

2

As causas da crise da dívida*

Cheryl Payer**

A maioria das pessoas pensa que o problema da dívida do Terceiro Mundo começou com o choque do petróleo da OPEP de 73-74. Conforme essa interpretação, os países da OPEP, em alguma região desértica no Oriente Médio, de repente tinham bilhões de dólares que não podiam gastar, colocando-os então em bancos americanos e no mercado do eurodólar. Enquanto isso, o empobrecido Terceiro Mundo, dependente do petróleo importado, se não pudesse tomar emprestado dinheiro suficiente para pagar por ele, teria pela frente depressão para suas economias e fome para seus povos.

Então, num ato considerado “de estadista” por alguns e temerário por outros, bancos dos Estados Unidos e da área do eurodólar concordaram em reciclar petrodólares para o empobrecido Terceiro Mundo. Os países pobres sobreviveram, e alguns até prosperaram, até que a crise da dívida em 1982 mostrou que a reciclagem pode ter sido “de estadista” a curto prazo, porém, a longo prazo, temerária.

O mundo continua tentando “resolver” a crise da dívida do Terceiro Mundo, embora sem sucesso. Mas as bases do pro-

* Traduzido por Ricardo B. Costa.

** Doutora em Ciência Política pela Harvard University, EUA; autora do livro *The Debt Trap*, 1974.

blema foram plantadas décadas antes do “choque do petróleo” e têm suas raízes numa contradição fundamental da política econômica norte-americana com relação ao Terceiro Mundo. Não seremos capazes de resolver esta crise, ou prevenir a próxima, até entendermos isso.

A contradição nasce a partir de dois conceitos caros à política externa americana: 1. que o Terceiro Mundo precisa naturalmente importar capital; 2. que o capital privado pode e deve encarregar-se da maior parte dos fluxos de capital para o Terceiro Mundo. Estes dois objetivos não podem ambos ser satisfeitos a longo prazo; a história dos anos 80 tem dado provas de que a contradição não pode ser evitada no mundo real.

A teoria econômica convencional diz que os chamados países em desenvolvimento são pobres em capital, e, porque o capital é escasso, a remuneração para os investimentos de capital é maior nos países do Terceiro Mundo do que nos países desenvolvidos com excedente de capital. De acordo com esta teoria, o capital privado deveria fluir *naturalmente* dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos.

Após a Segunda Guerra Mundial, contudo, o capital privado — especialmente o capital bancário — manteve-se afastado do Terceiro Mundo, principalmente porque os banqueiros se lembraram das quebras generalizadas nos acordos latino-americanos nos anos 30. Atenta ainda mais contra a teoria o fato de que os latino-americanos que tinham capital freqüentemente preferiam mantê-lo em contas bancárias na Europa ou em Nova York (a América Latina era uma das principais *fontes* de depósitos em eurodólares na década de 60!)

“Na verdade”, escreveu um respeitado especialista latino-americano em 1971, “o problema não é atrair as reservas estrangeiras, mas impedir que as reservas locais vazem para o exterior...” (CEPAL). As estimativas do total líquido de capital privado nacional derramado pela América Latina é de US\$ 5 bilhões no período entre 1946 e 1962 (Griffin 1971: 242-243).

Os programas de ajuda externa do governo americano começaram na década de 50 como forma de sustentar governos anticomunistas no Oriente Médio e na Ásia. Quando os países desenvolvidos começaram a “amarrar” a ajuda externa que desembolsavam com as vendas que suas empresas faziam, a distin-

ção entre ajuda estrangeira e incentivo à exportação tornou-se pouco clara.

O fluxo de capital de países ricos para os (assim chamados) países pobres incluía investimentos privados diretos e empréstimos feitos por programas do governo ou garantidos por agências governamentais. Os fluxos de capital oficiais traziam dois importantes benefícios para os países *exportadores* de capital: financiavam um excedente de exportação dos países desenvolvidos (um excedente de importação pelos pobres), que contribuía para os lucros e para o nível de emprego internos, e permitiam aos seus governos garantir o comportamento submisso dos governos ajudados. O comportamento desejado incluía manter os comunistas fora de um governo de coalizão, votar no “nosso” lado em organizações internacionais e aceitar as imposições do FMI e do Banco Mundial.

Por serem esses fluxos de capital tão úteis na conquista e controle de “Estados clientes” no Terceiro Mundo, assim como para a invasão de mercados nos quais as companhias norte-americanas de outra forma não seriam capazes de competir, a idéia de que tais fluxos eram naturais ganhou consistência, a despeito da clara evidência de que até os investimentos privados manter-se-iam longe do Terceiro Mundo se não fossem promovidos e protegidos pelo suborno americano e apoiados por forças militares e ações encobertas onde necessário.

