

Amado Luiz Cervo

25 OUT 1985

Dívida e relações

E possível considerar a dívida externa como um dos componentes das relações internacionais? Se a resposta for positiva, como pode influir no processo decisório atual? Uma abordagem histórica da dívida, no quadro das relações internacionais, é necessária e útil para avaliar as decisões tomadas até o presente e para redirecioná-las em outro sentido.

Os fluxos financeiros internacionais, sob a forma de investimentos e empréstimos, adquirem papel importantíssimo nas relações internacionais, a partir do último quarto do século XIX. Desde então, até nossos dias, é lícito distinguir quatro grandes fases, de características próprias e de fecundo significado histórico: a) a fase das dívidas dos povos atrasados e das demonstrações imperialistas que se estende de 1890 a 1914; b) a fase das dívidas dos ricos e das soluções racionalistas, que corresponde ao período entre-guerras; c) a fase do empobrecimento da Europa e da antecipação de soluções inteligentes, que corresponde ao segundo pós-guerra; d) a fase atual, em que as finanças internacionais se alimentam de otários do sistema.

A expansão europeia do século XIX adquire novo caráter e demonstra redobrada vitalidade ao final do século, quando é estimulada por enormes volumes de capital. O itinerário desses capitais não pode ser traçado, porque cobrem eles simplesmente o mapa mundi. Nesse período, os mecanismos se repetem em quase toda parte: primeiro os capitais seguem para seu destino; depois vêm as tropas e os canhões garantir-lhes o êxito; por fim, o controle da administração pública e dos governos, a partir da matriz de origem, para efetuar a cobrança.

Assim os ingleses se apoderaram do Egito, a partir de 1882; de parte da Pérsia, a partir de 1907. Os franceses se apoderaram da Tunísia, a partir de 1907; do Marrocos, a partir de 1906. Os russos tomam parte da Pérsia, em 1907. Os alemães se instalam na Anatólia e Mesopotânia, em 1903. Ingleses, franceses e italianos se dividem a Etiópia, em 1906. Os japoneses investem sobre a Manchúria e a China continental submetendo-a em parte por várias décadas, seguindo aliás os passos e o exemplo europeu. Os Estados Unidos, entre 1903 e 1906, em virtude do corolário Roosevelt à doutrina Monroe (diplomacia do dólar, Big Steak, polícia internacional), se apoderaram da América Central e parte do Caribe: Panamá, Haiti, República Dominicana, Cuba, etc.

As demonstrações de força pipocam por toda parte porque europeus e norte-americanos têm interesses em toda parte. A América Latina foi um dos campos privilegiados do capitalismo financeiro, rendendo às matrizes generosos dividendos, nesse período. Os imperialismos se entendem, quando a diplomacia, que está a seu serviço, triunfa, ou então entram em choque. Jamais encontram a resistência dos povos atrasados, com apenas uma exceção, o caso do Japão. De resto, feito o balanço em 1914, a expansão colonial e financeira havia penetrado todos os povos do planeta, de forma profunda e gigantesca. Não lhes foi favorável, mesmo onde promoveu a modernização, porque impedia sua industrialização, que faria concorrência aos desenvolvidos. Apesar dos choques, o período deve ser considerado de êxito triunfal do capitalismo financeiro, em razão da força que o apoiava e da fraqueza dos espoliados.

A primeira guerra mundial subverteu o quadro das finanças internacionais: tornou grandes devedores, os credores de ontem. França, Inglaterra, Alemanha. Como vão se comportar diante das dívidas?

França e Inglaterra devem aos Estados Unidos. A Alemanha tem reparações a saldar, cujo montante lhe é apresentado em 1921: 132 bilhões de marcos-ouro. Em 1922 estoura a primeira bomba financeira nas mãos dos aliados: russos e alemães se perdoam mutuamente dívidas e reparações. No mesmo ano, a Alemanha insiste na impossibilidade de saldar sua conta com os aliados e pede moratória. A França, em garantia de pagamento, ocupa a zona do Ruhr. No ano seguinte, a Alemanha exige um plano elaborado por uma comissão de peritos, que condicionasse o pagamento da dívida a duas variáveis internas: estabilidade monetária e capacidade de pagamento (crescimento econômico). Os credores atenderam-na de imediato e o Plano Dawes (1924) irá vigorar por cinco anos, atenuando as amortizações e promovendo a recuperação da economia. A França continua entretanto a desrespeitar suas obrigações com os Estados Unidos, em 1929, com o fim do Plano Dawes, nova comissão de peritos propõe o parcelamento da dívida alemã, que seria paga em anuidades leves, até 1948 (plano Young).

