

# O IMPACTO DAS CRISES DA ENERGIA E DA DÍVIDA EXTERNA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL\*

Speridião Faissol\*\*

## INTRODUÇÃO

A década de 70 assistiu a uma reorganização e um forte realinhamento da economia mundial, produzidos, em grande parte, pelas alterações introduzidas nos preços do petróleo. Estas alterações se processaram de forma simultânea com certa recessão inicial (já esboçada nos países desenvolvidos) no contexto de oscilações da economia mundial que são mais ou menos normais e criaram uma disponibilidade de imensos recursos financeiros — os petrodólares —, que, dadas as facilidades de sua reciclagem, acabaram por produzir enorme aumento na dívida externa dos países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo se processava grande ampliação das atividades das poderosas

multinacionais, inclusive do sistema bancário internacional, com sérias repercussões na economia em geral e para o sistema financeiro mundial, em particular, em função da própria evolução do processo capitalista internacional.

A discussão sobre as relações causais entre os processos recessivos e outras transformações na economia mundial, além de não caber nos objetivos do presente estudo, seria longa e inconclusa. Eis que o propósito deste estudo é o de colocar numa perspectiva espacial, geográfica, os efeitos das duas crises — do petróleo e da dívida externa — que mais afetaram o processo de desenvolvimento da América Latina e do Brasil nas duas últimas décadas; também e especialmente porque elas estavam inseridas no contexto daquelas outras alterações nesta economia global, que tiveram efeito cumulativo, como veremos.

\* Recebido para publicação em 21 de fevereiro de 1989.

O presente trabalho representa um sumário dos resultados de um projeto de pesquisa do Grupo de Trabalho de Geografia da População do Instituto Pan-Americano de Geografia e História — IPGH; dele fazem ou fizeram parte geógrafos de vários países da América Latina, entre os quais ressaltó a cooperação inicial extremamente valiosa do Prof. Pedro Geiger, do Brasil. Estes resultados foram, também, apresentados, sob forma bastante resumida, à Reunião Técnica da Comissão de Geografia do IPGH realizada em outubro de 1988, em Knoxville, Tennessee, Estados Unidos.

Este estudo se baseia, especialmente, na experiência brasileira e outros estão programados por geógrafos dos países escolhidos como representativos, isto é, Argentina, Peru, Venezuela e Costa Rica.

\*\* Professor do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ e Presidente do IPGH e do Grupo de Trabalho de Geografia da População da Comissão de Geografia do IPGH.

A hipótese formulada é a de que estas crises, além de forte impacto espacial, nacional e intranacional, na quase totalidade destes países, tiveram uma abrangência tal que nenhum aspecto do desenvolvimento lhes ficou imune.

Estamos considerando estas duas grandes crises como as principais e mais fortes alterações havidas na economia desta parte do mundo, principalmente pelos seus efeitos específicos e em seus desdobramentos, a saber:

1 — os vários choques nos preços do petróleo de 1973 em diante — a crise do petróleo — que afetaram, de modo dramático, diferentes países da América Latina, desde o primeiro choque, em 1973/74 e mais no segundo de 1979/80. E tem afetado, de modo diferenciado, os países exportadores e importadores de petróleo; principalmente os países industrializados, que conseguiram internalizar os aumentos e repassá-los para suas exportações, agravando a crise; e

2 — a forma e intensidade que foi tomando o endividamento externo dos diferentes países, principalmente nas décadas de 70 e 80 — a crise da dívida externa — agudizou a crise provocada pelo aumento dos preços do petróleo, além de seus efeitos próprios, de curto, médio e longo prazos.

O que quer dizer que elas são profundamente interligadas em muitas de suas causas e principalmente nos seus efeitos.

Na medida em que estas duas crises podem ter sido superpostas a um novo ciclo (tipo Kondratieff?) depressivo na economia mundial (que, como indicamos, já estava se esboçando nos países desenvolvidos), seus efeitos podem estar sendo multiplicados, com conseqüências ainda mais depressivas nas economias de países em desenvolvimento (Marshall, 1987, p. 204-5).

O projeto de pesquisa, inicialmente proposto, cobre cinco países da América Latina, que se enquadram em distintas categorias quanto à dimensão territorial, dimensão populacional e nível de industrialização, que foram afetados de forma diferenciada, como já havíamos indicado no início.

Neste sentido foram selecionados:

1 — o Brasil, país grande, de escala subcontinental, atualmente entre as oito maio-

res economias do mundo quanto à dimensão do produto e cuja população se conta na casa dos 140 milhões, com grandes disparidades de renda em sua estrutura social e espacial. A adoção de planos de estabilização econômica desde o conhecido Plano Cruzado, ao Plano Bresser, ao plano de modernização da economia brasileira e ao mais recente Plano Verão representa esforços, mais ou menos bem sucedidos, de conter, temporariamente, a inflação e, assim, gerar uma melhoria na capacidade aquisitiva da população;

2 — a Argentina, país de grande extensão territorial e população numerosa, embora bem inferior à do Brasil, na casa dos 30 milhões, em faixa climática bem diferente e com estruturas de produção bem diferentes, forte concentração urbana e industrial e uma base agrícola sólida e moderna. Estas particulares condições colocam a Argentina mais próxima das estruturas dos países desenvolvidos, inclusive pela estrutura etária de sua população e pelo próprio nível médio de rendimentos desta mesma população. Mas as fortes pressões inflacionárias, mais fortes que as que se observavam no Brasil, levaram à adoção do Plano Austral de estabilidade econômica, e suas várias revisões, semelhante ao brasileiro em muitas instâncias, diferente apenas por ter sido adotado diante de uma emergência de crise inflacionária mais grave, antes de ter o mesmo país conseguido sair de forte fase recessiva. Em compensação, aquele nível médio de rendimentos superior ao brasileiro tem o efeito de conter uma capacidade de ajustamento maior;

3 — a Venezuela, país da América Andina, de dimensões médias, com importante suporte urbano/industrial e apoiado em recurso natural rico como o petróleo, com população na casa da dezena de milhões, também com fortes disparidades sociais e regionais, e que vem sofrendo o impacto das crises, pelos efeitos sobre o outro lado do processo no caso particular da crise do petróleo;

4 — a Costa Rica, na América Central, que faz parte da categoria dos pequenos países e de população pequena e de base ainda essencialmente agrária. Embora mais desenvolvido que a média dos países da

América Central, sofre por igual os efeitos das crises, não só em função de sua dependência de poucos produtos para exportação, como porque estes são agrícolas e dentre os que estão sujeitos a fortes oscilações de preços nos mercados internacionais; e

5 — o Peru, país andino de dimensões médias, com base também agrícola, mas já com importante desenvolvimento industrial, de população de tamanho médio e concentrada em algumas áreas e rarefeita em outras, muito dependente, também, tanto das grandes economias e corporações transnacionais como das economias mais fortes sul-americanas.

A análise e compreensão dos efeitos das duas crises nestes cinco países deverá abranger as mais variadas gamas de problemas e soluções tentadas para equacionar a questão, na América Latina.

Embora o projeto considere o exame destes vários aspectos sem cada um dos países selecionados, o presente estudo contempla, apenas, os aspectos genéricos do problema, usando, entretanto, maior exemplificação no caso brasileiro. Outros estudos deverão ser desenvolvidos em cada país.

No item "A organização do espaço econômico a nível global, e especialmente do Terceiro Mundo, no contexto das alterações da década de 70", procuraremos inserir estas questões todas no quadro geral da economia mundial, do papel do Terceiro Mundo neste quadro mais amplo, para a seguir discutir a questão no âmbito da América Latina e do Brasil, especialmente a forma pela qual todo este quadro afetou o processo de desenvolvimento da América Latina.

No item "O desenvolvimento econômico da América Latina em geral e do Brasil em particular, e os efeitos das crises de petróleo e da dívida", além dos efeitos da crise no processo de desenvolvimento da América Latina e em particular do Brasil, se discutem, de maneira bem generalizada, as formas alternativas de uso de energia no caso brasileiro, de que resultavam o Proálcool e seus desdobramentos.

No item "A questão da dívida externa propriamente dita e seus principais desdobramentos: os fatos mais relevantes", discute-se a dívida externa propriamente di-

ta, tanto em seu volume como no que se refere ao papel que ela desempenhou no contexto da crise dos preços do petróleo. Embora neste item se discuta um pouco o lado político da dívida, procuramos nos ater principalmente aos fatos, e eles se referem principalmente ao agravamento dos problemas relativos a ela, pelo crescimento do montante destinado ao seu Serviço e pelo comprometimento de parcelas crescentes das exportações para cobrir este mesmo serviço.

