

Finanças internacionais e o Terceiro Mundo*

International finance and the Third World

JEFF FRIEDEN**

RESUMO: os países menos desenvolvidos acumulam níveis recordes de dívida externa. nesta peça, pretendemos indicar como esta dívida está ligada a uma transformação do padrão dos fluxos internacionais de capitais, resultante do nascimento das classes capitalistas nesses países.

PALAVRAS-CHAVE: Fluxos de capitais; dívida externa; investimento estrangeiro.

ABSTRACT: The least developed countries are accumulating record levels of external debt. on this piece, we aim to indicate how this debt is linked to a transformation of the pattern of international capital flows, resulting from the birth of capitalist classes in such countries.

KEYWORDS: Capital flows; external debt; foreign investment.

JEL Classification: F21; F34; O16.

A dívida externa dos países menos desenvolvidos (PMDs) do Terceiro Mundo tem sido proeminente notícia durante algum tempo. O volume total desta dívida – os PMDs devem agora mais ou menos 350 bilhões de dólares aos bancos internacionais – pareceria suficiente para levantar algum interesse, enquanto a centralidade da crise da dívida atual aos desenvolvimentos políticos dentro dos próprios PMDs realça a importância da dívida bancária externa dos PMDs. Neste artigo tentarei fornecer um panorama impressionista da natureza e importância da dívida do Terceiro Mundo para os mercados financeiros internacionais. Argumentarei que esta dívida tem representado parte de uma transformação mais ampla nos padrões de investimentos internacionais, e que se acha diretamente relacionada com o surgimento das classes capitalistas dos PMDs, com uma ampla capacidade política e econômica – embora ainda intimamente ligada ao capital internacional.

Deveria ficar claro desde o início que o que segue não faz justiça às disparidades no Terceiro Mundo. Em razão da explosão das dívidas dos PMDs terem sido limitadas a 15 ou 20 dos PMDs mais avançados, esta discussão se aplica apenas parcialmente, de certa forma; a alguns PMDs na África do Sub-Saara, África, Ásia,

* Traduzido por Yocito Fukuda.

** University of California, Los Angeles/CA, Estados Unidos.

América Central e o Caribe. Contudo, o número de PMDs envolvidos nas recentes transformações econômicas relacionadas às dívidas revela algum nível de generalização, desejável e defensável.

DIVIDA EXTERNA COMO INVESTIMENTO EXTERNO

Uma das grandes concepções errôneas tanto entre o público leigo, políticos, como entre os analistas, é que as dívidas externas dos PMDs é o resultado do principal desequilíbrio de pagamentos internacionais da década de 70; que os dois “choques do petróleo” dos anos 70 deram origem aos Euromercados e levaram os PMDs importadores de petróleo a tomar empréstimos. Neste quadro os países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) investiram seus fundos excedentes no Euromercado, que por sua vez os investiu de volta nos países importadores de petróleo do Terceiro Mundo, os quais investiram tais fundos de volta aos cofres da OPEP.

Existem três problemas com este quadro; um histórico, outro estatístico, e o terceiro analítico. Historicamente, a grande mudança nos empréstimos comerciais dos PMDs começou em 1969 ou 1970. Em 1973, antes da crise do petróleo, Geoffrey Bell notou que “a área de mais rápida expansão nos próximos anos parece provável estar fora dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, e já existe evidência de que este negócio está crescendo rapidamente. No ano de 1972, até outubro, os bancos estabelecidos em Londres aumentaram os seus empréstimos para a América Latina, África, Oriente Médio e Extremo Oriente, de aproximadamente 6 bilhões de dólares e, com base em evidência impressionista, esta taxa de crescimento foi ainda maior nos primeiros meses de 1973.¹

De fato, os créditos de Euromoedas de médio prazo para os PMDs não percententes à OPEP cresceram mais rapidamente entre 1971 e 1973 do que entre 1973 e 1974, atingindo uma taxa de aumento anual de 87% entre 1972 e 1973, comparado com uma taxa ainda considerável de 59% entre 1973 e 1974.² Pelos números da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), as dívidas dos PMDs aos emprestadores privados aumentaram aproximadamente 32% em 1971, 33% em 1972, 52% em 1973, e 32% em 1974.³ Pelos números do Banco Mundial, a dívida total dos PMDs para os mercados financeiros cresceu de 9,9 bilhões de dólares em 1971 para 22,7 bilhões de dólares em 1973 e depois

¹ Geoffrey Bell, *The Euro-dollar Market and the International Financial System* (New York: John Wiley and Sons, 1973), p. 105.

