

UFSC- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GIANA DA SILVA WIGGERS

**ANÁLISE DOS DOIS NÍVEIS POLÍTICOS DA DECISÃO DE MORATÓRIA DA  
DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA EM 1987**

FLORIANÓPOLIS-SC

2015

GIANA DA SILVA WIGGERS

**ANÁLISE DOS DOIS NÍVEIS POLÍTICOS DA DECISÃO DE MORATÓRIA DA  
DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA EM 1987**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, como requisito parcial para obtenção do título de Graduação em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Daniel Castelan.

**FLORIANÓPOLIS-SC**

**2015**

Monografia apresentada no dia 13/07/2016 como requisito necessário para obtenção título de Bacharel em Relações Internacionais, aprovada com nota 8,5.

---

**GIANA DA SILVA WIGGERS**

Banca examinadora:

---

Orientador Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

---

1º Examinador Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário

---

2º Examinador Profa. Dra. Patricia Fonseca Ferreira Arienti

*Aos meus pais, pelo meu porto seguro das horas mais necessárias.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos céus e ao que tiver acima de nós, ao intocável e ao que me guia, que continue abrindo o meu caminho e iluminando meus pensamentos, sempre colocando boas surpresas na minha jornada.

Agradeço meu pai que em momento algum deixou de me apoiar em qualquer decisão seja de seu agrado ou não, manteve e mantém as portas do mundo abertas à mim. Agradeço minha mãe que em todos os momentos esteve ao meu lado pra me levantar e em querer meu bem sem medir esforços.

Agradeço meu super orientador que desde o momento que pisei em sua sala, nunca deixou o sorriso e a prontidão em me orientar; à professora Patrícia que mais que uma professora, foi e é uma conselheira de mão cheia, uma mãe dentro da Universidade; à Instituição que me acolheu muito bem e me deu oportunidades incríveis com projetos e estrutura.

Agradeço meus amigos que contribuíram para minha chegada até aqui, apoiando moralmente e tecnicamente, por me acompanhar em noites mal dormidas e esforços compartilhados, cresci muito com vocês, queridos: Victor Hugo, Mari Silvério, Nath Rorato, Bali, Karol, Amada Amanda, Brubs. Aos meus amigos guerreiros, obrigada por me aturarem diariamente: Caio, Jéssica, Ingrid, Iara, Bruna, Breno, Gabriel, Gabi, Geo, Cadu e Dani.

E agradeço por fim, mas não menos importante, todos que passaram pela minha vida no período acadêmico que, com certeza, construíram ao menos um pouco do que estou me tornando.

“[a moratória] Não é uma medida fácil, implica em riscos, mas é uma medida de quem tem fé no Brasil”.

*José Sarney.*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o episódio da moratória da dívida externa brasileira de 1987 a partir da estrutura e do histórico do processo decisório, sob o prisma do jogo de dois níveis- modelo teórico de Putnam. Segundo essa teoria, os dois níveis políticos, doméstico e internacional, interagem entre si por uma ponte, o líder, que leva as demandas de um plano para serem negociadas no outro, e vice-versa. Nessa negociação, diversos atores de influência exercem pressão sob o líder, tentando buscar seus interesses. No episódio da moratória brasileira, declarada no dia 19 de fevereiro de 1987 não foi diferente: partidos, organizações e ministérios influenciaram o presidente José Sarney na decisão de suspender o pagamento dos juros da dívida externa aos bancos privados credores; tais como o Ministério da Fazenda, presidido por Dílson Funaro; o embaixador brasileiro atuante nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira; e o presidente do Banco Central Fernão Carlos Botelho Bracher.

**Palavras-Chave:** Moratória. Dívida externa. Jogo de dois níveis.

## **ABSTRACT**

This paper aims to present an analysis of the episode occurred on the Brazilian external debt default of 1987, investigating the structure and the history of its defining process through the eyes of the two-levels game theory model of Putnam. According to this theory, both political levels, the domestic and the international, interact with each other through a bridge, the leader, who takes the demands of one plan to be negotiated with the other, and vice-versa. In the negotiation, many actors of influence can pressure the leader, in order to achieve its own goals. On this particular episode of the Brazilian default, announced on February 19<sup>th</sup> of 1987, it wasn't different: political parties, organizations and ministries, influenced the current president of Brazil, José Sarney, on the decision to stop paying the interests expenses of the external debt to the private banks. Some of the influencers we can point out are the Finance Minister of Brazil, Dílson Funaro; the Brazilian ambassador in the US, Marcílio Marques Moreira; and the president of the Brazilian Central Bank, Fernando Carlos Botelho Bracher.

**Keywords:** Moratorium. Foreign debt. Two-level game.

## LISTA DE TABELA

Tabela 1: Cronologia dos principais fatos para a decisão da moratória.....	42
Tabela 2: Panorama dos posicionamentos oficiais das principais instituições de interesse na solução da dívida externa brasileira.....	44

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação anual do IGP-DI, em %.....	24
Gráfico 2- Evolução do preço do barril de petróleo de 1970 a 2011.....	29
Gráfico 3 : Reservas Internacionais do Brasil de 1971 a 2016.....	32

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1 MARCO TEÓRICO.....	15
2 FORMAÇÃO DA DÍVIDA- HISTÓRICO.....	25
3 ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO DA MORATÓRIA DE 1987....	42
3.1 BLOCO A FAVOR DA MORATÓRIA .....	44
3.2 BLOCO CONTRA A MORATÓRIA.....	51
3.3 Decisão .....	54
CONCLUSÃO.....	59

## INTRODUÇÃO

No dia 21 de fevereiro de 1987 saiu nas capas dos principais jornais do país o anúncio da moratória declarada pelo então presidente, José Sarney<sup>1</sup> (1985-1990). O Brasil tinha suspenso os pagamentos dos juros da dívida externa nacional a uma parte dos seus credores internacionais, os bancos privados, por tempo indeterminado. Tais dívidas já não estavam sendo pagas desde novembro do ano anterior pelo balanço de pagamentos consecutivamente deficitário. Dessa forma o presente trabalho busca analisar o processo da tomada de decisão do presidente e os elementos de influência dos dois níveis da política, nacional e internacional, no episódio da moratória da dívida externa brasileira no ano de 1987.

Esse episódio marcou a crise terminal de um longo projeto de industrialização brasileira, no plano desenvolvimentista no começo do governo militar, baseado nos investimentos externos que a certa altura, foram concebidos a altas taxas de juros; a fim de se tornar mais independente das superpotências e substituir o sistema de importações, principalmente de matéria-prima. Bem como desenvolve Castro (1998), o Brasil teve seu processo de desenvolvimento intensificado em meados de 1950 através dos investimentos na industrialização em diversos setores da economia, identificados por três características principais: participação direta do Estado no suprimento da infraestrutura econômica- energia e transportes- e em setores prioritários- siderurgia, mineração e petroquímica; proteção à indústria nacional com barreiras tarifárias; e crédito a novos projetos. Tal modelo, de substituição das importações, necessitava de grandes volumes de gastos por parte do governo que financiava esse alto custo através dos altos fluxos de capital estrangeiro prometidos a altas taxas de juros.

Algumas décadas depois, a dívida que já se elevava desde meados da década de 50 com o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) na aplicação do Plano de Metas, se agravou ainda mais com o período dos governos militares pós-golpe de 1964 e a implementação do plano de autonomia do país (MARTINS, 1974). De toda maneira, o foco na substituição das importações e desenvolvimento da indústria nacional, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade brasileira perante os demais atores do sistema internacional, necessitou de grande quantidade de investimentos

---

<sup>1</sup> Mariz, Moreira. "País está em moratória, sem prazo". *Folha de S.Paulo*, [São Paulo- SP]. 21 fev 1987. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1987/02/21/2>. Acesso em: 15/6/2016.

dos capitais dos demais países. Assim, impulsionando a economia, o Brasil pôde ver na década de 70 o “milagre econômico”.

Dessa forma, com a lógica de altos investimentos governamentais iniciou-se o ciclo vicioso de endividamento externo, bem como desenvolve Ricardo Carneiro (2002) que, em conjunto com a crise do petróleo de 1973, as consequências da hiperinflação então vigente e o segundo choque do petróleo em 1979, levou à crise da dívida vista em vários países durante a década de 80.

O alto fluxo de recurso internacional, que sustentava o balanço de pagamentos positivo para o Brasil, caiu abruptamente em meados de 1982 devido à altas dos juros norte americanos provocados pela reorientação ortodoxa da política macroeconômica do presidente norte americano Ronal Regan (1981-1989). Com a economia em processo de desaceleração, o Brasil não viu outra maneira que mudar o sistema produtivo de substituição de importações por incentivar as exportações para abrir novos meios de entrada de capital. Diante dos déficits e falta de novos investimentos internacionais, o fundo de reserva<sup>2</sup> do país chegou a números lastimáveis: o país tinha quebrado. Esses fatores combinados levaram ao enfraquecimento econômico em 1987, com a declaração da moratória brasileira a parte de seus credores.

Em um cenário internacional de colapsos das dívidas externas, vista principalmente nos países latinos; e nacionalmente com a economia fragilizada frequentemente pelos diversos planos impostos pelo governo que buscavam a estabilidade macroeconômica do país, todos fracassados, a notícia da moratória foi bem vista por grande parte dos meios de comunicação (BATISTA JUNIOR, 1988), tendo sido apoiada por grupos importantes do governo como o ministério da Fazenda, quando o Plano Cruzado ainda estava para completar um ano de vigência. Do outro lado, pressionando o desenvolvimento do método tradicional de negociação da dívida externa, tinha, principalmente, os bancos americanos privados que sofreriam a inadimplência.

Essa interação doméstico-internacional busca uma solução que seja aceitável aos dois envolvidos, que satisfaça a demanda dos grupos de interesse internos e dos agentes do sistema internacional participantes. Essa ligação entre os dois níveis da política é realizada com todos os assuntos subordinados ao sistema internacional

---

<sup>2</sup> Fundo de reserva/ reservas internacionais: Poupança que o país possui para ser usada em situação de crise econômica grave. (brasil.gov.br)

e é através dele que se analisa a possibilidade de ratificação dos acordos multilaterais. O contexto social da população e das partes envolvidas influencia nas ferramentas de negociação utilizadas e o poder de barganha com relação ao primeiro nível político, o nível internacional. Nesse jogo de soma zero, em que um perde para que o outro ganhe, as influências individuais e de diferentes grupos envolvidos no assunto negociado pressionam a unidade decisória (HUDSON, 2005) que no caso brasileiro, era representado pelo presidente José Sarney.

Sendo assim, o trabalho tem como objetivos específicos a aplicação da teoria de Putnam (2010) do jogo de dois níveis no episódio da moratória, identificar os principais atores, seus argumentos e a influência exercida no tomador de decisão para a conclusão do caso. Isso porque, mesmo com vários estudos realizados na temática de política doméstica e internacional, e decisões econômicas referentes à evolução da dívida externa, separadamente, há ainda a escassez de estudos no processo decisório de tomadas de decisão: de como se dá esse processo e as variáveis envolvidas; cabendo assim, a análise da interação dos atores de interesse relacionado à dívida externa, que pressionavam o presidente na busca de seus objetivos econômicos e políticos.

A pesquisa se deu primeiramente com a coleta de referências bibliográficas, bem como livros e artigos já estudados em sala para o aprofundamento da questão, definição do objetivo geral e objetivos específicos. Além disso, foi feita uma pesquisa nos jornais da época para se buscar identificar o posicionamento oficial dos atores e grupos de interesse na dívida externa. Assim, com a base teórica estudada, será analisado o contexto histórico do período em questão: seus precedentes, causas, consequências e atores determinantes no processo industrial e de tomada de decisão.

O estudo analisará os fatos do episódio da moratória, interpretando-os de acordo com as teorias da formação da política externa brasileira, identificando os atores envolvidos no fenômeno (Lakatos e Marconi, 2011). Assim, o estudo será iniciado com a identificação das características e contextualização do fenômeno, por meio de pesquisa bibliográfica de artigos, livros, e de reportagens de jornais. Dessa forma, o estudo dará um compilado das forças domésticas e internacionais, introduzido por Ceres Cerqueira (1997) que influenciaram o tomador de decisão no episódio da moratória da dívida externa brasileira de 1987.

A organização do trabalho se inicia pelo marco teórico como primeiro capítulo, que contextualiza o leitor das premissas utilizadas para o entendimento das relações interpessoais entre os agentes de influência e o tomador de decisão no episódio da moratória. Para isso é utilizado as teorias de Valery M. Hudson (2005); Margaret G. Hermann e Charles F. Hermann (1989); e Robert D. Putnam (2010)- para a aplicação no estudo de caso. O capítulo dois tem como objetivo trazer um arrazoado histórico do endividamento externo brasileiro com credores internacionais, acentuado a partir de meados dos anos 50 com a implementação do sistema desenvolvimentista de substituição das importações analisado por Carneiro (2002), destacando os momentos mais críticos e o panorama do cenário internacional, os fluxos de capitais e as tendências econômicas da época, bem como as mudanças nacionais realizadas graças aos empréstimos que futuramente entraram em colapso com o esgotamento das reservas do país em 1986. Finalizado a pesquisa, o terceiro capítulo aborda a problemática do processo decisório do tomador de decisão desde o estrangulamento econômico até a declaração da moratória - em que será identificado os atores de influência que rodeavam o líder, seus argumentos principais, e seus interesses sociais e pessoais na defesa de suas perspectivas diante do episódio que viria, a fim de concluir como se dá o processo da interação entre os dois níveis políticos pelo modelo de Putnam.

## 1 MARCO TEÓRICO

Esse capítulo tem como objetivo apresentar as principais teorias processo de tomada de decisão de um líder que, diante da interação das políticas internacional e nacional, sofre influências diretas e indiretas de grupos que o pressionam de acordo com seus interesses. São tratados 3 temas que mais explicam, de forma complementar entre si, o processo de tomada de decisão.

O primeiro autor, Valery M. Hudson (2005) destaca o ser humano como base das relações internacionais, e como tal, tem uma bagagem psicológica construída pelas experiências de vida. O segundo raciocínio, formado pelos autores Margaret G. Hermann e Charles F. Hermann (1989) colocam o ser humano dentro de unidade decisória que, dependendo da sua interação com outros indivíduos para a tomada de decisão, segue um padrão de decisão. E por fim, Robert D. Putnam (2010), que descreve a interação da unidade decisória com as camadas políticas de negociação, o processo de interação entre eles, as estratégias possíveis do líder e as variáveis relevantes nas demandas do país.

