

As Dissonâncias Sino-Japonesas

Amaury Porto de Oliveira



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

As Dissonâncias Sino-Japonesas*

*Amaury Porto de Oliveira***

Os artigos de Otaviano Canuto, professor do Instituto de Economia da Unicamp e Henrique Altemani de Oliveira, professor de Política da PUC de São Paulo, avaliando as reações à crise financeira asiática, respectivamente do Japão e da China -quando da realização do seminário no Instituto de Estudos Avançados no dia 17 de setembro de 1999, "Dissonâncias Sino-Japonesas diante da crise financeira asiática" cujos textos encontram-se nesta seção, permitem concluir que o Japão foi parte do problema e a China faz parte da solução.

Na verdade, nem Japão nem China foram diretamente atingidos pelos distúrbios de 1997-98. Mas o Japão, desde meados da década de 80 (em parte como consequência da valorização do iene, forçada em 1985 pelos EUA), vem caindo numa crise estrutural, que se vai estendendo pelas dimensões econômica, social e política.

Fator crucial dessa crise que se alastra foi o modo de financiamento da expansão econômica do Japão no pós-Segunda Guerra Mundial, através de um sistema bancado pelo governo, no qual o mercado acionário pouco representava como fonte de financiamento para as empresas. A intermediação entre a elevada poupança doméstica e os investimentos processava-se por meio de depósitos em bancos e instituições de poupança e crédito, inseridas em alguma das *keiretsus* e obrigadas, assim, a favorecer clientes especiais. Os empréstimos eram garantidos por imóveis e ações e o governo zelava para que nenhum banco falisse. O dinheiro fácil impulsionava a economia, inclusive em projeções internacionais, e as altas taxas de crescimento pareciam assegurar, indefinidamente, o reembolso dos empréstimos que se acumulavam, apoiados sobretudo na especulação imobiliária.

Enquanto duraram as condições internas que o sustentaram, o sistema funcionou. Todavia, a crescente exposição do Japão aos mercados financeiros globais acabou invertendo a situação. Reagindo à perda de velocidade da economia japonesa, enquanto outras economias se expandiam no Leste Asiático, as instituições financeiras japonesas passaram a emprestar dinheiro às economias emergentes, repetindo as práticas de crédito utilizadas no Japão: empréstimos elevados a curto prazo a clientes preferenciais,

* Evento realizado pelo IEA em 1999: "Dissonâncias Sino-Japonesas Diante da Crise Financeira Asiática".

** O autor foi embaixador do Brasil em Cingapura e é atualmente membro do grupo de Análise da Conjuntura Internacional (Gacint) do Instituto de Relações Internacionais da USP.

independentemente da solvência deles, confiando-se no tamanho das empresas e no beneplácito dos governos locais. Em suma, expuseram o crédito oferecido à Ásia aos mesmos riscos dos empréstimos no Japão. Quando o mercado acionário entrou em colapso na Tailândia e, sucessivamente, em outros países do Leste Asiático, ocasionando o despencar das moedas locais, não puderam os bancos japoneses recuperar seus empréstimos em dólares, ou mesmo em ienes, vindo assim a compor o quadro da crise regional.

Otaviano Canuto adotou, enriquecendo-a, essa explicação da marcha da economia japonesa para a estagnação que a vem caracterizando nos anos 90. No período de fenomenal crescimento, entre 1953-73, a regulamentação financeira foi parte essencial da estratégia de *catching-up*, que era a essência do projeto de industrialização tardia do Japão. A repressão às *securities* (títulos de dívidas e ações em bolsa) garantia e predominância absoluta dos bancos na intermediação financeira, como instrumento da tutela governamental na alocação de recursos para investimentos. Dois momentos de inflexão dessa trajetória são focalizados por Canuto. O primeiro, na metade dos anos 70, após o choque do petróleo: segmentos básicos das indústrias japonesas de processamento de recursos naturais começaram a ser transferidos para países periféricos, embora sem comprometimento maior de capital de risco por parte das empresas japonesas. A partir daí, tomou corpo a liderança mundial japonesa em setores como a eletrônica, a automobilística e os bens de capital. As formas de organização da produção e os métodos de gestão da indústria japonesa emergiram como referência paradigmática em nível internacional.