No item "A questão da dívida externa e sua interpretação no processo de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo e em seu contexto social e político", discutimos o papel da dívida no processo de desenvolvimento, em termos políticos, ideológicos e conceituais, que deverão nos levar às conclusões de seu tratamento como instrumento de dominação e mesmo de pressão, que devem levar os países a tentativas de reformular o processo, de forma a permitir a retomada dos investimentos e do crescimento econômico. É importante assinalar que, pelo menos no Brasil, a retomada das prioridades sociais e espaciais/regionais/territoriais tem dependido, sempre, de taxas de crescimento maiores, portanto de períodos de maior prosperidade.

Por fim, as Conclusões em que se observa que a questão do petróleo já foi absorvida, restando ao Brasil achar solução consentânea para a questão do álcool, livre da difícil conjuntura que obrigou o país a adotá-la de qualquer maneira. O que não se pretende significar que deva ser abandonado, de nenhuma forma.

Mas a crise da dívida continua e seguramente continuará pela década de 90, como sério obstáculo ao processo de desenvolvimento equilibrado e auto-sustentado.

E é uma questão política, que passa por nova ideologia do verdadeiro desenvolvimento capitalista.

## **A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO A NÍVEL GLOBAL, E ESPECIALMENTE DO TERCEIRO MUNDO, NO CONTEXTO DAS ALTERAÇÕES DA DÉCADA DE 70**

Como indicamos logo no início, a década de 70 assistiu a uma das mais intensas e

mais profundas alterações na economia mundial, com reflexos profundos nos países do Terceiro Mundo.

Mas não somente por efeito da crise do petróleo e mesmo da dívida, embora elas tenham sido o pano de fundo do processo.

Este quadro todo interagiu ainda com profunda mudança na organização da produção mundial, com a enorme expansão das grandes corporações multinacionais e com elas o surgimento da chamada *branch economy* e seu enorme poder econômico; como salienta Hoogvelt, "World production has become more important than world trade" e isto significa que "the combined production of all multinational corporations abroad (e.g. outside their countries of origin) is now greater than the total value of goods and services that enter the trade between countries" (Hoogvelt, 1982, p.3).

O aumento e a prevalência da produção sobre o comércio exterior têm um significado profundo, pois que resultaram da expansão das multinacionais em alguns países do Terceiro Mundo, criando uma semiperiferia, diversificando e dividindo este mesmo Terceiro Mundo; mas, mais que isto, resultou numa transferência apenas do processo produtivo, sem maior transferência de tecnologia, na procura de custos mais baixos de mão-de-obra, principalmente, mais barata e mais competitiva; estas multinacionais passaram a adquirir enorme poder nestes países, poder de decisão sobre o processo produtivo local, sobre preços, sobre exportação, além de manipular, a seu critério, os preços de transferência de muitos de seus produtos de uma filial ou matriz para outra filial ou para a matriz, reduzindo boa parte do comércio exterior a transferências intra-firmas e distribuindo lucros de forma a minimizar tributos, como veremos mais adiante, e como discutimos em outra publicação (Faissol).

Estas mudanças tiveram profundo impacto no processo de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, gerando uma divisão e uma estrutura espacial diferente, de grande significado para alguns destes países. E fez emergir um conjunto de países, a semiperiferia, uma nova dimensão econômi-

ca do espaço do Terceiro Mundo, constituída pelos chamados tigres asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) e pelo Brasil e México entre outros na América Latina. Esta distinta organização do espaço também diferenciou o Terceiro Mundo pelo processo político-econômico e por esta via procurou destruir uma nascente, embora precária, unidade política.

No caso do Brasil, a alavancagem deste processo, que entre outros fatores se beneficiou da mão-de-obra mais barata, foi feita através de vultosos financiamentos, do que se constituiu a passagem da fase substituição de importações de produtos de consumo (aí a ligação com as duas crises que analisamos neste estudo) para a indústria pesada de máquinas e equipamentos.

Uma transformação estrutural no perfil da indústria brasileira, realizada na década de 70 — que, embora feita para fugir um pouco do poder das multinacionais (e este processo teve um conteúdo ideológico nacionalista inescapável), também visava a aumentar o grau de independência econômica do país, e de progresso tecnológico — gerou uma dívida externa que hoje se constitui no grande problema do Terceiro Mundo como um todo.

Este não tem sido um assunto muito tratado por geógrafos, não só porque estas crises são consideradas mais pela sua natureza estritamente econômica, como porque dada a sua abrangência global não pareceriam capazes de produzir efeitos espaciais concretos nos espaços nacionais dos vários países, sendo, portanto, destituídas de sentido espacial geográfico<sup>1</sup>.

Na verdade, os seus reflexos são tão fortes na economia dos países, considerando-se, especialmente, o alto grau de internacionalização das economias nacionais da América Latina, que seria impossível imaginar que não tivessem conseqüências, até profundas, na organização do espaço e da sociedade de cada país.

Este o seu interesse geográfico.

A crise da dívida, por exemplo, afeta praticamente todos os países da América Latina (na realidade ela é muito mais ampla),

<sup>1</sup> Entretanto a Revista *Geoforum*, editada pela Pergamon Press, dedicou e divulgou um número especial (o de n. 1, Volume 19, 1988) especialmente ao problema da Dívida: "The Debt Crisis". O editor é um geógrafo, Professor do Departamento de Geografia da Universidade de Syracuse, Estados Unidos.

mas tem afetado de modo mais contundente aqueles países importadores de petróleo, que tiveram suas receitas em moeda forte afetadas pelos serviços crescentes da dívida e pelo custo mais elevado de suas importações de petróleo; e pela importação de produtos manufaturados, em geral, a partir do momento em que os países industrializados internalizaram a elevação dos preços do petróleo e os repassaram para os produtos exportados. Enquanto a crise do petróleo afetou mais pelas fortes flutuações do preço, diferenciando produtores dos importadores.

Por isso mesmo, a crise da dívida deixou de ser uma questão bancária — de liquidez ou de iliquidez dos países em face dos bancos credores —, como salientaremos mais de uma vez no corpo deste estudo, para se constituir em uma questão política de transcendental importância para o desenvolvimento dos países da América Latina e mesmo do Terceiro Mundo, pois afeta de forma intensa e profunda o modelo de desenvolvimento eventualmente adotado e vem-se desdobrando ao longo da década de 80, com perspectivas de se estender pela década de 90. A despeito do fato de que os bancos credores assim não pensam, isto é, eles pensam tratar-se de uma questão de liquidez nacional, pois se recusam a encarar os seus desdobramentos em políticas econômicas.

Estas são as duas mais abrangentes alterações ocorridas nas décadas de 70 e 80, nas economias dos países latino-americanos (na verdade na economia mundial), ambas com sérias conseqüências que ainda hoje persistem. É claro que procuraremos analisar, principalmente, o impacto destas duas crises no processo de desenvolvimento latino-americano, sem deixar de considerar outros fatores, talvez associados, mas importantes em si mesmos, como as barreiras protecionistas, a valorização das moedas fortes e as elevadas taxas de juros — as crises recessivas dos países industrializados — que foram ter suas piores e mais perversas conseqüências já na década de 80.

As conseqüências locais — portanto o impacto espacial —, tanto nos setores produtivos como na mão-de-obra, deste

processo, são evidentes e em muitos casos profundas. É claro que muitas destas conseqüências estão, também, associadas às alterações no processo produtivo das multinacionais, desde que elas operassem no contexto da mudança global.

No caso brasileiro, por exemplo, a necessidade de conter o consumo de petróleo importado e utilizar formas alternativas de energia (com reflexos importantes no longo prazo) tem orientado a política econômica nacional no sentido do que se denominou, no Brasil, o Proálcool, que tem feito aumentar consideravelmente a produção de cana para álcool, utilizando terras agrícolas próximas aos grandes centros de consumo de combustível, um pouco a expensas do cultivo de produtos alimentares. O impacto espacial aí é evidente e como as estruturas espaciais produtivas têm uma inércia intrínseca, agora que os preços do petróleo estão ficando mais baixos (e a produção de álcool sofre os efeitos de inflação muito forte, entre outras razões), fica difícil desmontar o esquema produtivo e alterar seu perfil, gerando assim novas distorções. A solução de preços competitivos para o álcool pode fazer desmontar o programa, pois toda a sua organização sempre se baseou em incentivos fiscais ao consumo e produção.

