
AS DÍVIDAS EXTERNAS DOS ESTADOS:
REFLEXOS DE UMA CRISE ECONÓMICA
NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Paulo Nogueira Batista

AS DÍVIDAS EXTERNAS DOS ESTADOS:
REFLEXOS DE UMA CRISE ECONÓMICA
NA SEGURANÇA INTERNACIONAL (*)

1. Com muita honra aceitei o convite que me traz aqui hoje para proferir neste Curso uma palestra sob o título «Dívida dos Estados: Reflexos de uma Crise Económica na Segurança Internacional».

A escolha do tema por parte da Direcção deste Instituto traduz uma percepção moderna da significação adquirida pelo relacionamento económico entre as Nações como componente essencial da grande estratégia de construção e preservação da paz.

Regozijo-me de participar neste debate e de poder, em alguma medida, contribuir com informações e reflexões. Estas devem ser interpretadas como expressão de pontos de vista pessoal, que em nada comprometem a posição do Governo de meu país, que tenho a honra de representar em Genebra, junto às organizações internacionais ali sediadas.

Meus Senhores:

Complementar poupança interna com recursos externos — particularmente sob a forma de capital de risco — constitui a partir do século XIX facto corriqueiro na vida económica internacional. No início do processo, via de regra, os Estados eram os tomadores e os emprestadores eram os banqueiros privados; numa segunda fase, as empresas privadas passaram também a ser mutuários; finalmente do lado credor, além dos bancos privados e do público em geral (estes no caso de *bonds*), apareceram os Estados, quer directamente quer através de agências governamentais, e, por último, surgiram as entidades internacionais de crédito. A dívida soberana dos países fortemente endividados acha-se hoje constituída, em sua

(*) Palestra proferida no Instituto da Defesa Nacional, ao Curso de Defesa Nacional, em 24 de Fevereiro de 1986.

maior parte, com consórcios de bancos privados, sendo a crise reflexo inevitável das condições comerciais desses fluxos financeiros.

2. Na medida em que os empréstimos eram utilizados em actividades vinculadas à expansão das exportações — como era a regra no século XIX e nas primeiras décadas do século actual — o endividamento externo dos países periféricos gerava naturalmente as divisas necessárias ao serviço respectivo. Em algumas instâncias, entretanto, serviram para custar défices orçamentários, situações de que podiam decorrer casos específicos de fortes desequilíbrios da balança de pagamentos e eventuais riscos de inadimplência.

3. Tudo se passava, entretanto, no quadro de uma ordem económica internacional livre-cambista em cujo seio, pelo sistema do padrão-ouro, os ajustamentos económicos internos necessários ao reequilíbrio das contas externas se processavam, em princípio, de forma automática. No âmbito da «Pax Britannica», expressão política dessa ordem económica liberal, ocasionalmente se fazia mister reforçar a adesão dos devedores recalci-trantes ao sistema pela ameaça de uso de força.

4. De modo geral, o interesse em continuar membro do Clube e por esse meio em preservar o acesso ao crédito internacional era mais do que suficiente para colocar em linha os pequenos países devedores. De qualquer modo, como instrumento adicional de pressão, institucionalizara-se, a despeito da inconformidade dos Governos e dos juristas latino-americanos, o reconhecimento do direito dos países de conceder a seus nacionais, credores de Governos estrangeiros, protecção diplomática, e até militar, para cobrança de dívidas.

5. Em geral, em casos de risco de inadimplência, partia-se de uma avaliação muito realista da capacidade de repagamento do país endividado. Os esquemas de «settlement» eram bastante amplos, envolvendo muitas vezes redução do montante a ser pago ou consolidação a taxas de juros substancialmente reduzidas e a prazos extremamente longos. Em 1902, por exemplo, Portugal converteu *bonds* entre 1/2 e 3/4 do seu valor inicial para repagamento em 99 anos, à taxa de juros anual de 3 por cento. Dois

anos antes da virada do século, o Brasil consolidou o principal e os juros da dívida a vencer no período 1898-1901 num prazo de 63 anos com 13 de carência.