² R. C. Williams *et al.*, *International Capital Markets*, IMF Occasional Paper N. 1 (Washington, D.C.: IMF, 1980), pp. 54-55.

³ Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, *Development Cooperation: 1977 Review* (Paris, OECD, 1977), p. 211.

para 44,4 bilhões de dólares em 1975.⁴ Então, o principal pedido de empréstimos dos PMDs, dos mercados financeiros internacionais, foi claramente anterior ao primeiro choque do petróleo.

Estatisticamente, existem também problemas reais na simples atribuição de um maior volume de empréstimos do Euromercado – de meados e final da década de 70 – aos maiores depósitos da OPEP no sistema bancário internacional. Entre 1974 e 1980, os países da OPEP depositaram 155 bilhões de dólares no sistema bancário mundial; pelo menos 4/5 deste valor foi, provavelmente, para os Euromercados. No mesmo período, o novo empréstimo bancário líquido internacional foi de 613 bilhões de dólares. Nos três anos de 1976 a 1978, os países da OPEP depositaram uma média inferior a 10 bilhões de dólares por ano nos Euromercados, enquanto a média dos empréstimos do Euromercado foi de 76 bilhões por ano.⁵ Nenhuma quantia de multiplicação do depósito e mudanças nos prazos de vencimento pareceria ser capaz de explicar tais disparidades. Então, como Edmar Bacha e Carlos Diaz Alejandro destacaram,

“Deveria ser claro que o mercado de Euromoeda tem uma vida e uma função financeira que são independentes dos excedentes da OPEP ... Os estoques brutos de ativos e passivos neste mercado são apenas marginalmente influenciados num dado ano pelos fluxos líquidos do balanço de pagamentos ... A irrupção de um novo tipo de exportador de capital, sem dúvida, influenciou muitas características específicas da evolução dos mercados financeiros durante a década de 1970. Mas, mesmo sem a OPEP, os mercados de capitais internacionais teriam expandido significativamente durante a década de 1970.”⁶

Em um sentido mais analítico, é inútil simplesmente somar os déficits em conta corrente, compará-los com novos empréstimos, observar a sua semelhança, e concluir, sem qualquer investigação anterior dos padrões e usos de tais tomadas de empréstimos que, os bancos estão emprestando “para objetivos de balanço de pagamentos”. Os perigos de usar dados econômicos brutos para uma análise significativa são muitos. Um desses perigos é fomentar a ilusão de que, em razão dos empréstimos tomados pelos PMDs não pertencentes à OPEP grosseiramente se aproximarem de seus déficits em conta corrente após o choque do petróleo, tais empréstimos serviram para pagar a conta de petróleo das nações que tomaram o empréstimo. O fato de que três grandes exportadores de petróleo – México, Vene-

⁴ *World Debt Tables: External Public Debt of LDCs* (Washington: World Bank, 1975).

⁵ R. C Williams *et al.*, *International Capital Markets 1981*, IMF Occasional Paper n. 7 (Washington: IMF, 1981), p.46.

⁶ Edmar Lisboa Bacha e Carlos F. Diaz Alejandro, *International Financial Intermediation: A Long and Tropical View*, Princeton Essay in International Finance N. 147 (Princeton, N. J.: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1982), pp. 8-9.

zuela e Argélia – estão entre os PMDs mais pesadamente endividados, deveria ser suficiente para levantar questões sobre a precisão desta ilusão.

Realmente, se se observa com maior profundidade os próprios países tomadores de empréstimo, e os propósitos para os quais os fundos tomados de empréstimos têm sido alocados, surge um quadro razoavelmente claro.⁷ A esmagadora maioria de todos os empréstimos tomados vai para o setor público – geralmente entre 2/3 e 3/4 de todas as dívidas bancárias, A maior parte, às vezes tudo, do restante vai para as empresas privadas que são encorajadas a tomar empréstimos no exterior e recebem para isso uma garantia do governo. No setor público, a dívida é tipicamente incorrida por algumas grandes empresas industriais básicas do Estado – usinas siderúrgicas, estaleiros navais, ferrovias, complexos petrolíferos e petroquímicas, redes de telecomunicações e de energia elétrica, extração de petróleo e de gás natural – para o desenvolvimento dos setores industriais básicos que fornecem matérias-primas para a indústria doméstica, ou que comandam as exportações do país. Outros grandes tomadores de empréstimo do setor público são os bancos nacionais de desenvolvimento, que geralmente usam os fundos de empréstimos para reempréstimo à indústria doméstica (ou às vezes à agroindústria) naqueles setores que o governo está tentando incentivar. Os tomadores de empréstimo privados são, geralmente, ou firmas em setores industriais favorecidos, ou bancos que são incentivados ou forçados a repassar o capital tomado de empréstimo para a indústria doméstica. O princípio orientador tem sido o uso de empréstimo externo para estimular a expansão dos setores industriais básicos cruciais para a indústria ou agroindústria nacional, da própria indústria ou agroindústria nacional, e diretamente ou indiretamente das exportações do setor moderno (não tradicionais).

