

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A POLITICA ECONÔMICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA: A
CRISE DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA NO FINAL DO SÉCULO XX.**

DELICIO MACHADO DE LIMA

NITERÓI

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A POLITICA ECONÔMICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA: A CRISE DA
DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA NO FINAL DO SÉCULO XX.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Antonieta P. Leopoldi

DELICIO MACHADO DE LIMA

NITERÓI

2008

**A POLITICA ECONÔMICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA: A CRISE DA
DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA NO FINAL DO SÉCULO XX.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Maria Antonieta P. Leopoldi – Orientadora – UFF

Professor Doutor Thomas Heye – UFF

Professor Doutor Fabiano Santos – IUPERJ

Professor Doutor Eduardo Rodrigues Gomes – UFF (Suplente)

Professor Doutor Charles Pessanha – UFRJ (Suplente)

RESUMO

O objetivo desta dissertação é estudar a interseção existente entre a política econômica externa brasileira e a política doméstica e seus efeitos internos. Isto é feito por intermédio do estudo da crise da dívida externa, um episódio diferenciado na história recente do Brasil por seus aspectos políticos, econômicos e simbólicos. O foco é sobre a política econômica externa brasileira entre 1982 e 1994, período que caracteriza a crise.

Durante a crise, os acordos com o FMI em torno da dívida externa foram percebidos na agenda política doméstica como recessivos e prejudiciais à economia brasileira. Em conseqüência, ocorreu uma intensa politização da dívida externa e os interesses do Executivo e do Congresso Nacional divergiram nesta questão.

A teoria do jogo dos dois níveis de Robert Putnam, utilizada nesta dissertação, permitiu avaliar o grau de influência de cada um desses atores políticos nas negociações durante a crise da dívida externa. O Executivo aparece insulado em suas decisões e o Congresso Nacional reagia às políticas de gestão da dívida. A análise dos objetivos e estratégias contrastantes dos negociadores brasileiros e dos representantes dos credores internacionais, periodizada pelos governos da época, serve de base para mostrar as dificuldades nas negociações e as divergências no período inicial de tentativas de entendimento entre as duas partes. Estuda-se também as circunstâncias supervenientes, que permitiriam a credores e devedores chegarem ao acordo definitivo, mais de uma década após o início das negociações.

Na conclusão, é mostrado que o insulamento burocrático do Executivo não foi absoluto e que ele mostrou-se adequado para a solução da crise da dívida no final do século passado. Mas, nos dias correntes, em um contexto de plenitude democrática, esse procedimento não encontraria mais legitimidade.

Palavras-chave: Crise da dívida externa brasileira. Política econômica externa. Politização de tema internacional. Política doméstica. Negociação internacional.

ABSTRACT

This study aims at verifying the influence of foreign economic policy into the domestic policy arena. Due to the vast scope of such proposition, we chose to study one particular dimension of this question in closer detail. A case study of the Brazil's foreign debt crisis, from 1982 to 1994 is used with this purpose. The foreign debt, at that time, was an important matter due to its association with the country's economic growth.

The agreements with the international banks and the IMF, during the crisis, were criticized by the Brazilian society and seen as prejudicial to the national economy because its painful side effects as recession and unemployment. So, this subject was politized and the Executive and the National Congress diverged about it.

The two levels game theory of Robert Putnam, used in this study, helped to evaluate the influence of each actor concerning the debt crisis management. The comparison of strategies employed by both sides has shown the difficulties and the moments of agreement at negotiations table.

The conclusion of this study is that the preponderance of the Executive in this question was useful and appropriated for the circumstances. But, nowadays, in a democratic context, the bureaucratic insulation has no more legitimacy.

Key words: Brazilian foreign debt crisis. Foreign economic policy. Domestic policies. Politization of foreign subjects. International negotiations.

AGRADECIMENTOS

A experiência de dois anos de vida acadêmica que me oferecida pela Universidade Federal Fluminense não poderia ter sido melhor. Por isto, muitos são os meus agradecimentos.

A Deus, por me permitir celebrar a vida e despertar a cada manhã acreditando que, com sua ajuda, conseguirei concluir as tarefas que ele tem reservadas para mim.

À Professora Doutora Maria Antonieta Leopoldi, minha orientadora, pela paciência, generosidade e atenção na elaboração desta dissertação e, ainda, pela amizade e confiança depositada em mim e no meu trabalho.

Aos Professores Doutores Carlos Eduardo Martins (UNESA), Thomas Heye (UFF), Fabiano Santos (IUPERJ), Eduardo Rodrigues Gomes(UFF) e Charles Pessanha (UFRJ), integrantes da banca examinadora desta dissertação, pelas críticas e sugestões, que foram aproveitadas para a elaboração da versão final do trabalho.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, pelas excelentes aulas, orientações, conselhos, amizade e exemplos pessoais demonstrados. A todos eles, a minha sincera homenagem.

Aos meus colegas de mestrado, pelo excelente relacionamento e troca de experiências nesses dois anos de intensa vida acadêmica.

À secretária do PPGCP, Graça Reis, pela ajuda sempre gentil, oportuna e eficiente nas questões administrativas.

À minha família, meu porto seguro, para aonde retorno e me fortaleço a cada jornada. Sem ela, este trabalho não teria sido possível.

À minha mulher Sylvia e aos meus filhos Mariana e Delcio
Filho, pelo constante apoio e incentivo.

Lista de Quadros	iii
Lista de Gráficos	iv
Lista de Anexos	v

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PARTE 1 – A POLÍTICA DOMÉSTICA EM FACE ÀS QUESTÕES INTERNACIONAIS	6
CAPÍTULO 1 – A RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA	7
1.1. Fundamentação teórica	7
1.2. O modelo de Robert Putnam	10
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA: A INTERAÇÃO EXECUTIVO- LEGISLATIVO.	15
2.1 - Os principais atores da política externa brasileira	15
2.1.1 - O Poder Executivo	16
2.1.2 - O Congresso Nacional	21
2.2 - O Congresso Nacional e a política externa	26
2.3 - As relações entre o Executivo e o Legislativo no encaminhamento das questões internacionais	29
PARTE 2 – A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL NOS ANOS 80 E 90	33
CAPÍTULO 3 – A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA	34
3.1 - Antecedentes da dívida externa	34
3.2 - Trajetória da dívida externa brasileira.....	38
3.3 - A administração da dívida externa no contexto internacional: um jogo em dois níveis	44
3.3.1 - O cenário internacional	44
3.3.2 - O cenário doméstico	48
CAPÍTULO 4 - A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA BRASILEIRA (1982-1994)	55
4.1 - A política econômica externa brasileira durante a crise da dívida	57

4.2 – A negociação da dívida externa brasileira e o modelo do jogo em dois níveis...	60
4.3 – A mesa de negociação da dívida externa brasileira	61
4.4 –Estratégias de negociação envolvendo a dívida externa	64
CAPÍTULO 5 - A NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA NO PERÍODO 1982-1989	66
5.1 - O governo João Figueiredo (1979-1984)	66
5.1.1 - O contexto da negociação	66
5.1.2 – O processo de negociação da dívida	74
5.2 – O governo José Sarney	80
5.2.1 - O contexto da negociação	80
5.2.2 - O processo de negociação da dívida	91
CAPÍTULO 6 – A NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA NO PERÍODO 1989-1994	97
6.1 – O governo Fernando Collor	97
6.1.1 - O contexto da negociação	97
6.1.2 - O processo de negociação da dívida	99
6.2 – O governo Itamar Franco	104
6.2.1 - O contexto da negociação	104
6.2.2 - O processo de negociação da dívida	105
CONCLUSÃO	108
Anexos	114
Fontes e Referências Bibliográficas	121

Lista de Quadros

Quadro 1.1 - Negociação Da Dívida Externa (1982-1994)	14
Quadro 2.1 - Tramitação de tratados. Câmara dos Deputados (1985-2001)	25
Quadro 2.2 - Tramitação de tratados. Senado Federal (1985-2001)	25
Quadro 2.3 – Temas de Política Externa – Câmara dos Deputados	27
Quadro 2.4 – Temas de Política Externa – Senado Federal	28
Quadro 3.1 - Transferência de recursos reais ao exterior 1983-1987	49
Quadro 4.1 - Objetivos e Estratégias na Renegociação - Negociadores Brasileiros..	64
Quadro 4.2 - Objetivos e Estratégias de Renegociação - Negociadores Estrangeiros.	65
Quadro 5.1 – A Renegociação no Governo Figueiredo (1979-1984)	76
Quadro 5.2 - A Renegociação no Governo Sarney (1985-1989)	92
Quadro 6.1 - A Renegociação no Governo Collor (1990-1992)	100
Quadro 6.2 - A Renegociação no Governo Itamar Franco (1979-1984)	106

Lista de Gráficos

Gráfico 3.1 - Dívida Externa Brasileira (1968-1994)	39
Gráfico 3.2 - Transferência de recursos para o Exterior (1979-1989)	42
Gráfico 3.3 - Taxa Real de Variação do PIB Total e Per Capita	52

Lista de Anexos

A - Saldo da balança comercial brasileira (FOB) (1980-1996)	114
B - Inflação brasileira – IPCA – (1980-1996)	115
C - Dívida externa brasileira (1956-2004)	116
D - Produto interno bruto (PIB) – variação anual real	117
E - Taxa de juros: LIBOR e US\$ - média	118
F - Conta capital e financeira líquida	119
G - Reservas internacionais do Brasil.....	120

INTRODUÇÃO

“Num mundo crescentemente globalizado, em que as fronteiras se abrem, onde a separação entre o que é interno e o que é externo se torna cada vez mais tênue e no qual se assiste à formação de grandes blocos econômicos regionais, as decisões de política externa passam a ter efeitos imediatos, e muitas vezes vitais, sobre as questões internas como o nível de emprego e a própria organização e o planejamento econômico do país. É natural, portanto, que o Congresso venha a interferir e questionar as iniciativas de política externa do Executivo, o que longe de constituir uma intromissão, representa um instrumento válido e salutar de controle.”

Senador José Sarney (PMDB-AM). Relatório dos trabalhos e atividades da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado. Brasília: Senado Federal, 2000.

A partir do fim do governo autoritário, em 1985, o grande interesse político da sociedade brasileira tem sido a consolidação e o aprimoramento da democracia. Desta maneira, ela busca acompanhar como se dá o processo de tomada de decisão que envolve a formulação das políticas públicas. Compreender a agenda política nacional¹ e o papel de seus principais atores, torna-se importante para os brasileiros, na medida em que a informação pode melhorar a sua capacidade de demonstrar diretamente, ou através de representação política, a sua posição sobre temas que afetam a vida da nação e, ainda, influenciar o processo decisório.

Neste contexto, os temas da política externa, em especial aqueles relativos à economia mundial, têm sido uma preocupação constante de vários setores da sociedade, que sofrem os efeitos da internalização das normas internacionais presentes nos acordos firmados pelo Brasil.

O interesse em conhecer a interação entre as questões internacionais e a política doméstica tem aumentado nos últimos tempos, quando um novo cenário internacional surge marcado pela globalização e pelo contexto pós-Guerra Fria. Por outro lado o cenário democrático latino-americano recente vem mostrando a crescente interpenetração entre os âmbitos doméstico e internacional.

Maria Regina Soares de Lima (2000:296) descreve essa nova situação internacional como aquela em que a política externa de um país encontra-se intimamente relacionada com a sua estrutura doméstica e com a política interna, *“sendo resultado de forças múltiplas e do conflito entre os diversos atores que a constroem”*. Ademais, a autora diz que a política externa e a internalização das normas internacionais são temas ligados diretamente à questão da soberania

¹ A agenda política brasileira resulta dos interesses e da atuação de um conjunto de atores no cenário político nacional, influenciando a formulação e implementação das políticas públicas. Os atores institucionais encarregados da agenda pública são o Executivo, o Legislativo, os partidos políticos, grupos de interesse, mídia, associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, instituições religiosas, ONGs, meio acadêmico, etc. .

e às aspirações da sociedade nacional por uma vida melhor, razão pela qual cresce, em todos os países, a importância dessas políticas e a responsabilidade de quem as formula.

No caso do Brasil, a revisão da literatura mostra que existe uma assimetria em favor do Poder Executivo no controle do processo decisório da política externa. Seria esta uma situação satisfatória para a sociedade?

A resposta a esta pergunta nos leva diretamente ao nosso objetivo: **a interseção existente entre a política externa e a agenda política doméstica no Brasil e seus efeitos internos**. A resposta tem como requisitos prévios o conhecimento do que está em jogo nessa relação, as peculiaridades de seus atores, o papel desempenhado por eles e, principalmente, como eles se relacionam e se controlam. Esses aspectos desenham um cenário político complexo, porque está relacionado a um processo de formulação de políticas públicas que abrange os princípios fundamentais do Estado, as relações temporais Estado-sociedade, as características da representação política e o insulamento regulatório, normalmente encontrado na burocracia nacional, entre outros aspectos.

Diante da amplitude temática que envolve tal proposição, optou-se por abordá-la em maior profundidade numa dimensão pontual. Um dos temas mais sensíveis da relação entre a política econômica externa e a sociedade brasileira no final do século XX – a dívida externa brasileira – foi escolhido como estudo de caso da dissertação. O período da análise vai de 1982 até 1994, por representar a fase crítica da crise da dívida externa brasileira.

O objetivo específico deste trabalho é desvendar o processo decisório adotado no Brasil para a formulação da política econômica externa e avaliar a maneira como a crise da dívida externa influenciou e sofreu a influência do cenário político doméstico no período considerado.

A crise da dívida externa foi um evento diferenciado na história recente do Brasil por seus aspectos políticos, econômicos e simbólicos. Por isto, esse episódio pode ser estudado visando à compreensão das linhas gerais de como ocorreu a interseção entre a política econômica externa e a política doméstica naquele momento e as suas conseqüências para alguns segmentos da sociedade brasileira.

O corte analítico adotado no estudo de caso é cronológico e cobre os eventos políticos e econômicos, ocorridos em cada governo do período 1982-1994, bem como as tendências da economia internacional. São mostradas as mudanças de orientação na política econômica brasileira, que vão do nacional-desenvolvimentismo ao neoliberalismo, com as políticas de abertura comercial e de privatização de empresas estatais, acompanhando as transformações ocorridas no cenário econômico internacional.

A nossa proposta parte do princípio que a política doméstica é levada em conta na formulação da política econômica externa e que a agenda política brasileira, essencial nesta relação, é condicionada por atores que representam segmentos da sociedade. Desta maneira, será enfocada neste trabalho a atuação das instituições envolvidas diretamente nas decisões ligadas à política econômica externa: o Poder Executivo – mais especificamente a Presidência, o

Ministério da Fazenda, o Banco Central e o Itamaraty – e o Congresso Nacional que detém, como premissa, a representação política de todos os setores da sociedade.

O presente estudo está dividido em duas partes. Na primeira, composta pelos capítulos 1 e 2, buscou-se construir a fundamentação teórica do trabalho e identificar os fatores condicionantes que regem a atuação do Poder Executivo e do Congresso Nacional na questão da dívida externa.

Assim, no capítulo 1, é feito um estudo teórico sobre o padrão de articulação da política externa *strictu sensu* e a política nacional. Nele são descritos os fundamentos do modelo teórico de Robert Putnam (1993), que serve como instrumental de análise deste trabalho.

No capítulo 2, são mostradas as atribuições formais do Executivo e do Legislativo na formulação da política externa e as relações que se estabelecem entre os dois poderes com relação à essa política. O forte protagonismo do Executivo na formulação da política econômica fica evidente, mas trazemos evidências de como o Congresso também participa da política da dívida externa.

Na segunda parte da dissertação analisamos a política econômica externa no final do século XX. A nossa pretensão é mostrar que a interseção entre a política econômica externa e a política doméstica, leva em conta os custos para a sociedade advindos dos acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro. Entendemos que a questão da dívida externa não pode ser tratada de forma estrita, baseando-se somente nos seus números. Assim, neste capítulo 3 são mostradas as razões que estimularam o crescimento do endividamento externo brasileiro, as mudanças no cenário internacional que deram origem à crise, seus principais atores e os impactos na sociedade brasileira no período em foco. O endividamento é visto na seqüência histórica, desde a contratação dos empréstimos nos anos 70, passando pela sua utilização e administração.

No capítulo 3, a dívida externa brasileira é analisada no período entre 1982 e 1994, o que equivale dizer, da crise do México até a renegociação definitiva da dívida brasileira, que marcou o fim da crise para o Brasil. Para isto foi adotada uma perspectiva histórica do processo de endividamento do Brasil e de suas conseqüências. Definidos os conceitos básicos que envolvem a questão em foco, foi possível analisar a renegociação da dívida nos capítulos 4, 5 e 6. A análise foi periodizada pelos quatro governos brasileiros do período considerado, levando em conta a mudança do regime político em 1984-85.

Toda negociação internacional é feita buscando objetivos e, para isto, são traçadas estratégias específicas. Os países geralmente estabelecem as suas estratégias de negociação tendo em conta condicionantes externos – estratégia de outros países, regras do sistema internacional – mas também, e de maneira decisiva, os condicionantes domésticos. Uma situação teorizada por Robert Putnam, que afirma que as negociações internacionais têm sempre duas dimensões: a doméstica e a externa. Essa constatação levou Robert Putnam a descrevê-las com um modelo de jogo em dois níveis. (PUTNAM, 1993:436).

No capítulo 4, é mostrado o contexto da renegociação da dívida externa, a partir do modelo de jogo em dois níveis de Putnam. Tal perspectiva permite a visão das estratégias e da atuação dos principais atores envolvidos – representantes do lado brasileiro e dos credores externos – nas mesas de negociação doméstica e internacional.

No conjunto, as estratégias de negociação, empregadas nos quatro períodos presidenciais entre 1982 e 1994, são identificadas e analisadas paralelamente à análise de como a comunidade financeira internacional – bancos credores, Clube de Paris, FMI e Banco Mundial – se articulou para enfrentar as duras negociações da dívida externa brasileira. A partir da análise das estratégias de ambos os negociadores, é possível identificar os objetivos desejados por cada um deles.