6. A partir de 1914, a situação das finanças internacionais sofre mutação substancial, não só pelo volume dos empréstimos feitos para financiamento da Primeira Guerra Mundial, mas igualmente em função do facto de que os grandes tomadores passaram a ser os Governos dos países mais desenvolvidos. Com efeito, ao terminar o conflito, os países europeus continentais passaram de mutuantes a mutuários, emergindo como grande credor mundial líquido os EUA, seguido de longe pelo Reino Unido, cujos créditos europeus eram ainda superiores aos débitos britânicos com os EUA. As possibilidades de pagamento da dívida europeia aos EUA — de valor equivalente à dívida actual dos países em desenvolvimento — foram complicadas por dois factores: as dificuldades em assegurar o pagamento das reparações de guerra pela Alemanha e o repúdio da dívida da Rússia imperial pelo regime soviético.

7. Com sua reconhecida visão, Keynes propôs, logo ao final da guerra, uma revisão das reparações — as quais, em seu entender, inviabilizavam a recuperação económica da Alemanha em prejuízo da própria Europa — e o cancelamento das dívidas interaliadas. A proposta de perdão das dívidas foi endossada pelo Governo inglês, porém recusada pelo Governo norte-americano. A revisão do montante das reparações de guerra foi resistida bravamente pela França que, além de ver um elemento da sua segurança na debacle económica da Alemanha, tinha nas reparações uma fonte de recursos para honrar a dívida de guerra com os EUA e a Grã-Bretanha.

8. Embora recusando estabelecer qualquer vínculo entre as duas questões, os EUA acabaram por concordar com a renegociação da dívida europeia, o que fizeram, aliás, em condições marcadamente concessionais, a saber, juros negativos e prazo de 62 anos para amortização do principal. Com isso se criaram condições políticas para a revisão em paralelo das reparações devidas pela Alemanha e a retomada de seu pagamento, mediante esquema de financiamento oferecido por bancos norte-americanos e lançamento de títulos alemães nos EUA. A exportação de capitais de

risco para a Alemanha excedeu, no período 1924-29, o pagamento de reparações de guerra, constituindo um factor fundamental para o êxito da política de combate, por medidas de choque, da hiperinflação que se seguiu ao final da guerra. De qualquer forma, as reparações nunca excederam, naquele período, a 15 por cento da receita de exportações.

9. As soluções alcançadas no tocante às dívidas e às reparações de guerra não chegaram a tempo de dar uma contribuição estabilizadora ao sistema económico internacional. Sua insuficiência e a demora com que foram adoptadas são consideradas um dos componentes das causas geradoras da depressão dos anos 30. Na opinião de muitos, a crise resultou, em grande parte, do restabelecimento, em condições artificiais e precárias, do sistema do padrão-ouro, em particular pela incapacidade do Reino Unido de continuar a exercer o indispensável papel de liderança que o sistema exigia e pela relutância ou despreparo dos EUA em substituí-lo nessa função.

10. Na realidade, os EUA, embora transformados em maior credor e realizando expressivos saldos positivos de comércio com seus devedores, adoptaria posições fortemente contraditórias, ao reduzir, no final da década de 1920, o volume de empréstimos ao exterior, ao insistir na cobrança das dívidas acumuladas e, finalmente, ao adoptar uma tarifa aduaneira altamente proteccionista congregada à subsequente desvalorização do dólar. Estavam criadas as condições para uma inadimplência generalizada de todos os países europeus, iniciada pela França e seguida pela Inglaterra, sob a alegação pelos franceses de que a regra «pacta sunt servanda» não pode deixar de ser qualificada pelo princípio do «rebus sic stantibus» e sob a invocação pelos ingleses de «estado de necessidade económica». Não obstante os esforços de última hora dos EUA, consubstanciados na proposta do Presidente Hoover de moratória multilateral do principal e juros devidos em 1932, a situação era já irreversível, evoluindo inexoravelmente do livre-cambismo e multilateralismo do padrão-ouro para a inadimplência financeira, num quadro de autarquia económica e de bilateralização dos fluxos de comércio. Factor decisivo nesse processo foi a impossibilidade de os Governos aceitarem por prazo indefinido as implicações sociais das políticas recessivas, decorrentes dos ajustamentos impostos pelo sistema do padrão-ouro. O perdão das reparações de guerra e das dívidas intra-

européias na Conferência de Lausanne, em 1932, veio muito tarde e não foi acompanhado pela indispensável contrapartida do cancelamento pelos EUA das dívidas de guerra dos seus aliados europeus.

