

Dívida externa, estratégia de desenvolvimento e política*

External debt, development strategy and policy

ALDO FERRER**

RESUMO: A crise da dívida da América Latina pode ser dividida em três fases. Na primeira fase, 1982-1984, a América Latina tinha déficit comercial e pequeno poder de barganha. A partir de 1984 a América Latina passou a apresentar grandes superávits comerciais. Isso significa uma transferência de recursos reais, mas também significa um aumento do poder de barganha. Se a América Latina suspender o pagamento de parte dos juros, poderá comprar tudo o que precisa. A terceira fase deve começar agora. Nesta etapa, a América Latina deve usar esse novo poder de barganha de forma mais eficaz para manter taxas razoáveis de crescimento econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Dívida externa; crise da dívida; estabilização.

ABSTRACT: The debt crisis of Latin America can be divided into three stages. In the first stage, 1982-1984, Latin America had a trade deficit and small bargaining power. From 1984 Latin America started presenting large trade surpluses. This means a transference of real resources but also means an increased bargaining power. If Latin America suspends the payment of part of the interest, it will be able to buy all it needs. The third stage should start now. In this stage Latin America should use this new bargaining power more effectively in order to maintain reasonable rates of economic growth.

KEYWORDS: External debt; debt crisis, stabilization.

JEL Classification: E31; F34.

Desde 1982 têm ocorrido mudanças extraordinárias nas relações financeiras internacionais da América Latina. Desde este ano até 1986, a transferência líquida negativa de recursos alcança um valor em torno de 120 bilhões de dólares. Até 1981, o serviço dos juros da dívida externa financiava-se com entradas líquidas de capital. Então, os países latino-americanos retinham, para seu consumo e investimento internos, a totalidade de seu produto e as divisas geradas pelas exportações. Desde 1982, os serviços da dívida são financiados com recursos próprios dos de-

* Traduzido por Cláudia Maria Fuser e Arthur Barrionuevo Filho.

** Banco da Província de Buenos Aires. Argentina

vedores e equivalem a 4% do produto, um terço das exportações e 50% da poupança líquida regionais. O montante transferido ao exterior provavelmente diminuirá em relação aos níveis registrados no quinquênio 1982-1986, mas o sinal negativo das transferências financeiras não mudará em um futuro previsível.

Estes fatos extraordinários têm profundas consequências políticas no âmbito interno de cada devedor e em suas relações internacionais. Recolocam, ao mesmo tempo, as estratégias de desenvolvimento e a situação dos países latino-americanos no sistema mundial. Em trabalhos anteriores foram exploradas a gestação da crise da dívida externa e suas repercussões para o desenvolvimento, a democracia e a soberania.¹

Neste trabalho analisa-se a evolução da crise da dívida desde 1982 até a atualidade. Com esse propósito, dividimos o período em duas etapas, dentro das quais avaliam-se mudanças importantes nas posições negociadoras dos países devedores e credores. Finalmente, explora-se a evolução provável dos acontecimentos a partir dos desafios estabelecidos pelas mudanças extraordinárias observadas nos fluxos financeiros da América Latina.

A PRIMEIRA ETAPA: 1982 A 1984-1985

Vejam, nesta primeira etapa, os traços gerais e as políticas adotadas pelos países devedores da América Latina. No “Consenso de Cartagena” e em múltiplas declarações de chefes de Estado e responsáveis pela política econômica, enfatizaram-se os vínculos indivisíveis entre a dívida, o comércio internacional e o crescimento. Com muito boas razões, os devedores assinalaram a impossibilidade de sustentar um processo de ajuste de longo prazo sem crescimento econômico e com a deterioração das condições de seu comércio exterior. Ao mesmo tempo, destacaram a corresponsabilidade pela crise da dívida entre seus três principais atores: os devedores, os bancos credores e os países industriais. Os primeiros, como resultado dos erros de suas políticas de balanço de pagamentos na década de 70. Os bancos, pelas suas imprudentes políticas de empréstimo na mesma época e, depois de 1982, pelo violento corte nos créditos. Os países industriais, pelas suas políticas que provocaram o aumento da taxa de juros e a deterioração de diversas exportações latino-americanas.