Havia um simples porém fatal defeito nessa política para o Terceiro Mundo. As corporações investiram nos países terceiro-mundistas porque queriam obter lucros nesses países e depois levá-los para fora. Mas se os empréstimos — mesmo aqueles a juros baixos — eram o principal veículo dos fluxos de capital, eles também exigiam o retorno de juros e amortizações. Tanto com empréstimos quanto com investimentos, o resultado é que, em algum momento, ocorre a inversão no fluxo do capital. Qualquer contrato normal de empréstimo requer o pagamento do capital, mais os juros depois de um certo período inicial em que o tomador recebe o empréstimo. Mas, passado este período, o fluxo *legal* de capital passa a ser do devedor para o credor.

No jargão de finanças internacionais, a “transferência líquida” é a diferença entre o fluxo bruto de novos empréstimos

e o serviço da dívida (o pagamento do principal e dos juros pelo país devedor). Se os novos empréstimos feitos a um país num dado ano totalizam US\$ 2 bilhões, o pagamento de capital chega a US\$ 500 milhões e os juros a outros US\$ 500 milhões, a transferência líquida — o dinheiro disponível para financiar um excedente de importação — terá sido de US\$ 1 bilhão. À medida que o serviço da dívida aumenta, a transferência líquida se reduz rapidamente e eventualmente se torna negativa, a menos que sejam levantados novos empréstimos ainda mais rapidamente do que esse aumento.

Como a maioria dos países estava fazendo empréstimos de vários países credores diferentes, de múltiplas agências governamentais e, mais tarde, de credores privados de dentro de cada país, os pagamentos poderiam ser feitos, durante algum tempo, usando-se a receita dos novos empréstimos. Num determinado ano, a dívida contraída em anos passados poderia ser saldada com os fundos obtidos de um novo credor. Mas isto não tem nada a ver com investimentos reais ou crescimento; era um “esquema de Ponzi”, uma arapuca do tipo “corrente” (ou “pirâmide”) em que fatalmente há perdedores quando não se encontram mais novos otários para participar do jogo. Na Main Street, um esquema como esse poderia levar seu promotor à cadeia.

Em último caso, os pagamentos têm que sair da fonte de receitas de divisas externas do país tomador. A teoria econômica convencional sustenta que o influxo de capital produz crescimento do qual se poderá tirar o serviço da dívida. Há, entretanto dois tipos básicos de crescimento: o internamente induzido e o induzido pelas exportações, e ambos apresentavam problemas para serem pagos. O crescimento internamente induzido, aquele que coloca mais dinheiro nas mãos dos residentes, tende a *piorar* a balança comercial, porque, numa economia aberta, aumenta a demanda por importados e deprime o potencial de exportações por fazer aumentar salários e outros custos.

O crescimento induzido pelas exportações, quando bem-sucedido, produz receitas de divisas externas. Para pagar pelo serviço das dívidas e sua amortização, os países devem, no entanto, ser capazes de encontrar mercados que aceitem excedentes de importação da magnitude necessária e moderar sua

própria demanda de importações a um nível bem abaixo de suas receitas com exportações. O mais influente modelo de crescimento econômico acelerado pela importação de capital não considerava sequer o problema de amortização já que definia o “crescimento auto-sustentado” (o objetivo) como o “crescimento a uma determinada taxa com um influxo de capital limitado a uma razão específica do PNB, o qual *pode ser sustentado* sem financiamento adicional” (Chenery e Strout, 1966: 685n; grifo meu).

A medida convencional para aferir a capacidade de uma nação de amortizar suas dívidas é a “razão do serviço da dívida”: a razão entre os pagamentos do serviço da dívida e as receitas de exportação, expressa em porcentagem. A razão do serviço da dívida tinha, no entanto, dois sérios defeitos como indicador de credibilidade. O primeiro era que ninguém poderia determinar qual seria a razão do serviço da dívida normal ou segura. Seria de dez por cento, ou vinte, ou trinta? Alguns países com razões altas têm arcado honradamente com o serviço de suas dívidas, enquanto outros com razões muito menores têm falhado (Nowzad e Williams 1981: 43).