Mas toda esta organização econômica a nível mundial tem repercussões na América Latina e em seu processo de desenvolvimento, inclusive o do Brasil, obviamente.

Por isso, passamos a uma rápida análise deste processo, essencial à compreensão do efeito das crises mencionadas.

---

## O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA EM GERAL, E DO BRASIL, EM PARTICULAR, E OS EFEITOS DAS CRISES DO PETRÓLEO E DA DÍVIDA

---

Preliminarmente, o desenvolvimento econômico e social da América Latina precisa ser colocado numa perspectiva mais ampla do desenvolvimento do Terceiro Mundo em geral, pois este processo se desenvolve no contexto de um conjunto de forças políticas e econômicas muito abrangente.

Por outro lado, as duas crises de que tratamos neste estudo se desenvolveram — talvez por isso mesmo — no contexto de uma crescente internacionalização da economia latino-americana e dos processos de hegemonia dos países industrializados, resultando:

a) no fato de que os produtos exportados pela América Latina — como de resto da maioria dos países do Terceiro Mundo — têm seus preços regulados pelo mercado dos países industrializados, importadores; o impacto espacial nacional destas situações parece óbvio, e afeta principalmente as regiões produtoras de matérias-primas; e

b) por igual os preços dos produtos industrializados importados pela América Latina são regulados, também, pelo mercado dos países industrializados, exportadores destes produtos, aí incluído o capital financeiro; neste caso continua óbvio o impacto espacial desta condição, tanto no processo de industrialização como um todo, como em suas repercussões regionais.

O que isto significa é que os termos de troca entre a América Latina e os países industrializados têm se alterado continuamente e, via de regra, em detrimento dos países mais pobres e de economias mais fracas. Neste contexto, mesmo quando situações particulares fazem subir muito os preços de alguns produtos primários de exportação, eles acabam por beneficiar apenas poucos exportadores e aumentar preços no mercado interno.

Em todos os fóruns das mais diferentes organizações desde as Nações Unidas e as diversas UNTACDs, os países do Terceiro Mundo vêm travando luta desigual para reverter os termos destas desigualdades, seja via sistemas generalizados de preferência, que fariam reduzir tarifas de produtos manufaturados ou semimanufaturados importados dos países em desenvolvimento, seja via discussões para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (o famoso diálogo Norte-Sul), que a Comissão Brandt estudou longamente.

A questão, entretanto, era que estes organismos não tinham poder real de compelir os grandes países industrializados e desenvolvidos a cumprir o decidido por estes organismos; pois que eles sempre defendiam

acordos bilaterais, onde eles desempenhavam o papel mais forte.

Uma questão essencial é que os países desenvolvidos e ricos produzem artigos que são essenciais, desde produtos alimentares até máquinas e equipamentos, enquanto os países em desenvolvimento produzem artigos de menor necessidade (café, cacau, açúcar, frutas tropicais), com menor poder de imposição de preços. Capistrano de Abreu teria dito, em certa ocasião, que os países desenvolvidos produzem a refeição principal, enquanto os países tropicais subdesenvolvidos produziriam a sobremesa, não essencial.

A única exceção era o petróleo e daí o sucesso inicial da imposição de preços.

Mas a evolução do processo de desenvolvimento do Brasil em particular, e da América Latina em geral, não se processou apenas no contexto dos termos de troca entre importações e exportações, entre estes países e os países desenvolvidos.

Uma outra questão é a da própria natureza do processo de industrialização. Neste contexto, a primeira questão importante é colocar o problema de saber-se a extensão em que este processo de industrialização é nacional e autônomo (e portanto obedeceria a propósitos de mercado interno) ou seria induzido e responderia a demandas do mercado internacional como um todo. Esta questão tem impactos espaciais diferenciados, pois afeta o próprio perfil da produção industrial de cada país e portanto a organização de seu espaço e as condições de vida de suas populações.

Esta questão não é nem simples nem fácil de colocar, pois implica posições ideológicas e conceituais não só sobre o papel da industrialização no processo de desenvolvimento, como principalmente pelo papel de determinado perfil industrial para as condições de vida da população. Na realidade, esta questão nos leva mais longe, ao próprio modelo de desenvolvimento adotado e, por via dele, também, até ao perfil da produção agrícola também e a todo o modelo de política econômica (exportador ou mercado interno) nacional de cada país. E como consequência a uma opção político-ideológica em face de um maior ou menor globalismo do desenvolvimento econômico.

Os neomarxistas (Andre Gunder Frank à frente) têm desenvolvido a idéia, talvez um tanto radical, de que "I believe, with Paul Baran, that it is capitalism, both world and national, which produced underdevelopment in the past and which still generates underdevelopment in the present.", com que ele inicia o prefácio de seu livro, já em 1967 (Frank, 1967).

Stuart Corbridge, o autor e editor do número especial de *Geoforum* que mencionamos, coloca a questão do processo de desenvolvimento e do processo industrial no Terceiro Mundo, em geral (Corbridge, 1986), como parte da expansão do processo industrial dos países mais desenvolvidos, que inclui a idéia de fases distintas, uma das quais seria a localização industrial nos países que se foram constituindo na semiperiferia do mundo desenvolvido, para se beneficiar dos custos mais baixos da mão-de-obra. Esta política está na raiz do problema da atual supremacia da produção em face do comércio, pois ao invés de exportar produtos para muitos países está se exportando a própria capacidade de produção.

Esta localização industrial, entretanto, não contempla transferência de tecnologia dos setores de ponta, os de alta tecnologia (*High Tech*). Para se ter uma idéia da importância quantitativa deste aspecto do processo, Ankie Hoogvelt observa que apenas cerca de 5% da moderna tecnologia tem origem nos países do Terceiro Mundo, e que estes pagam cerca de 1,5 bilhões de dólares por ano por tecnologia proveniente dos países desenvolvidos (Hoogvelt, 1982, p. 85).

O modelo de desenvolvimento capitalista, em que a competição pelo lucro maior é absoluta, não contempla visões sociais do tipo melhorar as condições das populações e países menos desenvolvidos.

Nos países em desenvolvimento — em grande parte pela via das teoria de modernização e modelos Prebisch e Rostow — se partiu para a idéia e planos conseqüentes de uma intensa industrialização, que não tendo tido condições de absorver as massas de migrantes em sua estrutura produtiva acabou gerando marginalidades e periferia urbanas empobrecidas. Mesmo os programas sociais desenvolvidos pelos governos não

foram capazes de atender às demandas destas populações urbanas, gerando fortes pressões sociais e mesmo inflacionárias, que, ao derrubar o modelo econômico, derubaram também o modelo político. A década de 70 assistiu também a uma forte escalada autoritária, com todos os seus corolários, como observam Friedmann e Salguero (Friedmann e Salguero, 1986).

Mas esta escalada autoritária e em certa medida autocrática, que em muitos países, inclusive no Brasil, assistiu a uma aliança militar-tecnocrática, acabou por esboroar-se no meio da década de 80; porque estes regimes não conseguiram impedir a escala da dívida, da inflação e como conseqüência de uma polarização social crescente, que trouxe de volta um processo de redemocratização e de maiores preocupações com o social, inclusive a partir de uma tomada de consciência por parte de organizações locais, até de bairros.

Estes movimentos repercutiram até particularmente em relação aos chamados recursos naturais — renováveis ou não — onde a visão globalista procurava ignorar os interesses nacionais dos países em desenvolvimento, optando por uma exaustão de seus recursos, a custos os mais baixos possíveis, em nome da eficiência econômica. Deles surgiram movimentos "verdes" e uma crescente preocupação com a ecologia.

Esta perspectiva, por isso mesmo, coloca este mesmo desenvolvimento no contexto de uma visão política, na qual os interesses dos países em desenvolvimento, na linha das características que sugerimos na Introdução.