11. A emergência do nazismo na Alemanha e a solução do problema do desemprego naquele país pelo rearmamento podem ser considerados exemplos muito ilustrativos dos efeitos directos da incapacidade da comunidade internacional em oferecer, a tempo, um equacionamento adequado à questão da dívida e das reparações de guerra.

12. Em que medida, a actual crise de endividamento pode ter consequências igualmente desestabilizadoras para a segurança internacional?

13. A tentativa de responder a essa indagação deve começar por uma constatação preliminar de que, no caso actual, se trata de um problema entre países devedores em desenvolvimento e países credores desenvolvidos; em outras palavras, não se trata de uma crise entre países centrais, entre os actores principais na arena política e económica internacional, e sim de uma crise entre países periféricos, meros coadjuvantes no cenário mundial, e países com actuação principal nos negócios internacionais.

14. Uma segunda constatação que se impõe é a de que os grandes devedores não se confrontam, no plano ideológico, com os seus credores, adoptando como adoptam sistemas económicos semelhantes e perseguindo como alvo os mesmos modelos de organização política e social.

15. Na realidade, os países devedores têm dificuldade em «vender» aos credores a necessidade de um enfoque político para o tratamento da questão da dívida, porquanto nenhum deles se acha em área estratégica para o conflito Leste-Oeste ou pareceria oferecer aos olhos dos credores perigo de subversão social, susceptível de comprometer as estruturas essencialmente de mercado de suas economias.

16. O endividamento dos países do Terceiro Mundo se intensifica a partir de 1973, adquirindo particular relevância na América Latina que em 1982 detém quase 50 por cento dos débitos totais. O problema de endivi-

damento só adquire, entretanto, características de verdadeira crise de liquidez para alguns países da região — Brasil, México e Argentina — para os quais o serviço da dívida atinge, em 1982, os valores absolutos de US\$17, US\$15 e US\$8 bilhões, ou seja o insuportável nível de 87 por cento, 68 por cento e 102 por cento das respectivas receitas de exportação de bens e serviços. A partir daquele ano, torna-se inviável prosseguir com o financiamento desse enorme desequilíbrio pelo recurso a novos empréstimos. A crise aguda de liquidez impõe a renegociação da dívida.

17. Como foi possível chegar a tal situação? Quais as razões do excessivo peso do serviço dessa dívida? Os motivos diferem naturalmente de país a país. No caso do México e da Argentina, pesam muito mais as razões de ordem interna do que as de origem externa, resultantes daquelas de políticas irrealistas de sobrevalorização cambial e de fugas maciças de capital que atingiram, no período 1979-82, respectivamente, US\$19,2 e US\$26,5 bilhões, ou seja, a 65 por cento e a 48 por cento da entrada bruta de capital naqueles países. Acrescente-se que, como exportador de petróleo, o México, na realidade, experimentou no período 1979-82 uma melhoria nos seus termos de intercâmbio, ficando exposto, com efeito, no tocante a choques externos, unicamente à elevação das taxas de juros. No caso da Argentina, embora auto-suficiente em petróleo, foi relativamente mais forte o impacto de factores externos, pela perda nos termos de intercâmbio além da alta das taxas de juros.

18. Entre os três maiores devedores, o Brasil foi o que sofreu de forma mais acentuada o impacto dos choques externos, no total chegaram a representar um prejuízo anual equivalente a US\$20 bilhões ou seja a 8,6 por cento do PIB no período que antecedeu à crise de 1982. Graças a uma política de câmbio essencialmente realista, a fuga de capital ficou reduzida a apenas 8 por cento do capital recebido do exterior. Os recursos externos foram, a princípio, utilizados para o pagamento da conta petróleo e para a criação de uma infra-estrutura industrial de base; e, numa segunda fase, para fazer frente ao rápido crescimento da conta de juros decorrente da brutal elevação das taxas internacionais. Estima-se que cerca de 40 por cento da dívida externa de \$100 bilhões seja uma consequência directa da elevação dessas taxas.