No contexto de crise econômica internacional da década de 80, o estudo das Relações Internacionais se intensificou. Essa decorrência se deve principalmente pelo fenômeno da globalização dado ao maior grau de interação entre os países e conseqüentemente, dependência entre eles através da comunicação, trocas econômicas e investimentos externos. Nesse novo cenário global, ainda que os estados sejam os atores principais do sistema internacional (doravante SI), ele é representado por pessoas, os tomadores de decisão: "All that occurs between nations and across nations is grounded in human decision makers acting singly or in groups" (HUDSON, 2005, p. 1). Assim como defende Valerie Hudson (2005), o foco direcionado no indivíduo é o nível fundamental do estudo das Relações Internacionais, e entender como essas pessoas dão forma ou são formados pelo seu ambiente é elemento central nas ciências sociais. A bagagem histórica dos indivíduos envolvidos influencia no processo decisório, tendo como preceito que a neutralidade pessoal é utópica e a maneira de entendimento dos fatos, sendo abstrata, cabe a diversos tipos de interpretações. Essa ideia é resumida por Hudson (2005, p.10) nas palavras:

The mind of a foreign policy maker is not a tabula rasa: it contains complex and intricately related information and patterns, such as beliefs, attitudes, values, experiences, emotions, traits, style, memory, national, and self-conceptions. Each decision-maker's mind is a microcosm of the variety possible in a given society. Culture, history, geography, economics, political institutions, ideology, demographics, and innumerable other factors shape the societal context in which the decision maker operates.

Segundo Hudson (2005) é por esse compilado de informações, experiências, emoções, medos, valores, crenças, ideologias, entre vários outros elementos do indivíduo é que, se molda a execução da política externa do chefe de Estado. Por isso, as decisões tomadas são caracterizadas como multifatoriais- com inúmeras variáveis a serem analisadas como: pessoas que o rodeiam, engajamentos anteriores, experiências de liderança, convivência social, princípios e etc. Além disso, essas características se comportam em mais do que um nível de análise, ou seja, possui atuação multifatorial exemplificado com o doméstico e internacional. Entretanto, em ambos a essência da análise da política externa para o entendimento das tomadas de decisão é o posicionamento do indivíduo ou grupo de indivíduos que participam da liderança do processo de decisão; e é a partir de novos personagens que a política externa sofre modificações, independente de como iniciaram sua atuação.

Seguindo lógica da autora, as transformações de diretrizes da política, nacional e internacional, podem ocorrer por diferentes fatores: liderança nacional, burocracia ou estrutura de poderes, novos atores de influência. O primeiro fator de mudança é interpretado em situações em que há troca de um governo ou de partido dominante do processo decisório. O segundo, fator burocrático, é analisado em situações em que um grupo burocrático não atuante anteriormente do Estado consegue se sobrepor aos demais poderes. Já o terceiro, definido como a mudança de atores se refere à novos atores sociais atuando na participação de formação política, ou seja, novos grupos sociais, identificados como grupo civil ou jurídico, ou mesmo grupos de interesse que atuam na influência do rumo da decisão, podendo ser empresariais, não governamentais, sociais e supranacionais.

Ainda segundo Hudson (2005), tais mudanças políticas ocorrem em 4 níveis de intensidade. O primeiro é o ajuste na política, em que não há mudança nos principais objetivos do Estado. O segundo, nível de programa, gera mudança nos métodos de implementação da política externa, mas não as diretrizes. O terceiro nível, do problema, já se vê mudança nos objetivos do país, um novo pensamento sendo implementado; visto com a implementação da política externa independente por Jânio Quadros, contrapondo a antiga aliança com os Estados Unidos, caracterizando a ruptura de fortes laços com os mesmos. O último nível de intensidade é identificado como o da orientação internacional, em que ocorre mudança drástica da política externa, tendo então uma reorientação global. No Brasil, mesmo que não há um momento característico onde isso tenha ocorrido, pode-se relacionar o novo posicionamento do país ao se visualizar como uma potência emergente.

A partir dessa elucidação do processo de formação da política em seus dois níveis, externa e interna, baseada na essência do indivíduo e tudo o que lhe compõe: emoções, vivências, valores, crenças, objetivos e os demais elementos de formação pessoal; podemos observar que no episódio estudado na presente pesquisa, não foi diferente. O tomador de decisão, o presidente Sarney, tendo formado seu posicionamento de execução de política, interagiu em um ambiente com diversos outros indivíduos, como os sindicalistas, os embaixadores, os presidentes de bancos credores, etc; que possuíam para si, suas próprias bagagens pessoais, que também buscavam os seus objetivos, ou os objetivos que acreditavam ser o melhor para si e para o país, e exerciam sua influência no tomador de decisão para alcançá-lo.

Com a interação desses diversos indivíduos que compõe o ambiente político, que atuam na formação e execução das estratégias nacionais, a tomada de decisão passa a ser um processo dependente de fatores interpessoais dos agentes, que podem interferir na decisão do líder e colocar seus argumentos em sobreposição dos demais agentes; como por exemplo, o grau de participação civil na política, amizade entre ministros, ou o oposto da rivalidade também é possível.

A partir da análise de que a elaboração e execução da política é elaborada por autoridades que tem seus próprios interesses, e se relacionam com demais indivíduos que lideram uma organização ou um grupo de interesses, como os sindicatos, por exemplo; partimos para a análise de como essas autoridades têm o

poder de tomada de decisão. Essa análise é baseada nos estudos de Margaret Hermann e Charles Hermann (1989) que definem o tomador de decisões, os atores que:

have both (a) the ability to commit or withhold the resources of the government in foreign affairs and (b) the power or authority to prevent other entities within the government from overtly reversing their position without significant costs (costs which these other entities are normally unwilling to pay). We refer to the decision unit that has these two characteristics for a given issue at a particular time as the ultimate decision unit (p. 363).

Segundo os autores, essa unidade final de decisão tende a variar com o tempo e com o assunto do plano. Eles defendem que, normalmente, assuntos mais importantes são de responsabilidade das autoridades políticas mais superiores hierarquicamente, e os de menor importância por níveis mais baixos; podendo também, ser consultado por diversos grupos. E em algumas nações há apenas um tipo predominante, em outras, há uma oscilação desse modelo. Assim, os autores propõe que as decisões estatais são definidas de três formas: líder predominante, grupo coeso e múltiplos atores autônomos.

Na situação da tomada de decisão por um único indivíduo, o líder predominante tem legitimidade legal ou não, para ratificar as demandas da negociação proposta e arcar com suas consequências e a oposição não tem força de tirá-lo do poder: "a single individual has the power to make the choice and to stifle opposition" (HERMANN, 1989, p. 363). Esse é o tipo de decisão pode ser vista no modelo do autoritarismo e ditatorial. Para negociações nesse modelo, é interessante então, conhecer as características pessoais desse líder e sua sensibilidade em ouvir opiniões e considerar interesses de outros grupos.

O processo de tomada de decisão em grupo singular, o grupo de indivíduos pertencentes ao corpo coeso escolhem coletivamente um curso de ação, através de interação pessoal e conseguem que a escolha seja efetivada. Esse modelo é identificado pela necessidade de consenso de todos os indivíduos para que se possam comprometer os recursos do Estado, sem que outra unidade possa reverter sua decisão. Nesse tipo de tomada de decisão, também cabe a análise da

sensibilidade, do tamanho, ideologia e estrutura de poder do grupo, pois são fatores que influenciam na rapidez da tomada de decisão (p. 357).

Já no caso de múltiplos atores autônomos, os atores são indivíduos separados, grupos, ou coalizões que podem agir como governo, sendo que algumas ou todas vão concorrer entre si para tomar a decisão, mas nenhuma sozinha tem o poder de decidir e forçar o cumprimento pelos outros. Isto é, não há uma autoridade hierarquicamente superior à outra. Para um ator ser considerado parte dessa unidade, seu suporte deve ser caracterizado *como necessário* para se chegar uma decisão. Um ator pode bloquear as iniciativas do outro através de veto, poder formal- como é o caso do Conselho de Segurança da ONU, congelando recursos ou autorização necessária para seu uso ou até iniciando medidas retaliativas que podem afetar os outros atores ou seus objetivos.

Essas unidades de decisão são moldadas conforme a estrutura legal do país, a natureza do problema e efetivamente o poder das instituições seja econômico ou político; e determinam o comportamento da política externa de acordo com a intensidade de sensibilização à elementos externos da unidade (p.376).

A partir dessa elucidação de processo de tomada de decisão, incluo mais um aspecto a ser analisado: a decisão envolvendo os dois níveis políticos de relação que a unidade decisória transita. (Putnam). Existem vários tipos de teoria que explicam as relações entre os níveis políticos, internacional e nacional, e qual nível é predominante na formação das estratégias políticas, como cita Putnam em seu artigo, James Rosenau (1969; 1973) iniciando os estudos das interações com a ideia do “vínculos entre questões”, Karl Deutch e Ernst Haas com a corrente de integrações regionais; Robert Keohane e Joseph Nye (1977) tirando o foco do doméstico na execução da política externa; Graham Allison sobrepondo o nível internacional sobre o nacional; e Peter Katzenstein e Stephen Krasner como alguns pesquisadores da corrente da necessidade dos Estado levar em consideração ambos níveis políticos.

Walton e McKersie (1965 citado por Putnam) criaram uma teoria comportamental das negociações sociais que é aplicável para os conflitos e cooperações internacionais. Eles criticam o modelo de decisão por ator unitário, uma vez que a interação entre os dois níveis já causa influências suficientes para não ser caracterizado como indivíduo único na tomada de decisão. Dessa forma, as negociações internacionais dão base para a teoria de Putnam do jogo de dois níveis

da interação política. A interação entre os dois planos políticos, internacional e nacional, que forma o ambiente de negociação entre as diversas unidades de decisão negociantes, é explicado por Putnam (2010) como:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (p. 151).

Putnam (2010) defende que essas relações são interdependentes uma da outra, se influenciando mutuamente de maneira a não se concluir qual predomina sobre o outro; o que pode ser analisado são as influências que cada nível exerce, de que maneira e em quais circunstâncias se há essa interação. A essência é que há no processo de formulação de política externa pelo Estado a necessidade de levar em consideração as pressões internas e externas. Porém há dúvidas quanto à força do Estado, do quesito interesse, pois não há como medi-la. Assim para o autor a concepção mais importante para explicar os determinantes domésticos da política externa é a luta política, entre partidos, classes, opinião pública, grupos de interesse de qualquer natureza, e não apenas os funcionários do poder; como sugere a teoria Estatocêntrica (LAKE, 1984, p. 13 –citado por Putnam), de que os interesses do Estado é derivado das demandas internacionais, de forma coesa.

Esse jogo entre os dois tabuleiros, como o autor chama, sendo o nível I o plano internacional em que se formula um acordo prévio, e o nível II a política doméstica do qual o pré-acordo precisa ser ratificado (PUTNAM, 2010), se mostra de forma bastante complexa tanto na tomada de decisão do líder, uma vez que um mesmo argumento pode ser contraditório entre os tabuleiros; quanto na interação entre os agentes negociadores, podendo cada um deles, mudar o rumo da negociação tirando um dos agentes negociadores ou sendo excluído das negociações por

descontentamento de alguma das partes. Entretanto, a compreensão das demandas de cada personagem de influência, tanto domésticos quanto internacionais, e seus limites aceitáveis, compreendidos pelo “win-set”<sup>3</sup>; otimiza e potencializa o sucesso de uma unidade decisória em alcançar seus objetivos. Essa consideração é pertinente na medida em que o processo de negociação é identificado por se suceder, simplificada, em duas fases: a primeira pela barganha entre os negociadores que leva a um acordo provisório; e a segunda pelas discussões separadamente entre os grupos domésticos de apoio para a ratificação ou não do acordo. Na prática, é provável que haja consultas prévias e barganhas no nível II-nacional, com o objetivo de elaborar uma posição inicial para o nível I- internacional, por exemplo. O requisito de que qualquer acordo no sistema internacional precisa ser ratificado domesticamente, impõe uma ligação crucial entre os dois níveis.

O conjunto de vitórias “win-sets” são os acordos possíveis no nível I-internacional- que validam a negociação para sua ratificação na política doméstica. Maior conjunto de vitórias, ou seja, quanto mais flexível as pressões dos atores internos, maiores são as chances de tornar os acordos de nível I exequíveis; pois dão mais possibilidades de serem aceitos pelos grupos internos, afetados pelo acordo. Ou seja, qualquer acordo bem-sucedido precisa encaixar-se nos conjuntos de vitórias do nível I e II de cada uma das partes do acordo. Este somente é possível se esses conjuntos de vitórias sobrepuserem-se. Assim quanto maior cada conjunto de vitórias, mais provável é a sobreposição, conseqüentemente, a possibilidade de ratificação em ambas partes.

Ainda com base na teoria de Putnam (2010) o conjunto de win-sets é afetado pelas: preferências e coalizões domésticas; bem como as suas instituições e as estratégias dos negociadores do âmbito internacional. As preferências e coalizões domésticas influenciam no custo da ratificação do acordo, pois quanto menor o custo do não acordo para os grupos domésticos, menor será o interesse de implementar o acordo no âmbito doméstico. Assim, grupos com custos baixos serão mais céticos que os outros quanto a acordos internacionais. Os problemas encontrados por negociadores em conflitos homogêneos (aquele em que todo seu Estado quer uma

---

<sup>3</sup> : Win-set: “[...]podemos definir o “conjunto de vitórias”[*win-set*] para determinada base de apoio do nível II como o conjunto de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos- ou seja, que alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores- quando colocados em votação.”(PUTNAM, 2010, p. 154).

coisa) são diferentes dos encontrados em conflitos heterogêneos (ou facciosos – sociedade se divide em facções). No primeiro quanto mais o negociador conseguir ganhar, melhor as chances de ratificação. Já em conflitos heterogêneos a situação é mais complicada, pois o governo tem que agregar todas as opiniões no melhor acordo possível para esses grupos. Porém este fato pode melhorar as expectativas para a cooperação internacional, pois existe um maior win-set neste caso, do que quando o governo está comprometido com uma só política.

O tamanho do conjunto de vitórias também depende das instituições políticas no nível II e suas regras de aceitação, como a quantidade de parlamentares necessários para aceitar um acordo, os procedimentos burocráticos que devem ser concluídos e a autonomia do Estado sobre os grupos domésticos. Já as estratégias de negociação influenciam na capacidade de maximizar a relação custo-benefício das concessões que deve fazer para assegurar uma ratificação no exterior, como a relação custo-benefício de suas próprias demandas. Um negociador chefe cuja reputação política doméstica seja alta pode conseguir mais facilmente uma ratificação. Assim cada negociador do nível I tem interesse na popularidade de seu oponente, pois isso aumenta o conjunto de vitórias desse.

Outro ponto relevante sobre a ratificação é o receio dos Estados perante “habilidade para executar” do outro negociador, isto é, o sucesso de cumprir o acordo feito em âmbito doméstico, já que a credibilidade no nível I é acentuada pela capacidade de executar no nível II, influenciando as ferramentas de negociação utilizadas pela unidade decisória.

Nesse modelo de jogo de dois níveis de Putnam (2010), o negociador chefe é o único vínculo entre os níveis I e II, e idealmente, esse indivíduo estaria inerente a suas próprias perspectivas políticas independentes, isto é, um agente intermediário da vontade da população. Porém a vontade do negociador pode divergir da dos grupos domésticos, além de possuírem motivações paralelas em participar de negociações internacionais como fortalecer sua posição no jogo doméstico pela influência de certos acordos interferirem na sua popularidade; ou perseguir sua própria concepção do interesse nacional no contexto internacional.

