivale a emprestar à nefasta política a que o Brasil foi submetido de 1981 em diante, poderes (ou méritos) que ela decididamente não teve."*

Os defensores do pagamento incondicional da dívida externa são, de certa maneira, mais apologistas do atual sistema de cobrança das dívidas do que a própria Casa Branca. Vimos na seção 1.1 que, no Relatório Econômico do Presidente Reagan, era reconhecido que o superávit comercial dos países subdesenvolvidos representava um grande sacrifício de ajustamento, que embora inadequado a países subdesenvolvidos, justificava-se por ser temporário e conjuntural.

Mas nem tudo tem sido otimismo no debate sobre o "ajustamento externo" dos países devedores. Um ponto de vista extremamente oposto ao de Antônio Castro vem sendo defendido por um outro grupo de economistas. Segundo esta corrente de opinião, a reversão nos fluxos de capital impõe severas restrições não somente ao crescimento econômico, como também ao controle da inflação e à administração das finanças públicas. Paulo Nogueira Batista Junior é um dos mais destacados membros dessa corrente:

"Uma economia no estágio de desenvolvimento em que se encontra a brasileira dificilmente poderia efetuar transferências maciças de recursos externos sem incorrer em custos expressivos. ... Nos últimos dois anos, esta remessa de recursos absorveu o equivalente a mais de 5% do PIB e a cerca de 40% das exportações de bens e serviços não fatores.

Não deveria haver dúvida quanto ao fato de que uma

transferência desta magnitude representa restrição severa para um país subdesenvolvido como o Brasil. Isto por vários motivos. Primeiro, porque restringe a capacidade de importar de uma economia que precisa crescer a taxas elevadas e modernizar seu parque produtivo. Segundo, porque compromete a capacidade de abastecer o mercado interno, reduzindo a possibilidade de reconciliar crescimento econômico e controle da inflação. Terceiro, porque agrava a situação financeira do setor público, que detém aproximadamente 80% da dívida externa brasileira e se vê freqüentemente obrigado a aumentar a dívida interna para financiar a aquisição do superávit comercial produzido pelo setor privado. Quarto, porque reduz a disponibilidade de recursos para investimento, diminuindo o potencial de crescimento da economia no médio e longo prazos.

A transferência prematura de recursos ao exterior constitui, portanto, um processo multidimensional que afeta simultaneamente as contas externas, a taxa de inflação, as finanças públicas e os agregados macroeconômicos. "57

A Situação Econômica do Brasil

Uma maneira de contrapor os argumentos das duas correntes de opinião seria conferir os dados recentes sobre o desempenho da economia brasileira durante a "marcha forçada" em busca do pagamento da dívida e do desenvolvimento econômico. A Tabela 2.3 apresenta dados sobre o comportamento dos principais indicadores econômicos brasileiros durante os primeiros seis anos desta década.

Tabela 2.3

Brasil: Principais Indicadores Econômicos

Conceitos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
índices de preços							
IGP (DI)	110,2	95,2	99,7	211,0	223,8	235,1	65,0
IPCA	99,2	95,6	104,8	164,0	215,3	242,2	75,5
Deflator do PIB	91,7	102,5	92,9	151,9	210,5	225,5	143,5
taxa de crescimento real							
PIB (em milhões de cruzados)	7,2	-1,6	0,9	-3,2	4,5	8,3	9,0
(valores em milhões de pessoas)							
População (milhões de pessoas)	118,5	121,5	124,5	127,6	130,7	134,0	137,3
(valores em bilhões de dólares)							
PIB ²	240,3	266,3	268,3	204,7	211,6	220,7	265,1
Exportações	20,1	23,3	20,2	21,9	27,0	25,6	22,4
Importações	22,9	22,1	19,4	15,4	13,9	13,1	12,9
Balança Comercial	-2,8	1,2	0,8	6,5	13,1	12,5	9,5
Dívida Externa Registrada	53,8	61,4	70,2	81,3	91,1	95,9	101,5
indicadores							
PIB(em U\$)/População (índice 1932 = 100)	94,1	101,7	100,0	74,4	75,1	76,4	89,6
Dívida/Exportações	2,7	2,6	3,5	3,7	3,4	3,7	4,5

¹ Dados Preliminares

² Índice Geral de Preços

³ Convertido pela taxa média de câmbio - não reflete o poder paritário de compra

FONTES: Banco Central do Brasil. "Relatório Anual" 1985, 1984, 1983 e 1981 e "Brasil Programa Econômico" Fevereiro de 1987.

A primeira coisa que salta à vista é o agravamento do processo inflacionário. Excetuando o ano de 1986, durante o qual houve um congelamento de preços, o índice Geral de Preços se situou em um patamar médio de 100% no primeiro triênio, subindo, no triênio seguinte, para um patamar superior a 200%. O fato de a inflação brasileira estar ligada à exaustão da dívida externa tem sido reconhecido até por economistas estrangeiros de tendência ultraconservadora. Thomas Sargent, um dos principais ideólogos da nova escola de expectativas racionais, chegou a escrever uma carta ao Ministro Dilson Funaro, comunicando-lhe suas apreensões quanto aos sacrifícios da dívida externa:

"Em termos econômicos, o pagamento de um grande volume de juros da dívida externa agem à semelhança dos pagamentos da indenização de guerra que levaram a Alemanha à hiperinflação em 1922 e 1923...A hiperinflação alemã chegou a seu termo somente quando o país obteve a ajuda concedida pela Comissão de Reforma de Reparação sob a forma da promessa de revisão substancial da dívida produzida pelas indenizações de guerra. É possível que a inflação brasileira não chegue a seu termo até que a dívida brasileira seja reduzida por iniciativa de seus credores."**

Abstraindo o problema da inflação, e passando à questão do crescimento econômico, os números parecem, à primeira vista, confirmar a versão otimista de Antônio Barros de Castro. Após permanecer em declínio durante o período 1981-1983, houve aparentemente uma recuperação durante os últimos três anos. A economia brasileira cresceu 4,5%, em 1984, e vem apresentando, no

ultimo biênio, uma taxa de crescimento econômico - 8,3% em 1985 e 9,0% em 1986 - acima de sua média histórica.

Mas, na verdade, esses números sobre o crescimento devem ser encarados com muita cautela. Há motivos de sobra para se duvidar de sua precisão. Em primeiro lugar, o próprio processo inflacionário de três dígitos torna extremamente complexa a tarefa de estimar o crescimento real da economia. Uma inflação de 200% produz uma enorme ilusão monetária, que dificulta ao extremo o levantamento de dados sobre o comportamento real das variáveis²⁹. Em segundo lugar, à questão da imprecisão estatística vem ainda se somar um problema que entre nós se tornou crônico: a permanente mudança nos índices de preços. Nos últimos quatro anos, o Brasil teve quatro ou cinco equipes diferentes ocupando o Ministério da Fazenda, e cada uma tinha idéias próprias sobre os critérios de mensuração da variação dos preços. A única coisa que os diferentes ministérios pareciam ter em comum era a intransigência com que defendiam o direito (aparentemente adquirido) de alterar e manipular os índices de preços. Até a presente data, o Presidente Sarney já adotou 5 índices de preços diferentes para medir a inflação brasileira. Nessas circunstâncias, fica extremamente difícil acreditar que o Deflator do PIB tenha permanecido à margem das mudanças estatísticas, permanecendo um indicador imparcial e fiel. Em terceiro lugar, há o problema da instabilidade do padrão monetário. Em consequência da crise cambial vivida pela economia brasileira, o governo tem adotado uma política cambial ativa, que tem feito a moeda nacional apresentar quedas bruscas em relação às moedas estrangeiras. Como a moeda nacional é o padrão de medida do crescimento do PIB, o declínio do padrão monetário

introduz um segundo tipo de ilusão monetária, o qual torna difícil distinguir se a economia cresceu em termos absolutos ou se foi a unidade de medida que diminuiu de tamanho.

Independentemente das restrições que possam ser levantadas sobre a precisão das taxas de crescimento em cruzados, há que se considerar que o dólar, e não a moeda brasileira, é o padrão monetário internacional. A economia brasileira tem o seu sistema financeiro dolarizado, e vem sendo administrada em função do pagamento de uma dívida denominada principalmente em dólares. Para efeito de administração financeira e de comparação internacional, é importante que analisemos também o comportamento do valor do PIB brasileiro expresso em dólar. Os números sobre o PIB em dólar indicam que ele se manteve praticamente estagnado nos últimos 5 anos, caindo de 266,3 bilhões de dólares em 1981 para 265,1 bilhões em 1986. Embora uma parte substancial desse declínio se deva à valorização do dólar, não pode ser esquecido o fato de que também as exportações permaneceram estagnadas durante esse período. As receitas de nossas exportações caíram de 23,3 bilhões, em 1981, para 22,1 bilhões de dólares, em 1986. Esse desempenho é muito decepcionante se for levado em conta o fato de que as desvalorizações cambiais deveriam ter aumentado e não diminuído as exportações. A lógica do modelo de crescimento com pagamento da dívida (que tem sido adotado nesta década) exige que o crescimento econômico seja liderado pelas exportações.

Os dados sobre as importações vêm também reforçar o quadro de decadência econômica. As importações brasileiras apresentaram uma queda muito drástica durante esse período, despencando de 22,1 bilhões para 13,9 bilhões de dólares, o que perfaz uma redução de mais de 1/3. A diminuição das importações é, em certo grau, um

indicador de aumento da pobreza nacional. Os brasileiros estão consumindo menos bens estrangeiros para pagar a dívida externa. Um racionamento de importações tão radical e tão demorado, além de sacrificar o abastecimento interno, constitui um obstáculo à importação de máquinas e equipamentos estrangeiros necessários à modernização do parque produtivo.

Na verdade, os principais indicadores econômicos brasileiros não oferecem muitas razões para otimismo. O Brasil parece ter saído da recessão do período 1981-83 para mergulhar em uma fase que poderíamos chamar de crescimento constrangido. As exportações brasileiras, que cresceram de forma persistente durante os anos setenta, parecem fadadas a atravessar esta década em completa estagnação. Neste último biênio, as exportações diminuíram continuamente, a despeito de todo o empenho do governo em promovê-las. Embora existam pessoas que insistam em escrever ensaios tentando negar o óbvio, a verdade é que o superávit comercial tem sido mantido mediante penoso racionamento de importações. O empobrecimento da população trabalhadora, os altos índices de inflação, a estagnação das exportações, as restrições sobre as importações, a diminuição dos investimentos públicos, a crise crônica do déficit público, a fuga do capital de risco estrangeiro, etc. - todos esses constrangimentos configuram um quadro de retrocesso econômico ligado à exaustão da dívida externa. Se houve realmente um crescimento acelerado no biênio 1985-83, há motivos de sobra para suspeitar que ele não seja sustentável.

E, para piorar ainda mais as coisas, os números sobre a dívida externa brasileira indicam que ela, ao contrário do PIB e das exportações, vem crescendo de forma persistente. A Dívida Registrada começou a década na plataforma dos 50 bilhões,

alcançou os 80 bilhões em 1983, e, em seguida, saltou para os 100 bilhões em 1986. Como resultado da quase duplicação da dívida e da estagnação da economia, inclusive das exportações, a relação Dívida/Exportações cresceu de forma contínua e acelerada ao longo de quase todos os anos do período - a única exceção foi o ano de 1984 - , indicando que a dívida externa brasileira se torna a cada ano mais impagável.

A Situação da América Latina

Os indícios do retrocesso econômico ligado à exaustão da dívida externa são ainda mais nítidos nos demais países superendividados. Os indicadores econômicos referentes à América Latina, região onde o problema da dívida é mais intenso, indicam que os pesados sacrifícios assumidos por quase todos os países não restituíram a credibilidade externa da Região. As remessas líquidas de poupança para o exterior não impediram que a dívida externa latino-americana aumentasse 66% durante os últimos 6 anos, passando de 230,4 bilhões, em 1981, para 382,1 bilhões, em 1986. No mesmo período, as exportações totais diminuíram 12%, caindo de 95,9 para 78,3 bilhões de dólares (ver Tabela 2.4 e Tabela 2.6). Como resultado do aumento da dívida e da estagnação das exportações, a relação Dívida/Exportações, que mede a credibilidade externa de um devedor soberano, em vez de diminuir, como tinha sido previsto no Relatório do Presidente Reagan, cresceu 87%, passando de 214 em 1980 para 401 em 1986 (ver Tabela 2.5)⁶¹.

Tabela 2.4

América Latina: Principais Indicadores Econômicos

Conceitos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
Índices : Ano Base 1980 = 100							
PIB	100	100,5	99,0	96,6	99,7	102,4	105,9
PIB por Habitante	100	98,1	94,5	90,1	90,9	91,3	92,4
Em Milhões de Habitantes							
População	355	363	372	380	389	398	406
Taxas de Crescimento							
PIB	5,3	0,5	-1,4	-2,4	3,2	2,7	3,4
PIB por Habitante	2,8	-1,8	-3,7	-4,7	0,9	0,4	1,2
Valor Exportações	32,3	7,6	-8,8	0,1	11,7	-5,9	-14,8
Valor Importações	34,9	8,1	-19,8	-28,5	4,0	0,3	2,4
Relação de Preços de Intercâmbio	4,3	-5,8	-9,0	1,1	6,5	-5,0	-8,7
Em Milhões de Dólares							
Exportações	89,1	95,9	87,4	87,5	97,7	92,0	78,3
Importações	90,4	97,6	78,3	56,0	58,3	58,5	59,9
Saldo Comercial	-1,3	-1,9	9,1	31,5	39,4	33,5	18,4
Pagamentos Líquidos							
Juros e Serviços	17,9	27,2	38,7	34,3	36,2	35,3	30,7
Dívida Externa							
Total	230,4	287,8	330,7	350,8	366,9	373,2	382,1

¹ Estimativas Preliminares

FONTES: CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986", página 13.

Tabela 2.5

América Latina: Relação Entre a Dívida Externa e as Exportações
Totais de Bens e Serviços - 1978-1986

(Percentagens)

País ou Região	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*
América Latina	253	230	214	248	321	343	322	342	401
Países Export. de Petróleo	256	214	186	219	278	303	215	311	447
Bolívia	259	235	227	261	275	368	401	466	538
Equador	175	147	162	201	230	257	240	230	324
México	316	262	216	259	335	345	321	353	479
Peru	388	229	206	241	278	334	351	386	449
Venezuela	171	170	148	160	200	227	207	227	383
Não-Export. de Petróleo	251	243	240	276	363	381	355	369	374
Argentina	167	207	275	329	475	485	488	481	606
Colômbia	102	115	118	184	213	275	224	273	197
Chile	238	188	188	311	370	390	438	454	426
Uruguai	136	141	140	183	276	324	362	392	330

* Dados preliminares

CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana",
1986., página 23.

Tabela 2.6

América Latina: Evolução do Produto Interno Bruto por Habitante
1981-1986

País	Taxas anuais de crescimento						Variação
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	acumulada 1981-1986
América Latina (exclui Cuba)	-1,9	-3,7	-4,7	0,9	0,4	1,2	-7,6
Países Export. de Petróleo	2,8	-2,9	-8,1	-0,2	-0,8	-4,4	-13,1
Bolívia	-2,3	-5,4	-9,0	-3,5	-4,4	-6,3	-27,3
Equador	0,8	-1,8	-4,0	1,5	1,4	-6,3	-27,3
México	5,4	-2,6	-7,6	0,9	0,1	-6,3	-10,4
Venezuela	-3,9	-4,1	-8,2	-3,7	-3,2	-1,0	-21,9
Não-Export. de Petróleo	-4,5	-4,2	-2,6	1,5	1,1	4,3	-4,6
Argentina	-8,2	-7,8	1,4	0,6	-5,9	3,9	-15,5
Brasil	-4,2	-0,8	-4,8	2,6	5,9	5,7	4,0
Colômbia	0,1	-1,1	-0,3	1,4	0,4	3,0	3,6
Chile	3,5	-14,5	-2,2	4,3	0,7	3,2	-6,2
Cuba*	15,3	3,0	3,9	6,3	3,7	1,5	38,1
Uruguai	0,9	-10,3	-7,0	-3,2	-0,2	4,2	-15,3

* Refere-se ao conceito de Produto Social Global

FDNTE: CEPAL. "Balance Preliminar..."., página 15.

A exação da dívida externa condenou aparentemente a América Latina a atravessar toda a década de oitenta em retrocesso econômico. O Produto Interno Bruto por habitante ainda era, em 1986, 7,6% inferior ao nível vigente em 1980, o ano em que foi eleito pela primeira vez o Presidente Ronald Reagan. As taxas de crescimento econômico obtidas nos últimos três anos se situaram em torno de 3%, um nível muito baixo, que evidenciam que a América Latina superou talvez a recessão do triênio 1981-83 e entrou na fase de crescimento estrangulado. A depressão econômica é ainda mais nítida na Região como um todo do que no Brasil, tomado individualmente. Os superávits comerciais que os países da Região têm sido obrigados a manter - e que não conseguem pagar nem os juros da dívida - vêm sendo obtidos através de cortes drásticos nas importações. Os países latinos importaram, em 1986, apenas 53,9 bilhões de dólares, o que representa uma diminuição de mais de 1/3 em relação aos 89,1 bilhões que eram vigentes no primeiro ano da década de oitenta. E, para completar o quadro, os pagamentos líquidos de juros e serviços têm se mantido acima dos 30 bilhões de dólares anuais, anulando por completo o efeito dos superávits comerciais.

2.4 - A EROSAO DO SISTEMA

A Rebelião dos Devedores

Os persistentes sacrifícios econômicos têm levado a um crescente descontentamento por parte dos devedores latino-americanos. Em seu Balanço Preliminar de 1986, a CEPAL observou que, ao final de 1986, a situação da renegociação das dívidas dos países latino-americanos se caracterizava por uma diversidade de circunstâncias². Se uma fotografia do ambiente de renegociação tivesse sido tirada naquela época, ela mostraria que, dentre os devedores latinos, apenas 5 países - Argentina, Uruguai, Equador, México e Chile - estavam se mantendo satisfatoriamente dentro do "esquema normal de renegociação" estabelecido pelo Comitê. Colômbia e Venezuela haviam rejeitado a assinatura de um programa de ajustamento formal com o FMI e só atendiam às consultas sem compromisso previstas no artigo IV do Estatuto dessa instituição. O Brasil estava, naquela época, em uma posição ainda mais independente em relação ao FMI. Além de não assinar acordo com o Fundo, o Brasil recusava-se também a responder às consultas do artigo IV. O Peru, por sua vez, era o mais rebelde e orgulhoso dos devedores latinos. Além de ter rompido com o Fundo, o governo do Presidente Alan García havia decidido hierarquizar seus compromissos financeiros, dando preferência ao pagamento das dívidas contraídas junto às instituições públicas que mantinham abertas as linhas de crédito ao Peru, e determinando uma moratória unilateral na dívida pública de médio e longo prazo junto aos bancos comerciais privados internacionais³. Além do

Peru e do Brasil, a Nicarágua era nessa época mais um país latino que renegociava a dívida externa sem submeter-se a qualquer consulta formal ou informal do FMI. A CEPAL apontava, ainda, 4 países que estariam em fase de transição em relação à intervenção americana. A Bolívia, que estava rompida com o esquema do Comitê, preparava-se para uma reaproximação; e havia três países - Costa Rica, Honduras e Jamaica - que estavam também em transição, mas em sentido contrário. Segundo avaliação da CEPAL, seja pelo fato de esses três países estarem acumulando atrasos no pagamento das dívidas, seja em virtude de estarem enfrentando dificuldades em cumprir os critérios do Fundo, essas duas ordens de motivos levavam a se prever o rompimento iminente deles com o Comitê, um episódio que engrossaria ainda mais as fileiras dos devedores dissidentes.

A Retração dos Bancos Credores

A contrapartida dos penosos sacrifícios dos devedores tem sido um grande aumento na lucratividade dos grandes bancos americanos⁶⁴, que, não obstante os ganhos fantásticos, permanecem inflexíveis no intuito de evadir-se do mercado da dívida latino-americana. Se, por um lado, os países latinos não estão se libertando da ditadura da dívida, há, por outro lado, sólidas evidências de que os bancos americanos estão conseguindo esvaziar de seus cofres os títulos da América Latina.

Nos últimos quatro anos, houve uma expressiva redução na participação relativa dos empréstimos à América Latina na carteira de empréstimos dos bancos americanos⁶⁵. A relação Empréstimos/Capital, também chamada "Exposure" - que mede o grau

de envolvimento do capital de um banco com os empréstimos a um cliente em particular - vem diminuindo, desde dezembro de 1982, para os empréstimos relativos à América Latina. Embora o Relatório da Casa Branca tenha considerado esse êxodo bancário como um processo isolado, que estaria restrito aos pequenos bancos regionais, os números sobre os empréstimos contradizem essa opinião. A Tabela 3.6 do capítulo 3 apresenta dados sobre a evasão dos bancos americanos em relação à dívida brasileira. Os bancos estão divididos em três grupos: o grupo dos Nove Maiores bancos americanos, os 15 Seguintes em tamanho, e os Demais bancos. Os dados indicam claramente que a "exposure" de todos os grupos vem se reduzindo de forma insistente desde a eclosão da crise financeira. Entre dezembro de 1982 e março de 1986, o grupo dos 9 Maiores reduziu o seu envolvimento em 22%, o grupo dos 15 Seguintes reduziu a "exposure" em 45%, e o grupo dos Demais em 47%. Esse processo generalizado de evasão parece indicar que a retração dos empréstimos bancários aos países subdesenvolvidos não foi um evento temporário, ligado a uma suposta crise de liquidez, como quis fazer parecer a Casa Branca. Ele foi um fenômeno permanente e irreversível.

Seria interessante, neste ponto recordar o diagnóstico e as previsões da Casa Branca. Nos termos do Relatório Econômico do Presidente Reagan de 1984, um dos pretextos alegados para a intervenção do FMI era justamente evitar esse processo de evasão. A função do FMI deveria ser evitar a fuga dos bancos, e não resgatá-los:

"Nos pacotes financeiros dos últimos 2 anos, o Fundo deu um passo à frente. Nesses pacotes, como condição para o selo

de aprovação do FMI para um país devedor em particular e para a liberação dos recursos do FMI, não somente o país deve concordar com um conjunto de medidas econômicas, mas também os bancos para com quem o país está endividado devem também concordar em estender novos empréstimos. Neste sentido, o FMI está pagando para que os bancos permaneçam dentro do mercado (da dívida latina), em vez de estar resgatando-os."44

Hoje, não há como esconder dos países devedores a realidade de que eles são clientes indesejáveis. O longo convívio com a nova e incômoda situação está na origem do crescente movimento inconformista dos países latinos. Os atos de rebeldia dos devedores provocam, por sua vez, um acirramento na retração bancária, dois movimentos que se alimentam e têm como efeito final uma crescente desagregação do sistema.

Vimos na seção 2.1 que a lógica da pseudo-renegociação técnica está na negação das reivindicações dos devedores, e nunca na divisão dos sacrifícios. Por serem os esquemas de negociação profundamente inflexíveis, eles não têm se mostrado capazes de acompanhar as mudanças políticas que têm ocorrido nos países devedores. Daí que a rebeldia dos devedores à tutela do FMI é respondida pelos credores com uma maior retração nos empréstimos, uma situação que tende a produzir impasses que paralisam as negociações. Há uma tal inflexibilidade nos critérios de renegociação que até mesmo um governo conservador como o governo Sarney, que não poupou sacrifícios durante dois anos para agradar os credores, terminou sendo empurrado a uma situação de moratória.

A Ilusão da Volta dos Empréstimos Voluntários

A manutenção da exação da dívida dependia do acerto do diagnóstico da Casa Branca de que os sacrifícios eram temporários e que as transferências de capital cessariam tão logo fossem restituídos os fluxos de empréstimos voluntários. William Cline, um dos autores que defendeu, sem restrições, o diagnóstico e a intervenção da Casa Branca, usou sofisticados métodos econométricos para prever o retorno dos empréstimos voluntários aos devedores. Cline fez, em 1983, uma análise, segundo ele, "pessimista" das perspectivas da volta dos empréstimos voluntários aos países subdesenvolvidos⁴⁷. Ele acreditava que o retorno a uma situação de normalidade iria requerer duas coisas:

(i) a livre saída dos bancos que não desejam continuar a emprestar dinheiro (Ele acreditava que os bancos que possuíam "exposure" inferior a 30% desejavam sair em definitivo, daí que esse percentual da dívida deveria ser amortizado);

(ii) e o retorno da credibilidade dos países endividados a níveis aceitáveis. A relação Dívida /Exportações, o indicador dessa credibilidade, deveria diminuir substancialmente ao longo dos anos oitenta.

Os resultados da análise "pessimista" de William Cline indicavam que o retorno dos empréstimos voluntários para os mais importantes países devedores do Terceiro Mundo estava previsto para 1985-86. A volta dos empréstimos estava tão próxima que, na pior das hipóteses, em menos de três anos os devedores bem comportados poderiam obtê-los.

Hoje, seria talvez até redundante dizer que o "pessimismo" de William Cline pecou por excesso de otimismo. Estamos no período

1986-87 e além de os empréstimos voluntários não terem retornado para nenhum dos devedores importantes, até mesmo os empréstimos forçados de "dinheiro novo" a países como o México, que seguem fielmente a cartilha do FMI, enfrentam terríveis problemas de organização. A liberação dos pacotes negociados pelo Comitê enfrenta grande problema de atraso em razão da persistente recusa de alguns bancos credores em participar dos empréstimos forçados.

Mas essa é uma realidade que parece muito difícil de ser aceita e absorvida. Apesar de todas as evidências em contrário, a tese da volta dos empréstimos voluntários ainda encontra muito apoio junto aos setores que defendem o pagamento "in totum" da dívida externa, inclusive junto aos negociadores oficiais. Como o Banco Central nunca publicou documentos explicando a estratégia brasileira de negociação, temos que recorrer à cobertura da imprensa para obter informações. Nos meses que antecederam a decisão sobre a moratória técnica brasileira, Fernão Bracher, o então presidente do Banco Central, afirmou à imprensa que as negociações da dívida externa brasileira estavam "à beira da normalidade", e que a moratória de 1987 iria "desprezar o enorme sacrifício feito pelo povo no período de 1981 a 1983, que pagou a dívida através de pesada recessão (sic)". Embora nem sempre as declarações das autoridades brasileiras façam muito sentido, um ponto parecia estar claro na postura oficial brasileira: os nossos negociadores não haviam abandonado a esperança de uma futura normalização dos fluxos de empréstimos voluntários. A moratória brasileira era vista como algo que poderia perturbar essa normalização futura, daí o empenho do governo Sarney em evitá-la até o último momento.

E, no entanto, muitos especialistas que têm analisado as

tendências futuras do sistema bancário internacional privado já nem mesmo trabalham com a hipótese da normalização do mercado de empréstimos bancários privados ao Terceiro Mundo. Em trabalho recente sobre as novas características da intermediação financeira após a crise da dívida do Terceiro Mundo, Donald Lessard e John Williamson concluíram que, mesmo que a maioria dos países devedores pudesse dispensar os pacotes de renegociação a partir de 1987, a tendência dos fluxos de capitais ainda seria a de se situar em um nível bem inferior ao ideal durante os anos remanescentes da década⁴⁹. Eles parecem acreditar que os dias dos euroempréstimos estão terminados para os países subdesenvolvidos, e procuram sugerir propostas de instrumentos financeiros que poderiam ocupar o lugar deixado vazio pelos eurobanqueiros.

O "brasilianista" Albert Fishlow publicou um recente ensaio sobre a crise da dívida do Terceiro Mundo, e confirmou o parecer de Lessard e Williamson sobre o virtual desaparecimento dos empréstimos voluntários:

"E os bancos estão ansiosos por eliminar (os empréstimos) tão breve quanto seja possível. Financiar países em desenvolvimento provou ser um negócio bem menos interessante do que parecia à primeira vista, o que torna impossível sustentar perspectivas realistas de retomada dos fluxos de capital até mesmo para devedores diligentes."⁵⁰

É difícil discordar desses autores. Vimos no capítulo 1 que a desordem financeira internacional destruiu o incentivo econômico que sustentava o mercado de financiamento de déficits comerciais de países subdesenvolvidos. O sistema de empréstimos

sindicalizados com taxas de juros flutuantes sustentava-se na evidência histórica da estabilidade das taxas de juros. Era um negócio temerário e irresponsável, mas a instabilidade não era tanta que o tornasse proibitivo. Hoje, como as taxas de juros se tornaram absurdamente elevadas, como as taxas de câmbio flutuam de ano para ano, como o ambiente internacional tornou-se completamente hostil aos países subdesenvolvidos, esse negócio simplesmente não apresenta viabilidade econômica.

Na verdade, até há pouco tempo, o negócio de fornecer capital de empréstimo ao Terceiro Mundo era uma tarefa arriscada que só interessava a governos estrangeiros, a bancos de fomento como o Banco Mundial ou aos ambiciosos investidores em "bonds". Excluindo o Banco Mundial, que é um aplicador mais recente, os outros dois tipos de fornecedores tinham em comum uma certa flexibilidade em assumir os eventuais (e habituais) prejuízos envolvidos neste negócio. Tal não é o caso dos bancos privados, que ao exporem o capital a devedores que entram em falência de forma quase cíclica, inviabilizam, no longo prazo, sua própria sobrevivência econômica. A onda de empréstimos bancários ao Terceiro Mundo foi a exceção à histórica indiferença que essas instituições, no geral, costumam ter pelo financiamento dos desequilíbrios comerciais de países periféricos. Ao que tudo indica, o desinteresse pelos países pobres voltou para ficar. A fuga dos empréstimos voluntários não é absolutamente temporária. A única coisa "temporária" foi a onda eufórica de euroempréstimos que, durante os anos setenta, espalhou-se pelo mundo afora e inundou a periferia.

O Enfraquecimento Político

Procuramos ressaltar, na primeira seção deste capítulo, que a sustentação política da intervenção Reagan esteve longe de constituir uma unanimidade seja entre os credores, seja entre os próprios banqueiros. O governo Reagan adotou uma atitude política heterodoxa, que contrariava tanto a ética conservadora quanto as sugestões humanitárias dos liberais. A política imposta pelo governo Reagan foi basicamente anti-humanitária e anti-ética. Ela acabou prejudicando ao máximo os devedores e premiando as práticas especulativas dos banqueiros americanos. Se a intervenção americana constasse apenas do ato de forçar países soberanos a se curvarem às leis bancárias americanas, isso já seria bastante condenável. Mas a realidade é bem pior do que isso. Vimos que a intervenção se situou às margens tanto das leis bancárias quanto da realidade do mercado, movendo-se em uma espécie de vácuo moral e legal, que tem despertado a indignação até mesmo de setores ultraconservadores. A imposição dessa situação insólita dependeu, entre outras coisas, da situação aflitiva dos grandes bancos americanos. O esquema da intervenção americana passou ao largo das reformas do sistema financeiro e dependeria, para o seu pleno êxito, de que o diagnóstico de iliquidez estivesse certo.

Mas os dados e os fatos já se encarregaram de derrubar a sustentação teórica da intervenção Reagan. Não há crise de liquidez que dure 5 anos. Hoje, não há como negar a evidência de que os países latino-americanos estão insolventes e não ilíquidos. Hoje está claro que os países latinos não vão conseguir pagar a dívida, e que os empréstimos forçados só fazem adiar para o futuro o reconhecimento dos prejuízos dos credores,

o que desmoraliza a contabilidade bancária. Em virtude de ter sido confirmado o diagnóstico de insolvência, a sustentação teórica do sistema de empréstimos forçados ruiu, minando-lhe a sustentação política. A isso vêm se somar as crescentes dificuldades administrativas relacionadas à organização dos empréstimos forçados e à imposição da tutela do FMI.

A "teimosa" realidade do mercado indica que os títulos da dívida do Terceiro Mundo estão cotados a um preço muito inferior ao declarado pelos banqueiros em seus livros de contabilidade²¹. Existe um florescente mercado onde esse títulos são negociados entre bancos com um desconto que às vezes ultrapassa os 50%. O fato de existirem descontos tão elevados na negociação entre banqueiros evidencia a deterioração dos títulos latinos.

É não só os banqueiros, mas até mesmo o público passou a encarar com crescente desconfiança a contabilidade bancária. As ações dos grandes bancos americanos, a despeito das altas taxas de lucro que são artificialmente registradas em seus balanços baseadas nas manobras do Comitê, sofreu, nos anos após a intervenção americana, dramática queda em sua cotação de mercado²².

Outro sinal de desgaste da intervenção americana pode ser sentido dentro de seu território. A exação da dívida externa exigia que os países latinos mantivessem superávit comercial com os países desenvolvidos, especialmente com os Estados Unidos. Como esses superávits vêm sendo obtidos mediante corte de importações, a América Latina teve que se fechar aos produtos americanos. As exportações americanas para a América Latina caíram 24 bilhões entre 1981 e 1983, destruindo 400.000 empregos nos Estados Unidos. Este fato provocou um fortalecimento do movimento protecionista no Congresso americano, uma indicação

clara de que as responsabilidades internacionais americanas estão entrando em contradição com os seus interesses nacionais. Quando isso acontece, a tradição tem sido os segundos terem primazia sobre os primeiros. Caso o governo americano feche sua economia às exportações latinas - algo que já está acontecendo em alguns setores - é de se prever que os países europeus adotem medidas semelhantes, o que provocaria uma destruição dos superávits comerciais - o mecanismo instituído para o pagamento da dívida externa.

Como resultado do enfraquecimento do aparato intervencionista, há um movimento de adaptação dos bancos ao colapso do sistema. Os bancos credores começam a acumular as reservas necessárias ao cancelamento de parte da dívida latina. No início eram só os bancos europeus e japoneses e os pequenos bancos americanos que vinham se preocupando em acumular reservas contra os empréstimos latinos. Hoje, essa estratégia passou a ser imitada até pelo Citibank, um dos mais influentes bancos do Comitê. Ao contrário da situação prevalecente no início da década, os grandes bancos americanos já podem hoje fazer o "write-off" dos títulos da dívida brasileira, o que torna um futuro aprofundamento da intervenção americana menos justificável e menos provável.

De fato, o enfraquecimento político da intervenção Reagan tem repercutido no menor esforço que os Estados Unidos têm dedicado à sustentação do sistema. A atitude quase indiferente do governo Reagan diante da moratória peruana e da moratória brasileira são importantes indícios de que o limite máximo do envolvimento americano pode ser bem menor do que o imaginado. A rebeldia impune de brasileiros e peruanos são "maus exemplos" que minaram

a disciplina entre os devedores, e podem produzir futuros efeitos desagregadores sobre a frágil estrutura que sustenta o sistema de cobrança das dívidas latino-americanas.

2.4 - O IMPASSE DA RENEGOCIAÇÃO "TÉCNICA"

Estando afastada a hipótese da volta dos empréstimos voluntários, a intervenção do FMI e as remessas líquidas de poupança ao exterior devem passar a ser vistas como uma característica duradoura dos esquemas instituídos para a cobrança das dívidas bancárias do Terceiro Mundo. Procuramos demonstrar, neste capítulo, que os bancos privados internacionais desinteressaram-se definitivamente pela tarefa de financiar o desenvolvimento dos países periféricos, e têm hoje, como única preocupação, a cobrança das dívidas velhas. O modelo brasileiro de desenvolvimento acelerado com poupança externa parece estar definitivamente inviabilizado. A economia brasileira, nas atuais circunstâncias, está condenada a permanecer, durante o resto da década, remetendo poupança líquida ao exterior em um ritmo duas vezes mais intenso do que o ritmo em que absorvia capital estrangeiro na década passada.

Mas embora a inadequação do sistema financeiro internacional ao Terceiro Mundo seja hoje um assunto praticamente consensual, são poucos os analistas que advogam a ruptura dos países devedoras com o cartel de bancos credores. Apesar de os banqueiros americanos permanecerem intransigentes na recusa às concessões, a grande maioria dos países devedores continua insistindo na renegociação com o Comitê. Nesta seção, procuraremos finalizar as considerações sobre a chamada via de renegociação "técnica" da dívida externa brasileira.

No caso específico do Brasil, a estratégia oficial que foi adotada pelo governo da Nova República até o final de 1986 se

baseava na tese da permanência parcial nos esquemas de negociação instituídos pelo Comitê. Vimos que o Brasil tentou ser um devedor independente, que concordava em pagar a dívida integralmente, aceitando os juros extorsivos instituídos pelo Comitê, mas recusava a tutela do FMI ou a recessão. Essa estratégia fracassou, a despeito do grande esforço brasileiro em agradar os credores. Após insistir em manter essa postura durante dois anos, a negociação terminou em um impasse. As pretensões de independência brasileiras foram recebidas com hostilidade pelos credores, que bloquearam os fluxos de "dinheiro novo" e de créditos oficiais, não deixando ao governo Sarney outra escolha a não ser a declaração de uma moratória emergencial.