19. No exame das causas externas da crise do endividamento, é possível atribuir aos países credores em seu conjunto uma responsabilidade específica, de sérias consequências para o perfil e para o custo da dívida. Os empréstimos foram concedidos em termos de prazo e de taxas inadequadas, tanto para o financiamento de projectos de longa maturação quanto para o equilíbrio da balança de pagamentos; as agências governamentais e multilaterais reduziram, por seu lado, a participação nos financiamentos aos países latino-americanos, obrigando-os a recorrer maciçamente ao mercado dos bancos privados com condições estritamente comerciais. Os EUA, em particular, acham-se na origem dos dois grandes choques externos que desequilibraram a balança de pagamentos do Brasil: no caso do petróleo, indirectamente, pela perda prematura de sua hegemonia sobre as fontes produtoras do Médio Oriente, como consequência das posições adoptadas no conflito árabe-israelense; no que concerne à taxa de juros, directamente, na medida em que o seu aumento decorre basicamente das contradições entre a política monetária e a política fiscal praticadas naquele país.

20. O que se observa, na realidade, é um processo de regressão dos EUA em relação às suas responsabilidades de liderança no terreno económico-financeiro, que haviam assumido ao término da Segunda Guerra Mundial e exercido com firmeza até ao final da década de sessenta. A nova ordem económica baseada no livre comércio, na conversibilidade das moedas, na estabilidade de câmbio e no livre fluxo de capitais, dependia para sua implantação e bom funcionamento do comportamento da economia norte-americana, cuja moeda, para todos os efeitos, substituíra o ouro como activo de reserva internacional.

21. A crise do endividamento latino-americano é, de certo modo, produto da instabilidade introduzida no sistema económico internacional pelo desempenho insatisfatório da economia dos EUA. Enquanto os défices norte-americanos da balança de pagamentos puderam ser financiados com exportação de ouro, a estabilidade das transacções internacionais foi essencialmente mantida. O abandono pelos EUA da paridade dólar-ouro, em 1971, e a subsequente flutuação do dólar em relação às demais moedas conversíveis, representaram a primeira grande fractura na ordem económica internacional do pós-guerra. A partir desse momento, o sistema passou

a enfrentar turbulências progressivas, resultantes em boa parte da postura norte-americana de financiar, de modo crescente, seus desequilíbrios nas contas internas e externas com apelo a capitais externos, de forma desestabilizadora desses fluxos e com grandes repercussões, não só nas taxas de juros internacionais mas também nas taxas de câmbio.

22. Nesse novo clima, os países desenvolvidos se sentem em liberdade para perseguir objectivos predominantemente nacionais, o que se reflecte, sobretudo, em desequilíbrios orçamentários impostos pelos custos crescentes de assistência e previdência sociais, com a natural perda de produtividade e de competitividade no comércio internacional. Nesse cenário, torna-se mais ou menos inevitável a falta de convergência entre as políticas macro-económicas dos principais parceiros internacionais, com a seqüela de desalinhamento das taxas de câmbio e de juros.

23. Os países desenvolvidos, sob a pressão das reivindicações sociais de melhor remuneração e menos trabalho e do desemprego gerado pela recessão decorrente do choque do petróleo, iniciam, nos anos setenta, uma política comercial de crescente protecção e discriminação, em contradição com as regras do GATT e com as liberalizações efectuadas em sucessivas rodadas de negociações realizadas no âmbito daquele Acordo Geral.

24. A crise do endividamento latino-americano resulta, em grande extensão, desse quadro de degradação da ordem económica de pós-guerra, degradação que, ao mesmo tempo, dificulta o encontro de soluções adequadas para o problema. Os países credores não aceitam qualquer parcela de responsabilidade pela crise e, o que é mais grave, não consideram ser do seu interesse contribuir para uma efectiva resolução das dificuldades.

25. Impõe-se aos países endividados o ónus exclusivo do ajuste, limitando-se a contribuição dos credores ao reescalonamento pelos bancos privados, em condições comerciais, do principal das dívidas de longo prazo. Mantém-se a obrigação do pagamento de juros e concedem-se novos empréstimos apenas na fase inicial do ajustamento, na medida estritamente necessária a permitir a recomposição do nível de reservas cambiais do país devedor.