A justificativa é simples e direta: os fundos tomados de empréstimo serão usados para financiar novos investimentos, as novas instalações produtivas, ou produzirão ou estimularão a produção de bens, cuja exportação pagará o serviço da nova dívida, deixando o país com novas fábricas, os bancos com suas dívidas em serviço, e o sistema de comércio internacional com novos exportadores dinâmicos.

Que o sistema, após aproximadamente 15 anos, parou de modo tormentoso desde 1981, não é argumento que ele (sistema) não teve pelo menos alguns dos efeitos desejados. As principais fábricas novas foram construídas com recursos de empréstimo; México, Argélia e outros exportadores de hidrocarbonetos fizeram novos investimentos maciços na extração e refino de petróleo e de gás natural com empréstimos externos. A capacidade industrial global e específica de exportação dos PMDs endividados aumentou de modo impressionante. Do mesmo modo, o fato de que na crise atual a maior parte dos empréstimos vai simplesmente “rolar”

⁷ Uma tentativa preliminar sobre isto é meu “Third World Indebted Industrialization”, *International Organization* 35, n. 3 (Verão 1981), pp. 407-431.

a dívida existente não é evidência de que esta dívida previamente incorrida não teve os efeitos descritos acima, do mesmo modo que não pagar uma hipoteca de casa automaticamente elimina a casa.

Nem estou eu argumentando que, por uma aplicação mágica de recursos estrangeiros, as burguesias dos PMDs foram, de algum modo, capazes de transformar as “suas” economias em entidades autônomas. A crise atual tem, esperar-se-ia, suprimido quaisquer ilusões restantes sobre a recém-descoberta independência econômica dos PMDs mais avançados – dos quais falaremos abaixo. Mas, uma coisa é ser um produtor neocolonial de matérias-primas sem indústria significativa, sem mercado doméstico significativo, sem proletariado ou burguesia, para mencionar – que é a situação em muitas daquelas partes do mundo que agora estão se tornando conhecidas como o “Quarto Mundo” – e completamente diferente de ter as modernas instalações industriais, frequentemente dominando a economia, um mercado doméstico amplo e crescente; um sistema financeiro doméstico bem desenvolvido, uma burguesia próspera e um proletariado industrial que é, às vezes, proporcionalmente maior do que em alguns dos países capitalistas avançados.

Em qualquer caso, e para voltar mais diretamente ao assunto, os empréstimos tomados no exterior são então *uma forma* de investimento estrangeiro. Enquanto as corporações industriais multinacionais se envolvem em investimentos diretos externos, poder-se-ia dizer que os bancos multinacionais se envolvem em investimentos indiretos externos – eles emprestam o dinheiro para os empresários domésticos, públicos ou privados, que o aplicam na economia local. Os próprios banqueiros, certamente, não têm ilusão de que a sua função não é a de investidores. Os bancos internacionais são atraídos para os tomadores de empréstimos pelos mesmos fatores que atraem as corporações multinacionais, e poder-se-ia argumentar facilmente que o impulso para os empréstimos dos PMDs vem – como no caso dos investimentos diretos externos – tão fortemente dos bancos quanto dos tomadores de empréstimos. A confusão atual sobre este resultado é curiosa e indica uma notável ignorância histórica. O fato é que os empréstimos externos, historicamente, têm sido a norma, enquanto o investimento direto externo é um fenômeno mais recente, ligado especialmente ao padrão específico da expansão econômica internacional dos Estados Unidos, na década de 1920 e novamente após a Segunda Guerra Mundial. Antes da Primeira Guerra Mundial o investimento internacional foi esmagadoramente do tipo portfólio (empréstimo); mesmo no caso dos Estados Unidos, entre 1914 e 1930, quase 3/4 dos investimentos estrangeiros privados foi sob a forma de obrigações estrangeiras emitidas no mercado de Nova York, com apenas 1/4 sob a forma de investimento direto externo.⁸

⁸ Veja, para uma comparação dos períodos, meu trabalho “As finanças internacionais e o Estado nos países capitalistas avançados e menos desenvolvidos”, *Revista de Economia Política*, vol. 3, n. 4, outubro-dezembro/83.

