



A sucessão de horrores na América Central já atingiu o estágio da infeliz banalização na imprensa diária. É preciso ir mais fundo nos dramas da região. Esta é uma tentativa.

# A crise centro- americana: o que o vento não levou

EDELBERTO TORRES-RIVAS

As mudanças ocorridas na estrutura produtiva da América Central, entre 1945 e 1975, tiveram efeitos sociais que admitem diversas interpretações. Analogicamente, o processo se parece às mutações que experimenta um animal para chegar ao seu estado definitivo: a oligarquia se metamorfoseou em burguesia. Outra analogia é a da metempsicose, que supõe a transmigração da alma de um defunto para outro corpo vivo: a oligarquia reviveu num corpo burguês. Convém examinar esta mudança.

Desde o período posterior à Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento capitalista centro-americano conheceu um ciclo contínuo de expansão e auge, e de estagnação e crise, que, pelas características políticas que o acompanharam, definiu limites ao processo de diferenciação social, vale dizer, à emergência de uma nova estrutura capitalista de classes.

Há uma hipótese de que a crise política do sistema de dominação oligárquica – que no pós-guerra apareceu sob

a forma de luta contra a ditadura e pela democracia – não se tenha completado em nenhum país centro-americano. Essa hipótese supõe que a oligarquia se salva como classe ao mutar-se parcialmente. Isso seria resultado de uma diferenciação funcional interna, no marco de um crescimento capitalista da agricultura e da implantação de uma base industrial após 1960.

Recorde-se que nem a experiência histórica, e menos ainda a teoria, apóia a suposição de que a função de produzir bens primários para o mercado internacional constitua em si um obstáculo para o desenvolvimento industrial local. Tampouco a economia agrário-exportadora constitui necessariamente ante-sala do crescimento industrial. Fatores locais e externos podem favorecer ou limitar este resultado.

## Capitalismo fora da agricultura

Na história do desenvolvimento centro-americano, o capital penetra no

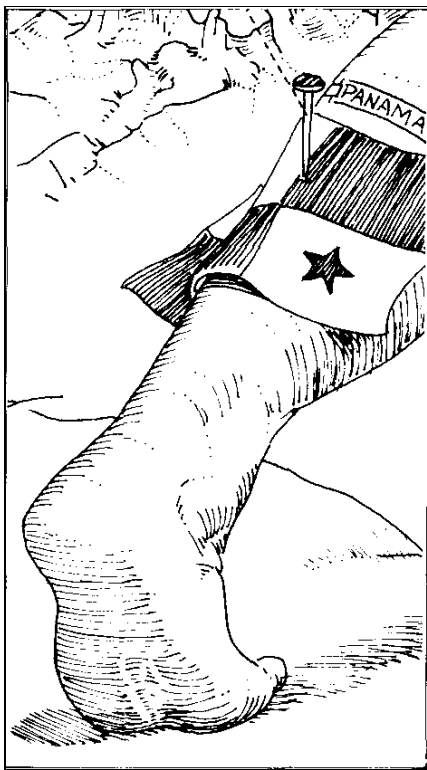
Tradução de  
Francisco de Oliveira e  
Danielle Ardaillon

campo como capital mercantil, controlando uma produção que se apoiou em maior ou menor grau em formas não-capitalistas de produção e relação social. Mas aqui, como em outras latitudes, o capitalismo se desenvolveu fora da agricultura. Nesta, o desenvolvimento das forças produtivas foi fraco e o chamado "capitalismo agrário" não chegou a abranger o conjunto do setor nem forjou relações sociais baseadas no trabalho livre e assalariado.

Na visão dualista, existiria uma ausência de articulação entre o setor exportador, moderno, e o resto da economia, atrasado e dividido entre economias de subsistência e artesanato. O que aconteceu na América Central foi, ao contrário, uma total subordinação destas "economias atrasadas" ao "setor moderno", e o conjunto da sociedade ficou marcado pelo destino primário-exportador.

Essa foi a base e simultaneamente o resultado do período oligárquico. Com a modernização produtiva, o campo tornou-se um setor ainda mais heterogêneo, onde não é o produto que define o produtor, e sim o contrário.

A modernização da agricultura só aconteceu depois de 1950, e ainda assim parcialmente, pela combinação de dois fatores: a formação do setor industrial e o acesso mais fácil a inovações técnicas



aplicáveis a um cultivo tão pouco propício à tecnologia moderna como o café.

Na cana-de-açúcar, no algodão, na banana e no gado de corte, produtos de demanda externa, a modernização produtiva foi sem dúvida importante e decisiva na renovação do setor primário, onde, a juízo da tecnocracia oficial, ocorreu uma verdadeira "revolução" agrária. Em 1976, segundo a CEPAL, a América Central exportou 22% do total do café latino-americano, 42% do algodão, 58% da banana e 30% da carne. Entretanto, trata-se de uma modernização perversa, que, não tendo atingido o conjunto do setor agrícola, mas apenas parte da agricultura de exportação, abalou a agricultura de mercado interno – arroz, feijão, milho, verduras e frutas –, que retrocedeu em termos relativos e absolutos. Existem algumas exceções, pois o arroz na Costa Rica e Nicarágua tem sido cultivado por empresas modernas e com técnicas capital-intensivas. O mesmo ocorre com o trigo da Guatemala, produzido em propriedades pequenas e médias, relativamente capitalizadas. O milho constitui o produto mais importante e o produzido nas piores condições econômicas.

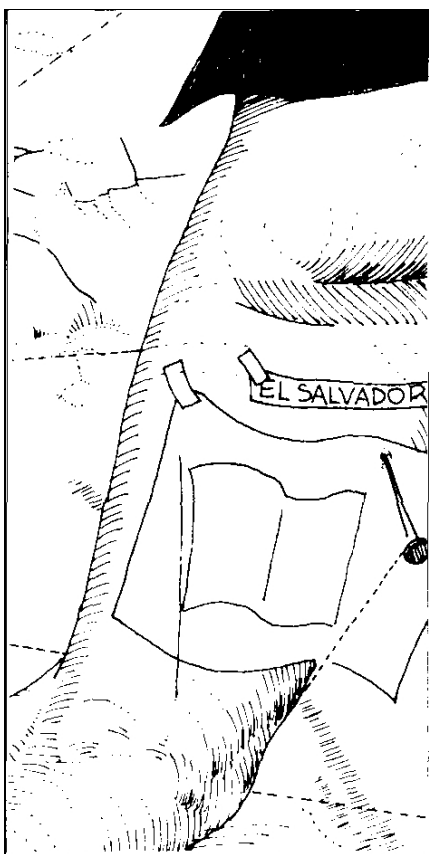
Entretanto, acuada na pequena propriedade, a produção de grãos básicos está praticamente estagnada, incapaz de assimilar tecnologia e investimento de capital e produzindo, portanto, uma situação permanentemente deficitária no item de alimentos.

Por isso é contraditória, mas não paradoxal, a articulação entre, de um lado, um setor cafeeiro dinâmico, agressivo, controlando cada vez mais o processo de beneficiamento e de elaboração semi-industrial, como também a intermediação financeira, e, de outro, latifúndios que continuam produzindo com práticas muito tradicionais.

O capital investido no algodão, na cana-de-açúcar e na carne é de origem urbana, que aflui em parte como crédito público, em parte como investimento estrangeiro direto.

As alterações na estrutura produtiva, ocorridas no período considerado, traduzidas por indicadores convencionais, são inegáveis: uma taxa média de crescimento anual do Produto Interno Bruto de 5,6%, entre 1960 e 1971, superior ao vertiginoso aumento da população.

Mesmo considerando-se a maior velocidade de crescimento do setor industrial, o setor agropecuário, no começo dos anos 70, ainda contribuía com 26% do valor total do PIB (23,7% em 1980). Ocupava 60% da população economicamente ativa e comparecia com 80% do valor das exportações extra-regionais.



O chamado "grau de industrialização", que era de 11,5% em meados dos anos 50, atingiu 17,9% em 1970 (19,1% em 1980), o que representa sem dúvida um indicador de mudança qualitativa impossível de ignorar.

O projeto industrial não foi impulsionado na América Central pela decantada acumulação agrária comercial. Quando ele começa paulatinamente a ganhar corpo, fim dos anos 50, seus movimentos iniciais e seu perfil são definidos, de fora, pelo peso do investimento de capital e tecnologia estrangeiros e, de dentro, pela promoção do Estado. A proteção ativa do Estado para a criação de "um sistema de engorda" regional foi múltipla.

O impropriamente chamado mercado comum centro-americano – a rigor, uma zona quase perfeita de livre comércio – constituiu o mais explícito programa do poder estatal para conciliar os interesses agrários e industriais. Na falta de uma ampliação vertical do mercado interno, capaz de expandir socialmente o consumo local, foi criado como substituto político um mercado horizontal, ampliação geográfica de uma demanda limitada.

Demanda postergada pela longa estagnação de 1930-1945 e estimulada pelo período de auge da década dos 50.

### O êxito de um pacto

Esse verdadeiro pacto de não-agressão deixou intacta a propriedade tradicional da terra e colocou o destino da oligarquia nas mãos da economia, das leis do mercado; no decorrer de uma geração, estas fariam o que a política não pôde fazer.

De fato, o pacto social que superou o falso conflito de interesses pôde ter êxito na América Central porque os cinco países são parentes, isto é, suas classes sociais são as mesmas. Se diferenciadas setorialmente, têm em comum a renda fundiária, à qual não renunciaram, e os lucros industriais ou comerciais, de que passaram a depender cada vez mais.

A transformação burguesa das classes agrário-comerciais dominantes depende das variações do controle nacional dos circuitos da acumulação de capital. Anota-se nesta uma distorção fundamental, pois a estrutura da produção está em contradição com as condições de realização do produto, isto é, do mercado.

Em nosso caso, o setor cafeeiro nacional, proprietário da produção, controlou apenas parcialmente os mecanismos de realização do valor, debilidade devida ao papel do capital comercial-financeiro internacional (inglês primeiramente, norte-americano depois) na intermediação, debilidade que se agrava pelo caráter da demanda externa. O preço que é pago e a quantidade que se demanda não dependem dos custos locais ou da produtividade, e sim das variações cíclicas do mercado internacional.

