

VALE A PENA VER DE NOVO

OS BASTIDORES DAS NEGOCIAÇÕES DA DÍVIDA EXTERNA

Em 82, o FMI não disse onde cortar, mas nós preferíamos que os cortes fossem nas estatais e nos gastos militares. O Delfim é que quis apertar os salários (de um alto funcionário do FMI).

Ora, (censurado), ele, com o (censurado) sentado em Washington, podia cortar nos militares com a maior facilidade. Nós tínhamos mesmo é que cortar nos salários. Se eu estivesse no lugar dele, também diria qualquer coisa (de um alto funcionário do governo brasileiro).

Paulo Henrique Amorim

RESUMO

Faz dez anos que estourou a crise da dívida externa dos países latino-americanos. A partir de então, eles sofreram pressões dos bancos credores e, principalmente, dos organismos financeiros internacionais para que "ajustassem" suas economias, o que os levou a passarem de receptores a exportadores de capitais para o mundo desenvolvido. O autor — que, como editor de economia da mais importante rede de televisão brasileira, acompanhou de perto a questão da dívida — conta os bastidores das negociações brasileiras, destacando a responsabilidade dos bancos privados e de instituições como o FMI e o Banco Mundial na crise, e apontando as questões políticas envolvidas nas estratégias adotadas pelos países devedores.

SUMMARY

Ten years have passed since the external debt crisis emerged within Latin American countries. Since then, these countries have faced pressures from creditor banks and, especially, international financial organizations, to "adjust" their economies, which transformed them from receivers to exporters of capital to the developed world. The author, former economics editor of Brazil's most influential television network and who has accompanied the debt question closely, offers a behind-the-scenes look at Brazil's negotiation, emphasizing the responsibility of private banks and financial institutions like the IMF and the World Bank for the crisis and pointing out the political questions involved in the strategies adopted by the debtor nations.

"A crise da dívida — Manda quem pode, obedece quem tem juízo." Esse foi o título de um documentário* que dirigi para a ONU, entre 1991 e 1992. A Rede Globo tinha sido convidada para ser uma das treze redes de televisão escolhidas para fazer documentários que tratassem de uma "Agenda para o Ano 2000". A rede chinesa tratou do controle da natalidade, a russa dos marginais, a indiana da revolução verde, e a Globo me escolheu para cuidar da dívida externa. Boa parte dos últimos quinze anos eu tinha dedicado ao chamado "jornalismo econômico". E sobre só um outro tema — a inflação e como o governo brasileiro tentava contê-la — devo ter dito bobagens com tanta frequência quanto sobre a dívida externa — e como o governo brasileiro tentava resolvê-la. Pelo menos a coerência me qualificava.

Por causa desse documentário pude revisitar Babilônia. Recolher depoimentos mais espontâneos — como os dois aí reproduzidos. E ver a crise

(*) O produtor do documentário foi Nathan Dudley, que conseguiu a maioria das entrevistas mencionadas neste artigo. Ele não tem nada a ver com as opiniões emitidas, mas, sem ele, seria impossível realizar o documentário ou o artigo.

com outros olhos: nem o Brasil era o centro da crise nem esteve sempre certo ou sempre errado. Só que o Brasil demorou mais para saber o que queria fazer. Finalmente, ele fez um acordo com o FMI em 28 de janeiro de 1992 e o diretor-gerente do Fundo, Michel Camdessus, me disse numa entrevista, naquele dia, que, com a iminente solução do problema brasileiro, ele considerava a crise da dívida encerrada. Agora, o FMI ia poder se concentrar, com prioridade, no Leste Europeu. Em agosto, a crise completou dez anos. Entre um agosto e outro o México saiu da concordata e de uma profunda crise política, para se tornar o que os credores consideravam "o endividado exemplar", que conquistou o direito de fazer parte de uma zona de livre-comércio com os Estados Unidos e o Canadá. Já dava para desempenhar o confortável papel do "beque central da segunda-feira de manhã", como dizem os americanos.

A mea-culpa do FMI

Todas as conversas com negociadores brasileiros e do FMI — e todos protegidos pelo anonimato, é claro — convergem para um ponto: o Brasil e o FMI sabiam que, em novembro de 82, quando o Brasil explodiu, se encerrava um período da História em que o desenvolvimento era induzido pelo Estado e financiado com poupança externa muito barata. (Nos anos 70, a taxa de juros reais era de 1%; nos 80, de 6%.) Daí para a frente, a poupança dos brasileiros é que ia empurrar o país.

Também não havia nos dois lados da mesa muita dúvida em torno de uma fórmula preparada por um técnico do FMI e que resumia o tamanho do problema brasileiro: a poupança externa, que chegou a 6% do PIB, acabou + o Brasil passou a exportar mais do que importar capitais e isso desfalcava o PIB em 1% + o choque do aumento da taxa de juros internacionais era equivalente a 3% do PIB = 10% do PIB.

