

A renegociação da dívida e o poder dos negociadores

Luiz Carlos Bresser Pereira (*)



Renegociar a dívida externa brasileira significa renegociar a taxa de juros dos empréstimos a longo prazo. Significa também reescalonar o pagamento do principal e dos juros, de forma a permitir que o País retome o crescimento a curto prazo. Finalmente, significa comprometer-se com um programa de ajustamento do balanço de pagamentos que não se confunda com as condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI), mas que leve efetivamente o País a nivelar, ou seja, deixar de crescer, o volume total de sua dívida externa em um prazo de alguns anos.

Dessa tríplice pauta de negociação, o primeiro item é o mais difícil e o mais importante. E o mais difícil porque a baixa da taxa de juros implica prejuízo para os bancos emprestadores. E a mais importante porque, dado o volume da dívida e o nível elevado da taxa de juros real, qualquer programa de ajustamento é inviável sem a redução significativa da taxa de juros. O reescalonamento dos pagamentos é também essencial, mas não apresenta dificuldade mais séria para os bancos desde que o País recupere um mínimo de confiabilidade. Esta confiabilidade depende do terceiro item da pauta de negociação: o programa realista de ajustamento do balanço de pagamentos com o qual o País se comprometerá e depois cumprirá. Entretanto, como o cumprimento do compromisso será posterior à negociação, em um primeiro momento será essencial que os negociadores sejam confiáveis.

Na verdade, em uma negociação dessa natureza, mais do que a confiabilidade, o fator essencial é o poder efetivo dos negociadores, internamente e com relação aos credores. O

motivo fundamental pelo qual o Brasil não foi ainda capaz de realizar uma negociação satisfatória de sua dívida externa é essa falta de poder dos negociadores. Certamente também foram cometidos erros, principalmente na primeira fase da negociação, mas o problema fundamental não são os erros, e sim as limitações de poder dos negociadores brasileiros. A rigor, dada a sua falta de poder, não lhes tem restado outra alternativa senão aceitar integralmente as condicionalidades do FMI. O máximo que conseguem é discutir problemas de ordem operacional em relação às condicionalidades estabelecidas soberanamente pelo FMI e aprovadas pelo comitê de assessoramento formado pelos bancos credores.

O poder é necessário para a negociação porque na relação entre credores e devedores há obviamente um jogo de poder. Quando, em setembro de 1982, o mercado financeiro internacional foi suspenso para o Brasil, seu substituto automático foi a negociação ou administração da dívida externa brasileira. Ora, enquanto o princípio básico da coordenação via mercado é a concorrência, o da coordenação administrativa é o poder.

O poder dos bancos está em sua própria capacidade e na capacidade de seus governos de retaliação. E está no respaldo jurídico de seus créditos. O poder do Brasil está no fato de ser um grande devedor, cuja quebra traria consequências desastrosas para os bancos. Mas a esse tipo de poder é preciso adicionar um outro tipo provavelmente mais importante: o poder interno dos negociadores, ou seja, o apoio que os governantes responsáveis pela negociação tenham da sociedade civil — sua legitimidade, portanto. Se os governantes têm o respaldo da sociedade civil, eles podem assumir riscos na negociação. Se não têm, como é o caso do governo brasileiro, não terão condições de assumir riscos. A forma mais segura

de se manter será adotar uma política conservadora, que minimize os riscos.

Na negociação do Brasil com o sistema financeiro internacional, representado pelo FMI, a necessidade de poder por parte dos governantes deriva dos riscos envolvidos em uma negociação difícil. Os grandes bancos internacionais e o FMI sabem que o Brasil não tem condições de ser bem-sucedido em um programa de estabilização devido ao nível da taxa de juros internacional. Por isso se poderia supor que aceitariam com facilidade uma baixa da taxa de juros. Afinal, alguns bancos já começam a lançar como prejuízo parte de seus ativos aplicados no Brasil. Essa suposição, entretanto, é errônea. Como as taxas de juros de captação que esses bancos pagam são altas, seus prejuízos serão inevitáveis caso aceitem a baixa da taxa de juros dos empréstimos vencidos. Além disso, caso cedam ao Brasil, terão de

ceder para outros países, aumentando seus prejuízos. Por isso, embora percebam a inviabilidade do atual acordo com o Brasil, resistirão o mais possível a uma mudança nas bases do acordo.

Essa resistência poderá transformar-se em retaliação caso os negociadores brasileiros optassem por uma moratória unilateral. Por outro lado, não faz sentido a submissão do Brasil aos credores e ao FMI, como vem acontecendo atualmente. Esta não-política não interessa ao País e, em última análise, não interessa aos credores.

Sem recorrer à moratória unilateral, não há dúvida, porém, de que a negociação que faz sentido implica uma posição ou força do Brasil; implica, fundamentalmente, a obtenção de juros reais consideravelmente reduzidos. Embora os bancos credores estejam em princípio dispostos a aceitar alguma redução de juros, resistirão a essa

proposta. E haverá sempre o risco de uma ruptura.

Por isso é fundamental que, durante o processo de negociação, que será necessariamente longo, o Brasil se comprometa a um programa de ajustamento que considere viável e passe imediatamente a cumprí-lo. Tenho a nítida impressão de que os bancos internacionais reagirão com naturalidade a uma posição de força do Brasil no processo de negociação. Dentro de certos limites, até a desejam para que se possa sair do atual impasse. Mas não admitirão que o Brasil se aproveite do êxito da negociação para voltar a expandir seus investimentos e seu consumo de forma irresponsável.

A renegociação da dívida brasileira é portanto necessária e viável para o devedor e para os credores. No presente momento, entretanto, não se deve esperar nenhum movimento importante nesse sentido, dada a

falta de poder do governo brasileiro. Será preciso esperar que as eleições a se realizarem dentro de um ano alterem essa situação.

Para 1984 os jogos já foram feitos; não serão alterados, a não ser pela imposição dos fatos. A sociedade civil brasileira parece ter inclusive percebido esse fato. Por isso voltou todo o seu esforço e sua esperança para o restabelecimento de eleições diretas para a Presidência da República. Só depois das eleições, o Brasil terá condições para renegociar sua dívida externa. A alternativa para essa renegociação será a recessão a longo prazo, a submissão a longo prazo ao FMI e, não obstante, o não cumprimento por razões de fato das metas prometidas, a insatisfação permanente dos credores, a crise econômica, política e social.

(*) Professor da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo; presidente do Banco do Estado de São Paulo.