Em meados dos anos 80, com a valorização administrada do iene em relação ao dólar (Acordos do Plaza e do Louvre), sobreveio o segundo momento de inflexão. Crescentemente acossado pelas forças da globalização, o Japão foi tendo de ampliar as opções em relação ao financiamento bancário, convergindo para padrão muito similar ao das grandes firmas dos EUA. Na análise de Canuto, a estagnação que se instalou na economia japonesa na década de 90 decorreu do caráter ainda incompleto da adaptação dela a duas tendências, que precisamente representariam a convergência para um funcionamento mais próximo do das demais economias avançadas. Em dois aspectos especialmente: a) níveis de crescimento econômico mais comparáveis; b) desregulamentação e "securitização" das finanças.

Canuto põe em realce, contudo, a existência de outras interpretações da crise japonesa, em conflito com a por ele adotada. Assim, por exemplo, a explicação que enfatiza o papel das pressões externas pela desregulamentação financeira. Vale a pena

aprofundar um pouco esta explicação alternativa, que nos leva a considerar a importante questão política do Estado japonês. De longa data, a *Intelligentzia* econômica anglo-saxã critica a pretensão desse Estado a governar o mercado; de outro lado, bom número de admiradores dos êxitos econômicos e tecnológicos do Japão atribuem tais êxitos, precisamente, à eficácia do chamado Estado desenvolvimentista, do qual o japonês seria o modelo. Ainda em 1993, o Banco Mundial deu a público um relatório intitulado *The East Asia Miracle*, no qual, sem ir ao ponto de encampar o conceito de Estado desenvolvimentista, considerável respeito foi demonstrado pelo "estilo japonês de gerenciamento". A irrupção da crise financeira de 1997 deu ensejo, porém, a uma onda de rejeição do Estado desenvolvimentista, apresentado reducionisticamente como terra de eleição do "capitalismo de compradio". Ora, se é certo que a Coréia do Sul, exemplo clássico de Estado desenvolvimentista, foi marcada nos anos 80 e 90 por um surto de compradio, aliás combatido por forças domésticas, inclusive com a condenação judicial de dois ex-Chefes de Estado, o fenômeno do compradio tem sobretudo marcado países do Sudeste Asiático, onde com exceção de Cingapura nunca existiu Estado desenvolvimentista. Predomina lá a chamada "industrialização associada". E tem sabor verificar como as firmas ocidentais que se associaram a empreendimentos na região acomodaram-se, alegremente, às facilidades do "Compradio". Com os filhos e testas-de-ferro do general Suharto, por exemplo.

Com a eclosão da crise financeira da Ásia Oriental, o dirigismo econômico japonês, antes tão apreciado, passou a ser apresentado como expressão de um capitalismo obsoleto, condenado a ceder a vez a mudanças estruturais ditadas pela globalização. Mudanças que no entanto podem ser claramente vistas como a universalização das práticas e normas econômicas anglo-saxãs. Os EUA usaram abertamente o auge da crise para extrair dos países asiáticos concessões importantes nos terrenos financeiro e comercial. Tal foi o caso em junho de 1998, quando Washington ajudou Tóquio a conter a queda do iene, mas cobrando em troca, conforme comentários japoneses, medidas imediatas "para corrigir distorções no sistema financeiro do país". Também na Coréia do Sul, durante as negociações das autoridade locais com o FMI, foi possível acompanhar pelos jornais o deslocamento para Seul de altos funcionários do Tesouro americano, que eram consultados diariamente pelos negociadores do FMI. Várias das concessões por esses últimos extraídas dos sul-coreanos corresponderam a pretensões americanas, não conseguidas antes em negociações bilaterais Seul-Washington.