O desenvolvimento capitalista caracterizou-se, até a metade deste século, pelo fato de que o capital teve como principal mecanismo de acumulação a subordinação de formas de produção não-capitalistas no campo. A apropriação de mais-valia efetivou-se não só na extração do trabalho excedente dos camponeses como no controle do processo semi-industrial do café.

As mudanças já assinaladas tenderam a destruir as formas mais atrasadas da extração de mais-valia, aprofundando-se relativamente a divisão social do trabalho, incorporando capital e tecnologia, alargando o império da forma salarial da relação de produção, processo semelhante *lato sensu* ao que se passou em outros países da América Latina.

Hoje já não é correto falar em oligarquia pensando naquele ator histórico

que açambarcava terras e explorava mão-de-obra semi-servil. A diferenciação econômica, tanto quanto as políticas do Estado, criou condições para que aparecesse no seu lugar um burguês agrário moderno. Trata-se da passagem do fazendeiro/capitalista para o capitalista/fazendeiro, o que não significa a destruição da classe, senão a mudança de sua composição, ou seja, a ruína dos setores sociais mais atrasados e a conformação burguesa de outros.

O aparecimento da grande empresa capitalista no café, algodão, açúcar e carne é comum aos cinco países da América Central. O grau de profundidade deste processo, porém, e variável de país a país, o que resulta em mudanças desiguais no caráter de classe e no aproveitamento das conjunturas de modernização.

Essas mudanças resultam dos processos de concentração e centralização do capital ocorridos neste quarto de século e que conformaram uma grande burguesia agroexportadora, caracterizada pelo controle monopólico das fases decisivas da produção agrária. O processo é mais avançado na Costa Rica, não só porque preexistia uma base favorável, senão porque o Estado, depois de 1950, tem feito esforços explícitos, congruentes e contínuos para lográ-lo, criando junto à antiga oligarquia, hoje modernizada, novos setores burgueses ligados à atividade agropecuária. A política econômica do Partido de Libertação Nacional (social-democrata *sui generis*) tem sido em boa medida a força inspiradora desse projeto de modernização do capitalismo agrário. A diferença fundamental com o resto das sociedades da região radica-se em que esse processo de diferenciação social estimulado pelo Estado se realiza através de processos democráticos, com um custo social e político relativamente menor.

Esse é talvez o mérito decisivo do caminho costa-riquenho. É diferente a experiência das classes agrárias na Guatemala e em El Salvador, onde o aburguesamento não evita que se mantenha o antigo sentido da acumulação de terras. Por exemplo, em 1971, 6 famílias possuíam 71.923 hectares de terra, tanto quanto 132 mil camponeses parceiros. Em 1974, 62% do café exportado foram vendidos por 10 famílias. Duas famílias produziram 228 mil toneladas de açúcar. Na Guatemala, Raúl García Granados, em 1973, colhia 14 mil toneladas, surgindo como o maior produtor individual de algodão da América Latina. Três beneficiadoras de café processaram 40% da produção exportável.

A concentração do capital agroindustrial teve por base a monopolização do controle da terra, e novamente um grupo de famílias passou a controlar todas as oportunidades de investimento.

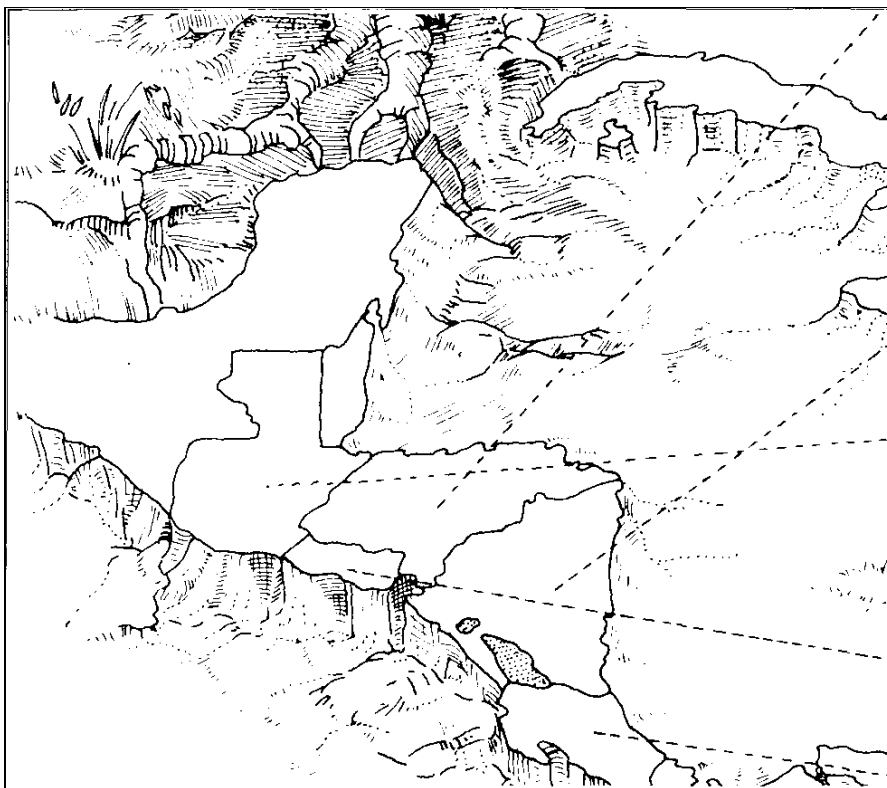
A expropriação das propriedades rurais do grupo Somoza deixou de repente nas mãos do Estado revolucionário 40% da produção da agricultura de exportação, o que por si só revela o grau de concentração e monopólio que existia na Nicarágua pré-sandinista.

Rapidamente, com diferenças de tons que não alteram a cor pálida da recomposição classista, a diversificação econômica da velha oligarquia abriu caminho para uma burguesia agroexportadora moderna. Tal burguesia só se define por esse modo de existência econômica porque a partir daí diversifica seu leque de investimentos, abandonando definitivamente a singela atividade agropecuária para investir na indústria, no comércio e nas finanças.

Na verdade, o processo é de mão dupla, porque são igualmente importantes os investimentos de capital comercial/financeiro na empresa agropecuária. O processo de diversificação funcional dos grandes grupos econômicos, de velho e novo cunho, é possível na América Central pelas razões seguintes: a) pela dimensão demográfica e social do mercado nacional e regional, que limitam a diversificação produtiva; b) pela extrema concentração da renda, derivada originalmente da desigual distribuição da terra e reforçada pelas novas formas da riqueza social; c) pela natureza da industrialização, dirigida pelo capital norte-americano e protegida pelo Estado. A transferência de bens de capital e de técnicas empresariais, de um lado, e o controle do movimento operário, de outro, facilitam, em condições políticas favoráveis, a realocação do capital comercial e agrícola.

Não é necessário um prolongado e doloroso processo de revolução burguesa para que um fazendeiro de café, bem-avisado, compre ações industriais ou aceite que seus fundos bancários se abram como créditos industriais.

Sem dúvida, a natureza multisetorial da burguesia centro-americana e esse tipo de capitalismo politicamente dirigido e promovido podem justificar a ausência de conflito entre latifundiários e industriais e, ao mesmo tempo, contribuir para explicar o árduo problema do conflito interburguês, que constitui um dos elementos mais característicos da crise política atual.



### Na encruzilhada

Na década de 70, se conjugam de maneira essencialmente nacional fatores de origem diversa do significado regional e internacional, de natureza econômica ou de índole político-social.

Nessa década, diminuem os efeitos dinâmicos produzidos pela integração econômica regional que, ao longo de onze anos aproximadamente, exibiram um dinamismo desconhecido na história centro-americana do século XX (1). Não foi só o crescimento industrial que fez da década de 60 o momento heróico do capitalismo dependente. Também o comércio intrazonal, a valorização dos produtos agrícolas tradicionais e não-tradicionais, o volume do investimento estrangeiro etc. contribuíram para esse resultado.

Não foi a, com razão, chamada "guerra inútil" entre El Salvador e Honduras (1969) que rompeu o otimismo comercial e produtivo do mercado comum. O desequilíbrio estava implícito na maneira pela qual o capital estrangeiro venceu o projeto burguês-nacionalista, que lutava pelo crescimento industrial regional equilibrado e buscava outorgar ao Estado, e não ao setor privado, o papel diretor daquele processo.

Quando, em junho de 1981, foram ce-

lebradas as bodas de porcelana, os vinte anos do Tratado Geral de Integração Econômica, era evidente que material tão quebradiço era bem simbólico da fragilidade do programa.

Foi a liberdade absoluta com que se permitiu que as grandes empresas multinacionais atuassem que explica essa fragilidade, mais que sua simples presença.

A crise do mercado comum caracterizou-se, depois de 1971, por uma diminuição no volume do comércio intrazonal, como resultado da defesa de interesses privados "nacionais" por cada um dos governos. Eram de fato conflitos interburgueses disfarçados em lutas nacionais, aos quais organismos diretores do mercado comum assistiram impotentes e sem consciência de suas causas reais.

O verdadeiro sentido da crise é o desequilíbrio a favor dos empresários guatemaltecos-salvadorenos, os mais conservadores representantes dessa diferenciação intersetorial burguesa de que se falou anteriormente.

Outro subproduto do crescimento capitalista também influiu no caráter da crise: com a aceleração violenta do crescimento na década de 60, a concentração da renda e a desocupação estrutural (absoluta e relativa) aumentaram consideravelmente. Mas a expansão transi-

(1) Entre 1961-1970 o valor agregado industrial cresceu à taxa de 8,6% na base de dólares de 1980. Para o mesmo período, o crescimento da América Latina foi de 6,5%. Para a Nicarágua e Costa Rica a taxa anual foi mais de 11%.

tória ocultou, com pudor, o que depois de 1971 seria uma exibição desonesta de pobreza e rebeldia.