O outro problema era que a razão do serviço da dívida não levava em conta os novos influxos de capital. Enquanto os novos empréstimos excedessem a conta total do serviço da dívida, nenhum país precisaria entrar em suas próprias receitas de exportação para pagar por esse serviço. Tudo se poderia pagar com novos empréstimos até o “ponto de equilíbrio” em que a transferência líquida se tornasse negativa. A aceitação quase geral da idéia de que era “natural” o capital fluir de países desenvolvidos para os subdesenvolvidos significava que os presidentes e ministros da área financeira dos países terceiro-mundistas eram induzidos a acreditar que eles não precisariam gastar suas próprias receitas de exportação com o serviço da dívida.

Não há nenhum mecanismo em legislação internacional que obrigue o recolhimento de dívidas feitas entre países. É fácil compreender que um devedor pode ser tentado a esquecer-se do pagamento de uma dívida. O que deve ser lembrado é que o governo americano, a maioria dos economistas (do pensamento vigente ou não), bem como os exportadores de países desenvol-

vidos — diretamente interessados nos lucros —, *não queriam que os devedores chegassem ao ponto de devolução líquida de suas dívidas*, como também não o queriam os próprios devedores.

Se isso acontecesse, quando acontecesse, os exportadores perderiam mercados. As indústrias que produzem para o consumo interno veriam seus mercados serem invadidos por importados — já que o único meio de os países devedores pagarem pelo serviço da dívida é através da exportação de bens e serviços. Os trabalhadores dessas indústrias perderiam seus empregos, e o governo americano seu mais poderoso e efetivo instrumento para controlar o comportamento dos governos do Terceiro Mundo.

Como as economias dos países desenvolvidos se estruturaram em torno da exportação de excedentes para o Terceiro Mundo durante quase quatro décadas, e como os tomadores de empréstimo do Terceiro Mundo estruturaram suas economias em torno da expectativa de um influxo de capital líquido também durante longo tempo, quando foi efetivamente alcançado o “ponto de equilíbrio”, no início dos anos 80, e a transferência líquida se tornou negativa, primeiro para a América Latina, depois para a África e finalmente para o Terceiro Mundo como um todo, parecia como se o mundo tivesse virado de ponta-cabeça e a água (o dinheiro é sugestivamente chamado liquidez) estivesse subindo pela montanha (do Terceiro Mundo para os países desenvolvidos).

Os governos credores não queriam mesmo o dinheiro de volta. Nos anos 50 e 60, quando crises de endividamento eram principalmente causadas pelo acúmulo de dívidas oficiais ou oficialmente garantidas o procedimento padrão para lidar com uma crise de endividamento era convocar o consórcio de governos credores do “Clube de Paris” para reescalonar a dívida de modo que os pagamentos anuais por seu serviço fossem baixados e transferências líquidas positivas fossem reassumidas.

Ofertadores privados entram em cena

Por toda a história do programa de ajuda estrangeira, cada nova administração norte-americana vinha enfatizando que o propósito principal do auxílio intergovernamental era facilitar

os fluxos de capital privado. Eventualmente, de acordo com a retórica oficial, o capital privado deveria prevalecer, tornando desnecessários os fluxos de capital público.

Por volta dos anos 60, a nova geração de banqueiros que já não se lembrava das lições de 30 estava assumindo o comando de suas corporações. Induzidos pelo incentivo oficial e seguindo seus clientes multinacionais que se expandiam no Terceiro Mundo (principalmente na América Latina), esses banqueiros desenvolveram rapidamente uma rede de correspondentes ou de agências bancárias nos países estrangeiros considerados promissores.

Ironicamente, os bancos comerciais passaram a ter interesse em emprestar à América Latina ao mesmo tempo que vários dos países mais importantes passavam por crises de endividamento. Um vice-presidente sênior do CITIBANK classificava, em 1965, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Uruguai e Colômbia como casos perdidos que “ano após ano precisam voltar a Washington para empréstimos de emergência e para o alongamento de prazos” (Constanzo, 1965). Anos mais tarde, esse executivo era um proeminente defensor dos empréstimos do CITIBANK a esses mesmos países. O *Business Latin America* reportava em 1968 que a razão do serviço da dívida média para a América Latina era de pelo menos 14% em 1966 e citava a estimativa ainda mais alta do Banco de Desenvolvimento Interamericanos: 20%.

O relatório da comissão Pearson, publicado em 1969, forneceu um quadro ainda mais alarmante. Já na metade da década de 60, o serviço da dívida abocanhava 87% dos novos empréstimos à América Latina (e 73% dos empréstimos novos à África). A transferência líquida, ou a quantidade de dinheiro que sobrava para a importação de bens e serviços, era, portanto, apenas de 13% e 27% respectivamente. Essas magras margens não poderiam ser mantidas nos anos 70, mesmo com um acréscimo de 8% ao ano no total bruto de empréstimos. Se o fluxo bruto de novos empréstimos não se modificasse, a América Latina, a África e o Leste asiático estariam todos mandando somas enormes de capital de volta para os países desenvolvidos por volta de 1977.