A PAX AMERICANA

A sem-cerimônia desse comportamento americano é típica da arrogância com que os EUA se puseram a montar no mundo a Pax Americana -II, após a derrocada da União Soviética. Os EUA vêm reagindo a qualquer crise internacional, de tipo militar ou econômico, acionando uma das grandes instituições multilaterais (a Otan, o FMI, v.g.) para orquestrarem a solução do novo problema mundial segundo os desígnios de Washington. Quando eclodiu a crise financeira asiática, o Japão foi apresentado pela mídia internacional como incapaz de sair em auxílio dos seus vizinhos. Na realidade, Tóquio ofereceu um total de 19 bilhões de dólares como contribuição para a "segunda linha" dos créditos que o FMI estava levantando em favor da Tailândia, Indonésia e Coréia do Sul. Ainda mais importante, numa reunião do G-7, em Hong Kong (setembro de 1997), Tóquio propôs a criação de um Fundo Monetário Asiático (FMA), a ser formado com contribuições do Japão e outros países asiáticos, até um montante de 100 bilhões de dólares, e destinado a atender a emergências de balanços de pagamentos da região. A proposta japonesa entusiasmou os asiáticos mas foi torpedeada pelos EUA, sob a argumentação de que o FMA livraria os países asiáticos da pressão do FMI no sentido de que eles implementassem as reformas estruturais julgadas imperativas em Washington.

As relações bilaterais EUA-Japão tornaram-se complexas e contraditórias na segunda metade do século XX, após a fragorosa derrota militar dos japoneses na Guerra do Pacífico, e a ocupação da terra deles por tropas americanas. Nos termos das resoluções da Conferência de Potsdam, os vencedores da Segunda Guerra Mundial assumiram o compromisso de desmontarem o poderio bélico e industrial dos vencidos (Japão e Alemanha). Os EUA instalaram em Tóquio um verdadeiro vice-rei, o general MacArthur, que começou a obra de desestruturação do Japão. A esta altura, a expectativa americana era de caminhar para uma Ásia pacífica e democrática, esteada na aliança dos EUA com a China de Chiang Kai-chek. Mas os comunistas levaram a melhor na China, e os americanos tiveram de mudar seus planos, transformando o Japão no aliado chave na Ásia, tal como a Alemanha estava sendo escolhida para aliado chave na Europa. A Pax Americana I foi baseada numa dupla contenção: a dos EUA e seus aliados contra a União Soviética-China, e a dos EUA contendo eventuais impulsos revanchistas dos ex-inimigos e novéis aliados. A Alemanha amarrada na Aliança Atlântica (OTAN) e no Mercado Comum Europeu, e o Japão militarmente contido pelo Pacto de Defesa Mútua com os

EUA, Além do Art. 9 da Constituição preparada sob as vistas de MacArthur e que jungia o Japão a não fazer guerra.

A segunda contenção compeliu o Japão (e a Alemanha) a renunciarem a uns tantos dos direitos e deveres que são parte do Sistema de Westphalia, o conjunto de princípios e normas que regem a convivência entre os Estados, desde o século XVII. Os dois países souberam, no entanto, tirar proveito da sua queda sob o torniquete dessa "anormalidade westphaliana", e transformaram em vantagens mercantilistas as limitações que lhes foram impostas. Ambos prosperaram ao ponto de vir a incomodar comercialmente o hegemonia, sendo que o Japão chegou a posicionar-se de forma preocupante para os americanos, muito perto da fronteira tecnológica. No contexto da política pacifista elaborada pelo primeiro-ministro Shigeru Yoshida, que preponderou durante décadas, pôde o Japão levantar um avançado complexo industrial de lógica civil.

Tais desenvolvimentos do passado têm matizado o relacionamento nipo-americano nestes anos de pós-Guerra Fria, em que os EUA procuram definir as linhas-mestras da Pax-Americana II. Tensões comerciais marcaram, por exemplo, as relações bilaterais nos primeiros anos do governo Clinton e se prolongaram, ao ensejo da crise financeira, nas pressões americanas no sentido de o Japão reformar profundamente suas instituições monetárias e financeiras. Em 1995, contudo, o Pentágono lançou a "Iniciativa Nye" (do nome de um sub-secretário de Defesa da época), dando início a negociações para a reatualização do Pacto de Defesa Mútua EUA-Japão. As negociações correspondentes terminaram em 1997, quando foram solenemente assinadas, para grande alarme da China, novas diretrizes da aliança nipo-americana no Pacífico, num mundo onde não mais existia a ameaça soviética, o inimigo explícito do pacto original.