Na verdade, a insistência brasileira em não reconhecer que a dívida externa é impagável, leva à adoção de posturas, como a do "pagador independente", que se revelam, no médio prazo, totalmente insustentáveis. A análise desenvolvida neste capítulo procurou mostrar que os esquemas instituídos para a cobrança da dívida da periferia são tecnicamente inviáveis. Eles foram elaborados baseados no diagnóstico de iliquidez, e na hipótese do retorno dos empréstimos voluntários. Qualquer estratégia de renegociação que se baseie nestas duas hipóteses, passando ao largo da realidade da insolvência latino-americana, está viciada na origem.

Para que a dívida externa pudesse ser paga de forma harmoniosa, um dos seguintes cenários teria que se verificar:

Cenário 1: A economia brasileira teria que ter condições de voltar a pagar "in totum" os juros da dívida externa (dispensando a tutela do FMI) e ao mesmo tempo crescer equilibradamente. Como

os bancos se recusam a fornecer "dinheiro novo" aos países que rejeitam o monitoramento do FMI, essa alternativa repousa na hipótese de ser verdadeira a extravagante tese, defendida por Antônio Barros de Castro, de que este nosso fugidio superávit comercial seria uma conquista permanente e duradoura da economia brasileira.

Cenário 2: O Brasil teria que ter o poder de mudar o sistema financeiro internacional atuando por dentro. Neste cenário, o Brasil capitula à tutela do FMI, mas consegue modificar os critérios dessa instituição, afastando-a da esfera de influência do governo ultraconservador de Ronald Reagan. O FMI, que tem sido o "testa-de-ferro" da intervenção americana, passa a levar em conta os interesses do Terceiro Mundo, e administra a economia brasileira visando, não o pagamento da dívida, mas sim o crescimento econômico e a justiça social.

O primeiro cenário foi tentado e praticamente esgotado nos anos recentes. Vimos na seção 2.3 que as transferências líquidas de poupança ao exterior tornam extremamente difícil a conciliação do crescimento econômico com o controle inflacionário. As teses do superávit estrutural foram amplamente contraditadas pelos fatos recentes. O saldo da balança comercial brasileira foi uma criação artificial dos programas do FMI que desapareceu tão logo o confisco salarial começou a ser repostado e a demanda interna, reaquecida.

O segundo cenário que também tem sido tentado pelas autoridades brasileiras é ainda mais irrealista do que o primeiro. O Brasil simplesmente não tem tanta influência a ponto

de conseguir mudar as regras impostas pelo governo americano para a cobrança das dívidas. Procuramos mostrar neste capítulo a natureza e o significado da tutela do FMI. Não há como negar a realidade de que existe uma nação hegemônica que administra o sistema financeiro internacional de forma imperial, sem fazer concessões aos países da periferia. Caso resolva permanecer dentro do esquema extra-mercado instituído pelo cartel de bancos americanos, insistindo em pagar a totalidade de uma dívida crescentemente impagável, o Brasil tem que se submeter à liderança americana, aceitando a imposição de um modelo econômico que o tem levado, juntamente com o resto da América Latina, ao retrocesso econômico e social.

Mas, felizmente, o universo de escolhas não se resume a estes dois cenários. Há uma alternativa ao pagamento da dívida. Nos próximos dois capítulos vamos tentar desenvolver a tese de que a natureza da liderança americana não é tão ditatorial a ponto de aprisionar os países devedores sob o jugo do Comitê. Iremos mostrar que o não-pagamento das dívidas faz parte do jogo financeiro internacional e, principalmente quando a atitude é tomada por um país grande como o Brasil, ela tem sido costumeiramente tolerada sem represálias ou retaliações severas. O rompimento com a dívida externa não implicaria na transformação do País em uma autarquia, e sim em uma série de mudanças que permitiriam ao País adaptar seu modelo econômico à realidade da interrupção definitiva dos fluxos de poupança externa. O Brasil tem a opção de rejeitar as manobras monopolistas do cartel de bancos americanos e negociar a redução do montante da dívida no mercado, dando início a uma reneqociação realmente técnica da dívida externa. Caso seja adotada essa estratégia de negociação,

o governo brasileiro passaria da situação de moratória técnica, em que se encontra atualmente, para uma postura mais independente que chamaremos "moratória soberana".

A via da moratória soberana distingue-se da moratória técnica, entre outras coisas, pela natureza dos motivos que originaram a paralisação dos pagamentos. Enquanto, na segunda, o devedor não paga porque não pode, na primeira, ele não paga porque não quer. A suspensão de pagamentos soberana se deve à não-concordância com a forma de cobrança (através de um cartel). No caso brasileiro, o devedor soberano, tendo presente que os esquemas instituídos para a cobrança da dívida em moedas são extorsivos e prejudiciais aos interesses nacionais, decide considerar o pagamento desse tipo de dívida como uma questão não prioritária. O devedor comunica aos credores a suspensão do pagamento da dívida em moedas de médio e longo prazo (ou a manutenção da atual suspensão), permanece afastado do FMI, e passa a alocar suas divisas futuras para cobrir obrigações outras que tenham sido definidas como importantes para o País. Essas obrigações tanto podem ser as importações de bens e serviços essenciais, como também os juros das dívidas consideradas prioritárias, a saber, as dívidas comerciais, interbancárias, do Clube de Paris, etc. A alternativa da moratória soberana é o tema do próximo capítulo.

NOTAS DO CAPÍTULO 2

1. "Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior". Texto datilografado. Rio: Fundação Getúlio Vargas. Setembro de 1986., p. 1.

2. Iremos ver neste capítulo que a moratória emergencial declarada pelo governo Sarney em fevereiro de 1987, embora tenha sido uma política mais corajosa do que a adotada pelo governo Figueiredo em circunstâncias idênticas, não chegou a constituir uma moratória soberana.

3. Makin, John. "The Global Debt Crisis". New York: Basic Books, 1984., pp. 226-227.

4. Tavares, Maria da Conceição. "A Crise Financeira Global" in Revista de Economia Política Vol. 3 Nº 2, abril-junho 1983, p. 20.

5. Em inglês: "linchpin of the world financial system". Ver: Makin, op. cit., p. 238.

6. Miles Kahler afirmou que: "comparada com outros exemplos históricos, a intervenção americana tem sido maciça. Quando, por exemplo, a crise financeira de 1930 foi detonada, o governo americano se recusou a assumir até mesmo o papel de estabilizador passivo que a Inglaterra costumava desempenhar no passado" Ver: Kahler, Miles. "Politics and International Debt" in "The Politics of International Debt". Ithaca: Cornell University Press, 1986., p. 17. É essa também a opinião, entre muitos outros, de Milivojevic. Após estudar o processo de refinanciamento das dívidas externas, ele observou que houve nos anos recentes uma politização sem precedentes do sistema financeiro internacional. Ver: Milivojevic, Marko. "The Debt Rescheduling Process". New York: St. Martin's Press, 1985., p. 94.

7. Delamaide, Darrell. "O Choque da Dívida". Trad. Wamberto Ferreira. Rio: Record, 1984., p. 231.

8. Citado em Cline, William. "International Debt: Systematic Risk and Policy Response". Washington: Institute for International Economics, 1984., p. 111.

9. Seria interessante conferir, no original, o tom agressivo das críticas: "In this view, the day of reckoning should not be postponed: banks should accept their losses and the economy should accept the likely failure of a number of banks... Any restructuring or renegotiation should be a matter for the banks and the developing countries, without intervention by governments or the International Monetary Fund". Cline cita ainda, na nota de rodapé, as seguintes fontes: Roland Vaubel "The Moral Hazard of IMF Lending" e Larry Sjaastad, "International Debt Quagmire" To Whom Do We Owe It?" ambos os artigos in World Economy 6 September 1983 pp 291-304 e 305-324, respectivamente; Deepak Lal, "The Debt

Crisis: No Need for IMF Bailout" in Wall Street Journal, 27 April 1983, p.33. Ver: Cline, op. cit., p. 251.

10. Cline é um autor de tendência ultraconservadora. Ele apóia integralmente a intervenção da Casa Branca e, portanto, tende a apresentar as propostas com um enfoque próprio, que é diferente do enfoque desta tese. Onde nós elogiamos, Cline critica, e vice-versa. Mas o importante a ressaltar aqui é que o nosso enfoque e o dele não diferem quanto ao fato de que as propostas da esquerda visavam a reduzir a carga da dívida para os países latinos e instituir um sistema de controle das atividades do sistema financeiro internacional. Ver: Cline, op. cit., pp. 252-255.

11. "Economic Report of the President". Washington: United States Government Printing Office, Fevereiro, 1984., páginas 72, 77 e 78.

12. "One way to ease the debt burden on the debtor countries would be to increase the level of financing, and thus allow them to import more. The obvious drawback to allow too high a level of financing is that it leaves the accumulated debt much higher at the end of the year and reduces the pressure on the country to adjust." Idem, p. 83.

13. De fato, a primeira coisa que salta aos olhos sobre a "solução Reagan" é o grande empenho americano em ocultar sua participação. Para todos os efeitos, o problema da dívida externa não foi politizado. A interferência americana não é absolutamente ostensiva; o tratamento recessivo está sendo aparentemente ministrado pelo Fundo Monetário Internacional. Segundo o Departamento de Estado americano, o assunto está entregue às forças de mercado e ao FMI. Mesmo nos casos em que o governo americano é obrigado a intervir para pressionar um devedor rebelde, a coerção é aplicada de forma extremamente discreta, e não chega sequer a ser mencionada pela grande imprensa. No entanto, especialistas como Kahler, Fishlow, Delamaide, Moffitt, Kaletsky, Makin, Milivojevic, Dornbusch, Nogueira Batista - na verdade a grande maioria dos autores consultados - parecem concordar que o poder de coação americano é o principal elemento de sustentação da tutela do FMI sobre os devedores. A maioria não dá à intervenção americana muito destaque, talvez por considerá-la óbvia demais.

14. Ver: "Uma Aposta Pesada". Revista Veja, 10 de dezembro de 1986, p. 133.

15. Block, op. cit., p. 85.

16. "The United States, which provided the bulk of the funding for the Bretton Woods institutions, bargained hard to insure that real power over decision making in both (the IMF and the World Bank) would be vested with the Executive Board, in which the U.S. executive director had a veto, rather than in the hands of international civil servants. The voting power on the boards of both was apportioned so that the U.S. executive director could veto any major policy measure, a privilege the United States still retains. ... Like the Fund, the (World) Bank was indelibly an American institution." Moffitt, op. cit., pp. 24-25.

17. Block, op. cit., pp. 170, 173, 174 e 204.
18. Ver: Bacha, Edmar. "Prefácio à Terceira Carta de Intenções" in Revista de Economia Política, p. 18.
19. Em recente trabalho da CEPAL sobre as renegociações das dívidas externas, foi observado que os comitês bancários "permitem aos credores agir como um monopólio ou como membros de um cartel". Outra coisa que reforça seu poder de barganha é o fato de atacarem os problemas dos devedores através de uma "abordagem caso a caso". Isso permite aos credores segmentar o mercado e impor condições extremamente duras a todos os devedores. "External Debt in Latin America". Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1985., p. 81.
20. "Como já foi demonstrado, apesar de os países terem diferentes capacidades de pagar a dívida, os tratamentos individuais pelos banqueiros durante a primeira rodada de negociações resultou, paradoxalmente, na imposição de termos de negociação quase idênticos para todos os países. Além disso, os termos da primeira rodada foram tão onerosos quanto os mais duros que já foram estabelecidos...". Idem, p. 82.
21. No caso da renegociação da dívida mexicana, o Comitê conseguiu aumentar o "spread" de 0,9 para 2,5% sobre a LIBOR, o que praticamente triplicou a taxa de lucro dos bancos. Este fato desencadeou uma violenta onda de protestos no Congresso americano. Os maus banqueiros estavam sendo premiados pela sua irresponsabilidade, ao invés de participarem dos sacrifícios dos devedores. Os próprios banqueiros começaram então a se preocupar com as repercussões políticas negativas do aumento de seus lucros. Nas renegociações mais recentes, o Comitê tem se preocupado em fixar taxas de "spread" que não causem tanto escândalo. Os "spreads" pagos por quase todos os países latinos, embora ainda continuem exageradamente elevados se comparados com os "spreads" da pré-crise, sofreram grandes reduções.
22. Para uma descrição de tom apologético do sistema de empréstimos involuntários ver: Cline, op. cit., pp. 71-85. Para uma descrição crítica desse mesmo sistema, consultar: Batista Jr., Paulo Nogueira. "Países Devedores e Bancos Comerciais em Face da Crise Financeira Internacional" in Estudos Econômicos Vol. 14, Nº 3 - 1984, pp. 641-684.
23. Batista (1984), op. cit., pp. 642-644.
24. Idem, p. 642.
25. "Países Devedores e Bancos Comerciais", op. cit.
26. "Na verdade, as tensões entre os diferentes grupos de bancos credores (e potencialmente entre os respectivos governos) constituem uma das principais ameaças à sobrevivência do padrão de administração da crise financeira internacional..." Batista, op. cit., p. 650.
27. Ver: Tabela 2.1

28. As práticas bancárias quanto a provisões de reservas determinam que, no caso de empréstimos duvidosos, sejam acumulados depósitos correspondentes a 50 por cento do valor facial dos empréstimos durante um período de 5 anos (10% no primeiro ano e 15% nos quatro anos subseqüentes). No entanto, os grandes bancos americanos não podem fazer nem mesmo concessões pequenas, porque isto lhes custaria a própria sobrevivência. Cline observa que "even a 10% write-off of developing-country and East European debt would mean a 30 percent cut in capital for the large banks (or somewhat less, allowing for profits and tax effects)". Cline, op. cit., p. 134.

29. Idem, p. 645.

30. A linguagem de Batista é bem mais moderada do que a minha. Ele não faz menção explícita ao processo de burla das leis bancárias. A burla é uma inferência lógica que corre por minha conta: se as leis existem e não estão sendo cumpridas, logo estão sendo burladas. Batista prefere chamar esses esquemas obscuros "jogo de faz-de-conta". Batista, op. cit., p. 644.

31. Ver: Batista (1984), op. cit., pp. 650-664.

32. Kahler observa que, ao contrário do que aparentava estar acontecendo, o esquema americano de intervenção contou antes com a colaboração e não com a oposição das elites locais. Ele observa que: "Still, one can only be impressed by the meekness with which officials in the South accepted the need to sustain the existing system of international finance... Unlike in the 1930s, populist programs are not being proposed by the elites of Latin America. Despite their aversion to recession, those elites seem, in fact to agree with some of the prescriptive emphases of orthodox adjustment, such as export orientation". (pp. 259-60).

Ele reconhece porém que, à medida que o ajustamento recessivo provocou desgaste social, as ditaduras foram sendo substituídas por democracias, com menos tolerância aos ajustes recessivos. Mas o interessante nos dois ensaios de Kahler publicados na coletânea "The Politics of International Debt" (da qual ele é o editor) é a observação de que existiu de fato cooperação. Ele diz que "Cooperation without reform best describe the outcome to date in the management of the debt crisis" (p. 26, do primeiro ensaio). Mais na frente, ele parece se dar conta de que houve pressão americana: "An alternative or a supplement to an explanation of cooperative and stable patterns of behavior based on regimes focused on the renewed energy displayed by the United States in managing the crisis" (p. 27.). Ver: Kahler, Miles. "Politics and International Debt" e "Conclusions: Politics and Proposals for Reform" in Kahler, op. cit., pp. 11-36 e pp. 245-272.

33. Ver: Roett, Riordan. "The Foreign Debt Crisis and the Process of Redemocratization in Latin America." in Kahler, op. cit., pp. 207-230.

34. Para uma descrição crítica do Plano Baker, ver: Kahler, Miles, "Conclusions: Politics..." in Kahler, op. cit., pp. 269-272.

35. Para obter detalhes sobre o acordo mexicano, consultar: CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986". Santiago do Chile, Dezembro 1986., p. 9.
36. Kahler, Miles, "Conclusions: Politics..." in Kahler, op. cit., p. 271.
37. Para uma descrição da estrutura da renegociação e da primeira fase dos acordos brasileiros com o FMI, ver: Fórum Gazeta Mercantil. "FMI X Brasil", 1983., especialmente os cinco primeiros ensaios.
38. Bacha, op. cit., p. 18.
39. Haggard, Stephan. "The Politics of Adjustment..." in Kahler, Miles (ed.). "The Politics of International Debt". Ithaca: Cornell University Press, 1986., pp. 157-186.
40. Idem, pp. 157-158.
41. Ver, na seção anterior, alguns detalhes do programa de ajustamento acertado pelo México em 1986.
42. A maior parte das informações mencionadas neste tópico sobre os acordos brasileiros foram obtidas graças à cooperação de Paulo Nogueira Batista Júnior. A principal fonte de referência é o ensaio, de sua autoria, "Negociação Financeira Externa: Resultados Iniciais e Problemas Pendentes". Rio: Fundação Getúlio Vargas, junho de 1986.
43. Ver: Banco Central. "Brazil Economic Program". 3 de outubro de 1983. Table 1, p. 23.
44. Batista Jr., Paulo Nogueira. "Negociação Financeira Externa: Resultados Iniciais e Problemas Pendentes", op. cit., pp. 2-3.
45. Ver: "Relatório Final da CPI da Dívida Externa", op. cit., item IV.
46. Batista (1986), op. cit., p. 5.
47. Idem, pp. 3-4.
48. Estas são algumas das linhas gerais da estratégia de negociação que sugerimos nesta tese. Ver seção 3.4 do capítulo 3.
49. Ver: Resende, André Lara. "Crise Externa: Avaliação do Impasse Neste Momento". in FMI X Brasil, op. cit., pp. 29-36.
50. Ver: "Mito e Realidade da Dívida Externa Brasileira". Rio: Paz e Terra, 1983., pp. 19-23.
51. Ver: Depoimento de Celso Furtado à CPI da Dívida Externa.
52. Idem.
53. "Superávit Comercial Chega a U\$ 946 Milhões em Maio". Jornal do Brasil, 23 de junho de 1987, p. 19.

54. "A moratória vai ser encarada por eles como uma manifestação de dissidência democrática. A ela irá se seguir um intrincado jogo de interesses, no qual será tratado com respeito o poder de barganha brasileiro. ... Foi com o objetivo de derrubar o mito das represálias que realizamos, nos três últimos capítulos, um exame caso a caso de cada uma das possíveis retaliações que o Brasil poderia enfrentar. ... Parece não haver dúvida de que o Brasil possui um poder de barganha grande o bastante para desestimular as estratégias retaliatórias. (pp. 81-86)" Texto do Projeto de Tese, redigido durante o segundo semestre de 1985 e defendido em abril de 1986.

55. " A partir da perspectiva adotada neste livro, o saldo constitui uma conquista que o país tende, e deve preservar." Ver: Castro, Antônio de Barros e Francisco Eduardo Pires de Souza. "A Economia Brasileira em Marcha Forçada". Rio: Paz e Terra, 1985.

56. Idem, pp. 200-201.

57. "Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior". Texto datilografado. Rio: Fundação Getúlio Vargas., pp. 1-2.

58. A carta foi traduzida por José Fernandes Dias e publicada na Folha de São Paulo em 26 de janeiro de 1986, à página 3.

59. Se tomarmos, por exemplo, o ano de 1985, encontraremos para o PIB uma taxa de crescimento nominal de 244,2%, dos quais apenas 8,3% representam crescimento real. Nesse ano, o Deflator do PIB chegou a 225,5%, representando mais de 27 vezes a taxa de crescimento real. É fácil perceber que todo o trabalho estatístico vai depender da precisão do Deflator do PIB. Um erro de apenas 5% nos cálculos do Deflator do PIB vai provocar um erro de mais de 100% no valor da taxa de crescimento real do PIB.

60. Em junho de 1986, 72,2% da Dívida Externa Registrada estava denominada em dólar. A segunda moeda em importância era o iene, que respondia por apenas 9,2% do total. Ver: Banco Central. "Brasil Programa Econômico" Fev. 1987, p. 98.

61. Se, por um lado, o desempenho desfavorável das exportações regionais esteve relacionado, nos últimos anos, com a queda do preço do petróleo, há, por outro lado, o fato incontestável de que a relação Dívida/Exportações aumentou também para o grupo dos países não-exportadores de petróleo, cujo indicador aumentou de 276 para 374 (Tabela 2.5). Houve, portanto, um agravamento generalizado no processo de insolvência dos países latinos.

62. CEPAL, op. cit., pp. 8-10.

63. Ver, no capítulo 3, a seção 3.2.

64. A Tabela 3.5, do capítulo 3, descreve a participação dos juros recebidos do Brasil nos lucros dos 10 principais bancos americanos.

65. Ver: Tabela 3.4 do capítulo 3.

66. "In this sense, the IMF is 'bailing in' the banks, rather than bailing them out." Ver: Economic Report, op. cit., pp. 80-81.

67. Cline, op. cit., pp. 100-103 e apêndice estatístico.

68. Ver: "Brasil não vai pedir moratória da dívida externa, diz Bracher". Folha de São Paulo, 29 de novembro de 1986, p. A-30.

69. "Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis". Washington: Institute for International Economics, 1985.

70. "And banks are eager to retrench as soon as possible. Development finance has proved a less interesting business than it first seemed, making it impossible to hold out realistic prospects of resumed capital flow even to diligent debtors."

Ver: "The Debt Crisis in Historical Perspective" in Kahler, op. cit., p. 91.

71. Ver, no capítulo 3, a seção 3.4.

72. Makin, op. cit., pp. 254-255.

CAPÍTULO 3

A ALTERNATIVA DA MORATÓRIA SOBERANA

"Men will do the rational thing, but only after exploring all other alternatives."

John Maynard Keynes

Uma Proposta Aventureira?

Se um tecnocrata brasileiro se dedicar a consultar obras estrangeiras sobre moratória, é provável que ele se surpreenda com a naturalidade com que o tema é abordado no exterior. Enquanto no Brasil o assunto é quase um tabu, lá fora ele é tratado como uma hipótese de trabalho rotineira¹. Parece ter havido entre nós uma campanha tão intensa contra a moratória que o significado da palavra se alterou por completo². De um direito político internacionalmente reconhecido, a moratória unilateral adquiriu conotações espúrias. Muitos órgãos da grande imprensa brasileira passaram a se referir à moratória como a um "calote internacional". E, mesmo no meio especializado, um certo número de economistas difundiu a idéia de que a moratória provocaria severas retaliações dos credores, levando o País ao cans

econômico. Surgiram até versões imaginosas de pseudomoratórias, entre as quais a idéia exótica da "moratória bilateral".

É tanta a desinformação que foi criada sobre a moratória, que se torna necessária a busca do significado técnico da palavra. É essencial que o termo "moratória" seja colocado em sua perspectiva correta. Neste capítulo, procuramos resgatar o lugar da moratória na teoria e na história das finanças internacionais. Começamos por demonstrar que a moratória é uma ocorrência normal, prevista nas regras de funcionamento do sistema financeiro internacional. Na segunda seção, apresentamos um retrospecto histórico de algumas moratórias vividas pelo Brasil e por outros países no passado recente. Na terceira seção é enfocado o caráter legalista da atual moratória brasileira. São ali apresentadas as denúncias de irregularidades no endividamento externo e a ardente controvérsia sobre a legalidade e legitimidade de alguns dos contratos da dívida. Nas duas últimas seções, entramos diretamente nas propostas de moratória. Além de discutir as sugestões de outros autores, apresentamos uma proposta de moratória simples, lógica e racional, que, acreditamos, pode facilmente superar o presente impasse na renegociação da dívida externa brasileira.

3.1 - O SIGNIFICADO DE "MORATÓRIA UNILATERAL"

O Risco do Devedor Soberano

Na opinião de diversos especialistas, a moratória é uma hipótese de trabalho que está explicitada nas próprias operações de crédito do sistema financeiro internacional³. Para poder captar dólares nos mercados internacionais, o Brasil tem que pagar, além das taxas de juros dos clientes de primeira linha (a LIBOR ou a Prime⁴), mais uma camada extra de juros que leva o nome de "spread". Essa camada de "spread", que é cobrada a mais do cliente de segunda linha, é uma taxa de seguro contra o risco, baseada na hipótese de inadimplência do devedor.

As regras do jogo financeiro estabelecem de antemão que a falta de segurança do empréstimo repercute positivamente nas taxas de juros cobradas ao prestatário. Quanto maior o risco, maior o "spread". Os banqueiros têm a liberdade de escolher para quem vão emprestar o dinheiro. Aqueles que, por exemplo, adotam a política conservadora de só emprestar para clientes de maior credibilidade, têm que se conformar em cobrar taxas de "spread" mais baixas, o que representa uma perspectiva de lucros mais modestos.

Tal não foi obviamente o caso dos banqueiros que escolheram emprestar para países como o Brasil. Os ambiciosos eurobanqueiros que aceitaram o risco do Brasil tinham a perspectiva de auferir lucros fantásticos. O "spread" efetivo pago pelo Brasil (a diferença entre as taxas globais de juros e a LIBOR trimestral capitalizada) chegou a 4,7 pontos em 1981⁵. Nesse ano, o lucro

potencial de um empréstimo para o Brasil era mais de dez vezes o de um empréstimo comum para uma grande empresa.

Essas taxas elevadíssimas de "spread" se deviam em parte ao fato de um empréstimo internacional a um país subdesenvolvido implicar riscos muito elevados⁹. Ao contrário do que sucede com os empréstimos comuns, o credor não dispõe de garantias. Nos casos de não-cumprimento de contrato, o credor não pode requerer, na prática, a liquidação ou o bloqueio dos bens do devedor⁷, uma vez que os estados soberanos são considerados "sujeitos privilegiados do direito internacional"⁸, gozando das prerrogativas inerentes a essa condição. Os dissídios financeiros internacionais são normalmente desfavoráveis aos credores porque inexistente um aparelho judiciário internacional, reconhecido por todos, que zele pelo cumprimento dos contratos internacionais⁹. Mesmo os governos dos países de origem dos bancos credores raramente concordam em assumir o papel de agências cobradoras de dívidas¹⁰.

Nos Estados Unidos, a oposição contra a interferência do governo vem de dentro da própria comunidade financeira americana, cuja ideologia pró-liberalismo prega a não-interferência do Estado nas finanças internacionais¹¹. São os próprios banqueiros que devem zelar pela segurança de seus empréstimos. Quando uma dívida bancária não é honrada e o devedor não dispõe de bens que possam ser apreendidos, o empréstimo é classificado como um "empréstimo não produtivo". O tratamento convencional é debitar o prejuízo do mau empréstimo dos lucros do banco e despedir o banqueiro que o autorizou. Uma carteira de empréstimos que tenha um número grande de maus empréstimos é um indicador de falta de prudência dos banqueiros, e repercute negativamente na reputação

do banco. Os eventuais prejuízos dos maus empréstimos são normalmente aceitos no meio financeiro como uma justa punição pela falta de prudência bancária.

Alguns autores, a exemplo de Edwin Borchard, consideram os empréstimos internacionais a países soberanos uma mera aposta¹². Dada a falta de garantias reais, o valor do empréstimo é dado pela capacidade e vontade de pagar do devedor. O credor tem que apostar na boa vontade e na competência econômica do devedor. No caso do Brasil, a credibilidade tem sido tradicionalmente deficiente na questão da "capacidade de pagamento". O Brasil depende da receita de suas exportações para honrar seus compromissos externos. Como os preços das exportações brasileiras são extremamente vulneráveis às flutuações do comércio mundial, o País, à semelhança de outros países subdesenvolvidos, enfrenta problemas financeiros durante as crises econômicas internacionais. Quanto à questão da "vontade de pagar", a instabilidade política brasileira pode também repercutir negativamente em sua credibilidade externa. A ascensão de um governo populista, infenso ao endividamento externo, pode resultar em prejuízos para o capital estrangeiro. Os banqueiros não ignoram que isso já aconteceu em nosso passado. Nos anos trinta, Getúlio Vargas suspendeu por decisão política o pagamento de nossa dívida externa¹³.

Grande parte da explicação técnica para os altos juros cobrados pelos banqueiros estrangeiros estava, portanto, no chamado risco do devedor soberano¹⁴. Os credores brasileiros assumiam voluntariamente o risco de emprestar para um cliente com passado financeiro ruim, cujos direitos de soberania lhe asseguram imunidade jurisdicional, mas que, em troca, pagava

taxas de juros elevadíssimas. Se o risco fazia parte do jogo, os eventuais prejuízos não constituíam circunstância imprevista. Empréstimos internacionais a países como o Brasil eram uma aposta arriscada, com fantástico potencial de lucro, na estabilidade política e econômica do país tomador. Esta, como todas as apostas, tanto podia ser vencida como podia ser perdida. Se havia risco, e se os jogadores cobravam um seguro contra ele, os prejuízos da moratória também eram parte integrante do jogo.

A Falácia da Moratória Bilateral

Mas se a moratória é uma das regras do jogo, como se explica a intolerância dos banqueiros quanto a ela? Esta é uma questão delicada, que é mal compreendida pela quase totalidade dos opositores da moratória. É comum os editores de jornais brasileiros, após constatarem a impossibilidade de ser cobrado dos devedores o pagamento integral da dívida, formularem propostas altruístas de diminuição negociada, como alternativa à proposta "radical" da moratória. Essa mesma falácia está presente nas teses de renegociação política da dívida, apresentadas pelo governo brasileiro e por países latinos. Todas essas idéias de moratórias negociadas partem de uma visão imperfeita do processo de renegociação da dívida. Elas partem de equívocos baseados no desconhecimento dos detalhes técnicos e dos interesses políticos envolvidos nessas negociações.

A diretoria de um banco privado não pode sentar-se à mesa com os devedores e acertar uma moratória bilateral porque eles não são os únicos proprietários do banco, não são plenipotenciários. Os diretores dos grandes bancos administram uma

propriedade coletiva, que está distribuída entre milhares de acionistas. Cabe à diretoria do banco a tarefa de administrar um patrimônio de terceiros dentro de estreitos limites legais. O dever dos diretores para com os acionistas é zelar pelo cumprimento "in totum" das cláusulas contratuais de cada empréstimo. Se eles agissem de outra forma estariam violando a lei e seriam demitidos. A única coisa que os diretores podem fazer no caso de um devedor insolvente é renegociar a dívida em termos estritamente técnicos. Eles nunca podem mostrar-se dispostos a aceitar voluntariamente perdas; elas têm que lhe ser unilateralmente impostas pelos devedores soberanos.

E quanto aos governos dos países credores? A moratória bilateral não poderia ser negociada com eles? Esta é outra opção que já foi tentada à exaustão e desembocou em outro impasse. Se fosse outro o cenário político internacional, essa seria a saída lógica para a crise. Mas a proposta de politização da dívida externa não foi bem recebida pelos políticos conservadores que ocupam o governo das principais potências financeiras¹⁶. No caso dos Estados Unidos, que exercem uma grande liderança nas finanças internacionais, não há nenhum interesse em propostas que aliviem a carga dos devedores. A retórica do governo americano é pró-liberalismo econômico. A questão da dívida deve ser entregue às leis do mercado¹⁷.

Embora a intervenção americana já tenha politizado a negociação, não foi do interesse dos banqueiros, e muito menos do governo americano, que essa politização fosse reconhecida. O Comitê tem procurado manter a aparência de renegociação técnica, e exigido dos devedores a renúncia de seus direitos de soberania, como forma de manter a pressão sobre os países superendividados.

A renegociação técnica de uma dívida de cliente não-soberano é baseada em parâmetros rígidos e inflexíveis. Ao autorizar empréstimos a clientes duvidosos, os banqueiros são obrigados a tentar elevar a taxa de "spread" e tentar reduzir ao mínimo os prazos de pagamento. A renegociação formalmente técnica com um devedor não-soberano, ou com um devedor soberano que aceite abdicar de suas prerrogativas, cria um esquema que propicia aos banqueiros a negação de concessões aos devedores. Vimos no capítulo 2 que esses esquemas de renegociação têm sido muito favoráveis aos credores. Eles se traduzem em lucros maiores para os bancos, e em maior poder de controle político para os Estados Unidos, dois resultados que não têm desagradado ao governo ultraconservador de Ronald Reagan. Conseqüentemente, o governo americano ou o Federal Reserve dificilmente vai mostrar-se disposto a negociar uma moratória bilateral.

A moratória bilateral esbarra, portanto, em um impasse duplo: nem os banqueiros nem as autoridades dos países desenvolvidos querem negociá-la. Dada a falta de interlocutores interessados, resta ao país devedor a atitude de declará-la sozinho, de forma unilateral. A decisão deve ser sempre unilateral, o que não impede que haja negociação bilateral posterior.

Há, em verdade, uma grande confusão semântica envolvendo a palavra "unilateral", que parece ter uma conotação de intransigência. Na verdade, em uma moratória unilateral a única coisa "unilateral" é a decretação da moratória. A ela sempre se segue uma negociação entre as partes envolvidas. A moratória de decretação unilateral é o ponto de partida para a renegociação bilateral da dívida externa¹⁶. Não é concebível uma decretação de

moratória bilateral, como chegou a ser sugerido pelo ex-Ministro Delfim Netto¹⁹. A moratória de que estamos tratando é uma atitude de paralisação dos pagamentos por parte do devedor quando a negociação da dívida atinge um impasse.

A moratória é semelhante a uma greve. As greves são decididas unilateralmente pelas entidades trabalhistas e servem como medida de pressão na negociação salarial. Uma moratória bilateral faz tanto sentido quanto uma greve bilateral. Assim como a classe patronal não tem interesse em endossar uma paralisação dos trabalhadores, os banqueiros, com mais razão ainda, repelem a idéia da moratória.

Mesmo se o devedor soberano ficar totalmente impossibilitado de pagar a dívida, nem assim os bancos vão concordar com uma moratória bilateral. Nesses casos, o que eles normalmente fazem é exigir a tutela do FMI e lançar mão de truques contábeis que ocultem a situação de insolvência do devedor. São esses truques que têm permitido a rolagem da dívida latino-americana: os bancos se autoemprestam os juros da dívida de forma a disfarçar a situação de insolvência do devedor. Como o negócio dos bancos depende da confiança dos depositantes, é muito importante que, ainda que o devedor não possa pagar a dívida em dia, ele pelo menos finja fazê-lo. Para os banqueiros, mais do que para os devedores, a moratória cria uma publicidade extremamente negativa e perigosa.

3.2 - UM BREVE RETROSPECTO HISTÓRICO

Insolvência de Devedores Soberanos

Um dos mais freqüentes episódios da história das finanças internacionais é a falência de devedores soberanos. Desde tempos imemoriais, os países falham em pagar as suas dívidas ou repudiam-nas. Philip Wood aponta, desde as Guerras Napoleônicas, três décadas nas quais os episódios de falências cresceram a ponto de se tornarem generalizados²⁴.

O primeiro grande colapso de dívidas de governos deu-se no período 1825-35, e atingiu pesadamente o mercado londrino de títulos estrangeiros; os chamados "bonds". Entre os países que declararam moratória, estavam incluídas a maioria dos países latinos independentes, além de Portugal, Espanha e Grécia. Algumas dessas moratórias, como a portuguesa e a grega, resultaram em repúdio de dívidas.

A década de 1870 encontraria novamente a maioria dos países latinos, além do Egito e da Turquia, em situação de insolvência. Os episódios de falência foram novamente antecidos da costumeira febre especulativa dos banqueiros ingleses e mereceu um inquérito da Câmara dos Comuns para apurar as irregularidades cometidas pelos banqueiros.

O terceiro caso de moratórias generalizadas se deu na década de trinta, quando a costumeira falência de países subdesenvolvidos foi acompanhada pela de todos os países europeus (à exceção da Finlândia). Nessa ocasião, os Estados Unidos haviam substituído a Inglaterra como o principal credor. A consciência de que

a crise financeira de 1930 se deveu em grande parte à imprudência dos banqueiros americanos resultou em uma política de não-interferência do governo americano na crise. Os países latino-americanos puderam declarar moratória sem sofrer retaliações econômicas. Como nessa época não existia o FMI, o reajuste das economias latino-americanas foi conduzido pelo talento local. O "reajuste econômico sem FMI" apresentou excelentes resultados para a região, que saiu da recessão mais rápido do que o mundo desenvolvido²¹. É claro que esse reajuste indolor deve ter sido considerado péssimo pelos aplicadores em "bonds" e bancos de investimento. Os especuladores e os bancos que escaparam à falência tiveram que renegociar as dívidas concedendo grande perdão aos devedores²².

Perdão de Dívidas

Aos inúmeros casos de insolvência de devedores vêm se somar os episódios de perdão parcial de dívidas. Esses episódios sucedem quando o credor, após constatar a iminência da moratória, decide prevenir a insolvência do devedor fazendo-lhe grandes concessões. Os anos do pós-Guerra já registraram muitos casos importantes de perdão de dívidas.

