

O segredo Chinês, ou Indiano

The Chinese secret, or Indian

José Carlos de Assis

Diretor-presidente do Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul – Intersul.

Creio que alguém que não seja economista, ou que não tenha ao menos conhecimentos elementares de economia, deve ficar impressionado com o fato de que a China apresenta no curso da crise financeira planetária iniciada em 2008 taxas tão altas de crescimento, enquanto o mundo industrializado avançado esteja em virtual estagnação. Para desconcerto desses não economistas, os economistas profissionais que dominam a grande mídia neoliberal também não explicam o fenômeno. Na verdade, evitam o tema.

Os não iniciados podem ficar tentados a dar uma explicação política simples: a China cresce porque é uma economia basicamente socialista, embora tenha assumido também, nas últimas três décadas, características capitalistas. A explicação não convence por causa de uma contraprova igualmente intrigante: a Índia também cresce a taxas próximas de 10%, e no entanto não é uma economia socialista. Ao contrário da China, é uma economia basicamente capitalista com algumas características socialistas.

Qualquer racionalização econômica que explica a China tem que explicar também a Índia. São sociedades com mais de um bilhão de habitantes, grande população rural e, nos anos recentes e a despeito da crise mundial, com considerável apetite para crescer, independentemente de seu regime econômico principal. Alguma coisa está operando nos bastidores dessas duas economias, com fundamentos similares, que as impulsiona para frente e assegura taxas de crescimento compatíveis com suas necessidades sociais.

Tentemos identificar essa força “oculta” de crescimento. Para isso, convém recuperar as iniciativas dos dois governos diante do desafio da crise financeira. O Governo chinês, ainda em novembro de 2008, adotou um programa de investimentos de emergência de US\$ 540 bilhões e determinou

a seus bancos reduzirem drasticamente, de um patamar já baixo, as taxas de juros interbancárias e de empréstimo, a fim de alavancar a economia mediante amplos gastos, inicialmente, em grandes obras públicas. Temos aí uma relação direta entre decisão e execução. O comando é do Governo, a que o mercado se adapta.

Na Índia, também em novembro, o Governo adaptou o programa de investimentos de seu plano quinquenal, definindo grandes obras públicas de emergência, e convocou uma reunião dos bancos oficiais, que respondem por 94% do crédito no País, determinando a eles uma redução da taxa de juros de empréstimos para alavancar investimentos. Também aqui, há relação direta entre decisão governamental e execução. O que diferencia esses países dos demais não é, pois, o regime econômico básico, socialista ou comunista, mas o fato de disporem de um sistema de planejamento centralizado (imperativo ou indicativo) e um sistema bancário público para, via política de financiamento, pôr o plano em ação.

Vejamos agora outra contraprova: no início de seu mandato, em 2009, Barak Obama conseguiu fazer aprovar no Congresso democrata um ambicioso programa para enfrentar a crise, da ordem de US\$ 786 bilhões. Em números absolutos, maior que o chinês. Parecia um programa keynesiano. Acontece que 45% desse valor se destinaram a devolução de imposto de renda aos contribuintes. Como a população estava super-endividada, usou o dinheiro para pagar dívida, e não para aumentar o consumo. Em consequência, perdeu-se metade do vigor da injeção de recursos na economia, os quais acabaram no giro financeiro, para aliviar as instituições bancárias em dificuldade.

Mas houve – na verdade, está havendo – algo ainda pior. A parte do programa de estímulo dedicada a investimentos de infra-estrutura, inclusive em energia limpa, que serviriam para expandir a geração de emprego na economia, simplesmente empacou na burocracia governamental. O Governo federal norte-americano descobriu que não tem instrumentos institucionais para executar diretamente grandes obras públicas, sendo que a execução via setor privado é demorada e sujeita a todo tipo de impedimento. O Governo federal descobriu também que não tem como transferir recursos para os Estados federados realizarem essas obras, por falta de base jurídica.

Também, aqui, há uma diferença fundamental com China e Índia, e com o próprio *New Deal* do presidente Roosevelt, na Grande Depressão. Naquela época, houve planejamento e financiamento público garantido, ficando as obras a cargo da *Works Progress Administration*, uma agência federal. Para se ter uma idéia do que isso significou em matéria de construções e geração direta de emprego, basta lembrar que foram construídos sob os programas do *New Deal* 820 mil quilômetros de rodovias, 125 mil pontes e viadutos, 120 mil prédios públicos, 15 grades hidrelétricas, saneamento de três grades bacias hidrográficas e regularização para navegação dos cursos dos respectivos rios. Sem uma única alegação de corrupção. E para dizer que essas iniciativas não foram para beneficiar apenas os grandes, os programas sociais do *New Deal* garantiram salários até para músicos de jazz!