O problema era saber como extrair esses 10% do PIB da sociedade brasileira — um esforço descomunal. Nem um regime autoritário com AI-5 e tudo conseguiria submeter os brasileiros a tanto. Quanto mais um regime autoritário em fim de linha, o governo Figueiredo, sem AI-5, e com a oposição elegendo, em outubro, os governadores de Minas, São Paulo e Rio de Janeiro.

Os técnicos do FMI, na época, preferiram apelar para um tratamento de choque. Como me disse um técnico do Fundo: foi uma decisão de "real-politik", porque então o maior problema do FMI era preservar o sistema financeiro internacional. Ninguém sabia quanto tempo ia durar a crise e qual o tamanho dela. Se devedores grandes como o Brasil não pagassem, os bancos podiam quebrar. A saída era impor o ajuste, com a intensidade que fosse necessária.

Hoje, não é preciso muito esforço para sentir que o próprio pessoal técnico do FMI reconhece que errou. O Brasil, segundo essa nova avaliação, deveria ter tido tempo para reduzir o déficit público, desindexar e estabilizar a economia. Três anos seria um prazo, agora, em 1992, razoável. "O tecido

social do país não estava pronto para um ajuste tão violento, em 1983" — foi o que eu ouvi. "Não havia Congresso e sem consenso é muito difícil um tratamento de choque."

Movido pelo mesmo pânico de que o calote brasileiro pudesse quebrar os bancos comerciais, o então diretor-gerente do Fundo, Jacques de Larosière, por duas vezes, se recusou a estender a mão aos brasileiros.

Primeiro, foi na passagem do governo Figueiredo para o governo Tancredo Neves. Tancredo pediu aos ministros de Figueiredo, Delfim Netto e Emame Galveas, que fizessem um acordo com o Fundo. "Você assina", conta Delfim, "porque depois eu honro a assinatura e digo que o Brasil é o mesmo." Segundo Delfim, Tancredo sabia que a dívida ia ser transformada numa questão política e ele não teria condições de assinar um acordo com o FMI. Tancredo pediu ao secretário de Estado americano George Schultz que pressionasse o Fundo para assinar um acordo com o Brasil. Delfim conta que não eram os americanos que estavam com medo, mas De Larosière. Ele temia que o governo Tancredo não honrasse um acordo assinado pelo governo Figueiredo — um governo democrático repudiaria um acordo de pagamento de dívida assinado por um governo militar. A certa altura, De Larosière disse a Delfim: "mas, eu preciso de uma palavra do presidente [Tancredo] de que ele vai honrar". Foi por isso que Tancredo mandou seu futuro ministro da Fazenda, Francisco Dorneles, a Paris, para assumir o compromisso, em nome do futuro presidente. De Larosière não acreditou — e o FMI não fez o acordo.

(Esse mesmo documentário me levou a entrevistar, em Varsóvia, o presidente Lech Walesa, por causa do perdão de metade da dívida polonesa — benefício só conferido, pelos países credores, também ao Egito, por sua inestimável colaboração na Guerra do Golfo. Com essa mesma dúvida na cabeça — Tancredo pagaria a dívida dos militares? —, perguntei a Walesa se ele não teve a tentação de repudiar a dívida feita pelos comunistas. A resposta dele, na íntegra: "Para uma resposta rápida: nós tínhamos opção? Nos acordos internacionais, você tem que honrar os compromissos, mesmo os feitos pelos adversários. Essa é a lei internacional e nós queremos ser parte da comunidade internacional. Por isso, tivemos que aceitar as regras do jogo." Desconfio que o aristocrata Tancredo pensava como esse eletricitista.)

Depois, no início do governo Sarney, De Larosière se recusou — contrariando a recomendação do diretor brasileiro no Fundo, Alexandre Kafka — a relaxar as exigências ao Brasil. Uma corrente dentro do FMI defendia a tese de que boa parte do aperto econômico já tinha sido feito no governo Figueiredo — "vocês estavam quase lá", diz hoje um técnico do Fundo — e uma demonstração de apoio político a um ministro considerado ortodoxo — ainda Dorneles — poderia encaminhar o governo Sarney à austeridade fiscal. De Larosière não comprou a idéia.

Em 92, não se sente nenhum arrependimento da pressão política que o Fundo exerceu, por exemplo, sobre Dilson Funaro, sucessor de Dorneles. Funaro simboliza, ali, o eterno esforço brasileiro de se livrar do problema — qualquer problema —, sem enfrentar o problema. Mas, se percebe, claramente, arrependimento de não ter sido feito um acordo para preceder

o governo Tancredo — ou, mais ainda, por não ter sido possível salvar a pele de Dorneles. Em janeiro de 92, o que eu ouvi no FMI foi diferente: "Se, ao assinar um acordo com o Brasil, o FMI está ajudando o Marcílio [Marques Moreira] politicamente, tanto melhor".