Esta questão é largamente discutida na literatura universal, a tal ponto que Akin Mabogunje trata a questão em termos de uma reflexão sobre as potencialidades destes países em desenvolvimento e sobre seus verdadeiros anseios (Mabogunje, 1980), admitindo a possibilidade de certo fechamento seletivo do processo econômico, para melhor explorar e fazer surgir estas potencialidades. A essência deste fechamento seletivo é proteger uma indústria nacional nascente, não voltada para o mercado exportador e ou para produtos inseridos numa proposta de modernização que implica, inclusive, profundas mudanças de valores.

Toda a questão gira em torno do problema de que as indústrias nascentes nos países do Terceiro Mundo ainda não têm capacidade competitiva no mercado mundial (e portanto seriam eliminadas segundo um funcionamento livre do mercado); os países desenvolvidos não aceitam a proteção aduaneira nem a reserva de mercado, mas praticam protecionismo para as indústrias em que os países do Terceiro Mundo podem colocar em seus mercados por preços competitivos. Esta a grande disputa.

É curioso verificar, neste particular, que a tese marxista de interesses globais da classe operária encontra seu paralelo nos interesses globais da grande empresa transnacional e dos países altamente industrializados, em face de interesses nacionais (e aí tanto das classes operárias, como do pequeno e médio empresariados nacionais) específicos, de preservação de recursos nacionais. O que sugere que, acima de posições ideológicas, se coloca uma posição geopolítica de dominação econômica.

Uma questão importante que se coloca é a relativa aos setores de ponta, que usam alta tecnologia, em que os países desenvolvidos não aceitam, como indicamos antes, a transferência de tecnologia. É aí que se localiza mais intensa disputa nos mercados internacionais e é aí que reside a nova dominância Núcleo/Periferia.

Os países abrangidos pela análise pertencem, quase todos, à chamada periferia do sistema capitalista, portanto com problemas comuns e semelhantes de dependência daquele mesmo sistema capitalista financeiro internacional, constringendo o seu processo de desenvolvimento. É claro que nesta afinidade de processos adaptativos observam-se as marcas das duas crises, mesmo considerando as peculiaridades de cada país e de cada conjuntura.

De comum, ainda, o fato de que estes países estão profundamente afetados pela existência de fortes desníveis sociais e regionais, que colocam à vista o dilema de se procurar de um lado o crescimento econômico como forma de transição para um novo estágio, mas sem abandonar a visão da extensão social e espacial da pobreza, de outro lado, dilema que constitui o mais sério desafio à capacidade política destes países.

É sabido que um dos efeitos desta crise, que se tornou uma crise mais ampla que apenas uma crise do petróleo ou da dívida, dado o seu caráter abrangente, foram surtos inflacionários mais ou menos violentos em todos os países da América Latina; esta questão inflacionária costuma, tradicionalmente, ser vista apenas em seu sentido agregado, dada a sua relação imediata com o processo econômico agregado; mas os seus efeitos perversos nas condições de vida da população, na reestruturação dos espaços nacionais nos diferentes países, constituem um problema geográfico da maior importância.

Com efeito, estes surtos inflacionários combatidos intensamente pelas suas consequências sociais e políticas, e pela via de mecanismos exclusivamente monetaristas, acabaram por gerar um processo recessivo, que tem consequências ainda mais graves, considerando-se que os países da América Latina, em geral, são países em desenvolvimento, com os fortes desníveis sociais e regionais que assinalamos, nos quais a manutenção do processo de desenvolvimento econômico e social constitui um elemento fundamental de mudança. A crise recessiva da década de 30 deu início, na América Latina em geral, e no Brasil em particular, a uma ampliação do conhecido processo de substituição de importações, que no caso brasileiro culminou com o período "desenvolvimentista" da segunda metade da década de 50, como o chamado "Plano de Metas" do Governo Kubitschek.

Ao longo da segunda metade da década de 60, o Brasil entrou numa fase ampla, nova e diferente, de substituição de importações — a fase dos insumos básicos e indústria de bens de capital, que tinham como um de seus fundamentos a saída da crise recessiva e, mais que isso, tornar o país independente de uma gama de produtos manufaturados de consumo durável a até mesmo de insumos básicos e indústrias de bens de capital.

As políticas antiinflacionárias, recessivas pela sua própria natureza, ameaçavam, de um lado, a capacidade aquisitiva dos salários e os elevados níveis de concentração da renda e, de outro, numa questão ainda mais fundamental que era a do próprio

emprego e mesmo do subemprego, um problema crítico em países de crescimento populacional ainda elevado, de onde provinha a sua impopularidade e a resistência a eles.

Em estudo realizado pelo IPEA (Bonelli e Sedlacek) observou-se que o rendimento médio dos 30% mais pobres da população brasileira, que havia subido de Cz\$ 204,70, em 1960, para 315,90, em 1970, e 434,50, em 1976, começava a baixar para 406,00, em 1979, 339,90 em 1983. Mas mesmo em 1986, quando o rendimento médio dos 30% mais pobres voltou a subir, passando para 596,30, este valor era insignificante quando comparado com os Cz\$ 47.286,20 do 1% mais rico, cerca de 80 vezes maior que o rendimento dos que estavam na classe anteriormente mencionada. Desnecessário seria enfatizar o alto grau de concentração da renda no Brasil, amplamente discutida.

Vários mecanismos foram ativados para implementar e acelerar a segunda fase do processo de substituição de importações, mas a economia mundial de um lado e o sistema de multinacionais de outro não se dispunham, ainda, a investir pesadamente no Brasil, nas condições em que o plano brasileiro se colocava. Isto inclusive porque o processo industrial brasileiro — bem como, na realidade, de alguns outros países latino-americanos como Argentina e México — começava a competir com os dos países industrializados nos mercados mundiais, com o desenrolar de seus planos de mudança estrutural.

O primeiro choque dos preços de petróleo, a princípio quase destruiu o projeto brasileiro (de qualquer maneira causou danos e atrasos consideráveis nos cronogramas elaborados); mas a liberação de volumes enormes de eurodólares, fora dos controles mais rígidos dos Bancos Centrais dos países capitalistas, exportadores de capitais, criou as condições financeiras para manter a arrancada de transformação; na ocasião — primeira metade da década de 70 —, de um lado presumia-se que aquele era o choque único; de outro lado, avaliava-se que parar todo o processo seria perder investimentos elevados já feitos nos vários projetos e que em poucos anos estariam concluídos, em funcionamento, e em condições de começar a se pagarem. O risco que

se temia — uma acentuada elevação das taxas internacionais de juros —, e que pareceu remoto na ocasião, acabou ocorrendo e seu impacto no programa brasileiro foi terrível. O pagamento de juros pelo Brasil, em 1981, fora 60% maior do que teria sido se as taxas de juros tivessem permanecido estáveis e, em 1982, foi 80% maiores, conforme elucida o Relatório do Banco Mundial para 1985 (p. 55); isto sem mencionar que, em paralelo, os termos de troca das exportações brasileiras caíram, “below what might have prudently been expected in 1980”, segundo os termos explícitos do mesmo relatório.

A crise do petróleo, entretanto, precisa ser colocado em diferentes óticas:

1 — Em primeiro lugar, a questão do preço excessivamente baixo do barril de petróleo ao fim da década de 60 e primeiros anos de 70. Os países árabes do Oriente Médio, principalmente, detentores de enormes reservas de petróleo, recebiam por sua exploração preços extremamente baixos e praticamente nunca se lhes permitiram maiores avanços na industrialização do próprio petróleo. Isto estimulou as várias tentativas e formas de organização que levassem a uma atitude comum que elevasse o preço, que acabou acontecendo com a criação da OPEP. Foi a primeira e grande tentativa de fazer inverter os termos de uma política tradicional de comando dos preços pelos países industrializados, na linha das várias tentativas dos grupos que se formavam até mesmo nas Nações Unidas e, principalmente, no GATT (Acordo de Tarifas);

2 — A segunda questão, em certos momentos colocada pelos próprios países árabes, mas bem mais genérica, é a questão da inexorabilidade da exaustão dos depósitos, que levava a todos os tipos de especulação. O preço excessivamente baixo induzia consumo exagerado, incompatível com um recurso não renovável. Um aumento grande nos preços induziria a menos consumo, a formas alternativas e a processos vários de economia no seu uso indiscriminado. Esta é a questão que os economistas colocam como “ponto ótimo de exaustão” ao mesmo tempo que associado ao custo de oportunidade. Esta continua uma questão aberta, principalmente pela incógnita da quantidade de recursos existentes. A descoberta de

grandes depósitos no Mar do Norte reforça a tese de contínua ampliação do estoque, mas não resolveu ainda a questão.