No capítulo 5, é analisada a renegociação da dívida externa nos governos Figueiredo e Sarney. A análise se desenvolve tendo como referencial analítico a política do nacional-desenvolvimentismo, que prevalecia no Brasil desde o governo Vargas e que vai até o fim do governo Sarney. Externamente, prevalecia a visão ortodoxa liberal da economia internacional.

A análise do período seguinte, dos governos Collor e Itamar, feita no capítulo 6, leva em conta a reorientação neoliberal, o novo paradigma vindo do mundo anglo-saxão, introduzida gradualmente na economia brasileira naquele momento. O início do governo Collor, de resto, marcou o fim da era do predomínio da política fiscal sobre a política monetária, quando a busca da estabilização da moeda passou a prevalecer sobre o desenvolvimento econômico do país.

Para contextualizar a discussão sobre a articulação entre a política econômica externa e a política doméstica durante a crise da dívida, procurou-se mostrar as características básicas dessas políticas que se desenvolveram em um período de grandes transformações. No plano doméstico, ocorria a transição do regime militar para a democracia. Externamente, o sistema financeiro internacional se ajustava para enfrentar o risco de uma crise financeira internacional de grandes proporções, provocada pelas dívidas externas dos países em desenvolvimento.

A análise dos objetivos e estratégias contrastantes dos negociadores brasileiros e dos internacionais serve de base para mostrar as dificuldades nas negociações e as divergências no período inicial de tentativas de entendimento entre as duas partes. Estuda-se também as circunstâncias supervenientes, que permitiriam a credores e devedores chegarem ao acordo definitivo, mais de uma década após o início das negociações.

No cenário político doméstico, a comparação entre os objetivos do Executivo e do Congresso Nacional, na questão da dívida externa, mostra os momentos de divergência e convergência entre os poderes, no encaminhamento das negociações e acordos. A existência de uma articulação no nível doméstico, entre Congresso e Executivo seria, segundo Putnam, uma etapa essencial para a ratificação dos acordos feitos no nível internacional. Este trabalho testa a tese de Putnam no contexto autoritário do governo Figueiredo, quando o grau de insulamento do Executivo é grande em todas as questões da área econômica e o Congresso ainda que funcionando, é um poder subordinado. A questão do insulamento decisório do Executivo é

debatida ao longo de todo o trabalho, e avaliada no contexto autoritário e também no democrático.

Procuramos verificar a hipótese corrente na literatura sobre a dívida externa, de que o Congresso ficou à margem das negociações e acordos em torno da dívida externa em todo o período (1982-1994). A nosso ver, a tese do insulamento decisório do Executivo nesta questão deve ser questionada, e buscamos evidências para esta perspectiva, central neste trabalho, analisando como o Congresso brasileiro, especialmente o Senado, reagiu a cada passo das negociações, seja sob a ditadura ou sob a nova república democrática.

Na elaboração desta dissertação foram utilizadas diversas fontes: relatórios do FMI, relatório do Banco Central (Ceres Cerqueira), depoimentos e análises de atores políticos importantes (Fernando Henrique Cardoso, Sebastião Nery, Luiz Alfredo Salomão, Marcílio Marques Moreira, Maílson da Nóbrega, Paulo Nogueira Jr., Delfim Netto, Pedro Malan, Emílio Garofalo), análises de acadêmicos desenvolvimentistas e monetaristas e documentação do Congresso Nacional (Relatórios de CPI, Resoluções do Senado, leis e projetos de lei). O levantamento de dados sobre a macroeconomia brasileira no período da crise e negociação da dívida externa foi importante para ilustrar os momentos de grande dificuldade e de superação.

PARTE 1

A POLÍTICA DOMÉSTICA EM FACE ÀS QUESTÕES INTERNACIONAIS

CAPÍTULO 1

A RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DOMÉSTICA

1- Fundamentação teórica.

É grande a literatura que trata das relações entre a política externa e a política doméstica. Isto porque, em um cenário de globalização, as estratégias de negociação política e econômica dos países são estabelecidas tendo em conta condicionantes externos – estratégia de outros países, regras do sistema internacional – e também os condicionantes domésticos.

Desta maneira, o estudo sobre o processo de articulação entre a política externa e a política doméstica vem se tornando cada vez mais importante para a compreensão e a formulação das políticas públicas de um país num mundo globalizado.

O fim da Guerra Fria, o processo de globalização, a evolução da tecnologia da informação e dos meios de transporte, o intenso fluxo de capitais internacionais, a criação dos blocos regionais evidenciam a crescente interpenetração entre os âmbitos doméstico e internacional. Isto foi ainda mais verdadeiro em países como o Brasil dos anos oitenta, que tinha uma economia com limitada exposição ao comércio mundial e com forte tradição protecionista arraigada entre os *policy-makers* e as elites empresariais e sindicais. (ALMEIDA, 2002:127).

Dentre os autores que se dedicaram ao estudo da relação entre a política internacional e a política doméstica, pode-se destacar, inicialmente, Robert Keohane e Joseph Nye (2001), que trabalham com a nova realidade do sistema internacional que está, na visão desses autores, inserida em um cenário de interdependência complexa e caracterizado pela dependência mútua. Essa situação torna os países mais vulneráveis aos eventos externos, políticos ou econômicos. O significado da vulnerabilidade nesse caso é que nas negociações internacionais existem custos a serem assumidos pelos países dos negociadores. Esses custos podem ser benéficos e simétricos ou não, uma vez que cada negociador quer maximizar o seu ganho relativo. (KEOHANE e NYE, 2001: 11).

Esses autores sustentam que as relações de poder no cenário internacional contemporâneo se dão cada vez mais no campo econômico, uma vez que o poder militar não é mais capaz de definir sozinho o quadro político internacional (Nye e Keohane, 2001:23). Como alternativa, os recursos de poder econômico são os mais eficazes. Mas, essa nova realidade não muda a possibilidade de haver assimetrias nas relações internacionais, pois os atores menos vulneráveis são capazes de repassar os custos da negociação para os outros negociadores. Em outras palavras, mesmo nessa nova modalidade do jogo internacional, de dependência mútua, os governos dos países mais fracos permanecem suscetíveis a pressões externas e internas como antes. As pressões externas vêm dos países mais fortes e internamente eles sofrem pressões da sua coalizão de apoio.

Atualmente, vários atores da agenda política doméstica são capazes de articular pressões para influenciar o processo de tomada de decisão e garantir a obtenção de seus interesses. Em consequência, a capacidade do governo de decidir insuladamente poderá ficar reduzida. No entanto, o Estado-Nação não perdeu sua posição de ator central nas negociações internacionais, porque ele controla os recursos materiais e regula a vida da sociedade de cada país. Neste contexto dominado pela interdependência, torna-se importante verificar quando e onde a política externa e a política doméstica se influenciam mutuamente.

Helen Milner e Robert Keohane (1996:243) dizem que não é possível compreender a política doméstica de um país sem conhecer o seu relacionamento com a economia mundial. Para os autores, existem três caminhos através dos quais as mudanças na economia mundial podem influenciar as economias domésticas:

- a) criando novas preferências políticas e coalizões;
- b) provocando crises políticas e econômicas domésticas; e
- c) reduzindo o controle dos governos sobre as suas economias nacionais.

Assim, nesse mundo globalizado, não haveria mais barreiras nacionais aos fluxos internacionais econômicos e culturais e, como corolário, os Estados não seriam mais completamente autônomos. Essa nova ordem internacional seria interligada por decisões de organismos internacionais, que atuam em instâncias diversas das dos Estados nacionais, que cada vez mais têm que se articular com eles. Nessa situação, existe uma clara interação entre as políticas externa e doméstica e, em consequência, uma grande aproximação entre essas duas políticas.

As instituições nacionais, contudo, não podem ser regidas somente pela eficiência econômica inspirada pela economia internacional, uma vez que elas precisam refletir também os valores sociais e preferências dos atores principais da sociedade. Elas têm poder devido à sua capacidade de organizar os interesses socioeconômicos e, desta maneira, podem oferecer resistência e não aceitar passivamente a internalização das normas da economia mundial. A conclusão dos autores (1996:246) é que as instituições nacionais não podem ser ignoradas nas negociações externas de um país.

No entanto nem sempre o cenário internacional foi visto assim. Por muito tempo, as relações internacionais foram dominadas pelo paradigma realista, no qual os Estados, como atores unitários, estavam engajados numa luta pelo poder em um cenário internacional anárquico. Nessa visão, a tradição realista considera que a política externa e a política doméstica são duas políticas desconectadas. Dizem, ademais, que, no cenário internacional, o Estado deve levar em conta tão somente os interesses nacionais, geralmente definidos por ele mesmo, desprezando-se as pressões políticas internas. Para os realistas, existem diferenças entre a política interna e a internacional que são decorrentes da capacidade de o Estado conseguir impor a lei dentro do seu território, enquanto no cenário internacional não há uma ordem mundial, apenas um conjunto de Estados soberanos em permanente luta pelo poder. Fica evidente aí a essência do realismo

político: analisar a realidade internacional como ela é e não como deveria ser. (MORGENTHAU, 2003)

Para Maria Regina Soares de Lima (2000:270) é essa visão unitária e homogênea do Estado que fez surgir o caráter autônomo da política externa em relação à agenda política interna. Nessa concepção, a política internacional está acima da política doméstica porque é voltada para a defesa dos interesses nacionais² e por tratar de questões afetas à segurança do Estado. Isto, em um contexto onde a sobrevivência de cada Estado só depende do poder de cada um deles.

Em oposição ao modelo idealizado de Estado do pensamento realista, estão os defensores dos fundamentos idealistas, que remontam à tradição liberal de Immanuel Kant, John Stuart Mill e Woodrow Wilson. Eles levantam a possibilidade da atuação no cenário internacional de outros atores, além do Estado. Principalmente, trazem a idéia de que é possível evitar as guerras e implementar a cooperação internacional. Adicionalmente, pensadores como Norman Angell, Joseph Nye e Robert Keohane afirmaram que a interdependência política entre os Estados torna as guerras inúteis, porque todos perdem. Todos esses pensadores imaginavam que as políticas públicas, tanto externas quanto as domésticas deveriam ser objeto de debate democrático ao invés de ficarem concentradas no unitarismo do Estado.

Amado Luiz Cervo (2001:182) resume o debate entre os realistas e os seus opositores afirmando que ao final dos anos oitenta do século passado, as correntes teóricas das relações internacionais se dividiam em três direções: o realismo, prevalecente nos EUA, o pluralismo, dominante na Europa e o globalismo, característico das interpretações de esquerda. Segundo Cervo, com a queda do Muro de Berlim, em 1989, o realismo passou a ser criticado, por não ser capaz de explicar a atuação das forças transnacionais; o globalismo enfraqueceu a sua lógica com a crise do socialismo real e o pluralismo revelou-se inadequado, uma vez que as preocupações em priorizar as questões sociais perderam a sua força no mundo globalizado.

A partir daí, no cenário internacional onde ainda prevalecia o realismo, ocorreram mudanças para um novo contexto de tensões e contradições, que geraram debates e controvérsias envolvendo os princípios do territorialismo e da soberania. Foi um período de instabilidade no sistema internacional. Um novo papel para o Estado resulta desta situação indefinida. Ele, agora, deve levar em conta as questões domésticas na formulação da política externa, uma vez que a interdependência e os problemas globais são da responsabilidade de todos.

Segundo Cervo (2001:184) a globalização é um fenômeno complexo, que envolve uma dimensão institucional que impõe, a partir do exterior, procedimentos comuns aos sistemas

² Entre os vários conceitos de interesse nacional, disponíveis na literatura, este trabalho adota aquele definido por José Honório Rodrigues: "Interesse nacional é aquele que defende as aspirações permanentes e atuais da nação. Ele visa essencialmente a garantir dois objetivos: o bem estar do povo, seus direitos e garantias, e a unidade política e integridade do Território Nacional. O Poder Executivo e o Poder Legislativo, ambos exercidos por mandatários escolhidos pelo povo, interpretam validamente em seu nome o interesse nacional." (RODRIGUES, 1966:79).

jurídicos nacionais e uma dimensão econômica, caracterizada pela desregulamentação das economias nacionais. Ela traz uma flexibilização no conceito de soberania de um país, diante dos constrangimentos externos. Mas para esse autor, nessa nova ordem global o Estado nacional permanece forte e tem o papel de garantir o funcionamento das instituições nacionais.

As ações diplomáticas no cenário internacional são delimitadas por aquilo que os outros Estados concordam e pelo que as instituições domésticas sancionam. Assim, existe uma sólida relação entre a política externa de um país e os interesses domésticos que ela representa, o que equivale dizer que as negociações internacionais podem avançar ou serem limitadas, dependendo do poder de veto ou do apoio dos atores domésticos identificados com a questão.

O negociador internacional está exposto à pressão de grupos de interesse domésticos, que têm preferências diferenciadas. Em decorrência, o interesse nacional não é mais definido pelo Estado unitário e sim através do debate interno de diversos atores: Legislativo, grupos de interesse e a opinião pública.

Em consonância com o que foi dito acima por Milner e Keohane (1996), pode-se verificar que o paradigma realista não mais prevalece nas relações internacionais, nos dias correntes. Isto equivale a dizer que o Estado não é mais unitário e que se torna importante avaliar a articulação que existe entre a política externa e a política doméstica. Essa relação é complexa, pois envolve o Estado, a classe política, as coalizões, as corporações, a mídia, a opinião pública, enfim, toda a sociedade. A política externa de um país encontra-se intimamente ligada à sua estrutura doméstica e à política interna, sendo resultado de forças múltiplas e do conflito de interesses de diversos atores que a constroem. Para Lima,

“a globalização, no sentido amplo da internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo.” (LIMA, 2000:267).

1.2. O modelo de Robert Putnam

O nexos entre a política doméstica e a formulação da política externa está contido no modelo formulado por Robert Putnam (1993:436), que procura teorizar o caráter dual da negociação internacional, utilizando a analogia do *jogo em dois níveis*.

Assim, o negociador internacional está estrategicamente situado entre duas mesas, uma representando a política doméstica e a outra, o cenário da negociação internacional. Nesse jogo, a tática diplomática e a estratégia de negociação estão limitadas, simultaneamente, pelo que os negociadores dos outros países podem aceitar e por aquilo que as instituições domésticas podem ratificar. Para concluir com sucesso a negociação o mediador deve barganhar nessas duas mesas, ao mesmo tempo, uma proposta que possa alcançar o acordo internacional e assegurar a

ratificação doméstica. A negociação só obtém o sucesso quando as duas mesas têm seus pleitos atendidos. Robert Putnam diz que

em um mundo marcado pela interdependência complexa, as ações dos atores nacionais podem ter repercussão internacional, ainda que seu campo de manobra seja a política doméstica. Por outro lado, mesmo considerando a instabilidade permanente do cenário internacional, algumas regras e procedimentos das questões internacionais têm a capacidade de modificar idéias, mobilizar indecisos e encorajar as minorias domésticas. (PUTNAM, 1993:437)

Esta visão sustenta que, em algumas circunstâncias, as pressões internacionais repercutem dentro da agenda política doméstica, que pode se modificar e influir na política externa sob novo formato. A repercussão pode ser positiva ou negativa, o que significa que as estratégias e os resultados de cada um dos níveis da negociação influencia o outro. Para o autor é preciso ir além da mera observação de que uma esfera influencia a outra; é preciso buscar teorias que integrem essas duas esferas, reconhecendo as áreas de superposição entre elas.

Putnam (1993:438) diz que é possível imaginar uma negociação internacional como sendo dividida em eventos que acontecem, simultaneamente ou não, em dois níveis. No primeiro nível, há uma negociação internacional entre os líderes dos países ou seus representantes sobre os interesses em pauta. No segundo, ocorrem as discussões domésticas visando à ratificação daquilo que foi acordado no nível anterior. A ratificação é a conexão vital entre as políticas externa e doméstica. Como o processo é interativo, ele também pode ser conduzido no sentido contrário, isto é, o tema pode ser discutido internamente e, uma vez obtido o consenso interno, ele é levado para ser negociado no nível internacional.

Como condicionante, **o modelo de Putnam é apresentado a partir de uma negociação entre Estados onde vigora o regime democrático**, sendo que o sucesso dessa negociação depende das expectativas de cada parceiro em relação ao resultado do processo de ratificação interna do outro.

No campo doméstico, os grupos se organizam para defender e fazer prevalecer seus interesses comuns junto ao Estado, que vai negociar no exterior. Eles são chamados por Robert Putnam de *win-sets* (coalizões domésticas vencedoras, numa tradução livre). Nesses grupos não há necessariamente a defesa dos interesses nacionais. Na maioria das vezes é apenas o discurso nacionalista sendo usado para garantir interesses próprios. Os *win-sets* vão limitar a capacidade do governo nas negociações internacionais em função daquilo que eles conseguem ratificar no cenário doméstico. Em conseqüência, o governo vai dividir o poder na negociação internacional de maneira assimétrica entre os diversos grupos nacionais interessados nela. O grupo mais forte, que tem o maior *win-set*, será o menos prejudicado. (MORAVCSIK, 1993: 23).

Putnam (1993:437) diz que o conceito do *win-set* é a chave para o entendimento da lógica do jogo de dois níveis. Os atores domésticos que formam o *win-set* são as agências governamentais, grupos de interesse, classes sociais ou mesmo a opinião pública. Quanto maior for o *win-set*, isto é, quanto mais forte for a coalizão de apoio doméstico aos pontos negociados, maiores serão as

chances para o sucesso do acordo no nível internacional. Neste caso, crescem as chances de os interesses domésticos coincidirem com os interesses colocados na mesa da negociação internacional e isto irá facilitar a ratificação dos futuros acordos.

Se o *win-set* for pequeno, a negociação internacional pode tornar-se inexequível, uma vez que o acordo negociado no exterior correrá o risco de não ser ratificado internamente e essa possibilidade poderá não ser aceitável para as ambas as partes. A ratificação doméstica poderá ser feita através de votação no Congresso, mas esse procedimento não é essencial, ela poderá também ser tácita. O tamanho do *win-set* irá condicionar também a distribuição dos custos do acordo e se esses custos serão aceitos pela sociedade ou não. Quanto maior o *win-set*, maior a aceitação.