O planejamento do *New Deal* serviu de modelo para um exercício em escala muito maior, que foi o planejamento econômico da guerra. Esse foi um sucesso espetacular. Usando a ferramenta da matriz de insumo-produto inventada por um imigrante polonês, Leontief, o planejamento bélico norte-americano teve tanto êxito que gerou uma aversão ideológica cabal entre os conservadores, que viam nele a sombra do comunismo. Depois disso, só com o programa Apolo, da NASA, diante do desafio soviético de dominar o espaço, o Governo norte-americano encontrou um mecanismo de investir diretamente num projeto considerado prioritário. Recentemente o presidente Obama sinalizou com a possibilidade de criar um banco de desenvolvimento, similar ao BNDES, mas é evidente que, em face de sua derrota para os republicanos liberais nas últimas eleições intermediárias, não terá base legislativa para implementar a ideia, a não ser que seja reeleito com maioria democrata, e que parte dos democratas não sejam liberais enrustidos (como em seu primeiro mandato).

O sistema de planejamento/financiamento chinês e indiano possibilita que o investimento público em grandes obras seja replicado nas cadeias produtivas da economia pelo setor privado, criando uma interação virtuosa que resulta em crescimento do emprego e do produto. Nos Estados Unidos, como mencionado, isso não acontece. Embora a liquidez esteja em nível excepcionalmente elevado, com taxas básicas de juros próximas de zero, o investimento privado não deslança. É que não há estímulo de mercado, e continuará não havendo enquanto o próprio investimento público não deslançar, assegurando o crescimento do emprego e da renda, e a partir daí da demanda.

Na verdade, o sistema de investimento privado a partir de financiamento bancário na economia norte-americana está num processo de entropia. Os grandes bancos estão líquidos, mas não emprestam para pequenas e médias empresas, que concentram a criação de 65% a 70% do emprego na economia. É que giram no mercado financeiro do país cerca de 6 trilhões de dólares em hipotecas imobiliárias, dos quais 3,5 trilhões de recepção duvidosa, e cerca de 1,5 a 2 trilhões de perda certa. Um truque contábil permitiu que os bancos não façam a marcação a mercado desses títulos condenados ao calote, ou seja, eles podem mantê-los nos balanços até o vencimento. Na hora do vencimento, porém, terão de registrar o prejuízo. Se não tiverem realizado lucro suficiente para fazer face ao prejuízo, ou tomado capital no mercado, irão à quebra. Em consequência, para maximizar os lucros, operam, sobretudo, no curto prazo: mercado cambial (4 trilhões de dólares ao dia), arbitragem com títulos públicos, intermediação de títulos. Nada disso gera empregos, embora gere lucros altíssimos.

Compare-se isso ao sistema bancário chinês/indiano: ele tem que cumprir metas de um plano de investimentos, necessariamente fora da órbita especulativa. O diferencial não é tanto o sistema econômico, como indicado, mas de instituições operativas. O banco público não tem ideologia; é um instrumento excepcionalmente poderoso para irrigar a economia produtiva como um todo, seja pelo lado do próprio setor público, seja pelo lado privado. Quando o banco público se associa

um sistema de planejamento, em especial quando há ociosidade na economia e capacidade de importação, o potencial de crescimento vai ao limite.

Não é preciso ir muito longe para se ter uma comprovação inequívoca disso. Depois de China e Índia, o Brasil teve em 2010 a melhor performance econômica entre os emergentes. Não é difícil concluir que isso se deu, basicamente, pelo fato de que tivemos uma restauração parcial do planejamento público-privado, com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujos investimentos foram assegurados pelo orçamento governamental e pelo financiamento do setor bancário público. O instrumento mais poderoso para isso foi a transferência ao BNDES pelo Tesouro, para injetar no financiamento à economia, de R\$ 100 bilhões em 2009 e mais R\$ 80 bilhões em 2010, assim como a forte mobilização do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, além de outros bancos públicos.

Também aqui, a despeito da gravidade da crise e do imperativo de confrontá-la com todos os meios disponíveis, tivemos resistências ideológicas e mesmo operacionais. O presidente do Banco do Brasil resistiu a baixar juros e teve que ser demitido. E o ministro da Fazenda do Governo Sarney, justamente aquele que fez o pior de nossos planos econômicos (Verão) e entregou a economia com uma inflação de 84% ao mês, ganhou quase cinco minutos no Jornal Nacional da TV Globo para protestar contra a demissão, que a seu ver caracterizava uma indevida (!) interferência do Governo no banco que este mesmo Governo controla acionariamente (!).