26. Em outras palavras, o objectivo dos programas de ajuste exigidos pelo FMI, com o apoio dos Governos dos países credores, é o de equilibrar a balança de transacções correntes, fazendo com que o país devedor assuma, após a recomposição de suas reservas internacionais, a responsabilidade exclusiva de pagar a conta de juros com recursos próprios gerados na balança comercial.

27. Nessa óptica, os Governos dos países credores se restringiram a conceder «bridge loans» de prazo muito curto para a superação dos problemas imediatos de liquidez dos países fortemente endividados. A responsabilidade da renegociação ficou com os bancos privados internacionais que passaram a operar, no entanto, sob maior supervisão das autoridades monetárias dos países-sede, a fim de garantir a redução da alta margem de «exposure» que haviam atingido em suas operações externas.

28. No quadro internacional de recuperação modesta e incerta da economia dos países desenvolvidos e de dificuldades generalizadas de balança de pagamentos no mundo em desenvolvimento, a geração de saldos comerciais expressivos só se torna viável por forte contracção das importações, através de políticas macro-económicas muito restritivas da demanda global. O carácter contraccionista das políticas de ajustamento interno atenderia, na visão do FMI, ao objectivo prioritário de contenção da inflação, como pré-condição para o retorno ao mercado de empréstimos e para retomada a médio prazo do desenvolvimento.

29. O esquema imposto pelos credores para solução do problema de liquidez dos países fortemente endividados ou sobrecarregados com um pesado serviço de dívida reflecte uma concepção eminentemente assimétrica das contribuições a serem dadas por credores e devedores. A preocupação dominante, o ponto de partida do esquema, é a preservação do sistema bancário internacional, em particular a solvência dos grandes bancos norte-americanos. Após alguns anos de crescimento do volume de empréstimos a taxas de quase 20 por cento, na fase inicial de reequilíbrio da balança de pagamentos dos devedores, esse crescimento é limitado a 7 por cento e, finalmente, reduzido a zero. Isto significa uma redução automática da «exposure» dos bancos pois crescem, ao mesmo tempo,

as respectivas bases de capital próprio. O problema do alto nível de concentração dos débitos latino-americanos é, aliás, uma das características da actual crise de endividamento. Enquanto no passado a dívida dos Estados se achava, em grande medida, diversificada em títulos repassados ao público, hoje vivem os bancos credores um problema agudo da concentração de risco. Os nove principais bancos norte-americanos têm mais de 100 por cento do respectivo capital comprometido com empréstimos ao Brasil, México e Argentina.

30. A política adoptada pelos bancos de apenas rolar o principal e de exigir o pagamento integral de juros sem qualquer empréstimo adicional atende, certamente, à preocupação dos bancos e dos respectivos Governos de reduzir o perigo da concentração excessiva. A questão está nos sacrifícios que daí redundam para a economia dos países devedores que passam a ficar constrangidos a efectuar substanciais remessas líquidas de recursos próprios para o exterior, somente para honrar a factura dos juros sem chegar sequer a reduzir o «stock» da dívida.

31. No caso do Brasil, tal esforço representa enviar anualmente para fora do país o equivalente a cerca de 5 por cento do PIB ou a 40 por cento da receita de exportações. Quando se considera que a taxa de poupança líquida se situa em torno de 16 por cento do PIB, pode-se ter uma ideia do tremendo impacto redutor da conta internacional de juros na capacidade de investir do país. Acresce a circunstância, igualmente de grande relevância, de que, sendo 4/5 da dívida externa da responsabilidade do Sector Público, os recursos em cruzeiros para aquisição junto aos exportadores das divisas necessárias ao serviço da dívida constituem hoje o maior factor de desequilíbrio das finanças governamentais.

32. De uma forma perversa, o esquema de ajuste externo complica extraordinariamente a execução do esquema de ajuste interno no seu ponto crítico de controlo das despesas governamentais e, conseqüentemente, da principal fonte de pressão inflacionária, que é o défice do Sector Público. Após sucessivos cortes nas suas despesas de custeio e até de investimento, o Governo brasileiro se vê hoje confrontado com um défice da ordem de 3 por cento do PIB, equivalente em ordem de grandeza a dispêndios

governamentais derivados de forma irredutível do serviço da dívida pública externa.