É possível deduzir da leitura do texto de Putnam, que o autor baseou-se no cenário político norte-americano para definir o conceito *win-set*. Nos EUA, existe uma clara independência entre os poderes constituídos e a agenda política doméstica norte-americana parece resultar da atividade política partidária, do Congresso Nacional, dos *lobbies*, dos *think tanks* e da forte presença da opinião pública. Por outro lado, o autor reconhece a importância dos negociadores do Executivo que lideram as negociações internacionais e exercem um papel essencial na acomodação das pressões externas ou domésticas. Afinal, são eles que estão expostos a essas pressões, pois trabalham nos dois níveis. Nos EUA, a relação entre as políticas internacional e doméstica, nos termos do jogo dos dois níveis, tem como premissa o conflito doméstico inevitável sobre o que é o *interesse nacional*. Em outras palavras, não há nos EUA um Estado unitário ditando a política externa e, por isto, lá, é mandatório buscar uma solução para as questões externas que atenda os dois níveis simultaneamente. (PUTNAM,1993:439).

Deve ser registrado que, embora exista a suposição, no plano teórico, de que seria desejável a articulação entre a política externa e a agenda política doméstica como é defendido por PUTNAM, é preciso cuidado na aplicação irrestrita desta suposição. Isto porque nesse processo são incorporados importantes aspectos da cultura política nacional, que podem inibir esse tipo de relação entre essas duas políticas.

Charles Lindblom (1981) explica essa relação, dizendo:

“o processo da decisão política não avança de maneira ordenada e racional, a decisão é alcançada através da formulação, da coordenação e da implementação de políticas públicas que representam movimentos incessantes e de caráter desordenado pela disputa de poder”. (1981:10).

A decisão política, em qualquer que seja o seu nível, não perde essa característica essencial de desordem (*muddling through*). O processo decisório seria assim algo extremamente complexo, cujos limites são difíceis de definir, não sendo possível afirmar onde começam ou terminam. Isto significa que a articulação entre duas políticas pode ocorrer em graus variados ou até não ocorrer.

Veremos adiante nesta dissertação que o Executivo e o Legislativo são considerados os atores principais na questão da dívida externa, seja durante a crise ou na sua negociação e

resolução . Por isto, podemos afirmar que os *win-sets*, *relativos à política da dívida externa*, foram formados e atuaram dentro desses poderes: no Executivo, eles aparecem nas agências decisórias da política econômica externa e no Legislativo, se configuram nas coalizões parlamentares que apóiam o governo. Juntos, esses *win-sets* formularam a política econômica externa brasileira entre 1982 e 1994.

Em resumo, para Putnam as relações internacionais e a política doméstica são freqüentemente emaranhadas, mas nesta conjuntura é inútil saber se a política externa condiciona a política doméstica ou vice-versa. A pergunta mais interessante seria: como e porque isto acontece. O autor vê a política externa como um processo de interação estratégica, no qual os atores levam em conta e, se possível tentam influenciar, as reações de outros atores envolvidos no processo, tanto no exterior quanto no próprio país. Essa estrutura de dois níveis pode, por outro lado, limitar a ação dos negociadores no cenário internacional quando os constrangimentos a serem internalizados são inaceitáveis no cenário doméstico. (PUTNAM, 1993:436-438).

É possível concluir que as negociações diplomáticas nunca se dão completamente isoladas de influências externas ao ambiente onde se processam. Embora elas possam ter um foco internacional, todos os atores têm obrigações políticas no cenário doméstico, que são levadas em conta no processo de formulação da política externa.

No nível I, o nível nacional, grupos domésticos lutam por seus interesses, pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e os políticos buscam poder construindo coalizões entre estes grupos. No nível II desse jogo, o nível internacional, os governos buscam maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas de pressões externas. (PUTNAM, 1993, 436)

Nenhum dos dois níveis do jogo pode ser ignorado pelos responsáveis pelas decisões do Estado, na medida em que seus países são interdependentes, mas também soberanos. A complexidade deste jogo é grande porque a decisão racional em um país pode ser de baixa aceitabilidade política no outro, fazendo com que o êxito na negociação internacional dependa da aceitabilidade do acordo nos dois níveis.

É preciso lembrar também que um acordo entre determinados países pode levar a significativas mudanças na política internacional e promover, no plano doméstico, mudanças nas políticas públicas que não ocorreriam se não houvesse o prévio acordo internacional. Por outro lado, sem a ressonância daquele tema na política doméstica, as forças internacionais sozinhas não seriam capazes de chegar ao acordo em questão, não importa o tema que se está discutindo.

Segundo Maria Regina Soares Lima (2000) a contribuição de Putnam é

"trazer uma nova perspectiva que claramente enfatiza a dimensão causal da política doméstica na formulação da política internacional e a necessidade de se integrar teoricamente os níveis de negociação internacional e o da ratificação doméstica, em especial quando houver questões distributivas de custos no plano doméstico. Isto no

sentido de que os custos e os benefícios não se distribuem igualmente na sociedade.” (2000:276).

QUADRO 1.1

NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA(1982-1994)

Atores nos níveis doméstico e internacional

Negociador nível I Doméstico	Negociador nível II Internacional
Presidente da República Ministério da Fazenda Banco Central Itamaraty Congresso Nacional Bancos brasileiros	Presidente dos EUA FMI Clube de Paris Tesouro dos EUA Federal Reserve EUA - Brasileiros Presidente do Brasil Burocracia Governamental e assessores <i>ad hoc</i>

Para estudar a articulação entre a política econômica externa e a política doméstica, este trabalho vai adotar o modelo do jogo de dois níveis de Putnam como instrumental teórico básico. Nessa tarefa, vai considerar como negociadores de *nível I* aqueles que atuaram no espaço doméstico da dívida: o Executivo, o principal formulador da política econômica externa, suas agências especializadas, os bancos brasileiros e o Congresso Nacional, que representa a sociedade brasileira na formulação das políticas públicas. No *nível II* desse jogo, encontram-se os principais negociadores estrangeiros – o Presidente dos EUA, organizações internacionais, FMI, Tesouro dos EUA e os bancos credores internacionais – e negociadores pelo lado brasileiro: o Presidente da República do Brasil, funcionários do Executivo e assessores *ad hoc*. O quadro abaixo mostra esses atores nos seus dois níveis de atuação.

CAPÍTULO 2

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

“Parece fora de dúvida que a condução das negociações (sobre a ALCA) não é, tão-somente uma questão de governo, mas de nação. Neste sentido, não se poderá jamais prescindir do concurso direto e permanente do nosso Parlamento na condução e no acompanhamento das negociações. Cabe ao Poder Legislativo a insubstituível tarefa de conceder voz e representação aos cidadãos brasileiros, de permitir a manifestação da rica diversidade de pensamentos e palavras e, deste modo, amalgamar tendências diversas em um mesmo Norte. Esta é nossa missão e dela nunca abdicaremos.”

Deputado Aécio Neves (PSDB-MG) - Presidente da Câmara dos Deputados. Discurso de abertura do Seminário “O Brasil e a ALCA”, em Brasília, em 23 de outubro de 2001.

O objeto da política externa é a defesa dos interesses domésticos no cenário externo. Por isto, a análise dessa política pública pode se iniciar com duas questões básicas: quem a formula e de que forma ela se relaciona com a política doméstica? Sobre a primeira questão, as decisões sobre a política externa freqüentemente são oriundas dos setores hegemônicos da coalizão de apoio ao governo e, por isto, não é fácil detectar quem formula diretamente a política externa. Daí a análise desta questão geralmente se pautar, de forma ampla, na atuação de seus atores principais, procedimento que será adotado neste trabalho.

Quanto à segunda questão, a articulação entre as políticas externa e doméstica não é linear e nem sempre existe uma afinidade formal e absoluta entre elas, mas ela está sempre presente. A relação institucional entre os principais atores dessa questão pode indicar as respostas que buscamos.

O processo de formulação de uma política externa engloba, por um lado, a interpretação e a avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos envolvidos em cada uma das situações apresentadas. Essa visão evidencia a natureza dual da política externa, que busca a articulação entre o interesse nacional e as perspectivas do país no cenário internacional. Aspectos básicos da vida dos Estados soberanos, como a política econômica, o grau de abertura comercial, o nível de emprego e a competitividade dos produtos nacionais sofrem a influência dos fatores internacionais. A partir de meados do século passado, as transformações que o mundo sofreu fizeram o cenário internacional ganhar importância no âmbito doméstico dos países. (VIZENTINI, 2004:15).

No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem como objetivo “*buscar fazer prevalecer os interesses específicos da nossa sociedade, por meio do diálogo e da cooperação com os demais países*” (BARROS, 1999:104). Nesta tarefa, o Itamaraty atua em dois sentidos: do nível doméstico para o internacional, representando ou sendo o porta-voz no

exterior, de variados interesses, necessidades e valores da sociedade brasileira. No sentido inverso, o MRE avalia as perspectivas e restrições externas para informar e orientar a sociedade.

Para Celso Lafer (1993:43) a política externa é uma política pública, mas de um tipo especial, mais qualitativa do que quantitativa, que tem como requisito prévio para a sua análise, em cada situação, tanto as demandas da sociedade nacional quanto as oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional.

A partir dos conceitos apresentados, pode-se afirmar que a política externa tem um caráter dual e pode ser a imagem do que o país tem como objetivos e metas externas e dos meios que adota para alcançá-los. É interessante registrar que, segundo Clóvis Brigagão e Domício Proença (2002:92), não existe nenhum documento que contenha a política externa brasileira tal como ela é praticada pelo Ministério das Relações Exteriores. O que existe são os princípios permanentes que molduram a política externa: a continuidade, a solução pacífica das controvérsias, a não-intervenção e a ênfase na busca do desenvolvimento e da integração regional.

A situação institucional no Brasil estabelece que tanto o Poder Executivo quanto o Congresso Nacional têm obrigações constitucionais na formulação da política externa, circunstância que cria uma demanda por cooperação entre eles. As atribuições dos dois poderes são distintas, como veremos a seguir. O Executivo tem a iniciativa do processo decisório e o *locus* da ação são as suas agências, principalmente o MRE e o Ministério da Fazenda. Cabe ao Legislativo, representando a sociedade, a ratificação dos atos internacionais. A seguir serão apresentadas as divisões de poderes no processo de formulação da política externa, como estabelecido na Constituição de 1988.

2.1. Os principais atores da política externa brasileira

No Brasil, o Presidente da República é o principal responsável pela política externa. A Constituição Federal de 1988 atribui ao Presidente, privativamente, a competência para manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados, acordos e atos internacionais. O Congresso Nacional, por sua vez, tem a atribuição constitucional de aprovar os acordos internacionais negociados pelo Executivo. Esses dois poderes da República se credenciam, desta maneira, como atores principais a serem analisados na formulação da política externa do Brasil.

2.1.1 - O Poder Executivo

Atuando como a principal agência brasileira de política externa dentro do Poder Executivo, o Ministério das Relações Exteriores, segundo Paulo Roberto Almeida

“é caracterizado por um alto grau de autonomia, que provém de sua institucionalização, coesão, isolamento burocrático, continuidade de procedimentos e profissionalismo. No que se refere à substância do trabalho diplomático, o Itamaraty comporta as funções clássicas de informação, representação e negociação, não só no campo das relações bilaterais, mas especialmente junto às

organizações internacionais onde prevalece o multilateralismo. Cabe ao Ministério das Relações Exteriores, de uma maneira geral, coordenar os esforços brasileiros para uma inserção exitosa do país na política e na economia internacionais.” (2002:243).

Desempenhando esse papel, o Itamaraty é reconhecido internacionalmente pelo serviço diplomático que presta ao Brasil e às organizações internacionais.

Para Maria Regina Soares Lima (2000:269) o Ministério das Relações Exteriores tem uma posição diferenciada na estrutura governamental, em face de ser o órgão encarregado da política externa e das relações internacionais do Brasil, sendo que os atos relativos à economia internacional contam com a expressiva participação do Ministério da Fazenda. A especificidade do Itamaraty faz com que os critérios para o preenchimento dos cargos na sua organização sejam geralmente técnicos e profissionais, fora da disputa dos partidos políticos pelo poder dentro do governo, numa situação de insulamento burocrático. Resulta daí a continuidade da política externa brasileira, que é uma das suas características mais enfatizadas nas análises especializadas. Nos últimos quarenta anos somente em três momentos podem ser identificadas rupturas nessa política: o pós-1964, o pragmatismo responsável do governo Geisel e a abertura comercial do governo Collor. A previsibilidade na política externa também constitui um acervo diplomático permanente do Estado brasileiro.

Segundo Bruno Pino (2006:260), os princípios da política externa – o pacifismo, o juridicismo e o realismo-pragmatismo – estão firmemente associados ao comportamento internacional do Brasil. A base conceitual do pacifismo se encontra no caráter não confrontacionista da política externa brasileira; o juridicismo é a interpretação que os tratados devem ser sempre cumpridos. O terceiro princípio está relacionado ao realismo político, mas “*que não descarta considerações de ordem ética para fazer o resultado prevalecer sobre o conceito e os ganhos materiais sobre os valores políticos e ideológicos*”. (2006:265). Junto com esses princípios, que estão acima das inflexões e eventuais mudanças na política doméstica, o desenvolvimento econômico do Brasil constitui o eixo que orienta a política externa brasileira e lhe confere racionalidade.

Em relação à economia internacional, o Ministério da Fazenda tem a competência legal e funcional para participar da formulação da política econômica externa brasileira, que é coordenada pelo Itamaraty.³ O Ministério da Fazenda, no entanto, exerce a supervisão e formula a política governamental para a dívida pública e, vinculado a ele, o Banco Central atua como operador do sistema.⁴ Isto inclui a gestão da dívida externa, objeto deste estudo.

³ - Ao MRE compete propor diretrizes de política exterior no âmbito internacional relativas a negociações econômicas e comerciais internacionais, acesso a mercados, defesa comercial e salvaguardas, serviços, investimentos e fluxos internacionais de capital, agricultura e produtos de base e outros assuntos internacionais de natureza econômica. Decreto 5032, de 5/04/2004, que aprova a organização do MRE.

⁴ Em 1985, com a necessidade de o governo brasileiro e o Banco Central contarem com um componente administrativo voltado exclusivamente para problemas do endividamento externo, foi criado no Banco Central o Departamento da Dívida Externa – DEDIV –, que passou a exercer o papel de componente técnico central do sistema, visando a viabilizar os acordos de reestruturação da dívida externa brasileira

O processo de formação de um governo depende basicamente do apoio de forças políticas que ele consegue arregimentar e da capacidade de influência de cada um dos partidos da coalizão de apoio ao governo. Isto é o que vai determinar o caráter das políticas públicas a serem seguidas. Em decorrência, no Brasil, as pastas da área econômica ⁵, decisivas no planejamento político e na regulação da intervenção do Estado na economia, são as mais desejadas na distribuição dos ministérios. Entre esses, o Ministério da Fazenda é o mais central para a obtenção das metas políticas do governo em face da concentração de órgãos de execução e controle da política econômica. (MENEGUELLO, 1998:50).

Mas, se por um lado, o Executivo constrói a sua maioria parlamentar no Congresso Nacional, principalmente através da distribuição de cargos públicos, por outro preserva da composição política alguns de seus órgãos julgados essenciais. O Ministério da Fazenda, é um exemplo desse procedimento pela sua natureza institucional e de centralidade na relação entre a burocracia e a política. Geralmente, ele tem operado a partir de fundamentos técnicos, com uma lógica de controle de gastos. Desta maneira, o Ministério da Fazenda se apresenta como contraponto do jogo político que permeia os outros ministérios e o Legislativo, que têm uma lógica de interesses federativos, demandas sociais e de vencer eleições. Em decorrência, ocorre no Ministério da Fazenda uma disputa entre a racionalidade técnica dos burocratas, defensores da austeridade fiscal, e a racionalidade política dos outros setores do governo, que pressionam por gastos públicos. Essa luta leva o Ministério da Fazenda a se insular dentro da burocracia governamental. (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999: 69).

O insulamento das agências do Executivo no processo de formulação das políticas públicas é teorizado por Edson Nunes.⁶ Segundo o autor (1997:11), o insulamento burocrático é a forma através da qual “*as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento do país, protegidas das influências políticas*”. O processo do insulamento burocrático consiste no controle do Executivo sobre o processo decisório das políticas públicas que são formuladas por intermédio das agências do governo em contato direto com os setores relacionados à política em questão. Esse procedimento isolaria as agências do governo das disputas políticas. O insulamento burocrático seria, portanto, a estratégia usada em setores estratégicos da administração pública para contornar o clientelismo político, através da

junto à comunidade internacional e aos credores oficiais no âmbito do Clube de Paris, tanto nas suas etapas negociais quanto no curso de sua execução. Cf. Ceres Cerqueira (1996:277). A denominação atual deste departamento é Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais – DERIN. Fonte: Banco Central.

⁵ Rachel Meneguello considera como *área econômica* do Executivo o conjunto representado pelos seguintes ministérios : Agricultura, Comércio e Indústria, Ciência e Tecnologia, Integração Regional, Fazenda, Minas e Energia, Planejamento e Transportes. As denominações desses ministérios podem variar ao longo do tempo, mas as áreas de suas competências permanecem inalteradas. (MENEGHELLO, 1998:84).

⁶ Para Edson Nunes existem no Brasil quatro padrões no relacionamento entre o Estado e a sociedade ou “gramáticas” segundo a denominação empregada pelo autor: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. (NUNES, 1997:11).

racionalidade e da competência técnica nas decisões do governo. Segundo o autor (1997:47), esse método ficou fortalecido a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, quando a economia atuava sob forte intervenção do governo. Ele continuou a ser usado nos governos militares. Com o retorno à democracia, em 1985, a prática do insulamento burocrático passou a ser vista no meio político e empresarial como antidemocrática. A partir daí, a burocracia governamental começou a perder poder, na medida em que não conseguiu, como antes, legitimidade para se insular nas decisões políticas.

Otávio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002:6) afirmam que o presidencialismo brasileiro pode ser entendido como um sistema no qual o eleitorado designa dois agentes para representá-lo: o Presidente da República e o Congresso Nacional, aos quais delega poderes. Por sua vez, o Congresso delega, externamente, poderes ao Executivo. Nesse processo, presidente delega poderes aos ministros e à burocracia governamental. Isto tudo faz com que os analistas da estrutura institucional brasileira concordem em um ponto: existe uma grande extensão das prerrogativas constitucionais do Poder Executivo.