A partir desses pressupostos, os países latino-americanos adotaram três deci-

¹ A. Ferrer: “Debt, Sovereignty and Democracy in Latin America”, in *The Lingering Debt Crisis*, Islamabad, Pakistan, Ed. Khadija Haq. SID, 1985; “Europe and Latin America in the World Economy”, New Haven, Ed. Colin I. Bradford Jr., Yale Center for International Studies, 1985; “Problemes d’Amerique Latine”, *La Documentation Française* n. 74, 4º. trimestre 1984 e “Cooperazione allo Sviluppo”, Florencia, Sansoni Editore, 1985. Também: “From the Debt Crisis to Financial Viability”, *Journal of Development Planning*, New York, United Nations, 1985. As versões em espanhol destes trabalhos aparecem nos livros do autor: *Vivir con lo Nuestro*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1984 e *El Pais Nuestro de Cada Dia*, Buenos Aires, Hyspamerica, 1985.

sões principais: 1) reclamar um diálogo político com os países industriais e bancos credores para resolver o problema em um contexto amplo de crescimento e expansão do comércio; 2) acertar programas de ajuste e estabilização com o Fundo Monetário Internacional e negociar individualmente com o FMI e os bancos credores; 3) pagar a quase totalidade dos juros devidos, assumindo o extraordinário custo econômico, social e político do ajuste.

As políticas adotadas pela América Latina deram satisfação plena às proposições dos países e dos bancos credores. Desde o início da crise em 82, as principais colocações e exigências do Norte podem resumir-se em vários pontos: 1) a recusa a qualquer intenção de negociação conjunta por parte dos devedores. Quando muito, os credores formavam um “clube” e negociavam conjuntamente no interior dos comitês formados para tratar o caso de cada país; 2) exigir o acordo prévio de cada devedor com o FMI no âmbito de programas de ajuste e estabilização; 3) enfatizar que o esforço dos devedores seria compensado pela expansão do comércio promovido pelo crescimento da economia norte-americana e o reinício dos fluxos de crédito internacional.

Como era previsível, a exigência de diálogo político formulada pela América Latina não produziu resultado algum. Os credores insistiram em que o problema tinha solução no plano financeiro dentro das regras estabelecidas. Em outras palavras, o próprio sistema resolveria a crise se os devedores cumprissem com os seus deveres.

Os acontecimentos revelaram a inviabilidade de longo prazo das exigências dos credores, e da aceitação das mesmas pelos países latino-americanos. O sistema não produziu respostas à crise. A inflação, a estagnação econômica e a deterioração das condições sociais se aprofundaram e, para o cúmulo, os preços do petróleo e outros produtos exportados por vários dos devedores declinaram fortemente. Enquanto isso, os bancos credores cobraram a maior parte dos juros devidos, realizaram importantes lucros, acumularam reservas para compensar eventuais deteriorações de sua carteira e conseguiram que seus créditos para a América Latina registrassem mais segurança e liquidez que seus créditos domésticos para setores como a atividade agropecuária, a energia e investimentos imobiliários.

A SEGUNDA ETAPA: DESDE 1984-1985

As frustrações acumuladas pela América Latina e outros fatores foram modificando o quadro dentro do qual se desenvolve a crise da dívida externa e o comportamento de devedores e credores. Os prognósticos dos credores sobre a iminente recuperação das exportações latino-americanas e do crédito internacional não se cumpriram. Só o Brasil pôde aproveitar, em virtude de sua base industrial e sua capacidade de exportação de manufaturas, a expansão inicial das importações dos Estados Unidos.

Em tais condições, os devedores foram chegando à conclusão de que o futuro do esforço de ajuste continuaria sendo a inflação, a estagnação econômica e a de-

terioração das condições sociais. Além disso, agravaram-se os desafios com que se defrontam as novas democracias da América Latina, e as pressões sociais e políticas de governos representativos da vontade popular. Finalmente, afirmou-se a evidência de que os devedores continuarão suportando um saldo negativo em suas transações financeiras internacionais.

Estes fatos têm provocado mudanças importantes nas posições de negociação de vários países latino-americanos. A região continua insistindo na necessidade do diálogo político, mas com menos esperança de que bons argumentos e persuasão bastem para modificar as posturas dos credores. As três mudanças mais importantes são as seguintes: 1) a decisão dos vários devedores principais de negociar com seus credores sem um acordo prévio com o FMI. Os governos estabelecidos no Brasil e no Peru, em princípios de 1985, decidiram não renovar os acordos prévios existentes com o Fundo. A Venezuela vinha mantendo esta mesma posição desde o início da crise da dívida externa; 2) a generalização do critério de que se deve impor um limite à transferência de recursos para pagar a dívida. Isto permitiria cumprir parcialmente os compromissos externos sem custos econômicos e sociais, insustentáveis por mais tempo. O governo peruano anunciou a aplicação de um teto de 10% do valor das exportações. As autoridades brasileiras estão colocando que o limite da capacidade de pagamento é da ordem de 2,5% do produto. No caso argentino, a direção econômica tem assinalado que o serviço limitar-se-ia ao saldo do comércio exterior uma vez fixada a taxa de crescimento desejada, a demanda de importações e as exportações esperadas; 3) uma maior aproximação entre os países latino-americanos para debater os problemas comuns sobre a dívida, o comércio e outras questões. O fato mais importante é o recente acordo estabelecido entre Argentina e Brasil, sem dúvida estimulado pelos desafios internacionais com que se defrontam ambos os países.