33. Entre 1981-84, o Brasil praticamente estagnou. Durante 1985, logrou retomar o crescimento económico à elevada taxa de 8 por cento, mantendo-se a inflação praticamente no mesmo patamar do ano anterior. A tarefa de retomada do desenvolvimento sem agravamento da inflação se tornou possível em 1985 graças à existência de substancial capacidade ociosa no parque industrial. Com o previsível rápido esgotamento dessas sobras de capacidade produtiva, a sustentação do ritmo de desenvolvimento vai exigir, contudo, novos investimentos que só serão realizáveis sem maiores pressões inflacionárias sempre que for possível uma redução substancial da remessa líquida de recursos para o exterior. A sustentação do crescimento sem perda do controlo da inflação passa, por conseguinte, por uma renegociação ampla da dívida externa em que se inclua a concessão de novos empréstimos e/ou a capitalização parcial de juros, além de uma redução no próprio custo do dinheiro novo e da rolagem da dívida anterior. À falta de novos esquemas de ajuste externo, ver-nos-emos defrontados com alternativas radicais: aceitação, por um lado, das prescrições recessivas do FMI, em que o combate à inflação tem precedência sobre a retomada do crescimento, ou, por outro, aceitação de um processo de desenvolvimento conjugado a taxas de inflação mais elevadas que as do actual patamar de 200 por cento ao ano.

34. As consequências políticas, económicas e sociais de qualquer das duas hipóteses não são cómodas e submeterão o Brasil a inevitáveis tensões, por definição, agudizadas num processo de redemocratização do país, em especial no contexto de eleições para uma Assembleia Constituinte.

35. Em tal quadro será difícil escapar de um aumento de tensão também no plano externo, no relacionamento económico com nossos principais credores e com o FMI. O Brasil seguramente não vê a questão da dívida como matéria de confrontação política Norte-Sul, Leste-Oeste; mas não pode renunciar ao seu direito de decidir soberanamente, sem interferências ou controlos externos, sobre qual a política económica mais adequada, na nossa percepção, aos interesses do desenvolvimento nacional.

O Governo brasileiro persegue com inabalável firmeza o propósito de encontrar soluções negociadas para o problema do endividamento externo do país mas não poderá se conformar com fórmulas que venham a comprometer a estabilidade político-social na medida mesmo em que a quebra dessa estabilidade submeteria a fortíssimas pressões a capacidade de o país continuar a honrar o serviço de sua dívida externa.

36. A crise de endividamento dos países latino-americanos está longe de poder se considerar resolvida. A eliminação dos défices de transacções correntes e a recomposição do nível de reservas cambiais dos países endividados que haviam experimentado sérios problemas de liquidez não colocam, como pretendem os bancos e o FMI, um ponto final na questão. A precaridade dos esquemas de ajuste em aplicação está sendo duramente posta à prova no México e na própria Argentina, exactamente pela carência de adequada cooperação financeira internacional.

37. As características dessa crise que persiste não são de molde, todavia, como tivemos oportunidade de ver, a representar uma ameaça directa à segurança internacional, no seu conceito mais corrente e amplo de estabilidade e distensão nas relações no sentido Leste-Oeste; poderia vir a sê-lo, a mais longo prazo, pelo elemento de deterioração que introduziria na convivência entre as nações de economia de mercado.

38. As consequências da crise se têm feito sentir até agora quase que exclusivamente nos países devedores, atingindo-os principalmente em termos económicos. Na América Latina, por exemplo, a renda «per capita» caiu, em moeda constante, de US\$928 para US\$895. A perdurarem os esquemas inflexíveis de ajustamento externo e interno será difícil evitar que se façam sentir também no campo social e no terreno político. Este é, de facto, o grande desafio a que poderá vir a ser exposta a causa da construção da democracia nos principais países latino-americanos.