Como no Brasil, segundo Amorim Neto e Tafner (2002:11), as coalizões de apoio ao governo são organizadas principalmente por meio da partilha de postos ministeriais, ao invés de conciliação de diferenças ideológicas, o presidencialismo brasileiro de coalizão teria desenvolvido uma forma de interação entre o Executivo e o Legislativo que *“foge à visão clássica de que este deve controlar aquele, por meio de instrumentos legais e formais.”* Esses instrumentos poderiam variar desde uma simples interpelação de ministros em plenário, um papel ativo e independente das comissões na elaboração das leis, até votações contrárias às propostas do governo.

A argumentação acima pode levar ao entendimento que o insulamento do Executivo no processo decisório sobre as políticas públicas não seria antidemocrático, mas um tipo de democracia possível no Brasil, a do presidencialismo de coalizão, mencionado também por Fabiano Santos (2002:1).

Sobre a disputa de cargos dentro do Ministério da Fazenda, Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio (1999:70) dizem que, em face desse ministério ocupar um lugar especial na burocracia governamental, a alta burocracia do Ministério da Fazenda é constituída de maneira bastante específica: geralmente são técnicos especializados, de carreira ou recrutados fora do setor público, mas que agem politicamente, levando em conta interesses, orientações teóricas, políticas ou mesmo ideológicas. O recrutamento para o Banco Central, para a Secretaria da Receita Federal e para os principais órgãos do Ministério da Fazenda também segue o critério técnico.

A existência de uma burocracia weberiana com certo grau de autonomia, tal como a que funciona no Ministério da Fazenda, é essencial para o Estado moderno. Isto porque esse modelo de organização transformou o Ministério da Fazenda na agência governamental dominante em quase todo o mundo, em decorrência da prioridade que a política fiscal tem para os governos. No entanto, as suas ações devem ser monitoradas pelo sistema político, o qual deve servir de

ligação entre as decisões burocráticas e os interesses da sociedade representados no Congresso, o que nem sempre acontece.

A crise da dívida externa, nos anos oitenta e noventa, evidenciou ainda mais a centralidade do Ministério da Fazenda no governo brasileiro e os vínculos do Ministro com o Presidente da República tornaram-se necessariamente bastante estreitos. Embora exista o consenso no cenário político brasileiro que o preenchimento do cargo de ministro de um governo é parte do jogo político, a escolha dos Ministros da Fazenda inclui-se quase sempre na “cota pessoal” do Presidente da República, fora de qualquer pressão partidária.

Baseando-se na sua experiência, Marcílio Marques Moreira (2001:182) diz que o Ministério da Fazenda não é apenas uma estrutura insulada e especificamente voltada a discussões e decisões técnicas. Ele seria o ministério destinado à consecução de dois objetivos estratégicos:

a) a adoção de determinada linha de política econômica que garanta o apoio interno e externo ao Presidente da República, sendo portanto essencial para o seu êxito o apoio parlamentar, e

b) controlar a execução da política fiscal, a delegação de poderes e a distribuição de cargos públicos aos aliados. O Ministério da Fazenda torna-se, no seu entender, o principal *policy maker* do governo.

Um exemplo dessa conceituação de poder foi a renegociação da dívida externa brasileira nos anos oitenta e noventa. Mesmo em se tratando de uma questão negociada no exterior, a estratégia brasileira para as negociações da dívida externa foi formulada tão somente pela área econômica do governo. Segundo Moreira, que foi embaixador do Brasil em Washington nos governos Sarney e Collor,

“o Itamaraty não teve uma atuação própria nem formulava propostas nas negociações internacionais relacionadas à dívida externa brasileira. Somente a equipe econômica gerenciava as negociações da dívida externa.” (MOREIRA, 2001:72)

Esta é uma informação importante, pois evidencia o insulamento das decisões sobre a dívida externa inclusive dentro do Poder Executivo. Aquele foi um assunto exclusivo dos negociadores do Ministério da Fazenda.

A importância do Ministro da Fazenda na formulação da política econômica brasileira antecede a crise da dívida do final do século passado. Sobre esse ministério, Maria Antonieta Leopoldi diz que

“Juscelino Kubitschek sabia mais que ninguém que esse (o Ministério da Fazenda) seria um dos pontos nevrálgicos da sua política. Deveria ser ocupado por alguém de sua confiança. Ao longo do seu governo, JK nomeou três Ministros da Fazenda, todos do Partido Social Democrático (PSD), principal sustentação política do seu governo.” (2002:74).

O Poder Executivo tem contado com a delegação das elites políticas ⁷ para formular a política externa brasileira. Esta delegação é resultante da percepção, desde o início da industrialização brasileira, que a política externa tem sido um instrumento importante para o desenvolvimento do país. E também porque, em face da especificidade dessa política, o Itamaraty e o Ministério da Fazenda, esse quando envolve a política econômica externa, têm sido eficientes na condução da política externa. Essas duas agências do governo representam para as elites políticas uma burocracia profissional estável que garante elevado grau de continuidade à política externa e credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Pode-se inferir que resulta daí, em grande parte, uma relativa autonomia do Poder Executivo para formular a política externa.

2.1.2 - O Congresso Nacional

Conhecer as atribuições e a estrutura do Congresso Nacional é um requisito essencial para identificar como são estabelecidas as estratégias do Poder Legislativo para influenciar a formulação de políticas públicas. Em primeiro lugar é preciso analisar a destinação constitucional do Poder Legislativo.

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” e “Autorizar o presidente da república a declarar guerra, celebrar a paz...”. (Constituição Federal, 1988, art. 49 – itens I e II).

Marcando o fim do período autoritário, o governo Sarney convocou uma assembléia constituinte a ser eleita em 1986, dentro do que pode ser interpretado como um evento característico da tradição brasileira de promulgar uma nova constituição nas mudanças de regime. Com a Constituição de 1988, o Congresso Nacional recuperou muitas atribuições que lhe foram retiradas no período do governo militar e, desta maneira, voltou a contribuir efetivamente para a formulação das políticas públicas.

A atenção deste trabalho volta-se sobre o Congresso Nacional pós-1985, que passou a funcionar sem restrições. Na nossa opinião, isto pode ser feito sem produzir incorreções na análise do papel dos atores principais da formulação da política econômica externa porque as Constituições brasileiras de 1967 e de 1988, vigentes no período analisado por este trabalho

⁷ Entre os diversos conceitos de elite brasileira existentes na literatura pesquisada, este trabalho lembra aquele definido por Maria Regina Soares Lima e Zairo Cheibub: *“Pode ser considerado membro das elites brasileiras aquele que exerce controle sobre recursos sociais importantes – bens políticos, administrativos e econômicos do Estado bem como recursos econômicos privados tais como capital e trabalho – nos processos de decisão política e econômica nas diversas arenas decisórias neste país. Eles seriam os congressistas, altos administradores federais, empresários e líderes sindicais, capazes de influenciar as políticas públicas.”* Maria Regina Soares Lima e Zairo Borges Cheibub. *Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento*. Cadernos de Conjuntura – IUPERJ – Outubro de 1994.

(1982-1994), guardam similaridade entre si, no que diz respeito às atribuições do Legislativo e do Executivo sobre a política externa.⁸

É oportuno registrar que a Constituição de 1988 fixa, no artigo 4º, os princípios das relações internacionais do Brasil e que é possível notar que eles formam um conjunto que mescla a visão realista – quando menciona a independência nacional, a autodeterminação dos povos e a igualdade entre os Estados – com princípios idealistas consubstanciados na defesa da paz, da não intervenção, da solução pacífica dos conflitos, da regionalização e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Isto reforça a afirmação feita no primeiro capítulo sobre a convivência do paradigma realista com a tradição idealista na diplomacia brasileira. Ela evidencia a dimensão da cooperação e minimiza o conflito na formulação da política externa brasileira, ao mesmo tempo que preserva a soberania do Brasil.

Letícia Pinheiro (2004:8) resume este ponto dizendo que é possível perceber no conjunto de idéias e interesses da política externa brasileira, ao longo do tempo, uma hegemonia da visão realista, que percebe o Estado como o principal ator, mas não o único, dentre outros atores que atuam no sistema internacional. O Estado, nessa visão de realismo mitigado, busca ganhos relativos, na vertente hobbesiana e também ganhos absolutos, na vertente grotiana.

A Constituição de 1988 estabelece responsabilidades para o Poder Legislativo no campo das relações internacionais, atribuindo-lhe

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravoso ao patrimônio nacional” e “Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra, celebrar a paz.....” (Constituição Federal, 1988, art. 49 – itens I e II).

Fixa especificamente para Senado Federal a capacidade para autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. (Constituição Federal, 1988, art. 52). A Constituição prevê, ademais, a existência de comissões no Senado e na Câmara dos Deputados para tratar de temas específicos (art. 58) e, relacionadas ao interesse deste trabalho, existem as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional nas duas casas legislativas. As comissões são destinadas a

“acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência e poderão aprovar, em caráter terminativo, tratados ou acordos internacionais, de acordo com os seus regimentos internos”. (Constituição Federal, 1988, art. 67).

Essas Comissões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado têm, além dessas atribuições formais, prerrogativas para questionar e até mesmo fiscalizar a atuação de membros

⁸ Sobre atribuições sobre a política externa, entre outras, está disposto na Constituição de 1967 que:
 Art 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República.
 Art 83 - Compete privativamente ao Presidente: VII - manter relações com Estados estrangeiros; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional.
 As disposições homólogas constantes da CF de 1988 serão mostradas ao longo do texto.

do Executivo em assuntos do seu interesse. Podem pedir o comparecimento de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos, por exemplo.

O Legislativo detém o controle político *ex post* dos atos do Executivo, na forma de poder ratificador dos atos internacionais ou, visto por outro ângulo, o Congresso Nacional não pode controlar a ação internacional do Executivo *ex ante*. Sobre essa relação de poder entre o Executivo e o Legislativo, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2001:41), na sua análise do processo legislativo no período pós-1988, levantam a hipótese de que existe uma continuidade entre o período autoritário e o atual, no que diz respeito às normas legais que regulam as relações entre esses dois poderes. Isto porque a Constituição de 1988 manteve com o Poder Executivo a prerrogativa da iniciativa dos atos internacionais.

Baseando-se em pesquisa empírica, Figueiredo e Limongi (2001:44) traçam um quadro institucional do Congresso, onde é mostrado que, a partir da Constituição de 1988, o Executivo se tornou no principal legislador de *jure* e de fato.

O Executivo tem a capacidade constitucional de controlar a agenda legislativa através de *medidas provisórias*, que têm força de lei. Este instrumento o autoriza a promulgar uma nova legislação sem a necessidade da aprovação prévia no Congresso. Ademais, o Executivo tem ainda a faculdade de pedir urgência constitucional para a tramitação rápida de seus projetos. Esses instrumentos são similares aos decretos-lei usados no período militar. Dessa capacidade de controle legislativo resultaria a preponderância do Executivo na produção das leis.

Figueiredo e Limongi (2001:48) dizem que as normas que regulam a distribuição de direitos e recursos dos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização no Congresso, que opera em consonância com o papel preponderante do Executivo. A centralização do processo legislativo nas mãos das lideranças partidárias, dependendo das circunstâncias, pode funcionar como um freio às demandas da sociedade encaminhadas ao Congresso. Nessas circunstâncias, o poder individual de cada parlamentar para influenciar as políticas públicas é limitado.

A análise sobre os partidos brasileiros deve se basear no conceito de presidencialismo de coalizão, segundo Santos (2002, 1). Esse seria a combinação do sistema presidencialista com o sistema parlamentarista, que leva o Presidente da República a distribuir cargos no Executivo, em troca de apoio dos partidos para constituir maioria parlamentar no Congresso Nacional.

Se a coalizão de apoio ao governo dispuser de maioria no Congresso, o Executivo pode contar com um poderoso conjunto de instrumentos legislativos – medidas provisórias, vetos, pedidos de urgência, etc. – para controlar a agenda do Congresso, aprovando o que lhe for conveniente e bloqueando tudo aquilo que não for do seu interesse. Esse controle resulta em assimetria a favor do Executivo na formulação das políticas públicas. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001:52).

Nesse contexto se inclui a política externa brasileira: uma iniciativa do Executivo, cabendo ao Legislativo a responsabilidade de ratificar ou vetar os atos internacionais negociados e

propostos a sua apreciação pelo governo. A preponderância do Poder Executivo no processo decisório da formulação da política externa brasileira, contudo, não impede a participação efetiva do Legislativo e das coalizões nesse processo.

Fabiano Santos (2003:149) concorda com esta imagem do Congresso e diz que a Constituição de 1988 introduziu uma série de dispositivos ampliando os direitos sociais e de cidadania, mas não inovou no processo de formulação da política externa. Em outras palavras, foram mantidas as competências e atribuições do Executivo em matéria de relações internacionais e não foram criados instrumentos que garantissem ao Congresso Nacional competência de definir *ex ante* as estratégias de negociação do país no plano internacional. Segundo o autor (2003:154), a análise da experiência presidencialista brasileira pós-1985 revela que “o Congresso não é uma instância institucional de veto à agenda do Executivo, na realidade, as evidências apontam na direção oposta”. O Legislativo, na grande maioria das vezes, facilita a tramitação das questões internacionais negociadas pelo Executivo e, sobretudo, remove possíveis obstáculos à ação do governo neste campo (Ver quadro 2.1). Fica configurada, assim, uma delegação de poder do Congresso Nacional para o Executivo formular a política externa. No entanto, mesmo dispondo da iniciativa na política externa e de grande capacidade de legislar, o Executivo não pode implementar os seus acordos realizados no exterior contra a vontade da maioria do Congresso, uma vez que as negociações internacionais têm que serem aprovadas pela maioria dos votos dos parlamentares. Em determinadas oportunidades, como veremos adiante, isto pode representar o contraponto do Congresso Nacional à força legislativa do Executivo.

Um exemplo da relação assimétrica entre o Executivo e o Legislativo é a apreciação de tratados internacionais negociados pelo governo, uma das tarefas mais típicas do Congresso Nacional, no campo das relações internacionais. Entre 1985 e 2001 não ocorreu nenhum caso de rejeição aos acordos propostos pelo Executivo, como mostram os quadros 2.1 e 2.2 abaixo. As únicas alterações nas negociações internacionais, quatro tratados na Câmara e dois no Senado, decorreram de solicitações do próprio Executivo, prontamente atendidas pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado. Tudo se passa com se fosse um ato de rotina, quase uma chancela automática do Legislativo à política externa conduzida pelo Executivo. (CESAR, 2002: 49).

Quadro 2.1
Tramitação de tratados internacionais - Câmara dos Deputados (1985-2001)

Ano	Total	Bilaterais	Multilaterais	Acordos			Tramitando	Tempo médio de tramitação (meses)
				com Ois	Aprovados	Retirados		
1985	21	13	7	1	21	0	0	3,42
1986	28	13	15	0	28	0	0	1,84
1987	19	7	11	1	19	0	0	16,94
1988	31	18	13	0	31	0	0	10,5
1989	28	22	6	0	28	0	0	1,82
1990	20	12	7	1	20	0	0	4,74
1991	53	30	18	5	51	0	2	3,72
1992	39	13	24	2	38	1	0	5,04
1993	48	25	24	0	40	0	8	3,98
1994	18	10	7	1	16	0	2	8,2
1995	58	33	18	7	53	1	4	5,3
1996	54	36	15	3	52	2	0	3,86
1997	74	42	32	0	71	0	3	7,4
1998	42	29	12	1	39	0	3	10,1
1999	52	23	25	4	47	0	5	4,86
2000	39	30	9	0	16	0	23	3,04
2001	30	17	12	1	7	0	23	7,93
Total	654	373	254	27	577	4	72	6,04

Ois – Organizações Internacionais

Fonte: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados. *Apud* CESAR (2002:50).

Quadro 2.2
Tramitação de tratados internacionais. Senado Federal (1985-2001)

Ano	Total	Bilaterais	Multilaterais	Acordos			Tramitando
				com Ois	Aprovados	Retirados	
1985	5	3	1	1	5	0	0
1986	16	10	6	0	16	0	0
1987	4	1	3	0	4	0	0
1988	16	7	8	1	15	1	0
1989	52	35	17	0	52	0	0
1990	24	17	7	0	24	0	0
1991	26	16	8	2	26	0	0
1992	39	21	16	2	39	0	0
1993	37	15	20	2	36	1	0
1994	40	22	18	0	40	0	0
1995	65	36	26	3	63	0	1
1996	42	24	14	4	42	0	0
1997	55	42	11	2	53	0	2
1998	30	12	18	0	30	0	0
1999	51	29	20	2	51	0	0
2000	25	18	5	2	25	0	0
2001	37	20	15	2	34	0	3
Total	564	328	213	23	556	2	6

Ois – Organizações Internacionais

Fonte: Secretaria de Informações do Senado. *Apud* CESAR (2002:51)

A ordem institucional criada pela Constituição de 1988 consagrou duas tendências conflitantes: devolveu ao Congresso muitos dos seus poderes, retirados pelo regime autoritário, mas, ao mesmo tempo, manteve a capacidade de legislar do Executivo. Na relação entre os dois poderes, a balança de poder pende na direção do Executivo.

Um estudo feito em 2000, por Amaury de Souza (2001:88) identificou o pensamento da *comunidade brasileira de política externa*⁹ sobre qual seria o papel do Congresso Nacional na formulação e implementação da política externa brasileira e quais seriam os objetivos básicos dessa política. Quanto à participação de interesses domésticos na formulação da política externa, via Congresso Nacional, a maioria dos entrevistados estimou ser esta inadequada. Eles afirmaram que o Itamaraty dá mais atenção à opinião dos outros ministérios do que ao Congresso Nacional, à opinião pública, às corporações, às ONGs e aos formadores de opinião na mídia, no meio acadêmico e nos centros de estudo.

Por outro lado, numa aparente contradição, a percepção de que as opiniões e interesses da sociedade são insuficientemente representados não se traduz em consenso quanto à participação do Congresso nas decisões da política externa. Em princípio, todos aceitam que o Congresso seja a instituição adequada para canalizar as pressões e demandas relativas à política externa. Mas a pesquisa mostrou que apenas a metade dos entrevistados defende que as decisões de política externa sejam previamente negociadas com o Congresso, enquanto a outra metade acredita que a política externa deva ser, como tudo indica que hoje é, uma atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso apenas ratificar as decisões tomadas. (2001:91).