Concluindo a análise desse modelo, a abordagem de dois níveis reconhece que tomadores de decisão lutam para conciliar simultaneamente os interesses domésticos e internacionais, mas que tais decisões sofrem influência dos seus

próprios interesses também, não existindo assim, uma unidade de decisão ideal que represente exclusivamente os interesses da seus governados.

Aplicando as teorias ao caso brasileiro no episódio em questão, pode se analisar o presidente José Sarney também como fruto de sua bagagem histórica: como um ator da política que começou sua atuação já em um cenário conturbado. Em tempos que a democracia ia se reestabelecendo aos poucos, Sarney (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) era o vice-presidente do eleito indiretamente Tancredo Neves (Partido da Frente Liberal - PFL); assumindo três meses depois, diante da morte de Tancredo, como descreve Prado e Miyamoto (2010, p. 70).

Segundo os autores (2010), seu mandato iniciou com os principais desafios de: "o fortalecimento do processo democrático, as iniciativas para a estabilização da economia e a atuação no plano internacional". Em linhas gerais, o presidente defrontava uma crise econômica e sua impopularidade devido aos seus vínculos com o antigo regime. O posicionamento político adotado por Sarney seguia as ideias de seus predecessores de busca por autonomia pelo distanciamento natural com os norte-americanos, e aproximação com os vizinhos latinos como forma de se inserir no mercado internacional, não causando ruptura nas diretrizes políticas do país, internacional ou domesticamente (ibidem).

São identificados como atores significativos na interação com a unidade decisória, o presidente, alguns movimentos sociais que apresentavam grande força de mobilização civil como "os sindicatos, por intermédio de suas organizações, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), as entidades estudantis, patronais e as comunidades eclesiais de base ligadas à Igreja Católica (CEBs)" (PRADO; MIYAMOTO; 2010, p. 71). Além desses atores, veremos mais adiante a atuação do embaixador brasileiro nos Estados Unidos, o Ministério da Fazenda sob o comando de Dílson Funaro, partidos políticos e Organizações Internacionais como o FMI, que se designam como grupos de interesse no caso da dívida externa brasileira.

Apesar dessa interação com diversos atores domésticos e internacionais, o governo consistia numa unidade única de decisão vista como líder predominante, em que um único indivíduo tem o poder de fazer escolhas pelo governo, e Sarney em sua posição de presidente, tinha o poder de controlar os recursos sem que a oposição o tirasse do poder. Isso não quer dizer que ele tomou a decisão contrária a

todos os outros atores, mas que tinha o poder de tomar essa decisão sob sua responsabilidade.

Já no que se refere à interação com os demais níveis políticos, o presidente Sarney como unidade decisória levava ao nível I- o nível internacional, as demandas dos grupos domésticos de interesse, como estabilização da economia, contenção inflacionária e crescimento econômico e para isso, era necessário novas doses de investimento. Esse novo investimento pode ser considerado o "win-set" descrito por Putnam (2010): a quantia que recuperasse o fundo de reserva e impedia a recessão. A negociação que é interpretada como o jogo de dois níveis nesse episódio, é a decisão da moratória ou não. Pois de um lado tinham os atores que se beneficiariam com a suspensão dos pagamentos e do outro, os que se beneficiariam com a negociação com o FMI ou tomada de empréstimos-ponte. A questão é o que faria com que o pagamento da dívida externa não tivesse sido suspenso e se os que não estavam de acordo com a suspensão do pagamento podia oferecer tal crédito; e se não, teriam força, estes, de coagir o presidente, o suficiente, para que a moratória não fosse declarada?

## 2 FORMAÇÃO DA DÍVIDA- HISTÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais acontecimentos internacionais e domésticos da dívida externa brasileira, que antecedem o estrangulamento em que o governo encontrava-se em 1987, período que se estende de meados de 1950 à declaração da moratória de 1987.

A questão da evolução da dívida externa brasileira durante o século XX que culminou na moratória em 87 é um assunto já bem discutido pelos estudiosos econômicos, devido a relevância que teve para a estrutura macroeconômica do país, e principalmente pelos impactos que acarretaram. Durante a década de 1980, o Brasil enfrentou uma grande conjunção de problemas econômicos

Na década de 1980 o Brasil teve de enfrentar uma conjunção espetacular de choques adversos. Em 1979 os preços do petróleo dispararam novamente. No final da década de 1970 a política ortodoxa do Federal Reserve e o aumento do déficit orçamentário norte americano, produto da política econômica de Reagan, elevaram a taxa de juros do dólar a dois dígitos, causando a eclosão da crise da dívida externa latino-americana. Finalmente, por pressões internacionais, o Brasil foi obrigado a eliminar ou reduzir drasticamente os subsídios às exportações (GONÇALVES et al, 1998, p. 104).

O episódio da moratória da dívida externa se concluiu dia 20 de fevereiro de 1987, quando o presidente José Sarney declarou ao mercado internacional a suspensão do pagamento da dívida externa por tempo indeterminado. Tal fato se deu por um acúmulo de crises internacionais e empréstimos feitos pelos países estrangeiros ao longo dos anos, inclusive desde sua independência, uma vez que a alforria brasileira, em 1822, foi obtida por um empréstimo em 1924 a fim de pagar as dívidas do período colonial (Silva, Carvalho, & Medeiros, 2009).

Assim como explica Silva (2009) sobre todo o início da dívida externa e interna brasileira, no período da Primeira República, para garantir os privilégios da elite nacional, o presidente eleito Campos Salles iniciou suas atividades já com a renegociação da dívida com os ingleses, hipotecando as rendas alfandegárias brasileiras e suspendendo o pagamento por 13 anos, para estagnar os juros altos.

Ainda focado na elite, em 1906 os representantes políticos do famoso sistema de “café com leite” assinaram um novo empréstimo para a estocagem do café já em declínio; que, somados à queda das exportações pela Primeira Guerra Mundial, crise de superprodução norte-americana em 1929, levaram o Brasil a declarar pela primeira vez, a suspensão do pagamento da dívida externa em 1931.

Como se pode ver, a dívida externa brasileira nasceu no mesmo momento em que o Brasil se tornou independente. A partir dos anos e décadas essa dívida sofreu variações, e de modo geral, se agravou por um efeito bola de neve muito pelo descuido dos governantes com essa situação que se tornou delicada.

Portella Filho (1988) também descreve sobre o endividamento externo, mas expõe um fato interessante: a obtenção de empréstimos internacionais, transações de capital entre bancos, civis, empresas privadas e governos era uma prática bem comum e não devia ser vista, em sua essência, como prejudicial, se aplicada de maneira que esse dinheiro rendesse a ponto de pagar seu investimento e seus juros decorrentes, quando o país não tem tal verba disponível para fazê-lo; caso do Brasil em 1987. Assim, o fato de o Brasil ter recebido altos investimentos durante décadas não pode ser tomado como fato principal do estrangulamento da economia do país no anos 80.

O autor discutiu que durante o período da 2<sup>o</sup> Guerra Mundial, a América Latina se viu regada a investimentos internacionais, pela disputa de influência principalmente entre Estados Unidos e Alemanha. Foi bem aberto o interesse do então governo de Vargas pelas tendências fascistas, o que provocou nos norte-americanos a preocupação em deixar a grande potência latina sob o domínio capitalista. Para isso, acordos econômicos de ajuda mútua entre norte e sul da América se desenvolveram para concretizar o sistema capitalista, além do potencial de consumo e segurança política para os Estados Unidos. E de fato, essa aproximação gerou bons frutos para o Brasil com investimentos. Contudo, essa ligação gerou um falso otimismo brasileiro em acreditar que tais investimentos continuariam sendo aplicados em projetos de desenvolvimento mesmo depois do conflito armado da Segunda Guerra Mundial; tanto que, ao final do conflito bélico entre as duas grandes potências- Estados Unidos e União Soviética, já não era mais de interesse americano o envio de grandes verbas de capital para essa região do globo, uma vez que já tinham emplacado a guerra, e, reerguer o velho continente, expressando poder diante da Guerra Fria para impedir a influência ideológica

socialista na região e expandir o potencial de consumo era mais interessante que estreitar laços com os latino americanos. Assim se fez que diante desse contexto, o afastamento com os Estados Unidos, no governo de Juscelino Kubitschek se deu como uma ruptura de paradigmas, com foco no desenvolvimento interno nacional, iniciando o processo desenvolvimentista.

O desenvolvimentismo surgiu no período pós Segunda Guerra Mundial em que as taxas de urbanização e industrialização se mantinham crescentes dentro de um contexto de enfraquecimento dos laços políticos entre países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos, e os países da América Latina (Haffner, 2002). Esse enfraquecimento provinha da exclusão dos latino americanos no Plano Marshall e ao descaso para com sua ajuda bélica, uma vez que a guerra acabara. Essa abertura trouxe à tona uma rebelião do movimento desenvolvimentista contrapondo o liberalismo pregado pelo ocidente desenvolvido que tinha como característica proeminente a não intervenção Estatal nos assuntos comerciais, deixando o desenvolvimento econômico às vantagens competitivas de cada setor ou país e à especialização do trabalho. Essa nova corrente tinha como ideias principais a industrialização como ferramenta de combate ao subdesenvolvimento e a incapacidade do liberalismo de promover tal industrialização, fazendo-se necessário a indução do Estado, tanto na definição dos setores a serem desenvolvidos quanto os instrumentos a serem utilizados; além da captação de recursos necessários para promover tal progresso.

O desequilíbrio entre os países do hemisfério Norte e Sul era causado grande parte pela falta de domínio tecnológico destas que se baseavam em exportações de matéria prima, de baixo valor, e grandes volumes de importações de bens de capital e insumos. Com a iniciativa de mudar esse cenário de submissão, os países da América Latina formaram a Cepal- Comissão para a América Latina e Caribe em 1948 no Chile: "Esta instituição teve grande destaque nesse período, afinal tratava-se de um órgão internacional criado pelas Nações Unidas, após a II Guerra Mundial [...] com o objetivo de promover o desenvolvimento latino-americano" (Haffner, 2002, p.19). De modo geral a Cepal se baseou nos princípios desenvolvimentistas, criticando a divisão internacional do trabalho e a teoria das vantagens competitivas, como agravantes da disparidade entre hemisférios norte e sul, defendia o protecionismo, o subsídio, e intervencionismo Estatal como formas de otimizar o uso dos recursos nacionais e assim, atenuar essa disparidade econômica. Se baseando

em tais premissas, a Cepal fomentou o desenvolvimento partindo do crescimento de dentro pra fora, partindo do mercado interno, através da industrialização por substituição de importações; em que visava, primeiramente, a produção de bens de consumo tradicionais de pouca tecnologia e investimento, para depois seguir com os bens duráveis e de capital.

Até os anos 30, o crescimento industrial foi proveniente dos benefícios gerados com o crescimento dos níveis de exportação- até a grande crise de 1929 nos Estados Unidos que carregou a maior parte do mundo para uma recessão. A partir daí, com as dificuldades de importação e súbita queda de exportações, o mercado interno teve a necessidade de suprir sua demanda, puxando a industrialização para a substituição de importações. Não que o Brasil não tivesse nenhum tipo de indústrias anteriormente, mas sua concentração de capital, proveniente basicamente do café, estava no setor de exportações fazendo com que o setor de bens de capital se despontasse tardiamente. De modo geral, o desenvolvimento industrial da América Latina se deu primeiramente por questões internas e de forma desequilibrada por não atingir os setores básicos de consumo.

Esse modelo cepalino influenciou diretamente o posicionamento de Juscelino Kubitschek (JK), que tinha como slogan “50 ano em 5”. De fato, o novo posicionamento externo brasileiro fora uma ruptura com os padrões de política externa adotados pelos governantes anteriores. A consciência nacional da importância do sistema internacional para a aceleração dos rumos do país tomou maior importância na elaboração das mudanças de estratégia política do governo. Assim como salienta Clodoaldo e Bueno (2010, p. 287):

Na ótica dos formuladores e defensores de tais mudanças, havia problemas específicos e prementes, tais como: a necessidade de receber capitais e tecnologia por meio da cooperação internacional- mais exatamente dos EUA; a deteriorização dos termos de troca no comércio internacional, isto é, o não-acompanhamento dos preços internacionais das matérias-primas e produtos agrícolas em relação aos produtos industrializados; a necessidade de ampliação do mercado exterior do Brasil a fim de se lhe aumentar a capacidade de importação de bens e equipamentos necessários ao desenvolvimento. Nunca na história brasileira do séc XX valorizava-

se tanto o contexto externo no equacionamento dos problemas nacionais.

Ainda segundo Clodoaldo e Bueno (2010), a partir dessas necessidades internas, o governo de JK adotou um novo modelo de política internacional, com foco no conceito do nacional-desenvolvimentismo, que tinha como objetivo alavancar o país para sair do atraso industrial, por meio de investimentos na indústria de substituição das importações para enfraquecer a dependência brasileira dos produtos estrangeiros que faziam os níveis de importação serem elevados. Para retirar o país desse atraso eram necessárias não apenas as reformas internas, mas, sobretudo, rever as relações com as demais nações, sendo que, no momento, estava ocorrendo um processo de deterioração das relações dos Estados Unidos com a América Latina, a qual seguia uma tendência de exacerbação do nacionalismo, antiamericanismo e denúncia do imperialismo. Neste sentido, foi significativa a criação de uma subcomissão norte-americana, encarregada de estudar tais relações.

O projeto desenvolvimentista de JK previa ampla colaboração do capital estrangeiro para os investimentos em diversos projetos como na indústria naval, automobilística, e bens de capital, incluindo também indústrias de base como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica, entre outros (Cervo & Bueno, 2011). Para isso, desenvolveu uma política para atração deste em um momento que a conjuntura internacional mostrava-se favorável; além de fortalecer a participação do Governo com a elaboração do Plano de Metas. É possível perceber isto no discurso de JK em 1959, quando este destacou o papel do Ministério das relações exteriores, enfatizou a interdependência dos Estados e a cooperação internacional.

Neste sentido, na mensagem enviada ao Congresso Nacional, referente às relações comerciais do ano de 1959, JK afirmou que “para enfrentar os compromissos externos e por causa da deterioração nas relações de troca, o comércio brasileiro buscou o aumento das exportações e atração da poupança externa” (Bueno e Cervo, p. 289). Com as exportações sendo estimuladas, o país passou a ter mais dinheiro circulando no mercado, o que aumenta o potencial de consumo também das importações. Essa prática teve tanto foco que em conjunto com o capital estrangeiro recebido, a balança comercial em 1959 se mostrava superavitária, em contraposto com o desastre precedente. Os investimentos

externos, que além de mostrar confiança internacional na estabilidade econômica do país, foi um grande salto para o início da dívida externa brasileira; entretanto, esse capital era atraído e tratado de forma liberal, se colocando como fator decisivo para o enorme crescimento visto no período do milagre econômico.