Por que os bancos o fizeram, se os seus altos executivos sabiam perfeitamente que vários de seus novos clientes já estavam reescalando dívidas? Qualquer um que lesse os jornais também se daria conta de que a perspectiva de aumento da ajuda externa (que afiançara vários empréstimos do setor privado nos anos 60) não era boa no início dos anos 70.

Podem ser dadas várias respostas parciais.

Em primeiro lugar, tomadores de empréstimos atraentes andavam raros nos mercados bancários usuais, já que muitos dos grandes clientes de corporações começaram a passar ao largo dos bancos, levantando fundos pela emissão de seus próprios papéis.

Em segundo lugar, os emprestadores realizavam lucros fáceis a partir de empréstimos de somas enormes que embutiam altos *spreads* e requeriam relativamente pouco tempo executivo para aprovação e trabalho burocrático. Ironicamente, os *spreads* eram altos exatamente porque os tomadores do Terceiro Mundo, particularmente os grandes, *eram sabidamente arriscados*. A alta lucratividade encorajava os funcionários encarregados dos empréstimos a se esquecer dos riscos de longo prazo; as recompensas de curto prazo eram enormes e, quando os problemas aparecessem, todo mundo já teria esquecido quais eram os responsáveis.

Em terceiro lugar, os golpes militares (Brasil, 1964; Chile, 1973; Argentina, 1966 e 1976; etc.), as declarações de lei marcial (Filipinas, 1972) e mudanças menos óbvias da política econômica por outros governos, permitiram aos bancos acreditar que as velhas e ineficientes políticas haviam mudado e que os governos devedores estavam agora no caminho certo. Algumas destas mudanças de governo (ou equipes de governo) foram provocadas por cortes nos créditos externos; várias foram supervisionadas pelo Fundo Monetário Internacional, o qual deu aos bancos a falsa imagem de que os empréstimos deles estariam, de agora em diante, seguros.

Em quarto lugar, quando os bancos tentaram analisar seriamente os riscos de longo prazo envolvidos em seus novos empréstimos, o simples instrumento da "razão do serviço da dívida" os encorajou a olhar principalmente para as perspectivas de

exportação dos países devedores. E as perspectivas de exportação pareciam excelentes, especialmente nos dois anos críticos que antecederam a explosão do preço do petróleo. Os preços das *commodities* haviam subido a níveis sem precedente, e o Clube de Roma elaborou um relatório amplamente divulgado alegando que o mundo estava ficando sem recursos. Para quem não tivesse uma longa experiência com a volatilidade do tipo expansão-e-queda dos preços das matérias-primas (e os jovens funcionários raramente a tinham), era plausível imaginar que os produtores desses produtos mereceriam crédito no futuro — mesmo tendo demonstrado não merecerem no passado.

O último ponto é provavelmente o mais importante, o “ponto chave”. Os bancos estavam pressupondo que dívidas ruins poderiam tornar-se boas do mesmo modo como se fazia no passado recente, com o reescalonamento e a injeção de dinheiro novo dos governos credores interessados.

Os bancos não temiam o reescalonamento enquanto pudessem continuar a colher taxas de juros de mercado; na verdade, os primeiros reescalonamentos de dívida bancária, no final dos anos 70 e início dos anos 80, fizeram esses empréstimos ainda mais lucrativos para os bancos, porque eles podiam aumentar os *spreads* e colher gordos proventos pelo reescalonamento, os quais eram contabilizados como lucros imediatos. (O Congresso americano acabou com essa prática em 1983, como parte da lei que aprovou um aumento de capital para o FMI.)

Está claro que em caso de *default*, os bancos confidencialmente esperavam um socorro do governo. Esta citação do *Euro-money*, uma publicação comercial da atividade bancária internacional, reflete o seu pensamento:

“Por um lado, uma análise puramente técnica da posição financeira atual dos países em desenvolvimento não petrolíferos sugere que os *defaults* são inevitáveis; mas, por outro lado, vários especialistas não acham que isto seja o mais provável. O Banco Mundial, o FMI e os governos das principais nações industrializadas, argumentam, eles, entrarão em cena. Não ficarão apenas olhando os *defaults* danificarem seriamente todo o aparato do mercado europeu” (Levine, 1975, p. 11).