O outro lado desta moeda era o efeito justamente nas categorias de renda mais baixa (pessoas e países). O efeito dos aumentos dos preços do petróleo nos países mais pobres foi arrasador, principalmente porque eles foram levados a fazer empréstimos para consumo, o que agravou a questão da dívida externa, a ponto de que hoje se fala em perdão total para estes países, realmente insolventes; e

3 — Em terceiro lugar, os efeitos em uma geopolítica global (e não apenas em um instrumento de pressão dos árabes contra Israel), deslocando centros de poder, tanto político-nacionais como transnacionais e oligopolistas. Dado o fato de que o petróleo é, sem dúvida, o recurso mais importante dentre todos, tomado isoladamente, qualquer alteração na sua disponibilidade afeta a geopolítica mundial e coloca em marcha interesses nacionais e transnacionais de extrema importância.

Por estas razões todas, a idéia de conseguir fontes alternativas de energia esteve sempre presente.

No caso brasileiro, ainda na década de 70, ao longo das duas crises de preços, o país iniciava um vigoroso programa de uso do álcool como fonte alternativa de energia, portanto procurando adaptar-se ao problema colocado no item 2 acima, e para corrigir os problemas criados com a crise dos preços do petróleo, em seus projetos de mudança estrutural.

Sempre houve uma procura por fontes alternativas de consumo de petróleo, pois se supõe o seu esgotamento eventual a médio ou longo prazo. No Brasil, a partir de uma certa convicção de que o país não possuía reservas de petróleo abundantes, esta procura ora era dirigida para a expansão do sistema hidrelétrico, ora para exploração de xistos betuminosos e para a produção de combustíveis vegetais, o principal dos quais era a cana-de-açúcar. Afinal e até de forma dramática, na ocasião, foi a aprovação dos contratos de risco para a exploração de petróleo por parte de companhias estrangeiras, uma das fortalezas do processo nacionalista brasileiro, tanto que acabou revogada pela nova Constituição.

Afinal, concentraram-se os esforços no programa de álcool de cana, com dois objetivos básicos:

a) fazer uma adição de álcool à gasolina, em proporção variável, que chegaria até 20%, com grande economia; e

b) desenvolver tecnologia de produção de motores que pudessem usar o álcool, em 100%, como combustível.

Obviamente, ninguém podia imaginar, naquele momento, que, ao fim da década de 80, os preços de petróleo estivessem de volta ao patamar de 79, que coloca o preço do álcool bem acima do petróleo no mercado internacional.

Esta é uma questão relevante, pois a decisão do programa do álcool foi tomada no contexto de preços do barril de petróleo próximo à casa dos 30 dólares, o que o tornava economicamente viável, e agora que a imprensa noticia a possibilidade de estar abaixo de 10 dólares (e por quanto tempo?) a questão para o Proálcool torna-se difícil.

Mas, de qualquer maneira, a questão do Proálcool não pode ser colocada apenas como uma questão de preços competitivos, que pode ser meramente conjuntural, embora esta questão não deva ser ignorada.

Mas, em adição a esta situação, muitos economistas e especialistas em questões da agricultura brasileira argumentavam (alguns como Fernando Homem de Melo desde o começo do Proálcool) com o uso de terras próximas aos grandes centros de consumo e muitas delas já ocupadas pela produção de alimentos, que poderiam estar resolvendo um problema mas criando um outro de desabastecimento, igualmente grave.

As terras que estão sendo usadas para plantar cana para o álcool são, em parte, terras que estavam sendo usadas como pastagens ou para produção de alimentos, especialmente para consumo interno. O programa, entretanto, foi se desenvolvendo tanto, que transferiu impulsos para a indústria automobilística a ponto de cerca de 80% dos carros particulares nestes últimos anos terem sido fabricados com motor a álcool.

Alguns problemas foram sendo criados:

a) de um lado, o álcool da cana-de-açúcar substituíra apenas a gasolina e enquanto não

se conseguisse mudar a tecnologia do refino que alterasse as proporções de gasolina, diesel e óleo combustível, o consumo destes dois últimos mantinha o nível de importação de petróleo e gerava excedentes de gasolina, exportados a custos externos competitivos, mas a custos muito mais baixos que os internos, o que gerava insatisfações e críticas, ainda que por incompreensão;

b) ao contrário do que se supunha ao se incrementar o programa de álcool, os preços internacionais do petróleo começaram a cair e agora com o fim da Guerra Irã-Iraque e conseqüente aumento da produção de petróleo, esta queda pode se acentuar, como já havíamos sugerido, fazendo o preço do álcool tornar-se muito acima do equivalente gasolina e criando problemas para a Petrobrás que o adquire no mercado; e

c) a dependência de petróleo importado está diminuindo e hoje existem perspectivas quase que de auto-suficiência, o que pode tornar o programa do álcool ainda mais oneroso, embora de difícil reversão, dados os investimentos já feitos.

O que isto significa é que a crise do petróleo já foi internalizada, produzindo efeitos muito intensos e extensos no processo de desenvolvimento do Terceiro Mundo; o mais importante dos quais foi o agravamento da dívida externa, que ainda continua sendo a grande crise, que passaremos a analisar em seguida.

---

## **A QUESTÃO DA DÍVIDA EXTERNA PROPRIAMENTE DITA E SEUS PRINCIPAIS DESDOBRAMENTOS: OS FATOS MAIS RELEVANTES**

---

A crise da dívida externa, na América Latina e no mundo em geral, costuma ser datada de agosto de 1982, quando o governo do México anunciou que não tinha condições de manter os pagamentos de seus compromissos e solicitou um adiamento por três meses destes pagamentos, numa espécie de moratória unilateral com prazo determinado.

Esta situação se desenvolvia tanto em relação a dívidas chamadas institucionais, como, principalmente, a dívidas a bancos in-

ternacionais, que já haviam assumido um papel significativo nos empréstimos internacionais.

E não foi sem razão que nos dois anos que se seguiram ao segundo choque nos preços do petróleo — 1983 e 1984 — mais de 30 países, em média, tiveram problemas com a dívida externa, desde o estabelecimento de limites superiores (o Peru estabeleceu que não pagaria anualmente mais que 10% de suas exportações e outros países de fora do continente americano foram seguindo a mesma linha (Nigéria e Zaire), até que em fevereiro de 1987 o governo brasileiro anunciou a suspensão do pagamento total dos juros na sua dívida de 68 bilhões de dólares, para com os bancos privados, uma das maiores do mundo.

Mas esta crise teve um momento e tem causas estruturais e conjunturais diversas, que levaram a esta situação.

A causa estrutural mais importante liga-se ao fato de que a poupança interna da maior parte dos países do Terceiro Mundo em geral, aí incluídos os da América Latina, tem sido muito pequena para atender aos anseios de desenvolvimento econômico destes países. Esta diminuição da poupança estava, também, fortemente ligada ao rendimento real decrescente das exportações; e isto tanto pela diminuição deste valor real, como porque uma parcela das exportações que se dirigia para outros países em desenvolvimento estava também afetada pela mesma situação, nestes outros países. Este quadro, segundo observa o Banco Mundial "the combination of high rates and recession in 1981 and 1982 damaged the capacity of developing countries to sustain growth and avoid debt-servicing much more than either the of the two oil price shocks in the mid and late 1970s" (p. 55 do relatório de 1985). A alternativa seria de um lado investimentos externos em cada país e, de outro lado, empréstimos. No primeiro caso, estes investimentos se dirigiam para o sistema empresarial, enquanto as obras de infraestrutura e os grandes projetos de desenvolvimento eram cobertos, quase que por necessidade, por empréstimos externos de natureza institucional, em sua grande maioria.

Os dez anos 1973-1982 assistiram a um grande incremento da finança internacional

indo para os países em desenvolvimento, em geral. Entre 1970 e 1984 a dívida destes países cresceu em cerca de dez vezes, atingindo uma cifra próxima dos 700 bilhões, segundo o relatório do Banco Mundial de 1985 (p. 2).

Antes de 1970, os grandes bancos transnacionais — o grande capital financeiro privado — emprestavam muito pouco aos países em desenvolvimento e assim mesmo para financiar comércio exterior ou para filiais de multinacionais neles localizadas.