A crise de 1929, que atinge a Europa nos anos seguintes, passa a borracha sobre as contas da dívida externa: tomado por base as situações internas, os governos suspendem em definitivo todo pagamento. A Alemanha, que saldou 22 bilhões de marcos-ouro, de um montante fixado em 132 bilhões, não pagará mais nada. De imediato, França e Inglaterra suspendem seus pagamentos aos Estados Unidos, que se irritam, mas não se negarão logo depois a se colocarem ao lado dessas potências contra Hitler.

A lição desse período é óbvia: os ricos pagam suas dívidas somente quando tais pagamentos não conflitam com os interesses internos. As finanças internacionais, em outros termos, são um componente secundário das relações internacionais, conduzidas a partir de uma perspectiva interna. Outras nações não determinam o sacrifício de um povo.

Após a segunda guerra, a situação se repete e a lição é assimilada. Ao invés de se preocuparem os ricos com a cobrança de enormes dívidas de guerra, concertam-se num plano que antecipa soluções: o plano Marshall, derramando sobre uma Europa arrasada, empobreceda e endividada um volume colossal de capitais norte-americanos, resolveu por outras vias a questão da dívida. A rápida recuperação da Europa garantiu a esses capitais sua rentabilidade, enquanto o caráter político da solução permitiu construir o sistema atlântico de aliança. Mais uma vez, os ricos encontraram a fórmula de submeter as finanças internacionais ao imediato e concreto interesse nacional e avaliá-las apenas como um componente das relações internacionais.

Eis que, entretanto, o mundo volta a uma situação semelhante à da época do imperialismo dos fins do século passado. Com duas diferenças perceptíveis: atrás dos capitais não vêm mais soldados e canhões, mas com eles as regras mais imorais, iracionais e antieconómicas de exploração. São os credores que fixam juros extorsivos, unilateralmente e eternamente. Não se pode definir esta fase com expressão menos grave: uma fase de seleção de otários das finanças internacionais.

Como avaliar, nessa perspectiva, a questão da dívida dos povos atrasados, particularmente a América Latina? Fiquemos com o caso brasileiro. O que é preciso evitar, em primeiro lugar? Os discursos falaciosos, verdadeiros acientes à opinião pública, porquanto dão a entender que estadistas e tecnocratas zelam pelo interesse nacional ao tempo em que se conformam com as regras do jogo, ditadas de fora. A crença segundo a qual a dívida se resolve pela hostilidade trabalhada contra o estrangeiro e pelo movimento das mas-sas.

O que se pode esperar? Qualquer solução terá que levar em conta dois ingredientes escassos até o presente na condução do problema: coragem e inteligência. O primeiro passo, atitude única e inevitável, é a decisão soberana unilateral, fundamentada no interesse nacional e no quadro das relações internacionais. Há que ser unilateral, corajosa e inteligente, para romper o circuito das regras em vigor, que os credores de outra forma manterão indefinidamente. Trata-se de decisão de Estado, concertada entre o Legislativo e o Executivo, caso este último não queira correr os riscos de uma decisão própria. Inútil caracterizar a decisão pelo confronto internacional: ganhará força e chances de êxito, na medida em que se estribar nas razões do bom convívio entre os povos. Com esses qualificativos, a decisão unilateral erradica o temor de retalições. Esse temor tem sem dúvida inibido até hoje o processo decisório, uma novela quixotescas de humilhação e ridículo. Nenhuma retaliação haverá da parte dos credores, de efeito tão pernicioso quanto as regras em vigor. E se porventura houvesse, a nação dispõe hoje de meios de defesa. Não estamos mais na fase de sucesso das demonstrações imperialistas, que, aliás, se bem observadas, sempre recuaram ante resistências sérias. Ao contrário, pode-se presumir que haverá da parte dos ricos o reconhecimento da justiça e racionalidade da decisão e o engajamento consequente.

Qual a melhor decisão soberana a tomar? O debate da dívida externa no Brasil já tem aventado um elenco de decisões possíveis. Basta de debate. Cabe ao Estado fazer sua opção. Para tanto, sabe-se que o respaldo da opinião pública não lhe será negado. Tem o povo uma percepção mais objetiva do interesse nacional do que aquela demonstrada na condução das negociações pelos dois últimos governos.

Amado Luiz Cervo é professor de História das Relações Internacionais da UnB