O papel do “choque do petróleo”

Estamos agora no ponto de reexaminar o papel do choque do petróleo de 1973-1974. Ao contrário dos pressupostos apresentados nos parágrafos iniciais, muitos países detinham dívidas pesadas, tendo vivido crises de endividamento mesmo antes do choque do petróleo; e muitos bancos americanos e internacionais estavam profundamente envolvidos na concessão de empréstimos a esses países antes de 1973, apesar de seus históricos de endividamento (ou por causa deles?). O lance da OPEP foi o ato culminante da expansão dos preços das *commodities*, o que incentivou os bancos a considerarem os países do Terceiro Mundo como bons riscos para efeito de concessão de crédito no futuro. Os países mais procurados dos anos 70 para esse fim eram os *exportadores de petróleo*, muitos dos quais fortemente populosos e com uma alta demanda de importações (Venezuela, Nigéria, Indonésia, México).

Outros países devedores, especialmente o Brasil e a Coreia do Sul, tiveram efetivamente que fazer empréstimos para cobrir suas contas de importação de petróleo. A confiança dos bancos de que havia um guarda-chuva americano que garantia seus empréstimos àqueles países só pode ter sido reforçada pelo incentivo oficial dado à “reciclagem” dos excedentes de petrodólares pelos bancos comerciais. A alocação de “petrodólares” da Arábia Saudita e do Kuwait contribuiu para os fundos disponíveis para empréstimos, mas especialistas estimam que os petrodólares contribuíram com apenas 15% dos fundos totais do mercado do eurodólar (Williams, 1981: 64). A crise do preço do petróleo representou simplesmente mais lenha jogada na fogueira.

O que os bancos não perceberam é que: 1. eles próprios estavam afiançando (temporariamente) as crises das dívidas contraídas junto aos governos; 2. emprestando mais dezenas de bilhões de dólares para esses países já endividados em termos desfavoráveis (altas taxas de juros e vencimentos curtos) eles estavam garantindo que a próxima crise não se resolveria da forma tradicional, isto é, pela restauração da transferência líquida de capital para os devedores do Terceiro Mundo através do reescalonamento e de novos empréstimos.

Quando o México e o Brasil, os dois maiores devedores do Terceiro Mundo, falharam em 1982, a “solução” tradicional foi posta à prova. Se fosse deixado ao mercado achar uma solução, o mundo teria rapidamente mergulhado num caos financeiro, já que o instinto de cada banco credor era parar de emprestar e tentar reaver o que pudesse de seus ativos. As lideranças dos Estados Unidos (principalmente o Departamento do Tesouro e o Federal Reserve Board) e o FMI perceberam que isso deixaria todos os bancos sem nada. Os bancos contavam com que o FMI, o governo americano e outros governos os tirariam dessa situação. O FMI e o Banco Mundial dedicaram bilhões de dólares para pacotes de socorro, e os Estados Unidos e o BIS (Bank for International Settlements), atuando como intermediário para os bancos centrais dos países da OCDE, proveram alguns financiamentos “ponte”; mas isso não foi de longe suficiente para livrar os bancos.

Em vez disso, o diretor administrativo do FMI disse aos bancos que eles teriam que entrar no negócio exatamente como os credores oficiais vinham fazendo através do Clube de Paris há um quarto de século. A cada banco foi pedido que entrasse com uma porcentagem de sua exposição total correspondente a cada país (7% nos casos do México e do Brasil) para novos empréstimos. Isso permitiria aos países pagar seus juros de forma escalonada, *desde que os países alocassem uma parte de suas receitas de exportação para a concessão de novos empréstimos.*

Isso, no entanto, era exatamente o que a maioria dos devedores do Terceiro Mundo não estava preparada para aceitar. Num curtíssimo espaço de tempo, estes países teriam que fazer a mudança violenta entre um enorme influxo bruto de capital para financiar um excedente de importação (gastando mais do que possuíam) e a utilização de uma parcela considerável de suas próprias receitas para o serviço da dívida: “gastando menos do que precisaríamos gastar”, como dizia o argentino Aldo Ferrer (Ferrer, 1985). As condições legais dos contratos de empréstimos estavam fazendo a água subir a encosta: o Terceiro Mundo estava novamente mandando dinheiro para os países industrializados, desta vez na forma de serviço da dívida e *também* na forma de fuga de capital.