As consequências do processo de ajuste para a América Latina e o absurdo de uma região em desenvolvimento convertida em exportadora de capitais de primeira magnitude foram provocando simultaneamente uma certa revisão dos critérios dos países industriais e os credores. Mantém-se a exigência de acordos prévios com o FMI como condição para acordos de refinanciamento. Mas este critério não se pode impor, conforme o revela a experiência do Brasil, da Venezuela e do Peru. Os credores sustentam que a baixa da taxa de juros revela a capacidade do sistema para resolver a crise, mas reconhecem a necessidade de vincular o ajuste ao crescimento.

É provável que os credores percebam com maior clareza que seus devedores a capacidade destes últimos, dado o atual fluxo das correntes financeiras, para impor unilateralmente as condições de negociação e os limites à transferência de recursos. Insistentemente, nos meios especializados internacionais, recomenda-se aos credores que busquem respostas válidas à crise para evitar, precisamente, que os devedores as imponham por sua conta.

O PLANO BAKER

A manifestação mais notória da mudança de atitude dos credores é a proposta formulada pelo Secretário do Tesouro dos Estados Unidos em Seul, em setembro de 1985. A iniciativa reconhece explicitamente a necessidade de avaliar o processo de ajuste e de vinculá-lo ao desenvolvimento econômico. Considera que, no futuro, é inevitável refinanciar maiores proporções dos juros devidos. A partir desses fatos, condicionam-se os novos créditos do sistema bancário público e privado internacionais ao cumprimento de políticas econômicas que abram os mercados internos dos devedores, liberalizem o tratamento do investimento estrangeiro e reduzam a intervenção do Estado nos assuntos econômicos. Várias das ideias contidas na proposta Baker seguramente coincidem com decisões que devem ser adotadas na América Latina: o estímulo à iniciativa privada e a racionalização da gestão do Estado, por exemplo. Mas, como paradigma global de política econômica, a proposta reflete os interesses dos países industriais e sua percepção de qual é o lugar dos países latino-americanos no mundo. Neste Plano, a proposta renova um velho conflito de enfoques e interesses, e constitui um novo desafio ao direito de cada país de escolher o rumo de seu desenvolvimento econômico e social.

A proposta Baker não foi implementada por múltiplas razões. Entre outras, porque o crédito privado internacional prometido não foi oferecido pelos bancos credores. Nesse terreno, prenuncia-se um certo conflito de enfoques entre o Tesouro e a Reserva Federal dos Estados Unidos e o FMI por uma parte, e os bancos privados internacionais, por outra. Estes últimos insistem em reduzir a sua exposição na América Latina, enquanto, ao nível político, pretende-se o reinício das correntes de crédito internacional privado. Contudo, como é lógico, a posição dos governos dos principais países industriais e da comunidade financeira convergem para a mesma visão acerca da organização do sistema econômico internacional e do papel que corresponde aos países latino-americanos.

Com perspectivas mais amplas que o Plano Baker, o Senador Bradley formulou uma proposta objetivando resolver a crise da dívida externa. Até agora, a reação dos credores é negativa e as perspectivas desta iniciativa não são promissoras.

Os bancos estão colocando outras medidas para defender seus créditos e ampliar seus ganhos. As duas principais são as operações de capitalização de dívida e o chamado *on lending*. A primeira consiste em vender, com um deságio, títulos de dívida transformados em divisas a um tomador que os vende, por sua vez, por moeda local do país devedor para realizar investimentos no mesmo. Estas operações de *swap* foram realizadas em vários países latino-americanos e nas Filipinas. Em relação à magnitude da dívida externa estas operações têm, ao menos por enquanto, um significado marginal. As mesmas esbarram em duas dificuldades principais: 1) que uma capitalização generalizada da dívida externa implicaria alienar o controle de grande parte do aparelho produtivo dos devedores. No caso das Filipinas, o patrimônio líquido dos bancos comerciais e das 50 principais empresas alcança 6 bilhões de dólares, frente a uma dívida externa da ordem de 25 bilhões

de dólares.² Os principais países devedores não aceitarão a desnacionalização maciça de seu aparato produtivo. Muito antes disso, os mesmos bancos credores encontrariam um limite à capitalização de dívidas verdadeiramente atrativo; 2) o efeito monetário da conversão de dívida externa em moeda local. A expansão da base monetária necessária para operações volumosas de capitalização é incompatível com a administração adequada da oferta de dinheiro e as políticas de estabilização. Esta última reserva é aplicável também às operações de *on lending*, através das quais os bancos credores transformam em moeda local parte dos juros devidos sobre os créditos.

Convém observar, além disso, que os mecanismos de capitalização e *on lending* implicam atribuírem-se recursos por atividade econômica e empresas, conforme critérios definidos por investidores estrangeiros e grupos locais de maior porte e experiência em operações internacionais. Existe, pois, um risco de desnacionalização e concentração do aparato produtivo oposto às políticas de fomento ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas nacionais.