Com dez anos de distância, fica nítido como a capacidade de sobrevivência dos bancos acabou dispensando o zelo do amanuense Jacques de Larosière. A crise da indústria imobiliária nos Estados Unidos é dez vezes mais perigosa para a saúde dos bancos americanos do que a crise da dívida jamais foi. E com a complacência do Banco Central, que dispensou os bancos americanos de cumprir todos os itens da legislação bancária, os bancos, entre mortos e feridos, salvaram-se da catástrofe da dívida — e da crise imobiliária.

O FMI e o Banco Mundial não sabiam de nada

Voltando à gênese da crise: hoje está suficientemente claro que, entre 1979 e 1981, o FIM e o Banco Mundial, os organismos financeiros teoricamente responsáveis por saber o que estava ocorrendo nas finanças internacionais, não tinham a menor idéia de que o mundo já tinha caído no precipício. Entre 1979 e 1981, por causa da segunda crise do petróleo, os países importadores tiveram que pegar dinheiro a curto prazo. Segundo Pedro-Pablo Kuczynski, *chairman* do banco de investimentos First Boston International até maio de 1992, e autor do livro *Latin American debt* (Twentieth Century Fund, 1988), "os bancos não sabiam o que os outros estavam fazendo e ao acordarem em agosto de 82 descobriram que a dívida tinha dobrado". O FMI e o Banco Mundial achavam que a dívida estava em US\$ 150 bilhões e, na realidade, era de US\$ 325 bilhões. Numa outra entrevista, perguntei a Shaheed Husain, diretor do Banco Mundial para a América Latina, sobre a responsabilidade dos organismos internacionais na crise de 82 e ele acabou concordando com Kuczynski:

Foi culpa dos que administravam os países, deixando que os governos se endividassem além do razoável. Foi culpa dos bancos, que emprestaram gigantescas somas em dinheiro, sem nenhuma justificação econômica. E eu diria que sim, tanto o Banco Mundial quanto o FMI falharam, porque não monitoraram a situação suficientemente e não advertiram os países sobre a crise que se aproximava.

O economista Jeffrey Sachs, da Universidade de Harvard, o maior defensor da tese do alívio da dívida, não chega a ser exatamente o tipo inesquecível dos banqueiros. Ele tem uma versão diferente da de Kuczynski. Para Sachs, "é assustador" que os bancos, entre 80 e 81, tenham dobrado o volume de empréstimos ao Brasil, México e Argentina — os maiores devedores. Nessa altura, com a elevação brutal dos juros reais, já estava claro

que a maré da economia mundial tinha mudado e os países da América Latina não iam pagar a dívida. Melhor do que ninguém, segundo Sachs, os bancos deveriam saber o risco que corriam: eles eram os maiores beneficiários da espantosa fuga de capitais que se verificava, pela ordem, na Argentina, Venezuela e México (o Brasil, nessa liga, era dente de leite). O problema, portanto, não foi a imperícia dos bancos na década dos 70, quando os petrodólares inundavam a economia mundial. O que não se explica é como nos anos de 80 e 81, de transações alucinantes — e comissões não menos —, tantos erros tenham sido cometidos. Ou melhor, se explica.

A moratória poderia ter dado certo

*A História oferece um exemplo engraçado. A Argentina foi o único país na América do Sul que pagou a dívida, nos anos 30, segundo os termos fixados, em tratados implacáveis, pela Inglaterra. A violenta reação nacionalista contra a influência estrangeira ajudou a levar Peron ao poder. E as políticas populistas de Peron destruíram todos os efeitos benéficos que a Argentina pudesse ter conseguido com o pagamento da dívida nos anos 30 (do ensaio de introdução de Jeffrey Sachs ao livro *Developing Country debt and the world economy*, University of Chicago Press, 1989.)*

Kuczynski defende a tese de que os países credores cometeram um erro fatal: acreditaram na versão do Banco Central americano, ou seja, Paul Volcker, de que se os países latino-americanos não pagassem, o sistema financeiro internacional entraria em colapso. Segundo Kuczynski, isso era verdadeiro em 82 e talvez em 83 — talvez em 83. Mas, a partir de 84, com certeza, os europeus, primeiro, e os americanos, depois, começaram a fazer reservas contra devedores faltosos e a situação já não era mais de vida ou morte. Desde 84 os devedores deveriam começar a fazer pressão política para defender a tese do alívio da dívida — o que só veio a acontecer em março de 89, com o Plano Brady.

Entre 84 e 89 — a metade de uma década perdida — os bancos ganharam a guerra de nervos. Num *round*, quando assustaram os outros bancos, os governos, o FMI, o Banco Mundial e muitos países devedores (e suas elites) com a ameaça da bancarrota. (Quem somos nós — nos perguntamos muitas vezes, dominados por um irreparável sentimento de culpa —, na nossa insignificância, para provocar a *débâcle* universal?) E, depois, com a chantagem de que só com o pagamento integral da dívida os devedores voltariam a ver a cor do dinheiro novo. Era uma ameaça de intensidade moderada na escala de Richter.