A transferência líquida havia se tornado negativa, como teria que acontecer alguma hora, uma vez que o universo financeiro não se pode expandir infinitamente. Da mesma forma que os empréstimos aumentaram quando a inflação fez estourarem as receitas de exportação nos anos 70 (postergando, assim, o “ponto de equilíbrio” previsto para a metade da década pela comissão Pearson), caíram subseqüentemente à queda das receitas de exportação no início dos anos 80, precipitando a crise. Entre 1981 e 1982, os sete maiores devedores da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela) viveram um aumento coletivo de US\$ 5 bilhões nos custos de juros (sete por cento), uma queda de US\$ 7 bilhões nas receitas de exportação (nove por cento) e uma diminuição de novos empréstimos da ordem de US\$ 10 bilhões (dezesseis por cento). O México, contudo, inaugurou a crise da dívida com o *default* de 1982, não obstante o fato de suas receitas de exportação terem *crescido por volta de 238%* em apenas três anos, com sua produção de petróleo atingindo o apogeu no mesmo momento em que os preços do petróleo alcançavam o topo (Banco de Desenvolvimento Interamericano, 1984: 19, 34-35).

Nos anos que se seguiram a 1982, o “cartel de credores”, que incluía o governo americano, os bancos credores (particularmente os grandes, representados nas comissões de monitoramento de cada país devedor), o FMI e o Banco Mundial, tentou administrar a crise da dívida. Eles assumiram que se tratava meramente de um “problema de liquidez” que poderia ser superado se os credores continuassem a emprestar, fazendo o devedor aceitar os programas de austeridade do FMI. (Entre outras condições, o FMI insistia na liberalização do comércio, impedindo, dessa forma, que os devedores planejassem o uso mais desejável de suas escassas divisas externas.)

O plano não funcionou. Os países devedores assinavam acordos de *stand by* com o FMI para conseguir dinheiro novo de seus outros credores, quebrando-os em seguida por serem insuportáveis os custos econômicos e sociais. Credores e devedores reescalonaram pagamentos do serviço da dívida quase que continuamente, num processo que mais parecia um jogo de pôquer, em que os credores esperavam levar mais em pagamentos

de juros do que ter que colocar de dinheiro novo, e em que os devedores jogavam pelo contrário.

O patente fracasso dessa estratégia impeliu o governo americano a propor o Plano Baker em 1985, que era meramente a estratégia antiga com algumas mudanças cosméticas. Essas mudanças incluíam um novo papel para o Banco Mundial (mas sem qualquer intenção de abrir mão da exigência dos programas de austeridade do FMI) e uma ênfase retórica em “crescimento”, apesar de ninguém conseguir explicar como os países poderiam crescer enquanto estivessem mandando para fora sua riqueza na forma de pagamentos do serviço da dívida.

Um efeito paradoxal da estratégia dos credores foi o enfraquecimento da disciplina do FMI. Isso se tornou inevitável quando, para cada reescalonamento, um acordo com o FMI era condição *sine qua non*. Como todo o mundo soubesse que a alternativa ao reescalonamento era o não pagamento, o que os credores temiam mais ainda do que os devedores, estes foram gradualmente ganhando força suficiente para escrever seus próprios acordos com o FMI e convencer o governo americano a forçar sua aceitação pelo FMI (como fizeram a Argentina em 1984 e o México em 1986).

Constitui, no entanto, uma razão mais fundamental para o declínio da autoridade do FMI o fato de que os países devedores agora estavam mandando fundos para o Norte, e não vice-versa. Alguns governos (quando não os próprios cidadãos) achavam interessante aceitar a tutela do FMI quando isso fosse recompensado com um generoso influxo de fundos estrangeiros; mas a inversão desse fluxo tornou as recompensas muito menos atraentes. Em 1986, o presidente do Brasil até ameaçou impor condições aos Estados Unidos — a aceitação das exportações brasileiras no mercado americano — em troca do serviço da dívida.

A contrapartida de recursos reais à “transferência líquida negativa” de fundos da América Latina — o excedente de exportação de que esta precisava para fazer qualquer pagamento de sua dívida — estava produzindo o efeito previsivelmente doloroso sobre os industriais e trabalhadores baseados nos Estados Unidos. Da mesma forma que as economias latino-americanas tinham vivido uma abrupta reversão em seus excedentes de

importação, a economia americana de repente via-se forçada a aceitar um excedente de importação do Terceiro Mundo, depois de ter gozado, por décadas, de um excedente de exportação com aquelas economias. A perda de fábricas e empregos levou a um inevitável isolamento político dos grandes bancos na medida em que foi-se percebendo que cada dólar pago aos bancos pelo serviço da dívida era um dólar que não estaria disponível para pagar por importações. A solução para a dívida proposta por Bill Bradley, do Senado americano, em 1986, foi uma reação à dor na economia americana pela perda não compensada de seus mercados na América Latina.