O cenário internacional no período de presidência de JK, o motivou a operacionalizar a Operação Pan-Americana (OPA) em 1958 (Cervo & Bueno, 2011), que tinha o objetivo o desenvolvimento para o fim da miséria como ferramenta que se mostrava mais eficaz para evitar a influência de ideologias antidemocráticas nos países atrasados, como o socialismo que se despontava no oriente. A OPA consistia em uma cooperação internacional de abrangência hemisférica em um momento de forte antiamericanismo na América do Sul. Esse confronto dos latinos justificava-se, sobretudo, pelo fato de que estes países foram posicionados à margem do Plano Marshall, com carência de divisas e sem receber os mesmos benefícios da cooperação observados em outras partes do globo. É importante salientar que JK sempre se referia ao desenvolvimento da América Latina como um todo, não apenas ao Brasil isoladamente, reforçava que os países subdesenvolvidos careciam de uma “solução global” e que era importante que a democracia se tornasse mais sólida nesta área do mundo, pois segundo ele, “não há democracia onde há miséria” (Cervo & Bueno, 2011).

Essa ação, apesar de acolhida pelos países latino americanos, carecia de projetos efetivamente eficazes; e mesmo assim, obteve resultados positivos como a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que representava a concretização de uma reivindicação antiga dos países latino-americanos pela criação de uma instituição regional de financiamento; e da ALALC- Associação Latino-Americana de Livre Comércio, promovendo o aumento do intercâmbio comercial e desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações. Em 1959, no último ano de governo de JK, o Brasil obteve um empréstimo de 47,7 milhões de dólares, sem ajustar sua economia aos padrões preconizados pelo FMI. Isto é resultado da conjuntura daquele momento, quando o rumo da revolução cubana fazia com que as autoridades norte-americanas alterassem a sua maneira de ver a cooperação com os países da América Latina.

Concluindo brevemente as colaborações de Juscelino Kubistchek, pode-se concluir que a partir de sua presidência assentaram-se as bases da posterior Política Externa Independente e balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia

brasileira. No final de gestão, havia consciência de que o Brasil despertara interesse internacional, em razão, sobretudo, do seu desenvolvimento econômico e da inauguração da nova capital, Brasília.

A entrada de Jânio Quadros na liderança política alterou a formulação da política externa brasileira de forma bastante sutil. Assim como expõe Cervo e Bueno (2010, p.123):

[...]as relações internacionais do Brasil sofreram uma alteração importante com a formulação da Política Externa Independente (PEI). Esta não representava uma inovação completa, na medida em que se estruturava como continuidade e aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e Kubitschek e da política externa dirigida para apoiar o desenvolvimento industrial.

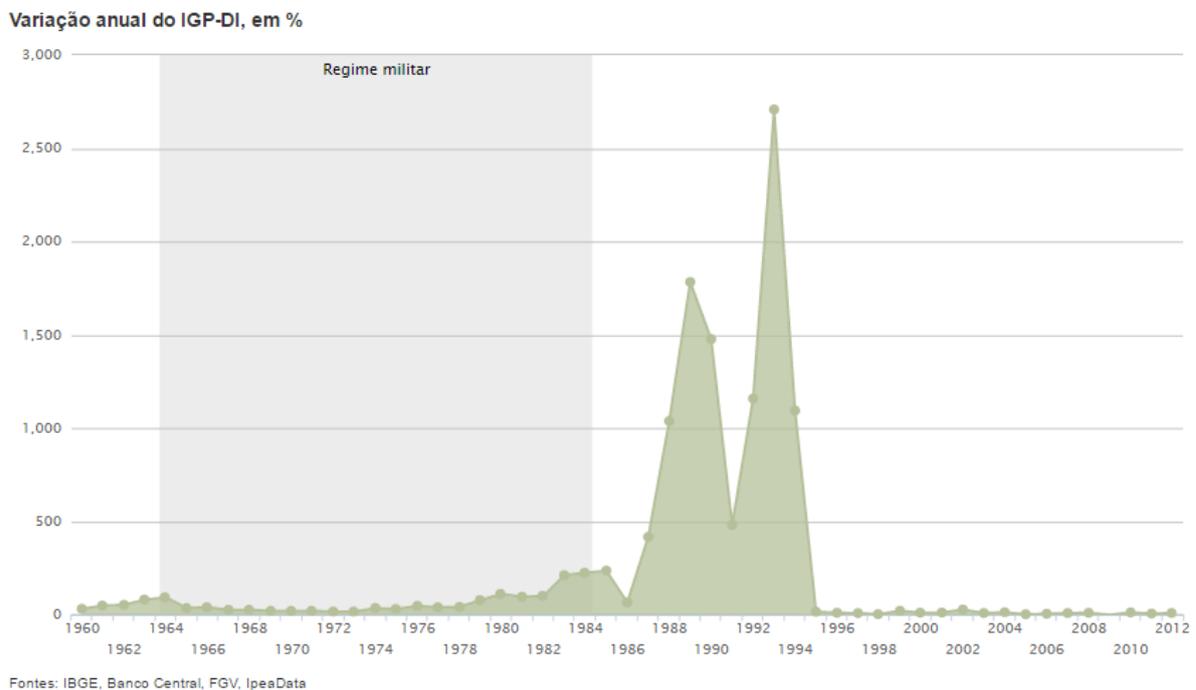
Essas mudanças se deram em resposta ao plano praticado por Quadros da Política Externa Independente (PEI) que por um governo tumultuado e curto, de apenas 7 meses, não completou plenamente, cabendo ao seu sucessor o fazê-lo. Apesar dos anos 60 ter sofrido algumas reformulações na política externa, o mais importante desta década é a derrubada do sucessor de Janio Quadros, João Goulart pelos militares em 1964, iniciando o período de governança militar. "O golpe desfechado contra as instituições em 1964 encerrou o breve ciclo democrático iniciado em 1946 e alçou a instituição militar à condição de força tutelar do Estado brasileiro" (Gonçalves & Miyamoto, 1993, p. 2013). A ideia do governo militar era tirar o país da crise econômica e afastar o comunismo que se tornara mais forte a partir da revolução cubana de 59 - 1 de janeiro, em que Fidel instituiu o socialismo; e assim, Castelo Branco assume o primeiro governo militar.

Segundo Gonçalves & Miyamoto (1993), as novas medidas do governo militar se baseavam na segurança e desenvolvimento, tendo um posicionamento mais intervencionista e disso, a reaproximação com os Estados Unidos foi de certa forma natural. De certa forma, essa reaproximação foi decepcionante para os assuntos econômicos de captação de investimentos, uma vez que aquele não cedeu aos pedidos brasileiros; o que causou o novo posicionamento brasileiro de impulsionar o desenvolvimentismo agora por fatores endógenos, aproveitando das oportunidades

internacionais de mercado e reafirmando sua soberania, explicado por Gonçalves & Miyamoto (1993, p. 221): "Agora a segurança era vista como um produto do desenvolvimento. E, mais ainda, desacreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como fruto de um processo endógeno."

No âmbito econômico havia estagnação no período do golpe militar e inflação que beirava os 100%, como mostra o Gráfico1 a seguir:

**Gráfico 1 – Variação anual do IGP-DI, em %**



**Fonte: Folha de S.Paulo. 2014.**

Para isso, o governo de Castello Branco colocou em prática o Plano de Ação econômica do Governo (PAEG) que tinha pretendia alcançar os três objetivos de seu governo: controle da inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos e desenvolvimento do mercado de créditos (Gonçalves & Miyamoto, 1993). Esse plano tinha como principal característica a correção monetária que permitiu a venda de títulos públicos da dívida externa, uma inovação na época; além disso foi criado o Banco Central para controle da oferta de moeda e ajuste inflacionário através da previsão de inflação futura, e isso apesar de prejudicar os trabalhadores, foi aceita pela rigidez do governo no controle de sindicatos. Tais medidas foram bastante eficientes mesmo que não estimulasse o crescimento do país, pois trouxeram

redução drástica dos índices inflacionários e credibilidade para investimentos e empréstimos externos.

Ainda segundo Gonçalves & Miyamoto (1993), no segundo governo militar, a economia ficou ainda mais controlada pelo Estado, que tirou a independência do Banco Central, manteve os salários controlados pelo sistema de previsão da inflação futura, e ainda controlavam os preços de determinados produtos que precisavam de autorização de um conselho de ministérios para ser alterado, e controlavam também a taxa cambial e os credores. Houve ainda nesse governo uma intervenção no setor financeiro de impulsionar ao desenvolvimento do setor privado, por meio de limitação das taxas de juros dos bancos e incentivo aos bancos que o fizessem. A economia respondeu de maneira muito positiva, dando um boom de crescimento entre 1968 e 1973, período próspero chamado de milagre econômico que Delfim Netto, Ministro da Fazenda entre 1967 e 1974 declarou em entrevista à Folha de S.Paulo (Folha de S.Paulo, 2014) "nunca houve milagre, milagre é efeito sem causa, o crescimento do Brasil naquele período foi consequência do trabalho dos brasileiros, basicamente da grande arrumação que houve no setor econômico produzido pelo governo do Castello Branco".

Diante da economia que ia muito bem, os críticos do governo militar não tinham força ao expor a desigualdade social acentuada pelo programa de desenvolvimento que assim como explica o então ministro: "a distribuição de renda não mede bem estar das pessoas, ela mede distância entre as pessoas. Como você tinha muita gente entrando no mercado de trabalho com salários mais baixos, e você tinha uma demanda de mão de obra especializada pros salários mais altos, você aumentou a distância entre as pessoas. Todos melhoraram só que alguns melhoraram mais que os outros. Isso significa o seguinte: ainda que todos tivessem melhorado, a distribuição de renda piorou." (Folha de S.Paulo, 2014).

Em 1973, já com o presidente Ernesto Geisel, a situação brasileira era extremamente confortável e confiável economicamente, pois apresentava credibilidade no mercado internacional criando pacotes econômicos como forma de impedir a entrada de novos investimentos externos (Portella Filho, 1988). O problema brasileiro foi receber esses investimentos sem planejamento de aplicação, "O País estava se endividando para formar reservas, uma situação semelhante à de uma empresa que estivesse contraindo empréstimos para deixar o dinheiro parado no cofre" (Portella Filho, 1989, p. 20). Tanto veio que dez anos depois o Brasil

possuía a maior dívida externa do Terceiro Mundo. Nessa época, o contexto de medo por parte dos credores já era grande, tanto pela moratória mexicana em 1982 e pela segunda crise do petróleo em 1979.

Esse conforto econômico tomaria outros rumos ainda no mesmo ano, diante do primeiro choque do petróleo como anunciado dia 18 de outubro de 1973, pela Folha de São Paulo, a decisão dos países da OPEP em reestruturar o fornecimento de petróleo para o mundo. O petróleo era a principal fonte energética desde a queda do vapor e crescia em importância, percebido em 1960 pelos seus cinco grandes produtores- Irã, Iraque, Arábia Saudita, Kuwait e Venezuela, que montaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo na cidade de Bagdá. O objetivo dessa organização era de aumentar suas receitas para promoção do desenvolvimento e unir esforços para o controle gradual da produção e preço do petróleo. Tanto deu certo que em outubro de 73, mediante uma reunião no Kuwait, foi decidido o aumento do petróleo bruto em 17% e queda mensal de 5% de seu fornecimento pelos países do Golfo Pérsico até a desocupação dos territórios ocupados por Israel (Folha de S. Paulo, 18 out 1973, p. 1).

Essa ação foi uma ferramenta de guerra, diante dos conflitos que se travavam desde 1967 com Israel que recebia apoio dos Estados Unidos em fornecimento de armamento e capitais. Tanto funcionou que se instalou uma crise mundial devido à necessidade de gastos muito mais altos com importações de petróleo de todos os países importadores, principalmente pelos em desenvolvimento, como o Brasil, para dar continuidade ao processo desenvolvimentista.

O primeiro choque do petróleo mudou as estratégias dos países industrializados pela forte dependência no produto (Barat & Nazareth, 1984). Para o Brasil, esse episódio foi extremamente impactante, uma vez que estava no auge dos gastos e o barril então, aumentou em mais de 300%, sua indústria dependia dos derivados desse produto e quase a totalidade de seus meios de transporte também dependiam do petróleo. O Brasil, diferente de outros países em processo de industrialização, não adotou medidas recessivas e reforçou ainda as exportações e substituição de importações.

Assim como define (Barat & Nazareth, 1984):

[...]No período imediatamente posterior ao primeiro “choque” de 1973, não dispunha o Governo brasileiro de suficientes informações

que permitissem uma avaliação precisa quanto à extensão, gravidade e duração da crise emergente- seja a nível nacional ou internacional-, levando-o a retardar importantes decisões relacionadas com a sua política energética global (p.205).

E a esse fato pôde-se ver a continuação do padrão de consumo do país, que se sustentava com empréstimos. Foi a partir de 1975 que a consciência da gravidade dessa crise tomou forma e iniciou-se a redução de consumo do petróleo e seus derivados. De fato, o governo Geisel lança um plano, o II PND que "consistia de um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional" (Carneiro, 2002, p. 55); que tinha como foco mudar a estrutura do país e seguir a diretriz política de soberania e independência nacional, com os objetivos sintetizados em:

modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; mudanças na organização industrial, acentuando a importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção; e, finalmente, melhoria na distribuição de renda (CARNEIRO, 2002, p. 60).

Além disso, o Brasil, assim como os demais, teve como resposta o planejamento de diminuir sua dependência com os países instáveis do Oriente Médio com uma série de iniciativas: a primeira ação iniciada foi o desenvolvimento e importância dada à PETROBRÁS para desafogar o Brasil dessa dependência energética, investindo em pesquisa e produção- tendo um bom resultado de aumento de produção para 9,3 milhões de m<sup>3</sup> em 1977 e 15,1 milhões em 1982 o que representava em 1977, "a produção nacional de 25% do consumo global de petróleo bruto, enquanto em 1977 esta produção era de 16,7%" (Barat & Nazareth, 1984, p. 2016). Também houve pesquisas para melhor aproveitamento de quedas d'água no interior do país, antes consideradas inviáveis; em métodos de utilização do carvão mineral nacional e na busca de novas fontes energéticas como o álcool- que se deu com o desenvolvimento do Etanol; foi investido na construção de usinas hidrelétricas- Itaipú e Tucuruí; e implementou-se medidas de racionalização do uso

do petróleo e seus derivados; como também participar do Acordo de Cooperação no campo do Uso Pacífico de Energia Nuclear para a instalação de duas usinas nucleares na cidade de Angra dos Reis.

Não é preciso explicitar que todos esses investimentos não foram baratos e que vieram da mesma fonte que os demais anteriores, de empréstimos que agravaram ainda mais a situação da dependência do capital estrangeiro; apesar de ter sido extremamente necessário. Entretanto, a crise do endividamento não parou por aí e se agravou ainda mais em 1979 diante do segundo choque do petróleo que iria duplicar o preço do barril já no ano seguinte (Folha de S.Paulo, 2014).