Voltando à História, na companhia de Sachs, com o *Developing Country debt*. Crises fazem parte do panorama financeiro internacional nos últimos 160 anos, pelo menos. Houve crise em 1820, 1870, 1890, 1930 e 1980. E há um padrão em todas elas:

- 1) Os países devedores freqüentemente conseguiram um tempo para respirar — e, só depois, pagar a dívida;
- 2) Geralmente esse tempo foi conseguido porque o devedor suspendeu unilateralmente os pagamentos;
- 3) Com a moratória, o devedor pôde renegociar a forma de pagamento e — invariavelmente — conseguiu algum tipo de "alívio" da dívida (segundo Sachs, "uma redução no valor presente contratado dos pagamentos da dívida"); historicamente, segundo Sachs, "a norma é o alívio da dívida";
- 4) Os países que conseguiram um alívio da dívida não foram expulsos do baile mais vezes do que os países que pagaram a dívida; na ressaca de uma profunda crise, bons e maus pagadores ficam de fora do mercado internacional de crédito, por algum tempo.

Por que as duas moratórias do governo Sarney, com Funaro e Mailson da Nóbrega, não deram certo? Porque ignoraram o que se pode chamar de "A Quinta Lei de Sachs": moratória só dá certo se o país estiver fazendo um brutal esforço de ajuste econômico. Como me disse Sachs, na sua sala em Harvard, em outubro de 91, um dia depois de chegar de Moscou, onde tinha acabado de propor a Boris Yeltsin que desse, simplesmente desse de graça boa parte das ações das empresas que precisava privatizar: "Nada é pior que uma moratória com políticas populistas. Isso só faz empurrar o país para fora do mercado mundial", disse Sachs. "Alan García, no Peru, foi um bom exemplo da combinação populismo com moratória. Na Bolívia, onde", diz Sachs, "tive o privilégio de participar das negociações, houve ortodoxia econômica, moratória e ela foi o primeiro país a receber alívio da dívida. A Bolívia podia dizer — o que mais podíamos ter feito? Já tomamos todas as medidas ortodoxas possíveis".

Celso Furtado, que era ministro da Cultura do governo Sarney, acha que o Brasil passou muito tempo se enganando, supondo viver numa ilha de prosperidade. Também para ele a moratória teria que ser combinada com um ajuste — ainda que diferente dos padrões do FMI, que, segundo ele, negligencia os custos sociais. Furtado deu um depoimento interessante.

O primeiro passo do Brasil foi fazer um plano muito audacioso, o Plano Cruzado, mas sem se preocupar com a dívida externa. Se o essencial da sua poupança era transferido para o exterior, você não poderia consertar a economia facilmente. Eu dizia para o Funaro que era preciso atacar de imediato o problema da dívida, se não ele ia morrer na praia. No fim do período Funaro, ele lançou uma moratória tímida, envergonhada, como se o Brasil estivesse acuado, porque não tinha mais reservas.

Quatro histórias da moratória

Na véspera de o Brasil anunciar a moratória, em fevereiro de 87, fui ao Palácio do Planalto, como fazia freqüentemente, atrás de notícias. Eram

umas cinco horas da tarde e encontrei no saguão o empresário Murilo Mendes. "Você já sabe da maluquice?", ele me perguntou. Eu não sabia de nada. Fiquei quieto e ele me contou que o presidente Sarney tinha contado a ele que, no dia seguinte, o Brasil anunciava a moratória. Corri lá para cima e Sarney, ao lado do ministro Renato Archer, recebia os cumprimentos de uma longa fila de cientistas e tecnólogos. Entrei no fim da fila. O presidente da República estava eufórico. E não havia de ser por causa daquele desfile de celebridades anônimas. Quando chegou a minha vez, cochichei no ouvido do presidente: "É verdade que o senhor, amanhã, vai para a moratória?". Percebi nele a intenção de esconder a notícia de Archer. E me contou uma longa história de José Maria Alckmin, quando era ministro da Fazenda e proibiu os assessores de desmentirem o que a imprensa atribuía a ele. Entre verdades e inverdades, desmentir era a pior solução. Depois, Sarney, crescentemente eufórico, sussurrou no meu ouvido: "Vá conversar com o Jorge". Era Jorge Murad, secretário particular da Presidência, que, muitas vezes, me passava informações vindas diretamente dele, Sarney. Para mim, aquela era a senha que confirmava a história do Murilo Mendes. Olhei Sarney bem de perto e tive a impressão de que o sorriso dele escondia uma travessura. Era a alegria de quem se sentia relançando o Plano Cruzado. Parecia que ele estava querendo me dizer que os bons tempos iam voltar.