Os mecanismos de transformação de dívida externa conferem aos passivos internacionais uma dimensão que agrega novas ameaças ao direito de autodeterminação das políticas nacionais. Na fase de endividamento, os países, bem ou mal, decidiam o destino dos recursos que obtinham através do sistema financeiro internacional. Agora, aqueles mecanismos comprometem as políticas nacionais de alocação de recursos.

As formas específicas de aplicação destes mecanismos de transformação de dívida externa estão atualmente em debate. No caso argentino, por exemplo, as autoridades estão regulando o *on lending* em acordo com os credores e vinculam a capitalização da dívida externa à realização de novos investimentos (não à compra de ativos existentes) e ao aporte de fundos adicionais equivalentes aos capitalizados. Pretendem, além disso, que a conversão de valores da dívida externa argentina em austrais se realize considerando-se o deságio atual. Os bancos credores reclamam, logicamente, a conversão ao par, poder investir também em ativos existentes e não assumir compromissos de aporte de fundos adicionais.

O mais prudente para os países devedores é não aceitar a transformação de dívidas externas em investimentos ou créditos locais e decidir que o problema se resolva nos termos originalmente colocados quando os bancos emprestaram: créditos soberanos com os riscos que isto implica, quanto à capacidade dos países devedores para honrar a dívida.

MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DEVEDOR-CREDOR

A dívida externa provocou um extraordinário processo de ajuste nos pagamentos internacionais da América Latina. Ninguém teria imaginado até começos desta

² *Time Magazine*, de 13.10.1986.

década que, a partir de 1982, a região geraria um superávit comercial da ordem de US\$ 25 bilhões anuais. Este fenômeno acarretou uma consequência da maior importância para as relações da América Latina com o sistema bancário internacional: os bens e serviços disponíveis para o consumo e o investimento tornaram-se desvinculados do crédito externo. Detenhamo-nos sobre este ponto.

Convém insistir. Até 1981, os serviços da dívida externa se pagavam com entradas líquidas de capital.³ Em vários países verificou-se um saldo positivo nas transações financeiras externas (entradas líquidas de capital superiores ao serviço da dívida).⁴ Em outros termos, os bens e serviços disponíveis para o consumo e o investimento equivaliam, pelo menos, ao valor do produto interno e as importações eram iguais ou maiores que as exportações. Desse modo, o crédito internacional efetivamente influía sobre os bens e serviços disponíveis. Financiava, pelo menos, os serviços da dívida externa e, em vários casos, um déficit do comércio exterior.

A partir de 1982, a situação mudou drasticamente. Os países devedores pagam a dívida com seus próprios recursos. O crédito internacional só financia ao redor de 20% dos juros devidos. Em tais condições, os bens e serviços disponíveis, as importações e o investimento são substancialmente inferiores ao produto, às exportações e à poupança interna. Atualmente, o consumo e o investimento interno não dependem do crédito internacional. Este serve para manter em dia as contas dos bancos e para cobrir a proporção dos juros devidos que os devedores não podem pagar.

Estes fatos determinam que os países devedores estejam, agora, em condições de fixar unilateralmente um limite à transferência de recursos e de conseguir uma divisão equitativa dos custos entre os três responsáveis pela crise da dívida externa. A tendência observada neste sentido tem, pois, bases reais de sustentação. Os credores perderam a capacidade de determinar, a partir de suas decisões de conceder ou não novos créditos, o nível do consumo e do investimento dos devedores. O que se discute, atualmente, entre credores e devedores, não é o que aqueles trazem, e sim o que levam.

Esta situação irá se manter no futuro previsível. A dívida externa continuará provocando um saldo negativo nas transações financeiras internacionais latino-americanas. Em seu discurso diante da Assembleia Anual de 1986 do FMI, seu diretor presidente destacou o ponto com total clareza. Os devedores deverão continuar realizando o processo de ajuste, transferindo fundos para pagar a dívida e basear-se na mobilização de seus próprios recursos (daquilo que sobre depois de pagar a dívida) para consumir e investir. Se se exclui a alternativa da moratória, que nenhum devedor está colocando, a interrogação central é qual será no futuro o montante do saldo negativo das relações financeiras internacionais latino-americanas. Não o sinal do saldo e sim o montante.

³ Incluindo o investimento privado direto.

⁴ No Brasil, por exemplo, na década de 70, o saldo positivo representou 3% do produto. A partir de 1983, o saldo negativo representou 4% do produto.

A desvinculação do investimento e do consumo interno com relação ao nível do crédito internacional implica que os credores tenham perdido capacidade de pressão financeira sobre seus devedores. Quer dizer, não pode ameaçá-los com a redução dos bens e serviços disponíveis reduzindo o crédito externo. Isto já o fizeram em escala espetacular a partir de 1982. Todo corte adicional do crédito sobre os reduzidos níveis atuais iria se refletir em atrasos nas contas dos bancos credores e não na disponibilidade de bens e serviços nos devedores.