Logo veio a segunda fase do ciclo crítico do capitalismo internacional, coetâneo com os tropeços do mercado comum. Sua expressão interna foi apenas superficialmente parecida com os efeitos da crise de 29-30.

Com efeito, manifestou-se como uma perda de força na demanda internacional e uma queda nos preços dos produtos primários e, conseqüentemente, como uma diminuição da renda nacional. Mas, nesse momento, a sociedade centro-americana já não estava vinculada ao mercado externo apenas através dos laços do comércio. Um anel de ferro une a região às economias desenvolvidas e, dessa maneira, o aumento no valor de importação de combustíveis, o aumento dos juros internacionais, a indeclinável demanda de bens de capital e produtos semi-acabados para a indústria local, o consumo suntuário das minorias de alta renda etc. tornaram vulnerável de maneira moderna, porém mais catastrófica, a economia dependente.

A partir de 1971, a inflação aparece, como uma visita indesejável, nos altos custos dos bens importados. É difícil, e aliás desnecessário, tentar esclarecer aqui qual é a porcentagem importada da

inflação e qual a rota atribuída à estrutura local.

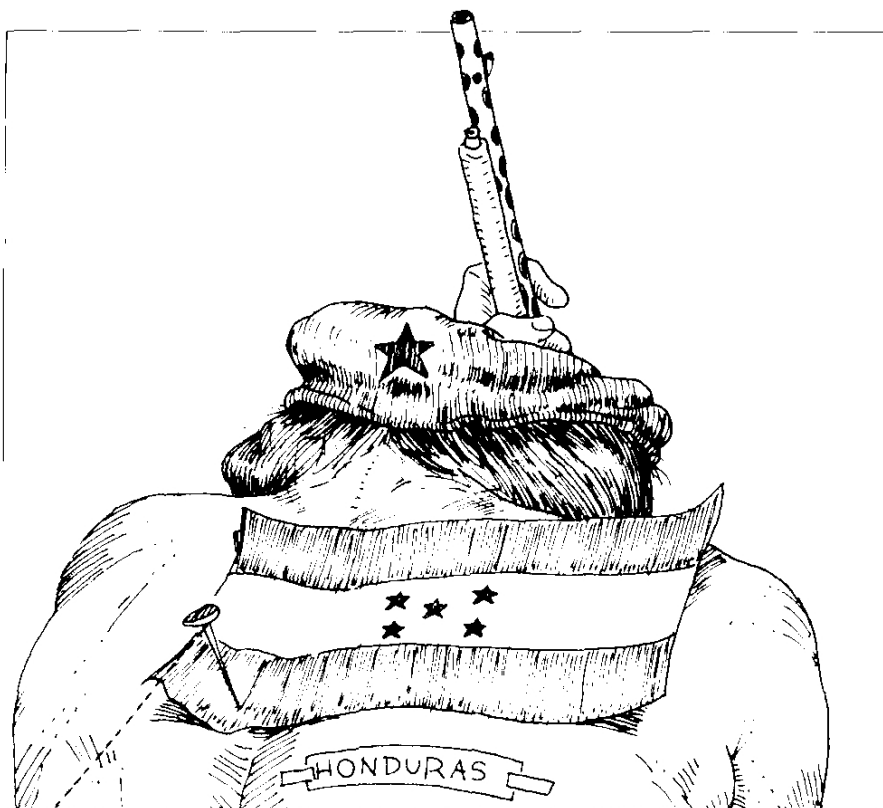
A verdade é que o encarecimento dos preços generalizou-se até para o milho, nutriente elementar, nunca sujeito às leis do capital. Desde então, o povo tem aprendido por meio de uma experiência sufocante que esta "enfermidade" afeta mais os pobres do que os ricos e que em definitivo é uma modalidade maligna da acumulação do capital.

A ausência de uma "cultura da inflação" nos setores populares e a inexistência de canais de protesto, que aquele fenômeno estimula, não podem ser esquecidas no momento da análise da crise centro-americana.

Um breve e artificial estímulo foi produzido entre 1975-1977, o qual teve, para o corpo da sociedade centro-americana, apenas o efeito de uma dose para o viciado em drogas. Tornou-se crônico ter dívidas externas sem possibilidades de diminuição (2), déficit permanente na balança comercial, crise fiscal, e, desde 1979, estagnação e regressão no setor agrário.

Entre 1970 e 1980, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador tiveram índices negativos de crescimento. Em 1981, a Guatemala se uniu a esse clube. A nova desordem internacional, de efeitos internos não suficientemente conhecidos, somou-

(2) O crescimento industrial não se apoiou na poupança privada interna, e sim no capital internacional e nos empréstimos externos. A dívida pública externa cresceu 35 vezes entre 1960 e 1977. Em 1970 a América Central pagava 92 milhões de dólares pelo serviço total da dívida e em 1979 teve que desembolsar 626 milhões, ou seja, quase sete vezes mais.



se o defeito que se origina em economias dependentes tão abertas ao exterior e tão desprotegidas por um Estado que somente zela pela ordem política interna.

Nada mais falso que concluir, da brevíssima referência anterior, que a luta política das classes pelo poder do Estado seja um "reflexo", mais ou menos velado, dos desajustes econômicos. A tradução entre as duas classes de fenômenos não é simultânea como estão a demonstrar Costa Rica, de um lado, Guatemala e El Salvador, de outro (ou Nicarágua, antes de 1979).

As lutas na região ao redor das contradições entre o capital e o trabalho e sua reprodução constituem, sem dúvida, os antecedentes decisivos. Porém as massas populares que paulatinamente se levantaram em armas, num movimento que compromete e abala toda a estrutura social, não estão lutando simplesmente por aumentos de salários ou contra a inflação.

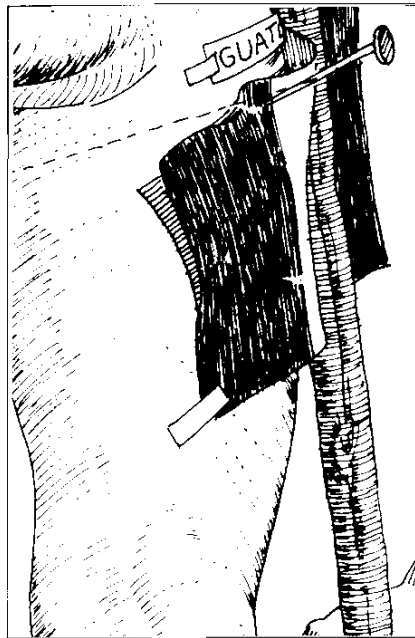
### Por que lutam as forças populares?

Embora a clareza ideológica não constitua uma característica marcante do movimento político-militar das massas na América Central, todo este cruento processo significa uma ruptura com o reformismo – sendo este uma ação que persegue objetivos contidos nela mesma – e contra o voluntarismo – que é a busca de objetivos que transgridem a necessidade ou a oportunidade de alcançá-los.

Oportunismos de direita que postergam indefinidamente a busca da ruptura: *gauchisme* que a apressa irresponsavelmente. Um e outro imprimiram um curso ziguezagueante ao processo reivindicativo, apressando a derrota. Mas o movimento popular aproveitou as experiências, de um e de outro, movendo-se cautelosamente no terreno das definições, quando estas não passam de atos de fé, proclamações abstratas, chamamentos a uma razão sem história.

Existe um projeto revolucionário capaz de compreender a magnitude da crise? O atual movimento revolucionário é tributário de inúmeras ações reivindicativas que acabaram quase inevitavelmente numa crítica ao existente, numa definição por rejeição. Junto a esse ato de consciência, uma autoproclamação do socialismo como meta. Que socialismo? Será que existe um único, preestabelecido eternamente, como modelo inevitável?

Quando não há cultura burguesa enraizada historicamente, a luta pela democracia e pela liberdade transforma-se



num ato de rebeldia. A burguesia pode renunciar à democracia porque se expressa diretamente no Estado e através dele.

As classes populares vêm fazendo suas tais bandeiras, que em suas mãos se redefinem. Não se deve lutar pela democracia burguesa. Este qualificativo não é um selo natural da dominação daquela classe, mas um fato histórico da vida de uma sociedade.

Na verdade, nas experiências posteriores a 1789, a democracia liberal e representativa foi uma vitória contra a burguesia, ao produzir-se como uma vitória popular, especialmente da classe operária. O sufrágio universal em nenhuma parte foi doação gratuita, mas um objetivo arrancado depois de anos de luta cruenta. Por isso, como característica de um regime político, a democracia constitui um compromisso entre classes.

A primeira das reivindicações das forças populares – dos programas das organizações político-militares especialmente – é a implantação de um regime democrático.

A ditadura militar contra-revolucionária é nossa "autocracia tsarista". Enfrentados com uma situação similar à dos velhos bolcheviques, a primeira tarefa é destruir essa autocracia e construir em seu lugar uma estrutura política de total participação. Essa é uma demanda antiburguesa na América Central, dada nossa singular condição histórica caracterizada por um desenvolvimento do capitalismo sem uma revolução burguesa.



A demanda por um governo popular é consequência da concepção de participação geral e livre da democracia. É a substituição de uma classe por outra, a qual em termos muito simples significa a derrota de uma pela outra.

Um governo popular é o poder para os vencedores. Genericamente, as consequências de um tal fato são previsíveis, mas especificamente dependem das condições particulares que articulam conjuntamente essa vitória. Não se deve esquecer que na tradição centro-americana uma greve fabril desdobra-se numa greve nacional, da mesma forma que a demanda corporativa transforma-se pela mágica da repressão em protesto contra o sistema. As lutas sociais se convertem em revoluções, e estas em movimentos de libertação nacional, porque o Estado e a burguesia se apóiam cada vez mais exclusivamente no imperialismo norte-americano. Daí que o antiimperialismo seja, *contrario sensu*, constitutivo das lutas populares.