DÍVIDA EXTERNA EM VEZ DE INVESTIMENTO DIRETO INTERNO?

Realmente, um dos desenvolvimentos mais importantes em termos de investimento internacional, durante os últimos 20 anos, é a mudança na forma pela qual o capital estrangeiro tem “emigrado” para os PMDs. O caso da América Latina, cujos dados são prontamente disponíveis, é um bom exemplo. Enquanto na década de 1960, o investimento direto externo explicou por aproximadamente 30% de todas as entradas de capital estrangeiro na América Latina, com empréstimos e obrigações bancárias respondendo por 10%, na década de 1970, a participação das multinacionais caiu para 21%, enquanto a participação dos financiadores privados internacionais aumentou para 59%.⁹ Enquanto é certo que nem tudo deste financiamento bancário e de obrigações foi para investimento produtivo, a importância, geralmente aumentada, desta forma de investimento internacional é clara.

Os notáveis altos níveis de investimentos financeiros externos nos PMDs têm acompanhado de perto as mudanças mais gerais nos padrões do investimento estrangeiro nos PMDs. Estas mudanças têm sido geralmente classificadas como “novas formas de investimento direto externo” e inclui algumas inovações.¹⁰

O mais inclusivo é conhecido como “investimento ‘unpackaging’ (sem pacote)”. Enquanto no passado uma corporação multinacional forneceria capital estrangeiro, tecnologia, habilidade gerencial e frequentemente pessoal para construir e operar uma nova fábrica em um PMD, mais recentemente estes diferentes elementos da expansão industrial têm sido divididos entre firmas industriais estrangeiras, consultores e bancos, o governo local, empresas privadas locais, e outros agentes locais. Então, um PMD poderia, em vez de convidar a IBM para instalar uma subsidiária em seu mercado, adquirir “know-how” de uma firma estrangeira menor, comprar o equipamento necessário de uma variedade de fornecedores estrangeiros, contratar consultores estrangeiros para ajudar a implantar o projeto, tomar emprestado o capital necessário dos bancos estrangeiros, e usar os recursos locais – tais como uma empresa estatal, fornecedores privados, e um programa de treinamento local – para completar o novo estabelecimento.

O arranjo é conveniente para todos os envolvidos. Os participantes locais – governo ou particulares – mantêm certo controle sobre a nova planta; os sócios estrangeiros recebem boas-vindas sem considerar os riscos econômicos e políticos, frequentemente associados com o investimento direto estrangeiro; os bancos entram num projeto que, em razão da combinação de garantias locais e estrangeiras,

⁹ Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. 1979 Report* (Washington: IDB, 1980), p. 85, e *Economic and Social Progress in Latin America: The External Sector* (Washington: IDB, 1982), p. 165.

¹⁰ Sobre estas novas formas de investimento direto estrangeiro, veja, por exemplo, United Nations Centre on Transnational Corporations *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment* (New York, United Nations, 1983).

está duplamente seguro. De um modo mais geral, os sócios locais, em compensação, para uma maior medida de controle direto, se tornam responsáveis pelos detalhes diários desprezíveis da implantação da planta – que pode operar após obter a permissão legal para reprimir o movimento trabalhista local – enquanto os sócios estrangeiros são capazes de obter os lucros garantidos (às vezes reduzidos) sem se desonrarem e arriscarem obstáculos locais políticos ou econômicos:

O sistema é análogo ao processo visível, virtualmente em todos os PMDs produtores de petróleo, onde as instalações de produção nas mãos do estado são frequentemente operadas por firmas estrangeiras sob contrato; as vendas são frequentemente realizadas diretamente a estas mesmas ou outras firmas estrangeiras; os financiamentos, onde necessário, vêm dos bancos estrangeiros; e a todos são assegurados uma dada participação nos lucros.

O impulso para estas “novas formas” é geralmente dual. Por um lado, as corporações multinacionais tornaram-se cada vez mais conscientes do perigo potencial do envolvimento direto em um ambiente hostil ou instável, e eles frequentemente dão boas-vindas e, mesmo, encorajam um maior grau de participação local. Por outro lado, parcelas da classe capitalista local estão ansiosas por “um pedaço do empreendimento”, e são capazes de levar vantagem do novo arranjo para reforçar sua posição doméstica. Pode-se zombar, digamos, dá independência da Pemex, a estatal mexicana do petróleo, que tem utilizado capital de empréstimo externo, fornecedores e consultores para a expansão; contudo, para os industriais mexicanos os benefícios de uma Pemex ampliada e modernizada – que pode ser usada como uma fonte imediata de pedidos para equipamentos produzidos localmente, ou como uma fonte de energia subsidiada para o abastecimento de combustível para a indústria – são significativos.