Não se tem prestado, na América Latina, todavia, suficiente atenção neste fato, nem em como ele fortalece sua capacidade de negociação. Os credores acreditam ou dizem acreditar que os devedores continuem dependendo do crédito internacional para seu crescimento atual e futuro. Não ignoram, todavia, a capacidade potencial dos devedores para impor unilateralmente limites ao serviço da dívida externa.

As sanções financeiras que os credores poderiam impor em resposta a decisões unilaterais dos devedores são, na prática, muito débeis ou inexistentes. Ainda que cortassem não só os créditos financeiros, mas também os comerciais, o balanço de recursos emergente de uma limitação dos serviços da dívida continuaria sendo favorável aos devedores. Porque, convém insistir, o superávit comercial excede amplamente o crédito total disponível. Com relação a um eventual corte generalizado dos créditos comerciais, em resposta a posições duras de negociação por parte dos devedores, cabe observar que estes créditos são dos mais rentáveis e seguros. Os países os estão pagando pontualmente e seguramente o continuariam fazendo – mesmo no caso da fixação de um limite aos serviços da dívida financeira. Uma represália em termos de cancelamento de créditos comerciais reduziria os recursos disponíveis para pagar a dívida financeira e provocaria, além disso, a perda de um negócio seguro e rentável para os credores. Definitivamente, um inconveniente para os devedores e um péssimo negócio para os bancos.

A experiência do Peru parece ratificar estas considerações. Depois do rechaço da posição peruana, da declaração de inelegibilidade pelo FMI, da suspensão de créditos internacionais privados e públicos, do forte corte nos créditos comerciais e da insinuação de sanções econômicas e legais de diversos tipos, não se passou, ao menos por enquanto, nada que demonstrasse que a decisão peruana fosse inviável ou prejudicial para o país. Dada a persistência de um superávit comercial considerável, ainda que decline por causa do crescimento da atividade econômica e das importações, a política peruana vem atingindo uma balança de recursos favorável ao país. A manutenção de acordos com o FMI e das estratégias ortodoxas de ajuste teria implicado uma disponibilidade real de recursos, para o consumo e investimento, inferior àquela da política adotada. O dilema voltará a colocar-se quando o crescimento das importações supere o das exportações e o superávit comercial se esgote. Então, poderia convir ao Peru recorrer ao crédito e investimento externos. Mas este não é o contexto no qual se debate, hoje em dia, a inserção internacional da América Latina.

Em resumo, os bancos credores têm perdido capacidade de influência financeira sobre seus devedores. Poderiam, contudo, mudar sua pressão para o plano

real do comércio e da política. Por exemplo, iniciando ações legais para apreender equipamentos, exportações e outros bens dos devedores no exterior. Não é descartável que isto ocorra e, sobretudo, por ações de alguns dos muitos pequenos bancos que acompanharam os grandes bancos internacionais na aventura do crédito maciço à América Latina na década de 1970. Todavia, diversos antecedentes indicam que os resultados de conflitos judiciais deste tipo não são claros, nem satisfazem às demandas dos credores. O custo de tais julgamentos e suas repercussões negativas sobre os fluxos de comércio e outras relações internacionais induzem a pensar que a viabilidade de pressões não financeiras é bem mais débil. Por outro lado, desafios deste tamanho reduzem ainda mais os recursos de que dispõem os devedores para pagar os serviços da dívida.

Também não parecem viáveis pressões políticas desestabilizadas dos governos democráticos dos países devedores. A segurança do continente depende essencialmente da consolidação da democracia. As ditaduras militares revelaram conflitos incontroláveis e criaram condições propícias para a intromissão de influências externas nos assuntos internos dos países latino-americanos. Não é provável que os governos das principais economias industrializadas busquem desestabilizar os regimes democráticos de países que endureceram sua posição de negociação sobre a dívida externa. Os interesses em jogo são muito mais amplos e complexos do que aqueles dos bancos credores. Além disso, a crítica à ortodoxia financeira conta com simpatias em importantes setores dos Estados Unidos e de outras partes. Basta ver a opinião de numerosos congressistas norte-americanos sobre a gestão dos bancos de seu próprio país.

Em definitivo, os países industrializados devem administrar suas relações financeiras com a América Latina em um contexto amplo, levando em consideração os diversos interesses e fatores em jogo. Mas isto também é correto para os países latino-americanos em função das características de cada um e sua inserção internacional. No caso do Brasil, por exemplo, o acesso de suas exportações ao mercado norte-americano (que representa cerca de 30% das exportações totais brasileiras) introduz a necessidade de um cálculo complexo de custo-benefício. Isto é válido para a administração da dívida externa e de outros aspectos da sua política econômica, notoriamente os referidos ao desenvolvimento da informática.