Logo depois da moratória, Dilson Funaro resolveu convencer os governos estrangeiros dos bons propósitos do Brasil. E eu fui atrás, como repórter. Paramos primeiro em Washington e a recepção de James Baker, no Tesouro, foi gélida. Não havia o que explicar — nem o que entender. Seguimos para Londres. Funaro entrou na casa do ministro do Tesouro, Nigel Lawson, na Downing Street, número 11. Ficamos na porta eu, o cinegrafista e um desconhecido. Mais ninguém. Fazia muito frio. Funaro saiu acompanhado de Lawson. Os dois se despediram, Lawson se recusou a dar entrevista e Funaro, ali mesmo, contou como tinha sido a conversa. A idéia central era de que Lawson entendia a posição brasileira de proteger as reservas e não se submeter ao FMI. Funaro foi embora em companhia do embaixador Celso Souza e Silva e o desconhecido me perguntou o que Funaro tinha acabado de dizer. Ele se identificou como funcionário do Departamento do Tesouro inglês e gostaria de ter uma tradução. Ali mesmo, em pé, voltei a fita nas câmeras e traduzi a entrevista — que, se dependesse de Funaro, seria, na verdade, uma coletiva. Voltei para a Globo, à espera do encontro da tarde, com o chanceler. Desci para almoçar e antes da sobremesa recebo um telex enviado pelo gabinete de Nigel Lawson: o governo inglês não concordava com a atitude tomada pelo Brasil e recomendava enfaticamente que o Brasil se submetesse a um programa de ajuste contratado com o FMI. Saí correndo com o telex na mão e fui para o Foreign Office. E li o texto para Funaro. Ali, entre Souza e Silva e os mármore imaculados da ante-sala de Jeoffrey Howe, se ouviu o mais alto palavrão já pronunciado, em português, em toda aquela ilha.

Em seguida, Paris e Roma. Funaro marcou uma entrevista coletiva na embaixada brasileira, no final da tarde, para dar conta das conversas com

autoridades do governo italiano. (Desde quando os Medici controlavam a banca em Florença, a Itália não dava demonstração tão eloqüente de relevância, no mundo das finanças internacionais.) A coletiva não começava e Araújo Netto, correspondente do *Jornal do Brasil*, me chamou num canto: a razão da demora era o encontro sigiloso que Funaro estava mantendo, ali na embaixada mesmo, com um dos símbolos mais exuberantes de Wall Street, David Rockefeller, do Chase Manhattan. Mas, por que o sigilo? A idéia da viagem era explicar aos governos; o Brasil não deve satisfação aos bancos — foi o que o informante, um diplomata, tinha dito ao Araújo. Começou a entrevista. A primeira pergunta é do Araújo: como foi a conversa com o David Rockefeller?

Depois da entrevista, já na Piazza Navona, um jornalista americano diz assim: "Isso não é conversa de quem está querendo acertar a vida com o banco. Isso é conversa de quem está querendo converter a humanidade".

Cartel, só o deles

É tempo de murici, cada qual cuide de si — frase de um oficial que batia em retirada, depois do fracasso da terceira expedição contra Canudos.

É óbvio que a moratória não deu certo, também, porque o Brasil não tinha o segundo lance. Nos dois casos, foi um gesto desprovido de qualquer lógica política. A moratória não fazia parte de um plano — como na sequência elaborada por Sachs. Era um xeque de rainha em que o atacante perde a rainha. E, se houvesse um plano, teria de ser um plano em que o Brasil contasse consigo mesmo — e mais ninguém.

Nessa crise, não deixou de ser chocante a absoluta falta de cooperação dos países ricos. Europeus e japoneses fingiram que não era com eles. Estavam protegidos pela indiferença americana — "vá discutir isso com os bancos", era a recomendação padrão das autoridades americanas aos negociadores dos países devedores, logo no início da crise. Não houve nada sequer parecido com um Plano Marshall. Para Sarney, na verdade, era um Plano Marshall às avessas. A América Latina, segundo ele, foi quem pagou o preço mais alto da Guerra Fria. Ela ficou diante da opção "militarismo" ou "Cuba". E os Estados Unidos entraram — nesse raciocínio — com o dinheiro provisoriamente barato da dívida, para evitar a opção "Cuba". Com o tempo, Cuba foi perdendo o encanto, a América Latina saiu da agenda americana — e chegou a conta da dívida.

Do lado dos credores, se montou um cartel monolítico, com sede no Comitê dos Bancos. Desde a reunião de cúpula de Londres, já em junho de 84, o Grupo dos Sete fixou a estratégia de tratar com os devedores caso a caso — ou seja, dividir para negociar, melhor. Também surpreende que, do lado dos devedores, não se tenha conseguido, jamais, montar uma estratégia comum.

E, até hoje, por exemplo, o deputado federal do PT, Aloísio Mercadante, acha que "o Brasil deveria ter buscado, com outros países endividados do Terceiro Mundo, um outro patamar de tratamento da dívida".

É óbvio que, como maior devedor, o Brasil teria que tomar a iniciativa de montar um cartel de devedores. Mas, por que isso não chegou a ser tentado?

Um cartel de devedores liderado pelo Brasil teria mais eficácia enquanto os bancos fossem vulneráveis a uma moratória unilateral — ou seja, até 84. Mas, entre novembro de 82 e 15 de janeiro de 85, quando José Sarney tomou posse em lugar de Tancredo Neves, o que havia era um regime militar agonizante, que não tinha condições políticas de meter medo ao Uruguai — quanto mais ao Grupo dos Sete.