De qualquer forma, o projeto revolucionário não é um projeto acabado, não é algo estabelecido num programa. Ao contrário do que sucedeu na década anterior, nos anos 70 o processo revolucionário desenvolveu-se como uma afirmação da prática, original e criativo. (É certo que no conjunto dos processos revolucionários na América Central existe sem dúvida um certo atraso ideológico frente aos movimentos sociais. Não há debate nem confronto teórico, ainda que numerosos intelectuais se encontrem estreitamente vinculados às lutas populares.)

A revolução nicaragüense é um bom exemplo da vontade que cria na prática suas próprias respostas programáticas. Obviamente não se parte de zero, mas o conteúdo teórico é função do tipo de sociedade que se tenta destruir e não do que se quer criar.

Em outras palavras, não existe uma racionalidade fundante, uma ideologia que permita a construção de um contramodelo da sociedade.

A revolução nicaragüense, que aprofunda sua natureza com um ritmo que desagrade a pressa dos afeiçoados à taxonomia, não cometeu o erro de classificar-se *previamente*. Isso, entre outras razões, porque a crise do sistema da dominação burguesa, a crise burguesa propriamente dita, não se resolveu ainda, apesar de que não cabem dúvidas sobre o caráter popular da Frente Sandinista e da sua força estratégica.

Na atual etapa e em virtude das condições objetivas, impostas pelo seu passado e agora pelo imperialismo norte-

americano (e também pelo sistema capitalista internacional), a revolução centro-americana não é nem burguesa nem socialista.

Os programas das organizações político-militares hoje em dia, e em geral de todo o movimento popular, têm uma diferença com os da década de 60: são mais maduros e mais realistas. Deveriam ser compreendidos como a estratégia de uma revolução democrático-revolucionária, como a objetivação do entrelaçamento de uma revolução burguesa inconclusa e de uma revolução socialista incipiente.

Não se deve confundir o caráter da revolução com as formas de luta pelas quais se realiza. Sempre se acreditou que pela boca do fuzil só se pudesse proclamar o socialismo. A luta armada, a irrupção selvagem das massas são elementos de um processo que procura, agora, constituir um poder popular democrático e revolucionário.

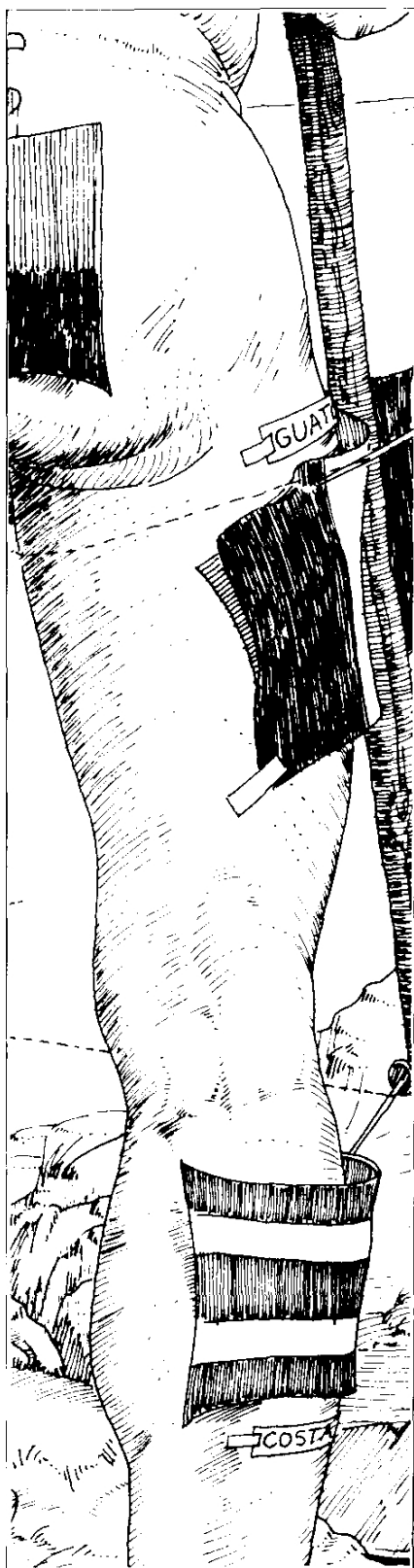
A conquista da independência nacional, da liquidação do latifúndio, a implantação da democracia, o desenvolvimento das forças produtivas, a popularização da cultura são objetivos inconclusos da dominação burguesa em sociedades dependentes, na época do imperialismo.

A burguesia não fracassou propriamente na realização dessas tarefas porque, para sua existência como classe, elas não foram decisivas, mas não há dúvida de que a execução das mesmas só pode ser feita contra e apesar dela.

A coligação de forças sociais, onde o proletariado, o camponês e as camadas pequeno-burguesas formam o destacamento principal, assegura esta possibilidade.

Os programas dos movimentos populares propõem de maneira mais ou menos precisa esta primeira etapa democrática-revolucionária. A tomada do poder é a condição para o cumprimento desta transição. A partir dela, o controle do aparelho do Estado facilita a conquista da hegemonia final. Daí, quando se ganhe uma nova maioria ao somar cada vez mais forças sociais, antes neutralizadas, pode-se empreender o caminho do socialismo. De um socialismo com liberdade. De uma democracia socialista na qual não seja sacrificado nenhum dos valores pelos quais se lutou, que eram regados na velha sociedade.

Todo processo revolucionário tem que se afincar no que há de mais progressista na tradição nacional: as forças



populares podem tirar sua força do passado, mas seu caráter é dado pelo porvir.

A figura de Sandino antiimperialista; de Farabundo Martí, assassinado pela oligarquia; a reivindicação de nosso passado indígena; a recriação de nossa história; tudo isso pode dar à crise centro-americana uma saída original que ratifique o excepcional de cada processo nacional ou o genérico de toda revolução autêntica.

De qualquer maneira, os ensinamentos são mais modestos. O movimento popular e suas vanguardas se afirmam cada vez mais porque estão sendo capazes de desentranhar o caráter histórico da revolução em processo – o democrático revolucionário –, as vias de seu desenvolvimento – a combinação de diversas formas de luta de massas com o confronto armado –, e porque compreenderam, talvez sem conhecer Gramsci, que é preciso atuar com grande pessimismo da inteligência junto a um férreo otimismo da vontade.

### A dimensão internacional

A compreensão da crise centro-americana completa-se se fizermos intervir na análise os atores externos, as chamadas forças internacionais, velhas e novas, que vêm adquirindo uma extraordinária presença interna, convertendo-se, em consequência, em fatores igualmente decisivos no curso dos conflitos e sua eventual solução.

Como algumas poucas regiões do planeta, a América Central é objeto da política exterior – especialmente dos Estados Unidos, que atuam ali com uma influência total desde o século passado, particularmente depois da guerra hispano-norte-americana de 1898. As crises internas vividas pelas sociedades centro-americanas têm-se resolvido mais cedo ou mais tarde, refletindo de alguma forma a vontade do grande vizinho.

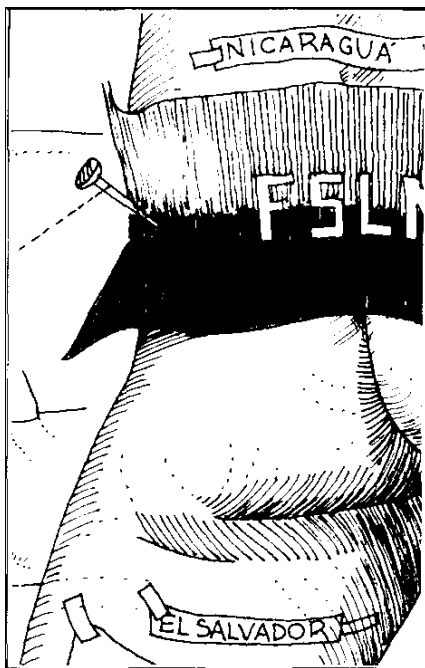
A crise da Nicarágua pôs a nu uma nova realidade cujas raízes não são estritamente nacionais, mas que se explicam pelas mudanças na correlação de forças em nível mundial.

Sem dúvida, a dimensão internacional da crise ajudou a resolver o fim da ditadura de Somoza. Não é que o conflito interno encabeçado pela Frente Sandinista se tivesse internacionalizado, e sim que, por ocasião das lutas populares contra o desacreditado governo somozista, materializou-se, pela primeira vez na região, um conjunto de influências, de diversa ordem, que transladaram ao plano externo uma parte do conflito interno.

Esta dimensão internacional da crise interna é caracterizada por um conjunto de relações e interesses que se manifestam de diversos modos – ajuda material em dinheiro e armas, reconhecimento diplomático, pressões políticas, apoio moral e outras formas de solidariedade ou rejeição de natureza mais propagandística – e que podem ser compreendidos em dois conjuntos desiguais: a) a política norte-americana, que abandonou a sua tradicional abordagem bipartidária e que procura apoiar-se nos governos da região, do ponto de vista pan-americano tradicional; b) a política de outros governos e organizações internacionais que enfrentam com maior ou menor firmeza a vontade norte-americana e que, em o fazendo, atuam como forças opostas, de contenção e rejeição.

É a erosão da hegemonia dos Estados Unidos nesta região, que fica patente a partir da crise nicaraguense. Não é o fim de uma onipotência, mas, tratando-se da região mais segura para a política imperialista, onde contava com os aliados mais confiáveis, esta perda relativa de influência deve ser interpretada como um golpe aos seculares desígnios de controle nesta zona.

Esta situação nos interessa pelos efeitos que possa ter no desenlace da crise salvadorenha ou no curso que venha a ter o conflito cada vez mais virulento na Guatemala e, evidentemente, no destino cada vez mais comprometido da revolução nicaraguense.



## A "democracia viável"

Com relação à crise centro-americana, é necessário diferenciar o enfoque especial da administração Carter. Interessada em apoiar-se em novos setores sociais, menos comprometidos com a violação dos direitos humanos, com a corrupção e a violência oficial, a política exterior buscou uma terceira força, que no caso da Nicarágua expressou-se na rejeição a ambos os contendores: nem sandinismo nem somozismo. Quem, então? Uma força que evitasse os riscos da penetração soviética ou o custo dos velhos e desacreditados aliados.