O Plano Bradley contestou os mitos do Plano Baker e, pela primeira vez, incorporou ao discurso vigente o fato de que a solução da crise da dívida passava necessariamente por uma *redução* da dívida e o reconhecimento de perdas. Era, contudo, tão imperialista quanto o Plano Baker ao assumir que os Estados Unidos tinham o direito de impor condições — principalmente concessões comerciais que abrissem os mercados dos devedores para exportações americanas — em troca de um perdão limitado e caso a caso da dívida.

A primavera de 1987 trouxe dois acontecimentos que marcaram uma virada na crise da dívida. O maior devedor do Terceiro Mundo, o Brasil, interrompeu o pagamento de juros sobre a porção correspondente aos bancos comerciais de sua dívida de 108 bilhões de dólares. Vários devedores menores — Equador, Peru e Bolívia — já haviam suspenso o pagamento de juros.

Respondendo a esse golpe, o CITICORP, o maior banco comercial americano e líder absoluto nos empréstimos ao Terceiro Mundo, anunciou estar separando 3 bilhões de dólares como reserva contra dívidas terceiro-mundistas duvidosas. Com isso, o CITICORP inverteu completamente sua posição inicial, abandonou o cartel de credores — o qual liderava ferozmente — e demoliu o que ainda sobrava de credibilidade do Plano Baker, deixando o governo americano sem uma política para a dívida do Terceiro Mundo. Outros bancos americanos e ingleses seguiram rapidamente o exemplo.

Qual será o provável futuro da dívida do Terceiro Mundo? Tanto líderes dos países desenvolvidos quanto dos países devedores ainda se apegam à esperança de que a ordem “natural”

do fluxo de capital do Norte para o Sul possa ser restaurada. Aritmética elementar indica que isso só pode ser alcançado se aumentarem em estúpidas proporções os influxos brutos, ou se forem drasticamente reduzidos os pagamentos de juros. A primeira opção é altamente improvável. Os eventos do início de 1987 indicam que a segunda é o que provavelmente ocorrerá.

A expansão do crédito dos anos 70 levou inexoravelmente à crise dos anos 80. Os pobres de muitos países devedores estão pior do que estavam antes do início da onda de endividamento (McCoy, 1987). Os bancos têm recebido a contragosto a notícia de que teriam que arcar com uma parte dos custos da festa. A essência da crise dos anos 80 é que não há ninguém que queira aderir a esta altura ao “esquema de Ponzi” com capital suficiente para restaurar a transferência líquida dos devedores. Os países devedores, por sua vez, não estão dispostos a entregar uma transferência líquida para o Norte perpetuamente, o que estariam fazendo se continuassem a efetuar o pagamento de juros integrais. *Defaults*, repúdios, lançamentos de perdas e o perdão, portanto, de algum modo misturados, são as formas através das quais a crise da dívida terá que ser “solucionada”.

A crise da dívida jamais será solucionada enquanto os responsáveis pela política norte-americana insistirem que países como o Brasil e a Coréia devam continuar com o serviço da dívida e, ao mesmo tempo, restringir suas exportações aos Estados Unidos. Tal situação contraditória demonstra a falta de compreensão das mais íntimas conexões entre comércio e finanças, e perpetua as próprias contradições que levaram inexoravelmente à atual crise.

A única maneira de prevenir futuras crises de endividamento é limitar drasticamente fluxos internacionais de capital desequilibrados, o que significa abandonar o mito perigoso de que os países do Terceiro Mundo precisam importar capital estrangeiro. A crise atual praticamente eliminou os fluxos “de mercado” para os devedores problemáticos. Muitos danos poderiam ser evitados se os emprestadores aceitassem suas perdas e os devedores repudiassem suas velhas dívidas (o que lhes permitiria acesso a enormes quantidades de seu próprio capital), renunciando a esperanças de receber futuros empréstimos. O mundo poderia então ser reconstruído em bases mais realistas,

e o comércio internacional poderia voltar a crescer mais lentamente, porém em bases mais saudáveis. O subproduto mais positivo de tal curso seria a autonomia adquirida pelos países anteriormente endividados, em lugar da submissão servil porém insincera ao capital financeiro que ainda subjuga o Terceiro Mundo.