Um cartel de devedores teria de ser articulado não com a Argentina — Raul Alfonsín foi o parceiro preferencial de José Sarney, nessa Via Crucis —, mas com o segundo maior credor, o México. Como ficou provado com o acordo de julho de 89, o México sempre foi a única sincera preocupação americana nessa crise. Só que desde a eleição de Miguel de la Madrid, em 82, o corpo, a alma e o bolso dos mexicanos já tinham atravessado o rio Grande em direção ao Norte. O México tinha decidido ligar irreversivelmente seu destino aos Estados Unidos. O México não tinha como entrar num cartel de devedores. O México se recusa a sentar ao lado da Arábia Saudita, na OPEP, quanto mais ao lado do Brasil — contra Wall Street!

Restou ao Brasil jogar a carta do "patamar político" da dívida, com aquela frase famosa de Tancredo: "não podemos pagar a dívida com a fome do povo".

Eu entendi claramente o que era o patamar político da dívida quando entrevistei, em Varsóvia em outubro de 91, Richard Michalski, que estava respondendo pelo ministério das Finanças. Eu perguntei por que os países ricos tinham perdoado a dívida polonesa. Ele respondeu: "Porque o Solidariedade fez, de graça, mais para derrotar o comunismo de que todo o dinheiro do Pentágono".

O Brasil tinha feito muito pouco para derrotar o comunismo. E estava batendo na porta errada: os Estados Unidos. José Sarney revela que, uma vez, falou com Ronald Reagan sobre o caráter político da dívida e ouviu de volta — "Reagan foi muito claro e muito seco", ele conta — que aquela era uma tese "subdesenvolvida".

Na verdade, a crise da dívida demonstrou que os Estados Unidos já tinham perdido a iniciativa na arena econômica internacional. Seria uma simplificação supor que a estratégia do Executivo americano, durante toda a crise — jogar os devedores, um a um, dentro da jaula dos bancos e, quando preciso, chamar o domador de confiança (o FMI) —, derivasse de uma filosofia dos republicanos no poder, com Reagan e George Bush: tirar o governo e deixar o mercado decidir. Seria uma combinação de não querer e não poder resolver mais os problemas. Isso é só uma parte da verdade, porém.

Em 1985, na Coreia, numa assembléia do FMI, o secretário do Tesouro americano, James Baker, lança um tímido "Plano Baker" — é a primeira

iniciativa americana na crise, e uma tentativa frustrada de criar condições de os devedores voltarem a crescer. Mais tarde se soube que foi um plano elaborado às pressas, como reação às ameaças de Alan Garcia de explodir o sistema financeiro internacional. Logo Alan Garcia, cuja inclinação para causar danos jamais ultrapassou as fronteiras do Peru.

Em 1989, o secretário do Tesouro americano, Nicholas Brady, lança o "Plano Brady", que consagrava o princípio do alívio da dívida. Só que, mais uma vez, os Estados Unidos reagiam a uma pressão política — o que é muito diferente de assumir o controle da situação. Um ano antes, François Mitterrand tinha sugerido que a moeda do FMI — os SDRs — bancasse programas de redução da dívida. Ainda em 1988, o ministro das Finanças do Japão, Kiichi Miyazawa, propôs uma fórmula de redução da dívida que os americanos disseram não ter, na época, condições de aceitar. De novo, era o temor de que os bancos americanos não pudessem absorver descontos elevados nos valores da dívida. Mais uma vez, durante a crise, os japoneses jogaram seu minueto predileto: se esconderam atrás dos Estados Unidos e esperaram que os Estados Unidos fizessem o que era bom para o Japão. Foi assim que se convencionou que o "Plano Miyazawa" entraria para a história como o "Plano Brady".

O tímido papel dos Estados Unidos na crise da dívida — e os bancos americanos têm tantas reclamações de George Bush quanto os países devedores — era um indício de que a maior potência militar não era mais a maior potência econômica. (Já como presidente eleito, Fernando Collor disse ao presidente do Citibank, John Reed, que ia aos Estados Unidos e se encontraria com George Bush. Reed perguntou: "Prá quê?") No final, o Brasil ficou sem aliados entre os devedores e brigou com o credor errado.

Manda quem pode...

O presidente Sarney conta que se cansou de ouvir dos assessores: "se o México conseguiu essa mixaria, pode ficar tranquilo que nós vamos conseguir mais". O tempo ensinou que o México sempre foi o máximo e não o mínimo que o Brasil poderia obter. Afinal, o México, com a exportação anual de um milhão de trabalhadores clandestinos para os Estados Unidos, como diz Celso Furtado, "é um problema não da diplomacia mas da política interna americana". No segundo semestre de 89, quando o subsecretário do Tesouro americano, David Mulford, empurra pela goela abaixo dos bancos o acordo com o México para estreitar o Plano Brady, a História estava fazendo as pazes com os defensores do alívio da dívida, entre eles Jeffrey Sachs e seu discípulo, o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o pioneiro, no Brasil, da idéia de securitização — ou seja, um bom alívio da dívida.