Essa terceira força existia na Nicarágua, representada por alguma das organizações que formaram a UDEL (frente ampla, dirigida pelos conservadores) e por um grupo de "notáveis", empresários e líderes dos partidos tradicionais. A ofensiva do sandinismo desbaratou qualquer possibilidade de apoiar-se nesse setor para resolver a crise, fazendo fracassar literalmente as tentativas de articular uma democracia viável numa zona onde nem o processo eleitoral nem a solução reformista merecem confiança.

A administração Reagan orienta-se no sentido da volta ao *status quo ante*, ou seja, manter uma zona em que os interesses estratégicos dos Estados Unidos estejam assegurados mesmo ao preço de uma menor segurança para seus investimentos. Na realidade, a América Central só possui valor geopolítico para os EUA. Os investimentos norte-americanos são calculados em 980 milhões de dólares; ou seja, 0,6% do investimento externo total dos Estados Unidos em 1978: o comércio deste país com a região é da ordem de 1,8 bilhão de dólares, ou seja, apenas 1% do comércio exterior. Com exceção do petróleo e, eventualmente, o níquel da Guatemala, não há riquezas minerais vitais para a economia norte-americana.

Do obscuro ponto de vista da geopolítica, não existem aliados confiáveis, mas, em todo caso, o velho, "por ser conhecido, é melhor". Com os políticos corruptos e os militares assassinos, é possível restaurar a ordem interna, mesmo ao preço de continuar com a violação dos direitos humanos ou ir ainda mais longe nessa violação, se é que é possível.

A visão que isto implica é simplista: novamente um mundo bipolar no qual a União Soviética, através de Cuba e agora por intermédio da Nicarágua, busca novos avanços expansivos.

Contra esta política e os fatos que ela produz, no que se refere à América Central, movem-se atualmente no plano internacional outras forças que, particularmente, já não acreditam na possibilidade de achar essa terceira força.

É importante a influência da Internacional Socialista (IS) e com ela a dos governos socialistas e social-democratas do mundo, especificamente da Europa Ocidental.

A IS é movida pela compreensão menos simplificada do mundo e pela preocupação profunda com os desafios que uma política como a do grupo conservador-republicano, que dirige a questão pública nos Estados Unidos, pode colocar para a paz e a distensão.

A Internacional Socialista e alguns governos da América Latina são partidários de outro tipo de democracia viável para uma sub-região que nunca a conheceu: a democracia que pode ser conquistada depois da derrota das forças político-sociais que a tornaram impossível. Daí o surpreendente apoio, em nome do direito a livre determinação, às forças populares da América Central. Essa livre determinação de escolher o regime que os povos queiram, e possam ter, não os leva a "satanizar" o movimento guerrilheiro, e sim a estimular as forças democráticas que atuam no seio do movimento popular.

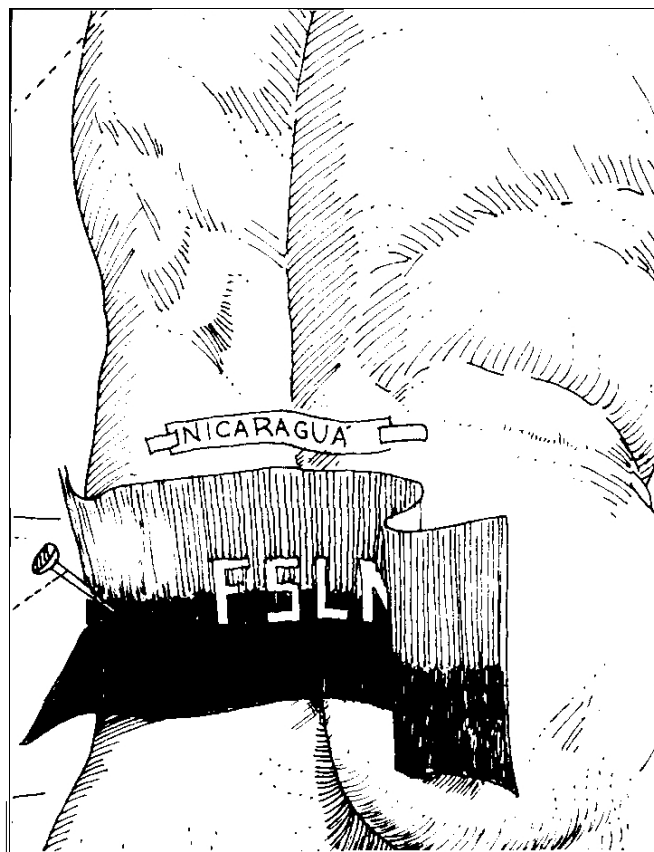
Esta pode ser uma apresentação muito simplificada de como os principais atores externos movem-se em relação ao conflito "nacional centro-americano" e de como este não lhes é estranho. Sem dúvida se produziu uma internacionalização do interesse pelo destino da democracia, e a América Central é, nesta conjuntura, o local onde esse destino está em jogo.

Isso é importante para os Estados Unidos porque a credibilidade perdida pode começar a ser recuperada dentro do seu próprio "quintal". E também importante para alguns governos latino-americanos e outras forças internacionais porque aqui pode triunfar ou fracassar uma concepção diferente da política das grandes potências, porque, ao defender a livre determinação e a democracia além de suas fronteiras, a asseguram mais firmemente dentro delas.

Ambas as tendências se movimentam no apoio de forças internas e a partir da existência das mesmas. A dimensão internacional tem demonstrado ser importante na crise da sociedade centro-americana, mas são as forças sociais em luta que têm, sem dúvida, a última palavra.

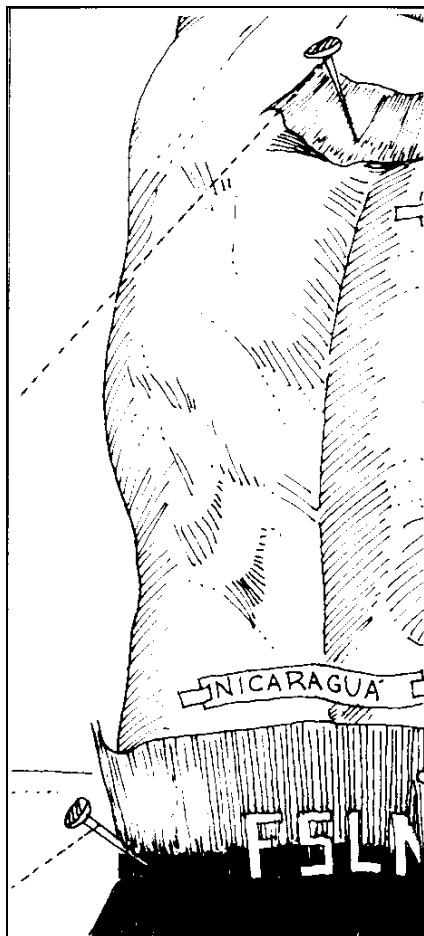
# A renegociação da dívida da Nicarágua

RICHARD S. WEINERT



A renegociação da dívida da Nicarágua durante o ano de 1980 foi importante em muitos sentidos. Tanto dentro como fora da comunidade bancária, temia-se que o governo revolucionário deixasse de reconhecer algumas, ou mesmo todas, as dívidas contraídas pelo regime Somoza. Isso causaria as primeiras perdas de empréstimos a nações desde que Cuba deixou de honrar algumas dívidas em 1961. E poderia gerar uma crise de confiança a respeito das dívidas de países subdesenvolvidos em geral.

Tradução de  
Pedro Paulo Poppovic



No entanto, para surpresa e alívio de muitos, a Nicarágua manteve seu compromisso inicial de pagar o que devia até o último centavo. Em troca, procurava um acordo com condições especiais, que lhe permitissem restabelecer relações comerciais bancárias em termos que também possibilitassem a reconstrução de sua economia.

Embora os bancos insistissem veementemente em que as condições finais fossem estritamente comerciais, o acordo incluiu alguns pontos costumeiramente não aplicados a novos empréstimos e que não haviam sido concedidos anteriormente em casos de reestruturação de dívidas.

Consideraremos aqui três aspectos da renegociação daquela dívida. Primeiramente, descreveremos os termos do acordo e os eventos que o antecederam. Em segundo lugar, discutiremos o tipo de precedente – se é que houve algum – estabelecido pelo acordo. Finalmente, faremos considerações a respeito do sistema financeiro internacional, a partir deste acordo.

## Os fatos precedentes

Em dezembro de 1980, depois de um ano de negociações, a República da Nicarágua e 115 bancos de doze países assinaram um acordo renegociando uma dívida de aproximadamente US\$ 580 milhões, contraída pelo regime Somoza. Apesar de serem freqüentes as renegociações de dívidas de países subdesenvolvidos, nenhuma apresentou nos últimos anos um desafio tão difícil à comunidade bancária como a da Nicarágua.

Isso não se deve apenas ao advento do governo revolucionário em julho de 1979. Os problemas do serviço da dívida externa nicaragüense precedem a vitória sandinista. A revolução não criou o problema, apenas o agravou enormemente.

A Nicarágua foi um dos países subdesenvolvidos aos quais os bancos internacionais acorreram na rápida expansão do crédito internacional no início da década de 70, e na subsequente reciclagem de petrodólares ocorrida em meados da mesma década.

Apesar de ser um país pequeno, com 2,5 milhões de habitantes e um PIB de aproximadamente US\$ 1,7 bilhão, oferecia diversos atrativos a bancos em busca de países que pudessem absorver empréstimos. Sua economia era vista com otimismo, uma vez que o setor de exportações crescia mais rapidamente que o PIB. As exportações eram diversificadas entre muitos produtos agrícolas e normalmente excediam as importações. O governo, apesar de repressivo, parecia firmemente estabilizado. Desta maneira, alguns bancos se sentiram atraídos pelas comissões e taxas descomunadamente elevadas, cuja prática constituía uma pequena parte da corrupção que permeava o setor público nicaragüense.