OS RESULTADOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO ENDIVIDADA

Existem inúmeras características comuns a virtualmente todos os PMDs que têm participado no mais recente ciclo da expansão da dívida internacional, que têm usado empréstimos estrangeiros maciços, para financiar o investimento doméstico. Não considerando uma aceleração mais geral do desenvolvimento capitalista mencionado acima, podemos destacar vários outros de natureza mais específica.

Talvez o mais notável tenha sido a presença, em virtualmente todos os PMDs altamente endividados, de um setor estatal poderoso com ramificações econômicas igualmente poderosas. O PMD endividado típico tem um setor estatal que controla a maioria ou todo o sistema de banco de desenvolvimento, telecomunicações, produção de energia elétrica, petróleo, produção de aço, e frequentemente outras indústrias básicas e bancos comerciais. A relação com a dívida externa não é difícil de compreender: os bancos internacionais sentem-se muito melhor tratando com autoridades nacionais do que com firmas privadas do PMD. Quando os banqueiros argumentam, como invariavelmente fazem, que seus empréstimos de PMD são relativamente seguros porque nações, diferentemente de firmas, não vão à falência,

eles estão implicitamente afirmando que seus empréstimos são baseados na crença de que os governos dos PMDs os acharão *politicamente* impossível de desistirem de suas dívidas, enquanto as empresas privadas podem facilmente decidir declarar falência. Então, os bancos internacionais têm feito virtualmente todos os seus empréstimos aos PMDs para, ou através do setor público dos PMDs.

Os dois casos que são mais frequentemente usados para refutar isto são a Coreia do Sul e o Chile. No caso coreano, o argumento é baseado na ignorância: o estado coreano está muito envolvido na economia, apesar de sua retórica de livre mercado. O setor público é diretamente responsável por, entre 1/3 e 1/2, todos os investimentos na economia e tem respondido por aproximadamente 2/3 de toda a intermediação financeira.¹¹ Isto não inclui a estreita cooperação informal entre o governo e a indústria privada; “a intimidade dos principais conglomerados coreanos com os formuladores de política governamental”, nas palavras de uma revista de negócios, “faz ‘Japan, Inc.’ parecer anarquia econômica”.¹²

O Chile de Pinochet é um caso ainda mais interessante. A dívida externa do Chile era realmente, na sua maioria, devida pelo setor privado sem garantias do governo. O regime de Pinochet, loucamente *laissez-faire*, declarou publicamente em numerosas ocasiões que o governo chileno não assumia a responsabilidade pela dívida do setor privado. Contudo, quando a crise econômica se agravou em 1981, os bancos internacionais simplesmente disseram ao Chile que eles exigiriam o apoio do governo para a dívida privada; sem isso, eles recusariam renegociar a dívida do setor público. É, ainda, relatado que os bancos internacionais usaram as mesmas táticas de pressão – cortando as linhas de crédito comercial – para lutar contra a recusa de Pinochet em nacionalizar a dívida do setor privado, como fizeram durante o regime Allende, para protestar contra as amplas nacionalizações do governo da Unidade Popular.¹³

Portanto, a industrialização endividada implicou um setor público financeiramente – e, por extensão, politicamente – fortalecido. Uma outra característica comum, também facilmente compreensível, é a ênfase na expansão da exportação, comum aos PMDs endividados. A fim de poder amortizar as suas dívidas crescentes, os PMDs tiveram que estimular o rápido crescimento da exportação. Isto pode significar exportações de petróleo expandindo dramaticamente, como no caso do México, ou enfatizando os produtos manufaturados, como no caso da Coreia ou do Brasil. Isto pode envolver abertura comercial para encorajar a competitividade internacional ou, mais comumente, incentivos financeiros e fiscais para estimular as exportações. Mas em qualquer caso, o PMD endividado tem-se tornado completamente integrado ao comércio internacional, em parte por causa de sua íntima integração com os mercados financeiros internacionais, aos quais acompanham.

¹¹ Leroy Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case* (Seoul; Korea Development Institute, 1975), pp. 85-90.