(Duas outras histórias. Bresser Pereira e Dilson Funaro tinham um ponto em comum: confundiam o sucesso que faziam com os jornalistas

brasileiros com o sucesso na batalha das idéias contra os Estados Unidos. O secretário do Tesouro James Baker não era exatamente um interlocutor compreensivo. Depois, se soube de um dos bons motivos para a inflexibilidade dele, ao longo de todo o episódio — Baker era grande acionista do Chemical Bank, um dos mais encalacrados com a dívida da América Latina. O próprio Funaro me contou, depois da conversa com Baker, no início de 87, que, ao se despedir, Baker teria dito a Funaro: o senhor, que tem muito boa imprensa, por favor, deixe claro que eu não concordo com a moratória brasileira. Também ao sair de uma conversa com Baker, Bresser deu a entender aos jornalistas, ainda na escadaria nos fundos do prédio do Tesouro, que Baker tinha gostado da idéia da securitização. A informação foi imediatamente divulgada pelas agências de notícias. Pouco mais de uma hora depois, a Secretaria do Tesouro chamou a imprensa — o que jamais tinha feito, depois da visita de um ministro brasileiro — para mostrar a resposta: a idéia da securitização não dava nem para a saída (*non-starter*) de uma negociação.)

A aplicação do Plano Brady ao México deveria ter funcionado como um aviso ao futuro governo brasileiro: mais, os bancos credores não cediam. O governo Collor imaginou que 30 milhões de votos davam força ao devedor, ou que os credores se sensibilizariam com a idéia de que era preciso apoiar uma jovem democracia. E acabou com um alívio da dívida — em torno de 30% — muito parecido com o do México.

Como me disse um alto funcionário de um organismo financeiro internacional, o Plano Brady nada mais é do que uma forma elegante de mostrar que os bancos foram obrigados a pagar um preço — a desvalorização do papel da dívida — pelos péssimos empréstimos que concederam à América Latina. "O mercado secundário da dívida mostrou o tamanho da besteira dos bancos" — ele disse.

Há uma outra leitura: o Plano Brady é uma forma de os Estados Unidos expiarem os pecados de Paul Volcker. "O Brasil sempre disse," lembra Delfim Netto, "nas negociações de 83, que 30% da dívida do setor privado eram um estoque produzido por uma elevação inusitada das taxas de juros [feita por Volcker, na presidência do Banco Central americano]. E que tínhamos direito a uma compensação. O que os devedores deveriam ter feito era não servir os 30%. Depois, eles vinham com um Plano Brady qualquer e estava tudo acertado", conclui Delfim.

O fim da crise da dívida coincidiu com o colapso do comunismo. O Brasil e os devedores começaram, no início dos anos 80, contratando uma forma de pagar a dívida e acabaram, no início dos anos 90, tendo que escolher entre uma sociedade aberta e uma sociedade fechada. E, imaginando que tratavam de questões esotéricas, como *stand-by facilities*, muitos devedores não se deram conta de que estavam, na verdade, tendo que adotar políticas que o mais distraído frequentador de um congresso da UNE saberia reconhecer. O FMI não era mais o guardião dos bancos. O que estava em jogo era muito maior do que os bancos. O FMI passou a fazer a catequese do capitalismo, agora que o capitalismo tinha vencido a batalha de morte

contra o comunismo. Se George Bush jamais conseguiu definir a "nova ordem mundial" nascida da Guerra do Golfo, o FMI, a cinco quartos da Casa Branca, em Washington, sabia direitinho o que ela significava. "Poucas pessoas se deram conta de que o que estava em jogo era o tipo de sistema político e econômico", me disse Michel Camdessus, no dia em que assinou o acordo com o Brasil. "A melhor maneira de não cair na armadilha da dívida", diz Camdessus, "é ter uma economia aberta."

Só que há economias abertas e economias semi-abertas. E quem ganhou a guerra contra o comunismo não foram as economias abertas — a Inglaterra e os Estados Unidos —, mas as semi-abertas — a Alemanha e o Japão. O economista do MIT Lester Thurow, autor de *Head to head — The coming economic battle among Japan, Europe and America* (William Murrow and Company, Inc, Nova York, 1992) distingue o "capitalismo individualista" dos ingleses e americanos, do "capitalismo comunitário", dos alemães e japoneses. Uns gostam do empreendedor audacioso; do ganhador de Prêmio Nobel; das grandes diferenças salariais; do "é fácil demitir e é fácil trocar de emprego"; da responsabilidade pessoal; da maximização dos lucros; e dos *take-overs* hostis — o herói deles é o Cavaleiro Solitário. Os alemães e japoneses cultivam princípios comunitários: os conglomerados e as câmaras setoriais; a responsabilidade coletiva; o trabalho em equipe; a fidelidade ao emprego; a estratégia empresarial de longo prazo; e políticas industriais dirigidas ao crescimento econômico, formuladas pelo governo. Os americanos acham que o "consumidor sempre tem razão". Para o alemão e o japonês, quem tem razão é o produtor.