A combinação de empréstimos facilmente acessíveis, regime corrupto e economia mundial em deterioração teve os resultados previsíveis. Contratavam-se empréstimos a esmo, porém os recursos não eram investidos eficientemente, de tal forma que já em 1978 ficou claro que a Nicarágua não poderia pagá-los. A dívida externa totalizava aproximadamente o Produto Interno Bruto de um ano, correspondente a exportações de três anos.

Desenvolveram-se esforços informais em meados de 1978 para se conseguirem novos créditos que permitissem ao país enfrentar o serviço das dívidas contraídas. Negociou-se novo empréstimo com um punhado de grandes bancos, sujeito a um crédito *standby* a ser fornecido pelo Fundo Monetário In-

ternacional (FMI), que acabou não se concretizando devido à recusa deste último, motivada pelas restrições do governo Carter à política de direitos humanos somozista.

Em setembro de 1978, Somoza suspendeu o pagamento dos principais. Formou-se um comitê de credores bancários e iniciaram-se negociações para uma reestruturação formal das dívidas. Simultaneamente, aplicou-se pressão política sobre o governo Carter e sobre o FMI, para se conseguir a aprovação de um futuro crédito *standby*.

As negociações com os bancos chegaram a bom termo em meados de 1979. Em maio conseguiu-se a aprovação do FMI para um programa *standby* e uma primeira parcela foi liberada. Porém, antes que o contrato de reestruturação da dívida pudesse ser assinado, a revolução sandinista saiu vitoriosa, levando ao malogro esse segundo esforço de renegociação da dívida nicaragüense.

A situação dos bancos era delicada. Haviam cessado os pagamentos contra as dívidas. O país, que já antes da revolução não conseguia pagar o serviço de suas dívidas, havia sofrido pesados prejuízos e destruição durante a revolução. As reservas cambiais haviam sido saqueadas pelos somozistas em fuga. O governo agora estava nas mãos de guerrilheiros de esquerda, que, forçosamente, encaravam com desconfiança e animosidade as exigências de bancos estrangeiros financiadores da ditadura corrupta recém-derrubada.

Enquanto as perspectivas do ponto de vista dos bancos era negra, as circunstâncias vistas de Manágua não eram muito melhores. A ONU estimava em US\$ 2,5 bilhões o custo de reparação dos danos causados à economia pela luta revolucionária. As reservas atingiam US\$ 3,5 milhões, suficientes para cobrir apenas dois dias de importações normais. O plantio de 1979 estava prejudicado pela guerra civil, o que significaria safras reduzidas em 1980 e conseqüente diminuição das exportações.

Havia assistência econômica a curto prazo de países vizinhos em quantidade apreciável, mas qualquer plano a longo prazo dependia da continuidade de crédito oriundo de organismos internacionais e de bancos privados. Isso implicava a necessidade de encontrar formas de administrar a enorme dívida contraída por Somoza e de acomodar os interesses dos bancos privados.

Os problemas econômicos e financeiros de encontrar uma saída que atendesse aos interesses de credores e devedores já seriam por si só enormes. Acrescenta-se a eles o fato de que o go-

verno de Manágua era revolucionário e derrubara a ditadura pela força das armas.

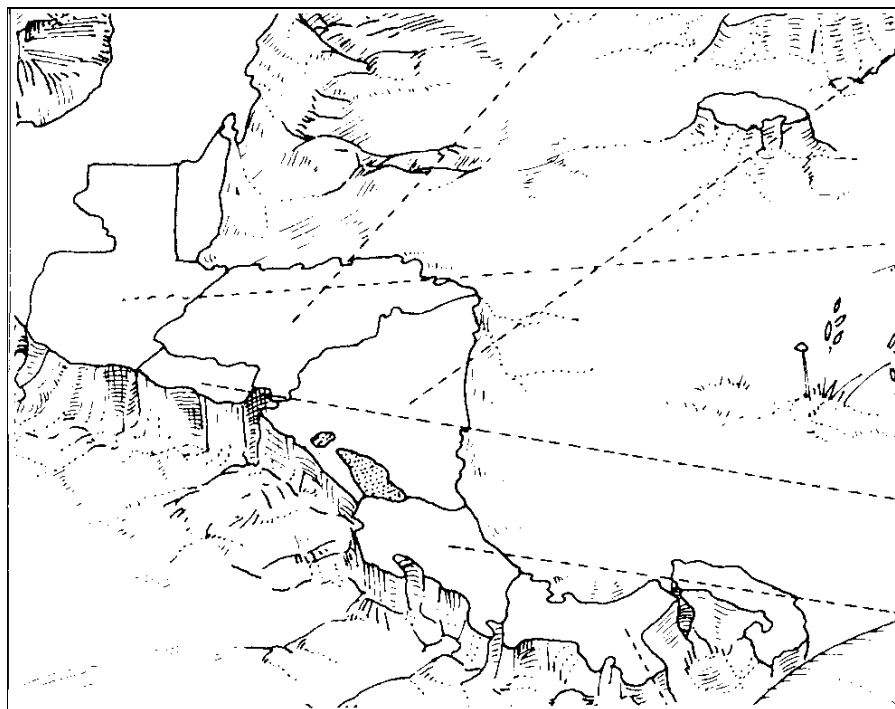
Apesar de não carregarem bagagem ideológica excessivamente pesada, seus líderes eram de esquerda e desconfiavam de bancos privados. Além disso, tinham pouca experiência em finanças internacionais. Nenhum membro do governo negociara antes um empréstimo em euros com um banco privado.

O ministro da Fazenda era um advogado proeminente, enquanto a experiência bancária do presidente do Banco Central resumia-se a ter sido funcionário do Banco de Desenvolvimento Interamericano.

Contudo, a responsabilidade pelas negociações não coube a nenhum desses dois. Foi atribuída a um revolucionário de 28 anos de idade, que, antes da revolução, havia sido gerente-geral de uma usina de açúcar.

Essas circunstâncias contribuíram para a geração de um ambiente de prevenção que tornaria difícil qualquer negociação internacional. Até a assinatura final do contrato, os banqueiros sempre desconfiaram de que as negociações não passavam de uma farsa, de que os nicaragüenses não pretendiam pagar as dívidas. Por outro lado, Manágua achava que os banqueiros estavam só esperando um bom pretexto para impedir a assinatura de qualquer acordo.





### As negociações

Foi nesse pano de fundo pouco animador que as negociações se processaram. Houve seis encontros formais durante um período de nove meses - dezembro de 1979 a agosto de 1980 - entre uma comissão integrada por funcionários de treze bancos representando os credores e um comitê de sete pessoas em nome da Nicarágua.

Nenhuma das reuniões se realizou em Nova York ou em Londres. Quatro ocorreram na Cidade do México, uma em Manágua e uma, final, no Panamá, em substituição ao México devido a uma greve de linhas aéreas naquele país.

As reuniões transcorreram num ritmo previsível. As duas primeiras sessões, em dezembro de 1979 e em janeiro de 1980, foram essencialmente introdutórias e organizacionais.

Em março de 1980, cada um dos lados apresentou sua proposta inicial. O profundo abismo que separava as duas partes foi um pouco reduzido em maio, um pouco mais em julho e, em agosto, chegou-se a um acordo em princípio. Mais três meses para os documentos finais aceitáveis, e o empréstimo foi assinado em dezembro de 1980. Escondido pela morosidade das negociações, está o fascinante processo de duas posições lutando por uma acomodação a partir de pontos de partida radicalmente diferentes.

A obsessão dos bancos era a criação de precedentes. Entraram nas negociações sabendo que as dívidas teriam que ser renegociadas e que as circunstâncias justificavam e exigiam condições mais brandas do que as normais.

Mas o que estava em jogo era mais do que as somas envolvidas, que, apesar de substanciais na sua totalidade, no geral representavam menos do que o lucro de um mês para cada um dos bancos individualmente. A preocupação subjacente às negociações referia-se aos casos semelhantes envolvendo a Jamaica, o Sudão, o Zaire e a Turquia, bem como inúmeros acertos futuros (negociações sobre a reestruturação da dívida na Bolívia começaram antes da assinatura do acordo com a Nicarágua, e o caso do Brasil estava na mente de todos).

O que gerou uma posição cautelosa por parte dos bancos, temerosos que concessões feitas à Nicarágua fossem invocadas em cobranças futuras. Estruturou-se, assim, uma posição da qual os bancos não abriam mão: termos comerciais. Nenhum outro ponto foi levantado tão freqüente e insistentemente pelos bancos; tratando-se de bancos comerciais, exigiam que qualquer renegociação se desse em bases igualmente comerciais.

Essa exigência colidia com a prioridade máxima da Nicarágua de obter um

fluxo de pagamentos durante os primeiros anos que não compromettesse as possibilidades de reativação de sua economia. Apenas os juros, a taxas comerciais normais, sobre a dívida vencida implicariam um serviço substancialmente acima de 20%, das exportações do país, o que poderia ser sustentável por uma economia saudável, com um setor exportador em grande crescimento, mas certamente não se coadunava com o período de reconstrução de que a Nicarágua necessitava.

É o tipo de consideração com o qual os banqueiros particulares normalmente não se sentem à vontade. Evidentemente, eles sabiam que a Nicarágua necessitava de condições de pagamento mais longas, mas não estavam acostumados a dimensionar o serviço de dívidas em função da capacidade de pagamento dos devedores. Seu padrão de referência, eram as "condições de mercado", ou seja, condições de empréstimo determinadas pela oferta e procura de eurodólares e não pelas necessidades dos tomadores.

Um dos membros mais ativos e experientes do comitê de negociação dos banqueiros, terminadas as discussões, afirmou que pela primeira vez um país havia tentado seriamente dimensionar suas obrigações de pagamento em função de suas capacidades. Geralmente, afirmou, os países aceitam as determinações do mercado quanto a período de carência e vencimento, atendo-se as discussões a problemas como as margens acima da LIBOR (London Inter-Bank Offered Rate: taxa de oferta interbancos de Londres) e taxas bancárias pagáveis antecipadamente.