Assim como os países latino-americanos podem defender seu mercado interno e utilizá-lo como instrumento de suas políticas nacionais, os países industrializados também o fazem para promover seus próprios interesses. Por exemplo, parece questionável o direito dos Estados Unidos de coagir o Brasil com sobretaxas às exportações, se este não der satisfações às exigências norte-americanas sobre a legislação de informática brasileira. A dívida externa situa-se, também, desde a perspectiva dos devedores, em uma complexa rede de relações internacionais e domésticas. No Brasil, os produtores de sapatos que exportam um bilhão de dólares anuais aos Estados Unidos não estão contentes com a possibilidade de pagar as eventuais sanções norte-americanas pela política de defesa da indústria brasileira de informática.

Provavelmente, na formulação e execução desta política pesará mais o jogo de

interesses internos que as pressões norte-americanas.⁵ Quanto mais amplas e diversificadas são as relações financeiras com o resto do mundo, mais complexa é a rede de interesses internos e externos que devem ser arbitrados para formular e executar as políticas nacionais.

Trata-se, pois, de uma análise de custo-benefício das diversas alternativas em jogo. Em conjunto, contudo, parece claro que os devedores ganhariam com a redução da transferência de recursos para o serviço da dívida. Os benefícios parecem maiores que os custos diretos e indiretos de tal decisão.

A DIMENSÃO POLÍTICA

A factibilidade da fixação pelos devedores de limites de recursos para os serviços da dívida baseia-se mais no âmbito interno de cada país do que em suas relações com os centros industriais e os bancos. A decisão requer, em primeiro lugar, uma definição de estratégia de desenvolvimento e inserção internacional. Implica abandonar as ilusões a respeito dos eventuais impulsos ao crescimento que possam advir do capital estrangeiro e das decisões dos centros de poder internacional. Significa reconhecer que na América Latina teremos que viver, que crescer com nossos recursos. Não resta outra alternativa. Já se viu a situação recente e as perspectivas dos fluxos financeiros.

Em um sentido mais profundo, o desenvolvimento moderno baseado na resolução tecnológica não pode ser importado. Quer dizer, não pode surgir do aporte maciço de recursos internacionais ou de uma persistente pressão de demanda do mercado internacional sobre a oferta de bens e serviços produzidos na América Latina. Atualmente, o desenvolvimento implica um processo profundo de consolidação democrática, qualificação de recursos humanos, modernização do Estado, promoção de exportações mais diversificadas, mobilização da iniciativa privada e do talento dos quadros técnicos e científicos. Nada disso pode ser delegado ao investimento estrangeiro ou ao mercado internacional. Depende essencialmente dos impulsos endógenos ao crescimento, da ampliação do mercado interno, da firmeza e lucidez das políticas de investimento e de exportações.

Estas realidades são ainda postas em dúvida em poderosos setores de opinião e, frequentemente, em amplos segmentos da opinião pública. A dependência existe nas estruturas de subdesenvolvimento e nas relações internacionais predominantes, mas, sobretudo, reside na mente dos homens, na memória coletiva, nas tradições do passado. Surgem, assim, como apreciações realistas do que é possível e do que não

⁵ De qualquer forma, a retirada de tarifas preferenciais para os produtos brasileiros no mercado norte-americano, como represália pela lei de informática, implicaria uma diminuição de exportações brasileiras da ordem de 100 milhões de dólares. Se, como propõe o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, a represália fosse aplicada apenas sobre o aço, sucos e calçados, a perda seria somente de US\$ 10 milhões. O efeito da represália seria, portanto, reduzido e não influiria na determinação da política brasileira de informática. Ver *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, de 25.10.1986.

é, propostas que desconhecem as oportunidades abertas pelo sistema internacional e pelos recursos disponíveis. Uma das mais difundidas é que a América Latina necessita essencialmente de financiamento externo e de investimento estrangeiro para seu desenvolvimento. Desse modo, o mercado e a poupança interna são de importância secundária. A partir desse suposto, é óbvio que nada que desagrade aos centros de poder internacional e aos bancos credores é compatível com o desenvolvimento. A crise da dívida externa revelou uma vez mais que a responsabilidade do desenvolvimento não pode ser delegada. Todavia, contra toda evidência, insiste-se a miúdo nos enfoques convencionais. São versões “idiotas da objetividade”.⁶

Não se trata, por isso, de responder à crise da dívida externa com o isolamento externo, impossível nas condições do mundo contemporâneo e da resolução tecnológica que abrange todo o planeta. A resposta consiste, em troca, em desenhos modelos de inserção internacional baseados na mobilização de recursos próprios, na afirmação da identidade de cada povo, na consolidação de regimes democráticos e de liberdade de criação, no papel hegemônico das empresas nacionais e, neste contexto, na defesa do direito de autodeterminação. Quer dizer, trata-se de expandir o comércio exterior e os fluxos internacionais de investimento e de tecnologia no âmbito de modelos nacionais de desenvolvimento. O custo de dismantelar as defesas econômicas nacionais foi dramaticamente revelado pelo processo de transnacionalização dos sistemas financeiros, pela dívida externa e pela perda de controle das resoluções-chaves das políticas monetária, fiscal e cambial.