Quanto ao segundo ponto enfocado na pesquisa – identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil – a síntese das principais conclusões do estudo aponta, sem surpresa, para a aspiração de transformar o Brasil em ator global, com influência no sistema internacional e que “*o país deve participar ativamente de questões internacionais, exercendo uma liderança compatível com seu imenso território e alicerçada sobre a sua sofisticada tradição diplomática*”. (SOUZA, 2001:92).

2.2 - O Congresso Nacional e a política externa

O debate parlamentar envolvendo as relações internacionais geralmente tem lugar nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara e do Senado, mas as decisões são obtidas por votação em plenário, com a participação de todos os parlamentares.

⁹ A pesquisa tinha dois objetivos principais: avaliar a representação de interesses da sociedade brasileira na formulação da política externa e identificar as prioridades da agenda internacional do Brasil. O autor conceituou a “*comunidade brasileira de política externa*” como sendo um grupo formado por 149 personalidades abrangendo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de ONG, acadêmicos e jornalistas, que ele utilizou em pesquisa patrocinada pelo CEBRI, em 2000/2001. (SOUZA, 2001).

Sobre esse tema, Susan Elizabeth Martins César (2002) apresenta um interessante estudo¹⁰, sobre o período que vai do governo José Sarney até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Por intermédio da análise dos temas que mais se destacaram nos discursos parlamentares, a autora procura identificar um padrão de interesse parlamentar nas questões internacionais.

Segundo César (2002:53), os parlamentares que dedicam maior atenção às questões internacionais e, por isso, integram as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional na Câmara e no Senado podem ser divididos em dois grupos. Primeiro, aqueles que têm interesse em temas específicos de política externa devido às peculiaridades de sua base eleitoral (região de fronteiras, etnia, etc.) ou em consequência da atuação do parlamentar na política interna (soberania, direitos humanos, comércio exterior, ideologia, etc). O segundo grupo seria formado por parlamentares que se interessam pela condução da política externa de uma maneira geral, mas sem posições previamente definidas. O perfil dos demais parlamentares, que não integram as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, seria semelhante ao do segundo grupo.

Os quadros 2.3 e 2.4, abaixo, mostram a incidência dos temas relacionados às questões internacionais debatidos no Congresso Nacional nos três governos considerados. Neles, pode ser notada uma grande dispersão dos assuntos, o que nos leva a afirmar que o interesse parlamentar nas relações internacionais foi muito fragmentado no período, refletindo talvez a diversidade de interesses representados pelo Congresso Nacional.

Quadro 2.3

Temas de Política Externa – Câmara dos Deputados 1985-1994

Como % do total dos discursos pronunciados no Plenário

Tema	Gov. Sarney 1985-1989	Gov. Collor 1990-1992	Gov. Itamar 1992-1994
Comércio Exterior e Integração	10	24	23
Dívida Externa	25	9	1
Acontecimentos Internacionais	12	7	7

¹⁰ Pesquisa realizada na Secretaria de Informações do Senado e no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, com o auxílio do sistema informatizado Aquarius. Foram localizados e analisados 1.897 discursos de deputados e 1.128 discursos de senadores sobre as questões internacionais, pronunciados nos Plenários das duas casas legislativas. A autora organizou os discursos em 12 categorias, utilizando o critério da maior incidência dos temas. A partir dos dados desta pesquisa foram elaborados os quadros 2.1 a 2.4, mostrados neste capítulo. Dados anteriores a 1985 não estavam disponíveis para a consulta.

Meio Ambiente e Direitos Humanos	6	4	7
Atuação do Itamaraty	5	10	11
Visitas e Homenagens	8	2	2
Defesa e Desarmamento	7	17	8
ONU e Org. Internacionais	2	2	6
Relações Bilaterais	10	6	23
Proteção a brasileiros no exterior	5	7	10
Viagens Internacionais	4	7	10
Outros	6	5	2

Fonte: Adaptado pelo autor de CESAR, 2002: 79-88.

Quadro 2.4

Temas de Política Externa – Senado Federal 1985-1994

Como% do total dos discursos pronunciados no Plenário

Tema	Gov. Sarney 1985-1989	Gov. Collor 1990-1992	Gov. Itamar 1992-1994
Comércio Exterior e Integração	17	21	31
Dívida Externa	7	5	1
Acontecimentos Internacionais	9	11	7
Meio Ambiente e Direitos Humanos	4	2	3
Atuação do Itamaraty	9	3	9
Visitas e Homenagens	9	6	2
Defesa e Desarmamento	8	28	12
ONU e Org. Internacionais	5	5	9
Relações Bilaterais	8	3	7
Proteção a brasileiros no exterior	3	6	8
Viagens Internacionais	14	6	8
Outros	7	4	3

Fonte: Adaptado pelo autor de CESAR, 2002: 79-88.

De uma maneira geral, a concentração de discursos sobre o endividamento externo do Brasil pode ser vista como uma tentativa dos parlamentares em influenciar de alguma forma os

rumos das negociações e da gestão da dívida externa. Isto se dá, apesar de o Congresso Nacional ter sido mantido relativamente afastado das negociações da dívida.

Outro dado mostrado nos quadros 2.3 e 2.4 é que o tema da dívida externa foi perdendo densidade na agenda política nacional na medida em que as negociações com o FMI e credores internacionais avançavam e as repercussões domésticas diminuía. Os discursos parlamentares sobre a dívida externa diminuem no governo Collor e no governo Itamar Franco, eles se reduziram para cerca de 1% das ocorrências, sinalizando o relativo esvaziamento político da questão. Aquele momento era o do fortalecimento do MERCOSUL e da volta do Brasil à economia internacional. O tema comércio exterior/integração regional, em consequência, aparece com grande destaque tanto na Câmara quanto no Senado.

Por fim, os dois quadros sugerem que a Câmara dos Deputados ecoa com mais intensidade as posições dos grupos de interesse, como dívida externa, proteção a brasileiros no exterior, etc ; enquanto o Senado Federal tem uma atuação mais marcada pela ratificação das ações de política externa brasileira que estão na agenda presidencial, como o comércio exterior e a integração regional.

2.3 - As relações entre o Executivo e o Legislativo no encaminhamento das questões internacionais

Para compreender o processo de tomada de decisões envolvendo a política externa brasileira, deve-se, em primeiro lugar, levar em conta o seu aspecto formal. A Constituição de 1988 prevê que a iniciativa na formulação da política externa do Brasil é atribuição do Poder Executivo, ficando com o Congresso Nacional a sua ratificação. Se, por um lado, o Poder Executivo se sobressai na formulação e implementação da política externa, em face de seu poder de controle sobre os formuladores dessa política e de sua capacidade de executá-la, por outro, o Legislativo tem o poder de veto.

Na realidade, a relação entre o Executivo e o Legislativo na formulação da política externa não é assim tão simples. Muitas vezes, os limites impostos pela Constituição para o Executivo são ultrapassados, por causa do insulamento burocrático do Executivo ou como consequência da delegação de poder que o Legislativo dá ao Executivo. Por sua vez, o Congresso Nacional pode dificultar ou até impedir a iniciativa da negociação, através do seu poder de veto. Neste estudo, vamos tentar ir além da comprovação do protagonismo do Poder Executivo nesta questão, para verificar os efeitos decorrentes dessa assimetria sobre a política doméstica brasileira.

Maria Regina Soares de Lima (2003) analisa a relação entre esses dois poderes na formulação da política externa. Sua argumentação se apóia em dois conceitos básicos: *a capacidade do governo e das instituições* e *a credibilidade*. A autora (2003:29) trata da questão da *capacidade do governo e das instituições*, entendida como a autonomia dos governos em relação à sociedade para formular a política externa e agir de modo coerente em relação aos

outros países no cenário internacional. Esta é uma visão realista, daqueles que consideram ser requisito essencial para o sucesso da política externa a capacidade do Estado unitário para formular e implementar os interesses da nação, sem considerar os interesses de atores domésticos. A preferência dos realistas, por darem ênfase à autonomia e à coerência na política externa, é por instituições que concentram o poder decisório nas mãos do governante. Nesse caso se enquadra o regime parlamentarista, que une o Poder Executivo e o Poder Legislativo na lógica da responsabilidade coletiva, com origem no mesmo processo eleitoral.

Como a autonomia e a coerência podem ser vistas como requisitos para o sucesso de qualquer política pública, não necessariamente a política externa, a autora (2003:32) acrescenta ao debate outro aspecto que vai diferenciar a política externa das demais políticas públicas: a *credibilidade*, isto é, a crença externa no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país. A credibilidade é necessária porque, em função da característica anárquica do sistema internacional, onde não existe um poder supranacional que possa impor normas internacionais para as diversas soberanias nacionais, a presunção do compromisso crível é requisito essencial para que haja confiança mútua no sistema internacional (*Pacta sunt servanda*).

Só se pode afirmar que um acordo negociado, no plano bilateral ou multilateral, foi de fato cumprido se ele for ratificado no plano doméstico, o que equivale dizer, se o Legislativo internalizar a norma internacional, por intermédio da legislação pertinente. Normas internacionais que foram negociadas previamente com o Legislativo resistem mais às pressões por mudança após a sua adoção do que aquelas implementadas pela vontade de um pequeno grupo de negociadores do Executivo. Desta forma, a credibilidade dos compromissos seria garantida pelas instituições domésticas e não pelos regimes internacionais.

“A credibilidade externa nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado vincula o Legislativo ao processo decisório, em face de sua competência exclusiva e constitucional de aprovar os compromissos externos. Uma circunstância que confere ao Congresso Nacional um poder fundamental no processo de formulação da política externa que o senso comum geralmente não percebe e afirma que o seu papel é só ratificar as decisões do Executivo.” (LIMA, 2003: 33).

Este entendimento expressa a idéia da vinculação do nível internacional ao doméstico, conectando a política externa às instituições domésticas, em especial ao Legislativo. O Congresso Nacional, de acordo com esta visão, tem papel significativo no relacionamento externo do país e quando isto é feito de forma institucionalizada, como é o caso do Brasil, aumenta a credibilidade internacional. Veremos adiante como a teoria do jogo dos dois níveis de Robert Putnam enfoca teoricamente essa relação.

Segundo Fabiano Santos (2003:143) a ratificação doméstica da negociação internacional não encontra maiores dificuldades no Brasil. O autor diz que a política externa, em especial a política econômica externa, é objeto natural de delegação de poder decisório do Poder Legislativo para o Executivo. Seriam três as razões para isto:

a) é matéria sensível às pressões de setores econômicos, grupos de produtores e sindicatos e o Executivo funcionaria como freio a essas pressões;

b) a política externa envolve conhecimento especializado e o Executivo tem nas suas agências, o Itamaraty e o Ministério da Fazenda, mais capacidade técnica do que o Congresso para tratar do assunto; e

c) a estabilidade nos compromissos. O Executivo seria menos sensível a pressões por mudanças nos compromissos assumidos pelo Brasil, em períodos de crise.

O autor lembra que a delegação de poder do Legislativo para a formulação da política externa não é, necessariamente, abdicação de seu poder de influenciar. Os parlamentares que delegam estão preocupados com os resultados da política externa e manterão algum tipo de controle sobre o processo. Afinal, quem delega pode mudar isto a qualquer momento.

É oportuno registrar que no Brasil essa delegação não existe formalmente como nos EUA, que têm o *fast track*.¹¹

Para participar da formulação da política externa, o Legislativo tem um mecanismo de influência direta que é a própria atividade legislativa institucionalizada: as votações nas Comissões Permanentes de Política Externa e Defesa Nacional e no Plenário. Outra forma seria a votação da lei orçamentária, alterando o orçamento das agências do Executivo, que dependeriam, em tese, dos parlamentares para o seu funcionamento (SANTOS, 2003:148).

Maria Regina Soares Lima (2000:282) apóia essa linha de pensamento sobre a relação do Executivo com o Legislativo. São duas, segundo a autora, as razões para a delegação de poder ao Executivo:

a) ela é funcional, porque “*resolve problemas por meio de distribuição de atividades complexas pelas especializações do trabalho*”; e

b) existe convergência de interesses entre quem delega e aquele que recebe a delegação. No caso brasileiro, a existência de uma burocracia especializada e institucionalizada no Executivo, de reconhecida competência profissional – o MRE – torna a convergência facilitada.

No entanto, no que concerne à política externa, se não houver concordância entre o Executivo e o Legislativo, as duas razões acima não serão suficientes para garantir a permanência da delegação dada pelo Legislativo. Segundo a autora (2003:29), em casos de conflito entre os dois poderes, a delegação perde a sua validade, dando lugar à uma pressão para mudar os seus termos ou mesmo revogá-la.

¹¹ Nos EUA, o Congresso pode delegar poder ao Executivo para formular a política econômica externa em temas específicos. O mandato negociador para acordos comerciais é o *Trade Promotion Authority*, mecanismo conhecido como *fast track*. Nele, os acordos internacionais firmados pelo Executivo podem ser ratificados ou não pelo Congresso, mas não podem ser modificados. Fonte: Departamento de Estado dos EUA. Maiores informações disponíveis no site <http://livrecomercio.embaixadaamericana.org.br>.

O conflito poderá surgir sempre que a política externa for *politizada*, o que equivale dizer, quando essa política deixar de ter o caráter de defesa do interesse da coletividade da nação e afetar negativamente a sociedade como um todo. Vista de outra maneira, a politização doméstica da política externa ocorre quando as suas conseqüências são distributivas, isto é, quando os custos e benefícios não se distribuem uniformemente na sociedade. Neste caso, a política externa contraria determinados interesses e os grupos mais prejudicados tentam, em conseqüência, mobilizar apoio político doméstico para a sua causa e influenciar nas diretrizes da política externa.

Outra motivação para a politização da política externa são os custos vinculados à tolerância da sociedade e do governo em relação à perda de soberania. Isto pode acontecer quando as questões internacionais impõem ao país a transferência de autoridade do âmbito doméstico para uma instituição supranacional ou mudança obrigatória na legislação interna. É preciso lembrar que restrições na soberania são carregadas de simbolismos e têm forte apelo político, já que dizem respeito à identidade nacional. (2000:286).

Se há convergência de objetivos, ocorre a delegação plena do processo decisório da política externa do Legislativo para o Executivo. Mas quando os interesses divergem, aumenta o interesse da participação do Legislativo na negociação internacional.

Pode-se concluir, portanto, que a participação do Legislativo na formulação da política externa não se limita ao seu papel constitucional. Ela vai além, em função do interesse dos parlamentares em cada tema e das coalizões que eles formam com propósito específico.

Em resumo, pode-se dizer que o controle do processo de formulação da política externa permanece com o Executivo mesmo depois da promulgação da Constituição de 1998. Mas isso não decorre somente por conta da legislação brasileira. Outros fatores contribuem para o protagonismo do Executivo nesse campo, como a delegação de poder do Legislativo, ou porque o Executivo, pressupondo que as questões internacionais são de caráter técnico, protege as suas agências da influência da política partidária.

PARTE 2

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL NOS ANOS 80 E 90

CAPÍTULO 3

A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA: O CONTEXTO DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL.

3.1 – Antecedentes do endividamento externo do Brasil

O recorte específico pelo qual é analisada a relação entre a política econômica externa e a política doméstica é o endividamento externo brasileiro nos anos oitenta e noventa do século passado, o qual serve como estudo de caso desta dissertação.

A dívida externa surge com o nascimento da nação brasileira. O primeiro crédito externo do Brasil foi obtido em 1824 na Inglaterra, no valor de três milhões de libras esterlinas e foi destinado a cobrir dívidas do período colonial. Esse empréstimo significava, na prática, o pagamento a Portugal pelo reconhecimento de nossa independência. O Brasil assumira uma dívida de cerca de dois milhões de libras contraída por Portugal junto aos bancos ingleses, conforme a negociação feita no Rio de Janeiro, em 1825, pelo embaixador inglês Sir Charles Stuart, que também representava Portugal junto ao Império do Brasil. Este episódio ficou conhecido na nossa história como a *Missão Stuart*. (RODRIGUES e SEITENFUSS, 1995:130).

Ao longo do tempo o Brasil continuou a demandar capital internacional para administrar as suas contas externas e, em conseqüência, o comércio exterior e o endividamento no mercado internacional passaram a se constituir um dos principais pontos das relações econômicas internacionais do Brasil. Foi assim no Império, com as novas dívidas contraídas para pagar velhas dívidas, sem sobras para o investimento interno. Na República Velha, o financiamento externo foi necessário para a formação de estoques e a exportação do café, produto básico da economia nacional. A política de industrialização por substituição das importações da era Vargas envolveu créditos externos do Eximbank e a dívida externa seguiu com destaque na política econômica externa brasileira até a virada do século XX, quando outros temas econômicos passam a prevalecer na inserção internacional do Brasil.

Apesar de sua importância para a economia, a gestão da política envolvendo a dívida externa brasileira quase sempre foi insulada nos gabinetes do Poder Executivo, ficando distante dos debates políticos no Congresso Nacional.¹²

Nos anos oitenta, entretanto, um fato novo chamou a atenção da sociedade brasileira para a política externa: a crise da dívida externa na América Latina, iniciada com a moratória do

¹² No Brasil, ao contrário do que costuma ocorrer nos países mais desenvolvidos, onde o Poder Legislativo tem voz ativa nas negociações internacionais importantes, o Congresso Nacional ficou na maioria das vezes à margem do processo de negociação da dívida externa, a despeito dos preceitos constitucionais que regulam este tema. Este assunto será amplamente abordado nessa dissertação. Cf. Batista Júnior, P. N. Exposição no Senado em 7/08/1990, in *A renegociação da dívida externa*. Brasília: Cadernos do CEDESEN, Ano II, vol. III, 1990, p. 162.

México em 1982, com grandes reflexos negativos nas economias da América Latina, que provocou crises generalizadas nas contas externas nos países da região.