A história do endividamento do Terceiro Mundo está cheia de episódios de concessão de alívio financeiro. Alguns pesquisadores acham que, nas crises financeiras, o perdão da dívida seria a regra e não a exceção. Cizauska analisou os casos de alívio de dívidas de países subdesenvolvidos e observou que a regra histórica tem sido os credores diminuírem os compromissos financeiros dos países periféricos de forma a adaptá-los à sua

capacidade de pagamento:

"Enquanto apenas 12 países em desenvolvimento receberam alguma forma de alívio internacional coordenado de seus esquemas de pagamento, esses 12 países participaram em mais de 40 renegociações multilaterais de dívidas. Vários desses refinanciamentos eram essencialmente concessivos e mais ajustados às estimativas da capacidade de pagamento do devedor do que os arranjos anteriores, mas só foram alcançados depois de prolongadas negociações... Essa história do alívio de dívidas tem mostrado repetidamente que ela não é uma exceção à regra geral; quando as lições do passado são passadas por alto, elas têm que ser reaprendidas."³³

Entre as esquecidas lições do passado estão as renegociações das dívidas de guerra dos países aliados. Após a Segunda Guerra Mundial, as dívidas dos países europeus com os Estados Unidos foram refinanciadas em condições altamente favoráveis, que implicaram um substancial perdão de grande parte da dívida. Vimos no capítulo 1 que a generosidade com os devedores rendeu muitos dividendos ao governo americano, que logrou consolidar sua liderança econômica e política no mundo livre. Tivesse sido outra a atitude do governo americano, é provável que a exação da dívida externa tivesse produzido ressentimentos entre os devedores, fortalecendo os partidos comunistas europeus. A flexibilidade americana pode ter poupado os devedores da desgastante tarefa de ter de repudiar parte de suas dívidas externas.

Repúdios de Dívidas

O repúdio de dívidas se distingue dos casos normais de insolvência pelo fato de o devedor não reconhecer parte ou a totalidade das obrigações contraídas junto ao credor. De acordo com John Makin, "a coisa mais impressionante sobre dívidas governamentais é a freqüência com que elas são repudiadas pela guerra, inflação, decreto, ou o desaparecimento ou reconstituição do governo que as criou"²⁴.

No século XIX, os investidores britânicos sofreram grandes perdas em seus investimentos em "bonds" nos Estados Unidos. Vários estados americanos impuseram prejuízos substanciais aos estrangeiros na onda de "defaults" da década de 1840. Entre os estados americanos que repudiaram integralmente suas obrigações estavam os estados de Mississippi, Maryland, Pennsylvania e Louisiana²⁵.

Os casos de países que já repudiaram dívidas no século XX são numerosos. Em 1917, os soviéticos repudiaram toda a dívida czarista e kerenskyana, além de confiscarem propriedades de estrangeiros. Na década de trinta, inúmeros países instituíram leis que reduziram o valor de suas dívidas, inclusive os Estados Unidos e a Alemanha. Em 1938, o México conduziu um programa de nacionalização lesivo ao capital estrangeiro. As revoluções comunistas da Europa Oriental levaram ao repúdio de dívidas e confisco de propriedades. Outros casos notórios de calote são: Irã em 1951, Indonésia em 1958, Cuba em 1960, Chile em 1971, Líbia em 1971, Iraque em 1972, e o Irã novamente em 1979.²⁶ Em conjunto, os repúdios, moratórias e perdões de dívida trouxeram pesados prejuízos aos credores²⁷. E, embora essas perdas quase

nunca tenham sido recebidas com boa vontade pelos credores, os episódios de retaliações severas parecem estar definitivamente relegados ao passado distante.

Retaliações

De fato, mesmo nos casos de repúdio de dívidas, as retaliações externas, quando ocorrem, têm sido surpreendentemente tímidas. Não se registra no pós-Guerra nenhum episódio de retaliações severas contra maus devedores. As retaliações são normalmente muito leves. Na maioria dos casos, os efeitos das sanções são puramente simbólicos²⁸. Apesar dos inúmeros casos de abusos de devedores e de confisco de propriedade estrangeira, não ocorreu nesse período um único caso de retaliação militar ou bloqueio comercial contra país de porte médio. Até mesmo o bloqueio creditício, que muitos economistas brasileiros parecem considerar inevitável, raramente tem sido aplicado contra os devedores inadimplentes. Os países que repudiaram dívidas externas têm conseguido manter acesso parcial aos mercados financeiros internacionais²⁹. A desvantagem do repudiador é ter que pagar mais caro pelos novos empréstimos³⁰.

Mas nem sempre a situação foi tão cômoda para os maus pagadores. Na época do Imperialismo, os credores recorriam a métodos autoritários de cobrança de dívidas. Em 1861, a Grã Bretanha, a França e a Espanha usaram a força contra o México para assegurar pagamentos. Em 1902, a Venezuela sofreu um bloqueio militar³¹. Antes da Segunda Guerra Mundial, esses casos de intervenção direta não eram incomuns. Essas intervenções incluíam participação dos credores nos ministérios dos países

endividados, recepção de renda alfandegária, e medidas várias que colocavam o devedor sob controle financeiro estrangeiro. Entre os países atingidos por essas medidas estavam Grécia, Tunísia, Haiti, Nicarágua, Panamá, Cuba, Libéria, Austria e Hungria. Mas Wood observa que, nos dias de hoje, essas práticas não são mais consideradas aceitáveis:

"Muitas dessas intervenções eram motivadas por considerações políticas, mais do que por solidariedade com os investidores em "bonds". No período pós-colonial, tais intervenções são politicamente inaceitáveis... Intervenção militar para forçar o pagamento é hoje patentemente ilegal."³²

Os dissídios financeiros internacionais são hoje resolvidos na mesa de negociações. O fato de inexistir uma instituição internacional encarregada de cobrar dívidas de países soberanos coloca as soluções para os conflitos financeiros na dependência de um acordo entre as duas partes. As sanções financeiras disponíveis para serem usadas como retaliação são difusas e não têm alcance global³³. Wood observa que "um retrospecto dos casos de insolvência de estados soberanos permanece largamente uma narrativa de negociações de alívio da dívida, como oposição à aplicação da lei"³⁴.

O (Bom) Exemplo da Moratória Peruana³⁵

Dentre os casos recentes de moratória, o que mais se aproxima do contexto da moratória brasileira é sem dúvida o caso peruano. O governo do Presidente Alan García declarou, em julho

de 1985, a disposição de limitar os pagamentos da dívida externa pública de médio e longo prazo a 10% das exportações (a dívida de curto prazo e a dívida do setor privado ficaram de fora da moratória), condicionando o pagamento à disposição dos credores de oferecerem créditos novos ao País. Essa política resultou na prática em uma moratória unilateral sobre a dívida de médio e longo prazo junto aos bancos comerciais privados - a quem lhes foi imposta a capitalização dos juros. Como resultado dessa política, os saldos de juros em mora chegaram a 500 milhões de dólares um ano depois. Em junho de 1986, o governo tornou a política ainda mais rígida. Além de prolongar por mais um ano o limite dos 10%, Alan Garcia colocou também restrições no serviço da dívida de médio e longo prazo do setor privado e às remessas de lucros. O Peru instituiu também planos inovadores para efetuar o pagamento da dívida em mercadorias. Nos últimos anos, esses pagamentos alcançaram o valor médio de 100 milhões de dólares e se destinaram principalmente a governos.

O Peru foi declarado "inelegível" pelo FMI em razão de ter se recusado a pagar em dia as dívidas contraídas junto a essa instituição. Mas, segundo avaliação da CEPAL, "em um plano prático, resulta difícil avaliar o impacto dessa decisão... Desde que o país mantenha em dia seus pagamentos às demais fontes de crédito multilaterais, estas não estão legalmente obrigadas a suspender o desembolso de empréstimos (já contratados) ou o outorgamento de novos créditos, baseadas na declaração de inelegibilidade do Fundo."²⁴

A experiência peruana ilustra bem o caso de um devedor que rompeu por completo com o esquema da intervenção americana. O Presidente Alan Garcia declarou uma moratória unilateral que

excluiu por completo os bancos comerciais, usando uma agressiva retórica antiimperialista. Apesar de tudo, o País não entrou em recessão nem enfrentou maiores dificuldades econômicas. O Peru tomou a iniciativa de "pagar para ver", mas as retaliações não apareceram. O governo Garcia entra em seu terceiro ano sem enfrentar nenhum problema internacional grave, seja econômico, seja político.

Na verdade, a situação econômica peruana melhorou muito depois da posse de Garcia. Os dados do "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986", publicados pela CEPAL, dão conta de que o Peru foi o país latino que mais cresceu em 1986. Este fato é muito significativo por se tratar de um país exportador de petróleo, que sofreu nesse ano grandes perdas em seus termos de intercâmbio²⁷. A estratégia econômica do governo Garcia foi a de crescer para o mercado interno, aproveitando melhor a capacidade produtiva instalada. As divisas economizadas graças à moratória foram canalizadas para a importação de bens essenciais, o que garantiu um aumento de 30% no volume de importações. A política de estímulo à demanda interna - que jamais poderia ter sido adotada se o país estivesse sob a tutela do FMI - foi responsável por expressiva recuperação dos salários reais, ao lado de uma queda no nível de desemprego. Esse aquecimento da demanda interna não apresentou o inconveniente - freqüentemente apontado pelos apologistas da "austeridade" - de acirrar as pressões inflacionárias. Pelo contrário, o Peru reduziu sua inflação a menos da metade: o índice de preços ao consumidor caiu de 158,3% em 1985 para 60,2% em 1986. Durante essa mesma época, o México, que estava sob a tutela do FMI, aumentou sua taxa de inflação de 63,7% para 103,7%.

Além de o Peru não ter sofrido retaliações, não se observou nem mesmo o isolamento financeiro que muitos julgavam inevitável. O Japão, a Itália, a Suécia, a Holanda e a Alemanha concederam recentemente empréstimos ao governo García, "furando" o bloqueio econômico que foi tentado pelo governo americano³⁶.

Historico das Moratórias Brasileiras

A historia da dívida externa brasileira é cheia de episódios de moratorias³⁷. O Brasil já declarou moratorias em diversas ocasiões, quase sempre em épocas de crise internacional. Em nenhuma dessas ocasiões sofreu retaliações significativas, que diminuíssem suas taxas de crescimento. As moratorias foram declaradas em 1898, 1913, 1922, e, a mais importante de todas, em 1937. Em virtude de problemas financeiros que pareciam crônicos, o País rolava sistematicamente para o futuro as dívidas que não podia pagar no presente. Na verdade, só a partir de 1934 o Brasil começou a pagar de fato a dívida externa que vinha sendo acumulada desde a época do Império³⁸.

Os primeiros empréstimos externos brasileiros foram negociados logo após a proclamação da Independência. Em 1823, o Império estava em situação de quase insolvência e teve que negociar um empréstimo em condições desvantajosas, hipotecando as rendas alfandegárias de quatro estados brasileiros³⁹. A partir de então, o Brasil iniciaria a estratégia de "rolar" a dívida, em vez de pagá-la. O pagamento desse e dos próximos empréstimos passaria a ser sempre feito mediante a contratação de empréstimos novos.

Quando os países desenvolvidos entravam em crise, os preços

de nossas exportações caíam, e o País era forçado a renegociar a dívida. Como o governo brasileiro se apresentava como um governo sistematicamente em dificuldades, as condições de negociação prevalecentes no século passado eram duras, pelo menos no que diz respeito à dívida pública externa. Mas essa situação iria alterar-se aos poucos, à medida que o crescimento e a modernização econômica aumentavam o poder de barganha nacional.

A década de trinta marcaria um período favorável em que o Brasil afirmou sua condição de devedor soberano⁴². Em 1º de setembro de 1931, o Brasil tomou a decisão de suspender os pagamentos da dívida externa. A renegociação da dívida de 1931, realizada por Osvaldo Aranha, Ministro da Fazenda, tomou por base a capacidade de pagamento do País. Os pagamentos da dívida deviam corresponder, "grosso modo", a 50% do saldo da balança comercial. Esse saldo seria usado preferencialmente para resgatar os títulos de dívida tidos como de mais interesse para o País. O esquema de pagamento proposto pelo Brasil classificava os empréstimos externos em 7 categorias: os títulos de dívida da primeira categoria receberiam pagamento integral dos juros, os das categorias inferiores ficariam com uma parcela dos juros que iria decrescer, junto com a importância atribuída aos empréstimos, até chegar aos da categoria 7, que não receberiam nenhum pagamento. A proposta do Brasil foi aceita sem restrições significativas. Os credores concordaram com os critérios de determinação da capacidade de pagamento do Brasil; as discordâncias maiores se resumiram à "divisão dos despojos entre os credores". O Brasil tirou partido das rivalidades entre os credores e conseguiu grandes reduções nas remessas anuais de juros, sem sofrer retaliações externas⁴³.

Em 1937, seria decretada outra moratória, ainda mais nacionalista, quando o governo Vargas tomou a decisão de suspender os pagamentos da dívida externa por três anos. A decisão representou uma importante mudança nos critérios de administração da dívida externa brasileira. O Brasil recorria à moratória, não devido a quedas nos preços de suas exportações, mas por motivos políticos. O interesse nacional determinava que a receita das exportações fosse canalizada para as importações essenciais. Os pagamentos aos credores só seriam retomados em 1940, quando foi então firmado, em termos bastante favoráveis ao Brasil, um novo acordo para o pagamento da dívida⁴⁴.

A moratória brasileira prejudicou as três potências financeiras da época - Inglaterra, Estados Unidos e França⁴⁵. A reação dos credores a essa moratória soberana foi bastante moderada. A ausência de represálias americanas se deveu, entre outros motivos, a considerações de ordem econômica. Segundo Marcelo Abreu, "os norte-americanos pareciam especialmente preocupados com a possibilidade de que qualquer represália à suspensão dos pagamentos pudesse envolver a imposição, pelos brasileiros, de novas restrições ao comércio, o que conflitaria com o objetivo básico da sua política externa⁴⁶". Houve enérgicos protestos do lado dos credores europeus, mas nem a França nem a Inglaterra chegaram a retaliar contra o Brasil⁴⁷.

O conflito político gerado pela moratória Vargas não gerou efeitos negativos sobre a economia brasileira. Os credores se limitaram a suspender os novos créditos. Mas, apesar da escassez de empréstimos externos, o Brasil conseguiu sustentar um elevado ritmo de crescimento. De fato, a taxa média de crescimento dos anos pós-moratória da década de trinta foi bastante superior à

dos anos vinte, época de grande afluxo de créditos externos⁴⁶. A economia brasileira exibiu durante boa parte da década de trinta o mesmo dinamismo interno que lhe permite obter taxas de crescimento satisfatórias em períodos de relativo isolamento internacional, como durante as guerra mundiais.

As moratórias brasileiras do período Vargas proporcionaram grande alívio financeiro para o País. Marcelo de Abreu organizou uma tabela com os ganhos brasileiros decorrentes das negociações soberanas da dívida no período 1931-1944. A Tabela 3.1, na página seguinte, reproduz os dados levantados por ele. O autor considerou como "ganho aparente" o alívio temporário dos pagamentos decorrente da dilatação do prazo de pagamento. Os "ganhos reais" seriam reduções definitivas no montante dos compromissos financeiros.

Como resultado da administração soberana das finanças externas, a Dívida Externa Nominal em Circulação diminuiu de 283,0 milhões de libras esterlinas, em 1931, para 168,3 milhões, em 1945⁴⁷. Os ganhos conseguidos durante o período - 220,8 milhões em ganhos aparentes e 103,9 milhões em ganhos reais - representaram grande alívio para o País. A maior folga financeira permitiu a sustentação de nossa pauta de importações, um fator que contribuiu para o crescimento econômico. Marcelo de Abreu observa que "é digno de nota que durante todo o período examinado, exceto 1944, ... os fluxos de ganhos aparentes foram mais volumosos do que as importações totais de bens de consumo. Esse dado sugere que a poupança de divisas, relacionada com a redução dos pagamentos do serviço da dívida externa, tornou possível a manutenção de níveis mais elevados de importação

Tabela 3.1

"Ganhos do Brasil da Suspensão dos Pagamentos 1931-44"
em milhões de libras

Anos	Ganhos Aparentes	Ganhos Reais
1932	16,2	0,4
1933	16,8	0,4
1934	15,9	5,7
1935	15,5	7,3
1936	15,1	6,9
1937	14,5	5,6
1938	23,0	1,4
1939	23,0	2,0
1940	19,6	9,4
1941	18,9	9,2
1942	19,0	9,0
1943	19,1	8,2
1944	4,2	38,4
TOTAL	220,8	103,9

Fonte dos Dados:

Abreu, M. P. "A Dívida Pública Externa no Brasil". in Pesquisa e Planejamento Econômico, junho de 1975, p.78.

de bens de capital e de matérias-primas em relação à alternativa da não suspensão dos pagamentos."⁵⁰

As Lições da História

Em recente pesquisa sobre a dívida externa dos países latinos, foi observado pela CEPAL que a administração da crise financeira vem seguindo um padrão anti-histórico. Nas crises do passado, as obrigações internacionais normalmente estiveram subordinadas às obrigações internas. Só agora, na década de oitenta, os banqueiros americanos conseguiram inverter a ordem das prioridades dos países devedores:

"A idéia, que prevalece nos círculos financeiros, de que o pagamento do serviço da dívida bancária é sacrossanto e que mudanças nos esquemas de pagamentos devem ser desencorajados e aceitos somente sob circunstâncias excepcionais é ao mesmo tempo excessivamente simplista e relativamente anti-histórica. Na verdade, a ocorrência de sérias dificuldades em relação ao pagamento da dívida externa tem sido uma freqüente ocorrência na história do desenvolvimento econômico. Além do mais, nas situações em que houve oportunidade de reprogramar seus débitos, os países com dificuldades de pagamento deram prioridade à importação de bens essenciais."⁵¹

O comportamento recente das autoridades brasileiras nos leva a crer que ainda encontra certa ressonância a tese dos banqueiros de que o pagamento da dívida é um assunto "sacrossanto". Não há

outra forma de justificar os sacrifícios que vêm sendo feitos. Vimos, no capítulo 2, que o Brasil não apenas dilapidou suas reservas como também cortou suas importações além dos limites necessários ao bom desempenho da economia. Esses sacrifícios tornam-se ainda mais incompreensíveis quando é levado em conta o fato de que há vários indícios de irregularidades nos contratos da dívida. A CPI da Dívida Externa revelou que o atual endividamento externo - elevado à condição de tema sagrado pelos tecnocratas do Banco Central - foi obtido em parte através da profanação de regras elementares de ética bancária e da violação da Constituição Federal. Essas irregularidades, que serão objeto de estudo no tópico a seguir, mudam talvez a natureza de nossos compromissos legais, conferindo à moratória um insuspeitado caráter legalista.

3.3 - CARATER LEGALISTA DA MORATORIA

A Ilegalidade dos Contratos

A questão da legalidade dos contratos permaneceu ignorada durante muito tempo tanto pela imprensa como pelo público especializado, em razão do caráter sigiloso dos acordos celebrados pelos governos militares.

De fato, os contratos eram negociados de forma quase clandestina por altos funcionários do Banco Central, sem a posterior prestação de contas ao Congresso Nacional ou ao Poder Judiciário. O assunto só veio merecer a atenção dos juristas brasileiros a partir de junho de 1983, quando o Senador Humberto Lucena divulgou à imprensa cópias de um acordo de renegociação da dívida intitulado "Projeto 2". A denúncia, inexplicavelmente ignorada pela grande imprensa brasileira, despertou no entanto a atenção da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo Conselho Federal, reunido em sessão de 4 de julho de 1983, votou unanimemente pela condenação do dito acordo em face de sua inconstitucionalidade.

Mais tarde, o assunto voltou a ser discutido na Câmara dos Deputados, onde foi constituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a examinar os acordos FMI-Brasil e a Dívida Externa. A CPI da Dívida Externa funcionou no período de 16 de agosto de 1983 a 10 de setembro de 1984. Do Relatório Final dessa Comissão consta um amplo rol de denúncias de irregularidades que levanta sérias dúvidas sobre a legitimidade e a legalidade da dívida.

As denúncias de ilegalidade podem ser agrupadas em duas categorias: o caráter leonino de algumas cláusulas contratuais e a inconstitucionalidade dos documentos legais que autorizaram os empréstimos públicos. Vamos tratar separadamente cada uma das críticas.

As denúncias referentes ao caráter leonino das cláusulas de taxas de juros flutuantes, mencionadas no capítulo 1, vieram somar-se uma série de cláusulas humilhantes, que se tornaram públicas após a divulgação da cópia do Projeto 2. A celebração desse acordo foi considerada pela Comissão Parlamentar de Inquérito um ato passível de ser considerado "crime de responsabilidade contra a existência da Nação (Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950)". Em Representação do Deputado Alencar Furtado, Presidente da CPI, encaminhada ao Procurador da República, em 10 de setembro de 1984, está dito que "a par de todas as imposições externas que afrontam a soberania nacional e a dignidade da Nação e fazem rastejar o Poder Executivo, agrava-se ainda mais a posição das autoridades brasileiras signatárias, posto que, em nenhum momento levaram ao Congresso Nacional...os termos da negociação e deixaram de submeter os referidos acordos ao referendium do Legislativo."

A transcrição de cinco das cláusulas do Projeto 2 é suficiente para justificar o tom indignado da Representação:

"O Brasil renuncia a qualquer direito de alegar questões de soberania na discussão do acordo e, conseqüentemente, à imunidade jurisdicional (p. 79).

O Brasil aceita o foro judicial de Nova Iorque e de Londres para discussão e julgamento do acordo (p.76).

O Banco Central aceita que, em caso de execução, a penhora recaia sobre seus bens usados em atividades comerciais (p. 77).

O Banco Central aceita o foro estrangeiro e, mais, consente, de forma irrevogável, que em caso de litígio, possa ser citado pelo correio, no exterior ou no Brasil, desprezando assim toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (p.76).

O empréstimo se vencerá antecipadamente caso 50% dos bancos, a seu juízo, notificarem o Banco Central ou o Brasil de que ocorreu qualquer fato ou circunstância que leve a crer que o Brasil ou o Banco Central não serão capazes de honrar seus compromissos (p. 63)."

Essas cláusulas não estiveram limitadas ao Projeto 2. Os termos dos outros acordos firmados com o Comitê de Bancos Credores foram igualmente rigorosos. Os credores passaram a pautar os seus contratos pela exigência da renúncia à soberania nacional. A imposição dessas cláusulas resultou em uma diminuição do poder de barganha do Brasil²². Há uma lei americana de 1976 que permite a seus tribunais exercer atos sobre as atividades comerciais de estados soberanos desde que esses tenham abdicado voluntariamente de suas prerrogativas de imunidade. Como há leis semelhantes em diversos países europeus, a assinatura dessa cláusula deixa o Brasil, em certa medida, um pouco mais vulnerável às retaliações dos bancos credores.

O segundo grupo de objeções aos contratos é de natureza constitucional. A celebração de acordos externos, de conforme com a disposição de todas as Cartas Constitucionais da República,

inclusive a Constituição autoritária de 1967, esteve sempre condicionada à autorização do Congresso Nacional. Mas o que se verificou durante os anos da ditadura militar foi a usurpação, pelo Presidente da República, das atribuições do Poder Legislativo. O Executivo autorizou a contratação dos empréstimos externos do setor público, inconstitucionalmente, através da edição de decretos-leis.

Muitos dos contratos da dívida foram celebrados em circunstâncias suspeitas pelo Banco Central e os credores estrangeiros, para serem posteriormente autorizados irregularmente por decretos-leis presidenciais. Segundo o Relatório Final da CPI, esses contratos seriam de legalidade questionável por terem sido executados em desacordo com as disposições da Constituição vigente. O Artigo 55 da Carta Constitucional estabelece que a edição pelo Presidente da República de decretos-leis sobre finanças públicas fica restrito aos casos em que não haja aumento da despesa pública. Como as operações de crédito externo do Banco Central não são gratuitas, implicando por sua própria natureza em dispêndios adicionais na forma de juros, "spreads" e comissões, elas provocam evidente aumento na despesa do governo. Daí segue que o Presidente da República não é agente capaz de editar decretos-leis em matéria de créditos externos. Os diplomas legais que autorizaram a contratação de muitos desses empréstimos são, portanto, atos jurídicos imperfeitos, praticados por agente incapaz. Como nulo é o ato praticado por agente incapaz, o Poder Judiciário pode tornar sem efeito muitos desses contratos de empréstimos, assim como os atos praticados ao seu abrigo.

Existe, portanto, ampla base legal para que, com a

decretação da moratória da dívida externa, sejam anulados alguns dos contratos de empréstimos. Se esses acordos foram firmados ao arrepio das leis brasileiras, ferindo princípios de natureza constitucional, não há porque a Nação se sinta na obrigação de cumpri-los integralmente, em todas as suas cláusulas leoninas e abusivas.

O Conselho Federal da OAB, após condenar por unanimidade o "Projeto 2", deu entrada a uma representação, alegando a inconstitucionalidade do acordo. Mas a representação da OAB seria arquivada de forma autoritária pelo Procurador-Geral da República, em 17 de janeiro de 1984, com base no parecer da Procuradoria-Geral do Ministério da Fazenda²⁴. Mas a controvérsia sobre a legalidade dos contratos permanece viva, aguardando a restauração das instituições democráticas brasileiras.

Os Componentes Ilegítimos da Dívida

Ao escândalo das cláusulas leoninas vieram se somar outras denúncias não menos graves. A CPI da Dívida Externa levantou também dúvidas sobre a contabilização da dívida. Nos termos do Relatório Final da CPI foram relacionados alguns "componentes ilegítimos" da dívida externa brasileira:

(i) Os recursos não internalizados, que corresponderam a meros mecanismos contábeis usados para justificar o endividamento;

(ii) As elevadíssimas taxas de "spread" pagas pelo governo brasileiro;

(iii) O endividamento entre filiais e matrizes de empresas

multinacionais;

(iv) O aumento na dívida decorrente das elevações artificiais dos juros⁹⁹.

Esses componentes ilegítimos deveriam ser expurgados do montante atual da dívida. O Brasil deveria honrar apenas a dívida que contraiu de forma legítima. A tarefa de conferir a contabilização da dívida deveria ser assumida por um futuro governo democrático, com o respaldo dos poderes Legislativo e Judiciário.

Indícios de Corrupção

Dentre os 85 volumes de documentos e 36 volumes de notas taquigráficas dos depoimentos à CPI, foram colhidas muitas evidências de irregularidades envolvendo a administração da dívida externa. Embora não esteja no âmbito desse trabalho uma exposição mais detalhada dessas denúncias, é importante ressaltar que essas irregularidades, apresentadas por alguns dos maiores especialistas brasileiros, são sérias o bastante para merecer uma rigorosa auditoria. No Relatório Final¹⁰⁰, é considerado um indício de corrupção o fato de o Brasil pagar taxas de "spread" muito acima das pagas por devedores de menor credibilidade. Os negociadores brasileiros aceitavam, por exemplo, taxas de 2,25 a 2,50% por empréstimos de médio e curto prazo na mesma época em que a Polônia, em moratória, pagava 1,8% por empréstimos de longo prazo. Seriam igualmente irregulares as concessões negociadas por fora, em cruzeiro, pelas filiais de bancos estrangeiros no Brasil.

Conclusão da CPI

Em face das irregularidades encontradas no processo de endividamento externo brasileiro, a CPI concluiu pela necessidade de suspensão dos pagamentos da dívida. A moratória proposta pela CPI da Dívida Externa, cujos trechos principais transcrevemos a seguir, é uma das mais autorizadas declarações feitas nesses últimos 22 anos sobre a dívida externa brasileira.

"Primeiro, é preciso deixar claro que a nação brasileira, sem repudiar in totum a dívida contraída pelos governos anteriores, reserva-se o direito de não reconhecer, no montante desta dívida, todos aqueles recursos que não foram integralizados à nação, por corresponderem a exercícios contábeis que beneficiaram apenas aos bancos ou aos negociadores, sob a forma de "spreads", comissões, agiotagem com taxas de juros absurdas etc ... O primeiro passo, portanto, de um Congresso participante, será propor e liderar a formação de uma Comissão Interpartidária e Inter-Poderes...para estimar corretamente o montante reconhecido da dívida. Segundo, reconhecido o exato montante desta dívida, a Nação, pelo seu Poder Executivo respaldado no Congresso e na sociedade, declarará firmemente uma Moratória por um período necessário à rearticulação de uma economia saudável e à renegociação das condições de pagamento da dívida, sob a forma de juros fixos e baixos, anualidades proporcionais a nossa exportação e um prazo longo de pagamento, de forma que a dívida seja paga, mas sem que isto implique em sacrifícios adicionais da população que nenhum

benefício obteve do endividamento (grifo nosso)."⁴¹

Caráter Legalista da Moratória

Em face dos indícios de corrupção, e da controvertível legitimidade e legalidade de diversas cláusulas e até de contratos inteiros da dívida externa, torna-se muito difícil justificar a atual estratégia governamental de considerar o pagamento da dívida um tema prioritário. Se, na década de trinta, um Brasil com bem menos poder de barganha soube impor aos credores um tratamento soberano de sua dívida externa, no presente, nada parece justificar os humilhantes termos de capitulação da nona potência econômica do mundo.

O fato de a proposta da moratória haver sido legitimada por uma Comissão de Inquérito do Legislativo - poder a quem cabe, por atribuição constitucional, a tarefa de aprovar os contratos externos - representa uma importante decisão política que poderá repercutir futuramente na estratégia de renegociação da dívida externa. Caso as denúncias da CPI sejam confirmadas por um Legislativo e Judiciário independentes, no exercício de suas prerrogativas, o pagamento da dívida, nas condições atuais, poderá ser considerado uma violação das leis brasileiras e da Constituição Federal. E a moratória, que ainda é vista em certos setores como uma proposta subversiva, irá adquirir caráter legalista.

3.4 - EM DEFESA DE UMA PROPOSTA

Uma Moratória Realista

Como existem moratórias de diferentes significados políticos - algumas que não representam afirmação de soberania, outras que resultam em um repúdio in totum dos compromissos externos - é necessário que dediquemos algumas linhas à descrição do que entendemos por uma moratória soberana que não esteja muito distante da realidade política brasileira²².

Um exemplo de moratória inadequada é o da moratória vivida pelo México em 1982. A moratória mexicana apresentou características de uma simples operação de resgate financeiro tutelado pelo FMI. O resultado das negociações foi distorcido em favor dos banqueiros: enquanto o povo mexicano teve que se submeter a grandes sacrifícios (arrocho salarial, aumento nos impostos, desemprego e inflação), os bancos credores quase triplicaram suas taxas de "spread"²³. Os mexicanos aceitaram as imposições do cartel de bancos credores ao invés de tentarem definir soberanamente os termos do pagamento de sua dívida.

Mas, assim como existem moratórias submissas do tipo da mexicana, existem também casos como a moratória da revolução cubana que se situou no extremo oposto. Castro repudiou a maior parte das dívidas do governo anterior e se recusou a discutir formas de indenizar ou compensar parcialmente os credores estrangeiros. A moratória cubana se deu no contexto de um rompimento político e econômico com a ordem preexistente²⁴. É duvidoso que as elites brasileiras aceitem uma proposta de

moratória tão radical. Uma moratória como a declarada por Castro teria talvez que, a exemplo da revolução cubana, ser precedida de um movimento revolucionário.

Uma moratória realista, adequada ao Brasil, deve se situar entre os extremos da capitulação mexicana e do radicalismo cubano. A nossa sugestão é a de, sem repudiar os componentes legítimos da dívida, preservar os interesses nacionais impondo aos bancos a sua quota de prejuízo pelos maus empréstimos. A proposta que apresentaremos a seguir se baseia no pagamento da dívida de acordo com o seu preço de mercado.

Antes de entrar nos detalhes de nossa proposta de renegociação da dívida, é necessário analisar os novos esquemas que estão sendo instituídos para transformar os títulos da dívida do Terceiro Mundo em "investimentos" nos países devedores. Vamos dar início a uma pequena digressão que nos permita compreender a forma e o significado da alegada conversão do capital de empréstimo em capital de risco.

As Distorções do Mercado Secundário

A revista Euromoney fez uma reportagem de capa sobre as perspectivas da conversão da dívida para os bancos credores. O tom apologético do artigo dá uma idéia dos benefícios que os banqueiros estrangeiros vêm obtendo ou esperando obter dos esquemas de revenda dos títulos do Terceiro Mundo:

"A situação do México parecia sem esperanças. As conversas com o FMI estavam em ponto de ruptura. O BIS havia acabado de dizer que não podia ajudar... Apesar disso tudo - e da

demissão de Silva Herzog uma semana depois da visita de Volcker em meados de junho - o preço da maior parte da dívida mexicana no mercado secundário estava firme em torno de 60 (por cento do valor facial). Não houve um pânico de vendas. Uma razão maior para a confiança dos banqueiros era o fato de o México ter concluído os longamente esperados programas de capitalização para permitir às multinacionais trocarem ações de empresas denominadas em peso, que poderiam usar no México, por dívida em moedas estrangeiras. Isso significou que a dívida mexicana - que vinha sendo por tanto tempo uma simples rubrica nas folhas de balanço - agora tinha uma utilidade e um alto valor.⁴²

O esquema funciona da seguinte maneira: um banco credor de um país latino, por exemplo do Chile, procura uma multinacional americana interessada em investir no País para vender títulos da dívida externa chilena. Essas transações são feitas de acordo com a cotação dos títulos no mercado, o que implica em um desconto de 30 a 40%. A multinacional interessada em investir (e que em condições normais levaria os seus dólares diretamente ao banco central do Chile para trocá-los por pesos) usa os dólares para adquirir, com grande desconto, títulos da dívida externa chilena. Em seguida, os títulos são apresentados ao banco central nacional para serem convertidos em moeda local, sendo que em alguns casos a multinacional recebe o valor integral do título em pesos, apropriando-se do desconto do mercado secundário.

A Tabela 3.2 dá as cotações dos títulos de alguns empréstimos problemáticos ao Terceiro Mundo. Como podemos ver, mesmo os títulos de devedores diligentes como o Brasil (na época

em questão) estão sendo negociados com descontos equivalentes a quase 1/4 do valor facial dos empréstimos.

Tabela 3.2

Pregos Descontados dos Empréstimos ao Terceiro Mundo
(Como percentagem do valor facial, cotações de junho de 1986)

Polónia	45
México	56
Equador	65
Argentina	66
Chile	67
Venezuela	75
Brasil	76
Iugoslávia	80
Colômbia	83
Roménia	90

Fonte dos Dados: Euromoney, agosto 86, p.71.

Todos os grandes devedores do Terceiro Mundo, especialmente os latino-americanos, estão usando essas técnicas de conversão de dívidas. O mercado ainda permanece relativamente encolhido; não mais que 5% dos ativos dos bancos internacionais estão envolvidos no mercado secundário. Os vendedores de títulos de dívidas são em sua maioria bancos regionais americanos que desejam se livrar da

dívida latina:

No caso brasileiro, essas operações estão restritas aos depósitos em moedas estrangeiras no Banco Central - cuja oferta, segundo a Euromoney, estava limitada, na época, a algo em torno de 1,2 bilhão de dólares por ano. Após a moratória técnica, observou-se uma maior pressão dos bancos no sentido de ampliar essas operações. Enquanto as novas regras não são fixadas, seria interessante verificar, a um nível mais genérico, os diferentes fatores envolvidos nesses esquemas de conversão.

Dornbusch analisou recentemente o processo de conversão da dívida latino-americana em investimentos. Ele é um crítico feroz desses esquemas de capitalização; não vê uma única vantagem para os países devedores. Segundo Dornbusch, trocar dívida por investimento direto é como trocar um cachorro que custou 1 milhão de dólares por dois gatos. O negócio só é vantajoso, e altamente vantajoso, para os bancos e as multinacionais. Nos moldes em que vem sendo organizado, esse negócio seria uma "trapaga" contra os devedores latino-americanos. Ele analisa cada possível efeito da conversão da dívida em capital de risco, mostrando que há prejuízo em todas as áreas.

No que diz respeito ao orçamento público, o governo passa a subsidiar dólares que, em condições normais, entrariam no país devedor sem ônus para os cofres públicos. O banco central local tem que vender títulos da dívida interna para financiar a aquisição do empréstimo estrangeiro. Com isso, a diminuição da dívida externa é conseguida às custas de aumento da dívida interna. Governos que já atravessam grandes dificuldades orçamentárias passam a arcar com a obrigação de alocar recursos para subsidiar as multinacionais. Independentemente disto, a

troca do endividamento externo por endividamento interno já é, em princípio, desvantajosa para o orçamento, porque, desde que os sistemas financeiros dos países latinos foram internacionalizado, os juros internos são mantidos mais elevados do que os juros externos (para evitar a fuga de capital para o exterior)⁴⁷. Diante dessa conjuntura, o resultado da conversão da dívida, para o orçamento, é a troca dos juros relativamente mais baixos da dívida externa pelos juros mais altos da dívida interna, aumentando as despesas financeiras do setor público.