Existem novas oportunidades abertas pelas mudanças nas relações financeiras internacionais da América Latina e, num sentido mais amplo, pela proliferação do poder econômico na ordem mundial. Aproveitá-las ou não depende, essencialmente, do potencial econômico e das opções assumidas por cada país. Isto é, baseia-se no sistema político de cada sociedade e em seu conjunto de recursos humanos e materiais. A crise da dívida externa não será solucionada negociando-se com os credores. Em todo caso, não se resolverá negociando-se a partir de políticas internas débeis, baseadas na sabedoria convencional da dependência. Daí a importância de consolidar a democracia e a mobilização da criatividade vinculada às raízes culturais de cada sociedade, sua dotação de recursos, sua vocação de transformação e crescimento. A dívida externa só pode ter uma resposta política, mas interna, antes que internacional. A integração regional pode ampliar o âmbito de referência das decisões nacionais e fortalecer as posições de negociação da América Latina. Mas, também aqui, o mais importante é o significado da integração para dentro, antes que seu reflexo nas posições para fora. Daí a importância que assume o acordo de cooperação entre Argentina e Brasil no setor de bens de capital e em outras áreas. O êxito desta proposta teria uma influência profunda no desenvolvimento dos dois países e impulsionaria a integração no subcontinente latino-americano.

⁶ Nelson Rodrigues, citado por Pedro Malan, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, de 19.10.1986.

A TERCEIRA ETAPA?

Os acontecimentos políticos recentes na América Latina e os desafios que coloca o sistema internacional podem aprofundar as tendências abertas na segunda etapa da crise da dívida externa. Pode consolidar-se e generalizar-se a decisão, já assumida em vários países, de recuperar uma maior autonomia de suas políticas fiscal, monetária e cambial, não negociando programas de ajuste e estabilização com o FMI.

É previsível, também, que se concretize em vários países, não só no Peru, a política de fixar unilateralmente um limite à transferência de recursos para o serviço da dívida.

Isto poderia ocorrer não só com um anúncio de jornal ao estilo peruano. Pode acontecer, de fato, pelo crescimento econômico, a redução do superávit comercial e, conseqüentemente, a menor disponibilidade de recursos para o serviço da dívida. As antecipações a respeito da fixação de um limite podem ou não ser convenientes do ponto de vista da negociação internacional. Seu significado refere-se, principalmente, à política interna, enquanto pode ser um detonador de mobilização de apoio popular. Não se trata, em todo caso, de uma questão de declarações e sim de estar apoiado numa política de desenvolvimento, na capacidade de pôr a casa em ordem, derrotar a inflação e de definir as relações internacionais. Em definitivo, de assumir a decisão inevitável de crescer com nossos recursos a partir de políticas eficazes e responsáveis de desenvolvimento, estabilização, justiça social e afirmação da soberania. Na verdade, não sobra outro caminho porque, nas condições do mundo contemporâneo e de diferença de circunstâncias em relação ao passado em alguns países latino-americanos,⁷ não existe um caminho de transnacionalização compatível com o desenvolvimento e o bem-estar.

Esta é uma diferença importante com a situação de alguns países industrializados marginais dentro do bloco das economias avançadas, sistema que, por uma licença de linguagem, pode denominar-se “O Norte”. É, provavelmente, por exemplo, o caso da Espanha. A plena participação na transnacionalização das economias europeias dentro da Comunidade Econômica Europeia, e num contexto mais amplo dentro do bloco da OCDE, pode gerar fluxos de comércio, investimentos e tecnologia que impulsionem o crescimento, o emprego e o bem-estar. Trata-se, em todos os casos, de economias com uma considerável base industrial e uma abertura ao mercado internacional, que permitem participar na expansão da demanda, nos investimentos e na mudança tecnológica dentro do Norte. Isto tem, por certo, seus custos. Entre outros, a impossibilidade de desenhar políticos autônomos de determinação da demanda efetiva, da produção e do emprego. A experiência da primei-

⁷ O desenvolvimento argentino, desde a segunda metade do século XIX até 1930, é um exemplo notável de um desenvolvimento transnacional, fortemente integrado ao mercado mundial e ao investimento estrangeiro, compatível, enquanto subsistirem as condições internacionais que lhe deram origem, com o crescimento do produto, do emprego e do bem-estar.

ra fase da política econômica do recente governo socialista na França é eloquente a este respeito.