¹² *Institutional Investor*, maio de 1979, p. 122.

¹³ Agradeço a Carlos Diaz Alejandro por estes pontos de vista.

Estas duas observações realçam um certo paradoxo no desenvolvimento dos PMDs pesadamente endividados. Com eles têm-se tornado cada vez mais integrados nos movimentos internacionais de capital e de bens, os agentes econômicos do PMD local – quer nos setores estatais ou privado moderno – têm-se tornado ainda mais fortes. Isto, naturalmente, vai contra a sabedoria recebida dos mais vulgares teóricos da dependência que argumentam, como Immanuel Wallerstein, que “os estados nos quais as atividades periféricas estão concentradas são inversamente fracos, e são enfraquecidos pelo próprio processo de periferização econômica”.¹⁴ Não obstante, deveria parecer óbvio que o acesso ao capital e mercados estrangeiros, pela suplementação do financiamento e demanda doméstica, reforçarão aquelas firmas dos PMDs capazes de penetrar no setor externo. Elas podem se tornar mais dependentes do financiamento externo ou de ordens para o seu contínuo bem-estar, mas isto acontece também com as firmas americanas que investem ou vendem no exterior. E, o contrário disso, naturalmente, é que nos tempos de crise internacional, como hoje, aqueles setores econômicos dos PMDs mais presos ao setor externo encontram sua posição econômica e eventualmente política na sociedade sob o ataque dos competidores pelo poder – os homens de negócios ou fazendeiros mais orientados nacionalmente, mantendo blocos de poder econômico pré-capitalistas etc. Isto leva inexoravelmente a uma consideração mais ampla sobre o significado e o resultado último do boom financeiro dos 20 anos passados.

AVANÇAR A PARTIR DO SUBDESENVOLVIMENTO, OU CAMINHOS COLATERAIS?

Em resumo, a questão cai no debate existente há muito sobre os efeitos do capital estrangeiro no Terceiro Mundo, sobre se ele “aumenta o desenvolvimento”, ou “perpetua o subdesenvolvimento”. Os dois extremos do debate são razoavelmente bem conhecidos. De um lado estão os teóricos da dependência mais categóricos, que veem o investimento estrangeiro – do tipo direto ou financeiro – como simplesmente mais um método para subjugar os PMDs importadores de capital aos ditames do capital internacional. Por extensão, este ponto de vista nega a possibilidade que a integração econômica internacional pode realizar-se de tal modo a reforçar o desenvolvimento capitalista do PMD doméstico ou das burguesias locais.

No outro lado do argumento estão os tais “desenvolvimentistas marxistas” como o recentemente falecido Bill Warren.¹⁵ Warren e seus discípulos veem o investimento estrangeiro como um estimulante ao desenvolvimento dos sistemas capitalistas independentes nos PMDs importadores de capital. Então, diz Warren, “dentro de um contexto de crescente interdependência econômica, os laços da ‘dependência’

¹⁴ Immanuel Wallerstein, *The World Capitalist Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), p. 274.

¹⁵ Ver especialmente seu *Imperialism. Pioneer of Capitalism* (London: Verso, 1980).

(ou subordinação) ligando o Terceiro Mundo e o mundo imperialista, têm sido e estão sendo afrouxados com a ascensão do capitalismo indígena ... Estamos (portanto) numa era de imperialismo declinante e de capitalismo ascendente”.¹⁶

Pode ser questionado se é realmente tarefa dos marxistas definir e determinar o caminho mais eficaz para o desenvolvimento capitalista autônomo nos PMDs. Todavia isto omite muito da questão. O argumento – ou no mínimo aquelas partes deste que considero útil – está realmente acima da melhor maneira de descrever a realidade dos PMDs mais avançados: estão eles simplesmente sendo manipulados pelo capital internacional, ou estão eles desenvolvendo as burguesias locais com um significativo grau de controle sobre a economia? Traduzido em termos políticos, faz mais sentido para a Esquerda aliar-se com as forças nacionalistas locais – incluindo especialmente os segmentos das classes dominantes locais – contra o capital estrangeiro, ou objetivar todos os esforços no combate do capital em si, especialmente a variante local? É nesta perspectiva que a questão me parece ter algum significado.

