

China e a socialização do investimento

Por Elias K. Jabbour e Luiz Fernando de Paula



O processo de desenvolvimento econômico chinês é um dos fenômenos mais impressionantes do mundo onde vivemos: o crescimento médio do PIB nos últimos 35 anos foi de 9,5% a. a., ao mesmo tempo em que a renda per capita no período passou de US\$ 250, em 1980, para US\$ 9.040, em 2014. Por detrás desse processo, há de se destacar a alta relação investimento/PIB (45,6% em 2015), suas imensas reservas cambiais (US\$ 3,1 trilhões em dezembro de 2016) e enorme volume de comércio externo (35,9% do PIB).

Não são poucas as interpretações sobre esse impressionante fenômeno. As abordagens convencionais destacam em geral o papel das privatizações, do capital estrangeiro e da desregulamentação do mercado. Uma abordagem estruturalista, contudo, aponta a centralidade do papel do Estado, a interação entre instituições e a existência de um sistema financeiro público e grandes conglomerados estatais em setores-chave da economia como elementos fundamentais à explicação do sucesso chinês, além do gradualismo e caráter experimental das reformas.

O ponto crucial da análise do desenvolvimento da China passa pela elaboração de uma abordagem capaz de explicar a formação de um "policy space" adequado à socialização do investimento em um ambiente internacional de finança globalizada. Para tanto, desenvolvemos uma abordagem analítica, a partir das contribuições de John M. Keynes, Alexander Gerschenkron, Ignacio Rangel e Albert Hirschman, que permita um entendimento abrangente do desenvolvimento chinês.

Keynes, em sua "Teoria Geral", colocou a necessidade do Estado de influenciar as decisões de investimento privado e a propensão ao consumo das famílias via impostos e política de taxa de juros. A socialização do investimento seria a "única forma de assegurar o pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada". A aplicação dessa noção ao caso chinês pode ser encontrada tanto no papel do Estado

em definir variáveis econômicas cruciais para estimular os gastos privados, em particular taxa de juros e taxa de câmbio, quanto no caráter complementar entre investimento público e privado.

Já Gerschenkron, em sua análise do desenvolvimento retardatário, destacou o papel do Estado e das instituições financeiras voltadas para o financiamento de longo prazo capazes de substituir, inicialmente, a falta da existência de um núcleo empresarial e de um sistema financeiro privado mais desenvolvido. Trata-se de elementos fortemente presentes na recente experiência chinesa, onde uma rede complexa, tendo como eixo imensos bancos de desenvolvimento estatais, deu suporte à expansão das atividades produtivas, podendo ser percebidos como o coração do chamado "socialismo com características chinesas".

Rangel, um dos pais do desenvolvimentismo brasileiro, demonstrou em vários trabalhos que ao final de cada ciclo breve da economia mudanças institucionais se fazem necessárias tanto a promoção de transferência intersetorial de recursos quanto a reorganização de atividades entre o Estado e a iniciativa privada. Trata-se de um movimento dialético onde privatizações são acompanhadas pela estatização de outras atividades. No caso da China, não é surpreendente que a cada mudança cíclica da economia percebem-se alterações institucionais que dão margem a uma completa reorganização de atividades entre os setores estatal e privado da economia.

Hirschman, por sua vez, desenvolveu a conhecida hipótese do "desenvolvimento desequilibrado", segundo a qual o desenvolvimento é visto como um processo de saltos entre um desequilíbrio e outro: a utilização de mecanismos de indução e investimentos governamentais em indústrias-chave permitem não só a superação de pontos de estrangulamento da economia como a criação de oportunidades de investimento e de "encadeamentos para frente e para trás" ao setor privado. No caso da China, percebe-se que o encadeamento industrial e seus efeitos de "input-output" têm nas grandes companhias estatais o seu núcleo difusor, sendo o novo setor privado o beneficiário direto da geração de oferta em pontos de estrangulamento da economia.

As reformas econômicas chinesas iniciam-se a partir dos anos 1980 com a permissão aos camponeses de comercializarem seus excedentes de produção agrícola. Desde então, a "permissão ao enriquecimento" transformou o país numa "fábrica de fabricantes". As elevações da renda e da produtividade do trabalho agrícola foram fator de deslocamento de mão de obra sobrando não às grandes cidades litorâneas, e sim no próprio vilarejo, às Empresas de Cantão e Povoados (ECPs). Uma das características fundamentais do processo de desenvolvimento recente chinês está no caráter rural da grande manufatura.