No início de 79, o governo iraniano pró-ocidente foi deposto pela oposição, acarretando o estopim do segundo choque do petróleo. Sendo o segundo país que mais produzia petróleo, o Irã tinha grande influência na definição de preços dada pela quantidade ofertada do produto; no entanto, o novo governo anti-americano, radical xiita, diminuiu a produção do produto, rompendo as relações com seu aliado desde a Guerra Fria e ainda tomou reféns norte-americanos por 444 dias (Acervo O Globo, 2013). O resultado mais relevante, aqui, dessa crise foi a diminuição da participação dos países da OPEP- Organização de Países Exportadores de Petróleo na definição de preços do barril dessa fonte energética devido aos investimentos privados internacionais, de vários países do mundo, na extração do petróleo nessas regiões, mesmo que no curto prazo os efeitos causaram danos intensos que podem ser percebidos até hoje em diversos países com menor potencial de recuperação.

A consequência dos aumentos dos preços no barril de petróleo, observados no Gráfico 2, ocorridos com os dois choques do petróleo, de 73 e 79, se mostrou com o acúmulo de recursos capitais em poder dos países exportadores desse produto, principalmente os membros da OPEP, uma vez que era transparente a dependência dos países em desenvolvimento pelo petróleo desses países, visto que era a principal fonte de energia utilizada em maquinários e transportes (Barat & Nazareth, 1984, p. 202). Essa concentração de recursos atingiu em 1978 e 1980, o ápice do superávit de suas balanças de pagamento, chegando a 100 bilhões de dólares; e claro, provocando instabilidade financeira internacional pelo desequilíbrio da distribuição de recursos disponíveis.

**Gráfico 2: Evolução do preço do barril de petróleo de 1970 a 2011**

Fonte: Folha de S. Paulo. 2014.

Mesmo com recursos que poderiam impulsionar o terceiro mundo inteiro, dando suporte a programas econômicos e sociais de longo prazo, os países detentores desse capital realizaram aplicações no mercado financeiro dos países desenvolvidos, de forma direta ou por subsidiárias, com prioridade em curto prazo de retorno, repassados aos países subdesenvolvidos com taxas super elevadas. Esse mecanismo de alto dinamismo no fluxo de capital elevou as taxas de juros dos empréstimos, assim como os riscos aos creditados, que com o súbito aumento de importações de um produto chave para o desenvolvimento, não puderam tomar grandes atitudes muito inovadoras em curto prazo. Em um momento de grandes dificuldades em importar as demais demandas nacionais e dificuldade em exportar a abundância da produção, mesmo investindo e buscando novas fontes energéticas, o Brasil deu um pico em sua dívida pública e retrocedeu seu desenvolvimento conquistado desde o início do desenvolvimentismo, durante um período conhecido como a década perdida.

O panorama geral da crise financeira internacional é explicado muito bem por Carneiro (2002) em:

A quadruplicação do preço da principal fonte de energia constituiu apenas uma parcela da perda de relações de troca sofridas pelos

países periféricos não produtores de petróleo. Estes foram vítimas de um aumento generalizado de preços dos bens produzidos nos países centrais sem contrapartida na elevação dos preços das suas exportações, dependentes em larga medida do dinamismo, em declínio, do comércio internacional (p. 54).

De modo geral, a década de 80 é marcada por esse retrocesso econômico, por perdurar os respaldos dessa crise que abalou o globo: os países endividados, grandes importadores de petróleo não tiveram outra saída a não ser projetar refinanciamentos contínuos chegando a pontos incontrolláveis devido à situação se resumia em um paradoxo econômico, político e social:

[...] de um lado, a elevação pura e simples nos preços do barril do petróleo, associada à elevação nas taxas de juros de novos empréstimo e financiamentos (frequentemente necessários para amortizar empréstimos e financiamentos anteriores) provocada pela desordem no mercado financeiro internacional; e, de outro a imperiosa necessidade de manter elevadas taxas de crescimento econômico para fazer frente à ampliação acelerada da força de trabalho. Estes foram, sem dúvida, fatores que atuaram no sentido de provocar altas taxas de inflação e, em consequência, crises econômicas e sociais de repercussões imprevisíveis (Barat & Nazareth, 1984, p. 203).

O início dos anos 80 se caracterizou pelo grave problema da crise da dívida como descreve Carneiro (2002, p. 115):

Nesses anos, ocorreu uma deterioração global da situação econômica de tais países, compreendendo uma piora nos termos de troca e um extremo racionamento do financiamento externo, significando para alguns países, sobretudo da América Latina, a transferência de recursos para o exterior em razão do pagamento da dívida externa.

Esse fenômeno se deu pela mobilidade do capital que, pela globalização quebrando barreiras também econômicas, permitiu um grande aumento no fluxo desses capitais de forma global, entretanto, para os latino americanos, a queda de financiamentos foi bastante brusca, como expõe Carneiro:

[...] há uma distinção importante entre as duas regiões que haviam sido as principais receptoras dos financiamentos externos durante o ciclo de expansão do pós-guerra, a Ásia e América Latina. De acordo com a Unctad (1988), esta última região, que havia recebido 43% dos fluxos de capitais entre 1975 e 1982, reduz sua participação para 17% nos anos 1983-1989. O sudeste e o sul da Ásia, por sua vez, aumentam a participação de 24% para 40% nos mesmos períodos." (2002, p. 119).

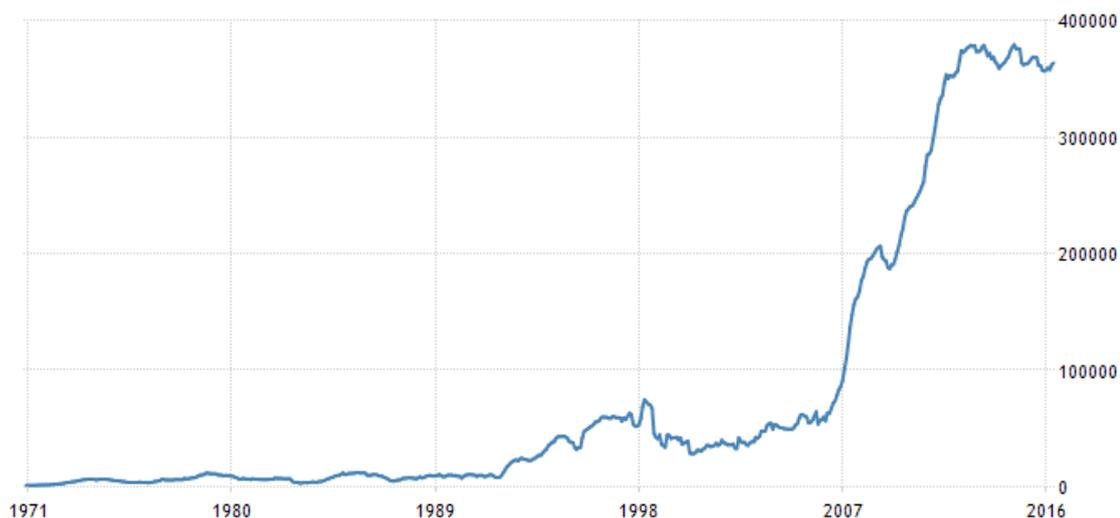
Ainda para piorar a crise de preço e produção do petróleo, em 1982 o México assume sua incapacidade de pagar os débitos com os seus credores e declara moratória. Como contrapartida, os bancos privados credores suspendem a liberação de novos empréstimos não só para o México, mas expande essa medida também para os demais países latino americanos, incluindo o Brasil, mesmo que os governantes brasileiros já estivessem aplicado medidas de austeridade para conter os gastos públicos<sup>4</sup>.

Essa queda de recebimento de recursos internacionais faz com que a balança comercial não se sustente, precisando assim, utilizar as reservas para cobrir os gastos, assim como consta no Gráfico 3.

Um grande fator para essa mudança abrupta foi o episódio da moratória mexicana de agosto de 1982, fazendo com que os financiamentos voluntários dos déficits em transição passassem para as responsabilidades do FMI com financiamentos involuntários. A partir daí, há grande mudança no fundo de reservas do país: em 83 e 84 em que ainda houve acúmulo de reserva, pelos acordos formados com os bancos que financiaram uma parcela dos juros devidos; 1985 e 86 em que ocorre o oposto aos dois anos anteriores, já que "a transferência de recursos reais é inferior à de recursos financeiros e acarreta perda de reservas, particularmente em 86, quando atinge US\$ 4,25 bilhões" (Batista Junior, 1988,

p.128). Era hora de aceitar que o país estava quebrado. Era hora de tomar novas medidas.

**Gráfico 3 : Reservas Internacionais do Brasil de 1971 a 2016.**



**Fonte: Trading Economics, 2016.**

Em junho de 86, a dívida era negociada majoritariamente pelo Banco Central pelo presidente achar que o Brasil pudesse se inserir internacionalmente nos empréstimos voluntários novamente (Batista Junior, 1988). Já em setembro de 1986 o Brasil se vê numa situação de grandes mudanças em relação à Balança de Pagamentos, reduzindo em 50% seu superávit de média de US\$ 1 bilhão desde 84, e ainda para uma situação mais drástica nos três últimos meses do ano, em US\$108 milhões de déficit. Isso se deve a uma combinação de fatores em que o autor destaca: a redução das exportações e aumento nas importações devido a condições climáticas que prejudicaram a safra do ano; maiores investimentos devido ao Plano Cruzado. O Ministério da Fazenda, assim como descreve Paulo Nogueira Batista (1988) já previa uma queda nos saldos nacionais pela incompatibilidade de estabilidade financeira e crescimento programado, com altíssimos superávits induzidos por renegociações contínuas da dívida externa. Entretanto, essa queda deveria ser gradual à medida que as transferências internacionais, que vinham ocorrendo desde 82, também seguisse o mesmo rumo, para que, junto com a

<sup>4</sup> Singer, Paul. "A Moratória e a Constituinte". *Folha de S. Paulo* [São Paulo-SP]. 28 fevereiro 1987. p. A16.

renegociação das altíssimas taxas de juros pagas, não comprometessem as reservas nacionais. Tal contrapeso não aconteceu, o que colaborou com o fracasso do Plano Cruzado, muito pela instabilidade financeira vigente.

Grande parte da dívida brasileira se refere ao empréstimo de moedas estrangeiras. Esse tipo de transação não está ligada com a produção, e não precisa de um projeto econômico para realizá-lo, ou seja, esse dinheiro pode ser destinado ao setor produtivo ou apenas especulação, e foi o que aconteceu no caso brasileiro, assim como sustenta Portella Filho (1988, p. 21). E esse fator foi fundamental para trazer a discussão do não pagamento da dívida, sua irregularidade, demasiadamente liberal, com efeitos que impactaram a economia brasileira.

Batista Junior (1988) afirma que a crise da dívida externa foi um fenômeno internacional, que afetou principalmente os países do Terceiro Mundo, e mesmo que vista primeiramente como uma crise passageira de poucos anos, se revelou como um problema estrutural desses países, uma crise do desenvolvimento. Carneiro (2002, p. 117) complementa que devido à mudança da maneira de se fortalecer dos anos 70 já que o crescimento produtivo já não mais satisfazia a economia de países desenvolvidos, caso dos Estados Unidos, Inglaterra e Japão que com o sistema produtivo em declínio, se voltaram para o sistema financeiro como forma lucrativa para alavancar o superávit, em paralelo com a contração de gastos públicos e demanda interna das importações.

Paulo Nogueira Batista Jr. (1988) comenta que, nessa situação, de falta de reserva internacional, cabia ao governo escolher entre duas possibilidades de tomada de decisão, totalmente diferentes: a insolvência da dívida ou a reestruturação de política econômica combinada com um pacote financeiro externo.

### 3 ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO DA MORATÓRIA DE 1987.

O objetivo deste capítulo é apresentar um estudo de caso, aplicando a teoria do jogo de dois níveis de Putnam (2010) no episódio da moratória de 87. Isto é, analisar os atores internos e externos de influência sobre o tomador de decisão, seus argumentos e relação com o presidente para que fosse tomada a decisão de suspender os pagamentos de juros aos bancos privados credores.

Essa análise compreende o período desde o estrangulamento econômico, em que o Brasil tinha duas opções a seguir, até a declaração da moratória, colocando um fim à decisão do negociador-chefe, no dia 20 de agosto de 1987. Entretanto, em se tratando de um assunto estratégico para o governo, o verdadeiro decorrer desse processo decisório e as relações pessoais entre os principais atores não se tornaram de conhecimento público durante esse período, a não ser pelos pronunciamentos oficiais que escondiam os reais problemas e impasses do governo, que lutava contra a impopularidade presidencial. Assim, as informações colhidas foram realizadas por duas fontes principais: as publicadas no período pós-declaração da moratória, em biografias do período; e notícias de jornais captando as posições oficiais das instituições e das etapas de negociação; sendo que a principal fonte de matérias de jornais se deu pela "Folha de São Paulo" por ter seu acervo digital aberto.

**Tabela 1: Cronologia dos principais fatos para a decisão da moratória.**

Outubro -1986	Sabendo do futuro das reservas internacionais, Ministério da Fazenda inicia o planejamento de moratória
01 janeiro de 1987	Pesquisa com população mostra piora de perspectiva econômica para ano de 1987
19 janeiro 1987	Inicia a negociação com o Clube de Paris
22 janeiro 1987	Brasil adia pagamento aos credores do Clube de Paris
11 fevereiro 1987	Fernão Bracher renuncia a presidência do Banco Central
19 fevereiro 1987	É anunciado que moratória será declarada por 90 dias
20 fevereiro 1987	Sarney declara moratória por tempo indeterminado

**Fonte: Criação própria.**

A notícia oficial da declaração da moratória foi veiculada na imprensa no dia 21 de fevereiro de 1987, em que o então presidente José Sarney declarou em rede nacional de rádio e televisão a suspensão por tempo indeterminado dos pagamentos de juros da dívida externa brasileira das dívidas com os bancos comerciais estrangeiros, alegando defender as reservas internacionais do país,

Quero anunciar que o país suspende o pagamento dos juros de sua dívida externa. Devo confessar que não é fácil tomar uma decisão dessa magnitude. Ela é, sobretudo, uma atitude de coragem, uma atitude de quem tem fé em nosso Brasil. [...] Por motivo de soberania e segurança nacional, nossas reservas têm de ser preservadas. (Batista Junior, 1988, p.141)

Diferentemente do protocolo seguido no início da década, de realização de empréstimo-ponte<sup>5</sup> com o Fundo Monetário para pagamentos de parcelas de curto prazo, ou atrasos temporários dessas parcelas sob aviso prévio dos credores; o Brasil dessa vez tomou medidas mais drásticas sem mais delongas, apenas um mês após a negociação com o Clube de Paris das novas condições de pagamento da dívida real e os juros que já não eram pago desde 85. Com as reservas mínimas, oficializadas em US\$ 3,9 bilhões, o Brasil estava com a maior dívida do Terceiro Mundo de US\$ 107 bi, segundo os mesmo dados de "O Globo" (Acervo O Globo, 2013).