A necessidade de o México renegociar a sua dívida externa em 1982, em face do esgotamento de suas reservas de divisas, produziu um verdadeiro choque nas finanças internacionais. O México era o maior devedor do mundo (US\$ 55 bilhões contra US\$ 50 bilhões do Brasil, o segundo colocado), mas a crise que ele provocou era grave. Não só pela dimensão da dívida, mas também pelo caráter surpreendente da crise mexicana, uma vez que aquele país era um grande produtor de petróleo. A crise da dívida representava um risco para a segurança do sistema financeiro internacional e resultou numa retração nos créditos para os países em desenvolvimento, a América Latina em especial. (BATISTA JÚNIOR, 1995:68).

Segundo Pedro Malan e Edmar Bacha (1998:214) a história da economia internacional mostra que toda recessão de grande magnitude é seguida por uma crise financeira de igual dimensão. O cenário dos anos oitenta foi assim marcado pela ocorrência de ambas as crises. Os choques do petróleo e o aumento dos juros dos bancos credores norte-americanos levaram a uma recessão internacional. Por sua vez, o elevado grau de integração dos mercados financeiros mundiais forçou também o aperto nas políticas monetárias dos países europeus e do Japão. Seguiu-se um aumento generalizado nas taxas de juros com a conseqüente queda nos preços das *commodities*, dado a um custo financeiro maior para reter estoques. Para os países latino-americanos este cenário era uma combinação quase fatal: contração simultânea do comércio mundial e do crédito internacional. A rápida deterioração das economias latino-americanas levou os bancos, agindo de acordo com o conhecido *efeito manada* (deixar de tomar decisões de acordo com os fundamentos da economia e passar a seguir aquilo que a maioria está fazendo), a reduzir os créditos para os países em desenvolvimento provocando uma crise financeira internacional.

De uma maneira geral, o debate sobre as causas da crise da dívida externa na América Latina se deu em torno do grau em que os fatores externos ou internos contribuíram para essa crise. Para Griffith-Jones e Sunkel (1990:118), não é correto fazer uma distinção muito acentuada entre as causas externas ou internas da crise porque havia então uma forte integração de setores importantes das economias latino-americanas à economia internacional. Em conseqüência, tanto os fatores externos quanto os internos foram decisivos para a crise. Esse argumento balizou as posições dos credores e dos países endividados nas negociações sobre a partilha dos custos da dívida. Os primeiros contra e os devedores, evidentemente, a favor.

Devlin e Davis (1995:110) também concordam com essa visão e argumentam ademais que a origem da crise da dívida externa dos países latino-americanos estava: a) na implementação de ambiciosos programas de desenvolvimento por esses países nos anos sessenta e setenta; b) na grande disponibilidade de crédito no mercado internacional e nas facilidades criadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, que incentivavam os empréstimos internacionais; e c) na redução das barreiras aos fluxos de capitais.

A crise internacional da dívida externa teve, assim, três grupos de protagonistas: os bancos e governos dos países devedores, os bancos e governos dos países credores e as organizações financeiras multilaterais. Esta dissertação trata da articulação entre esses três grupos entre 1982 e 1994.

No campo internacional atuaram como aceleradores da crise os choques do petróleo e a elevação dos juros nos EUA nos anos setenta. Os EUA na realidade, já vinham adotando, desde 1979, uma vigorosa elevação das taxas de juros no mercado americano para enfrentar desequilíbrios fiscais, déficits na balança comercial e inflação, que chegou a atingir 13% naquele ano. A consequência foi a canalização de recursos da economia mundial para aquele país. Com o Presidente Reagan, em 1981, os juros foram elevados ainda mais, chegando a 21,5% ao ano e o dólar voltou a se valorizar fortemente. (DEVLIN E DAVIS, 1995:113).

Em consequência os países em desenvolvimento viram as suas dívidas externas, contratadas com juros flutuantes, aumentarem abruptamente e passaram a enfrentar sérios problemas para fechar o balanço de pagamentos, sem captação de novos recursos externos. Nessa conjuntura, o México foi o primeiro país a declarar a moratória da dívida.

Segundo Stephany Griffith-Jones e Osvaldo Sunkel (1990:95), a grande expansão do crédito privado internacional na década de setenta fez com que os bancos credores europeus e americanos fossem menos rigorosos nos critérios de aprovação dos créditos para os países em desenvolvimento como, por exemplo, não levar em consideração a crise estrutural e energética resultante do estilo de crescimento da América Latina. Isso permitiu que os petrodólares fossem utilizados para financiar déficits nos balanços de pagamentos dos países em desenvolvimento.

Para esses autores o rápido aumento dos empréstimos em euromoeida aos países em desenvolvimento deveu-se a um número crescente de bancos privados desejosos de emprestar para esses países, num momento em que a demanda por créditos havia diminuído nos países industrializados devido à recessão dos anos setenta. Os aumentos nos preços das *commodities* e a melhoria de suas balanças comerciais tornaram os países em desenvolvimento atraentes para os bancos da Europa e dos EUA.

Neste contexto, os bancos procuravam diversificar geograficamente seus portfólios, para distribuir os riscos e os países em desenvolvimento buscavam esses bancos para obter crédito fácil, sem condicionalidades. Desta maneira, os empréstimos foram crescendo com rapidez e sem estarem ligados a economias estáveis, diferente das operações financeiras com as instituições oficiais de crédito, que impunham condicionalidades em suas operações. Em decorrência, na década dos setenta ocorreu o que Griffith-Jones e Sunkel (1990:80) chamam de *privatização do sistema financeiro internacional*, com as instituições como o Eximbank, o FMI e o BID cedendo espaço para os bancos privados que operavam nesse sistema. O financiamento oriundo de fontes privadas – bancos, fornecedores e investimentos diretos – na América Latina aumentou de 39.8 % em 1965 para 92,7% em 1978.

Surgem nessa época inovações como a modalidade de contratos de financiamentos com juros flutuantes, para diminuir os riscos dos bancos em operações de longo prazo. Eram os contratos baseados na LIBOR (*London inter-bank offer rate*) ou na *prime-rate* norte-americana, que são medidas de custo de captação de recursos de curto prazo para os bancos. Em adição a essa taxa básica variável era cobrado um *spread* sobre a LIBOR ou a *prime-rate*, que dependia do fator-risco do tomador do empréstimo.

Embora os empréstimos aos países em desenvolvimento tivessem longo prazo, dez anos em média, a taxa de juros podia ser alterada cada vez que o crédito era “rolado”, geralmente a cada trimestre ou semestre. A razão desse procedimento, de juros flutuantes, era a transferência de riscos de aumentos de taxas de juros nos países dos bancos credores para os países devedores (1990:96).

A origem e a expansão da dívida externa da América Latina aparecem para Griffith-Jones e Sunkel (1990: 80) ligadas ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações. O recurso ao financiamento externo só prolongou a agonia do modelo, que não produziu o resultado esperado de superar a dependência externa.

As crises da dívida externa e do desenvolvimento por substituição das importações tiveram lugar na América Latina a partir de 1982 e se explicam, em parte, por fatores externos. Foi a interação entre as circunstâncias desfavoráveis no campo externo combinadas com as estratégias e políticas de desenvolvimento de cada um dos governos latino-americanos que ampliaram essas crises.

O aumento da industrialização nos países latino-americanos acarretou uma mudança na estrutura de suas importações. Por volta de 1970, as economias latino-americanas chegaram a uma situação de grande vulnerabilidade em virtude de tornarem-se dependentes de alterações nos preços externos e de financiamentos estrangeiros para continuar a importar insumos para a indústria. Nesse momento buscava-se no Brasil um aprofundamento da industrialização sob uma ampla intervenção do Estado na economia. Esse esforço industrializante se dava em meio a uma crescente vulnerabilidade e maior dependência financeira do Estado. A crise da dívida deixou marcas permanentes na sociedade latino-americana. Por um lado, os latino-americanos viram o crescimento econômico da região ser drasticamente reduzido, o que levou a década de oitenta a ser conhecida como a “década perdida”. Por outro lado, assistiam ao declínio do modelo de desenvolvimento baseado na intervenção do Estado na economia e na política de substituição de importações e, como contrapartida, a chegada do neoliberalismo na América-Latina. (DEVLIN e DAVIS, 1995:119).

O colapso financeiro do México se dá em paralelo à difícil situação econômica do Brasil, que vivia um momento de vulnerabilidade financeira com o esgotamento de suas reservas internacionais e as dificuldades com o balanço de pagamentos. Com a retração dos créditos internacionais o Brasil não conseguiu mais equilibrar o balanço de pagamentos e pagar o serviço da dívida.

Desde 1970 o mercado bancário internacional havia se transformado no principal financiador externo para os países em desenvolvimento, substituindo os créditos oficiais de países e de organizações públicas internacionais. A súbita contração da oferta de crédito bancário, na década dos oitenta, teve um forte impacto nos países que dele faziam uso, provocando crises cambiais e dificuldades para o pagamento de suas dívidas externas. Em 1982, os empréstimos externos para os países em desenvolvimento sofreram uma redução de 42% e no ano seguinte, outra redução de 50%. A queda foi de US 165 bilhões em 1981 para US 25 bilhões em 1983. (BATISTA JÚNIOR, 1988:214).

A vista da argumentação acima, pode-se concluir que a origem do endividamento externo da América Latina, o Brasil incluído, deveu-se tanto às causas externas como as internas, movidas pelos programas nacionais de desenvolvimento econômico.

3.2 – A trajetória da dívida externa brasileira

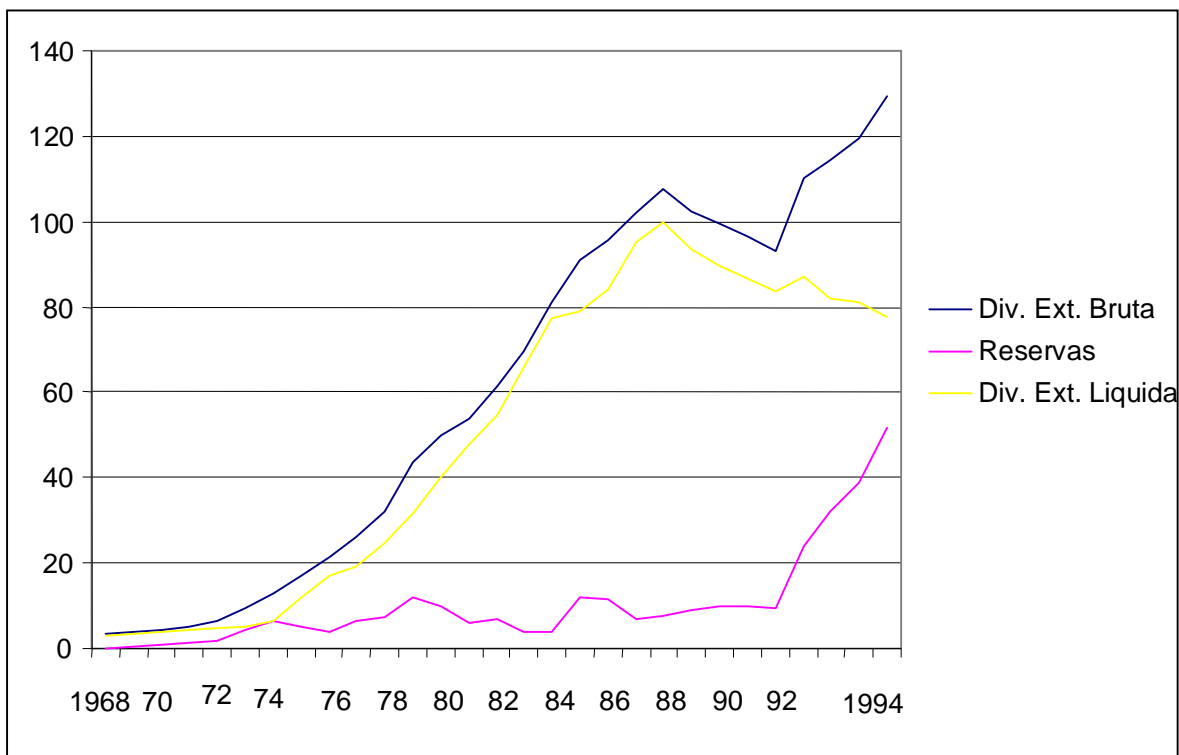
Visando a uma maior clareza na análise do endividamento externo brasileiro é conveniente voltar a 1967, época em que se acelera o crescimento da economia brasileira e que o governo militar se lançou numa política de endividamento externo para financiar a expansão da economia, valendo-se da liquidez nos bancos europeus e americanos.

O Brasil foi um dos primeiros países a se apresentar ao euromercado no final dos anos sessenta em busca de empréstimos. Na ocasião havia um excesso de liquidez no sistema financeiro internacional, agravado com os recursos vindos dos países produtores de petróleo, no início dos anos setenta. Os bancos comerciais, administradores desses recursos credores, concederam créditos aos países que buscavam empregá-los para o seu desenvolvimento. Nesse processo, a tradicional cautela exigida na atividade bancária muitas vezes foi deixada de lado em prol dos resultados de curto prazo. (CARDOSO e FISHLOW, 1989:23).

Os créditos externos financiaram o rápido crescimento das importações de insumos e também as obras públicas que impulsionaram o setor da construção civil, contribuindo para o milagre econômico entre 1968 e 1973. Por outro lado, esses créditos fizeram a dívida externa brasileira dar o seu primeiro grande salto, como se observa na figura abaixo.

Gráfico 3.1
DIVIDA EXTERNA BRASILEIRA (1968-1994)

(em US\$ bilhões)



Fonte: IPEADATA. <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?166614046>

Para Ceres Cerqueira (1996:15) a economia internacional interrompeu, na década de oitenta, o longo ciclo de prosperidade iniciado no pós-guerra, o qual atingiu grande parte do mundo capitalista em especial os países importadores de petróleo. Nessa conjuntura, o Brasil, que era o maior importador deste insumo entre os países em desenvolvimento (cerca de 80% de seu consumo) sofreu direta e duramente os impactos das crises do petróleo dos anos setenta. Toda a infra-estrutura de transportes estava baseada no combustível barato, com ênfase no transporte rodoviário em detrimento do transporte ferroviário e do aquaviário. Os derivados do petróleo eram insumos críticos e de difícil substituição no curto prazo, tornando a dependência do petróleo importado uma séria ameaça ao crescimento da economia.

A despeito das dificuldades nas contas externas, o governo Geisel (1974-1978), rejeitou a alternativa de implementar uma política recessiva, adotada em muitos países, inclusive desenvolvidos, e continuou a promover o desenvolvimento através da política de substituição de importações. Essa política desenvolvimentista foi executada por intermédio do II PND, baseado em grandes programas de projetos públicos e privados.

Esse plano de desenvolvimento representou uma mudança na política de substituição das importações pelo fato de enfatizar a produção de bens de capital e insumos básicos. A execução dessa estratégia ficou a cargo dos Ministros Mário Henrique Simonsen (Fazenda) e João Paulo

dos Reis Veloso (Planejamento), sendo que a sustentação política do II PND estava baseada na coalizão formada pelo empresariado industrial, pela burocracia das grandes estatais brasileiras (siderurgia, petróleo, petroquímica, aeronáutica), pelo capital financeiro nacional e pela ARENA, partido político que apoiava o governo no Congresso. (CASTRO e SOUZA, 1985:29).

O governo Geisel estava comprometido com o retorno gradual e controlado a um regime constitucional e para isto dependia do crescimento econômico, um imperativo para obter a legitimidade do seu governo. O início de 1975 foi um período de grande incerteza política, em decorrência da derrota da ARENA, partido político de apoio ao governo, nas eleições do ano anterior. Não era, portanto, um momento de se impor medidas impopulares de austeridade. Ao contrário, havia um esforço em mostrar o Brasil como capaz de superar desafios. O Brasil deveria parecer uma “ilha de tranqüilidade” em meio à conturbada economia internacional. Assim, naquele momento, estavam criadas as condições para uma retomada do crescimento. Primeiro, porque uma inflação baixa era considerada tolerável e depois porque existia uma grande liquidez no sistema financeiro internacional. Desta maneira, o recurso sistemático ao endividamento externo tornou-se a base da estratégia de desenvolvimento do governo Geisel.

O II PND visava à obtenção de um novo patamar no desenvolvimento industrial brasileiro. Foi elaborado independentemente do novo cenário econômico internacional, marcado pelo primeiro choque do petróleo e por rígidas políticas monetárias nos países centrais. O plano constituiu um ambicioso programa de substituição de importações, liderado pelo Estado, mas com maciça utilização de financiamentos externos. A sua estrutura tinha uma preocupação maior com as fontes domésticas de energia e anunciava um novo estilo de expansão industrial: privilegiava as indústrias nacionais em relação às empresas estrangeiras (FISHLOW:145). Se o capital privado nacional não fosse suficiente, o plano previa a mobilização das estatais para a captação de recursos externos. Um ponto a ser destacado era a preocupação do plano em buscar desenvolver uma tecnologia nacional compatível com a condição de potência emergente.

O importante não era o plano em si, na opinião de Fishlow (1988:152), mas sim as políticas de investimento público e a substituição de importações que ele inspirou. A expansão do setor público exigiu crescentes déficits que foram cobertos com crédito externo. O Estado ocupou áreas antes operadas pelo setor privado e para ganhar apoio dos empresários na coalizão, implementou uma política de subsídios. Se por um lado, a intervenção do Estado na economia cresceu, por outro este se enfraqueceu economicamente. Havia, assim, uma contradição fundamental no processo de substituição das importações com endividamento externo: a industrialização era dedicada a produtos para o mercado interno. Isto gerava um passivo externo elevado.

Os sucessivos governos militares buscaram legitimidade no sistema de representação, especialmente no Congresso Nacional. Buscavam, em outras palavras, formar coalizões governamentais estáveis. No governo Geisel esta prática foi necessária para implementar dois objetivos conflitantes: viabilizar o II PND, que exigia financiamentos para projetos de longa

maturidade e a distensão política, que iria liberar as demandas econômicas e políticas, até então reprimidas pelos militares, que poderiam ser contrárias às metas do plano.