O fracasso do modelo posterior a 1982 de “empurrar com a barriga” é, neste ponto, tão evidente que não é provável que ele sobreviva à inauguração da nova administração americana em janeiro de 1989. Até mesmo o Banco Mundial, na introdução de seu *World Debt Tables* de 1988, confessou o fracasso da estratégia e marcadamente enfatizou um pouco conhecido desenvolvimento na Bolívia que contrasta com a estratégia oficial de administração da dívida.

A Bolívia, o pior dos “casos perdidos” dentre os devedores latino-americanos, foi autorizada pelo cartel dos credores a comprar de volta sua própria dívida a preços de mercado (atualmente, em função de sua incapacidade de pagar juros, apreçados em apenas 8 a 10 *cents* por dólar). Esta é uma estratégia extremamente perigosa para os credores por causa do incentivo perverso embutido nela: os preços de mercado da dívida dependem não só das condições econômicas do país devedor mas também da intenção de pagar de seu governo; assim, teoricamente, a declaração de *default* por um país poderia abaixar o preço de sua dívida e permitir a sua compra de volta a preços de barganha. Está claro que, no momento, a Bolívia é o único devedor disposto a seguir essa estratégia (não só foi *autorizada* a fazer isso, como também os governos credores estão em realidade contribuindo para um fundo criado para esse propósito), porque seu atual governo é subserviente aos credores e, de outra forma, segue os desejos dos Estados Unidos e do FMI.

É possível, contudo, que o modelo boliviano aponte o caminho para uma eventual “solução” da crise da dívida, patrocinada pelos credores, que traz alguma semelhança com a maneira através da qual a dívida não-paga da América Latina foi eventualmente equacionada nos anos 30. Se a solução boliviana (ou qualquer variante que permita uma diminuição das razões serviço/exportação e serviço/PNB da dívida) fosse seletivamente estendida para outros governos que demonstrassem sua intenção

de conformar-se às exigências dos Estados Unidos e ao estilo das do FMI no tocante à liberalização do câmbio e das importações, incentivos ao investimento estrangeiro, etc., o caminho ao menos estaria livre para quantidades modestas de novos investimentos e para uma menos modesta recuperação das exportações dos Estados Unidos e de outros países credores. Para os governos credores, esse pode ser o caminho mais efetivo para desarmar a bomba-relógio política de ressentimento populista e fortalecer seus próprios interesses, recompensando e fortalecendo as lideranças conservadoras, que poderiam zelar mais efetivamente pelos interesses existentes e potenciais dos credores de seus respectivos países.

Para que não se imagine que esta é uma avaliação otimista de um eventual desenrolar da crise da dívida, isto é, a redução do peso do serviço da dívida a um nível que permita a retomada de investimentos e do comércio, deve ser acrescentado que tais medidas serão tomadas não para ajudar os povos do Terceiro Mundo, mas para evitar a ameaça política atualmente existente em todos os principais países devedores (como demonstrado pelo forte destaque de Cardenas nas recentes eleições mexicanas). O perdão da dívida, em outras palavras, tornou-se para os credores uma necessidade política que se impõe para abortar revoltas populistas que ameaçam antecipar reestruturações radicais; e este esquecimento será seletivamente distribuído como recompensa aos governos que aceitem o tipo de "reforma" de ajuste estrutural que é atualmente conduzido pelo Banco Mundial e pelo Plano Baker. E não será panacéia nem para a dependência dos governos do Terceiro Mundo nem para a miséria de seu povo, mas exatamente o contrário.

Fontes

- Chenery, H. B. e A. M. Strout, 1966. "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, 56 (4).
- Costanzo, G. A., 1965. "Latin American Myths and Realities", *in Barron*, 31 de maio.
- Ferrer, Aldo, 1985. *Living Within Our Means*, Boulder, Westview Press.

- Griffin, Keith, 1971. "The Role of Foreign Capital", in *Financing Development in Latin America*, Keith Griffin (ed), Londres, Macmillan.
- Banco de Desenvolvimento Inter-americano, 1984. *External Debt and Economic Development in Latin America*, Washington, D.C., Banco de Desenvolvimento Interamericano.
- McCoy, Charles F., 1987. "Beyond the Dollars: Debt Crises is Inflicting a Heavy Human Toll in Dominican Republic", *Wall Street Journal*, 20 de agosto.
- Nowzad, Bahram e Richard C. Williams, 1981. *External Indebtedness of Developing Countries*, IMF Occasional Papers N.º 3, Washington, D.C., FMI.
- William, R. C. et alii, 1981. *International Capital Markets 1981*, IMF Occasional Papers N.º 7, Washington, FMI.