Diante da situação de falta de reservas internacionais, assim como expõe Batista Junior (1988), cabia ao governo escolher entre as duas possibilidades opostas em relação ao rumo da dívida externa: a insolvência da dívida ou a reestruturação de política econômica combinada com um pacote financeiro externo.

Para se chegar a uma conclusão por parte do presidente vigente, em definição do posicionamento brasileiro com a dívida externa, houve um período de decisão que todos os atores políticos e econômicos que possuíam algum interesse relevante no rumo da decisão do presidente, assim como na teoria de Hudson (2005) comentada anteriormente, se posicionaram de forma a persuadir, como pudessem, a conclusão desse episódio; conforme sugere a tabela 2 a seguir:

---

<sup>5</sup> Financiamento a um projeto, com o objetivo de agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de longo prazo. (Fonte: BNDS)

**Tabela 2: Panorama dos posicionamentos oficiais das principais instituições de interesse na solução da dívida externa brasileira.**

	<b>A FAVOR DA MORATÓRIA</b>	<b>CONTRA A MORATÓRIA</b>
<b>Atores domésticos</b>	Ministério da Fazenda Partidos do governo: PMDB e PFL (Aliança democrática) Partidos da oposição: PT e PDT População civil (de São Paulo) CUT	Banco Central Rubens Ricúpero: Assessor Especial do presidente Marcílio Marques Moreira: embaixador brasileiro nos EUA
<b>Atores internacionais</b>		Clube de Paris (grupo de Bancos Públicos) Bancos Privados

**Fonte: Criação própria baseado nas fontes de jornal e biografias.**

### 3.1 BLOCO A FAVOR DA MORATÓRIA

Um dos caminhos que o governo poderia seguir, diante do esgotamento das reservas, era a declaração de moratória. A insolvência consistia na suspensão de pagamentos da dívida externa e era uma das posições a ser seguida pelo governo, de acordo com seu posicionamento de política externa brasileira de soberania e desenvolvimentista, que vinha sendo seguida, com pequenas variações, desde o ano de 1950. Era a maneira de se negociar a dívida com soberania, sem a intervenção plena do FMI e suas demandas de reestruturação política e econômica (Prado & Miyamoto, 2010). Essa vertente tinha o apoio e liderança do Ministério da Fazenda, sob a presidência de Dilson Funaro, que já vinha estudando a moratória e elaborando um plano desde outubro de 1986, para a declaração da moratória (Batista Junior, 1988). Porém, essa atitude previa grandes riscos ainda incertos para a equipe do Ministério como o grau de represália que o Brasil sofreria, se teria algum apoio internacional, se bens do país no estrangeiro seriam confiscados, e

principalmente, se essa atitude impossibilitaria, de forma permanente, novos investimentos internacionais diretos.

Dilson Funaro começou a vida política na Secretaria de Planejamento do governo do estado de São Paulo, depois assumiu a Secretaria de Fazenda em 1970. Desde o início do governo Sarney (1985-1989), esteve cotado para o Ministério da Fazenda, mas acabou assumindo a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de 16 de março a 27 de agosto de 1985, para em seguida assumir a pasta da Fazenda no lugar de Francisco Dornelles. Foi ele quem lançou o Plano Cruzado que, fracassado, precedeu o Plano Cruzado II, não conseguindo também, estabilizar a economia (Lessa, 2015).

Funaro, em sua posição favorável à moratória, contava com o apoio de Paulo Nogueira Batista Junior, assessor de assuntos da dívida externa do Ministro da Fazenda de julho 86 a abril de 87. As notas de Paulo Nogueira sobre o episódio da moratória foram publicadas no livro "Da crise Internacional à Moratória Brasileira" em 1988 e trouxe grande insumo para a pesquisa por relatar o período da moratória sob seu ponto de vista. Paulo Nogueira estava bem a par da situação econômica brasileira por ter sido Secretário de Assuntos Econômicos da SEPLAN- Secretaria de Estado de Planejamento antes de se juntar à Funaro. Em seu livro, ele conta da impossibilidade de reestruturar a dívida externa pelos credores em 86, pela intransigência destes, assim como cita:

Em princípios de 1986, a minha convicção passara a ser a de que o Brasil só conseguiria alterar qualitativamente o processo de reestruturação de sua dívida externa se estivesse disposto a adotar medidas unilaterais, isto é, a chegar ao ponto de modificar por iniciativa própria as condições de pagamento da dívida (p.12).

Isto porque em 1985 a economia dava a falsa impressão de saúde pelos superávits comerciais e altas reservas cambiais. Outro motivo era o sucesso argentino com o Plano Austral do mesmo ano que instigava o Brasil a também adotar medidas heterodoxas. Foi elaborado então o Plano Cruzado que não foi bem sucedido pela falta de estruturação em problemas gritantes como a dívida externa e desequilíbrio das contas do setor público. Já o ano de 1986 terminou com um

choque nas reservas internacionais<sup>6</sup>, transferindo para o exterior, em torno de US\$5 bi em recursos (Carneiro, 2002, p. 122).

O ano de 1987 se iniciou já com uma visão pessimista e crítica por parte da população em assuntos econômicos e políticos, como consta nos editoriais e artigos da "Folha" do dia primeiro de janeiro<sup>7</sup>. De acordo com a pesquisa da Datafolha em dezembro de 86, com amostragem da população paulista, 38% tinha expectativa pessimista com o ano de 87, enquanto apenas 33% esperavam um ano melhor a frente. Cesar Maia, colunista da "Folha", criticava a falta de informação do governo diante das atitudes econômicas que tomava e falhavam mais uma vez, a exemplo do Plano Cruzado que segundo ele, não teve planejamento<sup>8</sup>. Assim se vê a impopularidade do governo transmitida pelo descrédito de suas ações. Segundo Paulo Nogueira Batista Jr, a tentativa de ganhar apoio popular teria pesado na decisão de Sarney em favor da moratória.

Segundo Batista Junior (1988, p. 31), a moratória possuía finalidades pontuais que não envolviam uma revolução no sistema financeiro ou de levar à falência os bancos credores, ou ainda incentivar demais países a seguirem seu exemplo. O objetivo nacional era proteger as reservas e acabar, de forma permanente com o problema da dívida externa. A moratória declarada cumpriria com dois objetivos diretos do governo: o primeiro, e para legitimação, era assegurar as reservas internacionais que em fevereiro de 87 possuía apenas mais dois meses de fundos; isto é, 3 bilhões de dólares. O Brasil não queria que chegasse ao ponto de zerar seus recursos, como em 82, em que teve que se sujeitar a várias intervenções do FMI. A segunda finalidade era de colocar o Brasil no mercado com um novo posicionamento para negociação de suas dívidas, utilizando a moratória como ferramenta de negociação, com a intenção de acabar com esse problema definitivamente, e não apenas prolongar ainda mais os juros e parcelas. Assim, o fato de não tentar negociar as parcelas com empréstimos-ponte ou utilizar de atrasos permissíveis, o Brasil demonstraria sua disponibilidade em assumir riscos, e para um

---

<sup>6</sup> As reservas internacionais no Banco Central são constituídas por ouro monetário, Direito Especial de Saque (DES) e ativos em moeda estrangeira representados por depósitos (overnight, acordo de recompra no Fed, prazo fixo), títulos, títulos de exportação (até outubro de 2000), créditos cedidos a outros países (até fevereiro de 2001) e créditos cursados em acordo de convênio. Fonte: Banco Central do Brasil.

<sup>7</sup> Da reportagem local. "Paulistanos preveem 87 pior que 86, aponta pesquisa". *Folha de S. Paulo* [São Paulo]. 1 jan 1987. p. A16.

<sup>8</sup> Frias Filho, Otavio. "Democracia, ano zero". *Folha de S. Paulo* [São Paulo]. 1 jan 1987. p. A2.

país com porte do tamanho do Brasil, esse ato tinha muita relevância no sistema internacional, pois outros países poderiam seguir seu exemplo.

Entretanto, o ponto chave da moratória é que necessariamente fosse por tempo indeterminado (Batista Junior, 1988). Isso porque tornaria interessante para os bancos a agilidade no processo de renegociação da dívida, uma vez que sem o escoamento de recursos para pagamento dos juros, os Bancos carregariam os custos da falta de arrecadação de capital. A suspensão de pagamentos por tempo indeterminado se referia apenas aos juros da dívida externa de longo prazo aos bancos comerciais que contava, em média, 500 milhões de dólares mensalmente, que seriam aplicados no Banco Central em forma de depósitos (Batista Junior, 1988, p. 33). Esse isolamento abrangia em torno de 2/5 do total das dívidas brasileiras e era a principal fonte de pressão externa. Isto é, o pagamento da dívida com credores não bancários (organismos multilaterais, agências governamentais e credores privados não bancários) continuariam recebendo seus pagamentos, assim como os juros dos empréstimos de curto prazo e os juros dos empréstimos. Essa seleção demonstrava a intenção do governo não só de redução de represália externa como de proteção interna, a qual o presidente declarou em seu pronunciamento de que este ato não deveria ser visto como forma de conflito, afrouxamento das relações com o sistema internacional, ou que o país tinha intenção de se isolar economicamente; e sim, como forma de proteção de suas reservas, que era interesse de todos os envolvidos para retomar o processo de fluxo de investimentos.

Sabendo dos riscos que corriam com a moratória, e que ainda assim achavam que valeria o país se beneficiariam com a moratória, o Ministério da Fazenda tratou de tomar medidas preventivas antes mesmo da declaração (Batista Junior, 1988, p. 38). Quanto às reservas, os depósitos no Banco Central que se mantinham em caixa junto aos bancos comerciais estrangeiros, que dispunham de um mecanismo de set-off<sup>9</sup> caso o Brasil não pagasse seus compromissos, foram transformados em depósitos no Banco para Compensações Internacionais (BIS), governamentais e outras aplicações em que o confisco não seria alcançado. Já com relação às linhas de crédito de curto prazo, preocupou-se em não afetar o pagamento destas para terem capital de financiamento de importações e exportações, e também para operações de bancos brasileiros no exterior.

---

<sup>9</sup> Set-off: parte das reservas que podiam ser confiscadas para compensação de juros não pagos. (BATISTA JUNIOR, 1988)

Segundo Batista Junior (1988), o principal fator que adiou a tomada de decisão do presidente foi a incerteza quanto às reações internacionais, em especial do governo americano. Diante disso, o embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques Moreira, na semana antecedente ao pronunciamento, tentou por meio dos auxiliares do presidente, convencê-lo a abordar a situação de maneira mais conservadora ao declarar a moratória pelo período de 90 dias, tendo o propósito único de proteger os Fundos Internacionais do país, e ainda, apenas após uma explicação para com o governo americano.

Um argumento usado por esse grupo de interesse era o exemplo dos demais países que já tinham tomado a decisão de moratória, decisão que o Brasil ainda não tinha feito. O caso mexicano era um forte exemplo negativo das consequências da intervenção do Fundo Monetário alegando que as medidas impostas de contenção de gastos não surtiram o efeito desejado, pelo contrário, a inflação aumentou, o salário real e o PIB diminuíram, e por consequência o desemprego aumentou ainda mais. E ainda em seu favor, o grupo que repulsava a ideia de intervenção do FMI e também por isso lutava pela moratória, levanta o caso peruano como sucesso no endurecimento dos assuntos ligados ao pagamento da dívida externa, em que fixou um teto representativo do PIB para pagamento da dívida e negou ao Fundo a quantia total de juros a ser paga em 1986, e seus resultados de crescimento de PIB apresentaram melhores que o do Brasil, diminuindo também o desemprego e a inflação, além de bons resultados em outros aspectos<sup>10</sup>.

Um grupo civil com posição bem definida nesse processo de decisão era a CUT. A CUT - Central Única dos Trabalhadores nasceu de um processo de aumento da necessidade de direitos trabalhistas de diversos grupos sindicais. De acordo com a CUT (2003), o período militar reprimiu de diversas formas as manifestações sociais. Porém, no final dos anos 70, com o governo dos militares em declínio, as demandas por melhorias nas condições de trabalho, demonstradas nas greves dos principais setores industriais da época, aumentaram a ponto de criar "um novo modelo de ação sindical que inovou tanto no âmbito da agenda de negociação, como no das relações com o governo e com o restante da sociedade" (CUT, 2003, p.7).

---

<sup>10</sup> Rossi, Clovis. "Qualquer desfecho deverá resultar em uma crise política e econômica". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A25

Com o objetivo de promover melhorias aos trabalhadores, a CUT se posicionou frente contra o pagamento dos compromissos externos brasileiros, argumentando as consequências negativas que os banqueiros e FMI haviam deixado no Brasil justificava o não-pagamento:

A CUT assumiu, desde seu Congresso de Fundação, a luta contra o pagamento da dívida externa, como uma das principais tarefas políticas do movimento sindical. A CUT entendia que as exigências dos banqueiros internacionais e do FMI para o pagamento do serviço da dívida externa deixaram como herança uma recessão econômica prolongada, cujas consequências foram sentidas com mais intensidade pela classe trabalhadora (CUT, 2003, p. 24)

A CUT entendia, conforme sua declaração política, que a dívida externa era uma 'ferramenta do imperialismo' para manter os países, principalmente da América Latina, que se encontravam na mesma posição de crise, numa posição de submissão política e econômica. Assim, como solução contra a dívida externa e o FMI, os países latino americanos deveriam proteger sua soberania e lutarem juntos através de estreitamento das suas relações integracionistas, com acordos comerciais e cooperação desenvolvimentista; para romper com o imperialismo, buscando uma sociedade socialista

Outro elemento de influência presidencial eram os partidos. Entre os muitos partidos existentes na época, os mais atuantes no período decisório expressavam opiniões diferentes e disputavam o comando do governo nos diferentes setores políticos: ora nas decisões da Constituinte, ora na presidência da Câmara dos Deputados <sup>11</sup>. No entanto, no caso da dívida externa, tanto os partidos no controle do governo, Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB e Partido da Frente Liberal- PFL (correspondendo à Aliança Democrática), quanto os partidos da oposição como o Partido dos Trabalhadores- PT e o Partido Democrático Trabalhista-PDT lutavam por medidas mais radicais na economia que retivesse os recursos nacionais dentro do país, apoiando a suspensão de pagamentos.

A proposta para a crise econômica do PFL foi entregue ao presidente dia 18 de fevereiro, pelo presidente do partido no senado, Carlos Chiarelli. O documento

propunha além de medidas domésticas econômicas, que o pagamento da dívida externa tivesse um limite de envio de dólares ao exterior, como uma porcentagem ainda a ser definido do PIB. A garantia do presidente à Chiarelli foi da proposta ser levada em consideração antes da tomada de decisões importantes<sup>12</sup>.