Sem pretender resolver um debate que vem continuando, no mínimo, desde que Marx descreveu o colonialismo britânico na Índia, apresentarei aqui algumas observações extraídas do reino da finança internacional para tentar compor a questão muito simples segundo a qual, enquanto os PMDs mais avançados são caracterizados por um capitalismo local cada vez mais dinâmico e auto reprodutor, seria errado concluir disto que eles não estão, por muito tempo, sujeitos a maiores pressões políticas e econômicas, muitas vezes impressionantes, direta e indireta, das nações exportadoras de capital – pressões que comprometem seriamente qualquer tentativa de autonomia econômica nacional.

O poder do argumento “Warrenista” origina-se precisamente de sua habilidade em explicar aqueles elementos da industrialização contemporânea dos PMDs que mencionamos, que os teóricos da dependência e outros subdesenvolvidos frequentemente acham inexplicáveis – e que, portanto, muitas vezes declaram inexistentes. Todavia o poder explicativo do ponto de vista de Warren – que o capitalismo está se desenvolvendo rapidamente, num nível nacional, em uma forma crescentemente autônoma – é em si limitado pelo seu abandono de várias características do crescimento econômico dos PMDs. Duas interessam à finança internacional diretamente: a importância do capital estrangeiro no suprimento de fundos e na definição do desenvolvimento econômico nacional dos PMDs, e os controles explícitos e implícitos que os credores privados e públicos impõem sobre os tomadores de empréstimos dos PMDs.

Qualquer observação, mesmo superficial, aos empréstimos tomados pelos PMDs mostrará que eles têm se tornado crucialmente dependentes dos grandes fluxos de entrada do capital estrangeiro, para financiar seus programas de investimento doméstico. Estes programas são parte integrante do desenvolvimento e manutenção dos blocos de poder econômico e político nos PMDs em questão. O estado tem êxito ao manter conjuntamente diferentes segmentos setoriais e regionais da

¹⁶ *Ibid.*, p. 10.

burguesia local, precisamente porque ele dispõe de enormes – amplamente empregados – recursos financeiros que pode distribuir direta ou indiretamente para aqueles que necessitam para a sua continuação. Contudo, esta dependência sobre o financiamento externo – e, semelhantemente, sobre os mercados externos para obter divisa necessária para pagar suas dívidas – sujeita estas elites dos PMDs tanto às pressões gerais exercidas pelas flutuações nos mercados financeiro e de bens, quanto às pressões específicas provocadas pelos credores e seus representantes.

O custo da dívida existente e potencial dos PMDs é variável e flutua de acordo com fatores quase inteiramente externos a eles – tais como a política monetária dos Estados Unidos ou uma falência polonesa. Então, os PMDs pesadamente endividados podem, praticamente de um dia para outro, ser surpreendidos com taxas de juro extremamente altas, e dívida previamente administrável pode se tornar, repentinamente, uma tremenda carga sobre a economia. O mesmo é válido, naturalmente, para as exportações dos PMDs, embora os mercados de bens tendam a mudar de direção muito mais lentamente do que os mercados financeiros. Mesmo os PMDs endividados mais comportados podem ser lançados na agonia de uma crise de dívida que não é culpa deles.

Os resultados destas crises de dívida são geralmente redutíveis, de uma forma um tanto simplista, a uma constante: a pressão direta dos financiadores internacionais para sacrificar a economia doméstica com o interesse em manter a solvência financeira internacional. Mesmo sem uma crise de dívida, o sistema financeiro internacional tem meios para tentar assegurar que as regras do jogo sejam seguidas. Se um país tomador de empréstimo adotasse políticas consideradas inadequadas pelos credores atuais ou potenciais, sem dúvida haveria pressões para recolocar o país no seu curso. Esta pressão não precisa ser direta, embora certamente os principais devedores e credores continuamente troquem pontos de vista; a avaliação dos credores precisa apenas tomar seu curso natural no mercado, e o tomador de empréstimo perceberá um significativo endurecimento das condições a ele oferecidas, quando tenta tomar empréstimo. Quando o plano econômico e político do país – na verdade, o equilíbrio muitas vezes delicado de forças políticas domésticas – depende do acesso contínuo à finança externa, restrições reais ou potenciais a este acesso são argumento poderoso para uma mudança no curso. Às vezes, o novo curso é o preferido do regime e os financiadores estrangeiros simplesmente fornecem uma desculpa conveniente (ou um bode expiatório) para uma política impopular; em outras palavras, a grande confiança no empréstimo tomado no Euromercado desempenha o principal papel na definição das políticas nacionais.