Tais posições inicialmente conflitantes provocaram não apenas propostas distanciadas umas das outras como exigiram que um período de tempo fosse empregado no trabalho recíproco de entender a mentalidade dos interlocutores. A proposta inicial dos banqueiros, de março, foi uma reiteração das condições que recentemente haviam sido aceitas pela Turquia. Exigia pagamento em sete anos com períodos de carência de dois e três anos para diferentes parcelas da dívida, com juros correspondentes à taxa LIBOR mais uma margem (a LIBOR na época era de aproximadamente 19,5%).

Os banqueiros propunham, ainda, que todos os juros vencidos fossem pagos às taxas originalmente acordadas por ocasião da assinatura do novo empréstimo. O que significaria um pagamento imediato de aproximadamente US\$ 100 milhões.

De início, a proposta da Nicarágua era

tão pouco tolerável para os banqueiros como a destes para o governo revolucionário. Continha as sementes do reconhecimento dos juros vencidos e taxa de juros comerciais para o novo empréstimo, mas propunha a capitalização de todos os juros vencidos bem como o adiamento dos pagamentos de juros, sem juros, enquanto o principal seria amortizado lentamente em doze anos. O pagamento final apenas seria feito decorridos 23 anos.

O início pouco promissor realça o fato notável de, cinco meses depois, ambos os lados terem alcançado acordo que atendia a seus interesses imediatos. A essência do acordo foi a seguinte: em primeiro lugar, dívidas externas, num total de US\$ 800 milhões, a serem pagas a bancos privados, foram divididas em três partes. O Grupo I, de longe o maior, consistia de dívidas originalmente contratadas pelo governo ou por entidades governamentais.

O Grupo II era composto por dívidas originalmente contraídas por entidades privadas nacionalizadas pela revolução que, por essa razão, tinham passado a governamentais, mas pelas quais o governo não tinha responsabilidade direta. O Grupo III era das dívidas de empresas privadas. Quanto ao Grupo III, o único papel do governo seria o de fornecer cobertura cambial para os pagamentos.

O acordo assinado em dezembro de 1980 cobria apenas as dívidas do Grupo I. Negociações referentes aos Grupos II e III foram adiadas para depois do acordo relativo ao Grupo I.

## Juros e dólares

O ponto de partida foi o principal vencido em 19 de julho de 1979, data em que o governo revolucionário tomou o poder. Quantia de aproximadamente US\$ 480 milhões, devida a 115 bancos de doze países sob dúzias de contratos diferentes. Como não haviam sido efetuados pagamentos de juros sobre essa quantia por algum tempo antes da revolução, os juros vencidos (JV) foram adicionados ao principal devido.

Pelo acordo, os JV não foram calculados às taxas originalmente contratadas, mas à taxa de 10,875%, significando um total de JV de US\$ 91.5 milhões. A taxa para o cálculo dos JV foi uma das maiores concessões obtidas pela Nicarágua. Como o período em questão assistiu a uma escalada importante das taxas internacionais de juros, que chegaram a 20%, a taxa de 10,875% na média era aproximadamente 4 a 5% a.a., mais baixa do que as taxas originalmente contratadas teriam sido, além de inferiores às taxas



comerciais durante parte do período em questão. Por outro lado, era possível também descrever a taxa acordada como sendo 0,5% acima da LIBOR de julho de 1979, pelo período que vai de julho de 1979 até dezembro de 1980. Foi importante porque apenas uma taxa que pudesse ser caracterizada como comercial era aceitável pelos bancos.

O acordo cobre um período de doze anos, até dezembro de 1992. Durante os primeiros cinco anos a Nicarágua pagará apenas os JV, começando a amortizar o principal em 1985. Os pagamentos não são iguais e foram distribuídos de forma a onerar mais os anos mais distantes. Assim, tendo a Nicarágua feito um pagamento inicial de US\$ 20 milhões por conta dos JV em dezembro de 1980, concordou em pagar o saldo dos JV semi-anualmente, com quase 60% vencendo em 1984 e 1985. O principal será pago em anos sucessivos a partir de 1985, com mais da metade vencendo em 1990-92.

O acordo estabelece taxas de juros flutuantes baseadas numa margem acima da LIBOR. A margem foi fixada inicialmente em 1%, subindo por estágios até 1,75%. Segundo uma das cláusulas mais inovadoras do acordo, a Nicarágua pagará realmente apenas 7% de juros até o fim de 1985. A diferença entre a taxa contratada e os 7% mencionados – que, para o primeiro período, que se estende até junho de 1981, será de 13.9375 – foi capitalizada num "fundo de capital de juros". Este será pago somente depois de 1985, da seguinte maneira: 10% em 1986 e 1987, 35% em 1988 e 1989 e 10% em 1990.

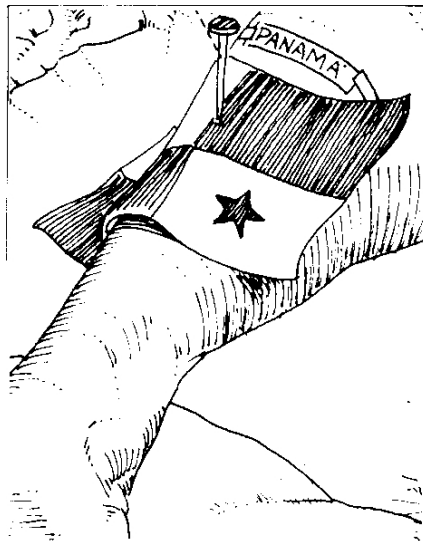
Do ponto de vista nicaragüense, o acordo permite a paz com a comunidade dos banqueiros privados, não compro-

metendo a reconstrução da economia, fortemente abalada pela revolução, com uma queda de um terço do PIB. O acordo deu ao governo revolucionário um período até o fim de 1985 – seis anos e meio a partir da tomada do poder –, durante o qual os juros foram fixados em 7%, sem amortização do principal. O serviço das dívidas do Grupo I importava aproximadamente 5% das exportações projetadas até 1985. Isso significa que o serviço da dívida externa total de aproximadamente US\$ 1,5 bilhão provavelmente poderá ser mantido abaixo de 10% das exportações para o período, preço razoável a pagar pela normalização das relações com os bancos ocidentais.

Pela ótica dos bancos, o acordo representa o reconhecimento das dívidas contratadas, bem como a aceitação de uma sistemática de pagamento dentro de bases comerciais. Fora necessário concessões em face da destruição sofrida pela economia, porém a essência do acordo está dentro de limites comerciais. O vencimento final de doze anos é mais longo que a maioria dos empréstimos concedidos na última metade do ano de 1980: no entanto, alguns empréstimos com quinze anos de prazo haviam sido concedidos. O mecanismo de estabelecer um limite superior para o pagamento de juros, durante um período, adiando-se a diferença, constitui certamente uma inovação não bem-vinda para empréstimos a países subdesenvolvidos, mas os bancos ganharam seu ponto-chave com o reconhecimento de uma taxa de juros comercial: a LIBOR mais uma margem.

## O precedente

A questão do precedente foi a mais realçada pela comunidade financeira. Os acordos, de fato, excediam por generosa margem quaisquer termos concedidos durante décadas recentes para renegociações de dívidas. A maior parte das reestruturações de dívidas exigia vencimentos finais de menos do que cinco anos, sendo os mais extensos de dez anos, com prazo médio de cinco anos. A Nicarágua obtivera prazos de vencimentos finais de doze anos, com média de mais de nove anos. O prazo de carência máxima, até então, havia sido de três anos, tendo a Nicarágua obtido cinco anos. Anteriormente, a menor margem acima da taxa LIBOR havia sido de 1,75%, enquanto a Nicarágua obtivera uma escala móvel com média menor do que de 1,5%. Nenhum país conquistara antes uma reestruturação de dívidas sem pagar taxa inicial entre 0,5 e 1,0%. A Nicarágua eliminara completamente essa taxa.





A característica mais inovadora do acordo consistiu no tratamento dado aos juros, tanto vencidos como a vencer. Nenhum país havia antes atrasado os pagamentos tanto tempo quanto a Nicarágua, e nenhum deles deixara de pagar os juros atrasados, por ocasião da reestruturação, com taxas previamente convencionadas. A Nicarágua conseguiu uma taxa de juros para os JV muito menor. Além disso, pagou apenas 22% daquela quantia imediatamente, tendo adiado o saldo por cinco anos. A inovação mais significativa, no entanto, foi a criação do teto inicial para o pagamento dos juros, condição antes jamais concedida a outro devedor.

Somente o tempo dirá se a novidade será incorporada a futuras renegociações de dívidas. Os bancos tudo farão para que isso não aconteça, repetindo aos outros países o que tantas vezes ouviram durante as negociações com a Nicarágua: que este país é um caso especial e que merece tratamento diferenciado. Mas é certo que outros países, atraídos pela novidade, alegarão condições especiais. Em casos específicos, o resultado de negociações particulares dependerá em parte da coragem e habilidade das equipes de negociação.

Seja como for, venha ou não a ser universalmente adotado o novo mecanismo, as negociações da Nicarágua estabeleceram o precedente amplo para a renegociação de dívidas vencidas. Concedeu-se maior importância às projeções de disponibilidade financeira do devedor e a suas possibilidades de pagamento. Tradicionalmente, os termos de acordos de renegociação de dívidas são definidos muito mais pelas condições de mercado do que por uma avaliação das possibilidades de pagamento de determinados países.

Provavelmente é por isso que apenas raramente os países conseguem manter os termos de pagamento de dívidas renegociadas. É comum que o primeiro acordo seja seguido, um ou dois anos depois, por outro modificando e atenuando o primeiro. É claro que fluxos de caixa e planos econômicos sempre foram entregues aos bancos por ocasião das negociações: contudo, eles são encarados como pré-condição para que os empréstimos sejam concedidos, e não como um fator condicionante dos termos do acordo.

É o detalhe que poderá mudar no futuro. Se assim for, as projeções de fluxos de caixa ganharão renovada importância, passando a fatores críticos a serem defendidos com cuidado e habilidade.