As novas diretrizes da aliança nipo-americana ataram o Japão mais estreitamente às visões dos EUA no tocante à paz e a segurança mundiais. Todavia, a falta de um alvo claramente definido para motivar a aliança e a impraticabilidade política de atribuir à China o papel de novo inimigo a abater tornam fluido o relacionamento EUA-Japão. Nasce daí a notória dificuldade dos dois países em reconciliarem os seus pontos-de-vista com relação à liderança regional, à responsabilidade global e à repartição dos fardos correspondentes. Culpar o modelo do Estado japonês por essas inconsistências no relacionamento EUA-Japão é um recurso fácil e, provavelmente, interessado.

Alguns autores, como Manuel Castells, avançam a tese conciliatória de que o Estado desenvolvimentista desempenhou, de fato, papel decisivo no pós-Segunda Guerra Mundial, tanto na recuperação econômica e avanço tecnológico do Japão quanto na

edificação das modernas e prósperas economias dos chamados "tigres asiáticos" (Coréia do Sul, Taiwan e Cingapura). Com a chegada, porém, da Sociedade Informacional e da economia globalizada que lhe dá suporte, ter-se-ia o Estado desenvolvimentista transformado em empecilho para o progresso continuado do Leste Asiático. Por sedutora que possa parecer essa tese, é preciso confrontá-la com os fatos de que Taiwan e Cingapura atravessaram quase ilesos a crise de 1997. E que na Coréia do Sul vem-se tornando clara a direção do Estado na extraordinária e rápida recuperação do país.

É contudo irrecusável o estancamento da produtividade industrial e da inovação tecnológica no Japão, ao longo dos anos 90. Resta determinar se a degenerescência do conjunto de traços que fizeram a grandeza do modelo japonês, nas décadas de 70 e 80, resulta de um pecado desenvolvimentista original, ou se ao contrário reflete a diminuição por motivos políticos do papel do Estado. Quaisquer que venham a ser as respostas a essas indagações, é-se forçado a constatar - como faz Canuto - que no imediato não está o Japão em condições de constituir-se como locomotiva mundial alternativa, na hipótese de uma desaceleração da economia americana. Tampouco está podendo o Japão comportar-se como mercado dinâmico para a recuperação dos seus vizinhos asiáticos.

O JAPÃO E A ANSEA

O esvaziamento da presença japonesa no Leste Asiático, na segunda metade dos anos 90, foi impressionante. O maciço investimento japonês anterior havia-se apoiado em duas premissas, que tinham perdido validade. A primeira era o espectro de que o iene em contínua valorização fosse tornando a produção doméstica japonesa insustentavelmente cara. A segunda era a expectativa de que a ANSEA (Associação das Nações do Sudeste Asiático) se tornasse em prazo curto um bloco integrado, reunindo economias com escala expressiva, tanto como bases de produção quanto como mercados. Essa expectativa perdeu muita força, em consequência da crise financeira. Em outubro de 1998, por exemplo numa reunião ministerial rotineira da ANSEA, foi derrotada proposta para que se antecipasse, de 2010 para 2003, a integração da Área de Investimentos da ANSEA. O setor privado japonês, que levava anos construindo uma base manufatureira alternativa no Sudeste Asiático como proteção contra a subida do iene, já estava em plena retirada. Após terem atingido o ápice em 1996, os créditos bancários japoneses para o Leste Asiático caíram, de 40% dos empréstimos à Ásia como um todo, a apenas 28%. Somente em relação a Hong Kong, os créditos japoneses foram reduzidos à metade, entre 1997-1998. A queda foi

também brutal no tocante aos investimentos: no Leste Asiático como um todo, mas com o Sudeste representando a parcela mais importante, os investimentos japoneses caíram 71%. As trocas comerciais Japão-Sudeste Asiático estavam também em queda: em 1989 o Japão representara 24,5% das importações/exportações da ANSEA; em 1997 a participação japonesa já foi apenas de 16,4%.