Nos casos extremos nos quais os PMDs tomadores de empréstimos incorreram em maiores problemas de serviço da dívida, as repercussões domésticas da dívida externa são ainda mais diretas. O devedor insolvente geralmente acaba recorrendo ao FMI (Fundo Monetário Internacional), cuja perspectiva é muito mais idêntica àquela dos emprestadores privados, para um pacote de estabilização econômica. Em troca da saída da situação, o tomador de empréstimo concorda com reformas econômicas de longo alcance, para trazer sua economia de volta à linha. Quando uma consequência de uma integração dos PMDs nos mercados financeiros internacionais

pode provocar a confiança dos principais setores da administração econômica doméstica para os técnicos do FMI, ou quando, como no caso negativo da Jamaica, uma recusa de seguir os regulamentos pode levar a uma forte revolta econômica e política, é claro que a autonomia econômica do PMD é uma coisa relativa. Quando, como indicado numa pesquisa recente, as autoridades econômicas nacionais em 10 dos 12 principais países da América Latina observam a recuperação do balanço de pagamentos e portanto, mantendo a credibilidade internacional como a sua mais alta prioridade – acima de assegurar o crescimento econômico doméstico ou redução da inflação – exigiria muita confiança no altruísmo dos mercados financeiros internacionais, para assegurar que a autonomia econômica do PMD é tão poderosa como Warren e cia. acreditam.¹⁷ Os governos do Terceiro Mundo e os grupos capitalistas locais que eles apoiam e que os apoiam podem avaliar com precisão a liquidez que a finança externa pode fornecer, mas quando eles conseguem expansão econômica doméstica e legitimidade política nos Euromercados, frequentemente descobrem que o preço é muito maior do que esperam.

Os dois extremos, então, são extremos demais. Ignora-se o fato de que os financiadores estrangeiros têm grande poder sobre a política econômica do PMD, precisamente porque eles estão fornecendo um recurso que as elites do PMD desejam – os meios para a rápida industrialização. O outro ponto de vista considera apenas esta industrialização e ignora o fato de que a autonomia do desenvolvimento capitalista do PMD é apenas relativa. Ninguém, salvo nos casos mais raros, pode obrigar um governo ou firma a tomar empréstimo – como nenhum governo ou firma pode evitar as pressões poderosas que os credores podem exercer sobre ele em épocas de dificuldades.

A integração dos PMDs mais avançados no sistema financeiro internacional é, portanto, cheia de contradições. Tal integração tem acelerado o desenvolvimento capitalista nos países altamente endividados e fortalecido a posição econômica e política daquelas elites dominantes que têm tido acesso à finança externa. Todavia, esta integração tem criado, também, o modelo deste desenvolvimento capitalista, e a força destas elites dominantes, muito mais dependentes das condições externas do que antes. É especialmente nas épocas de dificuldades, tal como hoje, que esta contradição se torna mais clara. Os PMDs que atualmente estão em agonia das principais crises de dívida, e aqueles que nelas entrarão à medida que a atual recuperação eventualmente se esgote, encontram basicamente três caminhos possíveis. O primeiro é para que as elites dominantes existentes permaneçam no poder, mantenham seus laços com a finança externa, apertem seu controle interno para assegurar o cumprimento dos programas de estabilização financeira, e eliminem os provocadores domésticos. A segunda opção envolverá o afrouxamento dos laços com o capital estrangeiro e com os mercados de bens, talvez pelas renegociações radicais da dívida e o fechamento comercial; isso implicaria, quase por necessidade,

¹⁷ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Boletín* 28, N. 3 (maio-junho, 1982), Suplemento, p. S-15.

que as *diferentes* elites dos PMDs – empresários e fazendeiros mais nacionalmente orientados, talvez grupos baseados em setores mais tradicionais, ainda pré-capitalistas – transfeririam os elementos locais mais comprometidos pela crise da dívida, aqueles mais próximos dos interesses internacionais. Uma opção final é, naturalmente, a socialista: uma reorganização da estrutura social, política e econômica do país que deixaria as elites do passado sem poder, reorientaria a economia para o mercado doméstico, reordenaria radicalmente as relações econômicas internas. Qual desses três caminhos será seguido nos países envolvidos, irá depender, naturalmente, de vários fatores: desenvolvimentos no cenário econômico e político internacional, intervenção externa, equilíbrio interno do poder político e econômico, intervenção externa, equilíbrio interno do poder político e econômico, tradição política doméstica etc. Sobre estas (variáveis) podemos esperar ter pouco controle. Todavia, podemos esperar desenvolver uma explicação analiticamente consistente e precisa da atual situação que pode ajudar a orientar aqueles agentes sociais capazes de construir, do caos atual, um futuro mais estável, próspero e justo.