Depois de 1970, eles partiram para se tornar os de crescimento mais rápido e as mais flexíveis fontes de financiamento — basicamente para cobrir déficits nas balanças de pagamento associadas ao choque dos preços de petróleo (World Development Report, 1985).

Na década de 70, estes empréstimos cresceram consideravelmente em função de dois aspectos simultâneos, conforme observa Edwards Chris:

1 — A demanda para empréstimos, por parte de companhias localizadas nos países desenvolvidos, diminuía no contexto de lucros decrescentes; este fato parece corresponder a um começo de depressão que segue uma linha de oscilações periódicas: o próprio aumento dos preços pode ter dado a partida nesta oscilação, que alguns autores procuram interpretar como os chamados ciclos descritos por Kondratieff. Mas esta situação também se associa à transferência ou implantação de filiais nos países do Terceiro Mundo, em muitos casos até estimulados pelos governos locais. Depois de algum tempo estas multinacionais, e hoje em dia isto acontece muito, passaram a pressionar por empréstimos externos, pressionando a dívida e seu serviço; e

2 — O aumento dos preços de petróleo, em 1974 e de novo em 1981, não só resultou numa grande expansão de depósitos nos bancos comerciais, pela enorme receita gerada, mas também numa crescente demanda por empréstimos por parte de países importadores de petróleo, como o Brasil, seja para manter o fluxo de importações de petróleo, seja para custear programas de desenvolvimento, tornados mais caros pelos novos preços do petróleo e pela internacionalização destes novos custos por parte dos

países desenvolvidos e seu repasse para as exportações.

Estes empréstimos eram extremamente rentáveis, pois se baseavam em reservas muito baixas, fora do mercado convencional controlado pelos Bancos Centrais (especialmente o Federal Reserve Bank americano) que exigia que os bancos tivessem uma parcela de seus créditos em forma de alta liquidez (depositados no Banco Central) e que praticamente não tinham nenhuma ou quase nenhuma remuneração. Estes empréstimos eram feitos com *eurodollars*, que são depósitos denominados em dólar, e fora da jurisdição dos bancos centrais e, por isso, sem a exigência de manter reservas sobre estes empréstimos. Por isso, os juros iniciais eram muito baixos, embora os bancos tivessem tido o cuidado de colocar taxas flutuantes para qualquer eventualidade.

A dívida de longo prazo dos países subdesenvolvidos, em geral, aumentou de 67 bilhões de dólares em 1970 para 731 bilhões em 1985, mais de dez vezes em 15 anos, como já havíamos indicado; enquanto isso, entre 1975 e 1985, ela era 16% do PIB e passou para 37% em 1985; em 1970 49% da dívida era privatizada e em 1985 atingia os 72%, embora dos novos empréstimos o seu percentual tenha passado de 15 para 36%, segundo o relatório do Banco Mundial de 1985. E o serviço da dívida subiu de 14% das exportações para 23%, entre 1975 e 1985.

Estes números não só comprovam a extensão do fenômeno, mas principalmente o grau de comprometimento em que eles colocavam estes países devedores.

No Brasil, por exemplo, a balança de pagamentos estava tendo saldos negativos relativamente baixos até 1973, quando se passou de 800 milhões em 1973 para 6 bilhões em 1974, quase 5 bilhões em 1975 e 4 bilhões em 1976, conseguindo baixar para 1,1 bilhão em 1977; este saldo negativo era coberto por empréstimos internacionais, no contexto do processo de substituição de importações que mencionamos e que pretendia fazer o processo industrial transformar a estrutura industrial brasileira em uma estrutura moderna, produtora de bens de capital para sustentar o desenvolvimento brasileiro; pode-se perceber o esforço de

ajustamento pela redução progressiva do saldo negativo de quase 6 bilhões para pouco mais de 1 bilhão de dólares, entre 1974 e 1977.

Este quadro é bem diferente em muitos países em que a dívida foi ampliada para custear consumo, ainda que de petróleo.

O país voltou a ter saldo negativo elevado (para 4,5 bilhões em 1979 e 1980) seguindo-se ao novo choque de preço em 1979.

Voltou a ter superávit, em 1983 (5 bilhões), em 1984 e 1985 (quase 12 bilhões), e aumentando até 1988 que teve um saldo recorde, em novo esforço muito intenso, mas já nesta fase com efeitos perversos no consumo interno e principalmente para o esforço de desenvolvimento.

Naquele momento já se deflagrara a crise da dívida externa, o México já havia se declarado incapaz de manter seus compromissos por alguns meses e no Brasil o "Setembro Negro" ameaçava fazer soçobrar a economia nacional e, com ela, até mesmo o sistema financeiro internacional.

O Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional e sua economia passou a ser monitorada pelo Fundo, através de uma política monetarista rigorosa, de que resultou a compressão salarial que se conheceu naquela época, esforço exportador, corte nas importações, etc. O desenvolvimento mais recente da crise da dívida, no Brasil, continua sendo basicamente o mesmo: uma forte pressão para exportações de produtos largamente consumidos no mercado interno, até mesmo alimentares, para gerar excedentes em moeda forte e permitir o pagamento do serviço da dívida. A consequência tem sido a restrição ao mercado interno, pela via da compressão dos salários abaixo dos preços, que são mantidos competitivos, no mercado externo, pela desvalorização cambial.

Os países de renda média — aí estavam o Brasil, a Argentina, a Venezuela, do conjunto em estudo, além do México e outros — puderam verificar que, na década de 70, não havia escassez de dinheiro nem de bancos dispostos a emprestar sem restrições políticas de qualquer tipo; desta forma a dívida cresceu enormemente, pois, embora os empréstimos fossem a taxas flutuantes,

os juros eram extremamente baixos e convenientes na época do empréstimo pelo menos.

Os bancos, além desta ausência de controle oficial, organizaram-se em verdadeiros sindicatos que distribuíam os riscos.

Era a reciclagem dos dólares dos países árabes, exportadores de petróleo e que não dispunham de uma estrutura organizacional para operar com estes bilhões e bilhões de dólares.

O mercado de *eurocurrency* cresceu mais de três vezes o crescimento da moeda em geral, o que dá uma idéia desta expansão.

As dificuldades começaram a partir de 1979 quando a economia mundial caminhava para um período recessivo, com mudanças de administração e de política econômica nos Estados Unidos e Inglaterra. Política esta orientada para um severo combate à inflação, com uma dose bastante liberal de monetarismo, com a conseqüente queda na produção e consumo, bem como forte elevação nas taxas de juros (a Libor chegou a aumentar de 7 para 14% entre 1976 e 1980); ao mesmo tempo a mudança de taxas fixas para taxas flutuantes de juros e com os juros dos empréstimos reescalados semestralmente, começava a se evidenciar o caráter dramático dos empréstimos feitos, com certo nível de imprevisibilidade, tanto dos tomadores (países em desenvolvimento), como dos prestadores (Bancos Comerciais).

Ao mesmo tempo constatou-se que:

a) a queda nos preços do petróleo a partir de 1981 começava a diminuir a receita pela exportação restringindo também a capacidade de muitos deles — os exportadores de petróleo — em pagar pelo serviço da dívida, como já tínhamos mencionado antes; e

b) a política econômica americana de apertar sua política monetária fez aumentar as taxas de juros e com isto elevar as cotações da moeda americana (em fins de 1983 um dólar comprava 250 ienes e hoje compra em torno de 130), mais especialmente em face das moedas dos países em desenvolvimento, aumentando o custo relativo de seus pagamentos com importações e com o serviço da dívida. Esta mudança na política monetária norte-americana "switched from

targeting interest rates to targeting monetary aggregates", segundo o relatório de 1985 do Banco Mundial (p. 5), resultou deplorável para a elevada dívida latino-americana com uma alta percentagem de sua dívida em taxas flutuantes.

Tudo isto levava a transferências para os Estados Unidos de reservas e aplicações particulares e empresariais, a partir dos países em desenvolvimento, em busca destes juros elevados. Isto ocorria inclusive e especialmente ao nível da chamada economia subterrânea nos países em desenvolvimento.

Entre 1976 e 1985, houve uma evasão de divisas de cerca de 123 bilhões de dólares e um aumento da dívida para mais de 270 bilhões de dólares, por parte de 10 países latino-americanos, entre os quais Brasil, Argentina, México, Colômbia e Venezuela.