39. Não é impossível mas é improvável que venha a ocorrer, por iniciativa de um dos grandes devedores, uma inadimplência generalizada que pudesse vir a pôr em cheque a estabilidade do sistema bancário internacional, em especial a dos grandes bancos norte-americanos. É mais

previsível que a inadimplência possa sobrevir como atitude individual, que poderá se generalizar como reacção em cadeia, na hipótese de um novo choque externo cujas consequências limitativas da nossa capacidade de pagar se sobreponham inexoravelmente à nossa firme disposição de continuar a honrar a dívida externa.

40. A generalização do protecçionismo nos EUA poderia vir a constituir esse novo elemento desestabilizador. A situação acha-se no momento sob controlo precário na medida em que o Governo norte-americano vem obtendo sucesso na eliminação um tanto acelerada da sobrevalorização do dólar em relação a outras moedas, através de acções coordenadas dos bancos centrais dos cinco principais parceiros económicos. A causa estrutural do desajuste da economia norte-americana — défice fiscal — ainda não parece, todavia, ter sido atacada, pelo menos com o vigor e a decisão necessários. Caso essa situação perdure, não se pode excluir um novo surto de pressões protecçionistas capaz de se impor e generalizar. O fechamento do mercado comercial dos países desenvolvidos em adição às restrições já existentes para acesso ao mercado financeiro internacional certamente inviabilizaria, em termos económicos e políticos, o prosseguimento dos actuais esquemas de renegociação da dívida externa. A própria consciência dessa possibilidade deverá fazer com que os Governos dos países credores, à frente o dos EUA, se coloquem frontalmente contra a aceitação do protecçionismo como instrumento de política comercial.

41. A aceleração da decomposição do ordenamento económico de pós-guerra pode ser agravada pela atitude crescentemente introspectiva dos EUA, particularmente na Administração Reagan. Embora não chegue a representar um recuo às tendências isolacionistas do princípio do século, essa introspecção se traduz numa despreocupação, preocupante para o resto do mundo, com as consequências externas do grau de prioridade que atribuem aos problemas internos e do abuso dos privilégios que lhes confere o dólar como moeda de reserva internacional. Em última análise, o ordenamento económico mundial só poderá sobreviver ou evoluir sem maiores turbulências para novas formas de cooperação caso os EUA se disponham a renunciar às políticas desestabilizadoras que estão praticando. O ideal seria que pudessem vir a exercer, como no passado, a função posi-

tiva de liderança na estabilização do sistema em cuja instauração foram decisivos; para tal tarefa, a esta altura do século, talvez não baste a acção isolada dos EUA e se faça necessária acção conjugada de um número maior de países de peso na economia mundial, uma co-responsabilidade que os países europeus mais desenvolvidos têm se mostrado muito tímidos em assumir.

42. Os antecedentes dos anos 30 deveriam ser suficientes para escarmentar os que detêm responsabilidade de decisão. O grau de irracionalidade e descoordenação que então prevaleceu não é de molde, porém, a nos tranquilizar inteiramente quanto à impossibilidade de novos e dramáticos equívocos virem a ser cometidos. A desorganização da vida económica dos países de economia de mercado, em consequência de uma abrupta liquidação do regime multilateral de comércio e de pagamentos, sem dúvida introduziria um elemento forte de desequilíbrio nas relações internacionais, não somente de forma mais imediata entre as Nações ocidentais, mas também nas relações Leste-Oeste.

43. A crise de endividamento a que assistimos deixa visível a existência de uma percepção muito dura por parte dos países desenvolvidos de suas relações com os países em desenvolvimento, contrastando fortemente com a retórica de que lançam mão no diálogo Norte-Sul. Não apenas demonstram estar desinteressados em cooperar para o progresso das nações mais pobres; mostram-se claramente indiferentes ao agravamento dos problemas económicos de numerosos desses países sempre que tal for julgado mais conveniente aos seus interesses imediatos como credores. A invocação de princípios de ordem económico-financeira, com base teórica para as soluções propostas, não chega a se sustentar de pé tal o desrespeito dos que os invocam por esses mesmos princípios quando se trata de aplicá-los «dentro de casa». Enquanto o FMI se reserva o direito de retardar o desembolso de sua assistência financeira no caso de não cumprimento por um devedor de metas drásticas e politicamente irrealistas de eliminação imediata de défices públicos, os países credores continuam a viver, ano após ano, na mais tranquila irresponsabilidade fiscal.