Quanto ao balanço de pagamentos, inexistem vantagens palpáveis no curto prazo, e muitas desvantagens no longo prazo. O aumento da dívida interna e a desnacionalização do capital produtivo, conseqüência provável das operações de conversão, tornam os países devedores ainda mais vulnerável aos futuros choques externos. Pois além do problema da dívida externa não ser resolvido (a dívida continuará crescendo, apesar de tudo), haverá futuramente um aumento nas remessas de lucros que poderá repercutir negativamente no balanço de pagamentos.

Quanto à possibilidade de esses esquemas de capitalização estarem estimulando o investimento estrangeiro, Dornbusch é mais cético ainda:

"Pode-se argumentar que o governo poderia regulamentar as coisas de tal forma que a operação não seja tanto uma transação com o ativo existente, mas dirigida para novos investimentos suplementares... No entanto, não há a menor possibilidade de que isso aconteça. Na realidade, ocorrerá o seguinte: os intermediários financeiros procurarão as empresas estrangeiras ou nacionais que estejam investindo.

Em seguida, entrarão em contato com elas com um novo tipo de pacote de financiamento que envolva a conversão da dívida que, devido ao subsídio governamental implícito, resulta mais barato do que outras fontes de financiamento. É portanto verdade que a conversão é uma forma de financiar novos investimentos, mas esses investimentos seriam realizados independentemente disso, só que agora são subsidiados. Talvez surja um ou outro investimento que se torne rentável em consequência do subsídio, mas isso será exceção, e não a regra... No fim, esse mecanismo torna-se simplesmente um mecanismo de financiamento, e não um incentivo aos investimentos. No entanto, há meios muito melhores e mais objetivos de se promover investimentos."

De fato, esses argumentos são plausíveis e parecem ser confirmados pelos dados recentes sobre o investimento externo. Se os "incentivos" estivessem funcionando, haveria algum aumento na entrada de capital de risco. Mas como o investimento externo tem diminuído nos anos recentes, de vez que as multinacionais não estão interessadas em investir em uma economia estagnada, fica difícil enxergar esses "novos investimentos" que as operações de conversão deveriam atrair (Ver: Tabela 3.3). As críticas de Dornbusch são aparentemente válidas: o resultado concreto desses esquemas foi totalmente desvantajoso aos latinos. No caso brasileiro, um governo superendividado, que não tem recursos para aplicar em educação ou saúde pública, passou a subsidiar um montante de investimentos estrangeiros que seriam realizados independentemente da existência desse extravagante incentivo.

Tabela 3.3

Investimentos Diretos e Remessas de Lucros e Dividendos,

1983-1986

(em milhões de dólares).

Discriminação	1983	1984	1985 ^a	1986 ^a
1) Investimento Direto Líquido ^b	664	1077	710	70
2) Conversão de Empréstimos em Investimentos	425	731	537	400
3) Invest. Direto Novo (3 = 1-2)	239	346	173	-330
4) Remessas de Lucros e Dividendos Líquidos ^c	758	796	1059	1100

^a Dados Preliminares.

^b Projetado com base em dados divulgados pelo Banco Central do Brasil.

^c Exclui reinvestimentos.

^d Exclui lucros reinvestidos

FOENTE: Batista Jr., Paulo Nogueira. "Formação de Capital Transferencia de Recursos ...". Texto datilografado., p. 8.

Mas, se os países devedores saem prejudicados, o mesmo não pode ser dito dos bancos credores. Esse negócio é muito vantajoso para os bancos, pois eles conseguem limitar o crescimento da dívida sem ter que reduzir os juros. Na ausência desse mecanismo, a dívida seguiria crescendo a uma taxa mais elevada, tornando-se crescentemente ilíquida. As manobras colusivas do Comitê de Bancos Credores se tornam mais fáceis, pois aos bancos dissidentes é oferecida uma via de saída do labirinto da dívida externa²⁷. Uma via que não passa por nenhuma concessão aos devedores, que ficam de fora da divisão do bolo.

A segunda metade do bolo vai para as multinacionais. Para elas, esse mecanismo corresponde a um subsídio ao investimento. Empresas estrangeiras poderosas passam a competir com as nacionais gozando de vantagens adicionais, de vez que são subsidiadas pelo próprio governo brasileiro. No caso dos esquemas de capitalização mexicanos, as multinacionais conseguiram também mudar as leis locais, derrubando alguns dos obstáculos ao capital estrangeiro. Entre outros benefícios, as subsidiárias das multinacionais não precisam mais ser controladas por mexicanos²⁸. No Brasil, há também um movimento na direção da liberação da legislação referente ao capital de risco. Em conjunto, essas novas vantagens tornam a concorrência entre empresas estrangeiras e nacionais extremamente desigual. A economia brasileira amplia a sua abertura a um ambiente externo que lhe é, no momento, muito desfavorável. Seria interessante traçar um paralelo entre a América Latina endividada dos anos oitenta e a Europa endividada do pós-Guerra. Vimos no capítulo 1, que o perdão das dívidas de guerra pelo governo americano e o Plano Marshall foram dispendiosos incentivos à abertura externa das economias européias. Os

européus souberam negociar com o governo americano a sua adesão à nova ordem internacional. Os Estados Unidos tiveram que ser generosos para atrair os países europeus à sua zona de influência. Tal não é o caso dos países latinos, que estão abrindo suas economias em um contexto de exação das dívidas.

Mas o elemento principal não é esse. Há que se considerar, em primeiro lugar, o significado estratégico dos programas de conversão. Eles foram imaginados para funcionar como uma ponte entre o cartel e o mercado. Aos bancos que estão insatisfeitos com as manobras do Comitê e querem ver-se livres da dívida é oferecida uma abertura ao mercado competitivo, uma abertura que não é estendida aos devedores. A função básica dos programas de conversão é, portanto, neutralizar as pressões desagregadoras dos bancos dissidentes (mostradas no capítulo 2, seção 2.1), fortalecendo os Comitês de Renegociações.

Segundo a revista Euromoney, esses esquemas valorizam os títulos da dívida e previnem a ocorrência de "pânicos de vendas" entre os bancos. Os papéis de dívidas que vão sendo acumulados passam a ter uma espécie de lastro que é concedido pelos devedores a troco de nada. Vimos no capítulo 2 que os bancos credores têm sido extremamente intransigentes e arrogantes, o que torna difícil justificar esse gesto de abnegada generosidade por parte de suas vítimas. Os esquemas de conversão de dívida em investimento são desvantajosos aos devedores principalmente porque reforçam o poder de controle do cartel. Isso era a última coisa que um devedor inteligente deveria pensar em fazer.

A Proposta da Moratória Lógica

A proposta de moratória que iremos apresentar nada possui de imaginativo. É uma proposta extremamente pragmática que não se baseia nem em truques contábeis, nem em idealismo ingênuo. Trata-se de uma proposta de renegociação que independe de qualquer acordo anterior ou posterior, com o Comitê de Bancos Credores. A nossa moratória nem ao menos depende da concordância do governo americano quanto à politização da negociação da dívida externa. Pelo contrário, ela visa iniciar uma renegociação realmente técnica da dívida externa, como acontecia no passado. É uma proposta de moratória "unilateral" no sentido mais restrito da palavra, que está orientada para o rompimento dos grilhões da intervenção americana. Keynes disse certa vez que os homens tomarão a decisão racional só depois de explorarem todas as outras alternativas. A nossa proposta de moratória não é nada mais do que uma estratégia racional, que poderia ter sido adotada desde o início da crise, se os líderes nacionais tivessem se comportado de forma condizente com a defesa dos interesses nacionais.

Como o tema da renegociação da dívida externa é bastante complexo, é importante que essa proposta de negociação seja apresentada da forma mais clara possível. Para tanto, a exposição vai ter que abranger matéria que já foi ou vai ser desenvolvida nos outros capítulos. Vamos partir do diagnóstico da situação financeira nacional, em seguida, explicamos os princípios de negociação, depois abordamos a nova política da moratória lógica e, por último, analisamos as perspectivas de êxito da proposta.

Diagnóstico da Situação: Vimos no capítulo 2 que um país está insolvente quando as suas dívidas crescem em relação à sua capacidade de pagamento. Adotando como referência o período 1981-86, os anos da gestão Ronald Reagan no sistema financeiro internacional, foi mostrado que a nossa Dívida Registrada aumentou de 61,4 para 101,5 bilhões de dólares, ao mesmo tempo em que nossas exportações diminuíram. Esses números indicam que a dívida externa é, e se torna a cada ano, mais impagável. O Brasil está mais insolvente hoje do que jamais esteve. Os sacrifícios impostos pelos credores têm sido perversos e inúteis. A estratégia de negociação deve partir do diagnóstico de insolvência e da constatação de que a dívida externa não pode ser paga "in totum".

Princípios de Renegociação Soberana: O devedor que está insolvente não dispõe, obviamente, de meios para pagar todas as suas dívidas. Se o devedor é um país soberano, o procedimento correto é hierarquizar os compromissos financeiros com vista a alocar as divisas escassas para o pagamento de dívidas que sejam classificadas como prioritárias. No caso do Brasil, a insolvência está associada à desvantajosa dívida em moedas contraída principalmente junto a bancos comerciais estrangeiros, cujo pagamento sugerimos que seja mantido suspenso, por um prazo mínimo de dois anos, para que as receitas de nossas exportações sejam destinadas, à recomposição de nossas reservas internacionais, à importação de bens essenciais, e ao pagamento dos juros das dívidas comerciais, interbancárias, ou de outras dívidas cujo pagamento seja de interesse para o País. Como não

está no âmbito desse trabalho a negociação das outras modalidades de dívida ou da política de importações - o tema dessa tese é a negociação da dívida em moedas - sugerimos uma hierarquização mais genérica de nossos compromissos financeiros. Propomos apenas que a dívida em moedas de médio e longo prazo seja considerada não-prioritária, e seja submetida à moratória lógica.

O tratamento "linha dura" intitulado moratória lógica só seria aplicado, em princípio, à dívida dos bancos comerciais estrangeiros de médio e longo prazo, que alcançou 61.386 milhões de dólares em 1986, correspondendo a mais da metade dos 101.540 milhões da Dívida Registrada (ver a Tabela 3.4). Pois tendo sido o País expulso desse mercado²¹, a atitude lógica é reconhecer a exclusão e negociar a forma de saída. Estariam de fora desse esquema os demais componentes de nossa dívida externa, a saber:

- (i) os créditos comerciais e de curto prazo²²;
- (ii) os empréstimos contraídos junto a governos e instituições internacionais;
- (iii) as operações de "bonds".

A Política da Moratória Lógica: A moratória da problemática dívida em moedas de médio e longo prazo obedeceria ao seguinte esquema:

- (i) A dívida externa brasileira seria toda ela estatizada;
- (ii) Os pagamentos de juros e amortizações seriam suspensos em definitivo. O Brasil declara não concordar com a capitalização dos juros nem com nenhum esquema que apenas adie o problema do pagamento para o futuro.
- (iii) Após decorridos dois anos da suspensão dos pagamentos, o Brasil destinaria uma parcela das exportações, algo como 3

Tabela 3.4

Dívida Externa Total por Credor

Entidade	1984	1985	1986 ^a
1. Bancos Comerciais			
Estrangeiros	70.680	68.554	70.093
Registrada	60.632	59.915	61.386
Não Registrada	10.048	8.639	8.707
2. Brasileiros			
Registrada	8.280	8.270	7.775
Registrada	7.479	7.640	7.450
Não Registrada	801	630	325
3. Instituições			
Não Bancárias	23.079	28.302	32.704
Registrada	22.980	28.302	32.704
Não-Registrada	99	-	-
4. TOTAL			
Registrada	102.039	105.126	110.572
Registrada	91.091	95.857	101.540
Não Registrada	10.948	9.269	9.032

^a Dados estimados.

FONTE: Banco Central do Brasil. "Ajustamento Interno e Externo" Fevereiro de 1987, p. 96.

bilhões de dólares por ano, para resgatar títulos da dívida em moedas de acordo com a sua cotação no mercado secundário ou algum outro critério (há muita margem para negociação, já que os credores são muito numerosos).

A "moratória lógica" postula simplesmente que seja reconhecida a realidade de que a dívida é impagável e tem que ter o seu montante substancialmente reduzido, uma realidade que tem sido ocultada pelas manobras organizadas pelo cartel de bancos credores. O Brasil deve assumir o seu estado de insolvência, suspender em definitivo a rolagem da dívida, esperar que a cotação dos títulos brasileiros no mercado secundário caia abaixo de 50% do valor facial, e, a partir daí, passar a negociar o resgate dos títulos da dívida em uma abordagem caso a caso.

A nova política de renegociação implicaria romper em definitivo com o cartel de bancos americanos e corrigir as atuais distorções do mercado secundário. A proposta de moratória parte da idéia da substituição de interlocutores. Em vez de insistir na desgastante negociação com o governo ultraconservador de Ronald Reagan e com o intransigente Comitê de Renegociação (controlado pelos banqueiros mais radicais), o Banco Central deve entrar diretamente no mercado secundário e contactar os bancos mais moderados. Uma vez mudados os interlocutores, o impasse atual irá, pouco a pouco, dar lugar a uma renegociação da dívida que se aproxime dos padrões históricos. Os bancos que fizeram os maus empréstimos ao Terceiro Mundo terão que começar a reduzir o valor contábil da dívida, aproximando-o de seu valor de mercado. Isso pode acontecer independentemente de uma politização da dívida externa. O governo americano, para variar, poderia manter-se coerente com a sua falsa retórica não-intervencionista,

permanecendo ausente da negociação entre credores e devedores.

O Banco Central iria entrar em contacto com as centenas de bancos interessados em se desfazer dos títulos da dívida brasileira, isoladamente, e resgatar os títulos da dívida de acordo com a cotação no mercado secundário ou com algum outro critério de negociação. Esse esquema iria permitir ao Brasil apoderar-se do desconto do mercado secundário (que vem sendo apropriado pelas multinacionais). O valor contábil da dívida, que segue sendo valorizado artificialmente a cada rodada de negociação pelos "spreads" escorchantes, iria ter o seu valor diminuído de forma a refletir a nossa capacidade de pagamento.

Perspectivas: A aplicação dessa proposta é relativamente simples porque independe de um acordo com o Comitê de Bancos Credores. Pelo contrário, em vez de buscar sua aprovação ela procura minar a estrutura oligopolista do sistema financeiro internacional, tirando partido das divergências entre os bancos credores. Vimos no capítulo 2 que os bancos credores, além de serem muito numerosos, possuem várias nacionalidades e profundas divergências internas. Uma vez apresentada essa proposta, vai se tornar extremamente difícil ao Comitê manter a união dos bancos. É quase certo que alguns bancos europeus e os pequenos bancos regionais americanos - ansiosos por cair fora dos esquemas de empréstimos forçados organizados pelo Comitê - irão competir pela verba oferecida pelo Banco Central. Essa verba seria uma espécie de prêmio para os bancos dissidentes. O mercado secundário da dívida brasileira - que hoje está preso aos complicados esquemas de capitalização das multinacionais e se encontra limitado a 1 bilhão de dólares por ano - receberia um grande impulso.

Na verdade, os bancos que decidissem enfrentar os devedores teriam muito a perder, por ser muito limitado o seu poder de barganha. Aqueles que se recusassem a negociar com o Brasil iriam ter que continuar com os títulos da dívida brasileira em suas carteiras, desvalorizando-se de ano para ano. A medida que o impasse entre as duas partes se agravasse, a cotação de mercado desses títulos iria diminuir. Ao mesmo tempo, os bancos centrais dos países desenvolvidos iriam pressionar para que os empréstimos vencidos fossem classificados como "não produtivos" e tivessem o seu valor contábil reduzido. A recusa em negociar com o Brasil implicaria, portanto, prejuízos crescentes para os bancos credores, o que iria acirrar as divergências existentes entre os bancos credores, afastando-os da liderança intransigente do Comitê. O tempo iria certamente trabalhar a favor da moratória brasileira.

E o tempo costuma ser um poderoso aliado dos devedores. A história das renegociações de dívidas externas de países subdesenvolvidos registra que os acordos favoráveis aos devedores são normalmente obtidos após negociações duras e prolongadas²³. Embora não sejam raros os episódios de perdão parcial de dívidas internacionais, é difícil encontrar um único caso de negociação que tenha sido rápida e concessiva. A evolução usual de uma negociação externa favorável passa sempre por um período inicial de impasse que raramente dura menos de um ano. O impasse inicial parece fazer parte da estratégia usual de cobrança de dívidas internacionais: antes de ceder, os credores precisam de tempo para acionar os instrumentos de pressão diplomática e política. A resistência política do devedor é normalmente testada antes de lhe ser concedido alívio financeiro²⁴. Só a partir do segundo ou

terceiro ano é que os credores se mostram dispostos a assumir perdas. E embora a fase de "impasse inicial" faça definitivamente parte da estratégia de negociação dos bancos, o mesmo não pode ser dito das retaliações. Na seção 4.1 do capítulo 4 são apresentadas evidências de que, nos anos recentes, em praticamente nenhuma circunstância os bancos se mostraram interessados em levar às cortes os países que negligenciaram suas obrigações financeiras. As perspectivas da moratória lógica são boas por dois motivos. Em primeiro lugar porque o poder de barganha dos bancos credores é muito pequeno. Em segundo lugar porque as retaliações dos países credores não passam de um mito. O tema das represálias e retaliações será desenvolvido no capítulo 4.

Essa moratória, como já foi dito antes, nada mais seria do que um tratamento convencional de uma dívida externa impagável de um devedor (realmente) soberano. Como vimos no capítulo 2, essa atitude não foi tomada no passado porque as autoridades brasileiras não desejavam reconhecer a realidade incômoda de que o Brasil tornara-se um devedor sem credibilidade e fora expulso do Euromercado. O sistema de empréstimos forçados tinha na verdade um certo incentivo: a insolvência brasileira era disfarçada. Os grandes bancos forçavam os pequenos a continuar rolando parte da dívida brasileira, o que mantinha uma tênue aparência de normalidade no mercado. Dado o contexto político da ditadura militar, esse atrativo era o suficiente para justificar a cooperação das autoridades brasileiras. Enquanto a aparência de normalidade era mantida, o País podia sonhar com a volta dos empréstimos voluntários.

Vantagens da Estatização da Dívida

Esse novo esquema de negociação incluiria uma estatização da dívida externa nos termos das sugestões de Carlos Lessa²⁰, entre outros. O governo brasileiro iria colocar-se entre os devedores nacionais e os credores estrangeiros, assumindo as dívidas das instituições nacionais junto aos bancos estrangeiros e, em troca, tornando-se credor dos direitos hoje atribuídos aos bancos estrangeiros. Vamos tentar ilustrar esse processo com um exemplo. Digamos que uma empresa nacional, a Usina Livramento, tenha uma dívida de 10 milhões de dólares com o Citibank. Após a estatização, a Usina vai dever o correspondente, em cruzados, a 10 milhões de dólares não ao Citibank, e sim ao governo brasileiro, que, por sua vez, assumiria as antigas dívidas da empresa junto ao Citibank.

A reordenação das dívidas permitiria ao governo desatar o nó financeiro que prende o sistema financeiro nacional e o internacional²¹. Isso seria o primeiro passo para uma reforma financeira que corrigisse as distorções da política monetária, saneando o "rombo" do setor público. O governo deveria se colocar entre o sistema financeiro nacional e o internacional, desconectando a taxa de juros interna do nível das taxas de juros externas e das expectativas de futuras desvalorizações da moeda brasileira.

A centralização da dívida em um único devedor melhoraria as condições de negociação. Não só os credores como também os devedores passariam a receber um tratamento discriminado de acordo com o mérito econômico do endividamento. Como o Banco Central passaria a deter os créditos hoje em poder do sistema

financeiro internacional, ele disporia de um poderoso instrumento de controle dos processos especulativos internos. Isso facilitaria a desmontagem da armadilha de nosso sistema financeiro. O Banco Central poderia a partir daí repassar ou não os ganhos de prazo e redução de juros aos devedores. Esse poder discricionário lhe propiciaria um poder de controle efetivo do mercado interno: seriam punidos os devedores que tomaram o dinheiro para especular, e seriam saneadas financeiramente as empresas estatais que foram usadas como instrumento de captação de dólares??.

Os Bancos Americanos Sobreviveriam?

Restaria saber se o prejuízo poderia ser absorvido pelos bancos credores. Caso a moratória brasileira arraste grande número de bancos à falência, é provável que ela encontre muitas resistências. A Tabela 3.5 apresenta a distribuição da dívida junto aos bancos comerciais estrangeiros, de acordo com o país de origem do banco. Os dados confirmam a preponderância dos bancos de nacionalidade norte-americana. Dos 68,7 bilhões de dólares da dívida junto a bancos estrangeiros, os bancos americanos respondem por 24,2 bilhões, o que perfaz mais de 1/3 do total. Mas, embora o envolvimento dos bancos americanos permaneça relativamente elevado, a "exposure" só se torna preocupante quando é levado em conta o subgrupo dos 9 maiores bancos americanos. A Tabela 3.6 apresenta os dados sobre a "exposure" dos diferentes subgrupos de bancos americanos no Brasil. Os números mostram que os bancos estão bem menos vulneráveis à dívida brasileira hoje do que em 1982. A "exposure" dos bancos

médios e pequenos se reduziu quase à metade nesses últimos 4 anos, e se situava em apenas 8% do capital, em março de 1986. Mesmo os 9 bancos maiores, que chegaram a ter 49% de seu capital exposto à dívida brasileira, tiveram a "exposure" reduzida para 36%.

Alguns autores acreditam (ou acreditavam em 1982) que a falência dos grandes bancos seria inevitável no caso de uma moratória dos devedores latinos. William Cline, por exemplo, elaborou uma simulação catastrófica para os efeitos de uma moratória dos grandes devedores. Ele dá um exemplo do que aconteceria se Brasil, Argentina e México declarassem que não iam efetuar os pagamentos da dívida durante 1 ano e o fizessem "de forma tão agressiva a ponto de justificar o cancelamento total dos empréstimos vencidos". Esses 3 países deviam \$31,3 bilhões para os 9 maiores bancos, cujo capital era de \$29 bilhões em 1983. Os 3 devedores deveriam pagar nesse ano algo como \$13,7 bilhões. Os lucros dos 9 grandes bancos em 1982 foram de \$5,5 bilhões antes de pagar impostos. Assim, a perda dos \$13,7 bilhões causaria um prejuízo de \$8,2 bilhões (descontados os lucros), o que representaria uma perda de 28 por cento do capital no primeiro ano da moratória*.

O exemplo de Cline foi exagerado e totalmente fora da realidade. Ele partiu de 3 hipóteses irrealistas. Ele supôs que: (i) haveria uma moratória simultânea dos 3 maiores devedores; (ii) que a declaração de moratória seria tão radical a ponto de justificar o cancelamento total dos empréstimos; (iii) e que o Federal Reserve exigiria o cancelamento integral da dívida vencida em um único exercício fiscal. Tanto o comportamento dos devedores como a atitude do Federal Reserve estão muito distante

Tabela 3.5

Dívida Externa com Bancos
Distribuição por País do Banqueiro - Setembro de 1985

US\$ milhões

Discriminação	Dívida de longo prazo	Dívida de curto prazo ¹	Total
Total	67.0	10.0	77.0
Bancos Estrangeiros	59.4	9.3	68.7
EJA	18.6	5.6	24.2
Japão	8.8	1.5	10.3
Inglaterra	8.5	0.8	9.3
França	6.1	0.5	6.6
Canadá	4.7	0.3	5.0
Alemanha	3.7	0.2	3.9
Suíça	1.5	0.2	1.7
Bélgica	0.9	0.1	1.0
Outros Países	6.4	0.3	6.7
Bancos Brasileiros	7.6	0.6	8.2

1/ Dívida bruta, exclusive haveres de bancos comerciais.
Composição estimada.

FONTES: Relatório 1985 do Banco Central do Brasil, pág. 89.

Tabela 3.6

"Exposure" dos Bancos Americanos no Brasil

(em bilhões de dólares)

PERIODO	9 Maiores		15 Seguintes		DEMAIS	
	US\$	% do Capital	US\$	% do Capital	US\$	% do Capital
Jun 1982	12,3	46	4,2	33	4,0	15
Dez 1982	14,2	49	4,3	32	3,5	12
Jun 1983	13,8	46	4,4	32	3,3	11
Dez 1983	13,7	43	4,7	32	3,1	10
Mar 1984	14,8	46	5,0	32	3,5	10
Jun 1984	15,7	46	4,9	32	3,4	10
Mar 1985	16,1	42	5,2	28	3,5	9
Jun 1985	16,1	41	5,2	27	3,5	9
Mar 1986	15,5	36	3,8	18	3,4	8

FDNTE: Federal Reserve - "Country Exposure Lending Survey".

dos padrões normais.

Em realidade, a moratória brasileira, nos termos de nossa ou de qualquer outra proposta, dificilmente seria imitada com tanta rapidez por outros devedores. Os banqueiros têm-se mostrado capazes de isolar politicamente os devedores rebeldes. O Brasil poderia até receber apoio retórico dos devedores latinos, mas é improvável que a moratória brasileira detone uma reação em cadeia. E, ainda que ocorra uma moratória conjunta de 3 grandes devedores, é quase certo supor que jamais ela seria tão radical a ponto de justificar o cancelamento total das dívidas vencidas. Os países latinos nada lucrariam agindo de maneira tão precipitada. As moratórias latinas do passado sempre foram conciliadoras; não há motivo lógico para uma mudança no padrão histórico. A simulação de Cline é igualmente infiel em relação ao comportamento do Federal Reserve. A atitude do banco central americano até agora tem sido de cooperação com os bancos credores. Dificilmente as autoridades americanas iriam exigir o cancelamento integral de um empréstimo vencido antes de permitir tentativas de negociações com os devedores. E nunca que esse cancelamento fosse todo feito durante um único exercício fiscal. O normal seria o Federal Reserve exigir que o empréstimo fosse classificado como duvidoso e estabelecer um cronograma factível de acumulação de reservas para o cancelamento de parte do empréstimo. Na verdade, os grandes bancos americanos são os mais vulneráveis, mas não é difícil demonstrar que também eles podem sobreviver aos prejuízos da moratória lógica²⁹.

As práticas bancárias quanto às provisões de reservas determinam que, no caso de empréstimos duvidosos, sejam acumulados depósitos correspondentes a 50 por cento do valor facial dos empréstimos durante um período de 5 anos. Os bancos

americanos mais vulneráveis possuem 38% de seu capital exposto à dívida brasileira. Desses 38%, têm que ser descontados os empréstimos de curto prazo (aproximadamente 25% do total), que não vão sofrer os efeitos da moratória. Nos termos da moratória lógica, uma recompra dos títulos da dívida de médio e longo prazo com desconto, por exemplo, de 50%, representaria um prejuízo inferior, em média, a 15% do capital para os 9 bancos mais vulneráveis. As perdas seriam inferiores ao lucro que esses bancos tiveram em 1982. Esse prejuízo (que só seria materializado na hipótese improvável de esses bancos não terem feito nenhuma forma de seguro contra a dívida latina) poderia ser distribuído ao longo de 5 anos. Essa perda parece bastante razoável, se for levado em conta o fato de que, no passado recente, esses bancos tiveram lucros elevados com a dívida brasileira.

A Tabela 3.7 relaciona os lucros dos 10 maiores bancos americanos com a dívida brasileira no ano passado. Os dados nos dão conta de que quase 1/3 do lucro do Manufacturers Hannover originou-se exclusivamente da dívida brasileira. Em média, os grandes bancos auferiram 17% de seu lucro bruto a partir de seus empréstimos ao Brasil. Se fossemos levar em conta os lucros líquidos (deduzidos os impostos), a participação dos lucros brasileiros no total aumentaria ainda mais, pois os bancos não pagam imposto sobre os lucros dos títulos da dívida brasileira. O imposto é, na prática, pago pelos países devedores, como já foi reconhecido pelo ex-Ministro Mário Henrique Simonsen, atualmente um alto executivo do Citibank²⁰. Os resultados de 1986 são até modestos, se comparados com os lucros do acordo de 1983, quando os

"spread" pagos pelo Brasil atingiram seu ponto máximo²¹. Levando-

Tabela 3.7

Lucros Bancários com a Dívida Brasileira

Participação dos juros recebidos do Brasil nos lucros brutos dos
10 principais bancos americanos credores do País em 1986

(em milhões de dólares)

Bancos	Lucros antes do pagamento de impostos	Juros recebidos do Brasil	Participação dos juros do Brasil no total dos lucros
Citicorp	1.700,00	340,0	20
Chase			
Manhattan	843,79	177,2	21
Bank of			
America	-350,00	-	-
Manufactures			
Hannover	443,37	141,9	32
J. P. Morgan	1.116,00	116,6	10
Chemical	490,81	78,5	16
Bankers Trust	520,08	57,2	11
First Chicago			
Marine	355,60	53,3	15
Midland Bank	184,63	36,9	20
Wells Fargo	391,60	43,1	11

Fonte: Keef, Bruyette & Woods Inc. / The Wall Street

Journal. Publicado em: Braga, Teodomiro. "O Brasil na Lista Negra" in Retrato do Brasil, 23 a 29 de março de 1987, p. 9.

se em conta o fato de que esses bancos são internacionais e a participação de suas atividades no Brasil é pequena (a dívida brasileira corresponde a menos de 3% dos empréstimos totais desses bancos), as suas taxas de lucro estão muito acima da média. Esses dados mostram que os bancos ganharam muito com a crise da dívida brasileira, e não há, portanto, motivo para ficarmos tão temerosos de exigir que eles comecem a dividir conosco os sacrifícios desse endividamento imprudente.

O Brasil Poderia Crescer Sem Poupança Externa?

Ao contrário do que muita gente pensa, as fases de altas taxas de crescimento brasileiro raramente estiveram ligadas ao endividamento externo. Nos anos 40 e 50, por exemplo, foi quase nula a entrada de recursos financeiros internacionais no País. A maior parte dos fluxos financeiros internacionais se destinava à reconstrução da Europa. A dívida externa brasileira permaneceu relativamente estacionada durante os primeiros 15 anos do pós-Guerra, sofrendo em verdade leve redução entre 1946 e 1960, quando caiu de 2.054 para 1.955 milhões de dólares. Isso não impediu a grande expansão econômica verificada no período. O investimento direto estrangeiro e os empréstimos de organismos internacionais ocuparam o lugar deixado vago pelo capital financeiro internacional.

Vimos no capítulo 1 que a tese conservadora de que o endividamento externo sustentou o crescimento econômico acelerado

da época do "Milagre" já foi solidamente contestada em bases teóricas e empíricas. E, se no passado a contribuição da poupança externa foi pouco significativa, no presente ela é negativamente significativa. Vimos no capítulo 2 que as remessas de pagamento da dívida externa constituem um grande obstáculo ao crescimento econômico brasileiro.

Ainda que a moratória brasileira provoque um estancamento definitivo dos fluxos de poupança externa (uma tese discutível), isso não teria necessariamente efeitos profundos em nossas taxas de crescimento. É essa a opinião de Celso Furtado:

"Historicamente, o Brasil, até 1967, se desenvolveu quase estritamente com poupança interna. O dado histórico que eu tinha para a participação da poupança externa no investimento global do Brasil nunca passava de 5%. Poupança praticamente não entrava no Brasil. Havia uma paridade juros e dividendos exportados igual a ingresso de capital de risco. Portanto, o Brasil não precisa do capital estrangeiro para alcançar uma taxa de crescimento de 7 a 8%, que é sua taxa normal, histórica."⁴²

O Brasil estaria enquadrado no grupo de países que poderiam desenvolver um projeto de "capitalismo nacional". Esse projeto poderia ser desenvolvido sem maiores dificuldades em países cuja dimensão territorial fosse suficientemente ampla. O planejamento governamental seria empregado para perseguir as metas de pleno emprego da mão-de-obra e da capacidade industrial. O país limitaria as suas relações financeiras internacionais aos créditos de curto prazo, necessários ao financiamento do comércio

internacional. Na concepção desse modelo, as eventuais deseconomias da falta de especialização internacional seriam compensadas de sobra com os ganhos do pleno emprego⁴³. Dentre os defensores da tese do capitalismo nacional encontra-se John Maynard Keynes. Ele achava que o capitalismo nacional deveria referir-se especialmente ao setor financeiro, aquele cuja nacionalização seria talvez mais vantajosa:

"As idéias, os conhecimentos, a ciência, a hospitalidade, as viagens: estas são as coisas que por sua própria natureza devem ser internacionais. Mas que os bens se produzam dentro de nosso país sempre que isso seja razoável e convenientemente possível, e sobretudo que o financiamento seja primordialmente nacional (grifo nosso)."⁴⁴

3.5 - OUTRAS PROPOSTAS DE MORATÓRIA

Moratória Para Politizar a Dívida

Alguns economistas brasileiros defenderam a moratória unilateral da dívida externa como um recurso tático, orientado para conseguir a politização da dívida²³⁵. Segundo essa corrente de opinião, a moratória brasileira provocaria "uma cascata de outras moratórias" que arrastaria os grandes bancos privados internacionais, especialmente os americanos, à insolvência. Os bancos centrais dos países desenvolvidos teriam então que intervir para socorrer os bancos privados, o que estabeleceria por fim uma negociação política entre devedores e credores. Carlos Lessa, em depoimento à CPI da Dívida Externa, explicou que, em virtude da existência da Convenção de Basileia, a moratória forçaria a politização da dívida externa:

"Dada a situação em que nos encontramos, devemos lançar mão de um recurso tático de negociação. Considero a suspensão de pagamentos o recurso tático de negociação... A suspensão de pagamentos tem um efeito de transmutação da questão da dívida externa de uma questão financeira em uma questão política internacional. Isso devido às próprias regras pelas quais se move a proteção hoje dada aos bancos nacionais, que operam nesse sistema bancário internacional pelos respectivos bancos centrais. A regra da Convenção de Basileia prescreve o seguinte: um banco central socorre o banco nacional que esteja com a sua carteira atingida pela

inadimplência de um devedor se o banco comercial declarar a existência, na sua carteira, dessas posições inadimplentes. Significa que o Banco Central suíço só socorre um banco suíço que contratou operações de financiamento com países devedores se este lhe declarar que está em posição precária. Porém, como concorrem no mercado financeiro internacional 1200 bancos, nenhum banco comercial fará essa declaração na frente de outros. Só o fará se for sincronizada, e o que sincroniza é exatamente a declaração de suspensão de pagamentos."**

A idéia de declarar moratória para politizar a dívida externa poderia ter dado certo no início da década de 80, se fosse outro o cenário político internacional. Mas os países latinos viviam em sua maioria os remanescentes de uma longa fase de ditaduras de direita. Não havia ambiente político para a "cascata de moratórias". A proposta defendida com tanto brilhantismo por Lessa e Furtado, entre outros, foi dificultada também pela existência de governos conservadores nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos. O Presidente Ronald Reagan tinha profunda afinidade ideológica com os programas de "austeridade" do FMI e preferiu refugiar-se atrás da retórica (insincera) de não-interferência do governo. No decorrer da crise, embora muitos países devedores tenham vivido moratórias de fato, os bancos centrais dos países desenvolvidos não se mostraram interessados em forçar os seus bancos privados a reconhecê-las. O Federal Reserve cooperou com os grandes bancos americanos de todos os meios legais e ilegais possíveis de forma a evitar que fosse caracterizada uma falência bancária que

forçasse a politização da dívida.

Hoje, passados quatro anos desde o setembro negro, os devedores perderam a iniciativa da chantagem. Os bancos internacionais já não estão tão vulneráveis como antes. Quase todos conseguiram reduzir as suas "exposures"; outros acumularam reservas contra os empréstimos latinos; outros fizeram seguro contra moratória. Essas mudanças afastaram ainda mais a necessidade e a possibilidade de a moratória forçar a intervenção dos bancos centrais.

E, ainda que a intervenção voltasse a ser necessária, as resistências continuariam as mesmas. Permanece viva a idéia de que a politização da dívida externa exigiria uma dispendiosa operação de resgate financeiro dos bancos internacionais privados. Há evidências de que uma proposta deste tipo não seria bem recebida pelo Congresso americano²⁷. Nem o partido Republicano nem o Democrata parecem dispostos a empenhar dinheiro público para salvar banqueiros tidos como irresponsáveis na própria Wall Street. É uma característica das democracias modernas que as verbas governamentais sejam alocadas para fins de alto interesse público. Nesses países, o resgate financeiro de empresas e bancos mal-administrados não é normalmente encarado como um alto interesse público. Daí se justifica o empenho do Federal Reserve em utilizar todos os meios possíveis para evitar a politização da dívida externa.