E o que é muito importante. Os americanos e ingleses acreditam em comércio livre (ou pelo menos praticam um comércio mais livre que os outros). Os alemães e japoneses acreditam num comércio exterior administrado. É bom não esquecer, como lembra Sachs, que "uma economia voltada para a competição externa não é o mesmo que uma política de mercado livre". Que o digam os que tentam entrar no mercado alemão, japonês ou nos mercados dos Tigres Asiáticos.

Por fim, ainda na distinção de Thurow, para ingleses e americanos da linhagem de Margareth Thatcher, o Estado é um estorvo. Quanto menor, melhor. Para europeus e japoneses, o Estado é um agente de bem-estar social, um formulador de estratégias econômicas — e um investidor. Como lembra Thurow: "Na economia que cresceu mais rápido na Europa nos anos 80, a da Espanha, firmas estatais produziram pelo menos metade do PIB".

É evidente que ninguém de bom senso sacaria Thurow do coldre para defender a estatização que os militares — e os militares na reserva — deixaram de herança para a Nova República. Ou aceitar a proteção tarifária que protegia os industriais brasileiros. Nenhum mercado capitalista das proporções do Brasil jamais foi entregue a um sistema em que havia tão pouca competição. A sugestão é andar devagar com o andor. Se a idéia é comprar a mercadoria que está na prateleira do Primeiro Mundo, é preferível comprar a etiqueta da moda. O México parece não ter outro destino. O Chile

subiu o Pacífico de vez, e trocou de hemisfério. Como não conseguiu incorporar-se ao Império Britânico, agora, com Carlos Menem, a Argentina está fazendo um esforço descomunal para ser uma Nova Zelândia dos Estados Unidos. Mesmo assim, a Argentina e o Brasil ainda têm tempo de "não perder o bonde da História": ao subir o Atlântico, recomenda-se entrar à direita — e não à esquerda.

Em resumo, constata-se que

o problema [brasileiro] com a dívida externa reflete o estado desastroso da macroeconomia doméstica e o desejo de não pagar a dívida. A capacidade objetiva de pagar a dívida está menos em questão do que o desejo do governo de perpetuar o erro político e econômico de seguir a estratégia de empurrar com a barriga.

Isso foi escrito, em 89, por Eliana Cardoso e Rudiger Dornbush (*The International debt crisis in historical perspective, Brazilian debt crises: past and present*, The MIT Press). Foi ou não foi isso o que aconteceu em boa parte dessa "Década Perdida"? Mas, da leitura de Cardoso e Dornbusch também se extrai a sensação de que ao longo dos 130 anos em que provocou lágrimas e ranger de dentes na banca internacional, o Brasil sempre viveu endividado, sempre quebrou, costuma fazer bons acordos de renegociação de dívida, jamais cumpre tudo o que promete — e os bancos sempre voltam a emprestar ao Brasil. Como é provável que nos próximos trinta anos o Brasil se veja envolvido em uma outra crise financeira internacional, não custa nada olhar para trás, com a sabedoria do beque central da segunda-feira de manhã. E um dos pontos comuns a todas as crises — e nesta última, mais do que nunca — é a fragilidade brasileira diante dos fortes. Como o desfecho costuma ser uma capitulação resignada, todo o esforço anterior — eficiente ou inepto, apropriado ou extravagante, não importa — tudo parece ter sido, apenas, inútil.



A certa altura, eu tive que participar, na UNESCO, em Paris, de uma sessão para projetar o "copião" dos documentários que fariam parte da "Agenda para o Ano 2000". Era uma platéia de diretores e produtores de documentários e burocratas da ONU. Tentei explicar o título em português: "Manda quem pode, obedece quem tem juízo". É uma expressão popular, provavelmente cunhada na escravidão e que, para mim, tem um significado especial. Foi no governo de Ernesto Geisel, que precedeu Alberto Fujimori na prática de fechar instituições democráticas como forma de preservá-las. Na noite de 1º de abril de 1977, quando Geisel anunciou, em rede nacional

de televisão, o recesso do Congresso para que o Executivo pudesse aperfeiçoar o Judiciário, eu estava numa redação de jornal, no Rio, esperando a conclusão do pronunciamento, para trabalhar no fechamento da edição. Quando acabou, fez-se um silêncio de pânico — e resignação. Cada um foi para o seu canto e, do fundo da sala, o único comentário de um *copy-desk*, a meia voz, para não parecer irreverência: "Manda quem pode, obedece quem tem juízo". Em Paris, ninguém achou a menor graça.

Palavras-chave:

Dívida externa; países devedores; Brasil; negociações; política econômica; década perdida.

Keywords:

External debt; debtor countries; Brazil; negotiation; economic policy, lost decade.

Paulo Henrique Amorim é correspondente da Rede Globo de Televisão em Nova York.

Novos Estudos

CEBRAP

Nº 33, julho 1992

pp.157-170