Enquanto isso, oficialmente, no dia 19 de fevereiro, quinta-feira, o presidente José Sarney entrava em negociação da suspensão do pagamento dos juros da dívida externa com os banqueiros internacionais, pelo período de noventa dias<sup>13</sup>. Entretanto, um dos membros dessa reunião, Dilson Funaro, ministro da Fazenda, pronunciou, quando questionado, que esse tipo de discussão ainda não tinha sido feita e que ainda se buscavam reduções das taxas de juros. A esse tipo de suspensão dos pagamentos, o embaixador norte-americano atuante no Brasil disse que não haveria problema à seu país dessa suspensão, se fosse negociada anteriormente com os credores. Já no cenário doméstico, as pressões partidárias se intensificavam pela busca do controle do governo de José Sarney, que ainda era majoritariamente composto por peemedebistas. A disputa travada por trás das cortinas consistia entre os partidos conservadores liderados pelo PDS, que exigia mais transparência do governo e a tomada de medidas mais severas, ortodoxas, sob ameaça de rechaçar o governo do poder; e o PMDB, partido do governo e do presidente José Sarney, com seus problemas internos de buscas divergentes de interesses<sup>14</sup>.

Mesmo com a impopularidade do governo Sarney, a decisão do presidente de suspender o pagamento dos juros aos bancos privados foi vista com bons olhos por uma amostragem dos paulistas. Segundo a enquete publicada pela "Folha de S. Paulo", publicada no dia após a declaração da moratória, 54% dos entrevistados acharam a decisão correta, e 49% do total opinou como uma decisão boa para o país<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> AFONSO, Tadeu; ALEXANDRE, João. "PFL ameaça retirar o apoio a Ulysses na Câmara". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 02 fevereiro 1987. p. A7

<sup>12</sup> Da Sucursal de Brasília. "Funaro anuncia 'grande vitória' na negociação da dívida. *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A23

<sup>13</sup> Da Sucursal de Brasília e redação da Folha. "País tenta a suspensão de juros por 90 dias". A folha de S. Paulo (São Paulo-SP). 19 fevereiro 1987. p. A25.

<sup>14</sup> Da sucursal de Brasília e redação da Folha. "País tenta a suspensão de juros por 90 dias". A folha de S. Paulo (São Paulo-SP). 19 fevereiro 1987. p. A25.

<sup>15</sup> Fonte: DataFolha. "Enquete: Pronunciamento Sarney/Moratória". *Folha de S. Paulo* [São Paulo]. 21 fev 1987. p. A17.

### 3.2 BLOCO CONTRA A MORATÓRIA

A segunda vertente de renegociação da dívida externa e auxílio do FMI para estabilizar a economia do país, também explicada por Batista Junior (1988), era a maneira convencional de lidar com a situação de baixa reserva nacional, e a qual os credores contavam que o Brasil seguiria. Essa opção contava com uma sequência estruturada de etapas a serem seguidas: continuar pagando a dívida até o fim das reservas nacionais e assim que essa se esgotasse, era realizado empréstimos-ponte pelo Fundo Monetário Internacional, empréstimos de curto prazo- como financiamento por bancos comerciais ou outras fontes oficiais; ou ainda, em último caso, atraso no pagamento das parcelas de acordo com o regulamento americano. Caso ainda esses empréstimos não promovesse melhorias no país, então seria adotado medidas de reestruturação econômica com a intervenção do FMI para estabilizar a Balança de Pagamentos, ou busca por novos empréstimos com credores privados para renegociar os juros da dívida.

O cenário econômico brasileiro do final de janeiro de 1987 se apresentava deprimente do ponto de vista das reservas internacionais. A balança comercial já previa "um buraco de aproximadamente US\$ 4 bilhões, que só poderá ser tapado com dinheiro novo concedido ou pelos organismos internacionais de crédito ou pelos banqueiros privados" <sup>16</sup>, e é com o argumento de necessidade de novos recursos para o Brasil- que ninguém negava, que os favoráveis às negociações com o FMI, principalmente o presidente do Banco Central, Fernão Bracher, tentavam influenciar o presidente Sarney. Para corroborar o argumento, citavam o caso mexicano de submissão ao FMI que forneceu créditos perante imposições de medidas de redução de gastos. O problema é que os índices mexicanos, depois da intervenção econômica do FMI, como exposto acima.

Depois da crise mexicana de 1982, em que o México declarou sua incapacidade de pagar seus compromissos e buscou ajuda no FMI, os Bancos Internacionais, que compunham o Clube de Paris, buscaram de várias formas amenizar os impactos de mais uma ruptura de fluxos de capital, provenientes do Brasil que se comportava como uma das maiores economias do ocidente, fazendo

---

<sup>16</sup> Rossi, Clovis. "Qualquer desfecho deverá resultar em uma crise política e econômica". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A25

novos empréstimos-ponte e renegociações, como visto em 87 (Nakano, Rego, & Furquim, 2004).

Internamente, o governo também sofria pressão do Banco Central que lutava pelas medidas convencionais de solução da dívida, com maxidesvalorização cambial, “mesmo que acelerasse ainda mais a inflação, redução mais rápida dos salários e agravamento do desequilíbrio financeiro do setor público endividado em moeda estrangeira” (Batista Junior, 1988, p. 28).

O Banco Central foi presidido por duas figuras durante o processo decisório da dívida externa brasileira. Inicialmente contava com Fernão Carlos Botelho Bracher (1985-1987)<sup>17</sup>, formado em direito, trabalhou em diversos bancos antes de ser diretor da área internacional do Banco Central (BC) por 5 anos, deixando a instituição para depois voltar e assumir a presidência do BC em agosto de 1985. Bracher expõe em entrevista que diante da crise do petrodólares dos anos 80, “a dívida externa, na sua quase totalidade, havia se tornado pública, pela circunstância de as autoridades terem determinado que, quando do vencimento de uma dívida privada, o devedor depositasse a contra partida em moeda nacional no Banco Central, que assumia a dívida para com o credor externo. Ainda no nosso caso, a situação se complicava ordinariamente pela declaração de moratória, em fevereiro de 1987” (Nakano, Rego, & Furquim, 2004, p. 505).

O argumento de Bracher era que o sistema internacional tem por regra implícita a de solução de conflitos de maneira consensual, a participação dos atores envolvidos e afetados para uma decisão; ou seja, não é bem vinda as decisões unilaterais por mostrar fraqueza e prejudicial às finanças das outras entidades. (Nakano, Rego, & Furquim, 2004).

---

<sup>17</sup> Formado em 1957 pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Em 1961, tornou-se diretor do Banco da Bahia S. A. Em 1974, ao ter início a gestão de Mário Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda, assumiu o cargo de diretor da área externa do Banco Central. Entre 1974 e 1976, foi membro do Grupo dos 20 no Fundo Monetário Internacional (FMI). Entrou no Banco Central nos anos do “milagre brasileiro”, diante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) implementado por Ernesto Geisel, época de grande entrada de capitais estrangeiros. Em 1979 deixou o Banco Central e retornou à iniciativa privada, tornando-se vice-presidente executivo da Atlântica Companhia Nacional de Seguros. Voltou para o Banco Central em agosto de 1985, já no governo José Sarney (1985-1990), a convite do ministro da Fazenda, Dílson Funaro, seu amigo, assumiu a presidência, sucedendo a Antônio Carlos Lemgruber. Na posse, defendeu a união dos setores econômicos, tanto governamentais quanto privados, para possibilitar a implementação de uma política adequada ao projeto de crescimento da economia. (Fonte: FGV.com/cpdoc)

As últimas tentativas de evitar a decisão da moratória ainda veio por parte interna do governo.

Na semana que antecedeu o anúncio da suspensão de pagamentos, assessores do Presidente, auxiliados pelo Embaixador do Brasil em Washington, ainda fizeram o possível para adiar ou pelo menos descaracterizar a decisão. A suspensão de pagamentos não deveria, segundo este ponto-de-vista, ser decretada por prazo indeterminado, nem utilizada como instrumento de negociação. Ao contrário, era preciso apresentá-la como mera medida de proteção temporário das reservas, limitando-a a 90 dias para facilitar o tratamento contábil do problema por parte dos bancos comerciais (Batista Junior, 1988, p. 41).

Complementando esse posicionamento, o Embaixador ainda apoiava a suspensão dos juros da dívida externa aos credores privados, depois de prévias consultas e permissões do governo americano; mesmo depois do Ministério da Fazenda avaliar que as represálias corriam pequenos riscos de ocorrerem (Batista Junior, 1988).

A questão chave, no ponto de vista de Paulo Nogueira Batista Junior (1988), que implica negativamente nesta vertente tradicional, é a intervenção do FMI desde a aprovação do empréstimo-ponte, em que o país se submete a aplicar as medidas de recessão econômica a altos superávits, para que assim, o Balanço de Pagamentos fosse estabilizado. Essas medidas, adotadas por outros países, como o México não trouxeram melhorias e sim, apenas certificavam o pagamento dos compromissos da dívida externa aos credores.

Entretanto, o presidente da instituição opositora à moratória que mais tinha poder de influência sob o presidente do Brasil- o Banco Central, renunciou ao cargo dias antes da declaração da moratória. Fernão Bracher deixou sua posição de presidente do Banco Central, enfim, depois de pedi-la pela quinta vez, no dia 11 de fevereiro de 87. Devido a posição de Bracher contrária ao posicionamento brasileiro de rigidez com os credores externos, enfraqueceu seu poder no governo, deixando seu substituo o dever de apoiar as decisões do Ministério da Fazenda e do PMDB. O substituto ao posto era diretor de Mercado de Capitais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Francisco Roberto André Gros,

aceitando o convite do Ministro da Fazenda, e tinha como principal tarefa renegociar as dívidas com os bancos privados<sup>18</sup>.

### 3.3 DECISÃO

A decisão do presidente Sarney foi levada ao público no dia 20 de fevereiro de 1987. Entretanto, sua decisão já tinha sido tomada tendo em vista que as investidas de seu assessor especial Rubens Ricúpero<sup>19</sup>, trabalhando a favor do Embaixador Marcílio Marques Moreira em defender a não suspensão dos pagamentos, pelo menos não da forma que o Ministério da Fazenda sugeria; não surtiram efeito no presidente. A decisão de decreto da moratória pelo presidente Sarney levou em consideração, principalmente, a sua necessidade de amenizar a impopularidade, devido ao seu objetivo de se manter no governo até por mais um mandato.

Para estabilizar a economia, garantindo assim a permanência no governo, Sarney tratou de buscar solução para o problema da dívida externa negociando com o Clube de Paris<sup>20</sup>. Essa negociação foi possível pelo incentivo do Fundo Monetário Internacional, já em setembro de 1986, na liberação de novos créditos aos países devedores que adotassem medidas de controle de gastos<sup>21</sup>.

Funaro, então Ministro da Fazenda, mostrou esperanças em renegociar o escalonamento da dívida sem a intervenção do FMI, mesmo que ainda continuasse a elaborar o plano de moratória. Essa negociação com o Clube de Paris foi executada no dia 19 de janeiro de 1987, em que o Brasil iniciou a negociação da dívida a respeito da quantia que os Bancos Públicos tinham como crédito brasileiro:

---

<sup>18</sup> ARAUJO, Jorge. "Bracher sai; juros devem mudar". *Folha de S. Paulo* [São Paulo- SP]. 11 fevereiro 1987. p. A1

<sup>19</sup> Rubens Ricupero estudou na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, da Universidade de São Paulo, se formando em 1959. Nomeado terceiro-secretário em 1961, foi um dos primeiros diplomatas a trabalhar em Brasília. Em 1984, tornou-se, em caráter particular, assessor para a política exterior do então candidato, mais tarde presidente-eleito Tancredo Neves, tendo o acompanhado na sua viagem ao Vaticano, Itália, França, Portugal, Espanha, Estados Unidos, México e Argentina, entre fins de janeiro e meados de fevereiro de 1985. Durante o governo de José Sarney (1985-1989), foi subchefe da Casa Civil da Presidência da República e assessor especial do presidente entre 1986 e 1987. (Fonte: FGV.com/cpdoc).

<sup>20</sup> Clube de Paris: Bancos centrais de países ricos. Francis, Paulo. "Perspectivas não são boas para o Brasil". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro. p. A25.

<sup>21</sup> Ourique, Armando. "Comitê do FMI sugere retomada de créditos". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 30 set 1986. p. 25.

"Representantes do governo brasileiro e do Clube de Paris- bancos centrais dos países credores- iniciaram ontem na capital francesa uma rodada de negociações para o reescalonamento da dívida que o Brasil contraiu junto a agências oficiais de crédito de dezesseis países desenvolvidos. A proposta colocada na mesa pela delegação brasileira inclui a "rolagem" de US\$ 3,6 bilhões referentes ao principal 9US\$2,6 bilhões vencidos em 1985 e 1986 e US\$ 1 bilhão a vencer este ano) e US\$ 1,3 bilhão de juros, - US\$ 800 milhões vencidos nos dois últimos anos e o restante em 1987"<sup>22</sup>.

Clóvis Rossi, colunista da "Folha de S. Paulo", apontava que em qualquer resolução do acordo com o Clube de Paris, bastante importante para clarear os posicionamentos internacionais da flexibilidade dos componentes e efetividade dos negociadores, resultaria em crise interna <sup>23</sup>. Se por um lado o acordo fosse a favor das demandas brasileiras, o Banco Central exerceria pressão, liderando os demais interessados, para que o Brasil recorresse ao FMI com o argumento da necessidade do país por "dinheiro novo", como explicado por Clóvis. Por outro, de demandas não atendidas pelo Clube de Paris, o grupo contra aos acordos com o FMI, como abertamente o maior partido governista PMDB, pressionariam para que o país fosse ainda mais rígido com os credores e aí abre a sugestão para uma moratória.

O resultado dessa negociação com o Clube de Paris foi noticiado no dia 22 do mesmo mês em que o governo e o Ministério da Fazenda consideraram uma vitória por não precisar retomar ao FMI, mesmo que todos os seus pedidos de condições de pagamento não foram conquistados<sup>24</sup>. No entanto, o negociador Alvaro de Alencar trouxe a expectativa do Clube de recuperação da Balança Comercial aos níveis vistos anteriormente de grande crescimento. A partir dessa etapa, já foi anunciado o próximo passo brasileiro de negociar com bancos privados, pela força que a negociação com o Clube de Paris revitalizava o Brasil.

É claro que, mesmo antes desse episódio, ao passo da negociação com o Clube de Paris no final de janeiro, os atores de maior influência para a tomada de

---

<sup>22</sup> Agências Internacionais e Scursal de Brasília. "Começa nova rodada de negociações com o Clube de Paris". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A25.

<sup>23</sup> Rossi, Clovis. "Qualquer desfecho deverá resultar em uma crise política e econômica". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A25

<sup>24</sup> Da Sucursal de Brasília. "Funaro anuncia 'grande vitória' na negociação da dívida. *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A23

decisão do presidente eram o ministro da Fazenda Dilson Funaro, o embaixador nos Estados Unidos Marcílio Marques Moreira, o presidente do Banco Central Fernão Bracher, e Rubens Ricúpero, assessor especial do presidente; devido às conversas e jantares, principalmente na véspera da declaração da moratória<sup>25</sup>.