Por trás desse processo está um princípio mais fundamental, que os bancos se recusam a aceitar: reconhecer que países devedores devem ser tratados mais como devedores do que como países. Mecanismos de refinanciamento de partes dos juros relativos a determinados períodos não são incomuns para devedores comerciais que necessitem reescalonar dívidas. Enquanto os representantes dos bancos resistiam à aplicação desta norma à Nicarágua, os mesmos bancos aplicavam-na ao refinanciamento da dívida da Chrysler Financial Corporation, para que o governo dos Estados Unidos garantisse os créditos.

Os banqueiros resistem em aceitar qualquer analogia entre um país em dificuldades financeiras e uma empresa em igual situação. Insistem em que, enquanto países são perpétuos, empresas privadas podem vir a desaparecer. Logo, ambos não podem receber tratamento igual. É certo que existem diferenças entre países e empresas, mas não há razão inerente para que as técnicas de reestruturação de dívidas de empresas – inclusive certo

grau de indulgência – não possam ser aplicadas também a países. Isso corresponde tanto à lógica como ao curso dos eventos. Nos últimos anos, os bancos comerciais são a principal fonte de financiamento para os países subdesenvolvidos. Conseqüentemente, parece inevitável que participem dos custos quando situações emergentes impossibilitam os países subdesenvolvidos de arcar com o peso de suas dívidas. Foi nessa direção que os bancos deram um importante passo no caso da Nicarágua. Embora conseguissem manter condições comercialmente razoáveis, aceitaram termos que certamente nenhum credor concederia a um devedor solvente. Esse princípio – o de ajustar condições não-usuais no mercado às capacidades financeiras de um país sobrecarregado – é o grande precedente estabelecido pelas negociações na Nicarágua.

### Finanças internacionais

A natureza atual do sistema financeiro internacional contribuiu de forma importante para o acordo. Em certo sentido, este pode ser considerado como prova da vitalidade e eficiência do sistema. Porém o esteio fundamental do referido sistema, o Fundo Monetário Internacional, não teve papel algum, de forma que cabe questionar em que medida o sistema, em sua constituição atual, é adequado para a renegociação de dívidas dos países subdesenvolvidos. A ausência do FMI não se deveu a uma escolha deliberada sua, ou dos bancos. O FMI tentou ser útil e, de fato, as primeiras divisas estrangeiras a entrar na Nicarágua depois da revolução vieram de um crédito compensatório criado no FMI. Além do mais, os bancos fizeram o possível para obter a proteção e a orientação de um crédito *standby* do FMI como pré-condição para renegociar a dívida.

O governo nicaraguense, no entanto, por questão de princípio recusou-se a considerar qualquer ligação do FMI com as negociações. Como o organismo havia aprovado um crédito *standby* para o governo Somoza poucas semanas antes de sua derrubada, era inaceitável para os sandinistas. Os bancos preferiam vincular o acordo a um crédito *standby* do FMI, mas logo perceberam que esta exigência interromperia as negociações, o que fez com que a abandonassem.

São gestos reveladores do pragmatismo e flexibilidade dos bancos. Contudo, os nicaraguenses provavelmente teriam encontrado maior dificuldade em rejeitar vinculações com o FMI se não tivessem recebido ajuda de governos

amigos e de outras instituições financeiras internacionais. Estados Unidos e México manifestaram apoio, bem como outros países latino-americanos e europeus. Especialmente o BID foi de grande ajuda no processamento de pagamentos e novos pedidos de empréstimo. O Banco Mundial e o Central American Bank for Economic Integration também prestaram auxílio. A Nicarágua recebeu ainda empréstimos a longo prazo, doações e influxos de moeda estrangeira de fontes bi e multilaterais, bem como depósitos no Banco Central, suficientes para cobrir suas importações de 1980 sem ter de recorrer a créditos de bancos comerciais. Além disso, os bancos estiveram em contato permanente com o Departamento de Estado do governo Carter, com o Departamento do Tesouro do México, bem como com funcionários do BID e do Banco Mundial. Todos apoiaram o governo da Nicarágua e expressaram o desejo de que os bancos chegassem a um acordo levando em consideração as condições especiais vigentes naquele país. Este encorajamento, associado a empréstimos a longo prazo e doações, exerceu sutil pressão sobre os bancos, ameaçando-os de isolamento se assumissem uma atitude rígida.

Os mesmos fatores também exerceram pressão sobre a Nicarágua. O apoio financeiro foi obtido pelo compromisso do governo revolucionário de reconhecer suas obrigações internacionais. Enquanto a Nicarágua negociasse no sentido de chegar a um acordo que satisfizesse tanto os princípios bancários como suas possibilidades econômicas, mantinha abertos os canais de comunicação com governos e instituições multilaterais. Esperava-se simultaneamente do país a iniciativa de procurar, e eventualmente aceitar, um acordo viável quando possível.

A experiência da Nicarágua demonstra uma vez mais a capacidade de adaptação do sistema financeiro internacional. Enquanto, teoricamente, os países primeiro devem ir ao FMI para um empréstimo *standby*, depois ao Clube de Paris para renegociações de dívidas bilaterais e só depois aos bancos comerciais, a Nicarágua conseguiu a renegociação diretamente com os bancos comerciais. Sem a concordância do Clube de Paris e sem um empréstimo *standby* prévio do FMI. Se necessário, outras instituições e novos procedimentos estavam disponíveis para a solução do problema.

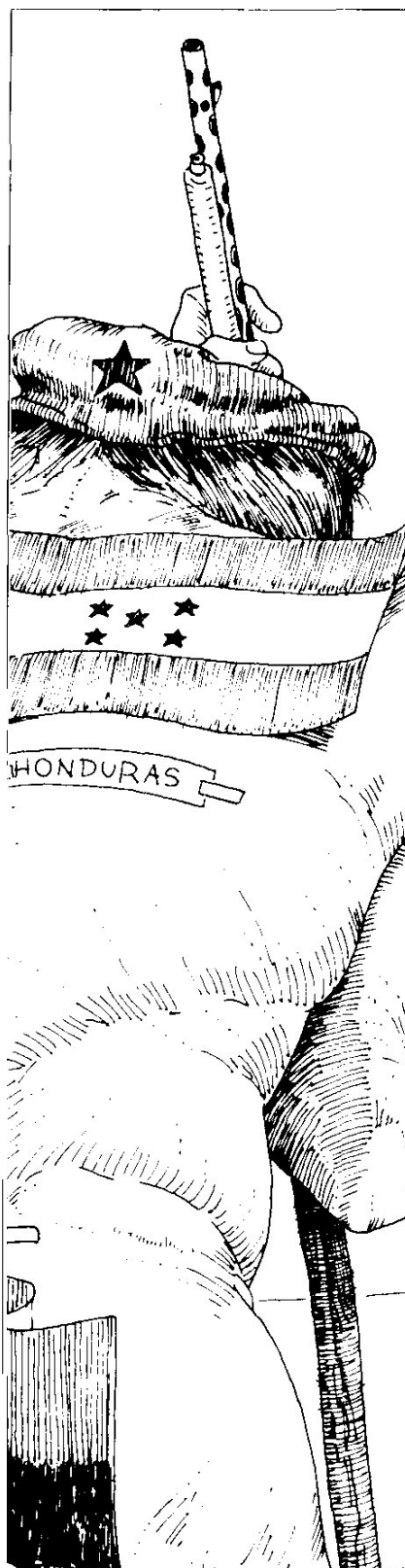
O complexo acordo atingido é resultado da evolução dos empréstimos a países subdesenvolvidos nos anos 70. Os bancos comerciais substituíram governos e as instituições multilaterais como fonte

principal dos empréstimos a países subdesenvolvidos. É lógico, portanto, que tenham papel preponderante na eventual renegociação de dívidas.

É necessário examinar se este desenvolvimento é desejável. Apesar de ter funcionado bastante bem no caso da Nicarágua, os bancos privados têm duas limitações para enfrentar com sucesso uma difícil renegociação de dívidas. Em primeiro lugar, apesar de se falar em uma "comunidade de bancos privados", este é de fato um grupo altamente heterogêneo. Nem todos os grandes bancos americanos pensam da mesma maneira, e as diferenças de enfoque destes e dos bancos pequenos ou de outros países são ainda mais marcantes. Assim, a coordenação de um grande grupo de bancos privados é problema de grande monta que, necessariamente, representa uma limitação para a exploração de novas maneiras de agir.

Em segundo lugar, a maioria dos bancos tem uma capacidade muito limitada de análise das possibilidades de pagamento de países. Os banqueiros não são economistas, e mesmo os maiores bancos têm equipes de análise econômica de países surpreendentemente reduzidas. Se fora aceita a idéia de que a verdadeira significação da renegociação da dívida nicaraguense reside no fato de que a análise econômica e a avaliação da capacidade de pagamento passaram a ser fatores primordiais, é preciso concluir que bancos privados não são os agentes ideais para tais negociações. Além disso, esse é um papel que provavelmente eles prefeririam não assumir.

Seria preferível que agências multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, ou bancos de desenvolvimento regional das Nações Unidas, assumissem um papel mais amplo de análise e coordenação. Lastreadas por sua legitimidade e independência tanto dos países como dos credores, essas instituições poderiam ser chamadas a fornecer planos econômicos que incluíssem balizamento para serviços viáveis de dívidas. Um crédito *stand by* do FMI seria apenas um dos elementos desse programa. Credores comerciais seriam forçados a negociar a reestruturação de seus créditos dentro dos limites propostos, para que financiamentos não-comerciais de fontes multilaterais pudessem ser concedidos. Isso certamente implicaria complexas negociações entre os bancos comerciais, as agências multilaterais e os países. Provavelmente implicaria também a necessidade de modificar certos aspectos institucionais do sistema financeiro internacional. Em comparação com este desejo, as negociações na Nicarágua foram brinquedo de criança.



Novos Estudos Cebrap  
SP, v. 1,3, p. 27-35, julho 82