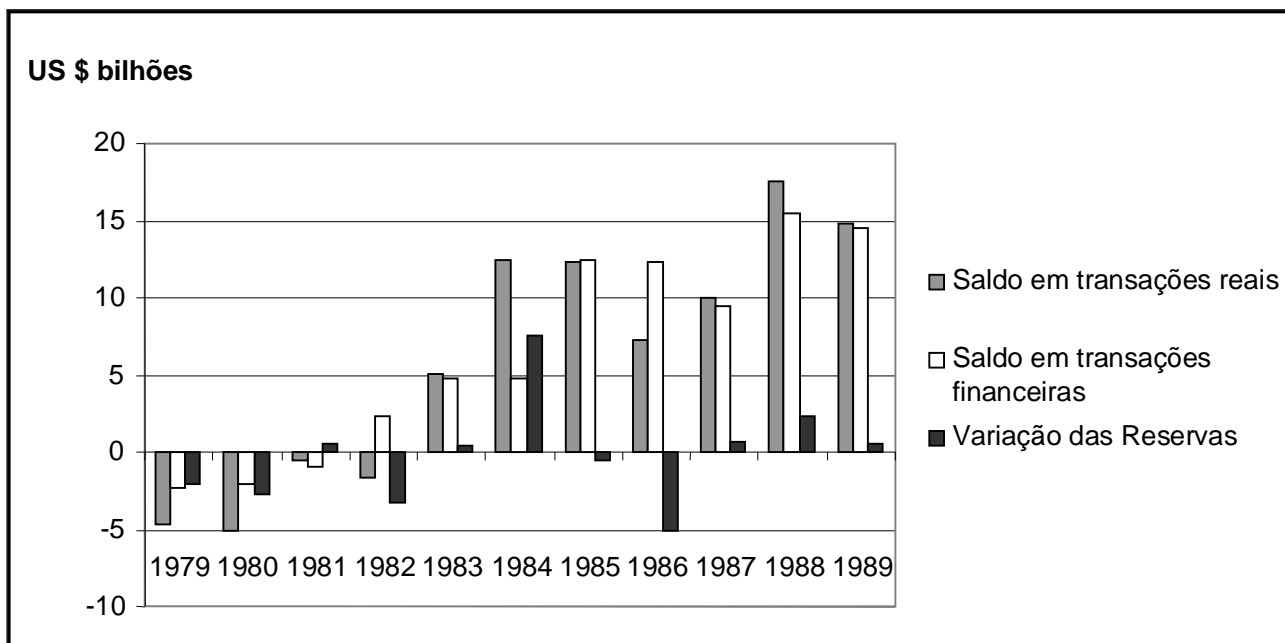
Na formação da coalizão de governo surgiram novos parceiros– as oligarquias regionais e as grandes empreiteiras nacionais – que vão se unir à burguesia industrial do Sudeste. A ausência de um sistema bancário privado nacional, capaz de financiar o desenvolvimento, compatível com a dimensão daquele programa levou o Estado brasileiro a uma participação decisiva nesses projetos, à qual se somou o financiamento sob a forma de crédito de bancos privados estrangeiros. A grande liquidez do sistema financeiro internacional, em face da abundância de petrodólares reciclados principalmente pelos bancos americanos na Europa, facilitou o acesso aos recursos externos.

A partir de 1971, o Brasil, passou a contratar créditos com juros flutuantes, prática que iria revelar-se danosa para a economia nacional na década seguinte. Desta forma, o crescimento do país, a partir daí, passou a depender dos ciclos de crédito internacionais. Esse fato colocou o país em uma situação de vulnerabilidade e preparou o terreno para a crise externa que atingiu a economia brasileira quando ocorreram os choques do petróleo e a elevação dos juros internacionais (1981-1982). A súbita interrupção do fluxo de financiamento externo que ocorreu na década de oitenta conduziu a economia brasileira à estagnação e à hiperinflação. (SOLA, 1993:258)

Na véspera do segundo choque de petróleo, a dívida externa brasileira, de US\$ 50 bilhões, era a maior do mundo. Com o crescimento do endividamento externo e a retração dos créditos externos, a saída de recursos para pagar o serviço da dívida começava a anular a entrada líquida de capital no Brasil. A necessidade de remeter elevadas quantidades de divisas para o exterior configurou uma nova realidade que significou a redução da taxa de investimento e da capacidade de crescimento da economia. No primeiro momento, os recursos dos créditos externos representaram uma grande transferência de recursos reais para investimento em infra-estrutura. Mas, nas fases posteriores, o endividamento externo foi caracterizado por empréstimos destinados a saldar as obrigações de dívidas anteriores e para compensar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. (CARDOSO, 1989:26).

A transferência de capital do Brasil para o exterior em razão do pagamento da dívida foi, certamente o aspecto mais polêmico dentro do tema da dívida externa. Ricardo Carneiro (2002:121) analisa esta questão afirmando que do ponto de vista da política econômica externa, a década de oitenta é marcada por uma mudança radical. Ele lembra que os juros nos EUA sofreram uma acentuada elevação a partir de 1979 e que depois da ruptura do mercado internacional de crédito em 1982, abre-se no Brasil um processo de contínua e crescente transferência de recursos para o exterior, no âmbito dos acordos firmados com o FMI .

Gráfico 3.2
Brasil – Transferência de recursos para o Exterior (1979-1989)



Fonte: Banco Central do Brasil, *Boletim Mensal*. Apud CARNEIRO, 2002:122

A entrada de recursos que havia sido a marca da inserção externa do Brasil desde o pós-guerra é revertida, de repente, transformando-se com a maciça transferência de recursos para o exterior pelo pagamento do serviço e pela amortização da dívida, como mostra o gráfico 3.2. Nele, fica evidenciado que o choque do petróleo de 1979 levou o país a apresentar uma variação negativa em suas reservas, a qual foi atenuada em 1981 pela política econômica implementada por Delfim Netto. Mas, com o início da crise da dívida externa, em 1982, a variação das reservas ficou negativa novamente, obrigando o governo a implementar uma política recessiva. Com a mudança de governo, em 1985, a variação de reservas ficou mais uma vez negativa. A variação das reservas em 1986 foi tal que levou o Brasil a declarar a moratória brasileira no ano seguinte.

Os investimentos externos diretos (IED) também caem. Entre 1981 e 1984, o IED vai baixar de US\$ 2,4 bilhões para US\$ 426 milhões.¹³ Isto se reflete de forma negativa na produção industrial e provoca uma crise nas finanças públicas, com a redução de suas formas de financiamento. No período, a utilização da capacidade industrial instalada no Brasil cai de 84,25% em 1980 para 73% em 1983, segundo o IPEA.

13

IED Total – US\$ mil	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Investimentos	1.758.509	1.472.730	1.250.606	774.921	229.575	17.925.332
Reinvestimentos	725.354	698.029	406.120	433.395	197.279	7.739.152
Total	2.483.863	2.170.759	1.656.726	1.208.316	426.854	25.664.484

Fonte: Banco Central do Brasil. <http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/>

Paulo Nogueira Batista Júnior (1983:68) diz que mesmo se não tivesse ocorrido a moratória do México, o Brasil continuaria tendo dificuldade em fechar o balanço de pagamentos naquela ocasião. Pela dimensão do seu endividamento e por sua vulnerabilidade a choques financeiros externos o país já vinha encontrando dificuldade de captação externa desde 1980. O autor defende a tese que não foram apenas os choques externos os responsáveis pelo agravamento da situação da economia brasileira na década dos oitenta. Ele reconhece que o Brasil foi duramente afetado pela conjuntura externa adversa, mas não se pode isentar a política econômica, em particular a política cambial, pelas dificuldades que o Brasil atravessou na *década perdida* (1980). O crescimento da dívida externa de curto prazo, na visão de Batista Júnior, representou a opção para financiar o déficit de conta corrente sem recorrer às reservas internacionais do país, que estariam esgotadas (ver gráfico 3.1). Isto criava uma dependência com relação aos créditos externos e aumentava a vulnerabilidade da economia brasileira.

Apesar dessa vulnerabilidade que a dívida externa provocou, Marcílio Marques Moreira (2001:134) diz que a decisão de manter o nível do desenvolvimento em 1974 “*não foi uma decisão ensandecida*”, mas sim uma decisão política. O crescimento econômico dava aos militares a legitimidade que precisavam para fazer a transição política, a chamada *abertura controlada* do presidente Geisel. Além do mais, não havia na época a percepção total do risco com os juros flutuantes porque os novos empréstimos foram contratados com taxas de juros reais negativas. Havia na época a convicção que as taxas de juros permaneceriam baixas como sempre e que a inflação nos EUA, de acordo com o seu histórico, não atingiria patamares elevados. O autor conclui, com o conhecimento *ex post facto*, que o governo Geisel acertou no aspecto principal de sua política de desenvolvimento, aplicando os créditos externos contratados no período em investimento, enquanto a maior parte dos outros países emergentes aplicou esses recursos em consumo

A versão apresentada pelo governo de que os créditos externos eram necessários para manter o desenvolvimento do país, usada para justificar o crescimento da dívida externa, é contestada por Paulo Cruz Davidoff (1984:53). Para ele, o aumento do endividamento externo deve ser buscado nas relações financeiras da economia brasileira com o sistema financeiro internacional. O endividamento se dava pelo baixo custo do serviço da dívida e pela possibilidade de formação de divisas externas aproveitando a grande liquidez internacional. Não foi a necessidade de superar os constrangimentos externos (crise do petróleo, por exemplo), que levou o país a se endividar, segundo o autor.

A tese de Davidoff reafirma os dados do relatório da Comissão Especial do Senado sobre a dívida externa, de 1989, onde são mostradas simulações feitas pelo Banco Central, com base nas condições contratuais da dívida registrada. Elas sugerem que o efeito da alta de juros entre 1979 e 1986, sobre o estoque da dívida acumulado até 1986, significa que entre um quarto e a metade da dívida externa brasileira era referente a juros sobre juros e *spreads*, sem qualquer contrapartida real de bens e serviços para o país. (SENADO FEDERAL, 1989, p. 8).

Vimos neste item que a grande parte dos autores citados neste trabalho¹⁴ afirma que a razão para o crescimento da dívida externa brasileira foram os empréstimos tomados no sistema financeiro privado internacional para viabilizar o desenvolvimento econômico do Brasil nos anos do milagre econômico e para equilibrar a balança comercial, impactada pelas duas crises do petróleo de 1973 e 1979 e, ainda, pela elevação dos juros nos EUA a partir de 1980. Esta é a versão que será adotada neste trabalho, apesar das outras opiniões em contrário como a de Davidoff.

3.3. A administração da dívida externa no contexto da crise internacional: um jogo de dois níveis

O estudo da relação entre a política externa e a política doméstica feito no capítulo 1 indicou que, hoje, em um mundo dominado pela interdependência, é necessário conhecer quando e onde essas duas políticas têm os seus pontos de interseção para o entendimento da formulação das políticas públicas de um país.

A referência teórica desta dissertação para a análise da articulação entre a política econômica externa e a política doméstica é a teoria do jogo de dois níveis de Robert Putnam (1993:436) que busca teorizar o caráter dual da negociação internacional, utilizando a analogia do jogo em dois níveis. Para o autor, toda negociação internacional tem uma dimensão doméstica e o sucesso dessa negociação depende das expectativas de cada parceiro em relação ao resultado do processo de ratificação interna do outro. O autor apresenta, em suma, uma visão de negociação internacional que supõe o jogo simultâneo no cenário doméstico (formulação da política externa) com a negociação internacional. Decisões de política internacional dependem de ratificação doméstica, em especial, quando envolvem custos internos. Daí, tornar-se necessária, dentro dessa perspectiva teórica, a análise dos cenários doméstico e internacional onde se desenvolveram as negociações sobre a dívida externa brasileira.

3.3.1 – O cenário internacional

Segundo Griffith-Jones e Sunkel (1990:136) a principal característica da administração da crise da dívida nos anos oitenta foi a volta dos governos dos países centrais e das instituições internacionais oficiais ao centro das negociações do sistema financeiro internacional. Essa era uma tarefa que cabia aos bancos privados na década anterior. O FMI passou a ter um novo e importante papel de organizar pacotes de resgate da economia dos países endividados, pacotes que incluíam novos créditos, mas com condicionalidades e rescalonamento das dívidas. Neste contexto, os credores agiam de forma coordenada através de alguns organismos que ficaram à

¹⁴ Albert Fishlow, Antonio Barros de Castro, Antonio Correia de Lacerda, Ceres Cerqueira, Eliana Cardoso, Gustavo Franco, João Manuel Cardoso de Mello, Joseph Stiglitz, Luiz Carlos Bresser Pereira, Paulo Nogueira Batista Júnior.

frente das negociações que foram conduzidas com cada país individualmente para evitar a ação coletiva dos países endividados.

A administração da crise da dívida externa da América Latina pode ser dividida em quatro fases segundo Devlin e Davis (1995:129):

1) A primeira fase tem lugar entre agosto de 1982 e setembro de 1985, período em que foram implementadas políticas clássicas de ajuste nos países devedores e deu-se o pagamento convencional do serviço da dívida. Vários mecanismos teriam sido usados com esses objetivos:

- a nova coordenação entre os credores das dívidas. Durante os anos oitenta, os bancos tinham o seu comitê negociador. Mas como esse comitê não tinha mecanismos suficientes para impor as suas decisões a todos os bancos representados, esse papel ficou reservado, por trás dos bastidores, aos governos dos países credores que intervieram para obrigar alguns bancos relutantes a cumprirem as orientações do comitê;

- ajustes nos países devedores. De início o pensamento dos credores era que a crise se devia à falta de liquidez para o pagamento do serviço da dívida. Em consequência, o comitê insistia para que os países devedores adotassem medidas internas para gerar superávit comerciais para os pagamentos.

- ativa participação do FMI como intermediário entre os países devedores e os credores internacionais. Se, por um lado, a presença do Fundo nos ajustes da economia dos devedores era uma garantia de geração de superávits para o pagamento do serviço da dívida, por outro era necessário o seu aval para quaisquer novos recursos dos bancos para os devedores fecharem as contas externas.

2) A segunda fase ocorreu entre setembro de 1985 e setembro de 1987. Nesse período as negociações das dívidas externas na América Latina se deram sob os fundamentos do Plano Baker¹⁵.

Devlin e Davis (1995:131) consideram que, apesar do Plano Baker e da retórica sobre a necessidade de financiar o ajuste dos países devedores, os credores queriam mesmo era transferir para os países da América Latina os custos desses ajustes. O que prevalecia entre os países credores não era um ajuste socialmente eficiente do sistema financeiro internacional como um todo, mas sim a sobrevivência dos bancos comerciais e dos seus sistemas financeiros nacionais e isto com os menores custos internos possíveis. A característica dominante desse processo foi a forte assimetria entre o ajuste gradual dos bancos credores e o abrupto ajuste nas economias dos países latino-americanos nos anos oitenta. Os autores avaliam que o Plano Baker

¹⁵ O Plano Baker na realidade não trazia grandes inovações, nele era mantida a política tradicional de pagamento da dívida externa. A novidade era admitir-se o ajuste estrutural dos devedores com desenvolvimento econômico, dentro de um esquema destinado a aumentar o fluxo de recursos para os maiores devedores. Por esse plano, os novos créditos ficariam vinculados a condicionais como privatizações, abertura de mercados e desregulamentação financeira. O plano não funcionou porque os países devedores não quiseram fazer as reformas previstas e os bancos credores se recusaram a conceder novos créditos. Informações disponíveis no site do FMI: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/ch10.pdf>

nunca funcionou adequadamente porque os devedores não tinham os recursos necessários para bancar as contrapartidas solicitadas, nem os bancos comerciais credores estavam dispostos a conceder os empréstimos adicionais necessários para financiar a redução das dívidas pelo mercado, isto é, a recompra de seus títulos com desconto.

3) A terceira fase foi de setembro de 1987 a março de 1989. Em face das dificuldades de se implementar o Plano Baker, no período vigorou uma espécie de Plano Baker “B”, que combinava os mecanismos do plano original – mais recursos para o pagamento da dívida – mas agora havia a possibilidade da redução das dívidas, hipótese não prevista anteriormente.

Nesse período a recuperação dos bancos credores foi um sucesso e eles puderam flexibilizar as regras anteriores do pagamento integral da dívida. Em 1987, eles tinham ultrapassado a crise, aumentando o seu capital e as reservas para créditos incertos. Em 1989, a percentagem de créditos para a América Latina tinha caído para 38% do capital dos bancos norte-americanos. Agora, na visão dos países centrais, a insolvência dos países latino-americanos não era mais um sinal de crise financeira, mas sim um problema bancário. Essa situação confortável dos bancos foi financiada em larga escala pela transferência de recursos dos devedores para os bancos credores. Devlin e Davis (1995:135) lembram que esses recursos transferidos para o exterior atingiam 4% do PIB da América Latina, número que excedia os pagamentos das reparações de guerra da Alemanha após a Primeira Guerra Mundial. O gráfico 3.2, apresentado atrás, mostra a transferência de recursos do Brasil para os bancos credores.

O plano anunciado por Nicholas Brady, Secretário do Tesouro dos EUA, no final de 1988 foi uma proposta para reverter esse quadro.

4) A quarta fase da gestão da dívida externa inicia-se em março de 1989, com a implementação do Plano Brady¹⁶, que priorizava a redução das dívidas, medida já iniciada timidamente no Plano Baker “B” da fase anterior. O Plano Brady tornou-se viável porque os bancos já tinham a percepção que a sua crise financeira estava ultrapassada e também porque eles se convenceram que teriam de contribuir de maneira mais solidária com os países devedores para evitar o seu retorno à condição de insolventes. O Plano Brady, através de operações de redução da dívida e do pagamento dos juros, possibilitou a correção de parte da assimetria na distribuição dos custos da crise. Segundo Devlin e Davis (1995:140) nessa quarta fase, o Clube de Paris também flexibilizou os seus requisitos para as negociações e reduziu em até 50% o valor das dívidas dos países devedores mais pobres da América Latina e da África.