Um ponto chave e de decisão já tomada foi a saída do presidente do Banco Central, Fernão Bracher, de seu cargo. Em vista da preferência presidencial pelo caminho da moratória, que via como oportunidade de prolongar seu mandato em eleições recuperando popularidade e apoio político perdidos com a o fracasso do plano econômico; o presidente do Banco Central, Fernão Bracher renunciou ao cargo, pela quinta vez, agora permitida, no dia 11 de fevereiro de 87, marcando a possibilidade factual da declaração da moratória (Batista Junior, 1988). Seu substituto, que assumiu às 17h do mesmo dia, foi o diretor de Mercado de Capitais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Francisco Roberto André Gros, a convite do Ministro da Fazenda- o que já implica no favorecimento das propostas de Funaro, mais uma vez.

O processo decisório ocorreu principalmente por meios extra-oficiais, não divulgados à imprensa, exceto os furos de reportagens como a notícia da *Folha de S. Paulo* do dia 15 de fevereiro que expõe a apuração de que a Presidência da República tinha como um dos planejamentos de solução da dívida, a moratória de suas dívidas. Na mesma reportagem o ministro Funaro nega veementemente e disse que tais informações não passavam de boatos<sup>26</sup>. O que meses depois, com o livro de Batista Junior (1988), foi visto que a moratória já estava no planejamento do Ministério da Fazenda desde o último trimestre do ano anterior.

Batista Junior (1988) expõe que a repercussão da notícia da moratória foi tão impactante internacionalmente que uma das principais agências de informação acusou este caso como “o desafio mais sério enfrentado pelos bancos credores desde o início da crise da dívida em 1982” (p. 20). O Brasil, considerado o maior devedor então, tinha grande força de intimidação nos credores pelo receio que os demais países devedores, grande parte deles na América Latina, seguissem o mesmo exemplo não pagando seus compromissos econômicos internacionais (Acervo O Globo, 2013).

---

<sup>25</sup> Rossi, Clovis. "Qualquer desfecho deverá resultar em uma crise política e econômica". *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 20 janeiro 1987. p. A25.

Em âmbito doméstico, logo após a declaração, Batista Junior (1988) cita em seu livro que a primeira “consequência” interna da declaração da dívida externa por parte da oposição foi a tentativa de enfraquecer a legitimidade do governo e, principalmente, a do Ministério da Fazenda- Dílson Funaro, percebido como o principal agente para a declaração da moratória, para descreditar a moratória através de uma campanha de desinformação. Essa campanha foi fomentada por interesses externos e internos e até hoje é um ato que prejudica o entendimento do episódio da moratória.

Segundo o autor, até o período da declaração da moratória, a decisão do presidente favorável ao Ministério da Fazenda não mostrava o desgaste entre os dois, devido a posição presidencial de afastamento de suas iniciativas reformistas do Ministério da Fazenda e de seu partido devido às medidas econômicas decretadas logo após a eleição em novembro de 86. Esse fator prejudicou as negociações e foi motivo para a demissão de Dílson Funaro da presidência do Ministério da Fazenda, no final de abril de 1987 (Batista Junior, 1988, p.42). Esse conflito com a Fazenda e a impopularidade do governo pelo fracasso do Plano Cruzado, fez com que o plano do Ministério não fosse aplicado de forma integral. Na descrição de Paulo Nogueira, no documento oficial entregue pelo Ministério da Fazenda no dia 23 de janeiro ao Presidente, o plano da moratória contava com uma dupla frente de ação, por acreditar que ambos ambientes políticos estavam diretamente ligados para a realização simultânea de melhorias. Com a moratória no plano externo, o conselho do Ministério era um novo “choque interno” para combater três problemas paralelamente: a) barrar a hiperinflação que dava sinais de aparecimento com o fracasso do Plano Cruzado e a queda nos salários reais que vinham em contante queda desde 86; b) estabilizar a economia e política para elaborar uma nova Constituição; e c) retomar o apoio ao Presidente a fim de aumentar o poder de barganha para a renegociação da dívida externa. Esse plano se daria com um novo congelamento de preços, agora por tempo limitado de seis meses, com período de noventa dias de intervalo para reajustes controlados e congelamento de gastos governamentais, sob uma nova legislação mais rigorosa.

Paulo Nogueira expõe sua visão de que o descaso do Presidente com a proposta interna feita pelo Ministério da Fazenda abriu portas para que a oposição à

---

<sup>26</sup> Nakagi, Tadashi. “Funaro diz que o país “não está em guerra”. *Folha de S. Paulo* (São Paulo- SP). 15 fevereiro 1987. p.1

decisão tomada fomentasse o plano de desinformação para deslegitimar o ato da moratória e o governo vigente. Os boatos espalhados eram de que o governo utilizou a moratória como improviso, por não apresentar a proposta de negociação da dívida à população; e por ser motivado apenas pelo fim total de suas reservas; sendo assim, um descaso com a inflação que aumentava exponencialmente. Essa visão de falta de planejamento do governo que a oposição buscava implantar, descreditava o Ministério da Fazenda; mesmo que ocultar os planos à população antes de apresentá-lo aos credores não fosse uma boa estratégia de negociação.

A sequência da renegociação foi apresentar o plano, que já vinha sendo preparado desde 1986, entregue ao Presidente no dia 4 de fevereiro; buscava reformular a proposta de pagamento da dívida, que vinha sendo extremamente prejudicial ao Brasil desde 81. Esse plano consistia na ideia de que o Brasil precisava crescer em média 7%a.a. para combater o problema do desemprego e da marginalização.

## CONCLUSÃO

A moratória, sendo a renúncia dos pagamentos aos credores externos do país, por um período determinado ou não de tempo, acarreta um grande número de consequências que beneficiam certos agentes e a outros, o oposto. No episódio brasileiro sob análise, a moratória de 87, o Brasil estava num período econômico delicado de instabilidade econômica e política diante da hiperinflação, dívida pública em crescimento, impopularidade de um governo em busca da consolidação democrática e estruturação de uma nova Constituinte. Esses fatores críticos de sensibilidade populacional faziam o país chegar ao seu desgaste econômico no final de 86 com o fundo de reservas abaixo do saudável, no desespero. A esse ponto, o país não conseguia abater nem os juros aos credores internacionais e se deparou com decisão a se tomar em relação ao pagamento da dívida externa: se submeter ao FMI e enfrentar a recessão e corte extremo dos gastos públicos; ou declarar a moratória e preservar sua soberania e o que restava das reservas.

Para a tomada de decisão, a unidade decisória capaz de utilizar os recursos do país fazendo a oposição se calar e continuar no controle governamental, de acordo com a teoria de Hermann (1989) é representada pelo presidente José Sarney, a figura máxima de representação da República, capaz de decidir o posicionamento estratégico que o Brasil devia tomar. Entretanto, assim como expõe (Hudson, 2005), as instituições são representadas por indivíduos, que buscam seus interesses de acordo com seu passado histórico de emoções e experiências. No caso da decisão do presidente Sarney, não foi diferente, pois nenhum indivíduo é totalmente neutro em apenas buscar a demanda coletiva. O indivíduo, mesmo na posição de representante, também tem seus próprios interesses. No caso do presidente Sarney, seu objetivo maior era o de se manter no poder do país, se possível por mais um mandato ainda e por isso, levou em consideração na hora da tomada de decisão, as relações políticas entre o governo e as instituições, mas principalmente, a força que essas instituições tinham no apoio e influência em manter o presidente no governo, tanto que o plano que aumentaria sua popularidade, a da moratória, desenvolvida pelo Ministério da Fazenda foi executada, enquanto o plano econômico interno que fomentaria a impopularidade presidencial, desenvolvidas também pelo Ministério da Fazenda, não foi colocado em prática.

Infelizmente, pela dificuldade de busca de publicações que revelassem as interações pessoais dos indivíduos-chave nesse processo, a pesquisa revelou em sua maioria, o posicionamento oficial das instituições e a influência governamental que exerciam sobre o presidente José Sarney para a tomada de decisão.

A relação dos representantes com o presidente forma o jogo de dois níveis apresentado por Putnam (2010), envolvendo vários grupos de interesse que se expressavam como podiam seja através de pronunciamentos às mídias ou promovendo encontros com os governantes ou demais grupos para tentar uma convergência de interesses. Isto é, na necessidade do presidente em colher as demandas internas, para serem negociadas no plano político do internacional. Na interação desses indivíduos, representando instituições, as pressões que exerciam influenciaram não só a tomada de decisão, como o momento de ser executada. No plano nacional podem-se identificar como atores de influência os partidos políticos, sindicatos, bancos, empresários nacionais e multinacionais, e grupos de interesse que nesse caso, diante das tradicionais frentes esquerdistas do país, teve apoio a essa decisão. No plano internacional, destacamos as grandes instituições monetárias como Bancos Internacionais, Blocos Econômicos e principalmente, os países credores. O repúdio ao Fundo Monetário Internacional também pode ser visto como um fator determinante.

A análise do win-set possível diante dessa negociação em dois níveis pode ser interpretado de forma abstrata tanto no nível doméstico quanto no internacional. Sendo o win-set os resultados da negociação que agradaria ambos níveis de demanda, pode se definir que o “conjunto de vitórias” no nível doméstico era de reter reservas internacionais para manter os recursos do país dentro dele, para estabilizar a economia em conter a inflação e assim, melhorando os níveis econômicos do Brasil. Já no nível internacional, o que os grupos de interesse demandava do Brasil era o pagamento da dívida ou renegociação multilateral dos pagamentos para que os capitais que haviam de ser recebidos não fossem interrompidos bruscamente e seus investimentos perdidos. Além disso, a negociação de forma multilateral legitimava os acordos feitos e incentivavam os demais países a também renegociarem a dívida.

Essa análise de definição do win-set entre os dois níveis é abstrata por não ter números específicos que definam exatamente quanto tempo os grupos sociais internos se manteriam controlados em não destituir o governo do poder, ou até que

níveis de reservas permitiriam chegar ou mesmo em que níveis de inflação seriam contidos apenas criticando o governo e em que momento se organizariam para tomar ações mais drásticas. Da mesma forma que o conjunto de vitórias do grupo de demandas internacionais é ampla em definir exatamente a extensão da moratória, a flexibilidade brasileira para dialogar novas renegociações e o incentivo aos demais países a fazerem o mesmo; ou seja, o ponto máximo que permitiriam do Brasil para que executassem represálias monetárias e políticas no país.

Diante das demandas dos dois níveis, o governo decidindo em executar a moratória agiu de forma bastante diplomática e coerente por utilizar a suspensão dos pagamentos como forma de reinterar sua soberania e reter recursos no país, satisfazendo os grupos internos; mas também satisfazendo os grupos externos em apenas aplicar a moratória aos bancos privados credores e utilizando a moratória ainda como forma de renegociação, isto é, retomando os pagamentos posteriormente.

De acordo com a teoria de Hudson e as transformações de diretrizes da política executada pelo presidente, pode se analisar que o fator de mudança no episódio da moratória é o do terceiro tipo descrito, em que há novos atores de influência, isto é, novos atores sociais atuando na participação de formação política. Isso porque o governo de Sarney sucedeu o fim da ditadura militar e ainda de forma turbulenta, com a morte do legítimo presidente eleito, Tancredo Neves. Nesse novo contexto de consolidação da democracia, surgiram novos grupos sociais, entre eles partidos de oposição, sindicatos mais organizados e uma população civil que não aceitava mais a falta da liberdade de expressão e suas demandas não atendidas. E eram esses grupos de interesse que mais preocupava o presidente, esses grupos que podiam destituir o governo de seu posto, com a mesma força que demandaram a eleição direta para presidente no movimento conhecido como “diretas, já”. Essa mudança de execução da política feita por José Sarney é definida, ainda a partir da teoria de Valerie Hudson, no segundo nível de transformação, o nível de programa- que se refere na mudança nos métodos de implementação da política externa, mas não as diretrizes. Isto quer dizer que as diretrizes continuaram as mesmas, de soberania, independência nacional econômica e busca pelo desenvolvimento; o que mudou foi a maneira de buscar tais interesses, pois antes se seguiria o modelo de alinhamento com os Estados Unidos e estreitariam esses laços buscando o auxílio do FMI já em primeiro plano.

O *estopim* então, em 1987 causou grande temor no sistema internacional, pois o Brasil sendo o maior devedor dos países em desenvolvimento seguido pelos demais países da América Latina como México, Argentina e Venezuela; poderia servir de exemplo para que estes tomassem a mesma medida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERVO O GLOBO. Brasil declara moratória: com o Brasil quebrado, Sarney rompe com os credores. **O Globo**, 13 setembro 2013.

AGÊNCIA AFP E AP. Arabes reduzem venda de petróleo. **Folha de S. Paulo**, 18 outubro 1973.

BARAT, J.; NAZARETH, P. B. D. Transporte e energia no Brasil: as repercussões da crise do petróleo. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, abril 1984. 197-244.

BATISTA JUNIOR, P. N. **Da Crise Internacional à Moratória Brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1988. 314 p.

CARNEIRO, D.D. & MONDIANO, E. (1992) Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984 In: ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. RJ. Editora Campus.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2002.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. D. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida Externa Brasileira: Processo Negocial**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997. 294 p.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.

CUT. **Política Internacional da CUT**. São Paulo: Publicação da Secretaria de Relações Internacionais - CUT, 2003.

GONÇALVES, W. D. S.; MIYAMOTO, S. Os Militares na Política Externa: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 211-246, 1993.

HAFFNER, J. A. H. **A CEPAL e a Industrialização Brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HERMANN, M.; HERMANN, C. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, p. 361-377, 1989.

HERMANN, Margareth. **How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework**. *International Studies Review*, v. 3, n. 2, 2001, p. 47-81.

HUDSON, V. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground international relations.. **Foreign Policy Analysis**, p. 1-30, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas Editora, 2011. 320 p

MARIZ, M. Sarney declara moratória sem prazo, pede apoio e promete conter gastos. **Folha de S. Paulo**, 21 fevereiro 1987. A17.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da Política Externa brasileira na década 1964-74. 12. ed. São Paulo: Cadernos Cebrap, 1974.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. **Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50**. Rev. bras. Hist., São Paulo, v. 18, n. 35, p. 329-360, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881998000100015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000100015&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 Junh 2016.

NAKANO, Y.; REGO, J. M.; FURQUIM, L. **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-pereira**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PORTELLA FILHO, P. **A moratoria soberana: a alternativa de confronto externo, seus custos, perspectivas e mitos**. São Paulo: Alfa-Omega, 1988. 277 p.

Originalmente apresentada como tese do autor (Doutorado-Universidade Estadual de Campinas, 1987).

PRADO, D. F. B. D.; MIYAMOTO, S. A política externa do governo José Sarney (1985-1990). **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 8, p. 67-80, janeiro 2010.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, p. 147-174, junho 2010.

PUTNAM, Robert. **Diplomacia e política doméstica**: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 147-174, junho 2010.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. D.; MEDEIROS, O. L. D. **Dívida Pública: A experiência Brasileira**. Brasília: Estação Gráfica Ltda., 2009.