44. Só muito recentemente receberam os países endividados indicação de alguma flexibilização de postura por parte dos credores. Refiro-me à

iniciativa tomada em Seoul, em Outubro do ano passado, pelo Secretário do Tesouro, Baker, dos EUA, por ocasião da última reunião anual do FMI e do Banco Mundial. O Plano Baker representa o primeiro reconhecimento por parte dos EUA e dos países credores de que a crise da dívida não é um simples problema de ajustamento a curto prazo da balança de pagamentos e, sim, um obstáculo no longo prazo ao desenvolvimento, não só dos países devedores mas até dos credores.

45. Embora represente um princípio de conscientização de que o ónus do ajustamento imposto pela dívida deva ser mais equitativamente distribuído entre mutuantes e mutuários, o Plano Baker, quando aplicado, representará, entretanto, um ajuste adicional de apenas 2,5 por cento ao ano em dinheiro novo para os 15 países mais endividados. As condições de empréstimo continuam a ser basicamente comerciais mas a concessão dependerá do atendimento prévio de condicionalidades que podem colocar em jogo a autonomia de decisão soberana dos países devedores em áreas tais como política comercial e política de investimento. Estamos, ao que parece, muito longe ainda de uma tomada de posição política do tipo da que foi adoptada ao final da Segunda Guerra Mundial em relação à República Federal da Alemanha da qual não foram exigidas, como no passado, quaisquer indemnizações de guerra e à qual foi concedida uma ampla e generosa renegociação de todas as suas dívidas de pré-guerra cujo pagamento havia sido, no entanto, repudiado nos anos trinta.

46. A inflexibilidade dos esquemas até agora aplicados na composição dos problemas de endividamento dos países latino-americanos não tem, de facto, precedente na história das relações financeiras internacionais. No caso presente, a impressão que se recolhe é a de que os devedores são tratados muito mais como se adversários fossem do que como parceiros que de facto são, como se a relação financeira pudesse ser vista como um jogo não cooperativo de cujo desenlace devem emergir, necessariamente, vitoriosos por um lado e derrotados por outro.

47. A história das relações financeiras internacionais regista ao contrário número razoável de composições importantes entre credores e devedores, negociadas em bases muito mais satisfatórias do que aquelas que

foram até agora impostas à América Latina. São antecedentes pouco lembrados, é bem verdade, na volumosa literatura especializada produzida ou patrocinada pelos organismos multilaterais e pelos bancos. Nesses exemplos históricos, pode-se verificar que foram por vezes os próprios credores aqueles que tomaram a iniciativa de propor soluções que foram muito além daquilo que alguns descartam hoje com ligeireza e estigmatizam como falta de pragmatismo de quem desconhece as realidades do mercado financeiro. Trata-se de esquemas da mais variada amplitude, aplicados de modo diferenciado a cada credor, que incluíram desde a capitalização parcial e mesmo total de juros até a própria redução do montante da dívida, quer pelo cancelamento de parte do principal quer pela diminuição efectiva da taxa de juros. Soluções evidentemente de alto conteúdo político, baseadas numa percepção sofisticada tanto da efectiva capacidade de pagamento de cada devedor e quanto da comunidade de interesses de todas as partes na prosperidade mundial como um objectivo em si mesmo e como uma segunda linha de construção de defesa da paz entre as nações.

48. Como advertiu o Ex.^{mo} Sr. Presidente da República do Brasil, Dr. José Sarney, na abertura da última Assembleia Geral das Nações Unidas, não há como justificar, política ou economicamente, continuar o mundo a viver «entre a ameaça do protecçãoismo e o fantasma da in-dimplência».

Permitam-me que conclua, com a invocação dessas palavras oportunas do Chefe do Governo brasileiro. Ao fazê-lo, desejo agradecer uma vez mais à Direcção do Instituto da Defesa Nacional a distinção que me foi conferida. Da mesma forma, dizer muito obrigado aos participantes deste Curso pela atenção que me dedicaram.

Paulo Nogueira Batista

Embaixador
Representante permanente do Brasil junto
às Organizações Internacionais, em Genebra