A situação é distinta na América Latina. Trata-se, mesmo no caso do Brasil, de países de baixo grau de abertura ao comércio internacional e com estruturas dominadas pelo atraso e subdesenvolvimento em segmentos muito importantes na organização econômica e social. A América Latina não pode derrotar o atraso a partir de fora, nem participar plenamente no sistema transnacional enquanto não alcançar elevados níveis de industrialização e desenvolvimento tecnológico. Ao menos no futuro previsível, não existe uma inserção transnacional positiva possível para os países da América Latina. É indispensável, primeiramente, assegurar as identidades nacionais e fortalecer a dimensão regional. Daí a importância da defesa do mercado interno, de políticas agressivas de exportação e diversificação de mercados e de reassumir o controle das políticas fiscal, monetária e cambial.

Também não é válida a experiência do Norte para outros países em desenvolvimento fora da América Latina. Por exemplo, os países do Sudeste Asiático que participam ativamente no mercado internacional. Na Coreia do Sul, por exemplo, a inserção no sistema mundial realiza-se dentro de políticas nacionalistas de defesa do mercado interno, ativa intervenção do Estado na discriminação contra empresas estrangeiras, vantagem para as empresas nacionais e políticas religiosas para enfrentar a inflação e administrar o balanço de pagamentos. As mesmas políticas explicam o crescimento do Japão no pós-guerra.

Convém formular duas observações finais. A primeira vinculada às relações com os Estados Unidos e outros hegemônicos do mundo ocidental. A segunda, relativa à importância da dívida no contexto da problemática global de nossos países.

A respeito da primeira, cabe observar que uma política nacionalista em matéria de dívida e de outras questões certamente desagrada aos Estados Unidos e a outros centros de poder, mas não compromete nenhum de seus interesses fundamentais. Na perspectiva norte-americana e do mundo industrializado, a relação dominante e essencial é a Norte-Norte e não a Norte-Sul. As políticas no Sul que consolidam a soberania e o desenvolvimento promovem, ao mesmo tempo, o comércio internacional e as oportunidades reais de investimento. Poderia ser demonstrado que, pelo menos a longo prazo, o que é bom para a América Latina é bom para os Estados Unidos. Na relação Norte-Sul o interesse imediato e principal dos Estados Unidos, e do Ocidente, passa pelos problemas de segurança. Quer dizer, evita que o conflito Leste-Oeste penetre na realidade norte-americana. Para isso, os melhores antídotos são a democracia, a liberdade e políticas nacionalistas para o desenvolvimento e a soberania. As políticas ortodoxas, como as que são promovidas tradicionalmente pelo FMI, e mais recentemente pelo Plano Baker, revelaram ter um custo imenso. A experiência registrada na Argentina no período 1976-1983 é um claro exemplo nesse sentido.

A Nova Ordem Econômica Internacional reclamada, pela América Latina e o Terceiro Mundo não emergirá de concessões lúcidas e provenientes dos centros de poder mundial. Só pode resultar da defesa do direito dos povos latino-americanos

à liberdade e ao bem-estar, quer dizer, de políticas nacionais que promovam o desenvolvimento e a autodeterminação dos rumos a seguir.

A última observação. Convém não se iludir sobre os efeitos positivos que se poderia esperar do êxito de políticas de redução das transferências de recursos para o serviços da dívida externa. Antes e depois de 1982, com ou sem dívida externa, os problemas da América Latina são mais profundos que os ligados às suas relações financeiras internacionais. Certamente, a dívida externa tem muito a ver com a estagnação, a inflação e a deterioração das condições sociais nos últimos anos. Resolver o problema da dívida é uma condição necessária, mas não o suficiente, para enfrentar os problemas de desenvolvimento econômico e social. Não assegura, por exemplo, que diminuirão a luta pela distribuição da renda, as greves e conflitos sociais, que só se observam em sociedades oprimidas pela pobreza e pelo atraso. Depois de resolver o problema da dívida não se entra no paraíso terrestre.

Nos últimos anos, a região pagou a custo da dívida externa, mas pagou outro preço ainda maior. Qual seja, avaliar o problema fora de contexto, dedicar a maior parte do tempo dos responsáveis por conduzir a economia em negociações com os bancos credores, esquecer que a dívida externa é só um e não o principal dos problemas atuais. Mas, além da dívida, permanece em pé o desafio de derrotar o atraso e a pobreza, pôr a casa em ordem e crescer. Isto nem os Estados Unidos nem o FMI podem gerar ou impedir. Em definitivo, o futuro da América Latina está nas mãos dos latino-americanos. Convém recordar estes fatos porque existe na região uma crônica e persistente inclinação a colocar no exterior a responsabilidade de fatos que têm suas causas dominantes no âmbito interno, e que só dentro do mesmo tem resposta.