Coube ao governo, em Tóquio, buscar reverter essa derrocada. Em maio de 1999, numa conferência de ministros das Finanças dos países da APEC, o ministro japonês, Kiichi Miyazawa, propôs um plano em duas etapas. Na primeira, previa-se a adoção pelos países do Leste Asiático de uma cesta de divisas como âncora cambial da respectiva moeda. As cestas seriam compostas por três divisas: o iene, o dólar e o renminbi, mas em proporções diferentes, apropriadas à situação de cada país. A cesta tailandesa, por exemplo, comportaria 40% de ienes, 30% de dólares e 30% de renminbis; a cesta sul-coreana: 60% de ienes, 30% de dólares e 10% de renminbis. Essa maneira cuidadosa de avançar o plano visava a contornar a reação extremamente desfavorável dos EUA à proposta japonesa de um Fundo Monetário Asiático, feita no início da crise financeira na região. A principal diferença entre as duas propostas era o estabelecimento de acordos bilaterais entre o Japão e os demais países asiáticos, em vez da criação de uma nova instituição financeira internacional. Numa segunda etapa, o governo japonês comprometeu-se a garantir parte das emissões de obrigações que venham a fazer os países asiáticos, até um total de 3 trilhões de ienes. Essa iniciativa do ministro Miyazawa foi bem recebida, inclusive pelos americanos.

O HORIZONTE CHINÊS

É tempo, porém, de que passemos a falar da China. Na sua intervenção, Henrique Altemani assinalou, corretamente, que a crise financeira na Ásia não pode ser analisada num vácuo político e estratégico e que a China assumiu, no quadro correspondente, papel central. A China compartilha muitas das deficiências que explicam a queda de vizinhos seus nas malhas da crise financeira, mas possui por outro lado, duas vantagens que a imunizaram contra o avanço da crise. Primeiro, sua moeda não é conversível nas transações de capitais e só é parcialmente conversível nas transações de conta corrente, o que significa que os investidores não podem introduzir e retirar capital a seu bel prazer. Segundo, diferentemente dos países do Sudeste Asiático (mas não da Coreia do Sul), os investimentos estrangeiros na China têm sido predominantemente investimentos diretos,

isto é, muito menos voláteis do que os investimentos em carteiras de ações. Para proteger-se mais do impacto da crise financeira, o governo chinês impôs controles ainda mais estritos sobre a escalada, o uso e a estrutura da sua dívida externa.

Os governantes chineses não se limitaram a medidas defensivas. Em novembro de 1997, a cúpula governamental reuniu-se num seminário para discutir as implicações financeiras da crise e que medidas tomar para proteger o sistema financeiro chinês de impactos maiores. Desde então, têm-se multiplicados encontros e seminários no seio do governo. Tornou-se generalizada a convicção de que é inevitável a marcha para a globalização econômica e financeira, e que a única maneira de a China proteger-se efetivamente contra uma crise é melhorar o gerenciamento do seu próprio sistema financeiro. Alcançar a estabilidade financeira tornou-se objetivo prioritário, visto como assunto de segurança nacional. Importância especial foi dada à reestruturação do sistema bancário, mas o governo cuidou também com determinação da reforma de instituições financeiras não bancárias. Em junho de 1998, o comitê pertinente do Comitê Central criou uma Comissão para o trabalho Financeiro, sob a chefia de um membro do birô político.

Implementar essas diversas reformas tem exigido reverter a tendência à descentralização administrativa que marcou quase duas décadas de reformismo denguista. A partir de 1979, Pequim fora levada a conceder substancial poder econômico e financeiro aos governos provinciais e municipais, de modo a incentivá-los a promover a prosperidade econômica local. Esse tipo de incentivo foi decisivo para o notável êxito econômico da China nas últimas duas décadas, mas à custa do tradicional poder do governo central sobre províncias e regiões. A descentralização começou a ser corroída com a ascensão de Zhu Rongji à liderança da economia chinesa, em meados da década dos 90. Ele instituiu um novo sistema de impostos que aumentou a arrecadação fiscal do governo central, conseguiu conter a inflação e, em 1998, forçou os militares a abandonarem suas altamente rentáveis atividades comerciais, deixando claro o novo peso da administração central.