Os bancos públicos, no Brasil, representam menos de 50% do sistema bancário. E o planejamento público-privado é ainda parcial, restrito ao PAC. Se fosse abrangente, e se o sistema bancário fosse totalmente público, poderíamos apresentar crescimento chinês ou indiano, sem ferir as regras básicas do capitalismo e da economia de mercado. No auge da crise, em 2009, enquanto os bancos públicos estavam expandindo o crédito a um ritmo de 27%, os bancos privados não iam além de 4%. Obviamente, isso não ajuda ninguém, sequer o capitalismo brasileiro.

Adotemos agora a perspectiva sul-americana. No passado, em especial nos regimes autoritários, alguns países da América do Sul – por exemplo, o Peru – adotaram sistemas de planejamento centralizado muito bem concebidos. Este foi o caso também do Brasil sob o autoritarismo, com o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O Pacto Andino chegou a uma fase avançada de planejamento integrado, do que resultou a CAF – Corporación Andina de Fomento. Fracassou por razões sobretudo políticas, enquanto os planos brasileiros foram muito bem-sucedidos economicamente, embora as metas tenham se revelado subestimadas no primeiro caso, e superestimadas no segundo.

A América do Sul é dotada do maior reservatório de recursos naturais do mundo, água abundante, imenso potencial agrícola e de energia limpa, mão de obra jovem facilmente qualificável, e um grande mercado potencial. Contudo, está em grande parte inexplorada, o que vai contra os interesses de sua própria população. É evidente, porém, que para a maioria dos países da América do

Sul o desenvolvimento não pode ser garantido a partir de uma perspectiva exclusivamente local. Mesmo no Brasil e na Argentina, que atingiram níveis de industrialização relativamente mais avançados, e têm grandes mercados internos, sua perspectiva de crescimento depende em grande parte da integração sul-americana.

Já se falou muito em integração no continente. E como um dos primeiros passos concretos nessa direção foi o Mercosul, muita gente confunde tratados de livre comércio com integração. Não é. Integração efetiva não se realiza pelo comércio, que é o último e conclusivo passo no processo. Realiza-se pelos investimentos cruzados em infraestrutura, especialização industrial, articulação de cadeias produtivas, desenvolvimento de infraestrutura comum. É o caminho sinalizado há mais de meio século pelo Mercado Comum Europeu, que, antes de ser mercado comum, foi Acordo do Carvão e do Aço, integrando indústrias básicas e sistemas energéticos, além da infraestrutura.

O fato é que integração efetiva exige algum grau de planejamento público-privado comum do investimento produtivo e de infraestrutura, e um sistema de financiamento adequado. Temos o esboço disso. A IIRSA, que é uma listagem de pré-projetos de eixos logísticos na América do Sul elaborada no Governo Fernando Henrique e absorvida pela Unasul, pode ser um ponto de partida para a articulação do planejamento da infraestrutura comum regional. Falta o planejamento de uma melhor articulação logística dos mercados internos, já que prevalece nela o conceito de corredores de exportação.

No caso dos investimentos privados, a entidade que dirijo, o Intersul – Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul, está propondo três iniciativas fundamentais: primeiro, a tipificação legal do empreendimento de integração na América do Sul, para que lhes sejam atribuídos incentivos e obrigações (a fim de distingui-los de um investimento estrangeiro qualquer); segundo, o estabelecimento de uma orientação aos bancos públicos regionais (BNDES, Banco do Sul, CAF) para que dêem prioridade nos seus financiamentos aos projetos tipificados como de integração; e terceiro, o estabelecimento de um sistema público-privado informal de planejamento, a partir de prospecção das próprias grandes empresas de atuação regional, para indicar aos setores privado e público os investimentos prioritários de mercado.

Isso é o que teríamos mais próximo de um sistema chinês ou indiano, ou seja, planejamento centralizado comum e financiamento básico por bancos públicos. O setor privado produtivo seria claramente beneficiado pela maior facilidade do financiamento do investimento, sem que houvesse uma discriminação absoluta do setor financeiro privado. Ele poderia participar, mas debaixo de concorrência com o setor público. Em termos de disponibilidade de recursos, nunca estivemos em melhor situação. O que falta hoje, quando temos taxas básicas de juros nos países avançados próximas de zero e farta liquidez internacional – algo que se prolongará por muito tempo –, não é dinheiro, mas bons projetos. Dinheiro existe inclusive nos fundos soberanos: até 2014 eles deverão acumular disponibilidades de 10 trilhões de dólares, recursos facilmente orientáveis politicamente para a economia real, e não para a especulação. Se tiver bons projetos bem planejados

e integrados, com rentabilidade razoável e selo de qualidade de um banco como o BNDES ou o futuro Banco do Sul (com governança bem estruturada), a América do Sul poderá fazer explodir seu crescimento em níveis chineses e indianos.