Por fim, o efeito da diminuição da demanda, no comércio mundial, como consequência de uma fase recessiva na economia mundial; e medidas protecionistas nos países desenvolvidos — que pressionavam os preços dos produtos exportados pelos países em desenvolvimento —, acabavam por obrigar estes mesmos países em desenvolvimento a tomar medidas de austeridade pela diminuição da receita em moedas fortes e pelo aumento da despesa com o serviço da dívida. Daí resultou diminuição da renda real dos países latino-americanos da ordem de 10% entre 1980 e 1985.

Em conjunto, os países do Terceiro Mundo sofreram, no período 1979/84, de uma conjugação perversa de preços elevados de petróleo, taxas de juros historicamente elevadas, uma prolongada recessão nas economias dos países industrializados, combinada, por sua vez, por mais tarifas protecionistas, ainda segundo o citado relatório de 1985 do Banco Mundial (p. 6). Por exemplo, no caso do Brasil, a participação das importações de petróleo que, em 1965, era de 21% do total passou para 54% em 1982, segundo o mesmo relatório do Banco Mundial (p. 195).

Por isso, a questão da dívida externa não deve ser colocada como uma questão bancária, mas como uma questão de política, de fundamental interesse para estes mesmos países, embora a posição dos ban-

cos credores e dos países desenvolvidos fosse diferente, como passaremos a discutir em seguida. O relatório do Banco Mundial de 1985, que mencionamos em numerosas instâncias, revela claramente que a elevação das taxas de juros estava sendo mais contundente que a anterior elevação dos preços do petróleo.

## **A QUESTÃO DA DÍVIDA EXTERNA E SUA INTERPRETAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DO TERCEIRO MUNDO E EM SEU CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO**

No item anterior, tratamos mais os fatos da dívida externa, embora muitos dos comentários conttenham alguns juízos de valor, como numerosas citações inclusive no próprio Banco Mundial.

Neste item discutimos a questão de que a dívida precisa ser colocada em termos de uma interpretação do que ela significa, a longo prazo, no plano mundial.

Algumas teorias relativas a esta questão defendem a idéia do contexto do chamado *system stability*, que considera a crise da dívida como uma escassez temporária de liquidez — portanto uma questão essencialmente bancária — que é específica para cada país. Esta teoria assume que as dívidas do Terceiro Mundo serão resolvidas com um crescimento sustentado da economia mundial, pela via de políticas monetárias saudáveis. Para isso as economias dos países do Terceiro Mundo deveriam adotar um modelo exportador, que por sua vez permitiriam cobrir os custos do serviço da dívida e recuperar credibilidade para novos empréstimos por parte dos países industrializados.

A questão crítica, neste caso, é que o mercado interno é abandonado, tanto pela orientação da produção para a exportação como pela via de políticas de compressão salarial que dão cobertura a este modelo exportador.

No Brasil, temos assistido a uma exacerbação dos esforços para a exportação, com saldos recordes ano a ano, que se por um lado constituem a estratégia para conseguir sustentar o serviço da dívida, por outro revelam um ônus extremamente pesado para

o consumo interno e para os investimentos necessários ao crescimento auto-sustentado do desenvolvimento brasileiro.

Este tem sido o principal efeito nas condições de vida da população, agravado pela eliminação de certos subsídios (como o do trigo) que encarecem diversos produtos de consumo das camadas mais pobres da população.

Ainda segundo esta interpretação, o ajustamento das economias destes países fortemente devedores deveria ser feito segundo os mecanismos de mercado, com uma participação apenas subsidiária de financiamentos públicos, ajustamentos estes a serem impostos pelo Fundo Monetário Internacional, cujo aval permitisse os financiamentos. Estas posições ignoram que os enormes aumentos nas taxas de juros não são fruto inteiramente de forças de mercado, mas sim de políticas monetárias que procuram implementar políticas de desenvolvimento e de combate à inflação e déficits públicos nos Estados Unidos, que são medidas de governo.

Além disso, esta concepção teórica considera que o mecanismo de mercado — no qual os preços deste mesmo mercado podem estar sendo manipulados pelos membros mais fortes do sistema, os próprios países industrializados — tenderá a restaurar a economia mundial e com ela os termos de troca dos países do Terceiro Mundo, fazendo desaparecer a atual crise de iliquidez. Acontece que estes termos de troca têm-se deteriorado continuamente e com isso aumentam as chances de iliquidez.

Em 1970/72, a relação serviço da dívida/exportações era de 25% e em 1980/82 havia passado para 62%, o que ilustra a gravidade do problema.

A interpretação (ou avaliação) de economias de alguns países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos como de falta de liquidez temporária levaria a novos empréstimos para resolver suas questões de curto prazo, que apenas fariam aumentar a dívida e seu serviço, nos anos subseqüentes; em se tratando de dívidas "insolventes", então, há que reconhecer esta insolvência e o problema se torna em recuperação da economia e não da dívida.

Esta é a teoria da comunidade bancária credora, dos países desenvolvidos e mesmo do próprio Fundo Monetário Internacional.

Outras teorias, entretanto, vêem na dívida uma séria ameaça à estabilidade econômica mundial. Estas teorias partem do princípio de que um crescimento baseado em modelo exportador não promoverá um desenvolvimento duradouro e auto-sustentado nos países devedores, porque este modelo exportador retira capacidade aquisitiva e bens de consumo do mercado interno, além de investimentos produtivos por parte do empresariado nacional, que não fossem os destinados ao mercado internacional.

Basicamente, pesquisas realizadas mais recentemente têm demonstrado, como salienta o editor do número especial da *Geoforum*, Corbridge Stuart, que esta dívida "não pode ser considerada como uma crise do sistema bancário internacional. A crise da dívida está intimamente ligada com a crise mais ampla de desenvolvimento e regulação numa economia mundial mudando rapidamente e rapidamente se mesclando em novos circuitos de produção e trocas internacionalizadas" (Corbridge, 1988, p. 2).

Como esta economia mundial opera num sistema político que reitera e defende o modelo político de dominância econômica, somente uma revisão, em profundidade, dos conceitos e do consenso relativos a esta mesma economia mundial, seria capaz de alterar o quadro. Um quadro que precisa considerar a idéia de um mundo só, mas um mundo só de todos e não só dos países ricos.

## CONCLUSÕES

Dado o elevado nível de internacionalização da economia mundial e as condições de uma dependência maior ou menor em que a América Latina se encontra, no presente momento, a crise da dívida externa persiste, enquanto a do petróleo está absorvida e envolvida na primeira. Na verdade, o fato de que os preços do petróleo no mercado internacional estão de volta ao patamar de antes de 1979 reitera esta conclusão; sendo que, no caso brasileiro, está trazendo

do, adicionalmente, um complicador ao programa do álcool.

O programa do álcool foi inicialmente colocado como uma solução de emergência — que se apoiava, quanto à viabilidade econômica, num preço elevado do petróleo (superior a 25 dólares o barril). Agora que o preço está pela metade ou menos, torna-se imperioso viabilizá-lo em termos permanentes; isto não só porque os preços do petróleo podem subir ou permanecer neste patamar por tempo indeterminado (de qualquer modo eles já deixaram de ser controlados pelos produtores), como porque a questão da exaustão estará sempre presente e o uso de uma fonte alternativa será sempre desejável, principalmente, quando ela deixa de ser um recurso esgotável para se tornar permanente. Cumpre apenas deixar de ser um substituidor de produtos alimentares, que estes sempre deverão ter prioridade sobre qualquer outra coisa, por motivos óbvios.

Esta dívida, tanto a um nível mais global como a nível de, praticamente, cada país latino-americano, já não tem condições de ser paga a não ser o seu serviço, ou uma parte deste serviço; isto é, os juros, *spreads*, etc., de seus processos de renegociação, que são mantidos para que constantemente se cobrem estes mesmos *spreads*, novas taxas de juros, etc., e para que se mantenha um constante fluxo de transferência de recursos dos países devedores para os bancos credores.

Portanto, esta dívida assume uma dimensão nitidamente política; isto porque, como citado no relatório do Banco Mundial (p. 55), somente o Brasil (e o exemplo vale para quase todos os outros países devedores) pagou juros em 1981 e 1982 de 60 a 80% maiores que o que seriam se os juros estivessem estáveis. E a política de juros, inclusive do sistema bancário particular, é estabelecida e em grande parte controlada pelos Bancos Centrais. Este é um instrumento corrente de política monetária e qualquer brasileiro conhece isto na pele. Portanto, a questão é política monetária, de orientação governamental.