Uma vez que a tese da politização da dívida externa não foi aceita pelos políticos estrangeiros, a moratória tem que deixar de ser pensada como um passaporte para a negociação política da dívida. A negociação do pagamento tem que ser feita entre países devedores e bancos privados. As manobras do Comitê de

Renegociação das Dívidas não conseguiram alterar a realidade de que o preço dos títulos da dívida latina está bem abaixo de seu valor contábil. Cabe aos países devedores reconhecer a realidade do mercado e, para variar, tentar tirar algum proveito dela.

O Desengajamento Temporário

Paulo Lira**, um ex-Presidente do Banco Central, apresentou uma versão moderada de moratória** que ele considera uma opção intermediária entre as alternativas da submissão ao FMI e da moratória nacionalista. A proposta foi batizada "desengajamento temporário e parcial do sistema financeiro internacional". A idéia do desengajamento parte do reconhecimento da desorganização atual do mercado financeiro internacional, que se encontra totalmente fechado aos empréstimos voluntários ao Terceiro Mundo. O desengajamento duraria cinco anos, durante os quais os juros e amortizações vencidas seriam incorporados ao principal da dívida. Após esse período, o Brasil retomaria os pagamentos da dívida, aceitando os juros de mercado. A dívida seria amortizada em um período entre 20 e 30 anos. A proposta de Lira foi também apresentada à CPI da Dívida Externa:

"O Brasil, diante dessa situação, decide mudar a forma de pagamento dos juros. Não se trata de dizer que o Brasil repudia os juros, não vai pagar os juros. O Brasil, como um devedor soberano que é, muda a forma de pagamento desses juros. Reconhece, vai pagar os juros pelos preços de mercado, não vai pedir abatimento a ninguém, não vai depender de favor de ninguém. Vai pagar, mas diz o seguinte:

nos próximos cinco anos vou pagar esses juros sob a forma de capitalização nas contas. Existe um termo técnico para isso: diz-se um pagamento sob a forma "accrued", quer dizer, que vai adicionando nas contas de empréstimos, em vez de pagar sob a forma "cash"...Então, por essa forma, em não remetendo esses recursos para o exterior, tomo esses recursos e, através de uma política bem conduzida, é claro, aplico-os basicamente em investimentos que acelerem o crescimento. Assim, a partir desse momento, no quarto ano, o País vai definir em que condições ele vai realmente pagar essa dívida, com a transferência de recursos..."⁷⁰

A proposta de moratória moderada de Lira dificilmente seria recebida com igual moderação pelo Comitê de Renegociação. Na verdade, ela representa um completo rompimento com o atual padrão americano de administrar a crise financeira. A atual legislação bancária americana não permite as operações de capitalização de juros. É duvidoso que o Brasil tenha poder suficiente para mudar a legislação americana. Tampouco os bancos vão aceitar de bom grado o adiamento do pagamento de juros. O horizonte temporal de 5 anos representa um risco político muito elevado para um país com a instabilidade política do Brasil. Dificilmente a proposta seria bem recebida. Como todos os bancos vão sofrer prejuízos, ela fortalece o cartel, em vez de enfraquecê-lo. É provável que o Brasil venha a sofrer as mesmas represálias, o mesmo isolamento internacional que vieram com a moratória lógica. Só que, no caso do desengajamento temporário, os eventuais sacrifícios serviriam apenas para conseguir um alívio temporário no pagamento. O problema da dívida seria apenas empurrado para o futuro, para o

próximo governo.

A "Reestruturação Ampliada das Dívidas"

Uma outra proposta interessante de moratória foi apresentada por Paulo Nogueira Batista Jr.⁹¹ Após descrever as dificuldades técnicas na implementação do sistema de empréstimos forçados, ressaltando a questão das divergências entre os bancos credores, ele propõe o que chama de uma mudança realista, que pudesse atender aos interesses dos países devedores e da comunidade financeira internacional. Batista propõe a substituição do sistema de empréstimos forçados por um novo esquema baseado nos seguintes pontos:

- (i) a capitalização (ou renovação automática) dos juros;
- (ii) a substancial redução dos spreads;
- (iii) a extensão dos prazos de carência e amortização da dívida.

Na verdade, Batista, assim como Lira, apresentou uma proposta de moratória da dívida externa sem fazer uma única menção à palavra "moratória". Talvez isso tenha se devido ao fato de a moratória ter adquirido entre os brasileiros uma conotação subversiva, totalmente afastada de seu significado histórico ou jurídico. Evitando empregar a palavra "moratória", por receio talvez de dar tonalidades quixotescas às suas propostas, Lira e Batista recorreram a eufemismos como "desengajamento temporário" e "reestruturação ampliada das dívidas".

A proposta de Batista, semelhante a de Paulo Lira, é mais arrojada do que a primeira, de vez que recomenda uma redução nos

atuais níveis das taxas de juros internacionais. As duas propostas partilham o mérito de haverem desmistificado a idéia da suspensão dos pagamentos. Em uma época em que o mito das retaliações era aceito sem maiores contestações no meio especializado, eles tiveram a coragem de declarar, com a autoridade técnica que lhes corresponde, que não era utópica a idéia da suspensão dos pagamentos da dívida externa.

Mas há que se ressaltar que as duas propostas ainda subestimam o poder de barganha do Brasil. Ambos os autores parecem considerar desejável ou inevitável que o Brasil pague a dívida externa "in totum". Embora Lira e Batista tenham feito um diagnóstico correto das deficiências do sistema de empréstimos forçados, eles não esclarecem os benefícios da postura brasileira de bom pagador.

No entanto, a exposição de Batista sobre as divergências entre os bancos credores foi um dos elementos que contribuíram decisivamente para a elaboração da proposta da moratória lógica. Minha proposta de moratória, em certa medida, aproveita melhor o diagnóstico de Nogueira Batista. Ao contrário da moratória lógica, a reestruturação ampliada das dívidas não tira proveito das divergências entre os bancos.

Batista e Lira parecem reconhecer que é muito remota a possibilidade da volta dos empréstimos voluntários ao Brasil. O nosso país não poderia, portanto, esperar tirar proveito econômico da estratégia de pagar integralmente a dívida externa. Como, além disso, nenhum dos dois justifica o pagamento da dívida em termos éticos, o tom moderado de suas propostas parece se prender ao temor das retaliações externas.

Uma vez que o temor das retaliações externas se tornou uma

quase unanimidade entre os economistas brasileiros, talvez seja necessário investigá-las com maior rigor. No capítulo seguinte são analisadas as possíveis retaliações dos bancos credores e do governo americano à moratória brasileira. As evidências históricas que serão ali apresentadas parecem suficientemente claras para diminuir os temores das retaliações externas, justificando a adoção de estratégias de negociação mais duras e arrojadas.

NOTAS DO CAPÍTULO 3

1. Estou me referindo obviamente a obras estrangeiras sérias. A campanha contra a moratória contou também com aliados externos. Foram publicados no exterior alguns trabalhos alarmistas sobre a moratória. Ver a apresentação do capítulo 4.

2. Existem principalmente três palavras na língua inglesa que descrevem o não pagamento de uma dívida: "repudiation" (repúdio), "default" (atraso de pagamento) e "moratorium" (moratória). A mais usada na literatura é "default", que tem uma conotação política intermediária entre o repúdio e a moratória. Estar formalmente em "default" é politicamente mais grave do que estar em moratória e menos sério do que repudiar a dívida. A palavra "moratorium" que está próxima à palavra portuguesa "moratória", descreve a forma menos agressiva de suspensão dos pagamentos. Na maioria das vezes, os bancos não declaram em "default" os países que estão em moratória. Na prática das finanças internacionais, a moratória está longe de se constituir uma atitude radical.

3. Ver: Depoimentos de Celso Furtado e Paulo Pereira Lira à CPI da Dívida Externa.

4. Na verdade, os clientes de primeira linha pagam normalmente uma taxa intermediária entre as duas, mais alta do que a LIBOR, a taxa interbancária de Londres, e inferior à Prime, a taxa preferencial do mercado financeiro americano.

5. Ver: Depoimento de Paulo Nogueira Batista Junior à CPI da Dívida Externa.

6. Havia algo mais. As taxas pagas pelo Brasil eram muito elevadas mesmo para padrões do Terceiro Mundo. Ver item 3.3 adiante.

7. A maior parte dos bens do devedor soberano está localizada em seu território, fora da jurisdição do credor. No caso das reservas internacionais, que poderiam teoricamente ser objeto de apreensão, as dificuldades jurídicas e diplomáticas são enormes. Esse tópico é desenvolvido em detalhe no capítulo 4, seção 4.1.

8. Ver: Wood, Philip. "Law and Practice of International Finance" Volume 2. New York: Clark Boardman Company, 1986., p.4-10.

9. "Willingness to pay is particularly important in the context of international loans to sovereign governments, because there is no supranational legal system governing international loans. ... In the context of domestic loans, in contrast, there are well-defined rules that give creditors title to the residual assets of a corporation that defaults on its debt." Cuddington, John e Gordon Smith. "International Borrowing and Lending: What Have We Learned from Theory and Experience" in Smith, Gordon e John Cuddington (editores). "International Debt and the Developing

Countries". Washington: World Bank, 1985., p. 5.

10. Esta postura, segundo Wood, tem normalmente respaldo na prática e na teoria do direito internacional. "International Case Law:. In principle a default by a state is not under public international law, in itself, an international delinquency which the state of the creditor is called upon to vindicate...State Practice:...Foreign offices are not debt collecting agencies." Wood, op. cit., p. 4-80.

11. Ver: item 2.1 do capítulo 2.

12. Edwin Borchard, "State Insolvency and Foreign Bondholders: General Principles, vol. 1. New Haven: Yale University Press, 1951, cap. 1. Citado em Kaletsky, Anatole. "The Costs of Default". New York: Priority Press, 1985., p. 7.

13. Iremos ver no item 3.2 que uma moratória por motivos políticos aconteceu no Governo Vargas.

14. "Risco do devedor soberano é o nome usado por Philip Wood (em inglês, "sovereign risk". Ver: Wood, "Law and Practice of International Finance". London: Sweet and Maxwell, 1980., cap 4.) Outros autores usam termos como "risco político" (Kaletsky, op. cit., cap. 2) ou "risco do país" (Walter, Ingo. "Country Risk and International Bank Lending". in University of Illinois Law Review, vol. 1982, number 1, pp. 71-88.)

15. Ver: Furtado, Celso. "Não à Recessão e ao Desemprego". Rio: Paz e Terra, 1983, pp 17-19.

16. A França foi a única potência financeira que não se deixou levar pela maré conservadora dos anos 80.

17. Ver a seção 2.1 do capítulo 2.

18. Ver: "Entrevista: Celso Furtado". in Veja, 3 de dezembro de 1987, pp. 5-8.

19. Em um de seus momentos de humor negro, ele disse que "a moratória como as boas coisas da vida deve ser feita a dois". Se, durante a recessão, o então ministro tivesse explicado o porquê de achar a moratória uma coisa boa, ele talvez tivesse sido entendido pelos milhares de trabalhadores desempregados e empresários falidos.

20. Wood, op. cit., item 4.12(2)b.

21. Ver: Díaz-Alejandro, Carlos. "The Early 1980s in Latin America: The 1930s One More Time?". Texto datilografado. Brookings Institution, Washington, D. C.

22. Ver: Wood, op. cit., item 4.12(2)b.

23. Cizauska, Albert. "International Debt Renegotiations: Lessons from the Past". in World Development, vol. 7 (1979), p. 208.

24. Makin, John. "The Global Debt Crisis". New York: Basic Books, 1983, p.36.
25. Idem, pp. 36.
26. Wood, op. cit., p. 4-56.
27. Edwin Borchard elaborou algumas estimativas dos prejuízos sofridos pelos credores com os repúdios e perdas de dívidas na primeira metade do século. Ver: "State Insolvency and Foreign Bondholders", vol. I e II. Segundo Borchard, "a essência de um ajustamento satisfatório de dívida está na avaliação realista da capacidade de pagamento do devedor" (vol. I, p. 321). Citado por Cizauska, op. cit., p. 199.
28. A regra histórica parece ser: quanto mais poderoso o país devedor, mais tímidas são as retaliações.
29. Isso se deve à estrutura competitiva dos mercados internacionais. Como há grande número de fornecedores, nunca se consegue uma ação coletiva envolvendo todos os credores. Sempre aparece um banco ou um governo disposto a negociar com o mau pagador em troca de alguma vantagem política ou econômica.
30. Ver: seção 4.2 do capítulo 4.
31. Wood, op. cit., p. 4-56.
32. Idem, pp. 4-81 e 4-82
33. "... The sanctions available to aggrieved creditors are rather indirect and their implications must therefore be carefully modeled." Gersovitz, Mark. "Bank's International Lending Decisions..." in Smith e Cuddington, op. cit., p. 63.
34. "...The new features of state insolvency in the 1980s compared to, say, a century ago include the following: The deimmunization of states from judicial process in many jurisdictions, thereby supporting diffuse financial sanctions by compelling legal process. However, since there is no international bankruptcy machinery as such, debt settlements must still be achieved by agreement between creditors and the debtor state. A review of state insolvency remains largely a narrative of debt relief negotiations as opposed to a description of rules of law(grifo nosso)". Wood, op. cit., p.4-76.1 e 4-76.2
35. As informações sobre a moratória peruana foram obtidas através da CEPAL. Ver: "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986". Santiago do Chile: Dezembro de 1986.
36. Idem, p. 10.
37. O Peru cresceu 8,5% em 1986. Os países latinos em conjunto tiveram um crescimento de apenas 3,4%, sendo que o grupo dos exportadores de petróleo (do qual o Peru faz parte) tiveram nesse ano um crescimento de -1,9%. O México teve a pior taxa: -4,0%. Ver: CEPAL, op. cit., Cuadro 7.

38. Ver: "Japão Concede Crédito ao Peru e Contraria Orientação do FMI". Folha de São Paulo, 26 de agosto de 1986, p. 283.
39. Ver: Abreu, Marcelo P. "A Dívida Pública Externa do Brasil, 1931-43" in Pesquisa e Planejamento Econômico, Junho de 1975, pp. 37-87; Doellinger, Carlos V. "Endividamento e Desenvolvimento: Algumas Lições da História" in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, nº 2, agosto 1976, pp. 407-430 e Villela, Aníbal V. e Wilson Suzigan: Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945, Série Monográfica nº 10. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. 1937, pp. 331-344.
40. Doellinger, op. cit., pp. 417- 421.
41. Idem, p. 415-417.
42. Para uma descrição detalhada das renegociações da dívida brasileira na década de 30, ver o artigo de Abreu. O autor é um analista relativamente exigente dos acordos brasileiros da época. Embora eles sejam os mais favoráveis conseguidos pelo Brasil em sua história, Abreu ainda encontra motivos para críticas: "no início da década de trinta o Brasil pagou ou aumentou sua dívida mais do que deveria" (p. 76.). No entanto, os termos dos acordos firmados nessa época, se comparados com os acordos de 1980, são extremamente favoráveis.
43. Idem, pp. 46- 57.
44. Idem, pp. 57-64.
45. Em fins da década de trinta, 64,5% da dívida brasileira correspondia a empréstimos britânicos, 30,3% a empréstimos americanos, e o resíduo a empréstimos franceses. Idem, p. 39.
46. Idem, p. 55.
47. Idem, pp. 55-57.
48. Ver: Doellinger, op. cit., p. 421.
49. Abreu, op. cit., Tabela 1, p. 40.
50. Abreu, op. cit., p. 80.
51. ECLAC. "External Debt in Latin America". Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1985, p. 78.
52. As informações deste item foram obtidas do Relatório Final da CPI da Dívida Externa, cap. IV.
53. O discurso contendo a denúncia foi pronunciado no dia 7 de junho de 1983, sendo posteriormente publicado no Diário do Congresso Nacional.
54. A única honrosa exceção ao misterioso silêncio da grande imprensa coube à revista Senhor. Em sua edição nº 124, de 10 de agosto de 1983, as cláusulas irregulares do Projeto 2 mereceram reportagem de capa.

55. Os 121 volumes de documentos e depoimentos da CPI foram publicados no Diário do Congresso Nacional em 3 de setembro de 1985, seção 1 (suplemento). Foi também publicado um livro com base no Relatório Final da CPI, ver: Nery, Sebastião e Alencar Furtado. "Crime e Castigo da Dívida Externa". Brasília: Dom Quixote Editora, 1986.
56. Relatório Final da CPI da Dívida Externa, pp. 52-54.
57. No capítulo 4 iremos analisar em maior profundidade os efeitos práticos dessa cláusula.
58. O Procurador fundamentou o seu parecer na tese de que o acordo de renegociação da dívida era de natureza "exclusivamente comercial", não havendo nenhuma violação de soberania nacional. Esse controvertido parecer foi publicado no Diário Oficial do dia 10 de janeiro de 1984, Seção I, páginas 413 a 432.
59. Relatório Final, item VII-2.
60. Iden, item V-10.
61. Iden, item I-1.
62. A realidade política não tão distante de um governo nacionalista. Esta proposta dificilmente pode ser encampada por um governo de transição como o do Presidente Sarney.
63. "In the Mexican example, an increased spread from 0.9 to 2 1/2 percentage points above libor nearly triples the profit potential to the lender..." Ver: Eline, William. "International Debt: Systematic Risk and Policy Response". Washington: Institute for International Economics, 1984, p.81.
64. Mas, como iremos ver no capítulo 4, ela seria perfeitamente viável tecnicamente falando, de vez que as retalições não seriam muito destrutivas. Mesmo no caso de uma moratória radical como a cubana, o devedor não foi expulso em definitivo do mercado financeiro internacional.
65. Ollard, William. "The Debt Swappers". in Euromoney, August 1986, pp. 67-75., p. 69.
66. Dornbusch, Rudiger. "Trapaça com os Latino-Americanos" in Folha de São Paulo, 7 de setembro de 1986, p. 40.
67. O grande problema da internacionalização financeira é que o governo perde o controle sobre as taxas de juros internas. Se o governo tenta diminuir a taxa de juros dos títulos públicos abaixo das taxas internacionais, os grandes aplicadores fogem para Londres ou Nova Iorque.
68. Ver item 2.2 do capítulo 2.
69. Ver item 2.1 do capítulo 2.
70. Ollard, op. cit., p. 69.

71. Ver: item 2.1.

72. Nos primeiros meses após a moratória teria que ser decretada uma moratória parcial referente a esses créditos para evitar o pânico financeiro. Ver, na seção 2.2 do capítulo 2, a matéria sobre a moratória técnica brasileira.

73. "Several of the reschedulings were ultimately concessional and more suited to the debtor's anticipated ability to repay than earlier arrangements, but these were arrived at only after prolonged negotiations..." Cizauska, op. cit., p. 208.

74. O impasse inicial se destina principalmente ao teste da resistência política interna do devedor. As retalições econômicas e legais são absolutamente desprezíveis (Ver: capítulo 4). A mais inteligente e eficiente via de resistência contra a moratória é a aliança com grupos internos pró-endividamento visando à divisão interna do país devedor. Uma vez materializada e solidificada a decisão política da moratória, a barganha se torna pesadamente desfavorável ao credor.

75. Ver: Depoimento de Carlos Lessa à CPI da Dívida Externa.

76. Ver: capítulo 1, tópico 1.4.

77. Ver: Lessa, Carlos. "Algumas Anotações Sobre a Reordenação Financeira - Precondição Para Qualquer Saída da Crise" in "FMI x Brasil". São Paulo: Fórum Gazeta Mercantil, 1983. pp.105-112.

78. Cline, op. cit., pp. 27-29.

79. Mas o exagero dele é útil para ilustrar o impasse a que está condenado o atual esquema de renegociação das dívidas. Os bancos não podem fazer nem mesmo concessões pequenas porque isso lhes reduziria bruscamente os lucros. Cline observa acertadamente que "even a 10% write-off of developing-country and East European debt would mean a 30 percent cut in capital for the large banks (or somewhat less, allowing for profits and tax effects)." Cline, op. cit., p. 134.

80. "Moving from legal formalities to substance, this means the LDCs not only transfer net resources to help the US trade deficit but also, through an indirect and subtle mechanism, pay income taxes to the United States." Simonsen, M. H. "Indebted Developing-Country Prospects and Macroeconomic Policies in the OECD". in Bergston, C. "Global Economic Imbalances". Washington: IIE, December, 1985., p. 64.

81. Ver: Capítulo 2, seção 2.2.

82. Notas Taquigráficas de seu depoimento à CPI da Dívida Externa.

83. Ver: Block, op. cit., pp 12-24.

84. Keynes, J. M. "Self Sufficiency (1933)", p. 758. Citado em Block, op. cit., pp. 20 e 21.

85. Furtado Celso. "Não à Recessão e ao Desemprego". Rio: Paz e Terra, 1983.
86. Ver: Depoimento de Carlos Lessa à CPI da Dívida Externa.
87. Ver: Delamaide, Darrell. "O Choque da Dívida". Tradução de Wamberto Ferreira. Rio: Record, 1984, pp. 231-237.
88. Lira, Paulo H. Pereira. "Desengajar para Crescer" in APEC. "A Economia Brasileira e suas Perspectivas" Rio, 1984, pp. 271-78.
89. A exemplo dos outros autores de propostas de suspensão de pagamentos, Paulo Lira evitou mencionar a palavra "moratória" em seu trabalho. Mas, em seu depoimento à CPI da Dívida Externa, ele reconheceu que "essa operação, que eu tenho chamado de uma operação de desengajamento temporário e parcial do sistema financeiro internacional, é apenas um nome pedante para uma moratória...".
90. Depoimento de Paulo Lira à CPI da Dívida Externa.
91. Nogueira Batista Junior, Paulo. "Países Devedores e Bancos Comerciais..." in Estudos Econômicos, vol 14 - núm. 3 - 1984, pp. 678-684.

CAPÍTULO 4

REPRESÁLIAS E RETALIAÇÕES DOS CREDORES

"Moratória Faria Petróleo Faltar"

Jornal do Brasil¹

"Moratória Unilateral Exibe Recessão e Retrocesso Econômico"

Gazeta Mercantil²

"Moratória Corta Crédito por 20 Anos. Adverte Credor"

Folha de São Paulo³

"Selúbal Acha que a Suspensão dos Pagamentos Provocaria Catástrofe"

O Globo⁴

A Campanha de Desinformação

O Ministro Delfim Netto justificou a não decretação da moratória em 1982 com o argumento de que represálias violentas seriam adotadas contra o Brasil. As declarações do então Ministro do Planejamento receberam ampla divulgação dentro e fora do País, chegando a ser mencionadas em uma reportagem da revista americana Time sobre a dívida da América Latina:

"...é improvável que algum dos grandes países devedores vá forçar um confronto com o FMI. Por que não? O Ministro do Planejamento brasileiro, Antônio Delfim Netto, em um recente discurso, deu as razões: 'Nós teríamos que nos isolar em uma economia fechada e pobre. Qualquer corte estrangeira poderia emitir uma sentença de confisco de nossos navios e cargueiros. Nossos aviões que fossem ao exterior não iriam

voltar. Nossos bens seriam apreendidos e retidos até que nós pagássemos toda a dívida."»

Essas supostas retaliações divulgadas pelo Ministro Delfim Netto constituem um dos muitos episódios de uma campanha alarmista contra a moratória da dívida externa. Além do Ministro brasileiro, a campanha contou com poderosos aliados no meio político e acadêmico. Alguns prestigiosos institutos de pesquisa americanos, como o Data Resources Inc., a Wharton Econometric e a Brookings Institution, realizaram trabalhos econométricos prevendo severas conseqüências para as moratórias dos países latinos.*

O trabalho de Enders e Mattione, pesquisadores da Brookings, nos dá uma boa amostra desse tipo de pesquisa. Os custos do confronto externo para os países latinos, segundo a hipótese mais "otimista" admitida pelos autores, poderiam ser quantificados da seguinte maneira:

- (i) Perda integral das reservas internacionais;
- (ii) Eliminação total de novos créditos (mesmo os de curto prazo) após o confronto externo. Dada a perda das reservas, o boicote creditício significaria uma dramática crise cambial;
- (iii) Aumento de no mínimo 5% nos custos de todas as importações;
- (iv) Diminuição de no mínimo 5% no valor de todas as exportações».

Essas retaliações imaginadas pela equipe da Brookings servem como exemplo dos exageros das teses convencionais sobre os custos da moratória. Enders e Mattione apresentam um cipocal de retalia-

ções radicais que são inéditas na história, e nem ao menos se dão ao trabalho de tentar justificá-las. Nunca se registrou no pós-Guerra um caso de moratória ou repúdio de dívida de país soberano que tenha resultado em um estrangulamento cambial tão completo e prejuízos comerciais tão grandes. A América Latina já entrou em moratória várias vezes e em nenhuma dessas oportunidades sofreu uma terça parte desses prejuízos econômicos. Vimos no capítulo 3 que o episódio mais recente de moratória conjunta da Região sucedeu na década de trinta e nem ao menos houve represálias por parte dos credores*.

Em circunstâncias normais, nenhuma das retaliações descritas por Enders e Mattione aconteceria. Os autores parecem estar tomando por base um cenário político totalmente irreal. Tais retaliações só poderiam se verificar se fossem admitidas as seguintes hipóteses sobre o comportamento dos agentes:

(i) Os países que declaram a moratória decidem mudar o padrão de comportamento adotado nas moratórias passadas. Eles decidem maximizar as provocações e minimizar as precauções, não se dando nem ao menos ao trabalho de tentar transferir suas reservas internacionais para local seguro;

(ii) O governo americano resolve mudar a sua política externa e adota sanções econômicas radicais, semelhantes às que no passado só foram adotadas durante situações de guerra;

(iii) Os aliados americanos decidem mudar o seu comportamento usual e aderem ao bloqueio creditício americano de forma unânime;

(iv) A União Soviética e os países do bloco socialista mudam também o seu comportamento e, pela primeira vez na história, resolvem cooperar com os banqueiros americanos.

Esses acontecimentos, que parecem ter sido tirados de um mau livro de ficção política, são os únicos que poderiam justificar o bloqueio creditício catastrófico admitido pela equipe da Brookings. As simulações dos efeitos das retaliações externas realizadas por institutos de pesquisa conservadores parecem sempre incorrer no equívoco de trocar a realidade pela ficção. O equívoco seria até compreensível se os litígios financeiros fossem eventos tão raros a ponto de os autores não disporem de informações sobre eles. Se não tivesse ocorrido nenhuma moratória de dívida externa nos anos recentes, seria talvez justificável que os autores recorressem à ficção e gastassem a imaginação elaborando hipóteses. Mas como a moratória é uma ocorrência relativamente comum no cenário das finanças internacionais, causa perplexidade o fato de essas simulações são tomarem por base os fatos verificados nos conflitos passados. As retaliações draconianas imaginadas por Enderis e Mattione só ocorreriam se os países devedores, os Estados Unidos, os aliados dos americanos e os países socialistas - em suma, todos os agentes envolvidos direta e indiretamente na moratória - mudassem o seu padrão de comportamento. Como os autores não apresentaram justificativas para as mudanças, as suas retaliações carecem de qualquer sustentação. Elas parecem cair de pára-quedas sobre um mundo de insensatez coletiva.

Mas a falta de consistência das teses catastrofistas não impediu que a campanha de desinformação fosse aparentemente bem-sucedida. Criou-se nos círculos políticos brasileiros a idéia de que uma moratória nacionalista levaria o País ao caos econômico. E, mesmo no meio especializado, subsiste até hoje uma forte

tendência à superestimação do peso das retaliações econômicas.

Foi com o objetivo de destruir esse mito que realizamos, neste capítulo, um exame caso a caso de cada uma das possíveis retaliações dos credores contra a moratória brasileira. Na primeira seção abordamos as sanções legais dos bancos credores, os agentes mais interessados nas retaliações. Em seguida, na seção 2.2 são analisadas as possíveis sanções econômicas oriundas de diferentes setores do capital internacional, como os bancos comerciais, as empresas multinacionais e as agências fornecedoras de crédito comercial. A terceira seção aborda as possíveis retaliações dos governos dos países credores. Procuramos analisar ali, ao longo de cinco subseções, não somente a probabilidade de os governos decidirem retaliar contra o Brasil, mas também o alcance máximo dessas retaliações. Começamos abordando a questão das dificuldades de cooperação internacional nas retaliações econômicas. Em seguida, supondo que as retaliações mais severas partiriam do governo Ronald Reagan, procuramos descrever a estratégia política do governo americano. A terceira subseção contempla um retrospecto das retaliações econômicas aplicadas pelo governo americano contra países latinos rebeldes durante as situações mais críticas do período de pós-Guerra. Esses estudos de casos servem de base à análise da quarta subseção sobre o comportamento americano enquanto nação retaliadora. A quinta subseção conclui a análise sobre as sanções dos governos estrangeiros. Na seção 4.4, a última do capítulo, procuramos desvendar a verdadeira natureza das represálias contra a moratória. As surpreendentes conclusões desse capítulo são de que nem as retaliações nem os retaliadores são o que (ou quem) parecem ser.

4.1 - SANÇÕES LEGAIS DOS BANCOS CREDDRES

Como os bancos americanos representam o mais importante e influente grupo de credores da dívida externa brasileira¹⁰, vamos procurar dar uma ênfase especial às eventuais sanções dos bancos americanos. Na hipótese de uma moratória brasileira, os bancos americanos teriam, em tese, a possibilidade de requerer a adoção de medidas legais contra o Brasil, tais como apreensão de exportações e confisco de reservas cambiais. Embora o Brasil seja um devedor soberano, os bancos credores se beneficiariam teoricamente da recente mudança na legislação americana que conspoeu a doutrina da imunidade jurisdicional de estados estrangeiros.

De fato, a aprovação pelo Congresso americano, em 1976, do Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA), a nova lei que restringe a imunidade jurisdicional, veio a alterar um princípio jurídico cuja tradição remontava ao século passado¹¹. Há motivos para se suspeitar que essa foi outra das regras do jogo que os banqueiros americanos conseguiram mudar em benefício próprio¹². O FSIA estabelece distinções entre os atos de uma nação estrangeira que representam exercício de poder soberano - e que são considerados inatacáveis do ponto de vista jurídico - e os atos referentes às suas "atividades comerciais", onde se aplica a doutrina da soberania restrita. As nações estrangeiras, de acordo com as disposições do FSIA, podem abrir mão, por cláusula contratual, de seus direitos de imunidade referentes aos seus acordos "comerciais"¹³.

A mudança na legislação americana sobre os direitos de

soberania abriu em princípio condições para que os devedores soberanos sejam levados às cortes americanas, independentemente da disposição do governo americano de retaliar contra o devedor rebelde. William Cline, um pesquisador do influente Institute for International Economics, defendeu a tese de que os bancos internacionais conseguiriam por conta própria, independentemente da cooperação de seus governos, bloquear os bens dos devedores inadimplentes.

"Os credores estrangeiros poderiam confiscar qualquer ativo no exterior de um país 'in default', assim como as suas exportações (linhas aéreas comerciais, navios, contas bancárias, cargas de matérias-primas, etc.)... É concebível que se países importantes como Brasil e México declararem uma moratória indefinida por razões de incapacidade de pagar, o governo americano não tentaria adotar represálias, porque desejaria evitar pôr em risco os laços políticos. Mesmo nessa versão mais benigna da moratória, entretanto, o setor privado teria acesso a esse tipo de apreensão descrita, e seria improvável que os governos ocidentais atuassem para bloquear essas atitudes do setor privado."²⁴

William Cline revela, nessa citação, uma completa falta de conhecimento jurídico e de curiosidade histórica. Como iremos ver a seguir, as sanções que ele descreve são, do ponto de vista jurídico, tecnicamente inviáveis e não encontram praticamente nenhum apoio factual.

Embora os tecnocratas do Banco Central tenham assinado, e continuam assinando, cláusulas contratuais abrindo mão dos

direitos de soberania brasileiros, muitos especialistas concordam que é extremamente limitado o uso prático que os bancos podem tirar desses contratos. A aceitação dessas cláusulas representa uma afronta à dignidade da Pátria, mas os seus efeitos negativos são muito mais psicológicos do que práticos. Mesmo na esfera jurídica dos Estados Unidos restam importantes vestígios do conceito tradicional da imunidade de estados estrangeiros que têm, em muitos casos, anulado os efeitos da nova lei. Um obstáculo jurídico que os bancos ainda não conseguiram ultrapassar é o Act of State Principle, uma disposição legal que faculta às cortes americanas a recusa ao indiciamento de governos estrangeiros. A Corte Suprema dos Estados Unidos, em mais de uma ocasião, adotou posição contrária à aplicação do FSIA. Tanto os juristas como os próprios políticos americanos permanecem um tanto relutantes em permitir aos cidadãos americanos a adoção de ações contra governos estrangeiros, pela crença de que esses litígios possam perturbar as relações diplomáticas americanas. Daí que as cortes americanas, no que diz respeito a questões de políticas externas, se curvam tradicionalmente à orientação ditada pelo State Department, o ministério de relações internacionais americano¹⁴.

O FSIA aparentemente não chegou a atender o objetivo principal de sua criação, que era diminuir a interferência do State Department nos litígios envolvendo estados estrangeiros e cidadãos americanos. Mesmo durante a administração Reagan, partidária do liberalismo econômico, as cortes americanas já sustentaram a aplicação da nova lei sob orientação de Washington¹⁴. No caso da dívida externa de um país como o Brasil, em que as centenas de bancos credores estão divididos em grupos com

interesses divergentes, não chega a ser do interesse do próprio Comitê de Renegociação da Dívida que os pequenos bancos possam tomar atitudes individuais contra os devedores. Se toda a vez que um devedor atrasasse o pagamento de uma prestação da dívida, cada um dos milhares de bancos pudesse declará-lo "in default" e requerer o confisco de suas reservas, o sistema simplesmente não se sustentaria. Portanto, a interferência do governo é do próprio interesse dos bancos, que estão longe de possuir a liberdade de ação descrita por William Cline. Se não contarem com o apoio do State Department, as cortes americanas irão provavelmente negar-lhes o direito de indiciar o governo brasileiro.

Se esses problemas de doutrina jurídica forem contornados e os banqueiros obtiverem um julgamento favorável, eles estarão às voltas com uma tarefa ainda mais árdua, que é tentar tirar algum proveito da sentença. Como a nova lei se refere exclusivamente a "atividades comerciais nos Estados Unidos", ficam livres das sanções todas as propriedades localizadas fora do território americano, assim como todos os bens que tenham uso diplomático ou militar. Dentre os "bens comerciais" brasileiros localizados nos Estados Unidos, os únicos que têm elevado valor econômico são as reservas cambiais do Banco Central. Se elas forem confiscadas pelos bancos credores, o Brasil passaria por dificuldades que não são desprezíveis. Mas a probabilidade de os bancos americanos confiscarem as reservas brasileiras é muito remota.

No caso das reservas cambiais, o FSIA, reconhecendo a imunidade especial de que gozam os bancos centrais, estabelece uma série de obstáculos legais à apreensão das reservas¹⁷. É do interesse dos Estados Unidos que os bancos centrais estrangeiros se sintam suficientemente seguros para realizarem depósitos nas

praças financeiras americanas¹⁶. Ainda que os bancos consigam contornar os obstáculos jurídicos e obtenham um veredito favorável à apreensão das reservas do Banco Central, nada o impede de, antecipando a ação da corte estrangeira, deslocar a sua propriedade para fora do país. Como as reservas constam de dólares, ouro, ou ativos líquidos, não há maiores problemas em transferi-las rapidamente de uma praça financeira a outra. O único recurso que poderia prevenir a fuga das reservas do território americano seria o congelamento preventivo das reservas. Mas a legislação americana estabelece enormes obstáculos ao congelamento preventivo das reservas de um banco central estrangeiro¹⁷. Esses obstáculos protegem os bancos centrais mesmo nos casos em que os governantes estrangeiros tenham assinado contratos com cláusulas autorizando o congelamento preventivo de suas reservas cambiais. Pois é um fato que não só os legisladores, mas também as próprias autoridades bancárias americanas, já têm se manifestado a favor da inviolabilidade das reservas estrangeiras:

"Se os bancos centrais ficarem preocupados que seus bens sejam submetidos à apreensão e retenção por litigantes privados, pode-se esperar deles o afastamento de suas reservas denominadas em dólar do país. Isso poderia causar significativa liquidação das retenções de títulos do governo americano, pressionando a habilidade do tesouro americano de financiar o déficit público e desestabilizando...o sistema monetário internacional. De modo que as imunidades proporcionadas aos bancos centrais estrangeiros pelo Foreign Sovereign Immunities Act devem ser interpretadas amplamente

para atingir seus objetivos."²⁰

Se a apreensão de reservas se tornar uma ameaça real, o banco central estrangeiro pode transferi-las para o BIS, o Bank for International Settlements, em Basileia, Suíça, onde a imunidade é totalmente garantida, em quaisquer circunstâncias, tanto pela lei suíça como pelo Artigo 55 do estatuto do BIS²¹. Além da Suíça, existem várias praças financeiras onde as reservas poderiam ser depositadas sem o risco de confisco.

O caso do congelamento dos depósitos iranianos pelo governo Carter é freqüentemente citado na imprensa brasileira como um suposto precedente do confisco de reservas estrangeiras pelo governo americano. Esse episódio, que será analisado em maior detalhe na seção 4.3, deve ser interpretado como uma ação extrema e temporária, que só foi adotada no auge da crise dos reféns da embaixada americana. Como houve invasão de território americano (uma embaixada é considerada parte do território do país que representa), o Presidente Carter pôde recorrer a poderes econômicos de emergência (International Emergency Economic Powers Act). Mesmo nesse caso extremo, não houve um confisco de reservas, e sim um congelamento temporário de alguns ativos iranianos. Ficaram excluídas do congelamento as reservas do banco central iraniano depositadas no Federal Reserve de New York²². Além disso, foram tão elevados os custos da intervenção para os americanos, que dificilmente o governo americano repetiria essa retaliação. Após o congelamento de bens iranianos, houve uma súbita perda de confiança dos aplicadores estrangeiros nos títulos americanos, o que desencadeou um processo de fuga do dólar para o ouro. A moeda americana, que estava nessa época em

situação delicada, ficou à beira do colapso, ao mesmo tempo em que o preço do ouro batia todos os recordes. A onda de instabilidade financeira custaria, em certa medida, a própria reeleição de Carter no ano seguinte. De modo que nada leva a crer que um país amigo como o Brasil (ou mesmo um outro país inimigo) possa vir a sofrer no futuro uma retaliação tão danosa ao sistema monetário americano.

Além das reservas internacionais, os setores alarmistas levantam a possibilidade de os bancos estrangeiros apreenderem as cargas de navios, aviões e cargueiros brasileiros. Embora os bancos possam requerer o confisco de propriedade comercial do governo brasileiro no exterior, há pouca possibilidade de conseguirem a apreensão das exportações brasileiras. Pois há uma doutrina no direito americano intitulada *The Veil of Incorporation*, que estabelece o princípio de que um julgamento contra uma entidade só pode implicar em sanções contra os bens daquela entidade particular²³. Daí que os indivíduos, as companhias privadas (ou mesmo as companhias estatais) de um país não são consideradas responsáveis pelos atos ou dívidas de seu governo de origem. Mesmo na hipótese de uma empresa estatal de propriedade exclusiva do governo, ou uma empresa privada cujas ações estivessem em sua totalidade nas mãos de um único dono, os bens do proprietário são considerados, perante o direito americano ou inglês, independentes dos bens da empresa. Esse princípio, aplicado de forma ampla nas cortes americanas e européias, abrange até mesmo os litígios envolvendo países comunistas, onde toda a propriedade pertence por definição ao Estado²⁴.

Essa doutrina dificulta muito a adoção de represálias. No

caso de uma moratória brasileira, as sacas de café de um exportador brasileiro só poderiam ser confiscadas na hipótese de ele ser signatário dos contratos da dívida brasileira. E, ainda que esse seja o caso, nada o impede de, evitando expor-se no estrangeiro, passar o título legal da propriedade exportada para o nome do importador americano antes de embarcá-la. Essa manobra, uma prática muito comum no comércio internacional, elimina por completo os riscos de apreensão de cargas²⁵.

A raridade com que os problemas entre bancos privados e devedores soberanos são levados às cortes parece confirmar as dificuldades legais encontradas pelos credores. Apesar de serem freqüentes os casos de insolvência, moratória ou repúdio de dívidas por parte de devedores soberanas, não se tem notícia de muitos episódios recentes de sanções jurídicas bem sucedidas. Em algumas situações de conflito, como a moratória peruana e a moratória polonesa, muitos bancos preferiram registrar o prejuízo nos livros contábeis e deixar de lado as retaliações. E, mesmo nos casos de conflito político extremo, como a moratória do Presidente Allende, em que as nações credoras tiveram o interesse claro de desestabilizar o governo do Chile, o confisco de cargas ficou limitado a alguns episódios isolados. Não houve o bloqueio comercial imaginado por William Cline.

Na verdade, os episódios de ações coletivas entre banqueiros estão praticamente restritas às ameaças contra devedores. Passando do plano da ameaça para o plano da ação, existe uma multiplicidade de fatores que dificultam a organização de ações retaliatórias coletivas. Além de as perspectivas de cobrança judicial serem muito pobres, existem cláusulas contratuais nos empréstimos sindicalizados que asseguram a divisão eqüitativa dos

bens que forem eventualmente confiscados. A cláusula do "pro rata sharing" assegura a cada banco credor a participação na divisão dos bens do devedor que forem judicialmente apreendidos, de acordo com a sua participação relativa no empréstimo sindicalizado. Na prática, essa cláusula é duplamente desfavorável aos retaliadores. Em primeiro lugar, porque desestimula as ações coletivas. Quando um banco radical resolve retaliar, os outros sabem que nada podem perder evitando o confronto direto. Na ausência dessa cláusula, os bancos moderados que não quisessem retaliar, ficariam de fora da divisão dos recursos confiscados²⁰. A segunda desvantagem para o retaliador é que o butim tem que ser dividido com centenas de outros bancos. Na hipótese de um grande banco americano usar de seu poder político para bloquear, por exemplo, 500 milhões de dólares da conta de uma estatal brasileira, haveria uma longa e dispendiosa batalha judicial contra o governo brasileiro, ao final da qual essa quantia seria talvez dividida entre os mil e tantos bancos credores.

Ralph Reisner, um especialista em finanças internacionais, já teve a oportunidade de observar que, apesar de ocorrerem muitos momentos de impasse na renegociação das dívidas, são extremamente raros os processos judiciais contra devedores soberanos:

"...O refinanciamento da dívida pode não ser alcançado porque os termos do refinanciamento não foram acertados ou porque um país devedor não deseja ou é politicamente incapaz de fazer o necessário para manter até mesmo o pagamento das taxas de juros. Que um impasse pode ocorrer está evidenciado

pelas negociações envolvendo a dívida da Polónia, Costa Rica e Roménia. Apesar de numerosos países terem falhado em cumprir o serviço de suas dívidas externas nos anos recentes, os bancos emprestadores não declararam nenhum empréstimo "in default" em nenhuma circunstância, exceto no caso dos créditos iranianos. Como consequência disso, há um número incrivelmente pequeno de litígios envolvendo reivindicações de bancos americanos contra devedores soberanos estrangeiros. O único litígio nos anos recentes - a "default iraniana" - poderia ter proporcionado um campo de teste para as teorias e questões levantadas no tema da insolvência de países soberanos. A remoção da jurisdição desse litígio das cortes americanas, entretanto, impediu tal verificação."²⁷

O fato de os bancos privados aparentarem pouco interesse em aplicar essas sanções é um indício claro de que na prática, tanto quanto na teoria, as sanções legais são um instrumento de pressão muito ineficiente e limitado. Elas são, além disso, muito dependentes da cooperação do governo dos países credores, uma cooperação que é tradicionalmente rara quando se trata de retaliar contra nações amigas (e também contra nações inimigas). Nos anos recentes, as sanções jurídicas só se revelaram valiosas quando foram empregadas como instrumento de pressão psicológica, à semelhança de um blefe em um jogo de pôquer.

4.2 - SANÇÕES DO CAPITAL INTERNACIONAL

Nesta seção iremos examinar as diferentes retaliações de natureza econômica que os bancos internacionais, as empresas multinacionais e outros setores do capital internacional podem empregar contra o Brasil.

O Bloqueio dos Novos Empréstimos

Embora os bancos não disponham de autonomia para aplicar sanções de caráter jurídico, a mesma coisa não pode ser dita das sanções econômicas e financeiras. Independentemente do consentimento de seus governos, os grandes bancos privados podem, ao interromper os fluxos de empréstimos, submeter os países devedores a alguns constrangimentos. Muitos economistas acreditam que uma moratória soberana que impusesse perdas ao setor financeiro internacional resultaria em um bloqueio financeiro contra o Brasil. Os setores alarmistas asseveram que esse bloqueio privaria o País do acesso a qualquer fonte externa de crédito privado de médio e longo prazo durante os 10 anos seguintes à moratória.

Esses temores são totalmente injustificados. De início, cabe ressaltar que ninguém pode perder algo que não possui. Na prática, o Brasil e os países latino-americanos já perderam há muito tempo, desde os idos do "setembro negro" de 1982, o acesso ao mercado financeiro internacional. Vimos no capítulo 2 que os pacotes de "dinheiro novo" são meras manobras contábeis concebidas para permitir aos bancos o autopagamento dos juros dos

empréstimos vencidos. Nos últimos cinco anos, as entradas brutas de capital financeiro têm sido sempre muito inferiores às remessas externas de juros. Os poucos recursos financeiros que o Brasil ainda consegue obter junto a instituições internacionais são insignificantes comparados com a hemorragia financeira dos juros de nossa problemática dívida em moedas. Em tais circunstâncias, a moratória vai trazer um substancial alívio externo, interrompendo as remessas líquidas ao exterior.

Na verdade, embora o senso comum nos sugira que a moratória deva mesmo detonar um bloqueio creditício contra o Brasil, a evidência histórica contradiz essa opinião. As informações disponíveis sobre as experiências de países que declararam moratórias e repudiaram dívidas não sustentam a idéia do bloqueio creditício. Normalmente ocorre, no primeiro momento após a moratória, uma espécie de pânico bancário que produz uma súbita contração de crédito; mas a situação tende a se normalizar depois de certo tempo. Os banqueiros internacionais costumam ter memória ruim e raramente tiram algum proveito dos erros passados. Embora seja perfeitamente lógico esperar-se um bloqueio creditício após uma moratória, na prática, ele raramente acontece. As evidências históricas confirmam um fato que poucos otimistas ousariam afirmar: não só o País não vai sofrer bloqueio creditício, como vai até passar a ter acesso a créditos novos dentro de alguns anos. Se o Brasil adotar uma política soberana de dívida externa, rompendo com o Comitê de Bancos Credores e dando prioridade aos novos empréstimos, como fez o Peru, é quase certo que, a exemplo dele, conseguirá novos créditos de governos estrangeiros. Isso aconteceu, no passado recente, com o Chile de Allende e com a Nicarágua de Daniel Ortega, entre outros casos²⁶.

Há muitos precedentes de países, que havendo declarado moratória, continuaram a se servir de empréstimos internacionais²⁹. Mesmo quando o devedor declara moratórias radicais, repudiando grande parte das dívidas, o acesso aos empréstimos internacionais tende a se normalizar depois de um certo espaço de tempo. Os ressentimentos dos banqueiros prejudicados pelas moratórias não inspira a solidariedade da classe. O vazio deixado pelos bancos imprudentes que sofreram o calote é preenchido depois por outro grupo de banqueiros impetuosos. No mundo anárquico das finanças internacionais, há uma oferta relativamente elástica de crédito para clientes de alto risco (e que, portanto, pagam juros mais altos do que os demais) que é oferecida por banqueiros ambiciosos. Desde que o cliente tenha bom potencial econômico e esteja disposto a pagar taxas de "spread" atraentes, ele quase sempre encontrará quem esteja disposto a financiá-lo. O lucro do jogo financeiro está justamente no risco, e nenhum banqueiro tem aversão ao lucro.

Daí que, após uma moratória, há normalmente um rodizio, não um boicote de fornecedores de crédito. Isso tem se observado até mesmo em casos limite como o da União Soviética revolucionária. Ela declarou uma moratória radical, repudiou a maioria das dívidas antigas, desligou-se do próprio sistema capitalista, e nem assim livrou-se do assédio dos bancos internacionais. Outro caso mais recente é o da moratória da revolução cubana, que, segundo Kaletsky, nos dá um eloqüente exemplo da falta de solidariedade entre os banqueiros internacionais. Após dar calote nos bancos americanos, o governo Castro passou a fazer negocio com bancos de outras nacionalidades.

"Cuba, um dos poucos países que já declarou abertamente que não desejava honrar suas dívidas, e não considerou pagar compensações por interesses americanos expropriados, acumulou, apesar disso, 3,2 bilhões de dólares em empréstimos junto a bancos não-americanos... O fato de Cuba ser capaz de tomar emprestado 'per capita' tanto quanto Indonésia ou Tailândia, durante um período de vinte anos após um grande repúdio de dívidas e confisco de bens estrangeiros, nos oferece um eloqüente exemplo da falta de solidariedade entre nações credoras e bancos privados em resposta a moratórias."³⁰

Há duas explicações para essa falta de solidariedade entre os banqueiros internacionais. A primeira se deve à arrojada competitividade existente no mercado internacional. O grande número de fornecedores de crédito com interesses individuais conflitantes torna muito difícil a organização de boicotes financeiros. A segunda explicação se deve à natureza anárquica do mercado financeiro internacional. O mercado internacional permanece pouco regulamentado; não há um organismo central que imponha aos devedores o cumprimento dos contratos. Se houvesse uma instituição judiciária supranacional que controlasse os empréstimos internacionais, poderia talvez se pensar em um boicote contra os maus pagadores. Mas como os banqueiros internacionais são tradicionalmente os mais eloqüentes defensores da livre iniciativa, eles têm exercido pressão contra uma maior interferência do governo dos países credores no mercado financeiro internacional. Vimos, no capítulo 2, que a atual intervenção americana no mercado da dívida latina encontrou

muitas resistências entre os bancos, e só vem se mantendo em razão da cooperação dos países devedores. Em conjunto, a alta competitividade e a falta de um aparelho judiciário internacional facilitam a impunidade dos devedores no caso das moratórias ou calotes. O tratamento dispensado aos países que são maus pagadores é relativamente moderado - as taxas de risco dos novos empréstimos são elevadas e os prazos encurtados.

É claro que esses novos empréstimos seriam talvez de uma natureza distinta dos empréstimos em moeda contraídos pelo Brasil nos anos setenta. Esses antigos empréstimos podiam ser captados no exterior por praticamente qualquer agente econômico brasileiro. Uma moratória reformista diminuiria o acesso do setor privado ao Euromercado. Nos termos de nossa proposta de moratória, o Brasil voltaria a ser tão introvertido financeiramente como era no passado, antes do Golpe Militar. Os empréstimos do período pós-moratória seriam bem menos atraentes para as empresas multinacionais e banqueiros brasileiros. O grande beneficiário dos novos empréstimos seria provavelmente o governo brasileiro. Ele talvez conseguisse pagar as mesmas taxas de juro que paga hoje, com a diferença que estaria tendo acesso a créditos novos, que representassem entrada líquida de poupança no País.

O Problema do Crédito Comercial

Há uma única categoria de crédito - o crédito comercial - cujo fornecimento ao Brasil não foi ainda interrompido. A campanha alarmista contra a moratória aponta sempre para a perda conjunta das reservas brasileiras e dos créditos comerciais.

Segundo essa corrente de opinião, o País ficaria totalmente impossibilitado de realizar importações ou mesmo exportações³¹.

Mas até mesmo esses temores são em grande parte infundados. Pois sucede que o fornecimento de créditos comerciais não é absolutamente monopolizado pelos bancos. Há, nos países desenvolvidos, grande número de agências especializadas, públicas e privadas, que competem entre si pela oferta desses créditos aos países em desenvolvimento³².

Ao contrário das operações convencionais de crédito, o financiamento ao comércio se dá em uma base dinâmica de autoliquidação de débitos. O crédito comercial envolve pouco risco e lucro fácil³³. Existem hoje muitas companhias de seguro especializadas em garantir as operações de crédito comercial. Os exportadores transferem o risco para elas. Cizauska observou que essas companhias não costumam recusar clientes e aceitam o risco como parte do negócio:

"Na prática, as agências seguradoras dos créditos de exportação raramente se recusam a estender a cobertura do seguro a todas as exportações de qualquer país, em qualquer época, mesmo que considerem um certo país como indigno de confiança. Em vez disso, elas usam várias técnicas (freqüentemente combinadas) de levar em conta os diferentes graus de credibilidade e as diferentes situações. Por exemplo, as agências seguradoras de crédito de exportação podem cobrar mais por uma categoria de risco mais elevada..."³⁴

Outra razão para o otimismo quanto ao financiamento

comercial se prende ao fato de esses créditos serem operações bilaterais entre estrangeiros e brasileiros. A manutenção dessas linhas de crédito é de igual interesse, por exemplo, para o exportador nacional de café e o importador americano. Não é razoável supor que a moratória brasileira desestimule o consumo dos produtos brasileiros no exterior. Como o comércio internacional guarda certa distância das questões financeiras, as moratórias quase nunca resultam em diminuições drásticas e prolongadas no nível do intercâmbio comercial³⁶.

Alguns especialistas sustentam, com amplo respaldo factual, que um país em moratória (ou mesmo um país que tenha repudiado parte de sua dívida externa) pode manter uma boa parte de seus créditos comerciais³⁷. Ainda que essa suspensão se verificasse, ela não provocaria um colapso no comércio exterior do País³⁷. Uma simulação realizada por Antônio Barros de Castro demonstra a viabilidade econômica da moratória unilateral brasileira na hipótese de cessação instantânea dos créditos comerciais³⁸.

O Comitê dos Bancos Credores tem procurado "amarrar" a negociação dos créditos comerciais aos demais empréstimos. Mas é uma prerrogativa dos devedores soberanos dar aos créditos comerciais um tratamento independente, tornando-o prioritário em relação aos demais. Nos termos de nossa proposta de moratória, o Brasil passaria a contar com maior folga financeira, e passaria a pagar em dia a sua dívida comercial. O comércio internacional do Brasil mobiliza uma massa de dezenas de bilhões de dólares por ano. Não é realista a suposição de que, mesmo recebendo em dia, os fornecedores internacionais insistissem em permanecer afastados de um negócio dessa magnitude.

Sanções das Empresas Multinacionais

As empresas multinacionais são um terceiro grupo de agentes que pode aplicar sanções econômicas. Caso a decretação de moratória desencadeie uma onda nacionalista, elas poderiam, em tese, se aliar aos bancos na aplicação de sanções econômicas. Um boicote econômico das grandes empresas estrangeiras poderia talvez paralisar algumas economias agrícolas da América Central, dominadas pelo capital estrangeiro.

Mas essa linha de confronto direto não causaria maiores perturbações em uma economia de porte grande, como a brasileira, onde os setores estratégicos estão nas mãos do Estado. A prudência recomendaria a essas empresas, no caso de uma onda de xenofobismo, uma política de muita discrição, de modo a não darem ao governo brasileiro algum pretexto para nacionalizá-las.

Além disso, a história não registra episódios significativos de boicotes econômicos organizados conjuntamente por bancos e empresas estrangeiras contra o país-sede*. As moratórias brasileiras da década de trinta não desestimularam a posterior entrada de capital de risco no País**. As multinacionais tradicionalmente adotam, em relação às moratórias, a mesma posição de neutralidade prudente assumida pelos bancos quando ocorrem as nacionalizações de empresas. Nada leva a crer que essa linha de conduta seja mudada no caso de uma moratória brasileira.

Há motivos para se supor que os efeitos da moratória possam ser até benéficos para o investimento estrangeiro. A exação da dívida externa, ao provocar estrangulamento cambial e recessão nos países latinos, tem feito diminuir o investimento direto

estrangeiro. A crise da dívida externa desencadeou uma onda de contração nas entradas de capital de risco no Brasil⁴¹. Enquanto a recessão faz diminuir as vendas, o estrangulamento cambial provoca incertezas quanto às remesssas futuras de lucros, o que afugenta os investidores estrangeiros. Na medida em que a moratória diminua o sufoco cambial e permita a retomada estável do crescimento econômico, haverá novos estímulos para o investimento estrangeiro.

4.3 - RETALIAÇÕES DOS GOVERNOS DOS PAÍSES CREDORES

Como é provável que os maiores prejuízos econômicos da moratória brasileira devam partir dos países de origem dos bancos credores, vamos analisar aqui, em maior profundidade, as retaliações dos governos estrangeiros. Considerando que os bancos americanos são os mais envolvidos na dívida brasileira e os líderes do Comitê, e que o seu país de origem é a maior potência econômica do mundo, é razoável supor que as retaliações mais severas devam vir do governo ultraconservador de Ronald Reagan.

Nesta seção, partimos da hipótese de que os Estados Unidos são o país mais motivado e mais capacitado a liderar os governos credores em ações retaliatórias contra o Brasil. De modo que o objeto central de nosso estudo é o chamado "porrete" americano. Procuramos pesquisar o padrão de comportamento do governo americano no que diz respeito às retaliações econômicas, para, a partir daí, fazermos algumas inferências genéricas sobre as represálias dos governos das nações credoras contra o Brasil.

I - A Questão da Cooperação Internacional

Um ponto a ser esclarecido inicialmente diz respeito à cooperação internacional. Se os americanos pudessem contar com a cooperação irrestrita dos outros países desenvolvidos, as sanções contra os maus pagadores seriam muito destrutivas. Os pesquisadores da Brookings parecem supor que até mesmo os países do bloco socialista iriam aderir às sanções do governo americano⁴², negando créditos novos aos países rebeldes.

Mas os episódios históricos de retaliações sucedem de forma radicalmente diferente. Na prática, mesmo nos casos de sanções econômicas coletivamente decididas, a solidariedade internacional revela-se muito limitada. Realizamos uma pesquisa sobre os episódios de retaliações econômicas e concluímos que é praticamente impossível manter algum país, em alguma época do tempo, sob isolamento econômico. Embora o governo americano já tenha tentado isolar países latinos rebeldes, como o Chile de Allende, a Nicarágua de Ortega e a Cuba de Fidel Castro, nós iremos ver a seguir que, nos três casos, os resultados dos bloqueios creditícios ou comerciais foram extremamente decepcionantes. Eles dependeriam, para o seu êxito, de uma solidariedade econômica irrestrita por parte dos aliados, algo que simplesmente não existe no competitivo mundo dos negócios. O isolamento econômico tem-se revelado algo difícil de manter mesmo durante situações extremas, como as guerras:

"Em casos de grande relevância, como as duas guerras mundiais, o ataque da Liga das Nações contra a Itália, e a

série de sanções americanas contra a URSS, houve muito empenho na meta de conseguir cooperação internacional de modo a negar ao país alvo o acesso aos suprimentos ou aos mercados de seus principais parceiros comerciais. Na verdade, o grau de cooperação conseguido usualmente decepciona o país retaliador. Mesmo no caso da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, quando os aliados conseguiram um alto grau de cooperação, a Alemanha foi capaz de conseguir suprimentos a partir da Europa Oriental e dos países neutros adjacentes. O seguinte comentário que foi tirado, não de uma reclamação dos conselheiros do Presidente Reagan nas reuniões de Versailles ou Williamsbourg, e sim de um comentário sobre a Primeira Guerra Mundial, descreve o problema: "todas as tentativas no sentido de conseguir uma organização permanente entre os países aliados foi destruída pela natureza contraditória dos interesses das nações aliadas, que eram mantidos em contacto somente através de conferências intermitentes."³³

Esse comentário faz menção ao dilema da ação coletiva, mencionado no capítulo 3⁴⁴. Ele existe também ao nível da competição entre países, fazendo com que a cooperação seja decepcionante mesmo em casos de guerra, que envolvem a própria sobrevivência do governo. E, se mesmo em casos extremos, a cooperação internacional conseguida pelo país retaliador é decepcionante, é pouco provável que em um caso controvertido, como a dívida latino-americana, seja alcançado um bloqueio internacional perfeito. Nada leva a crer que uma hipotética atitude retaliatória americana encontre tanta receptividade entre

os seus aliados e inimigos políticos a ponto de provocar o completo isolamento internacional do Brasil.

Mesmo porque o que tem sido observado, nos episódios de sanções econômicas aplicadas pelas grandes potências, é o grande empenho da potência rival em torpedear as retaliações do adversário. A regra geral é os americanos assumirem a defesa dos países vítimas das retaliações soviéticas e vice-versa. Nada desperta mais a generosidade soviética ou americana do que a oportunidade de ajudar um país enfrentando dificuldades econômicas em razão da intransigência do rival. Em vários casos de retaliações, os países-alvos tiraram benefício líquido das retaliações. Os fluxos de ajuda econômica da potência rival foram tão generosos que compensaram com sobras os custos brutos das retaliações⁴⁰. E não é preciso procurar muito para encontrar episódios desse tipo. As retaliações econômicas adotadas pelo governo Reagan contra a Nicarágua no período 1981-83 foram compensadas com grandes sobras pela ajuda econômica dos países do bloco socialista⁴¹.

No caso da moratória brasileira, um eventual bloqueio creditício americano não somente seria ignorado pelos países socialistas, como poderia ser torpedeado também por alguns aliados americanos. Há um precedente recentíssimo. A moratória declarada pelo Presidente peruano Alan Garcia em 1985, a despeito de ter sido temperada com uma agressiva retórica antiimperialista⁴² e um rompimento completo com o FMI, foi recebida pelos europeus e japoneses com muito pragmatismo e atitudes concretas de apoio que desagradaram os americanos. O Japão, a Itália, a Suécia, a Holanda e a Alemanha são alguns dos países que emprestaram recentemente ao Peru, "furando" o bloqueio creditício

decretado pelo FMI*.

Esse caso da moratória peruana é importantíssimo para a análise da moratória brasileira, pois é esse o episódio que mais se aproxima do contexto político da moratória brasileira. A falta de colaboração dos aliados americanos parece confirmar temores dos banqueiros e das autoridades americanas que foram confidenciados à revista Business Week:

"Quando a crise se aprofundar, autoridades de Washington e diretores dos bancos temem que o sistema bancário americano irá ficar isolado de seus parceiros europeus e japonês. Segundo um importante banqueiro americano: 'Os europeus irão dizer que a América Latina é um problema americano'".*

Como conclusão desse tópico sobre cooperação internacional, podemos dizer com certa segurança que o governo americano vai encontrar enormes dificuldades em conseguir a solidariedade internacional. Na melhor hipótese (para o retaliador), as sanções americanas vão ser apoiadas por alguns poucos países de forma muito restrita, e envolverão o corte dos créditos oficiais ao Brasil, alguns incidentes comerciais isolados, e (o que é mais provável) manifestações retóricas de protesto contra a moratória soberana. A pressão seria mais retórica do que econômica. Essas retaliações não seriam mantidas por muito tempo e tenderiam a ser abandonadas após algum tempo, sem atingir os seus objetivos.

Mas esse seria o cenário mais pessimista (para o devedor) e menos plausível. A hipótese da solidariedade restrita dependeria de serem inteiramente infundados os receios de isolamento manifestados pelas autoridades bancárias americanas à revista

Business Week. No entanto, vimos no capítulo 2 que há grande desunião entre os bancos credores, e que esses receios não são absolutamente infundados.

II - A Estratégia Política do Governo Americano.

Dentre os grupos de agentes que podem retaliar contra uma moratória, nenhum tem um poder de fogo que se compare ao do governo americano. O elenco de medidas retaliatórias teoricamente ao alcance do Presidente Reagan é quase ilimitado. As possíveis represálias podem variar do bloqueio econômico ao uso da força militar. Os Estados Unidos têm, em tese, o poder de derrubar o governo de qualquer país latino-americano. E, a despeito de as retaliações extremas não serem quase nunca adotadas, a simples menção a elas já produz grandes efeitos intimidatórios.

Vimos no capítulo 3 que uma moratória não é considerada um ato de delinqüência internacional, sendo normalmente recebida pelos credores como um ato de soberania. Os Estados Unidos já sofreram grandes perdas com moratórias de vários países do mundo²⁰. Os países subdesenvolvidos costumam entrar em insolvência de forma quase cíclica, exigindo dos credores o perdão parcial de suas dívidas. E, mesmo no contexto do repúdio de dívidas, não há precedentes significativos de retaliações violentas contra os maus pagadores²¹. O que se observa é um ou outro caso isolado de represália, que não chega a perturbar o comércio exterior do país devedor.

No capítulo 2 foi mostrado que a postura oficial do governo americano é a de não-intervenção. Para efeitos diplomáticos, a questão da dívida está entregue ao Comitê dos Bancos e ao FMI. O Presidente americano tem sempre procurado disfarçar o apoio que tem dado aos banqueiros.

O fato do governo americano aparentar um grande interesse em

ocultar-se atrás do FMI parece ser apenas mais um detalhe, mas não é. A falta de transparência da postura americana se deve a considerações políticas. O Presidente americano parece temer assumir perante a opinião pública americana e mundial o ônus político de ser o defensor de banqueiros tidos como irresponsáveis pela própria classe. As tímidas intervenções que têm sido feitas de maneira ostensiva são apresentadas à opinião pública americana como atos de ajuda às democracias latinas. O Federal Reserve e o governo americano interferem, segundo a versão da Casa Branca, para forçar os bancos (pequenos) a concederem novos empréstimos a países necessitados. A intervenção americana se esconde atrás de um véu hollywoodiano de fantasia, que disfarça o vilão de mocinho.

A manutenção dessa farsa exige um malabarismo político que o governo americano tem conseguido manter com muito talento. E enquanto a coação contra os devedores não requerer mais do que ameaças veladas, a participação americana pode ser disfarçada. Mas se o Presidente Reagan for forçado a retaliar contra um país latino qualquer, o véu de fantasia iria se romper ao meio. Ficaria claro ao povo americano que o governo Reagan se tornou o "quebra-dedos" de um cartel de banqueiros. Essa mudança implicaria em um grande desgaste político para um Presidente que já se encontra politicamente enfraquecido em razão de intervenções na América Latina que não contaram com o respaldo do Congresso²². Talvez o temor de perder popularidade tenha pesado muito na decisão americana de não retaliar contra o Peru.

A opinião dos setores alarmistas é de que o governo americano assumiria o papel de defensor dos banqueiros, e o faria com tanta determinação a ponto de mudar sua política externa

referente às moratórias. A moratória brasileira seria tratada com rigor extremo, como se fosse um ato de subversão comunista internacional.

Ainda que essas teorias alarmistas sejam absurdas, seria interessante verificar qual seria o comportamento americano na hipótese de a moratória brasileira ser considerada uma situação extrema. Os casos descritos a seguir descrevem situações de conflito extremo, envolvendo países latino-americanos, em que o governo americano teve motivos para retaliar com força máxima. Esses casos não se prestam obviamente a comparações com as hipotéticas/retaliações contra a moratória brasileira. Mas eles servem para ilustrar o limite máximo das retaliações econômicas americanas. É importante conhecer esse limite, pois ele está bem aquém da imaginação amedrontada de nossos tecnocratas.

III - Um Breve Histórico das Retaliações Americanas Contra os Países Latinos

"Das Canhoneiras à Diplomacia"⁵³

A história das relações entre os Estados Unidos e a América Latina passou por grandes transformações durante o século XIX e o século XX. Existem três importantes marcos históricos que caracterizaram a transição da política das canhoneiras para a moderna política externa americana, baseada na diplomacia: (i) a doutrina Monroe, que, a partir de 1822, marcou o período da expansão imperialista; (ii) a política do "Bom Vizinho", implantada em 1933 pelo admirável Franklin Roosevelt; (iii) a política da "Guerra Fria" que, no período de pós-Guerra, passou a ser o principal fator condicionante da política externa americana⁵⁴.

A primeira doutrina marcou o período da política das canhoneiras, quando o gigante do Norte investiu contra os vizinhos do Sul com objetivos expansionistas. Segundo o pensamento da época, era o Destino que determinara que os Estados Unidos deveriam se espalhar pelo continente e tornar-se ainda maior. A onda expansionista iria prosseguir até 1904, e novas áreas vizinhas seriam anexadas ao território ou à zona de influência americana. Em 1904, o Presidente Theodore Roosevelt (não confundir com Franklin Roosevelt) estabeleceu um princípio que, segundo McCall, seria o corolário da doutrina Monroe: "a América Latina se situava exclusivamente na esfera de influência americana", de forma que os Estados Unidos "assumiriam a

responsabilidade pela condução interna dos governos latino-americanos, independentemente de eles terem laços com as potências estrangeiras."» Esse princípio seria posto em prática por diversas vezes no início do século, e justificaria diversas intervenções militares em Cuba (1906-9, 1911-12, e 1917-22), na República Dominicana (1905, 1916-24), na Nicarágua (1909-24) e duas tentativas fracassadas de intervenção no México (1914 e 1915). A Nicarágua, talvez a maior vítima do imperialismo americano, sofreu uma intervenção militar ostensiva que se prolongou de 1910 a 1933, e que incluía o controle estrangeiro da política econômica e da moeda nacional. Após a retirada militar, os americanos deixaram como guardião de seus interesses o governo fantoche do General Somoza, que governava apoiado na chamada Guarda Nacional, um extravagante exército particular criado pelos Estados Unidos. A ditadura do clã Somoza iria se instalar no poder até julho de 1979, quando seria finalmente derrubada pelos rebeldes sandinistas.

A política externa americana iria sofrer uma radical transformação após a crise de trinta. A Grande Depressão daria vazão a uma importante mudança política nos Estados Unidos. A violenta crise econômica abriria espaço político para as reformas, que se materializariam após a eleição do Presidente Franklin Roosevelt, do Partido Democrata. O governo Roosevelt levaria adiante uma grande onda de reformas sociais e econômicas que humanizaram o capitalismo americano. Os trabalhadores passaram a contar com o amparo do seguro social e maior liberdade sindical, ao mesmo tempo em que o liberalismo econômico dava lugar a uma nova era de maior controle social das empresas e dos bancos. Essas mudanças atingiram também a área da política

externa. A política das canhoneiras seria substituída por uma doutrina radicalmente oposta, que ficaria conhecido como política do "Bom Vizinho".

Lançada oficialmente em Montevideu, em dezembro de 1933, a nova política era baseada no não intervencionismo e no repúdio à política das canhoneiras. A ascensão de Franklin Roosevelt representou um fortalecimento dos grupos políticos internos que se opunham ao ativismo americano nas questões internacionais. Após a Grande Depressão, a sociedade americana se tornou mais introvertida, mais democrática, e passou a encarar com menos simpatia a idéia de enviar tropas ao exterior para interferir em assuntos estrangeiros. Segundo Bryce Wood, a política do "Bom Vizinho", longe de ficar só nas palavras, representou um radical rompimento com o passado:

"A política do "Bom Vizinho foi uma política, não simples retórica, como a política do "Bom Parceiro" ou outras políticas parecidas que lhe sucederam. ... Ela foi 'ação e princípios' porque os Estados Unidos não somente renunciaram à intervenção e à interferência nos assuntos domésticos (dos países vizinhos), como também não interferiram nem intervieram. ... Todas as partes envolvidas puderam contar com assistência econômica, procedimentos de consulta, e outras atividades de cooperação para prover a base substancial daquilo que se tornaria um notável esforço de colaboração internacional no qual as repúblicas americanas tinham embarcado. A política foi levada a cabo efetivamente de 1933 a 1943, na palavra e na ação, de forma que tanto os latinos quanto os norte-americanos puderam contar com ela

(grifos nossos).⁵⁴

Após o falecimento do inesquecível Roosevelt, o seu legado político ao Terceiro Mundo seria codificado, em 1948, no estatuto da OEA, a Organização dos Estados Americanos. A Carta da OEA estabelecia formalmente o repúdio da doutrina Monroe, afastando temporariamente o temido "porrete" americano do cenário político regional⁵⁷. Mas a política de não intervencionismo iria aos poucos dar lugar à tensão política da chamada "Guerra Fria". Os americanos passaram a ligar o pan-americanismo ao anticomunismo. O Presidente Johnson daria expressão verbal à nova doutrina ao afirmar, em 2 de maio de 1965, que: "Revolução em qualquer país é um assunto para ser lidado por esse país. Ela se torna um assunto para ação do hemisfério somente quando o objetivo é o estabelecimento de uma ditadura comunista."⁵⁸ Embora a doutrina Johnson fosse bem menos arrogante do que a doutrina Monroe, ela representou um retrocesso em relação à política do "Bom Vizinho".

A doutrina Johnson sofreria profundo desgaste durante a Guerra do Vietnã, quando os governos americanos iriam sentir o gigantesco peso das responsabilidades do cargo de xerife internacional. As despesas militares desequilibraram a posição internacional do dólar, ao mesmo tempo em que, internamente, as grandes perdas de vidas humanas conduziam as massas a um movimento contestatório do ativismo internacional. O drama da Guerra do Vietnã marcou profundamente a sociedade americana, e delineou limites bem mais estreitos para o ativismo internacional. A partir da derrota no Vietnã, os líderes americanos acordaram para a necessidade de avaliar judiciosamente os custos internos das intervenções externas.

Com a eleição de Jimmy Carter, o anticomunismo seria temporariamente substituído pela doutrina dos direitos humanos, que, por sua vez, seria abandonada por Ronald Reagan, o seu estabelecido sucessor. A política que vem sendo ensaiada pelo atual ocupante da Casa Branca é uma tentativa saudosista de retorno aos tempos áureos da Guerra Fria. Mas, justamente por ser anacrônico, o intervencionismo de Reagan tem entrado em choque com a opinião pública e com as modernas instituições americanas (imprensa, Congresso, etc.). A equipe do Presidente Reagan teve que recorrer a métodos ilegais para levar adiante a tentativa de derrubar o governo sandinista da Nicarágua, e o recurso a tais métodos resultou em um processo de erosão da popularidade presidencial.

A política saudosista tentada por Ronald Reagan estava, desde o início, fadada ao fracasso. Segundo Richard McCall, a política externa de Reagan referente à América Latina pecava por ignorar as profundas mudanças políticas que, no período do pós-Guerra, corroeram de forma irreversível os fundamentos do imperialismo americano:

"Em seu conjunto, a política de Reagan ignora as mudanças no sistema internacional que têm notavelmente diminuído a habilidade dos Estados Unidos de controlar os acontecimentos. O poder de controlar ou mesmo de ditar processos políticos internos às nações latino-americanas tem sido enfraquecido irreversivelmente pelo processo histórico natural de crescimento e integração dos estados-nações no continente, e a liberação das até então confinadas aspirações políticas econômicas e sociais da vasta maioria das populações de

muitos desses países. Há muito já passou o tempo em que os Estados Unidos podiam arrogantemente enviar tropas para instalar governos do seu próprio agrado. ...

As nações do mundo são são mais exclusivamente dependentes dos Estados Unidos para suporte econômico e político. Elas podem se voltar também para a Europa e o Japão. ... O Multilateralismo tem crescido em intensidade e força durante a era do pós-Guerra, principalmente através do aumento da interdependência do sistema econômico ocidental. Com o multilateralismo veio a aceitação do conceito de divisão das responsabilidades econômicas e políticas. Infelizmente, enquanto os estrategistas políticos da administração Reagan têm exigido mais apoio econômico dos aliados americanos, eles estão irritados com a sua crescente independência política."»

O "Porrete" Americano nos Novos Tempos - Alguns Estudos de Casos

Nas páginas a seguir são recordados alguns dos mais importantes episódios de sanções econômicas aplicadas pelos Estados Unidos durante a nova época do multilateralismo. Os dados e as estimativas do impacto das sanções econômicas foram obtidos de estudo recente sobre sanções econômicas realizado por Hufbauer e Schott, do Institute for International Economics. Os autores analisaram 103 casos de sanções econômicas impostas principalmente pelos Estados Unidos no período 1914-1983. Procuramos selecionar, dentre esses 103 casos, os mais importantes conflitos entre países da América Latina e o governo

americano nas décadas recentes.

Um dos pontos positivos do trabalho de Hufbauer e Schott é o rigor técnico e a objetividade que eles adotam para a estimativa do impacto das retaliações. Eles consideram não apenas a redução observada, digamos, nos fluxos financeiros e comerciais, mas levam também em conta o efeito substituição dos recursos boicotados. Como o país retaliador não dispõe normalmente de monopólios perfeitos, as mercadorias ou empréstimos bloqueados são sempre substituídos em alguma medida por outro fornecedor. Outro aspecto importante que eles levam em conta é o efeito multiplicador das sanções dentro do país alvo. Os autores adotam a postura de procurar errar para mais ao avaliar os prejuízos das sanções⁴⁰.

O objetivo do retrospecto é duplo. Devemos inicialmente procurar distinguir o contexto político que justificou a aplicação das represálias. É importante observar que as sanções económicas severas raramente são motivadas por um ato político que represente um exercício legítimo de soberania, como uma moratória.

O nosso segundo objetivo é caracterizar o modo como é empregado o porrete americano. Vamos tentar ilustrar com exemplos o argumento de que, mesmo em casos extremos, as retaliações americanas são moderadas, inócuas ou as duas coisas. Os casos que vão ser relatados a seguir envolveram conflitos políticos intensos, que deram ao governo americano motivos para retaliar com força máxima.

Esse nosso pequeno retrospecto histórico vai nos permitir distinguir com clareza o mito e a realidade das retaliações. O mito, que todos já conhecemos, é o de que as retalições

americanas podem provocar isolamento internacional, recessão e caos econômico. A realidade é essa, que nos é contada pela História.

O Caso João Goulart

Contexto Político: As sanções americanas contra o governo João Goulart (1962-64) servem para ilustrar o uso do "porrete" americano contra um país grande, quando os conflitos políticos são extremos. Os motivos alegados para as sanções foram os mais sérios possíveis: expropriação de bens de empresas americanas, aproximação em relação à União Soviética, ameaça comunista. Segundo o parecer do embaixador americano no Brasil, o Presidente "Goulart estava procurando obter poderes ditatoriais que se prevalecessem levariam o Brasil ao total controle comunista"⁴².

Impacto das Sanções: As sanções de natureza econômica foram surpreendentemente modestas. A ajuda econômica foi reduzida à metade, caindo de \$337 para \$174. A entrada de investimento direto privado caiu à metade. O efeito combinado das sanções representou apenas 0,6% do PNB brasileiro⁴³.

Quanto às operações secretas desenvolvidas pela embaixada, eles mencionam a estratégia de concentrar a ajuda econômica e manter contacto com as "ilhas de sanidade" dentro da sociedade brasileira, especialmente os militares. Eles mencionam também um plano, que não foi adotado, de fornecer ajuda moderada aos militares caso houvesse resistência ao golpe. A ajuda previa o fornecimento de petróleo para os militares, caso as refinarias fossem ocupadas por partidários de Goulart, e a presença simbólica da força naval dos Estados Unidos para ajudar a evacuar

civis americanos⁴³. Em conjunto, essas operações podem ser consideradas muito tímidas se comparadas com as intervenções americanas na América Central.

Os Resultados: O "sucesso" das retaliações contra João Goulart ⁴⁴, na opinião das fontes citadas pelos autores, se deveu a fatores outros que não as sanções financeiras. A contribuição das retaliações foi relativamente modesta. Segundo Phyllis R. Parker, "as evidências não sugerem que a assistência econômica americana causou a queda de João Goulart". Robert Wesson, outro analista citado, é ainda mais cético em relação ao peso das retaliações econômicas:

"O máximo que os Estados Unidos influíram foi na "criação da atmosfera na qual o golpe militar foi gestado". As ações concretas adotadas foram triviais em seus efeitos. As sanções foram parcialmente contraproducentes no momento em que foram tornadas públicas e subseqüentemente, quando foram citadas para desacreditar o regime que os Estados Unidos favoreciam (grifo nosso)."⁴⁵

O Caso Salvador Allende⁴⁶

O Caso do colapso do regime de Allende, nove anos depois do golpe militar no Brasil, deixou aparentemente um trauma na memória do povo latino-americano. Allende, tanto quanto Goulart, é freqüentemente citado como um presidente latino que foi deposto por desafiar a liderança americana. No entanto, um retrospecto ainda que superficial dos fatos históricos demonstra que a deposição do presidente chileno se deveu a fatores internos, bem

mais do que a fatores externos. O sucesso da conspiração dos militares chilenos (que não contou com participação direta da CIA*) serviu para ofuscar o redundante fracasso das sanções econômicas americanas.

Contexto Político: O Presidente Allende expropriou bens de empresas norte-americanas; declarou moratória da dívida externa e conspirou com grupos esquerdistas.

As Sanções: O Presidente Nixon recusou a proposta de estrangulamento econômico do Chile sugerida pela ITT, uma empresa americana, ao State Department. As sanções americanas foram muito moderadas e constaram basicamente de sanções financeiras. O impacto econômico das sanções contra a economia chilena, incluindo os efeitos desestabilizadores de uma greve de caminhoneiros financiada pela CIA; correspondeu a um prejuízo (bruto) de 163 milhões de dólares**, que representavam na época 1,5% do Produto Nacional chileno**. Esse impacto bruto seria compensado com sobras pelos fluxos de ajuda oriundos do exterior.

O conjunto de efeitos reduzidos das sanções econômicas americanas é em parte explicado pela total falta de cooperação internacional com o país retaliador. O regime de Allende recebeu significativa colaboração internacional que frustrou a tentativa americana de bloqueio financeiro. O Chile declarou moratória da dívida externa em novembro de 1971 e conseguiu depois, em janeiro de 1972, renegociar a sua dívida com credores privados em termos altamente vantajosos: o acordo previa "pagamentos simbólicos de 5% em 1972 e 1973. Os bancos privados americanos não retaliaram contra o Chile: foi mantido quase inalterado o volume de novos créditos ao Chile, a redução observada foi de apenas 10%. Na parte referente aos créditos oficiais, o Chile conseguiu também

renegociar sua dívida com os membros do Clube de Paris, exceto os Estados Unidos. Além de ter obtido empréstimos do FMI no valor de 39,5 milhões em 1971 e 42,8 milhões em 1972, o Chile conseguiu a aprovação de dois novos empréstimos do Banco Interamericano, sem mencionar o desembolso de 46 milhões, pelo Banco Mundial, de empréstimos anteriormente aprovados. A perda referente aos créditos oficiais americanos foi compensada pela ajuda econômica de países socialistas e de alguns aliados americanos. O Chile foi contemplado com empréstimos de curto prazo de 250 milhões da Europa Ocidental, 446 milhões em empréstimos de longo prazo da União Soviética, China e Alemanha Oriental e 70 milhões da América Latina²⁰. O caso Allende ilustra bem o nosso argumento de que um país em moratória pode conseguir dinheiro novo.

Os Efeitos: Como o bloqueio financeiro não chegou a se concretizar, o fracasso da experiência Allende não pode ser atribuído às sanções econômicas estrangeiras. Se as manobras conspiratórias da CIA foram um elemento desestabilizador da economia, o desenlace final se deveu principalmente a fatores internos²¹.

A Revolução Sandinista

Contexto Político: O terceiro caso que vamos enfocar envolveu um tema que se tornou quase uma obsessão para o presidente americano. Os motivos alegados para as retaliações foram muito fortes: apoio a grupos subversivos e expropriação de ativos de estrangeiros. A Nicarágua é um país de pequeno porte que faz parte da América Central, área onde os Estados Unidos se comportam tradicionalmente de forma muito violenta.

Impacto das Sanções: As sanções americanas incluíram quase todas as medidas legais e ilegais disponíveis. Houve uma tentativa americana de bloqueio comercial e financeiro, sem mencionar as ações militares de mercenários treinados e recrutados pela CIA.

Embora a Nicarágua estivesse em uma situação de grande dependência em relação aos Estados Unidos, as sanções americanas - (suspensão de ajuda financeira, redução nas importações americanas de açúcar, suspensão das exportações americanas de trigo), estimadas em 58 milhões de dólares - foram mais do que compensadas pelo aumento na ajuda econômica de outros países.

Resultados: A Nicarágua teve um ganho líquido, proveniente das retaliações americanas, estimado em 3,6% do PIB durante cada ano analisado²². Esses surpreendentes resultados decorreram da falta de solidariedade dos próprios aliados americanos. França, Espanha, Alemanha, entre outros países da Europa Ocidental, estenderam linhas de crédito à Nicarágua, a despeito da oposição americana. Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Honduras, recusaram-se discretamente a apoiar um boicote econômico contra a Nicarágua. Os Estados Unidos não conseguiram impedir a Nicarágua de obter empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (exceto os empréstimos de operações especiais)²³.

O Caso Fidel Castro²⁴

Contexto Político: O caso Fidel Castro ilustra o mais agressivo ato de dissidência contra a liderança americana de que se tem notícia na América Latina. Rebeldes da ilha de Cuba,

colada à plataforma continental americana, conduziram uma revolução armada marxista-leninista que culminaria com um rompimento definitivo com o governo americano, e uma mudança para a órbita de influência da União Soviética. O líder da revolução, Fidel Castro, repudiou a dívida externa cubana, desapropriou todos os bens pertencentes a americanos, instalou mísseis nucleares e, como se tudo isso não bastasse, fez de seu território um campo de treinamento de revolucionários comunistas do Terceiro Mundo.

Retaliações Americanas: As retaliações americanas começaram muito moderadas. O Presidente Eisenhower reduziu a quota de importação de açúcar cubano em 1960. Castro reage com violência e desapropria todos os bens pertencentes a americanos. Em agosto de 1960, o governo americano impõe um boicote parcial nas exportações americanas à Cuba, que é ampliado dois meses depois. Em janeiro de 1961 as relações diplomáticas entre os dois países são rompidas. Em abril de 1961 fracassa a tentativa de invasão da Baía dos Porcos apoiada pelo governo americano. No início de 1962 são canceladas todas as importações americanas oriundas de Cuba. A crise entre os dois países atinge o ponto máximo durante a crise dos mísseis nucleares, em outubro de 1962, quando o governo Kennedy tenta inutilmente impor um bloqueio econômico contra Cuba. Mais tarde, o conflito volta a se agravar quando Fidel Castro envia 36.000 soldados à Angola, em 1975, e 20.000 à Etiópia, em 1978, dando prosseguimento a seu extravagante imperialismo de minipotência. Nos anos recentes, houve uma relativa diminuição na tensão política entre os dois países, o que não impediu que as sanções americanas fossem mantidas, apesar dos resultados decepcionantes.

Resultados: O grande fracasso das sanções contra Cuba²⁵ se deveu a dois motivos. Em primeiro lugar porque Cuba recebeu apoio da União Soviética, que abriu linhas de crédito e de comércio ao governo Castro. Em segundo lugar porque os Estados Unidos não conseguiram levar em frente o seu intento de isolar economicamente o regime de Castro. Os americanos tiveram problemas para conseguir a cooperação até mesmo dos países aliados. México, Canadá e os países europeus, por exemplo, além de manterem as relações comerciais com Cuba, furando o bloqueio organizado pelos americanos, organizaram operações triangulares para transferir mercadorias americanas à Cuba. A solidariedade conseguida pelos americanos ficou restrita aos países da Organização dos Estados Americanos, exceto o México, durante os anos sessenta. No início dos anos setenta, Argentina, Peru, Jamaica, Guiana e Barbados reestabeleceram laços comerciais com Cuba. Em 1975, a Organização dos Estados Americanos põe um fim às sanções econômicas contra Cuba. A colaboração com as sanções americanas, que já era muito reduzida na década de sessenta, é hoje praticamente inexistente.

As Desapropriações do Governo Peruano (1968-74)²⁶

Contexto Político: O governo peruano nacionalizou terras e empresas pertencentes a americanos. Em setembro de 1968, os militares tomam o poder e desapropriam os ativos peruanos da International Petroleum Company (IPC), subsidiária da Standard Oil de New York. Mais tarde, durante o biênio 1969-70, a onda de desapropriações se amplia e inclui propriedades rurais, agências bancárias do Chase Manhattan, ativos da ITT, e outras empresas e

bens pertencentes a americanos.

As Retaliações: Como o governo revolucionário peruano não era de tendência comunista, as sanções americanas foram relativamente moderadas. Elas incluíram redução na ajuda econômica americana em 25 milhões, entre outras retaliações financeiras que atingiram a soma de 34,6 milhões de dólares, equivalentes a 0,7% do PNB peruano durante cada ano.

Os Resultados: O Peru não voltou atrás nas nacionalizações, e só concordou em iniciar o pagamento de indenização às empresas e cidadãos americanos prejudicados em 1974, seis anos aproximadamente após o início das desapropriações²². Além disso, as indenizações não foram generosas. A indenização paga à Internacional Petroleum Company, por exemplo, foi de apenas 22 milhões, distribuídos ao longo de 3 anos, correspondendo a menos de um terço do valor de mercado dos ativos confiscados, estimados (por baixo) em 71 milhões pelo governo peruano. As demais indenizações refletiam aproximadamente o valor de mercado dos bens nacionalizados.

A Invasão de Granada (1983)²³

Apesar de os Estados Unidos terem fracassado na tentativa de desestabilizar Cuba e Nicarágua, dois países pequenos da América Central, os americanos costumam incluir entre os seus êxitos recentes a derrubada de um governo comunista na ilha de Granada. Nesse caso, as sanções econômicas não tiveram nenhum efeito; elas foram iniciadas poucos dias antes da invasão. O significado do triunfo americano diminuiu, no entanto, de importância quando são levadas em conta as dimensões de Granada e a sua influência na

América Central.

Na verdade, mesmo para padrões centro-americanos, Granada é um país minúsculo. A renda nacional é de apenas 80 milhões de dólares, e mal consegue alimentar os seus 110.000 habitantes. O "destemido" exército americano, contando ainda com o "reforço" de tropas de países do Caribe, invadiu a ilha em 25 de outubro de 1983, conseguindo a rendição das forças locais em 2 de novembro.

Embora essa operação militar tenha mobilizado uma tropa de apenas 800 fuzileiros navais americanos, todos eles voluntários, ela precisou ser apresentada de forma adulterada à opinião pública americana. O Presidente Reagan alegou ter invadido Granada para salvar as vidas de cidadãos americanos residentes na ilha. A versão oficial não pôde ser contestada porque, contrariando uma antiga tradição americana, o Presidente Reagan não permitiu a cobertura da imprensa durante a invasão. No passado, os correspondentes da imprensa nacional tinham autorização para acompanhar até mesmo missões importantes do exército americano, como a célebre operação secreta "Dia D", durante a Segunda Guerra Mundial. A invasão de Granada foi uma típica aventura militar da era pós-Vietnã, em que a própria imprensa nacional passou a ser tratada como inimiga em potencial.

IRÃ (1979-81)??

Embora a nossa idéia inicial era fazer um retrospecto dos episódios de retaliações envolvendo somente países da América Latina, achamos por bem abrir uma exceção para o Irã. O caso das retaliações do Presidente Carter contra o regime dos aiatolás tem sido muito citado pelos setores alarmistas. Como esse foi um dos

raros casos em que os Estados Unidos congelaram os ativos de um país soberano, essas retaliações têm merecido publicidade desonesta, orientada no sentido de criar entre os países devedores o receio de perda das reservas internacionais.

Contexto Político: Para que possamos distinguir o contexto político das retaliações americanas contra o Irã é necessário recordar a seqüência dos acontecimentos:

1) No dia 4 de novembro de 1979, a embaixada americana em Teerã é invadida por radicais apoiados pelo governo iraniano, e 100 reféns, em sua maioria americanos, são capturados. Devemos lembrar que a área de uma embaixada é considerada parte do território do Estado que representa. Os fanáticos iranianos deram pretexto aos americanos para adotar até mesmo medidas extremas, como a invasão do Irã;

2) O Presidente Carter decide tentar negociar a libertação dos reféns, enviando no dia 6 de novembro os emissários Ramsey Clark e William Miller, que não são recebidos por Khomeini;

3) Como a via de negociação pacífica foi recusada, Carter aplica, no dia 8 de novembro, uma retaliação simbólica: a venda de peças de reposição de equipamento militar ao Irã é interrompida;

4) Como a medida não surte efeito, Carter resolve aplicar uma retaliação efetiva. Fazendo uso dos poderes emergenciais, ele determina, em 12 de novembro, o embargo de importações de óleo iranianas, com base na seção 232 do Trade Expansion Act de 1962. O Irã responde com o embargo de exportações aos Estados Unidos;

5) No dia 14 de novembro, Carter resolve adotar retaliações drásticas. Invocando o International Emergency Economic Powers Act, o presidente americano determina o congelamento dos

depósitos iranianos em bancos americanos (a medida não tem alcance global: ficam excluídas do congelamento as reservas do banco central iraniano depositadas no Federal Reserve de New York);

6) Em 7 de abril de 1980, após 5 meses de inútil negociação e pressão política, Carter rompe relações diplomáticas com o Irã, determina um bloqueio total, e ameaça tomar medidas militares se os reféns não forem libertados;

7) 25 a 27 de abril de 1980: Fracassa a tentativa militar americana de libertar os reféns;

8) 10 de novembro de 1980: Warren Christopher, representante do governo Carter, inicia negociações secretas com os rebeldes iranianos na Argélia;

9) 19 de janeiro de 1981: O Irã e os Estados Unidos chegam a um acordo para a libertação dos reféns. A Argélia anuncia os termos do acordo. Os Estados Unidos concordam com as seguintes exigências iranianas: (i) declaração de não interferência nos negócios iranianos; (ii) liberação dos depósitos iranianos congelados; (iii) revogação das sanções econômicas contra o Irã; (iv) bloqueio dos bens do Xá nos Estados Unidos, sendo permitido ao governo iraniano acesso às cortes americanas para tentar reavê-los; (v) proibição dos reféns ou suas famílias de processar o governo iraniano por indenização;

10) 20 de janeiro de 1980: O Presidente Reagan assume, prometendo respeitar os termos do acordo firmado por Carter. As relações econômicas entre Irã e Estados Unidos vão aos poucos voltando à normalidade**.

O caso do Irã ilustra bem o máximo que um país pode sofrer

em termos de retaliações econômicas. É importante observar que, apesar da gravidade da situação, os americanos demoraram a adotar as retaliações máximas. Eles tentaram em primeiro lugar a via da negociação. Em segundo lugar, adotaram retaliações brandas. As retaliações radicais só foram empregadas como último recurso, e de forma temporária.

Pode-se dizer que o Irã foi o grande responsável pelo desfecho negativo do conflito. O comportamento do governo iraniano foi atípico: houve um excesso de provocações e uma absoluta carência de precauções. Se os depósitos iranianos tivessem sido transferidas para a Suíça, por exemplo, não havia nenhuma possibilidade de elas serem apreendidas pelos americanos.

Impacto das Sanções: O prejuízo anual do Irã durante os dois anos de duração das retaliações alcançou a média anual de 3,349 bilhões de dólares, dos quais 1,2 bilhão representa a perda decorrente do congelamento dos depósitos iranianos (estimados em 12 bilhões de dólares), 1,9 bilhões são atribuídos à redução nas exportações iranianas para os países desenvolvidos membros da OCDE e 0,3 bilhões como resultado do boicote de exportações americanas ao Irã. Os prejuízos anuais corresponderam a 3,8% do produto nacional iraniano²¹.

Seria interessante observar que as remessas líquidas ao exterior decorrentes da exação da dívida externa brasileira esteve, nos últimos três anos, sempre acima desse percentual: 5,6% do PIB brasileiro em 1984, 5,2% em 1985 e 4,3% em 1986²². Mesmo se a moratória brasileira for tão desastrosa quanto a invasão da embaixada americana, é razoável esperar que os custos da moratória sejam bem inferiores aos custos atuais da dívida.

IV - Observações Sobre o "Porrete" Americano

O breve retrospecto histórico foi importante para reunir algumas informações que nos permitam realçar algumas das características do modo americano de intervenção na América Latina durante a fase pós-Imperialismo. Os episódios envolvendo Brasil, Chile, Nicarágua, Cuba, Peru e Granada foram talvez os casos mais significativos de países da América Latina que desafiaram a liderança econômica e política dos Estados Unidos nos anos do pós-Guerra. O relato dos fatos históricos serviu para desmistificar o mito do poder absoluto americano, e para realçar algumas de suas características.

D. Viés Anticomunista

O relato das sanções contra o Peru serviu para ilustrar um caso de conflito econômico que não envolveu subversão comunista. Embora uma larga gama de bens americanos tenha sido confiscada, a reação do governo americano foi irrepreensivelmente democrática. Os americanos esperaram pacientemente durante seis anos por um acordo, e, nesse ínterim, aplicaram sanções econômicas leves. O contexto político em que se deu a onda de desapropriações tornou-as menos graves do que, por exemplo, os atos praticados pelo governo marxista de Allende.

De fato, a política externa americana (e, por extensão, o uso do "porrete") tem um forte componente político-ideológico. Alguns analistas de política externa chegam a afirmar que o viés anticomunista é tão forte, que chega a ser obsessivo²³. A América Latina tem sido um dos tradicionais palcos da guerra ideológica

entre as duas potências. Stuart e Tigner, dois estudiosos das relações entre a América Latina e os Estados Unidos, são da opinião de que, no que diz respeito ao governo americano, os interesses políticos têm primazia sobre os interesses econômicos na Região:

"Em geral, essas abordagens (econômicas ou sociais) são periféricas ao problema, pois o interesse básico dos Estados Unidos na América Latina não é nem social nem econômico: ele é político. Esses interesses políticos envolvem a meta de ter os governos latino-americanos firmemente alinhados com os Estados Unidos em uma comunidade de nações anticomunistas."*-

Abusar dos Pequenos e Indefesos

Foi importante recordar os casos Goulart e Allende - que deixaram uma marca profunda na memória latino-americana - para ressaltar a moderação ou a ineficiência com que as represálias econômicas foram aplicadas. Nenhum dos países sofreu bloqueio comercial ou foi atacado por canhoneiras, a despeito dos conflitos envolverem ameaça comunista. No caso brasileiro, as sanções americanas foram parcialmente contraproducentes e tiveram pouca influência no desfecho final. No caso Chileno, o completo fracasso da tentativa americana de boicote financeiro nos permitiu observar as dificuldades encontradas por uma potência econômica que tenta isolar economicamente um país de porte médio. O desfecho favorável (ao retaliador) nos dois episódios se deveu mais a fatores internos do que a fatores externos. Pode-se dizer

que Brasil e Chile receberam o tratamento (moderado) que a moderna política externa americana reserva aos países de porte médio e grande.

Os casos das retaliações contra Nicarágua, Cuba e Granada serviram para delinear a costumeira truculência americana contra governos de inclinação comunista que são relativamente indefesos. Estando localizados na América Central, uma região que é normalmente tratada como zona de segurança americana, esses países receberam o tratamento que tem sido costumeiramente dispensado aos países rebeldes da região. Nos termos dos ensinamentos de Hufbauer e Schott, essa seria a atitude estrategicamente correta: o segundo dos 9 mandamentos do "arquiteto de sanções econômicas" é justamente "atormentar os países pequenos e indefesos"²². Mas o fato das represálias americanas terem resultado em grande fracasso no caso de Cuba e no caso da Nicarágua deixa claro que mesmo o governo de países vulneráveis pode resistir ao poderio americano, desde que conte com respaldo interno.

O Congelamento dos Bens Iranianos

Foi importante recordar a sucessão de acontecimentos que levaram o governo americano a congelar os ativos iranianos. O caso das retaliações contra Khomeini vinha sendo objeto de citações, sempre fora do contexto político, que visavam a criar o temor de perda das reservas brasileiras.

O relato dos fatos históricos serviu para derrubar o mito. Nós vimos que, naquela ocasião, os poderes emergenciais de que o Presidente Carter lançou mão foram justificados em razão da

agressão armada sofrida pela embaixada americana. O congelamento dos ativos foi uma medida de pressão temporária, aplicada como último recurso de pressão contra adversários que insistiam em recusar a via da negociação pacífica.

A Dificuldade de Controle

O fato das sanções econômicas contra países grandes serem relativamente pequenas serve para realçar as limitações encontradas pelo governo americano quando usa a economia como artefato bélico. Na prática, as sanções são bem mais complicadas do que na teoria. Parece haver uma série de fatores que impedem o gigante americano de fazer uso de sua força descomunal.

No caso das sanções econômicas, elas não são moderadas em virtude de falta de poder econômico; o que parece faltar é controle econômico. O governo americano é um retaliador ineficiente porque a sua economia é uma das mais privatizadas do mundo. O enorme poderio econômico nacional encontra-se pulverizado entre centenas de milhares de empresários independentes, ciosos de sua liberdade de ação, que se relacionam de forma competitiva. Como as retaliações envolvem quase sempre algum tipo de ação coletiva, elas normalmente esbarram no espírito de independência dos empresários e na natureza competitiva de seus interesses. Há um elevado custo político na articulação de ações retaliatórias, pois além de prejudicarem os negócios, elas exigem a interferência do governo no setor privado. Quando o alvo das retaliações é um país do porte do Brasil, o custo político se torna tão elevado a ponto de se tornar proibitivo.

O presidente americano tem, por exemplo, bem menos controle sobre o comércio exterior americano do que é do seu interesse admitir. A estratégia do governo americano (que aliás é muito inteligente) é a de um blefador arrogante, que possui boa penetração na imprensa brasileira. Ao relatar as pressões políticas contra a reserva de mercado da informática, muitos órgãos da imprensa brasileira parecem admitir que o governo americano possua o poder de obstruir a totalidade das exportações brasileiras. Seria importante distinguir o verdadeiro alcance dessas represálias.

Em princípio, as retaliações vão atingir principalmente as exportações brasileiras, incluídas no Sistema Geral de Preferências (SGP), que entram no território americano isentas de tarifas. O SGP, criado para facilitar a entrada de produtos de países subdesenvolvidos no mercado americano, tem servido na prática como um instrumento de pressão contra os devedores latinos, que têm que exportar para pagar a dívida externa. O Presidente Reagan tem de fato o poder de controlar os produtos incluídos na pauta do SGP. Nos anos recentes, a Nicarágua, a Romênia e o Paraguai estão entre os países cujas exportações foram excluídas dos benefícios tarifários do SGP. Mas como as estimativas são de que apenas 860 milhões de dólares de nossas exportações entrarão no mercado americano beneficiadas pelo SGP em 1987, a ameaça de exclusão não pode ter um impacto tão grande. Se ainda levarmos em conta o fato de que as tarifas americanas são baixas - a tarifa média fica entre 6% e 8% - poderemos ter presente que os produtos excluídos do SGP não vão ser necessariamente expulsos do mercado americano.

As sanções comerciais contra nossas exportações dificilmente

iriam muito além da exclusão do SGP e da imposição ou redução das quotas de alguns produtos. Para que um bloqueio de exportações pudesse ser levado a cabo, o governo americano teria que dispor de mecanismos que lhe permitisse o controle político das importações americanas. Segundo Hufbauer e Schott, essa é uma via retaliatória das mais complicadas, especialmente para os Estados Unidos:

"Porque os controles de importação foram usados com menos freqüência (pelos países retaliadores)? Parece haver duas explicações: primeira, os países-alvos (das retalições) podem usualmente achar mercados alternativos ou arranjar esquemas triangulares de venda para contornar os controles de importação dos países retaliadores. De fato, para muitos produtos, especialmente matéria-prima bruta como óleo e grãos, é difícil verificar a origem dos bens que entram na alfândega. Em segundo lugar, alguns importantes países retaliadores não possuem a autoridade legal para impor controles de importação por questões de política externa. Os Estados Unidos, por exemplo, podem impor limites de importações por motivo de segurança nacional ou através de uma declaração presidencial de emergência nacional, de acordo com a seção 232 do Trade Expansion Act de 1962, ou pelo International Emergency Economic Powers Act. As duas vias não são manejáveis administrativamente; como resultado, os Estados Unidos raramente impuseram controle de importações... Uma das principais questões do debate de 1983-84 sobre o Export Administration Act foi quanto a dar ao presidente a autoridade de controlar as exportações como

um meio de alcançar objetivos de política externa. Curiosamente, a administração Reagan não desejou essa autoridade adicional, temendo que fosse mal utilizada pelos protecionistas⁶⁶.

O Conflito Interno

Não só na economia, mas também na área militar, as operações retaliatórias americanas são limitadas pelas contradições internas da sociedade americana. Após concluída a fase de expansão territorial, os Estados Unidos se voltaram para os problemas internos e relutaram muito em assumir a posição de liderança internacional que, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, já lhes pertencia de direito. A sociedade americana era uma sociedade introvertida e provinciana que relutava muito em envolver-se em conflitos internacionais⁶⁷. A recusa americana em participar da Liga das Nações, o envolvimento tardio e relutante nas duas guerras mundiais, e a onda de desobediência civil contra o alistamento militar para a Guerra do Vietnã foram episódios que ilustraram a força dos grupos internos que se opõem ao papel ativista dos Estados Unidos nas questões externas⁶⁸.

Embora a atual gestão da Casa Branca tenha uma inclinação saudosista, os velhos tempos das canhoneiras já passaram. O Presidente Reagan encontrou grandes dificuldades em reabilitar a estrela de xerife internacional. O caso da Nicarágua serve bem para ilustrar as dificuldades encontradas pelos partidários da interferência em países estrangeiros. Mesmo a obstinação de um líder carismático como Ronald Reagan não foi suficiente para que o projeto de invadir ou desestabilizar a Nicarágua fosse

concluído. Os custos militares da invasão da Nicarágua eram bem mais elevados do que os da invasão da minúscula ilha de Granada. O fato do Presidente Ronald Reagan ter decidido intervir sem o apoio da opinião pública, mediante manobras ilegais, resultou em um grande desgaste de sua liderança. Há indícios de que as ações secretas da CIA desestabilizaram mais o Governo Reagan do que o próprio governo Ortega⁸⁸.

Até mesmo uma intervenção externa simples e de custo insignificante, como a intervenção em Granada, teve que ser apresentada à opinião pública de forma adulterada. O "marketing" político exigiu que a trama militar fosse mais secreta do que a operação "Dia D" da Segunda Guerra Mundial. O exército americano usou apenas voluntários afinados com a ideologia das canhoneiras. E, para justificar a invasão, o Presidente Reagan teve que alegar que agiu para defender a vida de estudantes americanos residentes na ilha. O presidente americano teve que apresentar um fator interno "a segurança de cidadãos americanos" para justificar essa minúscula ação externa.

Os Estados Unidos, a despeito de seu formidável poder econômico e militar, se apresentam hoje como um retaliador relutante e ineficiente. As mudanças históricas minaram de forma irreversível o seu antigo poder de controlar a economia da América Latina. Ao mesmo tempo, a evolução da sociedade americana tem reforçado a influência dos grupos de oposição ao intervencionismo. As suas obrigações de xerife internacional passaram a ter um elevado custo político interno, e passaram a ser negligenciadas sempre que este custo se afigura muito elevado.

Os países endividados da América Latina devem ter em mente

que o "porrete" americano não é empunhado apenas pelos banqueiros que fizeram empréstimos irresponsáveis ao Terceiro Mundo. Há, na sociedade americana, grupos de interesses mais poderosos, que têm sido vitoriosos na oposição a um maior ativismo internacional do governo americano. As dificuldades de articular ações coletivas externas em uma sociedade democrática de temperamento introvertido, mais do que a capacidade de resistência do país-alvo, são as principais causas do elevado índice de fracassos das ações retaliatórias americanas.

V - Conclusão

O nosso estudo sobre as retaliações econômicas americanas serviu para apontar suas limitações como instrumento de coação política". Nesse ponto, estamos de acordo com Hufbauer e Schott. Após rigoroso estudo de 103 casos de sanções econômicas aplicadas principalmente pelos Estados Unidos, eles concluíram que elas são um instrumento de pressão muito limitado. A sua eficácia depende, entre outras coisas, de serem pequenos os países-alvos e modestos os objetivos do retaliador:

"Na maioria dos casos, as sanções não contribuíram muito para o alcance dos objetivos de política externa (da nação retaliadora); entretanto, em algumas situações, particularmente situações envolvendo pequenos países-alvos e objetivos de política econômica modestos, as sanções ajudaram a alterar-lhes o comportamento."*

Como o Brasil, além de ser um país grande, possui uma das economias com menor coeficiente de importações do mundo, ele definitivamente não se apresenta como um alvo fácil para retaliações econômicas. Em seu estudo sobre os custos da moratória, Anatole Kaletsky apontou o Brasil como o país que menos teria a perder se deixasse de pagar a dívida externa:

"O Brasil é o país que provavelmente teria menos a perder enfrentando "in default", pois as suas perspectivas atuais são pobres em relação ao desempenho passado, e ao mesmo tempo

porque ele é o país menos propenso a ter de encarar sérias represálias das nações credoras."92

Como as retaliações contra o Brasil seriam desgastantes e teriam poucas perspectivas de êxito, considerações de natureza estratégica devem prevenir os governos dos países credores de assumirem os custos de uma guerra comercial contra o Brasil. Ainda que o governo americano decida tratar a moratória brasileira como um ato de subversão internacional, - uma hipótese totalmente implausível, conforme demonstramos no capítulo 2 - as evidências disponíveis não sugerem que as represálias possam ser implementadas com êxito. As retaliações americanas, contra o Brasil, caso sejam aplicadas, não contariam com a cooperação da maioria dos países europeus, e seriam potencialmente insignificantes "vis-à-vis" os custos da dívida externa.

Com base na análise desenvolvida nas três primeiras seções deste capítulo podemos, com certa segurança, descartar a hipótese de que a ameaça das retaliações dos países credores foi o fator que impediu o governo brasileiro de declarar uma moratória soberana.

4.4 - Os Verdadeiros Custos da Moratória

O Impacto da Moratória na Economia Brasileira

Procuramos demonstrar nas três primeiras seções desse capítulo que as retaliações dos credores não vão implicar em nada parecido com um bloqueio financeiro ou comercial. As eventuais retaliações estarão provavelmente limitadas a alguns episódios isolados cujo impacto econômico poderá ser facilmente suportado pelo Brasil. As evidências disponíveis sugerem que os bancos americanos ou europeus, salvo algumas raras exceções, não devem insistir na cobrança judicial da dívida brasileira. Os protestos dos governos dos países credores serão apresentados de forma diplomática, de modo a não incitarem reações nacionalistas. As retaliações econômicas ostensivas são muito improváveis e deverão ter pequeno impacto na economia brasileira.

Mas o fato de as retaliações serem improváveis não justifica que sejam negligenciadas as precauções. As razões da prudência justificam que alguns cuidados sejam tomados. As reservas poderiam ser deslocadas para a Suíça ou alguma outra praça financeira segura. É também aconselhável que sejam adotadas precauções para evitar algum episódio de confisco de mercadorias.

Independentemente de as represálias acontecerem ou não, a moratória soberana vai implicar em uma série de mudanças nas nossas relações econômicas internacionais. O País terá que se preparar para a transição em busca de uma nova fase de soberania financeira. Essa transição vai exigir que sejam feitos alguns sacrifícios no curto prazo. Nos primeiros meses, o Brasil vai ter

que enfrentar problemas semelhantes a uma ruptura de caixa, pois haverá uma contração brusca no fornecimento de crédito de curto prazo. O Brasil terá que arranjar novos fornecedores de crédito de curto prazo que substituam gradualmente os bancos americanos. Nesse interim, terá que ser aplicada uma moratória informal na dívida de curto prazo. No primeiro momento, as agências de bancos brasileiros no exterior podem enfrentar alguns problemas temporários de liquidez. Mas essas dificuldades são apenas temporárias e não deixarão seqüelas na economia brasileira. Tais problemas já foram enfrentados pelo País, no passado recente, em circunstâncias bem menos favoráveis²³.

A Atitude dos Negociadores Brasileiros

Quando enfocada do ponto de vista do interesse nacional, o pagamento da dívida externa é tão desvantajoso que parece absurdo. Não parece haver motivo que justifique o empenho dos governantes brasileiros em pagar a dívida em circunstâncias tão desfavoráveis. As represálias parecem ser um mero pretexto de que fazem uso as nossas elites para justificar a atual submissão externa.

Um observador atento das rodadas de negociações da dívida brasileira percebe que há muita coisa errada no modo como estão sendo conduzidas as negociações. A atitude dos negociadores brasileiros tem estado sempre mais próxima à cooperação do que ao confronto. As divergências entre os negociadores do Banco Central e o Comitê de Renegociação se limita a detalhes técnicos como prazos de pagamentos, montante de dinheiro novo e taxas de "spread". Até o ano de 1986 o Brasil se comportou como um devedor

modelo, que paga juros altíssimos e nada exige em troca. As manobras do cartel de bancos americanos jamais foram contestadas, a não ser de forma retórica. Por ter tentado se insurgido contra os credores, o Ministro Dilson Funaro foi derrubado cinco semanas após a moratória técnica. Na maior parte do tempo, o Brasil aceitou tomar parte na farsa dos empréstimos forçados, em vez de exigir dos bancos credores o "write-off" de parte da dívida. O histórico das renegociações, narrado no capítulo 2, sugere que os nossos negociadores se comportaram como se estivessem tão interessados na manutenção do esquema de pagamentos quanto os bancos credores.

Um fator que contribui para que os acordos da dívida sejam tão distorcidos é a centralização da negociação externa no Banco Central. Os acordos externos continuam sendo elaborados com grande autonomia pelos tecnocratas do Banco Central, sem a necessária prestação de contas ao Legislativo. Como o quadro de diretores do Banco Central é quase todo recrutado do setor financeiro, os banqueiros têm podido manter uma grande influência na estratégia de negociação externa.

De fato, ao final de 1986, a mais importante frente de oposição à moratória brasileira, conforme a interpretação de alguns importantes órgãos da imprensa brasileira, estava localizada precisamente no Banco Central. O "lobby" do BACEN alterna duas linhas de argumentação - semelhantes ao binômio "cenoura-porrete" - para descartar a moratória da dívida externa. Nas fases em que o balanço de pagamentos é favorável e o País adquiriu fôlego para se impor aos credores, a moratória é descartada porque a situação brasileira estaria à beira da normalidade (a "cenoura" dos empréstimos voluntários estaria

próxima). Nas fases de estrangulamento cambial, os motivos alegados são as retaliações externas (o "porrete"). Por coincidência, essas mesmas teses são partilhadas pelos demais militantes da campanha contra a moratória. Um economista americano já observou certa vez que os tecnocratas do Banco Central se comportam mais como representantes do que como fiscais dos bancos:

"Não é segredo que, dos países devedores, o Brasil paga, ainda hoje, uma das mais altas taxas de "spread" sobre a LIBOR (taxa interbancária de Londres). Em 1985, o Brasil pagará uma taxa de juros média de 10% sobre a dívida. Isso, quando a Libor é de 7% e a taxa do Tesouro norte-americano é de apenas 6,3% ... Não é fácil saber por que o Brasil paga tão alto... A primeira (explicação) remete à área da fiscalização: um fiscal convive intimamente com a firma fiscalizada por ele. Esta representa seu meio social, seu contacto diário, sua fonte de informações e praticamente sua vida. Não é de surpreender, portanto, que o fiscal acabe representando os interesses da própria firma que foi nomeado para fiscalizar. Essa história tem uma aplicação óbvia na discussão em torno da dívida externa. A negociação da dívida está se desenrolando numa atmosfera de clube elegante, com ênfase nos detalhes - como enviar os telegramas e como receber os supervisores dos bancos norte-americanos - e não nos princípios."*

Custos Internos da Moratória

A atitude dos negociadores brasileiros não é tão irracional quanto parece. Há razões lógicas para a existência de uma frente interna de oposição à moratória. Os interesses pró-dívida, que parecem inexistentes a nível global, tornam-se perfeitamente nítidos quando passamos a analisar separadamente os interesses de diferentes setores de nossa economia. Vimos nos dois primeiros capítulos que o pagamento da dívida externa, a despeito de impor enormes constrangimentos ao País, criou uma situação extremamente favorável a alguns grupos financeiros poderosos. No passado, esses grupos foram os principais beneficiários da criação da máquina da dívida externa. Quando foi detonada a crise da dívida externa em 1982, eles continuavam fortes o bastante para ditar ao governo brasileiro, à revelia dos interesses nacionais, os termos de nossa submissão aos credores.

A análise desenvolvida nesta tese indica que os motivos que levaram o Brasil a evitar a moratória soberana são de natureza interna. Embora o impacto externo da moratória pudesse ser facilmente tolerado pelo País, o impacto interno seria bem mais perturbador.

Uma moratória soberana exigiria profundas mudanças no modelo econômico brasileiro. Essas mudanças implicariam em maior controle social de nosso sistema financeiro. O resultado do controle seria duramente sentido por alguns segmentos das elites nacionais. É provável que a maior frente de oposição às mudanças esteja localizada no setor financeiro. Uma moratória nacionalista prejudicaria a internacionalização de nosso sistema financeiro. A negociação soberana da dívida externa poderia levar a uma redefinição de nossas relações com o exterior que enfraqueceria os vínculos internacionais do sistema financeiro privado. A

ilimitada liberdade do Euromercado, os paraísos fiscais e os cassinos de especulação cambial se tornariam bem menos acessíveis. Os banqueiros brasileiros teriam diminuída a sua gama de privilégios, pois o maior isolamento internacional facilita o controle social dos bancos.

E não é difícil imaginar a moratória desencadeando uma sucessão de eventos ainda mais alarmantes. Uma moratória soberana poderia dar vazão a uma onda reformista que causaria vertigem a nossas elites. É possível que a contestação da dívida externa leve ao questionamento de sua irmã gêmea, a dívida interna. Como os credores da dívida interna são menos poderosos do que os da dívida externa, eles dificilmente sairiam incólumes de uma reforma moralizadora do sistema financeiro nacional. Uma moratória interna, dependendo do modo como seja aplicada, pode implicar em perdas muito grandes e até na completa estatização de nosso setor financeiro.

Os custos da dívida externa foram assumidos pelo País porque puderam ser transferidos à população. Houve um processo de socialização das perdas do endividamento externo. A classe trabalhadora e as empresas estatais pagaram o preço da imprudência e dos vícios de nosso sistema financeiro²². O atual dilema da negociação externa reside nas dificuldades de aplicar esse mesmo processo de socialização das perdas aos custos da moratória. Os verdadeiros custos da moratória não poderiam ser repassados às massas; eles teriam que ser pagos pelos mesmos setores que no passado se enriqueceram com a dívida externa, e que no presente continuam a fazê-lo.

Para os banqueiros, e só para eles, a moratória representa a perspectiva de prejuízos catastróficos. Os custos da reforma

financeira ameaçam o enlaçamento brasileiro na atual ordem monetário-financeira internacional. No caso da moratória soberana, os banqueiros nacionais e estrangeiros seriam certamente as vítimas, nunca os algozes. O mito das retaliações foi a forma encontrada pelos banqueiros de tentar transmitir às massas temores e apreensões que eram, do seu ponto de vista profissional, plenamente justificados.

Vimos que essas apreensões do setor financeiro têm inspirado a solidariedade dos negociadores brasileiros. Em virtude da afinidade profissional que une tecnocratas e banqueiros, a moratória soberana desperta profundos sentimentos de aversão. Na ausência de mudanças profundas nos esquemas de negociação, é provável que os custos da moratória continuem sendo julgados suficientemente elevados para justificar o adiamento do confronto com os credores externos. A análise desenvolvida ao longo desta tese converge para uma conclusão que é absolutamente inquietante. O temor à moratória e às retaliações de fato se justificam, só que por razões inteiramente diferentes das que são normalmente alegadas. Elas se justificam porque, no caso de ser posta em prática uma moratória soberana, as represálias contra os bancos seriam quase inevitáveis, e os retaliadores seríamos nós.

NOTAS DO CAPÍTULO 4

1. Edição de 3 de dezembro de 1986, p. 18.
2. Reportagem de Angela Bittencourt. Edição de 3 de dezembro de 1986, p. 17.
3. Reportagem de Paulo Francis. Edição de 5 de dezembro de 1986, p. A-32.
4. Reportagem de Paulo Figueiredo. Edição de 7 de dezembro de 1986, p. 50.
5. Nielsen, John. "Third World Lightning Rod" in Time, 2 de julho de 1984, pp.10-12.
6. Ver: Wyss, David e Ron Napier. "The World Debt Crisis and the U.S. Economy". in Data Resources U. S. Review. Lexington: DRI, Setembro, 1983; Wharton Econometric Forecasting Associates. "What if Latin America Defaults?". Philadelphia, 1984; Enders Thomas e Richard Mattione. "Latin America: The Crisis of Debt and Growth". Washington: Brookings Institution, 1984. O mais realista dos três estudos é o da Data Resources, que prevê apenas uma recessão de média intensidade. Os outros dois trabalhos são bem mais exagerados na avaliação dos danos.
7. Enders e Mattione, op. cit., pp.47-49.
8. Ver a seção 3.2 do capítulo 3.
9. Esta generalização parece ser injusta. Pode ser que exista algum trabalho econométrico realista sobre os efeitos da moratória, mas não encontramos nenhum que possa ser citado. A melhor obra sobre os custos da moratória, de autoria de Anatole Kaletsky (que vai ser muito citada nesse capítulo), não apresenta tratamento estatístico das retaliações. Na verdade, as simulações econômicas não parecem ser um bom instrumento de análise nesse campo. Talvez isso se deva ao fato de os episódios de moratória serem tratados pelos credores de maneira política e diplomática.
10. Eles respondem por 1/3 da dívida externa brasileira junto a bancos comerciais estrangeiros. Ver, no capítulo 3, as tabelas 3.3. e 3.4.
11. "Os Estados Unidos reconheceram, ainda no início do século XIX, a imunidade dos estados estrangeiros... Durante cerca de século e meio, a matéria foi mansa e pacífica nos tribunais norte-americanos." Wald, Arnold. "A Renegociação da Dívida Externa e o Respeito à Soberania Nacional" in "A Economia Brasileira e suas Perspectivas". Apec, 1984., pp. 147-54.
12. "O envolvimento crescente dos Estados soberanos nos financiamentos internacionais exigiu uma revisão das normas sobre solução de conflitos e jurisdição e uma atualização (sic) do

conceito de soberania." Idem, p. 147.

13. A palavra "comercial" é definida aqui de forma muito abrangente. Um empréstimo de um banco comercial americano é considerado uma transação comercial. Ver: Nichols, Bruce. "The Impact of Foreign Sovereign Immunities Act on the Enforcement of Lenders' Remedies". University of Illinois Law Review 1982, nº 1., p. 255.

14. Cline, William. "International Debt: Systematic Risk and Policy Response". Washington: Institute for International Economics, 1984., p. 23.

15. Wood, Philip. "Law and Practice of International Finance" Volume 2. New York: Clark Boardman Company, 1986., pp. 4-26 a 4-32.2.

16. Idem, ibidem.

17. Patrikis observa que, embora a FSIA estabeleça uma exceção à imunidade dos bancos centrais, essa exceção não foi ainda aplicada na prática. Ele conclui o ensaio afirmando que: "em nenhum lugar no mundo a observância da tradicional imunidade dos bancos centrais é mais importante do que nos Estados Unidos. Bancos centrais estrangeiros mantêm substanciais porções das reservas de seus países nesse país devido ao papel central do dólar nas finanças internacionais... Portanto, as cortes devem interpretar a imunidade (dos bancos centrais) ... de forma ampla" (p.287). Ver: Patrikis, Ernest. "Foreign Central Bank Property: Immunity from Attachment in the United States" in University of Illinois Law Review, vol. 1982, nº 1, pp. 265-287.

18. Ao final de 1981, instituições oficiais estrangeiras retinham cerca de 169,6 bilhões de dólares nos Estados Unidos. Uma fatia de 11% da dívida pública interna americana é financiada por essas instituições. A fuga desse capital poderia perturbar o mercado financeiro americano, daí o interesse americano em prover segurança a esse grupo de investidores. Idem, p. 266.

19. Idem, pp. 282-286.

20. Declaração prestada por Anthony Salomon, Presidente do Federal Reserve de New York. Essa posição do FED de Nova York a respeito da irrevogabilidade da imunidade dos bancos centrais estrangeiros é compartilhada pelo Congresso americano e pelo Department of State. Citado em Kaletsky, op. cit., notas 22 e 23 do capítulo 4, pp. 85 e 86.

21. Idem, p. 27.

22. Ver: seção 4.3 desse capítulo.

23. Ver: Wood, op. cit., p. 4-89.

24. Existiram alguns poucos casos de apreensão de mercadorias em virtude de moratórias. Esses casos isolados, que receberam muita publicidade, não são muito significantes. A carga do navio cubano "Congresso del Partido" foi apreendida na Inglaterra, em razão da

moratória do Cubazucar, o monopólio estatal do açúcar. Outro caso foi a apreensão de algumas exportações chilenas de cobre, na França, em 1973, em favor da Braden Copper Company, uma empresa cujos bens haviam sido confiscados pelo governo Allende. Citado em Kaletsky, op. cit., notas 28 e 30 do capítulo 4, p. 87.

25. Idem, pp. 28-29.

26. Ver: Gersovitz, Mark. "Banks' International Lending Decisions: What We Know and Implications for Future Research" in Smith, Gordon e John Cuddington, International Debt and The Developing Countries. Washington: World Bank, 1985., p. 71.

27. Ralph Reisner. "Default by Foreign Government Debtors" in University of Illinois Law Review, 1982, nº 1, pp. 5-6.

28. Ver a seção 4.3 desse capítulo.

29. "In practice many states still in default have nevertheless been able to borrow in the international markets, e. g., the U.S.S.R., Bulgaria and China". Wood, op. cit., p. 480.

30. Kaletsky, op. cit., nota 2, p. 88.

31. Essa é a tese defendida por Antônio Carlos Lemgruber e José Alfredo Lamy no artigo intitulado "Os Custos da Moratória Unilateral" (in Revista Bancária Brasileira, 30 de agosto de 1983, número 608, pp. 31-33.). Os autores traçam um cenário catastrófico. Após a moratória unilateral, o Brasil não só perderia por completo os créditos comerciais, como não seria capaz nem mesmo de comprar mercadorias à vista. Segundo eles, "para comprar a mercadoria importada à vista, seria necessário primeiro pagar as importações anteriores que estavam financiadas, já que nenhum fornecedor externo estaria disposto a nos vender mercadorias sem antes o país saldar os financiamentos tomados no passado... o País teria que pagar à vista as importações dos últimos seis meses por exemplo (sic)." Dentro desse cenário fantástico, o Brasil nem mesmo poderia ter acesso às trocas diretas de mercadorias pois "querer fazer 'barter' com novos fornecedores seria uma idéia pouco realista e extremamente limitada, bastando exemplificar com o caso dos países exportadores de petróleo (sic)." Curiosamente, eles não citam um único precedente de país que tenha sofrido tais retaliações.

32. Ver: Cizauska, Albert. "The Changing Nature of Export Credit Finance". Washington: World Bank Staff Papers, July 1980.

33. Kaletsky, op. cit., p. 38.

34. Idem, p. 34.

35. Ao analisar casos recentes de devedores problemáticos, Mark Gersovitz apontou apenas dois casos de países que enfrentaram problemas comerciais decorrentes de não pagamento de dívidas: a Turquia e, especialmente, a Coréia do Norte. Mas ele mesmo procurou ressaltar que os problemas não foram incontornáveis: "North Korea is notable for being reduced to trade on a cash-only basis. Even in this case, however, the country has not had to

resort to barter; when it makes payments, no attempts is made to seize them in the process of transfer. Nor does North Korea have to balance its trade on a country-by-country basis. ... Only in the case of Iran in 1979 and 1980 have banks actively pursued large-scale legal action to seize assets abroad, and this episode involved special political factors. With this exception, banks have been generally concerned not to call debtors in default."

Ver: Gersovitz, Mark. "Banks' International Lending Decisions: What We Know and Implications for Future Research" in Smith e Cuddington, op. cit., p. 71.

36. "...Uma significativa porção do crédito comercial poderia ser mantida mesmo após um 'default' na dívida de médio prazo." Kaletsky, op. cit., p. 37.

37. Paul Krugman enumera vários artifícios de que poderia fazer uso o país devedor para manter os fluxos de comércio internacional, após repudiar suas dívidas. Ele constata que existem vários "furos" por onde o país pode escapar das represálias dos credores, e conclui que "o furo mais significativo, entretanto, é a falta de evidências de que as sanções disponíveis seriam de fato aplicadas." Elas não seriam aplicadas porque, segundo Krugman, os credores teriam pouco a ganhar: "Ex-ante", os credores gostariam de declarar que imporiam sanções ao país que tentasse evadir-se de suas obrigações; mas, "ex-post", os credores, embora pudessem impor sérios custos às nações insolventes, podem preferir renegociar um acordo em vez de perderem todos os seus direitos." Ver: "International Debt Strategies in an Uncertain World" in Smith, Gordon e John Cuddington, op. cit., p. 81.

38. "A Viabilidade da Moratória Unilateral". Texto apresentado ao II Simposio Brasil-Europa, promovido pelo ILDES. Setembro de 1983.

39. Kaletsky, op. cit., pp. 33-34.

40. Doellinger, Carlos V. "Endividamento e Desenvolvimento: Algumas Lições da História" in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, nº 2, agosto 1976, pp. 407-430.

41. Ver, no capítulo 3, a seção 3.4.

42. Ver "A Campanha de Desinformação", no início desse capítulo.

43. Hufbauer, Gary e Jeffrey Schott. "Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy". Washington: Institute for International Economics, 1985, pp. 34-35.

44. Ver a seção 3.4.

45. Hufbauer e Schott, op. cit., p.36.

46. O caso das retaliações contra a Nicarágua será abordado ainda nessa seção.

47. O discurso pronunciado pelo Presidente García nas Nações Unidas em 28 de julho de 1985 tinha, em alguns trechos, um tom

claramente desafiador: "A dívida se tornou um conflito entre o Sul empobrecido de nosso continente americano e o Norte, industrializado, financista e imperialista... Minha responsabilidade como Chefe de Estado é com o povo peruano que é para mim o primeiro credor... O governo peruano foi eleito pelo povo e não por algum cartel financeiro para satisfazer seus apetites..." Citado em Roett, Riordan: "Peru: The Message from Garcia" in Foreign Affairs, Winter 1985-86, p.283.

48. "Japão Concede Crédito ao Peru e Contraria Orientação do FMI". Folha de São Paulo, 26 de agosto de 1986, p.36.

49. "Argentina Fires a Shot in the Debtors Revolt". Business Week, 5 de dezembro de 1983, pp. 47-51. Citado em Makin, op. cit., p. 241.

50. Ver, no capítulo 3, a seção 3.2.

51. Não ser que o contexto político envolva algo mais, como foi o caso das atitudes agressivas dos revolucionários iranianos.

52. Estamos nos referindo ao escândalo Irã-Contras.

53. Título de uma coletânea de 15 artigos sobre a nova política externa americana referente à América Latina editada por Richard Newfarmer. No original: "From Gunboats to Diplomacy" (Baltimore: John Hopkins University Press, 1984).

54. Idem, ibidem.

55. Idem, p. 21.

56. Ver: Wood, Bryce. "The Dismantling of the Good Neighbor Policy". Austin: University of Texas Press, 1985., p. ix.

57. McCall, op. cit., p.26.

58. Idem, p. 29.

59. Idem, pp. 32-33.

60. "As a general proposition, we have tried to err on the side of overestimating the appropriate sanctions multiplier" (p.106). Embora a opção metodológica de procurar errar pelo lado da superestimação das sanções seja bastante discutível, por outro lado ela é útil na medida em que afasta a possibilidade de as estimativas serem conservadoras. Na verdade, o tom do trabalho é arrogante e pretensioso. Trata-se de uma pesquisa da extrema direita americana, avaliando o poder retaliador de seu próprio país. O livro é dedicado a ninguém menos do que George Schultz, o Secretário de Estado do Presidente Reagan. Mas, apesar do tendenciosismo político, os fatos históricos são apresentados com muita objetividade. A pesquisa histórica se torna valiosa em função de seu caráter informativo. Ao consultar essa obra, procuramos recorrer principalmente aos fatos e dados sobre as retaliações, deixando muitas vezes de lado as interpretações e julgamentos subjetivos dos autores.

61. Idem, op. cit., p. 342.
62. Idem, p. 344.
63. Idem, pp. 340-343.
64. Como o objetivo da pesquisa de Hufbauer e Schott estava centrado nas sanções econômicas, é surpreendente que os autores tenham dado a essas sanções um "score" de 12 numa escala de 1 (fracasso total) a 16 (significante sucesso). Ver: Hufbauer e Schott, op. cit., p. 345.
65. Idem, p. 345.
66. Idem, pp. 439-444.
67. "There is no evidence that the CIA played a direct role in the Allende coup, nor is there evidence that the Nixon administration was involved - through third parties - in Allende's death. Idem, p. 441.
68. Estranhamente, os autores esqueceram de deduzir desses 163 milhões os ganhos de créditos novos concedidos por países do bloco socialista e países da Europa Ocidental. Houve aqui uma injustificada mudança de método. Idem, p. 442.
69. Idem, p. 443.
70. Idem, p. 442.
71. Os autores reconheceram que uma das variáveis que explicaram a posterior queda de Allende foi o item "saúde econômica e estabilidade política do país-alvo". O Chile foi classificado na escala mais baixa de todas, como uma economia exaurida. Segundo algumas das fontes históricas citadas pelos autores, "the basic causes of Allende's overthrow lie elsewhere, however... runaway inflation, intensification of class struggle; Allende's circumventing the law; Allende's complicity in stockpiling arms by leftists". Esses fatores são de natureza interna.
72. Idem, p. 680.
73. Idem, pp. 678-680.
74. Idem, pp. 315-323.
75. Há hoje uma quase unanimidade quanto ao fracasso das sanções americanas contra Cuba. Hufbauer e Schott, por exemplo, consideraram-nas um completo fracasso. Idem, p. 321.
76. Idem, pp. 434-438.
77. Por incrível que pareça, Hufbauer e Schott consideraram esses resultados satisfatórios. As análises dos autores parecem ter, em alguns casos, um forte viés pró-retaliações. Segundo a avaliação deles, as sanções econômicas foram razoavelmente bem sucedidas, e mereceram a nota 3 em uma escala de 1 a 4. Idem, p. 437.

78. Idem. pp. 749-753.
79. Idem. pp. 626-635.
80. Idem. pp. 626-629.
81. Idem. p. 633.
82. Ver. no capítulo 2, a seção 2.2.
83. "Fear of communism (and rejection of it) comprises another recurrent theme and defining attribute of postwar American foreign policy. ... Combating this threatening, adversarial ideology has become almost an obsession - to the point, some would argue, that American foreign policy itself may have become ideological." Kegley Jr., Charles e Eugene Wittkopf. "American Foreign Policy. New York: St. Martin's Press, 1982., pp. 45-46.
84. Stuart, Graham e James Tigner. "Latin America & The United States". Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1975., p. 764.
85. No original: "Do pick on the weak and helpless." Hufbauer e Schott, op. cit., pp. 91-92.
86. Idem. p. 28.
87. "O problema central do sistema monetário internacional durante os anos vinte e trinta era a incapacidade ou falta de vontade dos Estados Unidos de assumir as responsabilidades que, em uma época anterior, haviam correspondido à Grã Bretanha." Block, Fred. "Los Origenes del Desorden Economico Internacional". Trad. Espanhola: Eduardo Suarez. Cidade do Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1980., p. 53.
88. Block relata os conflitos entre os grupos internacionalistas e os adeptos de uma economia mais fechada. Idem, capítulo III.
89. Ver: "Reagan Sente o Gosto Amargo da Decadência". Revista Veja, 10 de dezembro de 1986, pp. 52-60.
90. Seria interessante também consultar um estudo apologético das sanções econômicas para comprovar a sua fragilidade. O livro "Economic Statecraft", de David Baldwin (New Jersey: Princeton University Press, 1985), procura mostrar que as retaliações econômicas são um excelente instrumento de pressão política. O autor é favor das retaliações e contra a ajuda econômica aos países pobres. A segunda e não a primeira via é que seria totalmente inútil. Essa "perola" do pensamento conservador vem sendo distribuída gratuitamente, no Brasil, pelo United States Information Service a seus usuários.
91. Hufbauer e Schott, op. cit., p. 79.
92. Kaletsky, op. cit., p. 20.
93. O Brasil sofreu em 1983 todos os custos da moratória

unilateral sem usufruir nenhuma de suas vantagens. Ver a seção 2.2 do capítulo 2.

94. Dornbusch, R. "O Escândalo do "Spread" da Dívida". in Folha de São Paulo, 13/6/86, p.36.

95. Ver, no capítulo 1, a seção 1.4.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES

"A esses hábitos que interferem com o comportamento de uma pessoa dei a denominação de 'síndrome da pasta de amendoim'. Costumo contar a meus pacientes que apresentam essa síndrome a história de dois operários que estavam almoçando juntos. Um deles abriu sua marmita e disse: 'Outra vez sanduíche de pasta de amendoim. Eu detesto sanduíche de pasta de amendoim.'"

Seu companheiro comentou: 'Porque você não pede a sua mulher que não faça esses sanduíches para seu almoço?'

O outro respondeu: 'Minha mulher? Eu mesmo faço meu almoço.'"

Jean Baer¹

Devemos Pagar a Dívida Externa?

Supondo que a dívida externa brasileira pudesse ser paga, existem três ordens de motivos que podem justificar o pagamento "in totum" dessa dívida:

(i) motivos éticos;

(ii) incentivos econômicos ligados à perspectiva de retorno dos empréstimos voluntários;

(iii) ameaça das retaliações dos credores.

Nos quatro capítulos anteriores, estivemos reunindo informações e tecendo considerações que nos permitissem analisar em profundidade os principais fatores envolvidos nas alternativas de pagar ou não a dívida externa.

De início, no capítulo 1, procuramos restringir a discussão

sobre a moratória a um componente da dívida externa chamado "dívida em moedas", cujas origens estão ligadas às práticas especulativas dos grandes bancos privados internacionais. O conhecimento histórico sobre a natureza especulativa dos empréstimos e sobre a intervenção americana nos permitiu rebater os impedimentos de natureza ética que são normalmente levantados pelos opositores da moratória. Nós pudemos mostrar que não há obstáculos éticos ou morais a uma proposta que visa defender os interesses nacionais das práticas monopolistas de um cartel internacional.

Os motivos de ordem econômica foram analisados ao longo do capítulo 2. Procuramos apresentar ali evidência de que, desde a intervenção americana, o Brasil e a América Latina não só deixaram de receber poupança líquida do exterior, como também passaram a sofrer um violento processo de drenagem de capital. Os Estados Unidos colocaram o FMI como "testa-de-ferro" de um draconiano sistema de cobrança das dívidas externas, que mergulhou a América Latina em um longo processo de retrocesso econômico e social. Procuramos também demonstrar que esse processo não é reversível, e que os países devedores não podem esperar a volta de créditos novos por parte dos bancos privados.

As retaliações foram o tema do capítulo 4. Embora sejam poucos os especialistas que justifiquem o reconhecimento da dívida externa em termos éticos, pode-se dizer que, em virtude do temor às represálias, a grande maioria encara o pagamento "in totum" da dívida como um fardo inevitável. O temor das retaliações externas permanece sendo talvez o mais importante fator que influencia as estratégias nacionais de negociação da dívida externa. O capítulo 4 foi o mais importante da tese. Nele

repousava o balanço entre sonho e realidade. Se as retaliações externas fossem tão sérias quanto descritas pelos alarmistas, então a moratória seria apenas uma proposta inconseqüente e aventureira. E, nesse caso, a via da negociação "técnica" representaria talvez a alternativa de menor sofrimento para o povo brasileiro.

Embora o capítulo sobre as represálias fosse o penúltimo na ordem de apresentação, na verdade ele foi o grande começo de tudo. Ele foi o ponto de partida que direcionou e orientou este projeto intelectual. Tivemos, desde o início, a preocupação de não criar esperanças que viessem a se traduzir em novas frustrações para o povo brasileiro. A idéia de escrever essa tese principiou por um judicioso exame das retaliações externas. Foi quando colhemos informações que nos levaram a uma radical revisão das idéias que prevaleciam na imprensa e na literatura especializada, permitindo-nos descortinar a realidade de que as retaliações externas estavam sendo incrivelmente superestimadas. Em face das profundas divergências entre os bancos credores, as retaliações eram tão improváveis que nem sequer constituam uma dúvida razoável. Descobrimos que inexistiam precedentes do bloqueio comercial e creditício que vinha sendo alardeado. As retaliações dos credores não passavam de um mito.

Podemos Pagar a Dívida Externa?

Dada a inexistência de punições, incentivos, ou de impedimentos éticos, podemos dizer que inexistem motivos de

âmbito nacional que justifiquem o pagamento da dívida externa. A ausência de motivos vem ainda se somar a ausência de meios. A experiência dos cinco anos de renegociação "técnica" serviu unicamente para demonstrar a inviabilidade dos esquemas de pagamento instituídos pelo cartel.

O pagamento da dívida, nas condições em que vem sendo tentado, é um processo autofágico que compromete de forma irreversível o nosso presente, ao mesmo tempo em que empurra para o futuro distante a resolução de um problema que se torna a cada ano mais grave. Os esquemas que foram instituídos para a cobrança da dívida externa legitimaram um processo de extorção financeira que já foi denunciado até mesmo por setores ultraconservadores.

De fato, a "exploração da América Latina" - um tema que, na década passada, costumava ser uma bandeira de grupos nativos nacionalistas - passou a freqüentar a agenda de membros da equipe ultraconservadora de Ronald Reagan. Norman Bailey, na época em que era membro do Conselho de Segurança Nacional do Presidente Ronald Reagan, foi muito eloqüente nas suas críticas à exação da dívida latino-americana:

"Neste cenário que vocês consideram 'realista', os países devedores aceitam um estado semipermanente de depressão. Os bancos, enquanto isso, continuam a pagar juros para eles mesmos, enquanto vão adiando a amortização da dívida para a terra de nunca-nunca do século 21. ... Mesmo se essa situação fosse sustentável por vários anos, o resultado seria uma América Latina sem setor privado, sem classe média, e com um nível de ressentimento prestes a explodir a qualquer momento na cara de nossa segurança nacional."*

As apreensões de Bailey não diziam respeito ao bem-estar do povo latino, e sim à "segurança nacional" americana. Ele temia que os países latinos pudessem voltar-se contra os Estados Unidos, ressentidos com a forma intransigente com que as dívidas estavam sendo cobradas. Na verdade, Norman Bailey não foi uma voz isolada de oposição. Segundo a revista americana Time, a dramática situação dos países devedores vinha sendo criticada também por investidores de instituições americanas, que achavam que os bancos estavam "tirando água de um poço seco".

O Círculo de Giz

Talvez Bailey - assim como Henry Kissinger, entre outros notórios conservadores que têm se manifestado apreensivos com a exação da dívida - tenha superestimado a rebeldia e o espírito de sobrevivência política dos governos dos países devedores. Não houve a revolta que eles temiam. Os países, como as pessoas, se deixam facilmente escravizar por hábitos que interferem com o comportamento. O hábito da submissão levou a que a maioria dos países latinos se deixasse voluntariamente aprisionar dentro de um círculo de giz. Os líderes dos países latinos revelaram uma inesgotável boa-vontade para sacrificar o bem-estar de seus eleitores em benefício dos credores estrangeiros. No caso do Brasil, as autoridades não só continuam insistindo em pagar a totalidade de uma dívida impagável, como têm submetido o povo a um longo período de arrocho e confisco salarial que praticamente só é interrompido durante os anos eleitorais. E, quando a insatisfação popular explode em episódios isolados de saques a

supermercados ou depredações de ônibus, esses episódios são interpretados pelos governantes como ações isoladas de agitadores subversivos.

A todo processo de mudança econômica corresponde uma mudança equivalente nas idéias. O processo de dominação de que foi vítima a América Latina teve como pano de fundo uma contrafação dos fatos e eventos econômicos. Uma grande campanha de desinformação pública foi organizada com o objetivo de alterar a aparência da extorsão financeira que se verificava. As idéias, os valores e os termos de referência dos credores passaram a ser sutilmente impostos ao público desavisado dos países devedores. Nos novos tempos, a maioria dos órgãos da grande imprensa nada via de condenável no fato de seus governos assinarem contratos renunciando explicitamente à soberania nacional. O confisco salarial e a paralisação dos investimentos das estatais passaram a ser encarados como medidas justificáveis e até mesmo benéficas à boa administração pública. Apesar de a fonte do dinamismo e do progresso capitalista estar na elevação contínua dos salários e da produtividade, esses valores universais do capitalismo tiveram que ser revistos. O investimento e o consumo interno tinham que diminuir para que a poupança fosse remetida para fora. Logo a "austeridade" e a recessão se tornaram benéficas. Ao mesmo tempo em que se fazia a apologia do empobrecimento das massas, o pagamento da dívida externa permanecia uma questão intocável. A palavra "moratória" adquiria conotações espúrias, e passava a ser vista pela maioria como uma proposta subversiva e aventurosa.

Foi por achar que o tema da moratória tinha que ser colocado em sua perspectiva correta, que decidimos escrever esta tese doutoral. A maré de desinformação varreu por muito tempo e com

muita intensidade a América Latina, e foi um dos principais elementos de sustentação do processo de dominação financeira. Achamos que hoje faz-se extremamente necessário todo e qualquer esforço de resistência. Este trabalho é uma contribuição a um tema que, acreditamos, precisava há muito ser resgatado do estado de quase clandestinidade em que se encontrava.

...

NOTAS DO CAPÍTULO 5

1. "Não Diga Sim Quando Quer Dizer Não (1975)". Tradução de Thomas Scott Newlands Neto. Rio: Record., p. 45.
2. Citado em Kaletsky, Anatole. "The Costs of Default". New York: Priority Press, 1985. p. 51.
3. "A situação tem inspirado críticas até mesmo de alguns investidores de instituições americanas, que acham que os bancos estão tirando água de um poço seco. Segundo Barton Biggs, chefe da carteira de investimentos do Morgan Stanley: 'Simplesmente não há maneira de o Citibank continuar aumentando seus rendimentos 15% ao ano, nas costas dos peões miseráveis da América Latina.'" Kroepp, Stephen. "The Gathering Storm" in Time, 2 de julho de 1984, pp. 8-9.