Pelo que foi dito acima, ficou claro que a administração da crise da dívida externa não era estática. Importantes modificações foram feitas ao longo dos dez anos das negociações como,

¹⁶ O Plano Brady, de março de 1989, introduziu importantes mudanças nas negociações da dívida externa com a redução e a securitização das dívidas, o aporte de vultosos recursos financeiros do Banco Mundial e do Japão para conversão dos títulos das dívidas, a redução das taxas de juros dos bancos credores e, em especial, o fim da necessidade do aval do FMI sobre os programas de ajustes dos países credores. Esse plano possibilitou a renegociação das dívidas de sete países latino-americanos, o Brasil inclusive. CERQUEIRA. 1997:286.

por exemplo, o surgimento de um *emprestador internacional de última instância*¹⁷ de caráter informal. Depois da crise da dívida externa de 1982, entrou em operação um novo regime internacional, um banco central internacional informal para administrar essa questão. Essa agência informal sem nome e sem estrutura era constituída por alguns dos maiores bancos credores com atuação internacional, pelo FMI, pelo Banco Mundial, pelo BIS¹⁸ e por representantes dos países do G-7¹⁹. Ela atuava como *emprestador de última instância* no cenário internacional. Por um lado, demandava o ajuste da economia dos países devedores e por outro, exigia dos bancos credores a redução das taxas de juros, injeção de novos recursos nos países devedores e o provisionamento de recursos para garantir créditos duvidosos. Este foi um fato bastante positivo nas negociações e resultou da coordenação existente entre os credores da dívida dos anos oitenta, uma característica inédita que marcou a administração da dívida.

Mario Henrique Simonsen e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang (1991:186) analisam o que chamam de Cartel dos Credores. Segundo os autores, os bancos comerciais perceberam, repentinamente (SIC), que alguns países em desenvolvimento estavam superendividados.

Nessa situação, a racionalidade individual dos bancos conflitava claramente com a racionalidade do conjunto dos devedores. Do ponto de vista individual, cada credor estaria melhor interrompendo novos créditos para os devedores e tentando receber todos os juros e o principal dos empréstimos que venciam. Mas os devedores não tinham mais condições de honrar a dívida. Persistir nesse jogo não cooperativo, levaria os dois lados a perderem. Os devedores se tornariam inadimplentes, talvez excluídos do sistema financeiro internacional, enquanto os bancos credores estariam expostos a risco e poderiam ir à falência.

A solução para o problema foi a estratégia de “empurrar com a barriga”²⁰, planejada no final de 1982, por Paul Volcker e Jacques Delors. A idéia central era convencer os credores, organizados em um cartel, a aceitar estratégias que dividiam proporcionalmente os ônus. O FMI e os bancos centrais dos países do G-7 estabeleceriam as regras para o cartel.

As regras (principais) foram:

¹⁷ Geralmente o Banco Central de cada país regula e fiscaliza o sistema bancário doméstico e é o *emprestador de última instância*. É ele a instituição à qual os bancos nacionais recorrem, esgotados os recursos normais, por ocasião de dificuldades de mercado, evitando as crises financeiras.

¹⁸ O Bank for International Settlements (BIS), sediado na Basileia, Suíça, é uma organização internacional que promove a cooperação entre bancos centrais e outras agências visando a estabilidade monetária e financeira internacional. Seus serviços bancários são destinados exclusivamente aos bancos centrais e organizações internacionais. Informações adicionais no site <http://www.bis.org/>

¹⁹ Reunião de cúpula criada em 1975 por iniciativa do Presidente da França Valéry Giscard d'Estaing. O "G7" é composto por representantes dos sete países mais industrializados do mundo – França, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Itália, Japão e o Reino Unido. Esse grupo se reúne periodicamente para analisar assuntos relativos às questões econômicas e políticas internacionais, em especial aquelas relacionadas à moeda, comércio e ajuda internacional para o desenvolvimento econômico. Fonte: Embaixada Francesa no Brasil. <http://www.ambafrance.org.br/abr/label/label24/dossier/g7.html>

²⁰ Esta expressão é uma tradução livre de “muddling through approach”, uma estratégia do Tesouro norte-americano e dos bancos de “empurrar com a barriga” a crise, de adiar qualquer solução definitiva enquanto os bancos credores se fortaleciam financeiramente. BRESSER PEREIRA, A solução incompleta. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1152>

- a) para solicitar o rescalonamento da dívida, cada país devedor deveria adotar um programa de ajuste apoiado pelo FMI;
- b) como parte do acordo, cada credor deveria oferecer novos recursos para os devedores;
- c) o país devedor deveria retomar os pagamentos aos bancos credores, somente após esses terem assinado o acordo; e
- d) no caso de o país credor deixar de atender os critérios de desempenho do FMI, os novos empréstimos seriam automaticamente interrompidos.

Simonsen e Werlang (1991:192) dizem que o resultado da estratégia de empurrar com a barriga depende de que lado o observador está. Do lado dos países devedores, ela foi um fracasso, pois eles não conseguiram a volta dos créditos externos para equilibrar os seus balanços de pagamento. Do ponto de vista dos bancos credores, ela não promoveu o pagamento das dívidas externas, mas manteve o sistema financeiro internacional em funcionamento, com custo mínimo para os contribuintes dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que pode ser visto como um sucesso absoluto. Em suma, a estratégia não resolveu a crise da dívida externa, mas foi capaz de ganhar tempo para resolvê-la mais adiante. Neste período, os bancos puderam reforçar o seu capital, fizeram provisões para cobrir créditos duvidosos, reduzindo assim os riscos com o endividamento dos países em desenvolvimento.

Havia, portanto, uma atuação conjunta dos bancos credores nas negociações da dívida externa com cada um dos países devedores. Com esse procedimento de negociações individualizadas, as eventuais moratórias dos países devedores, que poderiam trazer instabilidade para o sistema financeiro internacional, eram dificultadas. Isto porque, aí entrava o que se convencionou chamar *dilema do prisioneiro*, conceito oriundo da teoria dos jogos, que se aplica a uma situação de interação racional de dois ou mais jogadores. A vulnerabilidade da economia dos países devedores era tal que a solução *subótima* – fazer o acordo possível – era mais racional que a formação de um incerto clube de devedores em busca do acordo ótimo. (MOREIRA, 2001: 177-179).

As negociações sob a égide do Plano Brady fizeram com que, a partir de 1992, depois de uma década de grandes preocupações e controvérsias, o problema da dívida externa dos latino-americanos passasse a ser considerado um problema secundário para o sistema financeiro internacional. (GRIFFITH-JONES E SUNKEL, 1995, p. 139).

3.3.2. O cenário doméstico

A política de desenvolvimento econômico com financiamento de bancos estrangeiros prevaleceu no Brasil nos anos sessenta e setenta. Com a crise do México, de 1982, a entrada de recursos externos no Brasil sofreu uma drástica redução como é mostrado no gráfico 3.2, mais

atrás. Isto significou para o Brasil também um forte freio no desenvolvimento econômico (ver gráfico 3.3 adiante) e trouxe uma séria crise para o país.

Em conseqüência surge nos anos oitenta uma dramática mudança no relacionamento do Brasil com o sistema financeiro internacional. Tendo que pagar os juros da dívida externa com recursos próprios e não mais recebendo novos empréstimos, o Brasil transformou-se em exportador de recursos reais para o exterior. Os elevados saldos da balança comercial do Brasil obtidos a partir de 1983 foram dirigidos para os bancos credores no exterior. O país que até então era um recebedor de capitais externos, inverteu essa posição e passou a exportar capital, na medida em que se viu forçado a cumprir suas obrigações em relação á dívida externa em um cenário de inexistência de créditos externos. Em conseqüência houve uma redução dos níveis de produção, de investimento e do salário real, se comparados com a década anterior.

Quadro 3.1

Brasil - Transferência de recursos reais ao exterior 1983-1987

US\$ Bilhões

Discriminação	1983	1984	1985	1986	1987
1 – Saldo balança comercial	6.5	13.1	12.5	8.3	8.6
2 - Serviços não-fatores *	-2.4	-1.7	-1.7	-2.1	-2.0
3 - Transferência recursos reais (1+2)	4.1	11.4	10.9	6.2	6.6
Transferência recursos reais/PIB (%)	2.0	5.4	4.8	2.3	2.4

* Fretes, viagens internacionais, seguros e outros.

Fontes: Banco Central e IBGE, *apud* BATISTA JÚNIOR, 1988:152.

Chegava-se, assim, a um aparente paradoxo: o endividamento externo, através do qual se buscava a superação dos constrangimentos externos, revelava-se agora o contrário, ou seja, passava a ser o principal gerador de constrangimento externo ao desenvolvimento da economia brasileira.

Neste contexto, Delfim Netto, como representante da corrente desenvolvimentista no governo Figueiredo, tinha deixado o Ministério da Agricultura para ser o novo ministro do Planejamento, substituindo Mário Henrique Simonsen na direção da economia brasileira. Em face das novas circunstâncias, o governo Figueiredo iniciou um rigoroso plano de ajuste externo, abandonando o discurso da retomada do desenvolvimento econômico (PEREIRA, 1985:72).

É interessante registrar a contrapartida doméstica da estratégia “empurrar com a barriga” (*muddling through*), adotada no cenário internacional pelos bancos credores e FMI, que acreditavam que a crise era de liquidez temporária. Batista Júnior (1983:45) diz que a programação econômica do Brasil para 1983, elaborada pelo Ministro Delfim Netto, era composta

por metas e projeções irreais. Nelas, o Brasil se comprometia, basicamente, a zerar o déficit no balanço de pagamentos. A carta foi aprovada pelo FMI e apresentada aos bancos credores, visando à entrada de novos capitais no Brasil.

Mesmo diante do colapso das contas externas no decorrer de 1983 e com o balanço de pagamentos sinalizando a inviabilidade das projeções oficiais de superávit na balança comercial e da entrada de capital externo, o Ministro Delfim Netto continuou a protelar qualquer decisão sobre o pagamento da dívida externa. Ele tinha a esperança de salvar as aparências e resistir até a próxima, e inevitável, renegociação. Batista Júnior avalia o procedimento do Brasil na época como

“uma imposição das circunstâncias, que os negociadores brasileiros eram obrigados a sempre garantir de público a intenção de continuar pagando em dia, sob pena de precipitar a interrupção do influxo de recursos externos e o colapso das reservas internacionais”. (BATISTA JÚNIOR, 1983:100).

As medidas econômicas implementadas por Delfim Netto para enfrentar a deterioração dos fundamentos da economia nacional no início da década de oitenta provocaram forte impacto na vida dos brasileiros. Em decorrência, a dívida externa passou a ser percebida por muitos como a principal causa da pobreza do Brasil. A dívida externa torna-se um tema recorrente no discurso dos políticos brasileiros nos anos oitenta, alguns chegando a defender soluções radicais e de ruptura com o sistema financeiro internacional nas campanhas eleitorais. A CPI da Dívida Externa de 1983 identificou um custo econômico-social sobre a qualidade de vida da população, materializada na queda da produção e no nível de emprego, na queda do poder aquisitivo, na redução dos gastos do governo e nas distorções na estrutura produtiva e no abastecimento interno. (NERY e FURTADO, 1986:128).

A auditoria da dívida externa brasileira *“foi uma das bandeiras levantadas com maior determinação, nos últimos anos, pelas pessoas empenhadas em acabar com a miséria do país”*, disse o deputado federal do PDT Luiz Salomão, relator da comissão mista, instalada no Congresso Nacional em 1989, para a auditoria da dívida externa. Para ele, aquela preocupação se justificava diante da necessidade de se conhecer os fatos relacionados à dívida – origem, valores, responsáveis. A questão da dívida externa ficou tão insulada na área do Executivo que não era possível ter qualquer controle político ou social sobre ela. (SALOMÃO, 1990:5).

As políticas de ajuste adotadas pelo governo Figueiredo sofreram questionamento no Congresso, já no início da década de 1980. Lá se vivia então um clima de abertura política e, além de um tema de destaque para os políticos brasileiros, a dívida externa era tema do interesse direto dos empresários.

No meio acadêmico não foi diferente: o debate sobre o endividamento externo e sobre a melhor política econômica para o Brasil foi intenso durante a crise. De um lado, estava o pensamento desenvolvimentista baseado em argumentos da CEPAL, que predominava em

algumas universidades do Rio de Janeiro como a UFRJ, onde despontavam nomes como o de Maria Conceição Tavares e Carlos Lessa. Do outro lado, estavam os monetaristas, da FGV e da PUC que defendiam ser necessário primeiro estabilizar a economia, como condição para o desenvolvimento. (PRADO, 2005:66).

Nas décadas de 1960 e 1970, a dívida era vista pelos partidos de esquerda como um instrumento de dominação colonialista. Na década seguinte surge a visão de que era preciso uma moratória da dívida externa como uma decisão soberana, segundo Dionísio Dias Carneiro (1977:10).

O tema da dívida encontrou também espaço na mídia, que tratou o tema como um dos mais importantes para a política nacional naquela época de transição para a democracia. João Manuel Cardoso de Mello (1992:18) lembra a resistência que havia na mídia à política econômica do governo Figueiredo, quando eram freqüentes textos do tipo “*quando os economistas falam em austeridade fiscal e que a recessão é inevitável, os interesses a penalizar são os dos mais fracos*”. Era uma linha editorial que enfatizava que o custo a ser pago pelos assalariados no ajuste externo se daria através do desemprego, da queda da renda e do colapso dos serviços públicos.

O grande empresariado industrial e comercial vai se posicionar contra a política do governo. Os banqueiros, no entanto, ficam com governo que os protege, assumindo suas dívidas com os bancos internacionais. O resultado é que a resistência de diversos setores ao ajuste advindo da dívida vai se manifestar nos sindicatos, nos governos estaduais e no Congresso Nacional.

O fato de o governo brasileiro aceitar todo o peso do ajuste passivamente, sem negociar com os credores a redução da dívida, foi visto criticamente pela população. Alternativas como a moratória e um ajuste mais moderado, que não afetasse tanto o crescimento econômico, eram intensamente debatidas no meio acadêmico, na imprensa e no Congresso. (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO, 1999:272).

Neste contexto, a questão da dívida externa deixou de ser somente um problema de mercado financeiro internacional, para tornar-se a principal questão de diplomacia econômica brasileira, com graves repercussões na política doméstica.

A crise das contas externas no Brasil no final de 1982 pode ser avaliada através de indicadores econômicos como o balanço de pagamentos, que apresentou nesse ano um desequilíbrio de US\$ 8.9 bilhões (o déficit em transações correntes era de US\$ 15.5 bilhões). A dívida externa, que atingiu US\$ 84 bilhões em 1982 exigia um serviço de US\$ 11.4 bilhões e US\$ 1 bilhão de reservas internacionais. Por fim, o PIB apresentou um crescimento negativo de 2.1% em 1982. (BATISTA JÚNIOR, 1983:22-28).

É interessante registrar que 78% das importações brasileiras em 1982 eram constituídas por combustíveis, lubrificantes e matérias primas, indispensáveis para o funcionamento do país, o que tornava difícil conter as importações para melhorar o superávit da balança comercial, de

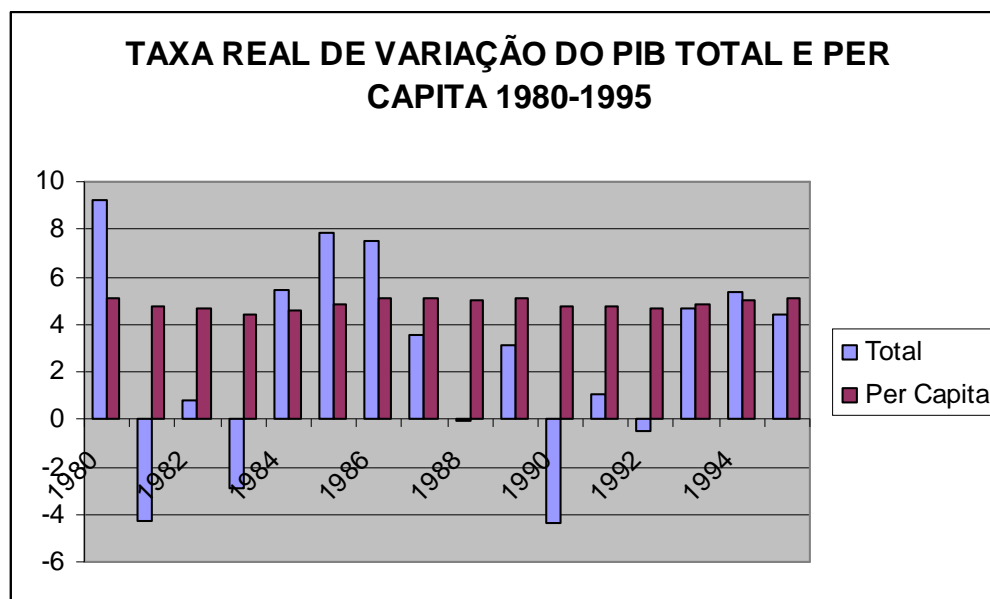
apenas US\$ 800 milhões. Essa situação sinalizava para a necessidade de o país recorrer ao auxílio externo para fechar o seu balanço de pagamentos. (CASTRO, 1985:23).

Com as eleições para o Congresso e para os governos estaduais previstas para 15 de novembro de 1982, o governo Figueiredo, preocupado com uma possível perda do controle do Congresso, optou por aguardar o fim das eleições para tomar a única saída possível dentro das normas do sistema financeiro internacional: recorrer ao FMI. A alternativa seria a moratória, não considerada naquele momento. A medida foi tomada duas semanas após as eleições.

Na primeira metade da década de oitenta, o país não vivia ainda num regime democrático, mas a opinião política se manifestava, mesmo com as restrições de um processo gradual de abertura política em andamento. Havia ocorrido uma reforma partidária de 1979 e os novos partidos de oposição ganharam as eleições de 1982 fazendo o processo de abertura política se acelerar. Em 22 de novembro de 1982, passadas as eleições, o Ministro Delfim Netto anunciou ao país a decisão de recorrer ao FMI. A partir dessa decisão, o Brasil obteve, em 1983, junto ao FMI, os empréstimos de curto prazo que necessitava para pagar os compromissos mais urgentes. (SALLUM JÚNIOR, 1995:157).

Além dos empréstimos para equilibrar o balanço de pagamentos, o governo brasileiro intensificou, a partir de 1983, medidas internas fiscais na forma clássica: redução do déficit do setor público, redução do crédito, desvalorização do câmbio, juros altos e contração dos salários. O resultado do abandono da estratégia desenvolvimentista e a prevalência dessa política restritiva foi a redução do crescimento do PIB, como mostrado no gráfico 3.3 abaixo.

Gráfico 3.3
Taxa Real de Variação (%) do PIB Total e Per Capita



Fonte: IPEADData. <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?166614046>