Além disso, como ainda salienta o aludido relatório de 1985 do insuspeito Banco Mundial: "the combination of high interest rates

(provocada por políticas de governos, a observação é nossa) and recession in 1981 and 1982 (provocada pela recessão gerada nos países industrializados, a observação também é nossa) damaged the capacity of developing countries to sustain growth...", o que representa a admissão de que esta administração política de juros elevados está prejudicando os interesses dos países em desenvolvimento.

Daí, para se admitir que ela visa a interesses contrários a estes países, é só uma questão de interpretação.

Enquanto esta colocação (que é a colocação de grande parte dos países em desenvolvimento e tem sido amplamente noticiada pela imprensa) não é aceita e negociada, o pagamento do serviço da dívida obstrui a ampliação do processo de desenvolvimento (pelo direcionamento de grande parte dos saldos da balança comercial para este mesmo serviço e não para investimentos produtivos) e reduz a oferta de bens e serviços ao mercado interno, por si só um elemento de graves repercussões políticas, sociais e econômicas nestes países, pois que inclusive é complementada por uma política salarial recessiva (chamada de ajustes) que favorece esta mesma exportação que alimenta os elevados saldos da balança comercial.

Esta é uma situação de fato, não importando discutir, no momento, se os banqueiros têm razão, se o FMI, o Banco Mundial, os governos dos países industrializados também têm razão.

Qualquer política orientada no sentido de corrigir a situação criada deverá considerar o dimensionamento dos problemas criados pela crise no seio da mão-de-obra, bem como as diferenciações geradas segundo espaços geográficos. Em suma, deve considerar uma política de desenvolvimento que preserve os objetivos de equidade social e territorial, compatível e conseqüente com a idéia deste mesmo desenvolvimento com equidade; sem o que estarão sendo sacrificados elementos fundamentais da estrutura social e política dos países. A equidade territorial é tão importante quanto a social, pois que a segunda não existirá sem a primeira.

Mas precisa colocar as questões conceituais, políticas e mesmo ideológicas, que circunscrevem a própria identificação e hierarquia do problema. No contexto destes

problemas conceituais, ideológicos e de políticas, situam-se aquelas relativas à forma e objetivos do processo de desenvolvimento, e o papel do mercado interno e processo autônomo de desenvolvimento, com suas repercussões na questão da dívida. Esta forma pode implicar nas seguintes alternativas:

1 — Maximizar o crescimento econômico nacional, pela via do Produto Interno Bruto, como prioridade sobre todos os outros objetivos. Esta é a postura neoclássica, em economia, e conservadora em política e que pressupõe um mecanismo distributivista como resultado final do processo e de longo prazo. Esta maximização pode ser via um continuado processo de investimentos externos, de capital estrangeiro, tanto como empréstimos, quanto como investimentos diretos. Em qualquer caso, mantém a prioridade do modelo exportador, para assegurar o cumprimento dos compromissos da dívida;

2 — Maximizar o processo de distribuição e de crescimento de regiões atrasadas (inclusive dentro de cada país), ao risco do que alguns economistas chamam de *zero-sum-growth*. Esta posição, obviamente, prioriza o mercado interno, mas teria que ser complementada com uma revisão do perfil produtivo, especialmente industrial, sempre que ele tenha sido construído com base na chamada teoria da modernização, que incorpora padrões importados de consumo e produção. Politicamente, ela representa uma posição de alinhamento contra

as políticas dos países desenvolvidos e a ela corresponderia uma sensível redução dos pagamentos de juros, negociada ou não; e

3 — Realizar um compromisso entre as duas óticas extremadas, que contemple a idéia de que um Produto Interno Bruto crescente é a única fonte de um aumento global da capacidade da massa populacional, capaz de elevar os níveis inferiores de renda, pelo menos a longo prazo; no entanto, considerar que a elevada percentagem de famílias com baixa renda constitui uma prioridade política, social e mesmo econômica de longo prazo; este aspecto constitui o outro lado do problema, que nem os cientistas sociais de um lado e os planejadores e administradores e políticos, do outro, podem deixar de considerar. O complexo, nesta opção, é o compromisso interno e externo difícil de se conseguir.

No caso do Brasil, o fato de que o Produto Interno Bruto cresceu muitas vezes acima do crescimento da população, nos últimos 20 anos, constitui claro sinal de ter chegado o momento de uma política mais distributivista.

Dentre as três alternativas, esta última parece a única capaz de ser politicamente viável e socialmente aceitável; inclusive porque se exigimos que os países desenvolvidos tenham uma atitude de compreensão para os problemas dos países em desenvolvimento, internamente eles têm que ser coerentes e terem idêntica atitude em face das regiões e grupos sociais menos desenvolvidos.

## BIBLIOGRAFIA

- BONELLI, Regis; SEDLACEK, Guilherme. *Distribuição de renda: Evolução no último quarto de século*. IPEA.
- CORBRIDGE, Stuart. *Capitalist world development — A critique of radical development geography*. London, The MacMillan, 1986. 295 p.
- \_\_\_\_\_. *The debt crisis: Editors introduction*, *Geoforum*, 19 (1): 2, 1988. Special Issue.
- EDWARDS, Chris. The debt crisis and development: a comparison of major economic theories. *Geoforum*, 19 (1): 3-28, 1988. Special Issue.
- FAISSOL, Sperião. *Espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. A ser publicado pelo IBGE.
- FRANK, Andre Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York, Monthly Review Press, 1967. 298 p.
- FRIEDMANN, John; SALGUERO, Mauricio. *The barrio economy and collective self-empowerment in Latin America: a framework and agenda for research*. University of California, School of Architecture and Urban Planning, 1986. (Discussion Paper 8617).

- HOOVELT, Ankie M. M. *The third world in global development*. London, The MacMillan, 1982, 260 p.
- MABOGUNJE, Akin. *The development process — A spatial perspective*. London, Hutchinson University for Africa, 1980. 383 p.
- MARSHALL, Michael. Long waves of regional development. *Critical Human Geography*. London, The MacMillan, 1987. 280 p., p. 204-5.
- WORLD Development Report, 1985 — International Capital and Economic Development, published for the World Bank, by Oxford University Press, 1985.

## RESUMO

O presente artigo trata do impacto das duas grandes crises econômicas contemporâneas: do petróleo e da dívida externa, nas condições de vida das populações e da força de trabalho na América Latina.

Preliminarmente, mostra como estas duas crises estão articuladas e como seu peso caiu sobre as economias latino-americanas, forçando a uma política e a um modelo exportador, para manter as importações de petróleo e de outros produtos essenciais ao processo de desenvolvimento.

A guinada em política econômica dos países desenvolvidos, na direção de juros elevados para resolver os seus próprios problemas internos, levou os pagamentos dos juros da dívida externa a cifras enormes, asfixiando o processo de desenvolvimento destes países pobres da América Latina.

Hoje, com o declínio relativo dos preços do petróleo, a situação poderia ter melhorado um pouco, mas a maciça acumulação da dívida e dos juros para sua manutenção impede qualquer impulso desenvolvimentista. Além disso, os organismos internacionais — FMI e Banco Mundial insistem em suas políticas de controle monetário, de forma tal que impede qualquer avanço do processo de desenvolvimento. E isto se agrava pela política de controle de preços dos produtos que a América Latina exporta e pelas medidas protecionistas: ambos os fatores definem uma clara política de restrição ao desenvolvimento latino-americano e do Terceiro Mundo em geral, por parte dos países industrializados.

## ABSTRACT

The paper deals with the impact of two major crises — oil and external debt — on the life of the population of Latin America. The first point is to show how the two crises are interrelated, and how their combined burden has forced Latin American economies into an export model, so as to be able to keep up oil imports, as well as those of other products essential to their development.

The developed countries policy of raising interest rates to solve their own internal problems, on the other hand, determined increases in the value of the payments owed by Latin American countries to levels that make it very hard for them to develop.

The relative decrease in oil prices might have improved the outlook, but the massive increase of both the debt and interest rates prevents any renewal of a development drive. Moreover, international organizations such as IMF and World Bank insist on their policy of monetary control.

Insofar as this is aggravated by a policy of keeping down prices of Latin American exports, and by protectionist measures, there is a case for postulating a deliberate policy of restraining Latin American — and Third World — development, adopted by the industrialized countries.