Uma miríade de formas de propriedade foi fundada por essas empresas sob o guarda-chuva da "propriedade coletiva dos meios de produção". Em 1978, o número total de empregados nas ECPs era de 28,3 milhões de trabalhadores, triplicando em dez anos para 93,7 milhões e chegando 138,7 milhões em 2004. No final da década de 1990, 40% da produção industrial chinesa estava sendo processada nas ECPs, que respondiam por 27% das exportações de manufaturados do país em 2004.

Em uma perspectiva histórica pode-se aferir que antes de uma plena "restauração capitalista" ocorreu uma sistemática readequação de atividades entre estatal e privado, tendo o Estado a perspectiva de contínua recolocação estratégica. Por exemplo, a

estratégia de implantação gradual das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) incluiu não somente a construção de plataforma de exportações, mas também um processo de reunificação do país sob o mantra da proposta de "um país, dois sistemas".

A China criou um sistema de financiamento voltado para a transformação estrutural da economia que se revelou bastante funcional ao desenvolvimento. Entre 1978 e 1984, o Banco Popular da China se tornou responsável pela regulação financeira, enquanto quatro bancos setoriais estatais foram formados ("big four"), atendendo a exigências do desenvolvimento de agricultura, construções urbanas, infraestrutura e financiamento de exportações e importações. Na década de 1990, o avanço da urbanização e o lançamento do Programa de Desenvolvimento do Grande Oeste demandaram a formação, ex ante, de grandes bancos provinciais e municipais de desenvolvimento.

As empresas estatais - apesar de forte redução - continuaram importantes, mais intensivas em capital e tecnologia e mesmo mais lucrativas em relação ao setor privado, observando-se na década de 1990 um intenso processo de fusões e aquisições no setor estatal. O núcleo duro do setor produtivo chinês passou a se concentrar sobre 149 conglomerados empresariais estatais localizados nos setores estratégicos (refino de petróleo, química, carvão e máquinas e equipamentos), sinalizando o papel de investidor "na frente" aos demais setores. O Estado como coordenador do investimento ganha corpo com a formação, em 2002, da Sasac, criada para representar os interesses do Estado nas principais companhias do país.

A resposta chinesa à crise de 2008 demonstrou uma impressionante capacidade de coordenação do Estado, onde percebeu-se grande simbiose entre o sistema financeiro público e a capacidade de execução do pacote de estímulos por parte dos conglomerados estatais. Em 5/11/2008, o Conselho de Estado da China anunciou ao mundo um vigoroso pacote de estímulos à economia da ordem de US\$ 600 bilhões (12,6% do PIB). Em alguns anos o país estaria cortado por novos e milhares quilômetros de linhas de trens de alta velocidade, metrô e estradas.

No caso da China, percebe-se que a reorganização contínua de atividades entre os setores estatal e privado não prescindiria do controle do Estado sobre o núcleo duro da finança e do sistema produtivo, como também sobre os mecanismos fundamentais do processo de acumulação, como as taxas de juros e câmbio - de modo a permitir o necessário isolamento da política monetária dos humores da economia internacional via controles extensivos sobre os fluxos de capitais.

A abordagem aqui proposta nos permite absorver o conjunto da dinâmica de desenvolvimento na China como algo longe de ser espontâneo. Ao contrário, os instrumentos utilizados foram sendo lapidados a cada rodada cíclica de mudanças institucionais e conseqüente transformação nos marcos de atuação do Estado e da iniciativa privada, nos termos propostos pelos autores acima referidos. A "socialização do investimento" e seus mecanismos foram a expressão máxima de um processo de construção de instituições capazes de refletir, ao longo do tempo, a estratégia do país. Essa abordagem, além de propor superação de pobres paradigmas ("mercadistas" x "estatistas"), destaca o protagonismo do Estado no processo de desenvolvimento, criando nas palavras de Hirschman "tensões, desproporções e desequilíbrios".

É notório que a China vive atualmente uma transição interna de dinâmica de acumulação, cujos desdobramentos não estão claros. Combinada com uma difícil realidade econômica internacional, essa transição interna chinesa ganha contornos mais complicados com uma série de explosivas contradições de ordem social, regional e ambiental vindo com força à tona. Assim, novas modalidades de ação estatal e planejamento terão que ser preparadas. Liberalizações sempre têm sido seguidas de atuação estatal em outro patamar. Esse é um dos grandes atuais desafios a serem enfrentados pelos governantes chineses.

Elias K. Jabbour é professor-adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/Uerj).

Luiz Fernando de Paula é professor titular da FCE/Uerj e pesquisador visitante da Freie Universität Berlin.