Além do setor bancário, como bem acentua Altemani, as autoridades chinesas procuraram resguardar-se dos efeitos da crise financeira no Leste Asiático acelerando o processo de reforma das empresas estatais do país. Em boa medida, aliás, elas anteciparam-se à eclosão da crise, através de medidas anunciadas pelo presidente Jiang Zemin, no XV Congresso do PCC, em setembro de 1997. Num discurso de duas horas e meia dedicado ao tema, Zemin anunciou planos para fundir, em cerca de 1.000 poderosos conglomerados, as empresas de setores estratégicos como energia, telecomunicações, petroquímica e eletrônica de alta-tecnologia. Embora admitindo a entrada de capitais privados, nacionais e

estrangeiros, nesses conglomerados, o Estado procuraria manter o controle acionário dos mesmos e, inclusive, investir dinheiro nas suas atividades. Estatais que não se qualificassem como estratégicas seriam deixadas à própria sorte: vendidas aos próprios operários, oferecidas a magnatas de Hong Kong e capitalistas estrangeiros, ou simplesmente deixadas ir à falência. Caminhar nesse terreno exige muita cautela, porém, tendo em vista a condição de principal fonte de emprego na zona urbana exercido pelas estatais, além de representarem a única forma de seguro social em funcionamento no país.

A dimensão da crise financeira asiática que foi muito pouco focalizada na cobertura dada à mesma pela imprensa periódica, mas que ocupou em nível mais elevado os analistas voltados para a defesa, tendo por aí obtido posição de relevo na exposição de Altemani, foi o relacionamento entre desenvolvimento econômico e segurança. A marcha da abrangente renovação da sociedade chinesa, lançada por Deng Xiao-ping, tem fortalecido a convicção generalizada de que a preocupação da China com a modernização econômica a desviou de grandes envolvimento militares. Os desenvolvimentos mais recentes não desmentem essa convicção, mas é fato que a crise financeira alterou, por exemplo, a dinâmica da edificação militar no Leste Asiático. Antes da crise, essa região era a segunda maior importadora de armas do mundo, atrás apenas do Oriente Próximo. Representou cerca de 23% do comércio global de armas em 1996. À medida, porém, que a crise avançou, os orçamentos de defesa da área foram sofrendo cortes, e as forças armadas tiveram de adiar ou cancelar projetos para a compra de armamentos ou serviços. A Tailândia, a Malásia, a Indonésia, as Filipinas e até a Coreia do Sul viram-se forçadas a refazer seus planos. A modernização militar da China foi o único projeto regional a não sofrer alteração de monta.

SEGURANÇA E LIDERANÇA

Modelos teóricos que antes da crise estavam sendo considerados para a emergente estrutura regional de segurança no Leste Asiático - o modelo do equilíbrio de forças, a cooperação institucional ou a idéia de um "complexo" regional de segurança - começaram a ser postos em causa. Com isso, ampliou-se a oportunidade para a China de impulsionar sua aparente ambição de tornar-se uma potência regional. Pequim reagiu com grande senso de oportunidade ao decidir, e proclamar em alto e bom som, que não desvalorizaria sua moeda, como uma contribuição para a rápida recuperação dos vizinhos. Diante em particular da hesitação do Japão e da incapacidade concreta de Tóquio de tomar a direção dos esforços de superação da crise, a determinação demonstrada pela China colocou-a na

vanguarda da solução do problema e permitiu-lhe marcar importantes pontos diplomáticos na região.

Basta citar a declaração do ministro da Informação de Cingapura, numa intervenção no Foro Econômico Mundial (Pequim, abril de 1998). O brigadeiro George Yeo assinalou que a crise asiática poderia ter sido rapidamente superada se o Japão tivesse sabido mostrar capacidade de liderança. Na falta disso, coube à China tomar iniciativa. A decisão de Pequim de não desvalorizar o renminbi - frisou o ministro - permanecerá por muito tempo, positivamente, na memória do Leste Asiático.

O desempenho da China nessa oportunidade foi motivo de muito estudo por parte dos analistas internacionais. Predominou a opinião de que os governantes chineses quiseram não somente desfazer a inquietação de seus vizinhos diante das reivindicações territoriais da China e da posição intransigente relativamente a Taiwan, transmitindo a imagem de um país preocupado com a instabilidade regional, como também obter o apoio dos mesmos vizinhos para o esforço chinês de neutralizar a aliança EUA-Japão, sabendo-se quanto se sente Pequim alarmada com as novas diretivas negociadas, em 1997, para o pacto de defesa mútua nipo-americana. Num outro sentido, diplomatas chineses que participaram do Foro Econômico de Davos, em 1988, mencionaram o interesse de Pequim de transmitir imagem de responsabilidade internacional para os EUA e Europa, com vistas a aplainar o caminho para o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio.