



VOLUME 2

# Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008):

América Latina, Ásia e Rússia



VOLUME 2



# Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008):

---

América Latina, Ásia e Rússia



Brasília – DF  
2013

ISBN 978-85-60755-63-9

© Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

*Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)*

**Presidente**

*Mariano Francisco Laplane*

**Diretor Executivo**

*Marcio de Miranda Santos*

**Diretores**

*Antonio Carlos Filgueira Galvão*

*Fernando Cosme Rizzo Assunção*

*Gerson Gomes*

**Edição** / *Márcio Tadeu dos Santos*

**Revisão** / *Anna Cristina Araújo Rodrigues*

**Tradução** / *Vernaculum Comunicações Internacionais*

**Diagramação** / *Camila Maia e Jussara Botelho*

**Capa** / *Diogo Moraes*

**Projeto gráfico** / *Núcleo de Design Gráfico CGEE*

**Apoio técnico** / *Robert Antonio Santana Pereira*

*Catálogo na fonte*

C389p

Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v.1; v.2; total 924 p.

508 p.; il.; 24 cm  
ISBN – 978-85-60755-63-9

1. Economia. 2. China. 3. Coréia do Sul. 4. Filipinas. 5. Índia.  
6. Indonésia. 7. Tailândia. 8. Rússia. I. Título. II. CGEE.

CDU 330.34 (5:47+57)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)  
SCS Qd. 9, Torre C, 4º andar, Ed. Parque Cidade Corporate  
CEP: 70308-200 - Brasília, DF  
Telefone: (61) 3424.9600  
[www.cgee.org.br](http://www.cgee.org.br)

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do Contrato de Gestão CGEE – 13º Termo Aditivo/Ação/Subação: Padrões de Crescimento, Investimento e Inovação – 51.25.1/MCT/2008.

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.  
 *Tiragem: 500 unidades. Impresso em 2013, Gráfica e Editora Qualitytá.*

## Volume 2



# Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008):

---

América Latina, Ásia e Rússia

### **Supervisão**

Antonio Carlos Filgueira Galvão

### **Líder da subação do CGEE**

Hugo Paulo do N. L. Vieira

### **Organizador e coordenador**

Ricardo Bielschowsky (Cepal e UFRJ)

### **Autores e coautores**

Adriana Nunes Ferreira (Unicamp)

Carlos Aguiar de Medeiros (UFRJ)

Carlos Schönervald da Silva (UFRJ)

Daniela Magalhães Prates (Unicamp)

David Kupfer (UFRJ)

Esther Dweck (UFRJ)

Franklin Serrano (UFRJ)

Márcia Alves Pereira (UFMG)

Mariano Francisco Laplane (Unicamp)

Mauro Borges Lemos (UFMG)

Numa Mazat (UFRJ)

Ricardo Bielschowsky (Cepal e UFRJ)

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi (Unicamp)

Thiago Caliarí (UFMG)

Verônica Lazarini Cardoso (UFMG)

Os textos apresentados nesta publicação são de responsabilidade dos autores.



## Sumário - Volume I

---

Apresentação	7
Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico Ricardo Bielschowsky	9
<b>Capítulo 1</b> Visão de conjunto Ricardo Bielschowsky, Carlos Eduardo Schönerwald da Silva e Matias Vernengo	21
<b>Capítulo 2</b> Estratégias nacionais de desenvolvimento Carlos Aguiar de Medeiros	79
<b>Capítulo 3</b> Padrões de investimento, crescimento e produtividade na economia argentina Alcino Ferreira Camara Neto e Matias Vernengo	113
<b>Capítulo 4</b> Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi	137
<b>Capítulo 5</b> Evolução e transformação estrutural da economia chilena 1950-2009 Álvaro Diaz	211
<b>Capítulo 6</b> <i>IN MEDIO VIRTUS?</i> O caso da Colômbia Antonio Carlos Macedo e Silva	257
<b>Capítulo 7</b> Economia mexicana a partir da substituição de importações: o desenvolvimento e alguns dos seus limites João Furtado	303
<b>Capítulo 8</b> Venezuela: petróleo abundante, desenvolvimento difícil Carlos Eduardo Carvalho	351
Listas	407

## Sumário – Volume II

---

Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico Ricardo Bielschowsky	423
<b>Capítulo 9</b> Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa Carlos Aguiar de Medeiros	435
<b>Capítulo 10</b> Padrões de crescimento, investimento e processos inovadores: o caso da Coreia do Sul Mariano Francisco Laplane, Adriana Nunes Ferreira e Roberto Alexandre Zanchetta Borghi	491
<b>Capítulo 11</b> Padrões de crescimento e investimento: o caso das Filipinas Carlos Schönervalda da Silva	557
<b>Capítulo 12</b> Investimento e transformação estrutural na economia indiana: dois padrões de crescimento (1950-1979 e 1980-2008) Daniela Magalhães Prates	593
<b>Capítulo 13</b> O caso da Indonésia David Kupfer e Esther Dweck	647
<b>Capítulo 14</b> Padrões de crescimento, investimento e inovação – o caso da Tailândia Mauro Borges Lemos, Thiago Caliar, Márcia Alves Pereira e Verônica Lazarini Cardoso	703
<b>Capítulo 15</b> A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética à Federação Russa Franklin Serrano e Numa Mazat	755
A modo de conclusão: Padrões regionais e singularidades nacionais do desenvolvimento econômico latino-americano, asiático e russo (de 1950 a fins dos anos 2000) – síntese comparativa de 13 países Ricardo Bielschowsky	893
Listas	911



## Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico

Ricardo Bielschowsky<sup>1</sup>

Este livro apresenta um estudo dedicado à análise do desenvolvimento econômico de 13 países no período 1950-2008. Por praticidade “Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia” foi dividido em dois livros. O primeiro livro se refere a seis países latino-americanos. Este segundo, aos seis países asiáticos, mais a Rússia.

No primeiro livro são analisadas as seis maiores economias da América Latina e do Caribe – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela. Neste segundo as seis entre as maiores economias em desenvolvimento da Ásia – China, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia e Tailândia<sup>2</sup>; e a Rússia<sup>3</sup>. Faz, também, um exercício de síntese comparativa dessas experiências.

Aos seis latino-americanos correspondem 72% da população e 87% do PIB da América Latina e do Caribe como um todo e, aos seis asiáticos, 76% da população e 40% do PIB da Ásia, incluindo o Japão.

Depois de mais de uma década de pronunciado declínio na atenção à questão do desenvolvimento econômico e a estudos comparativos sobre crescimento entre diferentes países, houve, desde o fim dos anos 1980, uma ressurgência no interesse por esses temas. A renovação se deve a várias causas, que vão desde o surgimento de inovações analíticas (teoria do crescimento endógeno, análise neoschumpeteriana de economias em desenvolvimento) e maior disponibilidade de dados (especialmente o *Penn World Table*) até o interesse despertado pelo desempenho das economias em desenvolvimento e pela implementação de amplos e pouco exitosos programas de reformas neoliberais em circunstâncias de divergência e posterior convergência na renda *per capita* entre países ricos e pobres.

<sup>1</sup> Ricardo Bielschowsky foi economista da Cepal e atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>2</sup> Pelo critério do valor do PIB, China, Índia e Coreia do Sul são as três maiores economias em desenvolvimento na região. Indonésia divide a quarta posição com Taiwan; Tailândia é a sétima (depois do Irã); e Filipinas – a sexta maior em população – é a 14ª, depois de Hong Kong, Emirados Árabes, Malásia, Israel, Cingapura e Paquistão.

<sup>3</sup> A inclusão da Rússia – a rigor, União Soviética, até 1991, e Federação Russa, depois – é uma exceção que se faz à lógica central da seleção de países – latino-americanos e asiáticos de maior tamanho relativo – com o objetivo de aproveitar o exercício comparativo do projeto para permitir aos interessados uma reflexão sob o prisma do quarteto dos grandes “mercados emergentes” (BRIC, ou seja, Brasil, Rússia, Índia e China).

Parte considerável da literatura relativa à análise comparativa sobre crescimento tem se baseado em regressões *cross-country*<sup>4</sup>. Ainda que se encontrem abundantes estudos históricos sobre vários dos países tomados isoladamente, estudos internacionais comparativos com a perspectiva histórica que se utiliza no presente projeto têm sido mais escassos<sup>5</sup>.

Os estudos comparativos internacionais sobre crescimento e desenvolvimento econômico tendem a dirigir-se, em princípio, à busca de elementos comuns entre países que explicam êxitos ou fracassos – o objetivo último de cientistas é, afinal, identificar regularidades. No entanto, há fatores fundamentalmente idiossincráticos na história do crescimento de cada nação que tornam difícil estabelecer leis gerais de comportamento – exceto, por certo, o fato de que os aumentos da renda e da produtividade se correlacionam fortemente com a expansão do investimento.

A ideia de que cada país apresenta singularidades que definem a trajetória de crescimento e transformação estrutural tem sido crescentemente aceita na literatura sobre desenvolvimento econômico. Isso se deve, principalmente, às contribuições de autores que privilegiam o desenho institucional de cada país em suas análises: as ideias de que as instituições “contam”, no sentido de que têm influência importante sobre a forma como transcorre o processo evolutivo de cada país.

Este livro reúne narrativas históricas das experiências de países nas quais os autores orientaram-se por um modelo analítico que tem afinidades com a perspectiva da institucionalidade, mas que se distingue por localizar a ênfase diretamente nas características e nos determinantes do processo de investimento.

São duas as referências analíticas comuns aos ensaios. A primeira é a ideia keynesiana de que o investimento físico é a variável central ao estudo do crescimento, em combinação com o princípio kaldoriano de que a inovação e o aumento de produtividade são processos que se associam ao investimento fixo<sup>6</sup>.

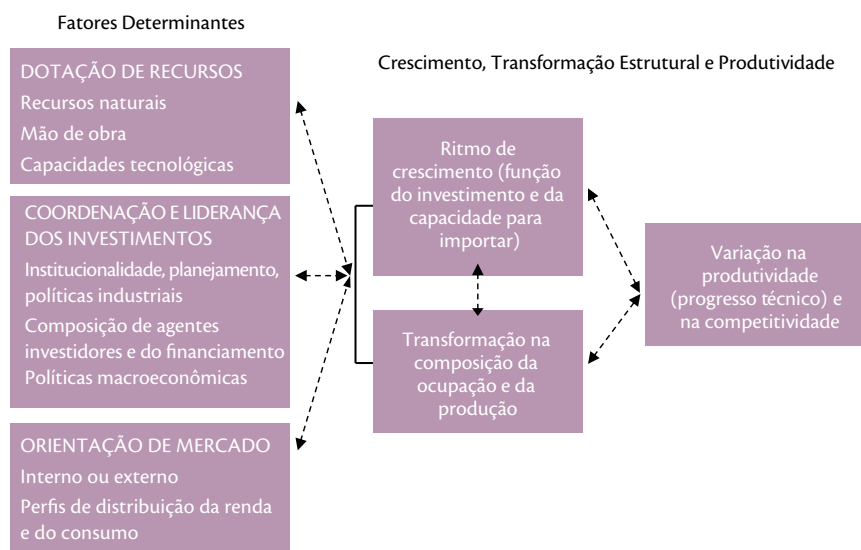
---

4 Ver Temple (1999) para uma resenha abrangente da literatura empírica sobre crescimento.

5 Entre os estudos mais importantes próximos a essa perspectiva, leiam-se Banco Mundial (1993), Unctad (2003), Stallings e Peres (2000), Amsden (2002), Stiglitz e Yusuf (2001), Rodrik (org., 2003) e Taylor (org., 2005).

6 Há pelo menos quatro razões que justificam essa escolha analítica: (i) as evidências empíricas que mostram que o investimento fixo tem forte correlação com o crescimento econômico em todos os países; (ii) a teoria AK do crescimento endógeno (ROMER, 1987); (iii) as condições de oferta ilimitada de mão de obra em países em desenvolvimento (LEWIS, 1954); e (iv) a teoria kaldoriana de rendimentos crescentes (KALDOR, 1967). Isso não significa ignorar a noção schumpeteriana – e as versões da teoria neoclássica do crescimento endógeno – de que “conhecimento” é crítico para explicar o crescimento, devido a seus efeitos sobre a produtividade e a competitividade (intensidade tecnológica exibida pela composição setorial dos investimentos, importância do P&D, a propensão a inovar, etc.). Esses elementos são, no entanto, tratados como parte das variáveis que interagem com o investimento físico e potencializam – ou não – seus impactos sobre a produtividade e a elevação da renda.

A segunda é a noção de padrão de desenvolvimento, em conjunto com a ideia de singularidades que diferenciam países cujos comportamentos os situam dentro de um mesmo padrão<sup>7</sup>. Os padrões e as singularidades são buscados, neste livro, pela observação, em cada país, de seu ritmo de crescimento e de sua transformação estrutural, determinantes do progresso técnico e do aumento da produtividade, e pela combinação de três elementos que condicionam esses comportamentos, ou seja, dotação de recursos, lógica de mercado das decisões de investir e coordenação e liderança dos investimentos. O Gráfico 1 ilustra o esquema analítico adotado.



**Gráfico 1.** Esquema de análise sobre padrões e singularidades de desenvolvimento (crescimento com transformação estrutural)

Fonte: Elaboração do coordenador do livro.

O livro analisa as formas específicas com que cada país exibiu capacidade de investir e crescer de maneira sustentada ao longo do tempo, ou deixou de fazê-lo por um período longo. O modelo analítico foi concebido com o objetivo metodológico de permitir comparabilidade entre as 13 experiências, ou seja, de permitir a identificação de regularidades e diferenças entre países. Ele foi discutido e aceito pelos participantes do livro no início do projeto. Na maioria dos capítulos, os autores efetivamente utilizaram-no, seja explicitamente, seja como pano de fundo das análises.

<sup>7</sup> Gershenkron (1962) é, como se sabe, a referência mais importante à discussão sobre “padrões de crescimento”. Outra inspiração relevante é o método histórico-estrutural da Cepal. O trabalho intelectual de muitos cepalinos, como Aníbal Pinto (1965, 1970), Celso Furtado (1959, 1961, 1965) e Maria da Conceição Tavares (1965, 1972), é baseado no conceito de padrões, estilos ou modelos de crescimento, conforme assinala Bielschowsky (2000)). Na primeira edição da Revista da Cepal, em 1976, há três artigos que discutem o conceito de “estilos de desenvolvimento”, do economista Aníbal Pinto (1976) e dos sociólogos Graciarena (1976) e Woolfe (1976). Sobre o tema, ver, também, Sainz and Calcagno (1992).

Os ensaios aqui reunidos utilizam a abordagem histórica como técnica central, com suporte de estatísticas, indicadores e outras referências empíricas que permitem a comparabilidade entre as distintas experiências. A metodologia utilizada, comum a todos os trabalhos, permite uma leitura comparada de cada caso estudado com os demais. Desse modo, à medida que o leitor vai percorrendo os diferentes capítulos do livro, pode ir montando um quadro de semelhanças e diferenças entre os 13 casos<sup>8</sup>.

Em praticamente todos os textos, distinguem-se três períodos: o de crescimento com industrialização, que vai de 1950 ao final dos anos 1970 ou início dos anos 1980; o das duas a três décadas posteriores, em que o crescimento com industrialização prosseguiu nos países asiáticos estudados, salvo as Filipinas, mas não nos da América Latina, onde o único que cresceu, o Chile, o fez pela via do modelo primário-exportador; e o dos anos 2003-2008, em que todos cresceram na esteira da forte expansão da economia mundial – os latino-americanos e a Rússia, puxados por exportações de recursos naturais, e os asiáticos, por exportações de bens industriais<sup>9</sup>.

Dois capítulos presentes no primeiro volume auxiliam a leitura dos demais.

O capítulo 1, intitulado “Síntese introdutória”, é de autoria de Ricardo Bielschowsky, Carlos Schornerwald e Matias Vernengo. O texto percorre o modelo acima, reunindo números relevantes com os quais se faz um mapeamento das semelhanças e diferenças entre os 13 países, com o objetivo de servir como pano de fundo para a leitura dos demais artigos do livro. Juntamente com o capítulo a modo de conclusão do livro, apresenta uma síntese da diversidade entre os países estudados.

O capítulo 2, de autoria de Carlos Aguiar de Medeiros, versa sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento. Na medida em que oferece uma introdução ao entendimento das condições reais e ideológicas que contribuíram para a implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento em muitos dos países analisados – e a seu abandono, em não poucos entre eles –, o capítulo também serve como pano de fundo para a leitura do restante do livro.

Os capítulos 3 a 8 são dedicados aos padrões de desenvolvimento verificados em sete países da América Latina.

---

<sup>8</sup> O exercício de história comparada apresentado no livro pode contribuir para o debate sobre recomendações de política: o reconhecimento de padrões idiossincráticos de crescimento impõe cautela antes de se recomendarem receitas sobre políticas econômicas e sobre mudanças institucionais com validade pretensamente universal

<sup>9</sup> No caso da China as exportações foram fator decisivo, mas não necessariamente preponderante.



O capítulo 3, escrito por Alcino Ferreira Camara Neto e Matias Vernengo, analisa o caso da **Argentina**. O país tinha, no início do período estudado, a maior renda *per capita* entre todos os países analisados e, mesmo ao final do período, preservava a condição de segunda maior renda – a maior depois da Coreia –, mas foi o que logrou o menor crescimento. Os autores argumentam que o processo de industrialização orientada ao mercado interno avançou bastante até os anos 1970, apesar de confrontos contínuos entre os interesses da burguesia agrário-exportadora e a dos industriais e trabalhadores urbanos. E narram os desacertos da economia argentina depois da crise de fins dos anos 1970 e do processo de liberalização, que se iniciou nos anos 1970, teve um interregno nos anos 1980 e voltou com toda a força na década de 1990 – até que a superação de profunda crise deu lugar ao recente retorno à expansão, com reorientação das relações entre as políticas de Estado e o mercado.

O capítulo 4, redigido por Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, examina a evolução do acelerado processo de industrialização no **Brasil**, que se estendeu até 1980 e produziu, sob a liderança do Estado, um parque industrial complexo e verticalmente integrado, bem como as transformações que ocorreram a partir daí. Os autores descrevem as principais mudanças estruturais, com ênfase no fato de que, até 1980, elas se deram com forte aumento de produtividade e, a partir daí, com estagnação – à exceção da agropecuária, que manteve expansão nas quase sete décadas analisadas. Destacam, ademais, a hipertrofia do setor terciário urbano (informal). O tripé Estado-capital estrangeiro-capital nacional e a produção orientada principalmente para o mercado interno – de rendas, infelizmente, concentradas, como de resto em quase todos os países da América Latina – são outros aspectos salientados pelos autores. Ao final, mostram a evolução macroeconômica, destacando as relações entre essa evolução e o crescimento até 1980; a forte instabilidade de preços que travou a expansão até a relativa estagnação daí até 1994; assim como a combinação entre estabilidade de preços e baixo crescimento entre esse ano e 2004, quando o crescimento retornou com certa força, como no restante da América Latina.

O capítulo 5, de autoria de Alvaro Diaz, é sobre a evolução da economia do **Chile** em seus dois grandes movimentos, ou seja, o processo de industrialização com liderança do Estado, até 1973, e a posterior modalidade de produção à escala global de bens baseados em recursos naturais, sob a liderança de grandes grupos nacionais e estrangeiros. Diferencia a liberalização *à outrance* que ocorreu depois do golpe militar de 1973 e que conduziu a uma forte crise financeira na primeira metade dos anos 1980 da administração pragmática que o país realizou a partir daí até o final da década. E analisa a orientação perseguida a partir da redemocratização de inícios dos anos 1990, quando a

modalidade passou a dar resultados favoráveis nos campos econômico e social e quando, em continuidade ao pragmatismo que se seguiu à crise, combinaram-se diferentes formas de intervenção do Estado em coordenação com as forças de mercado, notadamente com a atuação dos grandes grupos econômicos privados. Analisa as tendências e mudanças na estrutura produtiva e do emprego e passa, em seguida, à discussão sobre as mudanças na estrutura exportadora e no processo de acumulação de capital. Ao final, retoma o tema da evolução da economia, desta feita sob o ângulo das políticas econômicas, com ênfase no enfoque das transformações institucionais e regulatórias: política macroeconômica, relações de trabalho e salários, regulação setorial e políticas sociais.

O capítulo 6, sobre a **Colômbia**, redigido por Antonio Carlos Macedo e Silva, procura dialogar com a hipótese predominante na literatura sobre o país, segundo a qual uma tradição de prudência em matéria de políticas econômicas explicaria sua capacidade de atravessar os anos de crise para a região sem maiores traumas. Tal prudência se manifestaria no fato de que, mesmo no período de maior suporte à industrialização, teriam sido evitados os excessos antiagricultura e antiexportações e, de forma geral, na prevalência de combinações moderadas entre ritmos de crescimento e estabilidade de preços. Vem daí o sugestivo título do capítulo: *"In medio virtus?"* A interrogação é suscitada pela constatação de que, diferentemente do que sugerem alguns de seus intérpretes, a experiência colombiana de forma alguma pode ser caracterizada como particularmente exitosa no que diz respeito a critérios como distribuição da renda, convergência ou diversificação produtiva. O capítulo faz, inicialmente, a análise da industrialização com forte participação do Estado entre 1950 e 1970. O processo deu-se até onde seu mercado interno relativamente pequeno teria permitido e avançou bem menos do que o que ocorreu nos três grandes países da região, Argentina, Brasil e México. Mostra, depois, que, com a adesão ao neoliberalismo nos anos 1990, ocorreu um processo de desindustrialização, que acompanhou tanto a estagnação do nível de atividades até início dos anos 2000 quanto o crescimento a partir daí sob o impulso da expansão mundial e da demanda asiática.

O caso do **México** foi examinado por João Furtado, no capítulo 7, que ressaltou as relações entre sua prosperidade até a entrada dos anos 1980 e o período subsequente, em que predominou o baixo crescimento. O autor reconhece méritos no processo de industrialização, mas sua análise se centra em críticas ao padrão de produção, consumo e propriedade desse processo. Segundo o autor, isso exige que se relacione a fase de "crise" – que é como denomina toda a fase posterior a 1982 – aos limites do crescimento prévio, realizado sem a constituição de um núcleo endógeno de progresso técnico. Considera que isso requer esforços de capitais nacionais e políticas públicas voltadas ao

aprofundamento da base de conhecimento, assim como uma perspectiva de produção e consumo que evite imediatismos para o mercado interno e se lance numa busca permanente de competitividade internacional. O trabalho caracteriza os principais setores da economia do país, inclusive o petrolífero e o de maquiagem, percorre os traços centrais do desenvolvimento mexicano, discute a crise da entrada dos anos 1980 e alguns de seus desdobramentos e volta, no final, a indagações sobre o modelo de crescimento adotado até o início dos anos 1980 e seus limites.

A análise que Carlos Eduardo de Carvalho faz sobre o padrão de desenvolvimento da **Venezuela**, no capítulo 8, destaca o afogamento produzido pela transferência das rendas do setor petrolífero ao setor privado. O autor explica, com base em interpretações clássicas da história econômica do país, que ocorreu excesso de poupança sobre oportunidades de investimento. Argumenta que a competitividade dos setores de bens *tradables*, industriais e agrícolas, sofreu permanentemente com taxas de câmbio sobrevalorizadas devido ao excesso de divisas produzidas pela exportação de petróleo (doença holandesa), em conjunto com o aumento de salários nominais nos setores formais da economia. O autor assinala que, apesar dos esforços industrializantes estatais que se sucederam nas décadas de 1950 a 1970, a Venezuela alcançou baixa diversificação produtiva e exportadora e, sobretudo, reduzidos aumentos de produtividade na economia como um todo e nos seus diferentes setores – à exceção do petróleo. Mostra que, mesmo não havendo endividamento público ou endividamento externo na entrada dos anos 1980, uma série de elementos conspirou contra a confiança dos agentes econômicos e produziu fuga maciça de capitais. Isso teria dado início a uma crise prolongada que se estendeu por toda a década de 1990, quando a introdução de políticas neoliberais não resultou em retomada do crescimento.

Este segundo volume é formado pelos capítulos 9 a 15, sobre seis países da Ásia e a Rússia.

O capítulo 9, sobre a **China**, foi redigido por Carlos Aguiar de Medeiros. O autor descreve a trajetória industrializante liderada pelo Estado, distinguindo dois grandes períodos: o da economia centralmente planejada, até 1978, com crescimento anual médio de 4,2%, e o do capitalismo de Estado, a partir daí, com taxa média anual de crescimento superior a 8%. Medeiros reconhece a enorme importância das exportações para a dinâmica econômica chinesa no segundo período, mas ressalta que tal dinâmica esteve determinada também por uma lógica de mercado interno, por via de altas taxas de acumulação associadas à acelerada urbanização, a investimentos industriais e, gradualmente, à expansão da renda da população e seu impacto sobre a ampliação e difusão de bens industriais

de consumo. Descreve a base material do desenvolvimento econômico do país – escassez de terras, suficiência energética até recentemente, universalização da educação básica já em 1980 – e faz um balanço das transformações estruturais na produção e no emprego. Analisa, ainda, a dinâmica exportadora, seus encadeamentos internos e sua crescente sofisticação tecnológica, assim como os fluxos de investimento estrangeiro direto. Argumenta que a administração de uma taxa de câmbio desvalorizada ajudou a dar competitividade à agressiva política de exportações e que a política monetária expansiva foi, até recentemente, bem mais importante para o crescimento do que a política fiscal. Ressalta a coordenação e liderança do Estado chinês no processo de investimento. Por último, aborda o processo de concentração da renda nas últimas duas décadas com base no exame das relações entre renda rural e urbana e entre produtividade e salários.

Mariano Laplane, Adriana Nunes Ferreira e Roberto Alexandre Zanchetta Borghi analisam o extraordinário êxito do desenvolvimento da **Coreia do Sul**, no capítulo 10. O ensaio tem início com as interpretações clássicas sobre o desempenho da economia sul-coreana e apresenta uma periodização que distingue a fase inicial da industrialização (anos 1960) do período da formação da indústria pesada e do *drive exportador* (anos 1970) e ambas da fase posterior, de desenvolvimento dos setores *high-tech* e do aprofundamento da internacionalização nos anos 1980 e, depois, quando o país passou progressivamente a contar com uma estrutura produtiva de economia avançada. Os autores descrevem as transformações estruturais, destacam a sistemática elevação na participação na produção e nas exportações de bens de média e alta intensidades tecnológicas e, em seguida, argumentam que a escassez de recursos naturais foi determinante na escolha das estratégias de industrialização e de formação de capacidades tecnológicas. Avaliam a importância do mercado externo e de elementos da demanda interna na determinação dos investimentos e analisam a coordenação e liderança do processo de investimento, em que destacam que os agentes distintivos do modelo sul-coreano – os grandes conglomerados – foram inspirados, direcionados e apoiados pelo Estado.

Carlos Eduardo Schonerwald da Silva analisa, no capítulo 11, o caso das **Filipinas**. Relata uma trajetória de comportamento econômico parecida com a dos países latino-americanos, com industrialização até o início dos anos 1980, crise da dívida e acentuadas oscilações em torno de um crescimento médio baixo até meados dos anos 1990, seguido do impacto da crise asiática. E mostra como, a partir de então, a economia filipina passou, finalmente, a um crescimento sustentado, voltado às exportações. O autor ressalta a escassez de energia e de terras e a pobreza, sobretudo no campo, onde parte importante da população ainda se encontrava nos anos 2000. Apresenta



dados sobre produção e exportação de bens industriais, em que se evidencia um movimento integrado à expansão asiática a partir dos anos 1990, com elevada participação de produtos industriais de média e alta intensidades tecnológicas nas exportações, mas reduzida participação deles no valor agregado industrial de forma semelhante ao que ocorreu com o México em sua integração com os Estados Unidos.

Daniela Magalhães Prates analisou a experiência da **Índia**, no capítulo 12. Descreve-a de acordo com dois padrões: o de ritmo de crescimento relativamente modesto, até 1979, e o de crescimento rápido, a partir de 1980. Assinala que o primeiro período caracterizou-se pela estratégia de desenvolvimento erigida após a independência, em 1947, período marcado por planejamento diretivo, prioridade à industrialização pesada e proteção estatal, propriedade ou controle estatal nos setores estratégicos, reduzida participação de empresas estrangeiras e preservação da pequena produção artesanal e regulação do sistema financeiro. Enfatiza a ideia de que o crescimento, no segundo período, se deu com a flexibilização gradual desses pilares – pequenas mudanças na década de 1980 e maiores de 1990 em diante –, mas não com seu completo abandono, especialmente no que se refere à liberalização financeira. Revê a literatura interpretativa do caso indiano, examina as transformações estruturais da economia, bem como a coordenação e liderança dos investimentos. Descreve e analisa a condução das políticas macroeconômicas e o êxito das políticas cambiais para os objetivos de preservar baixa volatilidade, competitividade internacional e um nível adequado de reservas. Argumenta que o mercado interno foi fundamental na determinação dos investimentos em ambos os períodos, apesar de forte aumento nos coeficientes de exportação e importação no segundo, e que a rápida expansão da demanda interna, a partir de 1980, foi, infelizmente, acompanhada por crescente concentração de renda.

No capítulo 13, sobre a **Indonésia**, David Kupfer e Esther Dweck analisam a evolução econômica do país, suas transformações estruturais e a coordenação e liderança do processo de industrialização. Organizam a exposição por períodos de governo. O primeiro, a Era Sukarno, de 1949 a 1965, é narrado como um processo de afirmação nacional seguido de economia guiada. O segundo, a Era Suharto, que durou cerca de 30 anos, é caracterizado como uma sucessão de quatro fases: a instauração da nova ordem (1967-1970); rápido crescimento e auge do petróleo, durante a década dos anos 1970; fim do ciclo petrolífero e transição para o novo modelo, até 1986; e o período que chamam de Padrão Japão dependente, no decênio 1986-1996. O terceiro período, iniciado com a crise asiática, é analisado a partir dos prismas de impactos e reações pós-crise e recuperação, tardia, em

2005. Os autores mostram que a Indonésia iniciou sua industrialização voltada ao mercado interno e com forte participação do Estado e inclinação nacionalista – flexibilizada entre meados dos anos 1960 e meados dos anos 1970 como parte de uma estratégia de aliança com os Estados Unidos e, posteriormente, impulsionada pelo auge petrolífero; que, de meados da década de 1980 até a crise asiática, o processo de industrialização prosseguiu com abertura econômica e crescimento acelerado puxado pelas exportações, sob a égide de capitais do Japão, e de NICs asiáticos, após a reorientação da economia japonesa posterior ao Acordo de Plaza (valorização do yen); e que, na fase mais recente, posterior à crise asiática, e com taxas bem inferiores às precedentes, a economia teria sido puxada por exportações tradicionais de *commodities* baseadas em recursos naturais – diferindo do modelo de integração produtiva nas cadeias industriais asiáticas, que teria ocorrido em muito menor escala na Indonésia do que nos demais casos estudados.

O capítulo 14, sobre a **Tailândia**, de autoria de Mauro Borges Lemos, Thiago Caliri, Márcia Alves Pereira e Verônica Lazarini Cardoso, faz o percurso proposto pelo modelo analítico adotado na pesquisa e conclui que “o caso tailandês de industrialização retardatária foi relativamente bem-sucedido”. Distingue a fase de substituição de importações e crescimento voltado para dentro até 1986 da que se seguiu até 1997, em que a expansão liderada pelas exportações se deu de forma acelerada, e analisa a fase posterior aos anos de crise, 1997-1999, quando a expansão passou a dar-se a taxas mais modestas do que as que precederam a crise (anos 2000). Assinala a relativa escassez de recursos naturais e a crescente importância da produção de bens industriais de média e alta intensidades tecnológicas nas exportações. Contrasta esse dado com evidências de que o processo de inovação é escasso, à diferença, por exemplo, da Coreia do Sul, e conecta a dependência produtiva e tecnológica do país com a presença massiva de capitais estrangeiros. Identifica o Estado como coordenador incontestado do processo de industrialização e realça a importância da sustentação macroeconômica do processo de crescimento, que, à exceção do momento da crise de 1997, incluiu admirável estabilidade cambial.

O capítulo 15, de autoria de Franklin Serrano e Numa Mazat, é sobre a **Rússia**. Os autores descrevem a trajetória da economia soviética até 1991 e da economia da Federação Russa a partir daí. A questão analítica central do ensaio é o entendimento da razão pela qual a economia da União Soviética evoluiu até os anos 1970 com alta taxa de investimento, grande transformação estrutural e importantes ganhos de produtividade, mas, posteriormente, ainda que preservando elevadas taxas de formação de capital, evoluiu com produtividade e renda *per capita* praticamente estagnadas. No



que se refere ao período da Federação Russa, os autores descrevem os problemas da desordenada forma de transição à economia capitalista como tratamento de choque – liberalização dos preços, privatização dos ativos, abertura comercial e financeira, redução drástica do tamanho e da capacidade operacional do Estado –, nos anos 1990, e a correção de rumos promovida ao final dos anos 1990 – a “recuperação nacionalista” –, momento em que passaria a prevalecer rápida expansão viabilizada por exportações de petróleo e gás.

O capítulo a modo de conclusão faz uma síntese das principais semelhanças e diferenças entre as 13 experiências estudadas. O coordenador do estudo desenvolve o argumento que o levou, no início do estudo, a conceber o modelo analítico para o trabalho e a metodologia para sua realização: além da conhecida identificação de elementos que conformam um padrão latino-americano em contraposição a um padrão asiático, como, por exemplo, pior distribuição de renda e especialização em *commodities*, baseados em recursos naturais, no caso latino-americano, argumenta não ser um exagero dizer que há singularidades que distinguem perfeitamente cada país de todos os demais.



## Capítulo 9

# Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa<sup>1</sup>

Carlos Aguiar de Medeiros<sup>2</sup>

### Introdução

Desde 1949, quando a República Popular foi criada, a China passou por duas transformações fundamentais. De um lado, houve um contínuo e acelerado processo de industrialização, responsável por elevada e persistente taxa de crescimento econômico; de outro, ocorreu uma profunda transição institucional, com a transformação de uma economia centralmente planejada num capitalismo de Estado. O que distingue a experiência chinesa em confronto com outras experiências de transição institucional é a superposição desses processos sem que a industrialização, a máquina de crescimento essencial da China, tivesse sofrido solução de continuidade. Desde 1978, as “estruturas sociais de acumulação” mudaram amplamente com a dissolução das comunas, com uma veloz urbanização, com a emergência de uma classe capitalista e de um grande setor privado doméstico e internacionalizado, com a formação de um mercado de trabalho, com a comercialização do direito de uso das terras e com a privatização do excedente social. Do mesmo modo, as relações externas mudaram profundamente. Do isolamento autárquico vigente até a década de 1980, a China transformou-se num centro manufatureiro e segundo maior exportador mundial e um dos maiores mercados internacionalizados. Essas transformações ocorreram sem interromper a trajetória de acumulação liderada pelo Estado.

Conforme se pretende argumentar neste trabalho, tal persistência na trajetória industrializante decorre da própria estrutura econômica chinesa caracterizada ao longo de todo o período por uma

<sup>1</sup> Elaborado para o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE). Agradeço a Ricardo Bielschowsky os comentários à concepção inicial deste texto e a Valéria Lopes Ribeiro, doutoranda do PEPI/UFRJ, pelo auxílio de pesquisa.

<sup>2</sup> Professor associado do Instituto de Economia e do Núcleo de Economia Internacional da UFRJ.

vasta população ocupada na agricultura de alimentos, comprimida num espaço de terra arável relativamente escasso e amplo excedente de mão de obra rural, tornando a acumulação de capital industrial base para o aumento da produtividade agrícola e para a absorção do excedente rural. A industrialização, tal como nos países do sudeste asiático, tornou-se a via obrigatória do desenvolvimento, e a absorção do excedente rural nas atividades de maior produtividade configurou-se, tal como na clássica análise de Arthur Lewis (1954), como o principal fator para a elevação do produto médio por ocupado. Os investimentos em infraestrutura e em máquina e equipamentos afirmaram-se, por sua vez, como o motor da produtividade industrial.

Mas de forma distinta das demais economias dinâmicas do sudeste asiático, a importância do mercado interno decorrente da modernização da agricultura, da expansão da renda média de uma vasta população, dos investimentos interindustriais e do processo de urbanização sobressaíram na liderança do crescimento econômico ainda que as exportações tivessem contribuído tanto para a expansão dos mercados quanto e, sobretudo, para financiar as crescentes necessidades de importações de máquinas e equipamentos e produtos intermediários.

Em que pese a importância das transformações institucionais favorecedoras do mercado e da descentralização das decisões de investimento, o Estado chinês preservou, tal como ocorreu na Coreia do Sul e em Taiwan no auge de seus processos de arranque industrial, amplo controle sobre os investimentos na indústria pesada por meio das empresas estatais e dos bancos públicos, ampla coordenação do processo do desenvolvimento por meio de planos quinquenais, controle sobre preços básicos e, em particular, sobre os fluxos financeiros externos.

Ao contrário daqueles países, entretanto, a construção de relações sociais e econômicas capitalistas iniciadas com as reformas de Deng Xiaoping, voltadas a *getting rich first*, resultou na desmontagem de uma sociedade socialista extremamente igualitária, levando a um amplo processo de concentração da renda a favor dos novos capitalistas, das camadas médias urbanas emergentes e de redução dos mecanismos de proteção social. Entretanto, tal como no Brasil no auge de seu arranque industrial nos anos 1960-70, a concentração de renda se deu ao mesmo tempo em que a urbanização, a expansão do crédito e a mobilidade ocupacional ascendente elevaram o padrão de consumo e a sua difusão. Desse modo, se, de um lado, a acumulação de capital manteve-se num elevado patamar, em que pese as profundas transformações em suas estruturas sociais, estas, como sempre enfatizaram os economistas políticos clássicos, influenciaram decididamente a distribuição da renda.

Para desenvolver esta análise, este trabalho está dividido em seis seções, além desta introdução. Na primeira seção, a periodização a ser usada neste trabalho é apresentada ao lado de uma síntese de algumas interpretações sobre o crescimento econômico chinês de longo prazo; na segunda seção, descrevem-se alguns aspectos da base material da economia chinesa; na terceira, apresenta-se um balanço das transformações estruturais; na quarta seção, discutem-se as fontes de crescimento de longo prazo e descreve-se a evolução dos ciclos econômicos; na quinta, são apresentadas algumas características do *dual track system* e dos mecanismos de coordenação dos investimentos, e, na última seção, analisa-se a evolução dos salários e da distribuição de renda.

## 1. Periodização e interpretações sobre o desenvolvimento econômico chinês

Tendo em vista a importância das transformações institucionais iniciadas com o período de reformas econômicas em 1978, uma periodização comum do processo de desenvolvimento chinês do pós-guerra é dividi-lo em duas etapas, a primeira, de 1949 a 1978, distinguida por um padrão de desenvolvimento subordinado a um comando centralizado, e a segunda, de 1978 aos dias atuais, caracterizada pela transição de uma economia centralmente planejada para uma economia de mercado. Tal separação teria adicionalmente a vantagem de maior compatibilização dos dados, tendo em vista os distintos métodos de mensuração do produto numa economia socialista e numa economia de mercado. Entretanto, do ponto de vista da estratégia de acumulação – isto é, dos mecanismos de indução e dos setores produtivos líderes –, seria uma simplificação considerar a periodização a partir de critérios essencialmente baseados nessa mudança institucional. Com efeito, entre 1949 e 1978, há três períodos muito distintos: um primeiro, marcado essencialmente pela distribuição e coletivização das terras; um segundo, iniciado em 1958 com o “grande salto à frente” priorizando a indústria pesada; e um terceiro, iniciado com o auge da “revolução cultural” em 1966 que provocou grande desorganização na agricultura.

Do mesmo modo, a partir das reformas de 1978, é possível identificar três estratégias distintas de acumulação. A primeira, que, *grosso modo*, se dá ao longo dos anos 1980, caracteriza-se pela elevação substancial da produtividade agrícola favorecida pela introdução do regime de responsabilidade familiar e pela exportação de bens da indústria leve de consumo; a segunda, vigente ao longo dos anos 1990, baseou-se na expansão e diversificação dos investimentos, das exportações e da

crescente incorporação do trabalho excedente rural nas atividades urbanas; e um terceiro, iniciado no final da década, em que a indústria pesada e a urbanização assumiram um papel protagonista.

Tendo em vista essas duas dimensões, a divisão que será adotada neste trabalho busca incorporar as mudanças tanto das instituições quanto das estratégias de acumulação que marcaram os ciclos econômicos. A periodização a seguir segue esse propósito.

- 1949-1958: coletivização das terras;
- 1958- 1966: “grande salto” da indústria pesada;
- 1966-1978: “revolução cultural”;
- 1978- 1991: introdução do sistema de “responsabilidade familiar” e abertura externa;
- 1991-2001: aprofundamento das reformas liberalizantes, diversificação das exportações, expansão da indústria pesada;
- 2001-2009: investimento da infraestrutura e indústria pesada.

São diversas as interpretações dos economistas sobre os fatores determinantes do crescimento econômico chinês após a criação da República Popular da China, em 1949. As discrepâncias decorrem tanto dos modelos teóricos adotados quanto da periodização e da base de dados utilizada. O Quadro 1 apresenta uma síntese de alguns estudos estritamente econômicos e centrados nas explicações sobre o crescimento econômico chinês de 1950 aos dias atuais.

Como se pode depreender, independentemente das metodologias utilizadas, há um relativo consenso de que o extraordinário crescimento econômico chinês a partir de 1978 – as condições iniciais que marcaram o processo de transição e a herança do período anterior são escassamente consideradas na maior parte dos estudos dos economistas<sup>3</sup> – se deveu a uma combinação entre uma alta taxa de acumulação de capital industrial em uma economia com excedente de mão de obra. Nesse sentido, com maior ou menor reconhecimento explícito, o crescimento de longo prazo na China parece ter seguido uma dinâmica tal como a descrita por Arthur Lewis (1954) em seu clássico ensaio sobre o crescimento (industrial) com oferta ilimitada de mão de obra<sup>4</sup>. Na maior parte dos estudos, o efeito dos deslocamentos intersetoriais da mão de obra foi dominante sobre a produtividade. Ao lado desse fator, o *catching up* tecnológico associado à cópia de técnicas e utilização de tecnologias

<sup>3</sup> Lo Guicai (2006), Ziyuan (2008) constituem importantes exceções, enfatizando a precoce industrialização e a importância da indústria pesada numa economia agrária nas décadas que antecedem as reformas.

<sup>4</sup> Como será discutido ao longo deste trabalho, a lógica do processo descrito por Lewis é mediada, mas não substancialmente alterada pelos movimentos migratórios intra-rural, da agricultura para as empresas de vilas e distritos (TVE) e pelo sistema de registro domiciliar (hukou) que segmenta o mercado de trabalho urbano.



importadas aparece nessa literatura como processo particularmente relevante para a diversificação e sofisticação das exportações e elevação em geral da produtividade chinesa. O Quadro 1 apresenta uma síntese de alguns estudos.

**Quadro 1. Interpretações do desenvolvimento econômico chinês do pós-guerra**

Autores	Período	Base de Dados	Abordagem	Fontes Principais	Evolução/Dinâmica
Fogel (2006)	1978-2002	<i>China statistical Yearbook</i>	Neoclássica, contabilidade do crescimento	Aumento da produtividade do trabalho nos três setores decorrente de investimentos em educação.	Sem descontinuidade significativa no período e impacto significativo dos fluxos migratórios na PTF.
Woo (1998)	1979-1993	<i>China Statistical Yearbook</i>	Contabilidade do crescimento	Aumento da acumulação de capital e trabalho excedente na agricultura.	Sem descontinuidade significativa no período e impacto significativo dos fluxos migratórios na PTF.
Lardy (2007)	1978-2006	<i>National Bureau statistics of China</i>	Keynesiana	Investimento como principal componente do crescimento, baixo consumo das famílias.	Crescente aumento da taxa de investimento na indústria pesada e das exportações líquidas a partir de 1990. Descontinuidade na estratégia em 2004.
Maddison (1998)	1952-1995	<i>China Statistical Yearbook</i> e base própria, estimativa do PIB a partir da metodologia da PPP	Contabilidade do crescimento	Mudança estrutural puxada pelos investimentos industriais e no período posterior a 1978 um maior peso das exportações.	Identificação de dois períodos distintos, 1952-78, baixo crescimento da produtividade e eficiência alocativa com economia de comando e 1978-1995, alto crescimento com reformas capitalistas.
Lo; Guicai (2006)	1978-2006	Banco Mundial	Macroeconomia pós-keynesiana/kaldoriana	Aumento da eficiência produtiva e alocativa liderada pelos investimentos industriais.	Descontinuidade em 1991 com <i>capital deepening</i> associada a industrialização pesada.
Lin, Cai, and Zhou (2003)	1978-2003	<i>National Bureau statistics of China</i>	Neoclássica	Crescimento em linha com as vantagens comparativa e deslocamento da mão de obra.	

Fonte: Quadro-resumo do autor.

Para alguns autores, o deslocamento da mão de obra como base do aumento da produtividade e do crescimento chinês teria sido uma descrição acurada desde 1978 até os anos 1990. Tendo em vista a queda na elasticidade emprego-produto industrial e a rapidez do progresso tecnológico da última

década (ver próximos itens), a China teria mudado sua estrutura de crescimento. Assim, para Lo; Guicai (2006), desde 1978, a China apresentou dois regimes distintos. Entre 1980-1990, o processo principal foi a combinação de duas reformas institucionais fundamentais: a eliminação da comuna e o sistema de responsabilidade familiar no campo e a criação das zonas econômicas especiais. Esse regime levou a um crescimento puxado pelo mercado interno e pela expansão do consumo, numa estratégia de abertura lenta e gradual, mas com massiva transferência da população rural para as cidades em grande parte para os serviços. Entre 1991 e 2006, uma fase de *capital deepening* teria predominado com uso mais intensivo de matérias-primas e capital, com redução das transferências de mão de obra do setor primário, menor aumento na produtividade agrícola e baixo crescimento do emprego industrial.

Outros autores, examinando o período recente em que o saldo comercial cresceu substancialmente, atribuem às exportações impulsionadas pelos fluxos de IDE a base do crescimento chinês. (PALLEY, 2007)<sup>5</sup>

Como será argumentado neste trabalho (ver a análise da seção 4), a principal locomotiva do crescimento chinês desde 1950 foi o investimento doméstico e estatal, mas diversas mudanças na sua composição, nos seus efeitos de encadeamento e interações sobre o consumo, nas exportações e importações e na dinâmica macroeconômica ocorreram ao longo do período.

## 2. A base material do desenvolvimento econômico chinês

O tamanho da população, a disponibilidade de terras agricultáveis e a base energética impuseram ao desenvolvimento chinês constrangimentos e desafios peculiares que moldaram, do ponto de vista econômico e social, sua estratégia de desenvolvimento.

Como se depreende da Tabela 1<sup>6</sup>, em 1952, a população chinesa era, em sua vasta maioria – 90% –, rural. Em 1995, depois de um gigantesco processo de urbanização, a população urbana formava cerca

---

5 Para Pailey, a China, na ausência de mercados internos desenvolvidos, adotou, nos últimos anos, uma estratégia de crescimento liderada pelas exportações, principalmente para os EUA, a partir de investimentos externos. Embora não desenvolva analiticamente o que descreve como crescimento liderado pelas exportações e baseie-se no período de 1999 a 2006, o autor elege a taxa de crescimento das exportações em relação à taxa de crescimento do PIB e o peso das exportações no PIB como medidas que este regime de crescimento.

6 A tabela baseia-se em duas séries, uma de 1952 a 1995, elaborada por Maddison (1995), e outra de 1996 a 2007, baseada nos dados da China Statistical Yearbook de 2008. Há uma discrepância substancial na estimativa do emprego agrícola entre as duas fontes, tornando pouco acurada a comparação dessa variável entre as duas séries. Optou-se, entretanto, por mantê-las num mesmo quadro.

de 30% da população total e, em 2007, a população urbana constituía 45% da população chinesa. Entretanto, uma importante peculiaridade chinesa é a relativa autonomia entre a população rural e a população empregada na agricultura. Com efeito, tendo em vista o grande crescimento do emprego rural não agrícola, a população rural ocupada fora da agricultura, segundo a base de dados elaborada por Maddison (1995), passou de 5%, observada em 1952, para quase 40% da população ocupada na agricultura em 1995, e esta passou de 83%, em 1952, para 51% do emprego total em 1995. A população chinesa, em 2007, era de 1.321.000 mil e a população rural, de cerca de 55% da população.

**Tabela 1.** China: Distribuição rural/urbana da população e emprego, 1952-2007\* (Em milhões de habitantes)

	Pop. rural	Pop. urbana	Emprego agrícola	Emprego rural não agrícola**	Emprego urbano	Emprego total
1952	503,2	71,6	173,2	9,5	24,6	207,3
1957	547,0	99,5	193,1	13,7	30,9	237,7
1958	552,7	107,2	154,9	60,0	51,1	266,0
1959	548,4	123,7	162,7	48,0	51,0	261,7
1960	531,3	130,7	170,2	31,7	57,0	258,8
1962	556,4	116,6	212,8	4,5	41,8	259,1
1970	685,7	144,2	278,1	8,7	57,5	344,3
1977	783,0	166,7	293,4	17,3	83,1	393,8
1978	790,1	172,4	283,7	31,5	86,3	401,5
1987	816,3	276,7	308,7	81,3	137,9	527,8
1994	855,5	343,0	326,9	119,6	167,3	613,9
1995	859,5	351,7	323,3	127,1	173,5	623,9
1996	850,9	373,0	490,3	135,1	199,2	689,5
1998	831,5	416,0	490,2	125,4	216,2	706,4
2000	808,4	459,1	489,3	128,2	231,5	720,8
2002	782,4	502,1	489,6	132,9	247,8	737,4
2005	745,4	562,1	484,9	142,7	273,3	758,2
2007	727,5	593,8	476,4	150,9	293,5	769,9

Fonte: 1952-1995 Maddison (1995).

\*1996-2007: China Statistical Yearbook, 2008.

\*\*1996-2007 – “townships and village enterprises”.

Desse modo, ainda que a urbanização e o emprego não agrícola tenham sido a direção principal da mudança estrutural, a vasta população ocupada na agricultura constitui um traço central do desenvolvimento chinês. Uma característica básica dessa realidade é a de que a disponibilidade de terra

arável *per capita*, 0,08 ha (em 1993, segundo Maddison, 1995), é uma das mais baixas do mundo – quase um décimo da americana –, levando a uma extraordinária taxa homem por terra e a uma degradação das terras disponíveis. Economizar o uso de terras, estender a área agricultável por meio da irrigação e elevar a produtividade por homem ocupado (mecanização) e por terra (consumo de fertilizantes) foram base essencial e necessária do desenvolvimento chinês. Como se argumenta na próxima seção, a elevação da produtividade foi contínua, com exceção dos períodos do “grande salto” e da “revolução cultural” – em que recursos foram desviados da agricultura e a produtividade manteve-se estagnada. Ainda assim, a baixa produtividade da agricultura chinesa se contrastada, por exemplo, com a americana, e é a um tempo o fator que isoladamente explica o grande desnível de renda *per capita* dessa economia em relação aos EUA<sup>7</sup>, e, como será visto no item 6, o contraste entre o nível de produtividade agrícola com a produtividade industrial é a base essencial da crescente concentração da renda.

Presentemente, a China tem se afirmado como um grande consumidor (em termos absolutos) de energia e importador de petróleo. Ambas as realidades são uma novidade na estrutura econômica chinesa, tendo em vista o seu passado, e estão associadas ao ciclo recente de expansão baseada na indústria pesada (ver item 4).

Como observa Rosen e Houser (2007), em 2001, a China respondia por 10% da demanda mundial de energia e era praticamente autossuficiente em sua demanda por petróleo, carvão e gás<sup>8</sup>. Em 2007, sua demanda por energia era 50% superior, e sua dependência energética aumentou de forma substancial. (ver seção 4)

Historicamente, a industrialização foi o principal fator de expansão da demanda por energia, levando a uma grande aceleração no seu consumo por unidade de produto no período do “grande salto à frente”, centrada na indústria pesada. Após as reformas de 1978, essa razão caiu de forma substancial, tendo em vista o maior crescimento da indústria rural e da agricultura e, também, o maior controle da indústria pesada sobre o consumo de energia e considerando a liberalização relativa dos preços (ROSEN; HOUSER, 2007). A partir de 2003, entretanto, o consumo de energia cresceu de

---

7 Com efeito, se nas últimas décadas houve um significativo processo de convergência da renda *per capita* da China em relação aos EUA, na agricultura, se deu o oposto, isto é, comparativamente com o fazendeiro americano, o valor adicionado do produtor agrícola chinês é muito menor (MADDISON, 1995).

8 “From 1978 to 2001, China’s economy was able to grow eight-fold without putting significant strain on the country’s energy resources”. (ROSEN; HOUSER, 2007, p. 17.)

forma substancial, associado diretamente à expansão da indústria pesada (aço, ferro, cimento, alumínio, vidro), impulsionada pela urbanização (ver as duas próximas seções).

A estrutura da oferta de energia da China é muito peculiar. Em 2005, 69,6% da oferta de energia eram supridos pelo carvão, ficando o petróleo com 21,1% (ROSEN & HOUSER, 2007). Até recentemente, a China era exportadora líquida de carvão e petróleo, tornando-se, entretanto, grande importadora líquida de petróleo nos anos mais recentes. O gás é responsável, até o presente, por uma contribuição pequena na oferta de energia, embora seu uso tenha sido crescente. A grande utilização do carvão em sua base energética, o elevado crescimento da demanda por petróleo, ao lado da escassez de terras agricultáveis, transformaram a China num grande importador de matéria-prima e alimentos com importante impacto sobre sua estratégia de desenvolvimento (ver item 4).

Em relação à disponibilidade de recursos humanos, a China notabilizou-se historicamente pela universalização da educação básica, atingida já em 1980. Como revela um estudo do Centro Nacional de Estatísticas da Educação dos EUA (FOGEL, 2007), em 1980, a população matriculada no primeiro grau, em relação à população de nível etário correspondente a esse grau, excedia a 100%, muito superior ao grau de cobertura da Índia (83%), com um nível de renda *per capita* semelhante. Em relação ao nível secundário, a taxa respectiva de cobertura atingiu 70% em 1997, um índice apenas superado, na Ásia, pela Coreia do Sul e pelo Japão e quase o dobro da taxa indiana. Em relação ao nível terciário, a taxa de 13% observada em 2000 é bem mais baixa do que a observada internacionalmente e na Ásia, ainda que tenha crescido a taxas muito elevadas nos últimos anos.

Um fato que distingue a formação de recursos humanos na China contemporânea é a rapidez da formação de PhDs na área de ciência e tecnologia. Segundo estudo de Freeman (2007), em 1975, a China não produzia praticamente nenhum PhD; em 2002, o país formou 13.000, 70% destes em ciência e engenharia; entre 1995 e 2003, o número de alunos matriculados nos primeiros anos de programas de doutorado nessas áreas aumentou seis vezes. A esta taxa, adverte Freeman, a China, em 2010, produzirá mais doutores em ciências e engenharia do que os EUA!

Tal como os países que tiveram uma inserção geopolítica importante no pós-guerra, a China, muito rapidamente, desenvolveu tecnologias militares de ponta – o primeiro teste nuclear bem-sucedido foi em 1964, o primeiro míssil guiado foi em 1966, e o primeiro lançamento de satélite foi realizado em 1970 (WUANG; HONG, 2009) –, estabelecendo, nessa área, importante sistema de inovação.

Segundo Yusuf e Nabeshima (2007), baseando-se em dados do Banco Mundial e Unctad, o gasto em pesquisa e desenvolvimento (P&D) da China atingiu, em 2005, 1,3% do PIB, bastante superior ao do Brasil, Índia ou México. Nos anos mais recentes, tendo em vista as prioridades tecnológicas estabelecidas na indústria eletrônica, tem sido crescente o reconhecimento no mercado chinês e nos EUA de patentes de firmas chinesas, ainda que em termos internacionais a China ainda se encontre muito distante da fronteira tecnológica<sup>9</sup>. Sob a direção do Ministério de Ciência e Tecnologia, um amplo conjunto de estímulos fiscais foi criado para as atividades de pesquisa. Firms nacionais chinesas, como a Huawei, ZTE, Lenovo, etc., beneficiaram-se desse sistema. Nos anos mais recentes, diversas empresas multinacionais que se destacam por inovações de ponta na área eletrônica, como Microsoft, Nokia, Google, Intel, construíram laboratórios de P&D na China. A construção de parques tecnológicos em Pequim e Xangai, com crescente envolvimento das universidades e moderna infraestrutura de pesquisa, e o crescente envolvimento de universidades de ponta no esforço de pesquisa tecnológica têm se afirmado amplamente nos últimos anos como peças do sistema nacional de inovação da China, que será examinado mais à frente, neste trabalho<sup>10</sup>.

### 3. Um balanço das transformações estruturais

Devido às diferentes metodologias sobre as estimativas empíricas do PIB no período entre 1950 e 1980, calculado segundo o sistema do produto material elaborado pelos estatísticos soviético e as dificuldades de compatibilização com os dados posteriores, será usada nesta seção extensivamente a base de dados de Maddison (1995), que cobre de forma abrangente o período entre 1952 e 1995;

---

9 "By the end of 2006, China ranked 24<sup>th</sup> in the world in the number of total patents granted by the USPTO, with 3,178 patents. For the five years ending in 2006, it ranked 20<sup>th</sup> in the world, with 2,053 patents. While these scores represent a significant increase over 2001, when China ranked 24<sup>th</sup> in the world, patents from China are only now beginning to make their presence felt on the United States Patent and Trademark Office (USPTO)". YUSUF, p. 14. "Até o fim de 2006, a China ocupava o 24º lugar no mundo em número total de patentes garantidas pelo USPTO, com 3.178 patentes. Pelos cinco anos terminados em 2006, ela se manteve em 20º lugar no mundo, com 2.053 parentes. Enquanto esses valores representam um aumento significativo desde 2001, quando a China foi 24º do ranking mundial, patentes chinesas estão somente agora sendo recebidas no Escritório de Patentes e Marcas Registradas Americano (USPTO)". YUSUF, p. 14, tradução nossa.

10 "In 2004, the 600 leading universities had more than 4,500 affiliated companies, close to half of which were described as technology intensive. A large percentage of these enterprises were created to provide jobs to university staff who cannot be laid off, however, and do not represent genuine high-tech spin-offs. Universities such as Tsinghua and Beijing apparently derive sizable revenues from these business activities, but whether most universities are likely to benefit from becoming business conglomerates is uncertain". (idem p. 28). "Em 2004, as 600 universidades líderes tinham mais de 4.500 companhias afiliadas, quase metade delas descritas como intensivas em tecnologia. Uma elevada percentagem dessas empresas foi criada para prover empregos ao corpo acadêmico que não pode ser dispensado, e no entanto não representa verdadeiros *spin-offs* de alta tecnologia. Universidades como Tsinghua e Beijing aparentemente derivam das grandes rendas desses negócios, mas não é certo se a maioria das universidades devem se beneficiar, se tornando conglomerados corporativos". (idem p. 28, tradução nossa).

para a década seguinte, bem como para informações complementares sobre este período inicial, diversas fontes de dados serão utilizadas.

Entre 1952 e 1978, a China, estruturada nos moldes do socialismo soviético, dirigida por planos quinquenais<sup>11</sup> e relativamente isolada do mundo, passou por intensa transformação econômica e social. O crescimento do PIB no período foi de 4,4% a.a.<sup>12</sup> e de 2,3% do PIB *per capita*. Tal crescimento, apenas ligeiramente superior ao indiano, foi amplamente liderado pela indústria, que cresceu a uma taxa de 9,6% contra uma taxa de apenas 2,2% da agricultura. Em consequência, a indústria, que respondia, em 1952, por apenas 9,9% do PIB chinês, atingiu, em 1978, 34,7%. Essa grande mudança estrutural levou a um declínio substancial da participação da agricultura no produto, de 59% para 33%, mas, devido ao baixo crescimento da produtividade agrícola em relação ao da produtividade industrial, o declínio do emprego agrícola foi mais lento, passando de 83% em 1952 para 72% em 1978. Ver tabelas 2 e 3 e a Figura 1.

**Tabela 2.** China: crescimento do PIB, por setor, a preços constantes, 1952-2007

	1952-95	1952-78	1978-95	1995-07*
Agricultura	3,4	2,2	5,1	3,9
Indústria	9,2	9,6	8,5	11,22
Construção	8,7	7,2	11,1	9,01
Transporte e comunicação	7,6	6	10	10,26**
Comércio e restaurantes	5,9	3,3	9,9	10,22***
Outros serviços (incl. gov.)	5,2	4,2	6,7	
PIB	5,6	4,4	7,5	9,6
PIB <i>per capita</i>	3,8	2,3	6	8,2
PIB por pessoa empregada	2,9	1,8	4,7	
Volume exportado	9,2	6,4	13,5	

Fonte: Maddison (1995)

\*China Statistical Yearbook, 2008

\*\*transporte, armazenagem e correio

\*\*\*Serviços totais.

<sup>11</sup> O primeiro plano quinquenal chinês foi iniciado em 1953.

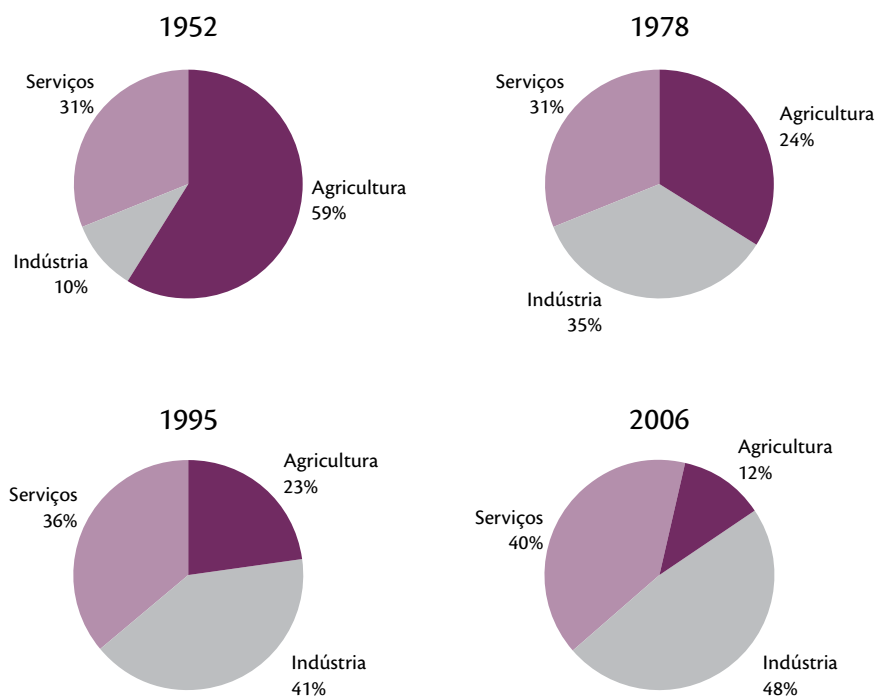
<sup>12</sup> Esta estimativa é bastante inferior à estatística oficial sobre o período que informa uma taxa de 6,1%.

**Tabela 3.** Estrutura do PIB chinês, 1952-2006

	1952	1978	1995	2000*	2006*
Agricultura	58,6	33,7	23,2	15	12
Indústria	9,9	34,7	41,1	46	48
Serviços	31,5	31,5	35,7	39	40
PIB	100	100	100	100	100

Fonte: Maddison (1995)

\* World Development Indicators (WDI).



**Figura 1.** Estrutura do PIB chinês, 1952-2006

Fonte: Maddison (1995); WDI.

A taxa de crescimento chinesa foi liderada pela taxa de investimento fixo não residencial realizada pelas empresas estatais, que passou de 11%, do início dos anos 1950, para 20%, no final dos 1970. Considerando as economias asiáticas nesse mesmo período, essa taxa de investimento era semelhante à sul-coreana e à de Taiwan, entretanto, quando se considera o crescimento dos estoques (típicos das economias socialistas), o investimento bruto em relação ao PIB situou-se, no período, em torno de 28,0%, superior ao das demais economias.



Tendo em vista o elevado peso do emprego agrícola na ocupação total, a questão central, tanto para o baixo nível de renda *per capita* quanto para o baixo crescimento do período e a distribuição da renda, era o nível da produtividade por trabalhador na agricultura. Esta se manteve praticamente estagnada no período (com um crescimento médio anual de 0,17%), passando por um baixo crescimento entre 1952 e 1957 – 1,66% – e declinando a partir daí (período marcado pela formação de grandes comunas rurais, pelo “grande salto à frente” e pela revolução cultural), com -0,19% entre 1957- 1978. (Ver tabelas 4, 5, 6 e 6a)

**Tabela 4. China: mudanças na estrutura econômica, 1952-95**

	Agricultura	Indústria e Construção	Setor terciário	Total
<b>PIB</b>				
1952	58,6	11,6	29,8	100
1978	33,7	38	28,3	100
1995	23,2	46,9	29,9	100
<b>Emprego</b>				
1952	82,5	7	10,5	100
1978	71,9	15,8	12,3	100
1995	53,4	22,7	23,9	100
<b>Produtividade relativa do trabalho</b>				
1952	71	166	284	100
1978	47	240	230	100
1995	43	206	125	100

Fonte: Maddison (1995).

**Tabela 5. China: crescimento da produtividade do trabalho**

1987-1995	6,2
1995-2008	7,7
<b>Do qual:</b>	
1990-2000	6,2
2000-2008	10,5
2005	9,4
2006	10,7
2007	12,2
2008	8,4

Fonte: Maddison, Wu, 2006.

**Tabela 6. Produtividade setorial (1987 yuan por pessoa empregada)**

	1952	1978	2003
Primário	748	781	2858
Secundário	1482	3128	19454
Terciário	2292	3831	6345

Fonte: Maddison, Wu, 2006.

**Tabela 6.a. Crescimento anual da produtividade setorial**

	1952-78	1978-95
Agricultura	0,17	4,27
Indústria e Construção	3,25	3,81
Serviços	0,96	1,05

Fonte: Maddison, 1995.

Se a indústria assumiu a liderança do crescimento econômico e dos investimentos, a indústria pesada foi o seu núcleo principal, crescendo a taxas maiores, tendo em vista as prioridades estabelecidas com a política do “grande salto à frente”.

Até a década de 1970, as relações externas da economia chinesa eram extremamente reduzidas e limitadas ao comércio com a União Soviética, ao longo dos 1950<sup>13</sup>, e com o Japão, nos anos 1960. Sua estrutura de comércio era típica de uma economia economicamente atrasada, caracterizada pela exportação de produtos primários e importação de máquinas e equipamentos desses países<sup>14</sup>. Nos anos 1970, o comércio externo chinês passou por uma grande evolução com a crescente importação de máquinas japonesas e tendo em vista o baixo crescimento da produtividade agrícola e a desorganização produtiva do período da “revolução cultural”, também de grãos<sup>15</sup>. A balança comercial, que se manteve equilibrada nas décadas iniciais, começou a apresentar persistente déficit, introduzindo uma restrição externa ao crescimento, que estará na base das reformas macroeconômicas e na estratégia de crescimento das décadas posteriores. (MADDISON, 1995)

O segundo período coberto pela base de dados do Maddison (1995), 1978-1995, apresenta semelhanças e grandes rupturas com as características descritas. Nesse período, a China teve um crescimento de 7,5% do PIB e de 6,0% do PIB *per capita*, uma taxa apenas inferior à que foi obtida nesse

<sup>13</sup> Em 1960, a URSS retirou seus técnicos e especialistas, iniciando um período de grande distanciamento com a China.

<sup>14</sup> A importação chinesa de máquina e equipamentos japoneses ao longo dos anos 1970 era já bastante alta (SHIMAKURA, 1984).

<sup>15</sup> As exportações americanas de grãos para a China na segunda metade da década resultam do fim do embargo comercial ocorrido em 1971, encerrando a fase de isolamento imposta após a guerra da Coreia, e são a contrapartida de sua ação diplomática junto a este país, visando à construção de novas relações econômica e políticas que permitam isolar a União Soviética.

mesmo período pela Coreia do Sul. Novamente, a indústria (com a construção) liderou a taxa de crescimento, mas, ao contrário do período anterior, a agricultura apresentou um grande dinamismo, com uma taxa de crescimento de 5,15% a.a. A industrialização, medida como a participação da indústria no PIB, elevou-se de forma substancial.

O nível do produto por ocupado na agricultura mais do que dobrou nesse período e, tendo em vista o elevado peso desse setor na ocupação total chinesa, essa transformação, acompanhada da introdução do “sistema de responsabilidade familiar” e do relaxamento do sistema de controle de residência<sup>16</sup>, foi de longe a de maior impacto sobre a estrutura da economia e da sociedade chinesa<sup>17</sup>, constituindo a base inicial da expansão do mercado interno chinês em moldes não socialistas, formada pela expansão do emprego rural não agrícola e dos deslocamentos do excedente rural para as cidades e atividades industriais e de serviço.

Ao longo dos anos 1980, a mudança no sistema de incentivos, os termos de troca favoráveis e os investimentos públicos foram os principais fatores para o aumento da produtividade na agricultura. Depois de um crescimento inicial, a produtividade declinou e só retomou uma trajetória de expansão na segunda metade dos anos 1990. A extensão do período de aluguel de terras para 30 anos e o uso intensivo de fertilizantes e da mecanização (LIU; WANG, 2005) foram os fatores mais relevantes<sup>18</sup>.

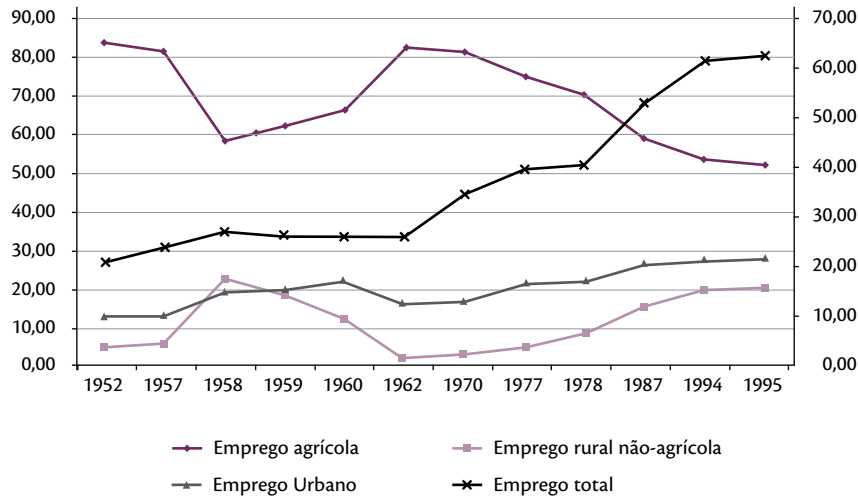
Esse processo pôs em marcha o maior fluxo migratório mundial. Com efeito, em duas décadas, desde 1978, cerca de 174 milhões de pessoas moveram-se das áreas rurais para as cidades (ZHANG; SONG, 2003). Esse deslocamento do trabalho excedente rural explica mais de 70% do aumento da população urbana no período.

Com base nos dados da Tabela 1, o Gráfico 1 apresenta o movimento de longo prazo do emprego até 1995, e o Gráfico 2 estende a série até 2007, salientando a discrepância já observada na série de emprego rural entre 1995 e 1996.

<sup>16</sup> O sistema de responsabilidade familiar distribuía de forma equitativa a terra de acordo com o tamanho das famílias. O hukou é um sistema de registro domiciliar usado como mecanismo de controle dos deslocamentos demográficos. Ver item 6.

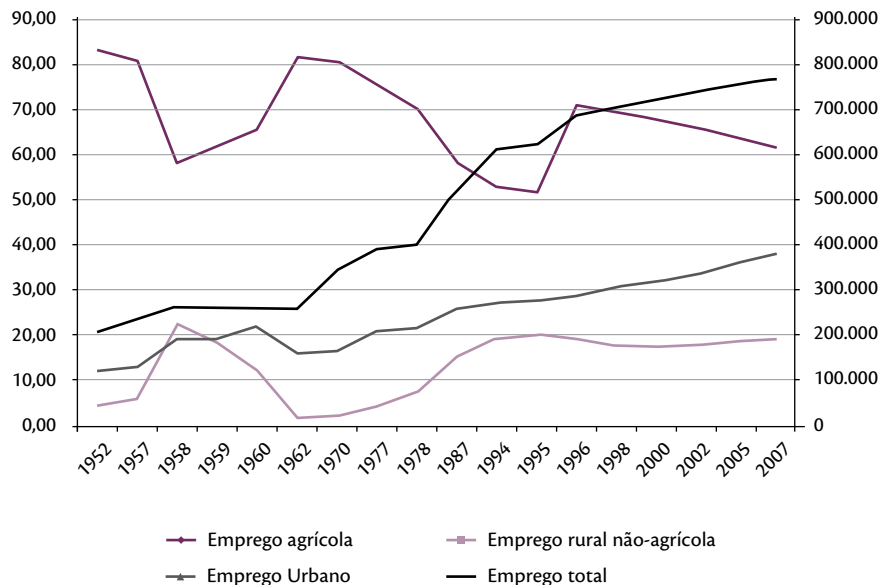
<sup>17</sup> Quando se considera, nos dias atuais, o elevado peso do emprego agrícola, pode-se inferir a importância da produtividade desta para o padrão de vida da maioria da população.

<sup>18</sup> De acordo com Liu e Wang (2005), entre 1991 e 1999, a produtividade da terra aumentou 59%. Tal incremento, entretanto, ao contrário do que se deu nos anos 1980, não resultou em uma redução do diferencial de renda entre o setor rural e urbano devido ao comportamento dos preços.



**Gráfico 1.** Participação dos tipos de emprego no emprego total, 1952-95

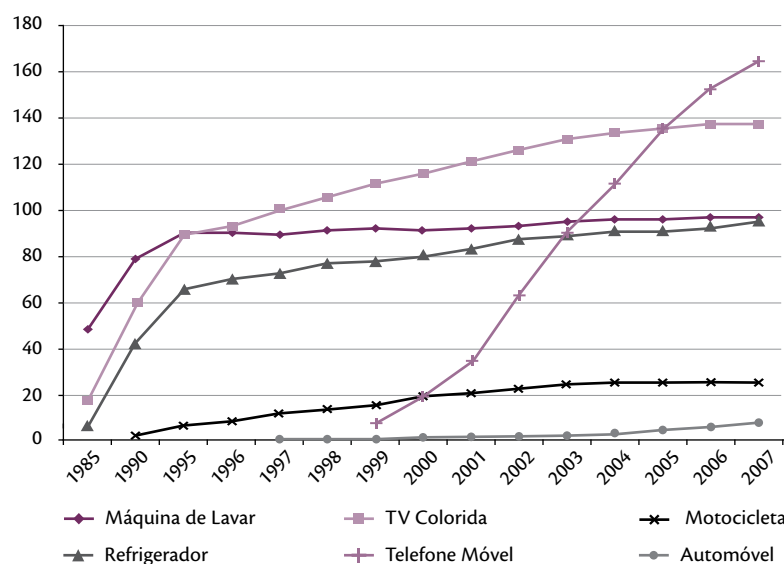
Fonte: Maddison (1995).



**Gráfico 2.** Participação dos tipos de emprego no emprego total, 1952-2007

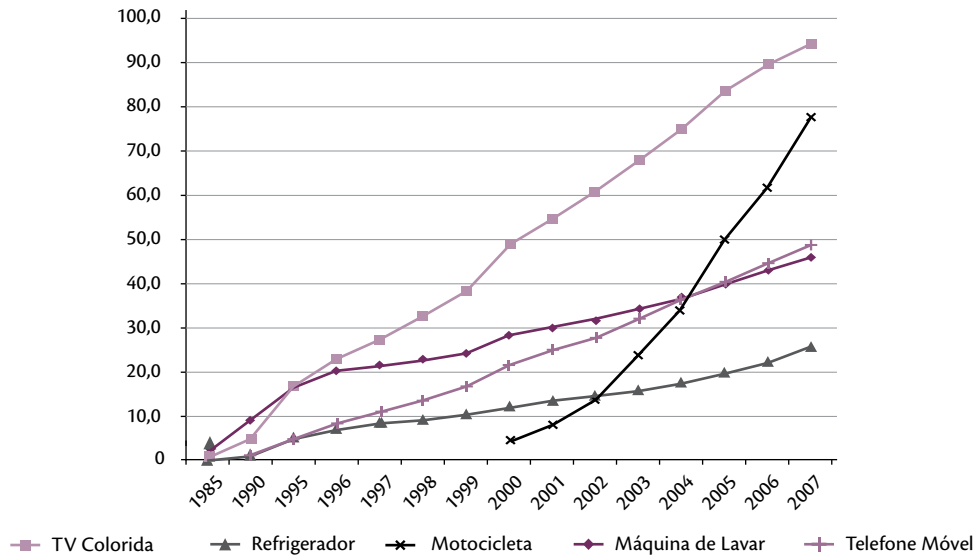
Tal como ocorreu nas estruturas de ocupação e composição do produto, o desenvolvimento econômico na China levou a mudanças essenciais nos padrões de consumo (que, por seu turno, induziram o investimento). Antes das reformas, a China mantinha um padrão de consumo baseado na

posse de bens essenciais (vestuário, habitação, bicicleta) e baixa diversificação, distribuídos de forma relativamente equitativa – com a principal diferença sendo estabelecida entre campo e cidade (ver item 6). A partir das reformas, a China passou por uma veloz mudança, com a adoção de novos bens duráveis de consumo, ainda que distribuídos de forma muito desigual entre campo e cidade e entre residentes urbanos, segundo uma crescente diferenciação e renda, levaram à formação, nas grandes cidades, de uma moderna economia de consumo de massa. Com efeito, se em 1985 48% das famílias urbanas possuíam máquina de lavar e 17% TV colorida, em 2007, as proporções eram respectivamente de 96% e acima de 100%. Mas longe de limitar-se ao consumo urbano, a difusão do consumo de bens duráveis também evoluiu rapidamente no meio rural. Em 1985, apenas 1,9% das famílias rurais possuíam máquina de lavar e 0,7% TV colorida; em 2007, cerca de 46% possuíam máquina de lavar e 94% TV colorida. Essa imensa massificação do consumo se deu também em outros bens de valor intrínseco mais alto, como a motocicleta, praticamente inexistente no mundo rural, em 1985, e hoje possuída por mais de 48% das famílias rurais. O automóvel – isoladamente o bem durável de consumo com maior taxa de crescimento desde os anos 1990 – praticamente inexistente nas famílias urbanas em 1997 (0,19%), é hoje possuído por 6,6% das famílias. Ver gráficos 3 e 4.



**Gráfico 3.** Evolução do número de bens de consumo duráveis possuídos por família (a cada 100 famílias) da zona urbana ao ano (1985-2007)

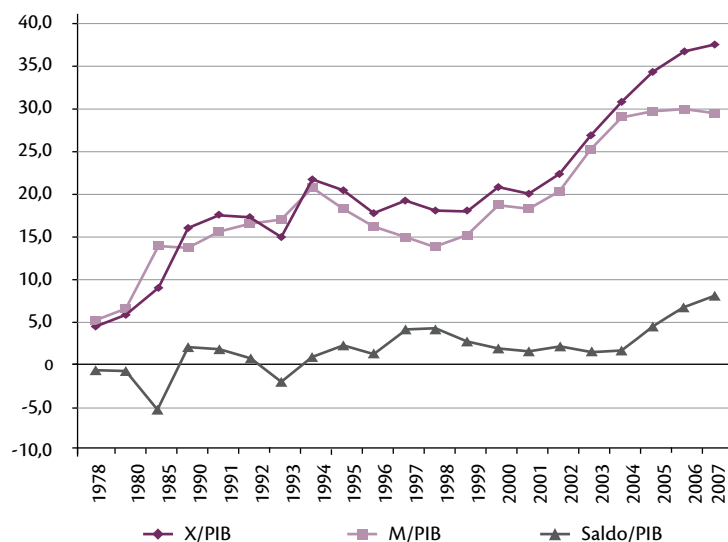
Fonte: *China Statistical Yearbook*, vários anos.



**Gráfico 4.** Evolução do número de bens de consumo duráveis possuídos por família (a cada 100 famílias) da zona rural ao ano (1985-2007)

Fonte: *China Statistical Yearbook*, vários anos.

Outra transformação fundamental da economia chinesa ao longo desse período foi a expansão espetacular das relações externas, especialmente do comércio internacional, desde a criação, em 1980, das Zonas Econômicas Especiais (ZEE) nas áreas costeiras. Entre 1978 e 1995, a taxa de crescimento anual do volume das exportações chinesas foi de 13,5%, superior ao da Coreia do Sul, de Taiwan e do Japão. Esse crescimento elevou a participação das exportações chinesas, que, em 1978, eram de apenas 1,7% do PIB, para uma taxa de 20% em 1995 e quase 40% em 2007. Estas foram acompanhadas por extraordinário crescimento das importações. O gráfico 5 apresenta essa transformação essencial.



**Gráfico 5.** Evolução da participação das exportações(X), importações(M) e saldo comercial no PIB (1978-2007)

Fonte: *China Statistical Yearbook*, 2008.

A base essencial do dinamismo exportador chinês, ao longo das duas últimas décadas, foi a sua integração por meio do processamento de exportações na *cadeia produtiva liderada pelos produtores* da indústria de tecnologia da informação e na *cadeia liderada pelos consumidores* da indústria leve de consumo<sup>19</sup>. Em 2005, a participação da área de processamento de exportações – isto é, nas áreas em que as importações são realizadas para exportações com tratamento tarifário favorável – sobre as exportações totais era de 55%.

A primeira se afirmou a partir dos investimentos diretos estrangeiros (IDEs) asiáticos nos anos 1990, essencialmente oriundos de Hong Kong, Taiwan e Japão, dirigidos às ZEEs (nas regiões costeiras de Shenzhen, Zhuhai, Shuatuou e Xiamen) e voltados à exportação para os EUA e demais países da OCDE, e teve uma expansão extraordinária nos anos mais recentes com influxo de investimentos provenientes dos demais países da OCDE. A codificação, a modularização de processos produtivos particularmente significativos na indústria eletrônica, permitiu o deslocamento para a China de atividades de montagem de processos produtivos com elevada importação de componentes e produtos intermediários.

<sup>19</sup> Para uma discussão da importância da China na fragmentação produtiva e na cadeia liderada pelo consumo, ver Medeiros (2009).

A segunda cadeia, com menor conteúdo de investimento externo e maior participação das firmas chinesas, envolve um conjunto amplo de produtos da indústria de consumo (vestuário, material esportivo, brinquedos, miscelânea) e é liderada pelas cadeias varejistas ocidentais e americanas em particular. Tendo em vista o maior valor das exportações da primeira cadeia e dos esforços domésticos de capacitação tecnológica, a China transformou rapidamente sua pauta de exportações, evoluindo de um perfil concentrado em vestuários, brinquedos e calçados para se afirmar como um grande exportador de máquinas e produtos eletrônicos (FEENSTRA, WEI, 2007). Entretanto, a posição da China na cadeia produtiva especializada nas atividades intensivas de mão de obra tem transferido para os principais supridores de peças e componentes, as grandes firmas japonesas e ocidentais, detentoras das marcas e tecnologias proprietárias, parcela substancial do valor adicionado<sup>20</sup>.

Como se argumenta no Box 1, tem sido crescente a discussão sobre a sofisticação das exportações chinesas. Com efeito, se de um lado a composição da pauta exportadora evidencia, nos anos mais recentes, uma grande semelhança com a estrutura dos produtos predominante entre os países da OCDE, por outro, quando se considera o preço unitário do produto exportado, observa-se uma concentração em variedades de menor qualidade. A elevada participação das exportações em áreas de processamento e a sua dinâmica induzida, de um lado, pelo fornecedor de componentes – como tipicamente o Japão – e, de outro, pela disputa do mercado consumidor americano pelo barateamento de produtos respondem por essa dinâmica.

O que diferencia especificamente a China de outros países que afirmaram suas exportações por meio de regimes de processamento, como, por exemplo, o México, é que, ao lado das atividades de processamento de exportações, houve um grande esforço de capacitação tecnológica com significativo impacto sobre as exportações não processadas e sobre a substituição de importações.

Para esse propósito, foram criadas, sob a coordenação do Ministério de Ciência e Tecnologia, 53 zonas de desenvolvimento em atividades de alta tecnologia (WANG; HONG, 2009) que receberam grandes

---

**20** *“Consider the example of iPod, which China assembles for Apple and exports to the United States and other countries. In trade statistics, the Chinese export value for a unit of a 30GB video model in 2006 was about \$150. However, the best estimate of the value added attributable to producers in China was only \$4, with the remaining value added coming from the United States, Japan, and other countries”. (KOOPMAN; WANG; WEI, 2008, p. 2). “Considere o exemplo do iPod, que a China monta para a Apple e exporta para os EUA e outros países. Em estatísticas de comércio, o valor de exportação chinesa para uma unidade de um modelo de vídeo com 30GB em 2006 era em torno de US\$ 150. No entanto, a melhor estimativa do valor adicionado atribuível a produtores na China era de US\$ 4, com o restante do valor adicionado vindo dos EUA, Japão e outros países”. (KOOPMAN; WANG; WEI, 2008, p. 2, tradução nossa).*



fluxos de investimento procedentes das grandes firmas multinacionais e destinaram-se principalmente ao mercado interno. Ao lado das definições gerais estabelecendo prioridades para a evolução tecnológica industrial mediante estímulos indiretos (fiscais e creditícios), a política tecnológica chinesa se deu diretamente a partir da sua influência sobre os investimentos das grandes empresas estatais.

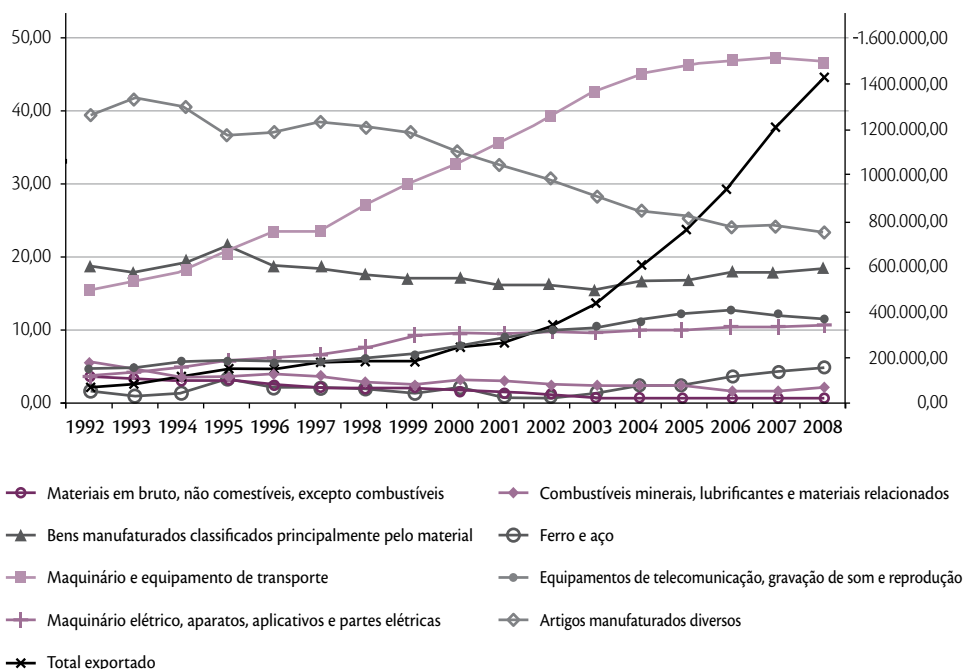
Essa evolução das prioridades ocorreu exemplarmente na indústria eletrônica, considerada uma das indústrias prioritárias desde 1980 (ZHAO; HUANG; YE; GENTLE, 2007) e desde 1988 sob a responsabilidade de um ministério específico. A política tecnológica nesse setor se deu a partir de uma estratégia específica: transferência de tecnologia em troca de acesso ao mercado interno. Tal política (TT-MI), desenvolvida ao longo dos anos 1990, foi a base da crescente internacionalização do mercado interno chinês e, ao mesmo tempo, da busca de uma maior autonomia tecnológica. Com efeito, a regulação do ingresso de empresas estrangeiras estabelecidas no *Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries* (1997) estabelecia um conjunto de restrições e promovia a formação de *joint ventures* com empresas locais e estabelecimento de políticas de transferência tecnológica. Do mesmo modo, as zonas econômicas especiais tinham metas de exportações. Essas políticas regularam e estimularam grandes fluxos de investimento das grandes firmas multinacionais. Nos anos mais recentes, estes se deram em troca de acesso ao mercado interno e tratamento preferencial e, ao mesmo tempo, fomentaram a substituição de importações. Com o ingresso da China na OMC em 2001, a política de regulação sobre o investimento estrangeiro foi flexibilizada, mas sem alterar o seu sentido indutor fundamental (XU, LU, 2009). A promoção de firmas estatais em *joint ventures*, como a Shanghai Bell, em dispositivos eletrônicos atraiu grandes competidores, como NEC, AT&T, Nortel, que, para terem acesso ao mercado chinês, tiveram que introduzir tecnologias de ponta e atividades de P&D em centros tecnológicos. A criação de um fundo para o desenvolvimento da indústria eletrônica e as prioridades tecnológicas definidas no nono e décimo planos quinquenais (ao longo dos anos 1990) foram essenciais para uma grande substituição de importações em circuitos integrados. O 11º plano quinquenal estabeleceu como prioridade as tecnologias centrais em semicondutores e *softwares* e, ao mesmo tempo, deu sequência à política de nacionalização dos *switching systems* e do telefone celular, levando a uma grande expansão nos investimentos das firmas chinesas na indústria eletrônica, com desenho próprio e capacitações tecnológicas específicas.

As tabelas 7 e 8 e os gráficos 6 e 7 apresentam a composição das exportações e das importações chinesas. O gráfico 8 apresenta a composição da pauta exportadora por conteúdo tecnológico.

**Tabela 7. China: valor exportado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008) - (100 milhões de dólares)**

Bens	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2003	2005	2006	2007	2008
<b>Total Exportado</b>	<b>84940.0</b>	<b>148779.4</b>	<b>183808.9</b>	<b>194930.7</b>	<b>249202.5</b>	<b>266098.2</b>	<b>438227.7</b>	<b>761953.4</b>	<b>968935.6</b>	<b>1217775.7</b>	<b>1430693.0</b>
Materiais em bruto, não comestíveis, exceto os combustíveis	3,69	2,93	1,91	2,01	1,79	1,57	1,15	0,98	0,81	0,75	0,79
Combustíveis minerais, lubrificantes e relacionados	5,52	3,58	2,82	2,39	3,15	3,16	2,54	2,31	1,83	1,64	2,22
Bens manufaturados	19,00	21,67	17,67	17,06	17,07	16,47	15,75	16,95	18,04	18,06	18,34
Ferro e aço	1,56	3,51	1,79	1,36	1,76	1,18	1,10	2,53	3,36	4,23	4,96
Maquinário e equipamento de transporte	15,54	21,11	27,32	30,18	33,15	35,66	42,85	46,23	47,10	47,44	47,11
Equipamentos de teles, som, gravação e reprodução	4,57	5,65	6,04	6,70	7,83	8,93	10,28	12,45	12,76	12,01	11,32
Maquinário elétrico, aparatos e aplicativos,	3,87	5,94	7,55	9,16	9,64	9,48	9,66	9,91	10,50	10,58	10,72
Artigos manufaturados diversos	39,85	36,44	38,19	37,12	34,51	32,74	28,77	25,48	24,56	24,32	23,43

Fonte: UNComtrade (Data Query-Basic Selection / SITC Rev. 3, numeração dos bens selecionados: 2,3,6,67,7,76,77,8).



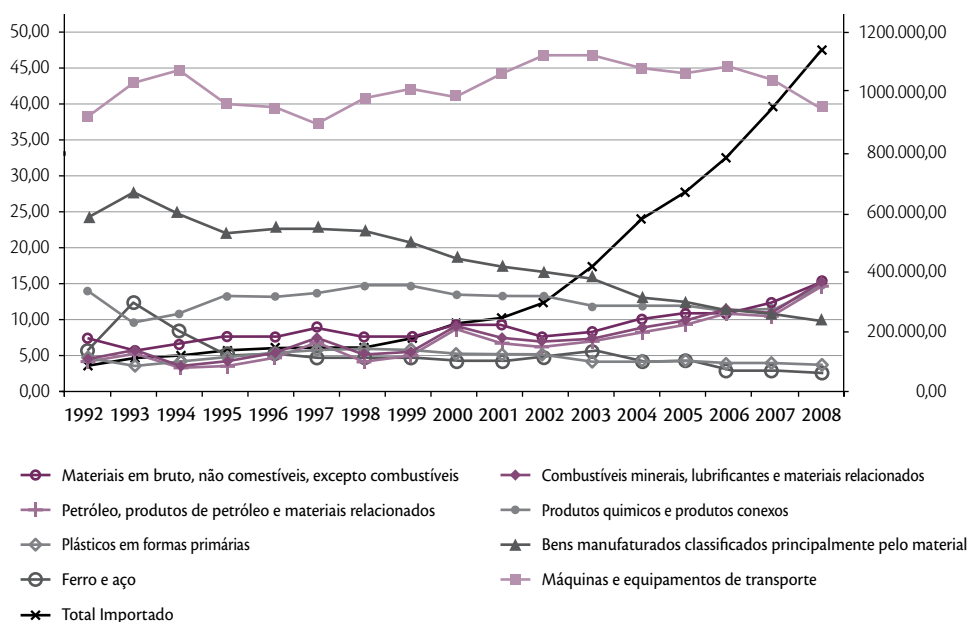
**Gráfico 6. Valor exportado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008)**

Fonte: UNComtrade (Data Query-Basic Selection / SITC Rev. 3, numeração dos bens selecionados: 2,3,6,67,7,76,77,8).

**Tabela 8.** China: valor importado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008)(100 milhões de dólares)

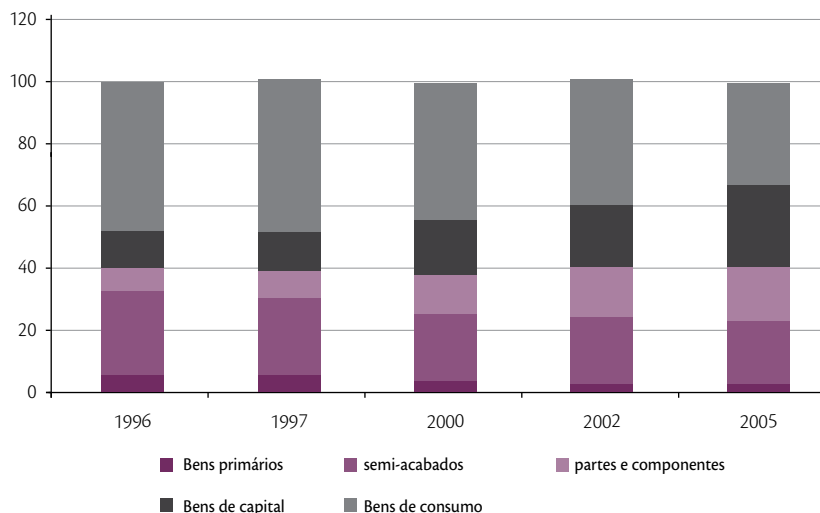
Bens	1992	1995	1998	2000	2001	2003	2005	2006	2007	2008
<b>Total Exportado</b>	<b>80585,3</b>	<b>132083,4</b>	<b>140236,7</b>	<b>225093,7</b>	<b>243552,8</b>	<b>412759,7</b>	<b>659952,7</b>	<b>791460,96</b>	<b>955955,86</b>	<b>1132562,1</b>
Materiais em bruto, não comestíveis, exceto os combustíveis	7,16	7,69	7,64	8,89	9,09	8,27	10,64	10,51	12,33	14,72
Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados	4,43	3,88	4,83	9,17	7,17	7,07	9,69	11,25	10,98	14,94
Petróleo, produtos de petróleo	3,92	3,46	4,19	8,41	6,53	6,46	9,01	10,62	10,37	14,34
Produtos químicos e conexos	13,88	13,10	14,37	13,42	13,18	11,87	11,78	11,00	11,24	10,51
Plástico primários	4,42	4,61	5,83	5,09	5,03	4,00	3,97	3,72	3,72	3,39
Bens manufaturados	23,92	21,78	22,16	18,57	17,22	15,48	12,30	10,98	10,76	9,46
Ferro e aço	5,50	5,21	4,63	4,30	4,41	5,34	3,99	2,73	2,53	2,40
Máquinas e equipamentos de transporte	38,17	39,86	40,53	40,84	43,94	46,72	44,01	45,11	43,17	39,02

Fonte: UNComtrade (Data Query – Basic Selection/SICTC Rev. 3 – numeração dos bens selecionados: 2, 3, 33, 5, 57,6, 67, 7).



**Gráfico 7.** China: valor importado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008)

Fonte: UNComtrade (Data Query – Basic Selection/SICTC Rev. 3 – numeração dos bens selecionados: 2, 3, 33, 5, 57,6, 67, 7).



**Gráfico 8.** Pauta exportadora por estágio de produção (% do total exportado)

Fonte: elaboração a partir dos dados UNComtrade, classificação BEC (*Broad Economic Categories*).

Nos anos mais recentes, como se argumenta no próximo item, devido ao excesso de investimentos na indústria pesada, as exportações chinesas dos produtos dessa indústria (aço, indústria química) com um muito maior conteúdo doméstico tiveram um crescimento substancial. Desse modo, o rápido crescimento do saldo comercial chinês no novo milênio deve-se tanto ao processo de substituição de importações na indústria eletrônica quanto ao crescimento das exportações de indústrias de menor conteúdo importado<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> "The widening of the trade surplus has been driven mainly by a significant slowdown in imports, which started to lag export growth by large margins in early 2005"... The slowdown in imports occurred during a period of booming investment, as China's increased domestic production capacity has enabled greater domestic sourcing for intermediate products. In some sectors, such as steel and chemical materials, vast capacity was created following the investment boom during 2003 and 2004 in response to surging commodity prices." (LI CUI, 2007, p. 2). "O alargamento do superávit comercial foi liderado principalmente pelo significativo desaceleramento das importações, que começaram a ser suplantadas pelo crescimento da exportação em larga escala no início 2005"... "O desaceleramento das importações ocorreu durante um período de grande investimento, enquanto a elevada capacidade de produção doméstica chinesa permitiu um grande abastecimento doméstico para produtos intermediários. Em alguns setores, como aço e materiais químicos, a vasta capacidade foi criada seguindo o crescimento de investimento de 2003 e 2004 em resposta a preços de *commodities* crescentes". (LI CUI, 2007, p. 2, tradução nossa).

### A sofisticação das exportações chinesas

Tendo em vista o extraordinário crescimento das exportações chinesas e da mudança de sua composição nas duas últimas décadas, tem sido crescente a discussão sobre essa evolução. Para diversos autores, como Rodrik (2006) e Schott (2008), a redução dramática da agricultura e do vestuário e a acelerada expansão dos produtos eletrônicos e máquinas levaram a uma crescente superposição com as exportações dos países da OCDE. Considerando os dados da COMTRADE, segundo a codificação HS decomposta em 6 dígitos das linhas exportadas pelas economias de alta renda, Wang e Wei (2007) observaram que, se em 1996 28% das linhas exportadas pelos países do G3 não eram exportadas pela China, em 2005, esse percentual havia se reduzido para 13,6%, aumentando a semelhança destas com a destes países. Para Rodrik (2006), a composição das exportações da China seria típica de um país com uma renda per capita três vezes mais alta. Xu e Lu (2009), usando metodologia similar, chegaram ao gráfico a seguir.



**Gráfico 9.** Sofisticação relativa (EXPY) das exportações chinesas, 1992–2005

Fonte: Xu;Lu (2009)

Mas o que estaria impulsionando uma mudança tão rápida nesta composição? As exportações do Japão e da Coreia do Sul passaram também por rápidas mudanças ao longo de sua industrialização no pós-guerra. Essa evolução resultou de um amplo esforço de capacitação tecnológica a partir da cópia de técnicas e de criação tecnológica doméstica. O que distingue, entretanto, a realidade chinesa (como de resto também em diversos países asiáticos ou latino-americanos como o México) é a presença de um amplo setor de processamento de exportações – isto é, montagem de componentes e insumos intermediários duty free – responsável, em 2005, por parcela substancial, cerca de 55%, das exportações chinesas, segundo cálculo de Amity e Feund (2007). Shafaeddin e Pizarro (2007) estimam, para o mesmo ano, uma participação 58% superior aos 55% observados no México.

**Tabela 9.** Exportações chinesas

	1992	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Processamento de Exportações	0,47	0,50	0,55	0,57	0,55	0,55	0,55
Exportações para os EUA (dados chineses)	0,10	0,17	0,18	0,22	0,20	0,21	0,21

Fonte: Amity, Feund (2007)

Com base nessa realidade, diversos autores, como Amiti e Freund (2007), Branstetter e Lardy (2006), argumentam que o deslocamento das exportações chinesas na direção de setores intensivos em tecnologia ocorreu devido à importação de partes e componentes nas plataformas de exportações. Nas exportações fora da área de processamento, o conteúdo tecnológico não teria passado por mudanças tão profundas. Houve, observam Feenstra e Wei (2007),

*"[...] a substantial reallocation of China's exports away from apparel, textiles, footwear and miscellaneous manufacturing (which includes toys), and towards electrical machinery, office machines (which includes computers) and telecommunications. But these are precisely the sectors that rely most heavily on processing trade. That fact that China exports rose in these sectors means that its skill content exports also rose, making it appear closer to the export structure of a highly developed country. But that effect vanishes when processing trade is omitted. Rather, it was a rising skill intensity of processing imports that appears to explain the same change for processing exports, but not for the rest of exports." (p. 7).*

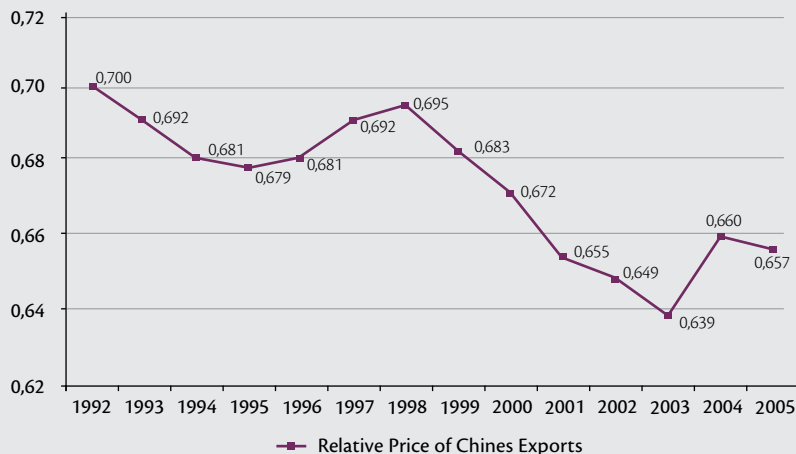
*"[...] uma realocação substancial das exportações chinesas de vestuário, têxteis, calçados e demais manufaturas (incluindo brinquedos), para maquinário elétrico, máquinas de escritórios (incluindo computadores) e telecomunicações. Mas esses são precisamente os setores que dependem mais pesadamente do comércio no processamento. O fato das exportações chinesas nesses setores ter crescido, significa que suas exportações com especialização também cresceram, fazendo essas parecerem mais com a estrutura de exportação de um país altamente desenvolvido. Mas esse efeito desaparece quando o comércio de processamento é desconsiderado. Ao invés disso, foi uma elevação da intensidade da especialização nos importados de processamento que parece explicar a mesma mudança para exportados de processamento, mas não para o resto das exportações. (p. 7, tradução nossa)*

Segundo Amiti e Freund (2007), o crescimento recente das exportações chinesas (os autores trabalharam com um nível de desagregação de oito dígitos da classificação HS, usando as estatísticas aduaneiras de Pequim com 8.900 códigos e, para as exportações para os EUA, usaram uma decomposição muito maior, de dez dígitos com 18.600 categorias de produtos) se deu, sobretudo, nos produtos que a China já vinha exportando (na margem intensiva, isto é, intraproduto), e não em novos produtos (margem extensiva). Com base nos dados do comércio com os EUA, os autores argumentam que tal concentração resultou em substancial queda de preços dos bens exportados pela China (a redução do valor unitário das exportações industriais é tomado como proxy para uma especialização em variedades de bens de menor qualidade). Como também observaram Wang e Wei (2007),

*"China and the high-income economies may export the same set of product lines, but they may export very different varieties within each product line, with China exporting varieties of much lower quality. Competition between the high-income economies and China need not be tense". (pg. 4)*

*"A China e as economias de renda elevada podem exportar as mesmas linhas de produtos, mas elas exportam variedades muito diferentes dentre cada linha de produto, com a China exportando variedades de qualidade muito inferior. A competição entre as economias de alta renda e a China não precisa ser intensa." (pg. 4, tradução nossa)*

Xu e Lu (2009) elaboraram, no Gráfico 10, um índice de preços das exportações chinesas.



**Gráfico 10.** Preço relativo (PRICE) das exportações chinesas, 1992–2005

Fonte: Xu;Lu (2009)

Mas se a sofisticação das exportações chinesas decorre do processamento de exportações, então deveria predominar uma forte relação entre o investimento direto estrangeiro (IDE) e a evolução do conteúdo tecnológico das exportações chinesas. Com base em dados agregados sobre os fluxos de IDE, mas desagregados por cidades e regiões, Wang e Wei (2007) não encontraram tal relação, o que os levou a concluir que a maior sofisticação ocorreu devido à expansão das exportações em particulares zonas especiais de alta tecnologia com alto investimento do governo. Estas, segundo os dados dos autores, evoluíram de menos de 6% em 1995 para 25% em 2005. Xu e Lu (2009) distinguiram do IDE total aquele proveniente dos países da OCDE e os demais (Hong Kong, Macau, Taiwan). Com base nessa desagregação, concluem que há uma forte relação entre o primeiro tipo de investimento e a sofisticação das exportações chinesa, mas nenhuma relação com os demais tipos de investimento. A maior expansão deste após a entrada da China na OMC – quando houve significativa redução das restrições ao investimento estrangeiro em diversos setores – explicaria o crescimento das exportações com maior conteúdo tecnológico.

Como na China o processo de mudança se dá em múltiplas frentes, é de fato muito difícil avaliar quantitativamente os diferentes fatores por detrás do aumento da sofisticação das exportações. Como se observou, as exportações industriais chinesas se deram a partir da sua inserção nas cadeias produtivas da indústria eletrônica que se afirmaram na Ásia. Esta separa as atividades segundo a sua maior ou menor possibilidade de apropriação de direitos proprietários (marcas, patentes). Indiscutivelmente, ao se inserir nessas cadeias, os direitos proprietários e a maior remuneração dos ativos ficam com os fornecedores de partes e componentes, em geral, as firmas de Japão, Coreia do Sul e países da OCDE. Nesse sentido, é indiscutível que parcela substancial da sofisticação das exportações chinesas, como argumentam Xu e Lu (2009), Amiti e Freund (2007), se dá por meio do processamento de exportações. Entretanto, como simultaneamente a China criou um substancial conjunto de parques tecnológicos e políticas de substituição de importações, o conteúdo tecnológico doméstico tem aumentado tanto nas exportações processadas quanto nas não processadoras de importações.

A relevância dessa discussão é, infelizmente, subordinada à discussão teórica dos economistas sobre se a realidade chinesa estaria negando (como Rodrik, 2006) ou afirmando (como em Amiti e Freund, 2007) as hipóteses estabelecidas no modelo Hecksher-Ohlim de especialização segundo vantagens comparativas definidas pela dotação de fatores e, conseqüentemente, afirmando ou negando a importância de políticas industriais voltadas para elevar o conteúdo tecnológico das exportações. Argumenta-se aqui que a oposição *learnig by doing*, associada à substituição de importações, e a *learning by trade*, associada à promoção de exportações, é falsa. A concentração na China das atividades intensivas de mão de obra da indústria eletrônica e das indústrias leves de consumo decorreu de suas grandes vantagens absolutas de custo construídas especificamente para isso por meio de subsídios e infraestrutura. Essa especialização levou a uma grande complementaridade da economia chinesa com a dos EUA. Entretanto, tal vantagem absoluta de forma alguma se revelou como uma especialização rígida entre ou intra produtos industriais. Como observou Shafaeddin e Pizarro (2007), a novidade da inserção comercial chinesa foi iniciar processos industriais mediante exportações e, só depois de um certo período, mediante políticas específicas para agregar valor a essa produção.

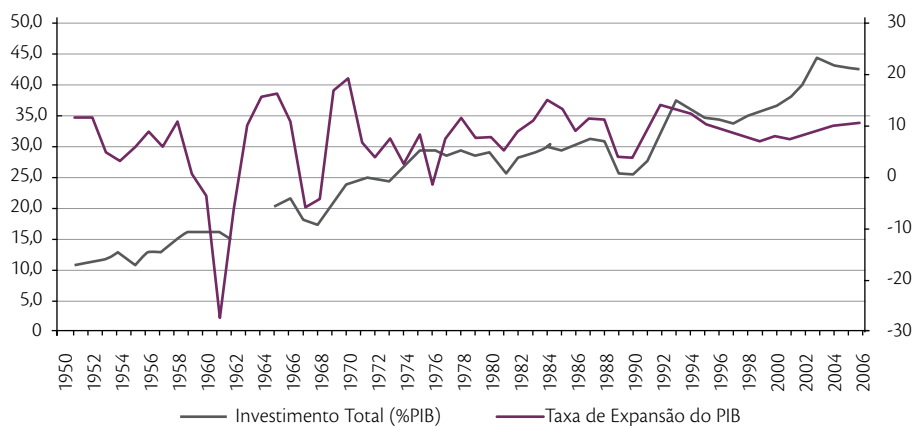
É exatamente essa diferença que distingue as atividades de processamento de exportações da China em relação à do México. Com efeito, os dados disponíveis ressaltam duas diferenças essenciais. Na China, o valor da transformação industrial em relação às exportações industriais manteve-se num patamar bastante superior ao do México (32,1% em 2005 contra 17,9% observados no México), segundo Shafaeddin e Pizarro (2007), e o saldo comercial das áreas processadoras de exportações foi largamente positivo na China contra um déficit crescente no México.



## 4. Os investimentos e os ciclos econômicos

### 4.1. O investimento como máquina de crescimento

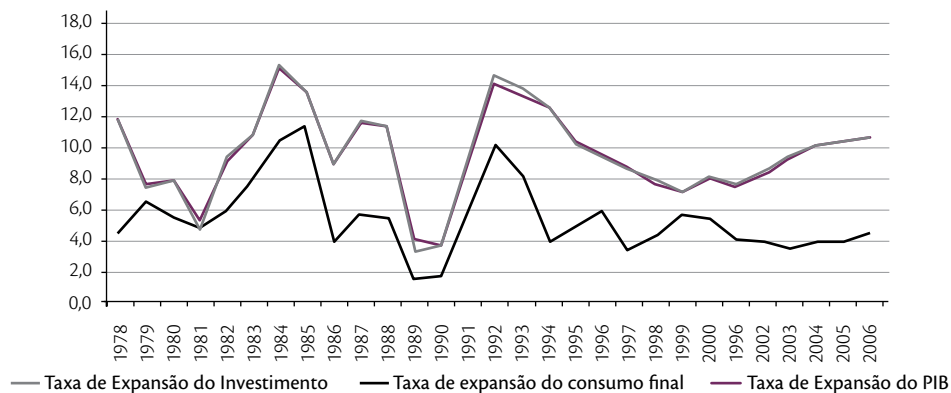
As transformações estruturais da economia chinesa se deram a partir de uma dinâmica macroeconômica em que os investimentos foram o principal componente e indutor do ciclo econômico. Esse ponto deve ser sublinhado, tendo em vista as diversas interpretações sobre a importância das exportações para o crescimento chinês, bem como a sua relação com a demanda doméstica. Os gráficos 11, 12 e 13 e a Tabela 10 são bastante reveladoras da liderança dos investimentos na trajetória expansiva chinesa.



**Gráfico 11.** Investimento/PIB\* e taxa de crescimento do PIB\*\* (1950-2006)

Fonte: \* IMF/IFS - Investimento Total (Porcentagem do PIB).

\*\* GDF & WDI – Taxa de Expansão PIB (Percentual).



**Gráfico 12.** Taxa de expansão do investimento\*, do consumo\*\* e do PIB (1978-2006)

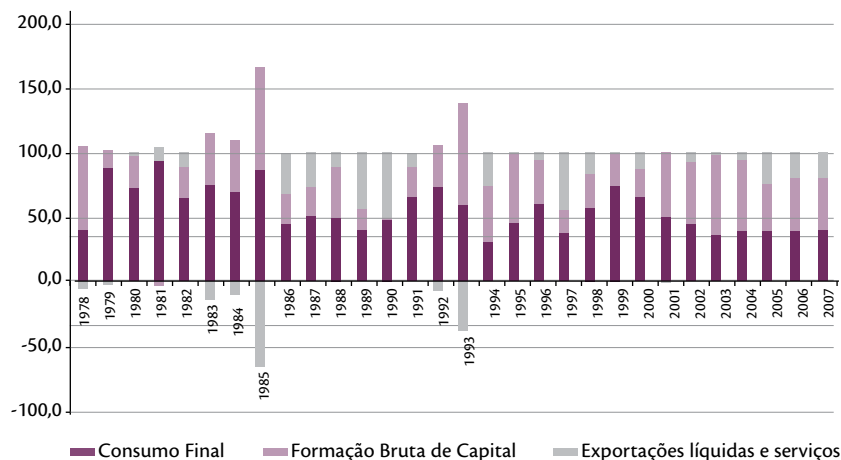
Fonte: \*IMF/IFS.

\*\*China Statistical Yearbook Tab 2-20 Contribution Share and Contribution of the Three Components of GDP to the Growth of GDP.

**Tabela 10.** Contribuição dos três componentes do PIB para o crescimento do PIB (1978-2007)

Ano	Consumo final (%)	Formação Bruta de Capital Fixo (%)	Exportações líquidas de bens e serviços (%)
1978	39,4	66	-5,4
1979	87,3	15,4	-2,7
1980	71,8	26,5	1,8
1981	93,4	-4,3	10,9
1982	64,7	23,8	11,5
1983	74,1	40,4	-14,5
1984	69,3	40,5	-9,8
1985	85,5	80,9	-66,4
1986	45	23,2	31,8
1987	50,3	23,5	26,2
1988	49,6	39,4	11
1989	39,6	16,4	44
1990	47,8	1,8	50,4
1991	65,1	24,3	10,6
1992	72,5	34,2	-6,8
1993	59,5	78,6	-38,1
1994	30,2	43,8	26
1995	44,7	55	0,3
1996	60,1	34,3	5,6
1997	37	18,6	44,4
1998	57,1	26,4	16,5
1999	74,7	23,7	1,6
2000	65,1	22,4	12,5
2001	50	50,1	-0,1
2002	43,6	48,8	7,6
2003	35,3	63,7	1
2004	38,7	55,3	6
2005	38,2	37,7	24,1
2006	38,7	42	19,3
2007	39,4	40,9	19,7

Fonte: China Statistical Yearbook, 2008.



**Gráfico 13.** Contribuição dos três componentes do PIB para o crescimento do PIB

Fonte: *China Statistical Yearbook*, 2008.

Com efeito, como se observou na seção 1, para algumas interpretações, a China, com exportações em torno de 40% da renda, seria um caso de *export-led* tal como diversas economias dinâmicas da Ásia. Entretanto, tal medida é ilusória. Em uma economia que exporta muito, mas que também importa muito, como é o caso da China (ou do México), com suas plataformas de exportação, o multiplicador das exportações vaza para fora do país. (Ver Box 1 deste trabalho, onde este ponto é discutido).

Historicamente, o crescimento econômico chinês apresentou uma rota muito mais estável do que as exportações que apresentaram uma muito maior variação, ao contrário do que se passou com as economias menores asiáticas, em que a correlação entre crescimento do PIB e das exportações foi quase de um para um. Nos anos mais recentes, há uma evidência ainda mais contrastante. Com efeito, quando se tem em conta o profundo impacto da contração da tecnologia de informação, ocorrido em 2001, sobre as exportações e o crescimento de economias asiáticas, como Hong Kong, Cingapura, Tailândia, em meio à estabilidade do crescimento da China, não se pode deixar de considerar, neste país, a existência de um padrão muito distinto de crescimento, um crescimento essencialmente liderado pelo mercado interno.

Os investimentos, como se observa nos gráficos 10 e 11, lideraram tanto o movimento tendencial quanto os ciclos econômicos.

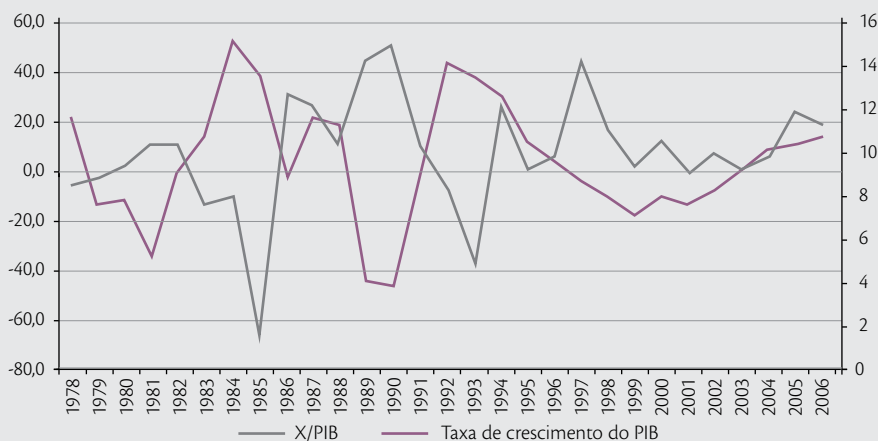
## 4.2. Investimento e os ciclos econômicos na China

### Exportações e crescimento econômico

Na contabilidade keynesiana, são as exportações líquidas que contribuem para a formação da renda e, nesse caso, a China, com exportações líquidas de 8%, dificilmente poderia ser considerada um caso de crescimento liderado pelas exportações. Entretanto, uma economia liderada pelas exportações não é uma economia que apresente um crônico e elevado (em termos do PIB) superávit comercial. Se o efeito expansivo das exportações for muito elevado sobre os demais componentes da renda, é possível que as importações globais cresçam a ponto de igualar ou ultrapassar o volume de exportações. Por essas razões, seria melhor considerar a relação entre o crescimento das exportações e a elasticidade das importações (que reflete a composição das importações das exportações e demais componentes autônomos da demanda) e considerar que uma economia liderada pelas exportações é aquela cuja taxa de crescimento do produto se ajusta àquela razão (como nos modelos inspirados em Kaldor, 1966). Mas essa argumentação tem dois problemas. De um lado, torna esse regime independente do tamanho das economias e do mercado interno; de outro, assume que a política econômica é neutra no sentido de que estaria viabilizando sempre o crescimento estabelecido por aquela razão.

Buscando superar tais dificuldades, argumenta-se aqui que uma economia liderada pelas exportações é aquela em que as exportações são muito elevadas em relação aos demais componentes autônomos da renda, o conteúdo doméstico das exportações constitui parcela significativa da renda e o crescimento econômico, num período amplo de tempo, se ajusta ao crescimento das exportações.

Usando esses conceitos, observa-se que dificilmente o modelo de crescimento percorrido pela China nas últimas décadas ou nos últimos anos poderia ser descrito como liderado pelas exportações. Um crescimento liderado pelas exportações tem na variação destas o fator determinante para a variação do PIB, e o que se observa no crescimento recente na China é uma relativa autonomia do PIB em face de uma muito maior volatilidade das exportações. É o que se depreende do Gráfico 14.



**Gráfico 14.** Exportações(X)/PIB\* e Taxa de Crescimento do PIB\*\* (1978/2006)

Fonte: \*China Statistical Yearbook 2008, \*\* GDF & WDI

1. Estas proposições, de resto, traduzem, no plano macroeconômico, a ideia do export led growth, visto de um ângulo estrutural, isto é, um regime de crescimento em que são as exportações o objetivo principal da política industrial e de investimentos, tal como historicamente ocorreu em países do sudeste asiático, como Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia, Malásia.

Até 1978, o ciclo econômico na China foi determinado pelas restrições macroeconômicas decorrentes da produção agrícola, dos preços dos grãos e da capacidade de importar. Por outro lado, os eventos políticos como o “grande salto” e a “revolução cultural” introduziram dimensões políticas próprias. Autores como Shimakura (1983) buscaram identificar a existência também aí, no plano político, de uma natureza cíclica entre os esforços (liderados por facções políticas específicas), visando à centralização (como, por exemplo, ocorreu entre 1959 e 1962 e, posteriormente, entre 1976-78), e aqueles favorecedores de uma maior descentralização, também liderados por facção política específica (como, por exemplo, 1972-6 e 1978-82) do sistema de controle econômico.

Os ciclos econômicos que se iniciaram com os processos de reforma e abertura instituídos por Deng Xiaoping, em 1978, apresentam uma maior semelhança com os ciclos típicos das economias capitalistas em que as restrições externas, as desproporções intersetoriais e as variações da demanda efetiva exercem grande influência sobre a taxa de investimento. A despeito de uma direção tendencial a favor de um processo de descentralização e de passagem de uma economia de comando a uma economia mista, tal processo também se subordinou a ciclos políticos, favorecendo ora os adeptos da centralização e do equilíbrio econômico e social, ora os defensores das estratégias liberalizantes e de maior rapidez nos processos de reforma<sup>22</sup>.

Ao longo dos anos 1980, a China passou por uma fase de grande aceleração do crescimento, liderado pela expansão do consumo das famílias, dos investimentos nas empresas de vilas e municípios e dos investimentos estatais. Com a extinção das comunas e a adoção de um “sistema de responsabilidade familiar”, simultaneamente à substancial elevação dos preços agrícolas, houve um grande aumento na produtividade, produção e renda rural. (MADDISON, 1995; KEIDEL, 2007). Esta, juntamente com a maior autonomia das empresas e dos bancos estatais, foi a base para a criação de milhares de empresas de vila e municípios (EVM), ampliando e difundindo a posse de bens de consumo industriais. As exportações de bens industriais de consumo (têxtil, vestuário, brinquedos), estimuladas pelos incentivos das zonas econômicas especiais (ZEE) e as importações de máquinas e equipamentos, cresceram substancialmente e foram reguladas pelo governo chinês por meio de regimes especiais e de um sistema dual de câmbio. A progressiva liberação de preços e o elevado ritmo de crescimento levaram, no meio da década, a significativo déficit comercial e a aumento da taxa de inflação (10% em 1986). A desaceleração do crescimento, na segunda metade da década,

<sup>22</sup> Tal pêndulo encontra sua expressão política na existência, no PCC, de duas facções: os reformistas e descentralizadores e os defensores do comando centralizado. Fugiria ao escopo deste trabalho uma análise dessa questão e o exame do papel crucial para a estabilidade chinesa do apoio do Exército ao processo de reforma (MEDEIROS, 2008).

liderada pela queda dos investimentos, foi suficiente para reduzir o déficit e as pressões inflacionárias sem reverter ou interromper o processo de mudança estrutural.

Do ponto de vista das políticas macroeconômicas ao longo dos anos 1980, a política fiscal convencional foi pouco importante quer para a promoção do crescimento, quer para a sua regulação. A política monetária expansionista foi a peça fundamental para grande expansão da base monetária e do crédito, viabilizando a passagem de um sistema centrado no orçamento e na poupança pública para um sistema centrado no crédito. Foi, por outro lado, o principal instrumento de controle macroeconômico sobre a elevação dos preços ao lado de mecanismos de controle direto – cuja convivência caracteriza o *dual track system* – que, ainda que de forma decrescente, nunca foram abolidos de todo.

O início dos anos 1990 foi marcado por embates políticos<sup>23</sup> que resultaram na afirmação da abertura e da liderança de Deng Xiaoping com sua emblemática “caminhada ao sul” e com um conjunto de reformas liberalizantes (dos preços, da administração das empresas, da distribuição, do trabalho).

Premido, de um lado, pela sucessão de eventos internacionais que levaram ao colapso da União Soviética e, de outro, pelo conflito no PCC entre uma ala liberalizante e reformista e outra socialista e marxista, Deng costurou uma aliança a favor das reformas, mas sem abrir mão do controle do processo político pelo PC. A base desse acordo era o apoio dos militares ao processo de reforma. Em sua “caminhada ao sul”, Deng Xiaoping negociou com os administradores das cidades costeiras, como Guangdong, a transferência de maiores recursos para o governo federal para que este financiasse a modernização do Exército, selando, assim, o que Marti (2007) denominou de “grande compromisso”.<sup>24</sup>

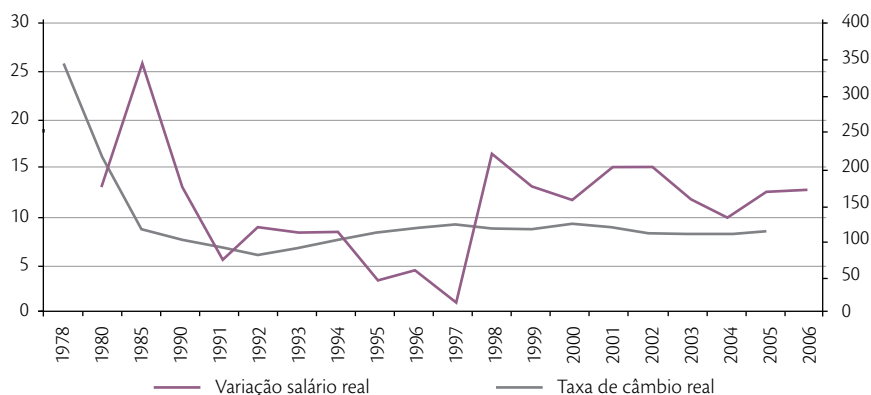
Esse novo ciclo econômico e político que se deu com grande expansão dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) e das exportações, cujo auge foi também a segunda metade da década, foi puxado por uma grande aceleração da taxa de investimento em capital fixo, tanto das empresas estatais quanto das empresas privadas, e forte expansão do consumo. A política cambial passou por uma

---

**23** “The spring of 1989 saw large-scale student and urban worker demonstrations, not only at Tiananmen Square in Beijing but also in other major cities throughout the country. Following the military crackdown in June 1989 that ended the demonstrations, China changed the leadership of its Communist Party and significantly toughened the implementation of the anti-inflation program announced in late 1988. Investment activity declined sharply in 1989, and by the fourth quarter of 1989, industrial output growth, by all measures, was close to zero” (KEIDEL, 2007, p. 52). “A primavera de 1989 testemunhou demonstrações estudantis e trabalhistas de larga escala, não só na Praça Tiananmen, em Beijing, mas também em outras grandes cidades pelo país. Seguindo a grande repressão militar de Junho de 1989 que encerrou as demonstrações, a China mudou a liderança de seu Partido Comunista e endureceu significativamente a implementação de um programa contra a inflação anunciado no fim de 1988. A atividade de investimento declinou drasticamente em 1989, e até o último trimestre de 1989, o crescimento da produção industrial, em todas as medidas, estava próximo a zero.” (KEIDEL, 2007, p. 52, tradução nossa).

**24** Para uma discussão desse acordo, ver Medeiros (2008).

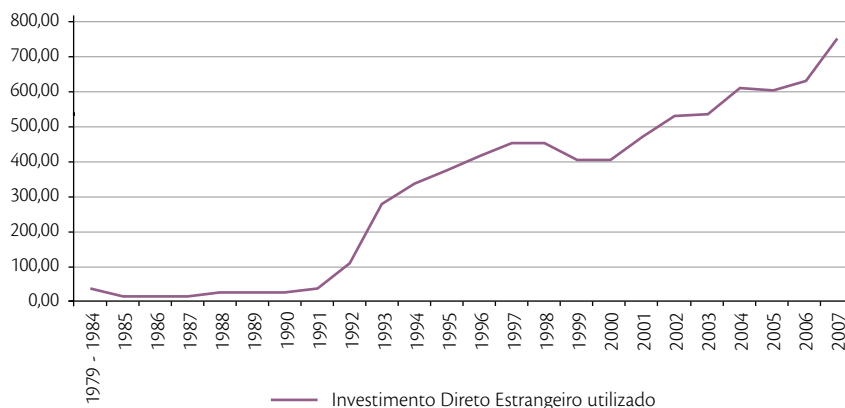
alteração em 1994, quando se unificou a taxa de câmbio, mantendo-a nominalmente indexada ao dólar. Com a preservação dos mecanismos de controle de capitais e de divisas por meio da centralização cambial no Banco Central, num período marcado por amplo influxo de IDE, a política cambial permaneceu atrelada aos objetivos de controle sobre o balanço de pagamentos. (Gráfico 15)



**Gráfico 15.** Variação do salário real e taxa de câmbio real (1995 = 100) 1978-2006

Fonte: China Statistical Yearbook e IMF/IFS.

Como resultado dessa política e da direção dos fluxos de investimento na Ásia, as exportações e os investimentos externos<sup>25</sup> cresceram de forma substancial, aumentando a sua importância como fatores propulsores do PIB e do investimento. (Gráfico 16)



**Gráfico 16.** China: investimento direto estrangeiro utilizado\* 1979-2007 (100 milhões dólares)

\*Direct foreign investments actually utilized.

Fonte: China Statistical Yearbook, 2008.

<sup>25</sup> A China entrou de forma decidida nos fluxos de IDE asiáticos desde o início da década, mas, sobretudo, em sua segunda metade (ver Medeiros, 2007).

A manutenção de uma baixa taxa real de juros contribuiu para esse ambiente expansivo.

Mas diversas contradições ocorreram ao longo dos anos 1990. A liberalização maior dos preços resultou inicialmente numa elevação dos preços dos grãos e do poder de compra dos camponeses, e a elevação geral dos preços atingiu o seu auge em 1996 (a inflação dos preços ao consumidor foi de 20%). A política anti-inflacionária incluiu o controle sobre os preços agrícolas e sobre os salários. A reforma salarial de 1994-95 visou amortecer os efeitos da indexação salarial sobre a inflação, limitando os salários a um crescimento inferior à produtividade. Como resultado dessas políticas, a partir da segunda metade da década, a inflação cedeu, mas ao preço da defasagem dos salários e da queda da renda agrícola. Essa queda da renda rural, acompanhada do relaxamento do sistema de residência e das demissões das Empresas Estatais (EE), decorrente da política de privatização introduzida em 1996<sup>26</sup> e do alto crescimento dos investimentos nas cidades costeiras, resultou em concentração da renda e do consumo e aumento do desemprego.

Nesse contexto, o impacto da crise asiática sobre a economia e o nível de emprego favoreceram a facção no governo e no partido favorável a uma maior centralização e a um maior controle da economia. Com a crise asiática do final dos anos 1990 e a forte desaceleração do crescimento e do emprego, a política monetária chinesa foi claramente expansiva mediante o corte da taxa de juros e do crédito. Com um contínuo ingresso de divisas, a expansão do crédito dos bancos locais e as pressões deflacionistas e tendo em vista as prioridades antes examinadas, o governo chinês introduziu um pacote fiscal que passou a assumir, no último ciclo, uma importância maior para a expansão econômica. Com um orçamento maior do que o vigente na média dos anos 1990, o pacote fiscal, por meio tanto de sua influência direta sobre os investimentos das estatais quanto de sua influência indireta sobre os investimentos privados, relançou a economia chinesa<sup>27</sup>. (Gráfico 17)

A partir de 2001, sob a vigência do 10º plano quinquenal, afirmou-se um novo ciclo expansivo (MEDEIROS, 2007) que persiste nos dias atuais. Este vem sendo impulsionado pelos investimentos em

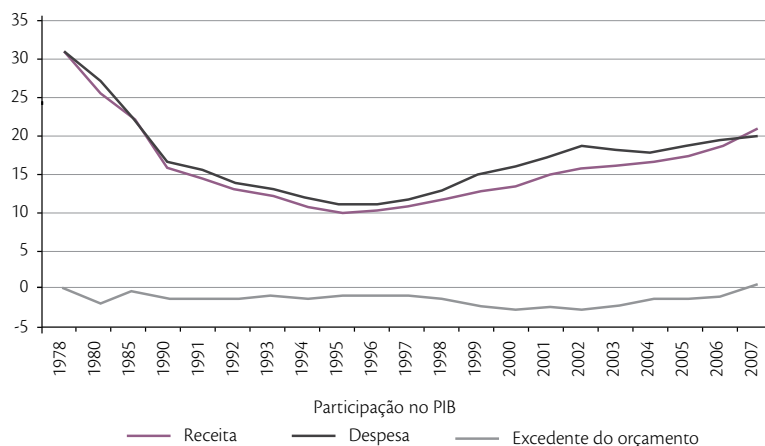
---

<sup>26</sup> Privatização das pequenas e médias empresas, mantendo o controle das grandes empresas.

<sup>27</sup> "...in the wake of the Asian crisis of 1997/1998, the Government used active fiscal policy to increase demand. With important trading partners and competitors being forced to devalue their currencies and to restrict overall expenditure, China was hit by an adverse demand shock, mostly in manufacturing. Within one year roughly 10 per cent of the workforce in the manufacturing sector was laid off. Economic policy reacted strongly and quickly. Interest rates were sharply cut, the bank rate fell from 8.6 per cent in 1997 to 3.2 per cent in 1999 and the lending rate from 8.6 to 5.9 per cent, but the strongest anti-cyclical effect stemmed from fiscal policy. Government investment in infrastructure rose by 38.9 per cent in 1998 and by an additional 56.5 per cent in 1999" (UNCTAD, p. 48). "na sequência da crise asiática de 1997/1998, o governo usou política fiscal ativa para aumentar a demanda. Com importantes parceiros comerciais sendo forçados a desvalorizar suas moedas e restringir gastos generalizados, a China foi atingida por um choque desfavorável de demanda, em maior parte no setor de manufatura. Dentro do período de um ano aproximadamente 10% da força de trabalho do setor manufatureiro foi demitida. A política econômica reagiu de forma rápida e forte. As taxas de juros foram cortadas dramaticamente, a taxa bancária caiu de 8,6% em 1997 para 3,2% em 1999 e a taxa de empréstimos de 8,6% a 5,9%, mas o efeito anticíclico mais forte derivou da política fiscal. O investimento do governo em infraestrutura aumentou em 38,9% em 1998 e depois um adicional 56,5% em 1999". (UNCTAD, p. 48, tradução nossa).

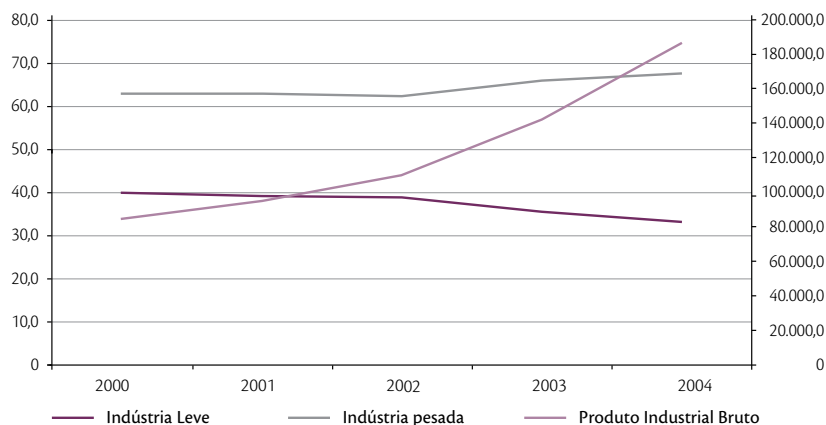


infraestrutura, em particular em autoestrada e construção residencial, associados ao seu processo de urbanização e às reformas sobre a comercialização das terras urbanas. Estes investimentos arrastaram o investimento na indústria pesada – ferro, aço, cimento, alumínio, vidro e química – num amplo processo de substituição de importações e também de rápida diversificação de exportações, que também passaram por extraordinário crescimento (Gráficos 17 e 18).



**Gráfico 17.** Evolução do orçamento fiscal 1978-2007 (% da receita, gastos e excedente orçamentário no PIB)

Fonte: *China Statistical Yearbook*, 2008.

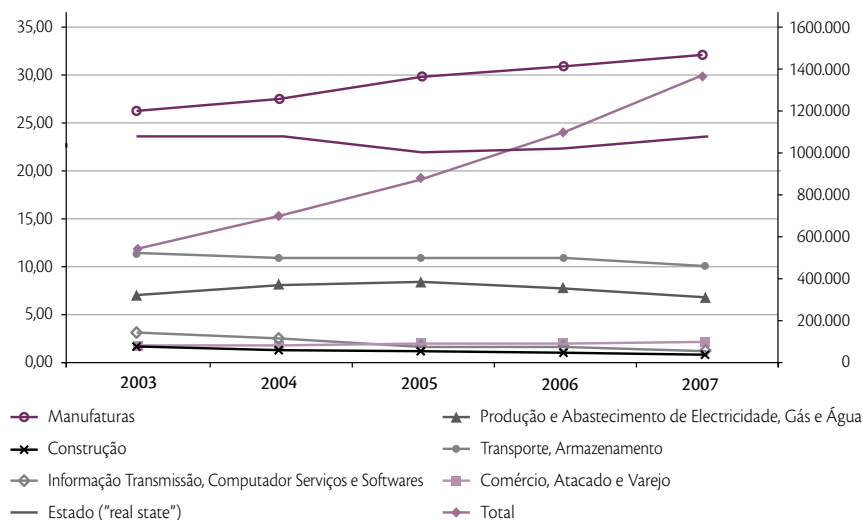


**Gráfico 18.** Crescimento industrial / Produto Industrial Bruto (100 milhões de yuan) e distribuição do total entre indústria leve\* e pesada\*\* (%) 2000-2001

\* Indústria leve: indústrias de alimento, bebidas, têxteis, fumo, calçados, bens de consumo em geral;

\*\* Indústria pesada: indústrias produtoras de bens de capital, petróleo, carvão, cimento química, siderurgia, máquinas e equipamento.

Fonte: *China Statistical Yearbook*, 2006.



**Gráfico 19.** Investimento fixo total (100 milhões de yuan) e por setor (% do total)

Fonte: China Statistical Yearbook, 2008.

Ao lado desse bloco de investimentos e a ele complementar, a China transformou-se, nos últimos anos, no terceiro maior mercado de automóvel e quarto produtor mundial. Tal expansão e o processo de substituição de importações transformaram-se nos principais magnetos do mercado interno chinês e fontes principais de atração de investimento externo. Estes tiveram um estímulo adicional com a entrada da China na OMC, em 2001. Essas transformações tiveram impacto importante sobre as importações e sobre as exportações, levando a um aumento substancial no saldo comercial a partir de 2003.

Tais transformações suscitaram importantes discussões sobre o crescimento chinês recente e o papel crucial dos investimentos, em particular a sua magnitude. Conforme se observou na Gráfico 19, a taxa de 43% de investimento, como reportada nas estatísticas oficiais sobre os últimos anos, é completamente distinta da experiência chinesa ao longo de todo o período, bem como das demais experiências asiáticas<sup>28</sup>. Em torno dessa taxa, diversas interpretações, tal como se examinou na seção 1 deste trabalho, atribuem a uma mudança na estratégia da acumulação que teria passado de

<sup>28</sup> Com efeito, como recentemente observado (*The Economist, Dim Sums*, 2006), se essa taxa fosse verdadeira e com os investimentos crescendo a 25% ao ano, a China teria crescido cerca de 11% a.a. sem qualquer aumento quer do consumo das famílias, quer das exportações líquidas!

um crescimento baseado na indústria leve exportadora para uma indústria pesada intensiva em capital. Tal transformação seria também uma decorrência do processo de concentração de renda que acompanhou o crescimento mais recente e que teria resultado em uma perda de importância do consumo das famílias como componente da demanda efetiva.

Embora seja indiscutível que o investimento tenha sido a principal máquina de crescimento da China e fator central para a retomada do crescimento no final da década, há uma substancial superestimação nos números a ele atribuídos e, sobretudo, do seu impacto sobre a capacidade produtiva. Essa questão foi recentemente discutida por Lai (2008) e Li; Yin; Li (2008). Parcela substancial dos investimentos fixos foi em construção imobiliária. A expansão das cidades e da comercialização dos direitos de uso da terra urbana levou, nos últimos anos, a um *boom* imobiliário, e os preços dos imóveis dobraram ou mesmo triplicaram nas grandes cidades costeiras e nas cidades ao seu entorno<sup>29</sup> (LAI, 2008). Tal transformação ampliou substancialmente a taxa global de investimento.

Com base nos dados, o National Bureau of Statistics Lai (2008) decompôs, para 2006, o investimento global em investimento industrial, investimento em infraestrutura e investimentos imobiliário, que perfizeram 72% do investimento total e 32% do PIB. O investimento industrial foi de 31% desse total (16% do PIB), o investimento em infraestrutura respondeu por 19% (10% do PIB) e o imobiliário, por 22% desse total (12% do PIB). Assim, em que pese a importância dos investimentos industriais e, em particular, da indústria pesada no ciclo de expansão recente, o investimento global teve na expansão da infraestrutura e das construções residenciais um componente fundamental e, como os preços destas últimas elevaram-se de forma substancial, houve um exagero na estimativa da taxa global de investimento.

Tendo em vista essas observações, as interpretações que atribuem ao presente ciclo expansivo uma aceleração na relação capital-produto decorrente da adoção de técnicas intensivas em capital parecem bem menos sólidas do ponto de vista empírico. Do mesmo modo, também não encontra apoio a proposição de que o consumo das famílias diminuiu sua importância para o crescimento econômico, tendo em vista as evidências sobre a extraordinária expansão do consumo de bens duráveis, automóveis, e massificação do consumo em geral, incluindo regiões distantes dos grandes centros, que observamos anteriormente.

<sup>29</sup> Governos locais, visando obter rendas fiscais, tentaram atrair investimentos vendendo terras com isenções fiscais e participaram de projetos imobiliários, edifícios luxuosos e hotéis de forma a promover as cidades (LI, YIN, LI, 2008). A transformação de terras agrícolas em área de construção urbana ocorrida nos últimos anos ampliou substancialmente a especulação e a formação de fortunas e passou a ser estritamente monitorada pelo governo central.

## 5. Coordenação e liderança do processo de investimento

Ao longo do período aqui examinado, o Estado chinês exerceu ampla liderança e coordenação do processo do investimento. Esta se deu mediante intervenção direta sobre sua alocação e indireta sobre os sistemas de incentivo graças a políticas macroeconômicas, políticas sobre o crédito, políticas tecnológicas e políticas de preços. Conforme se observou, a combinação de princípios distintos (comando e mercado) iniciada em 1978, conhecida como *dual track system*, e que identifica genericamente a via chinesa de transição em contraste com outras experiências nacionais, exprimia também, no âmbito do poder político chinês, a convivência de duas facções defensoras: uma, da centralização, e a outra, da descentralização.

Até 1978 e, sobretudo, no período entre o “grande salto” e a “revolução cultural”, quando foram estabelecidas as comunas agrícolas e as empresas privadas foram totalmente eliminadas, não só a taxa, mas a composição do investimento era decidida diretamente pela Comissão de Planejamento do Estado, segundo os critérios definidos pelos planos quinquenais e executados pelas empresas estatais.

Como o governo detinha o controle total sobre a renda nacional, todo o excedente (poupança) era apropriado pelo governo (poupança pública), obtido por “dedução” sobre o consumo dos trabalhadores e transformado em investimento segundo os critérios estabelecidos em plano. Devido à base material da China nas primeiras décadas da revolução, a magnitude do excedente a ser investido dependia essencialmente do excedente agrícola apropriado no orçamento do governo por meio do sistema de preços<sup>30</sup>.

Como este permanecia estagnado na agricultura, o investimento e o produto industrial se deram nesse período, tal como ocorreu na União Soviética, em seus primeiros planos quinquenais, às expensas do consumo dos camponeses. O baixo preço dos grãos era, por seu turno, essencial para elevadas taxas de lucro das EE industriais transferidas para o orçamento do governo. A prioridade à indústria pesada estabelecida no período do “grande salto” em condições de produtividade estagnante na agricultura se deu por critérios estritamente políticos e associados à segurança nacional, levando à extrema compressão do consumo dos camponeses.

Durante o período entre 1950 e 1978, o financiamento das EE era basicamente obtido por meio do orçamento, pelos lucros operacionais e endividamento junto aos bancos públicos.

---

<sup>30</sup> Ver Lardy, N. (1983) *Agriculture in China's Modern Economic Development*, New York, Cambridge University Press.

Com a introdução das reformas em 1978, a começar com a dissolução das comunas e sua substituição por um sistema de responsabilidade familiar<sup>31</sup>, resultando numa peculiar forma de privatização, o início do *dual track system* e a liberação gradual dos preços (a dimensão mais visível desse sistema de convivência entre sistemas distintos de regulação), a poupança (excedente) começou a ser privatizada. Por outro lado, no setor urbano, com reformas das estatais nos anos 1980 e 1990, as transferências dos lucros para o orçamento do governo foram reduzidas, ampliando a margem de decisão das EE sobre os investimentos. Assim, como discute Chunlin (2002), entre 1978 e 1995, a receita do governo como percentual do PIB caiu de 35 para 11 (como se observou na Gráfico 17, em 2004, havia evoluído para 20%), e a parcela do governo (orçamento federal) na poupança nacional passou de 38,5% para 1,7%, enquanto que a parcela das famílias passou de 11,6% para 56,3%.

Tal transformação descreve essencialmente a mudança de uma economia socialista, onde o planejamento e a alocação do investimento são centralizados e decididos administrativamente, para uma economia mista, em que a influência do governo sobre a taxa de investimento e sua alocação se dá tanto da forma direta por meio do orçamento e das EE quanto indiretamente por meio dos estímulos ao setor privado. Uma característica essencial chinesa foi a emergência de um tipo peculiar de empresa pública, as empresas de vilas e municípios (EVM), que resultaram da dissolução das comunas, combinando, em empresas de âmbito local, uma estrutura de propriedade coletiva com maior autonomia de investimento<sup>32</sup>. Ao lado dessa estrutura de empresas (um exemplo do *dual track system* na forma de propriedade), ao longo dos anos 1980 e 1990, houve um crescimento excepcional das empresas privadas (com ou sem investimento estrangeiro) com a privatização de milhares de pequenas empresas<sup>33</sup>, ao mesmo tempo em que as empresas estatais ganharam maior autonomia em seus gastos e ampliaram a descentralização sobre a alocação dos investimentos.

31 As terras não foram privatizadas e se mantêm, até os dias de hoje, como propriedade pública, entretanto, os camponeses passaram a ter direitos sobre a comercialização do que excedia a quota definida pelo governo.

32 "Even the word "township" indicates that many of the production facilities are in towns, while others are in the well-developed but still officially "rural" suburbs of major cities. Nevertheless, TVE linkages to the rural economy and, most important, to the rural labor force are dominant. Few urban-registered citizens work in TVEs. Official TVE statistics show that TVE value added increased from less than 6 percent of GDP in 1978, when it was known as "commune industry," to 28 percent of GDP in 2005.15 This is significantly higher than agriculture's entire output share in GDP, which by 2005 had fallen to 12.6 percent. In addition, TVE value-added output levels surged in major periods of national macroeconomic expansion and leveled off in national periods of slow economic activity". (KEIDEL, p. 87). "Mesmo a palavra municipalidade indica que muito das estruturas de produção estão em pequenos municípios, enquanto outras estão nos bem-desenvolvidos mas ainda oficialmente subúrbios rurais das grandes cidades. Mesmo assim, os vínculos das TVE (Empresas de vilarejo e pequenos municípios) para a economia rural e, ainda mais importante, para a força de trabalho rural são dominantes. Poucos cidadãos registrados nas áreas urbanas trabalham nas TVEs. Estatísticas oficiais das TVE mostram que o valor agregados pelas TVE aumentou de menos de 6% do PIB em 1978, quando elas eram conhecidas como "indústrias comunais", para 28% do PIB em 2005. Isso é significativamente mais alto que o total da parcela do produto da agricultura no PIB, que em 2005 havia caído para 12.6%. Além disso, os níveis de valor agregado pela TVE aumentaram em importantes períodos de expansão macroeconômica nacional e se estabilizaram em períodos de lenta atividade econômica nacional. (KEIDEL, p. 87, tradução nossa).

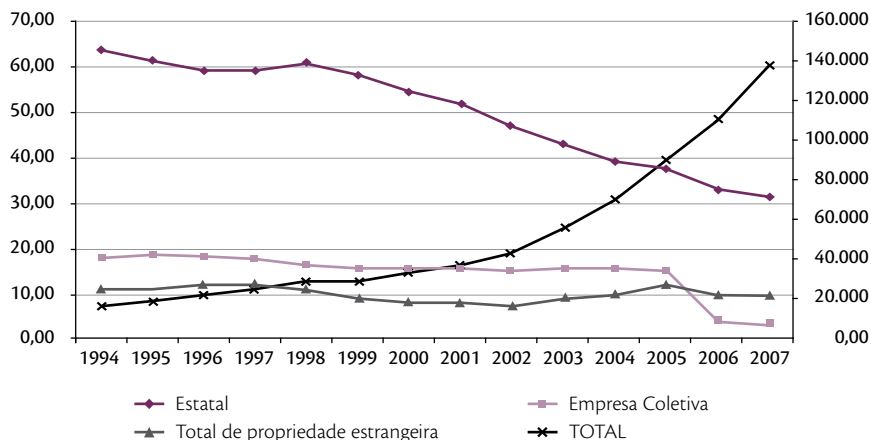
33 Entre 1995 e 2000, o número de pequenas empresas industriais diminuiu de 72.000 para 34.000 (CHUNLIN, 2002).

Entretanto, a redução do papel do orçamento do governo e a ampliação do sistema financeiro para o processo do investimento global não resultaram em perda substancial dos mecanismos de coordenação na medida em que o sistema financeiro permaneceu nas mãos do Estado. Os quatro principais bancos estatais foram lançados como bancos comerciais em 1983-4 e passaram a substituir o orçamento no financiamento das EE<sup>34</sup>. Essa descentralização, a passagem da Comissão de Planejamento do Estado para a Comissão Estatal de Desenvolvimento e Reforma, tornou o Estado chinês mais parecido com o Estado sul-coreano ou de Taiwan (no auge de seus períodos desenvolvimentistas) em sua forma de coordenação do investimento. De forma ainda mais pronunciada do que nessas economias, a estratégia chinesa de selecionar e promover algumas grandes empresas estatais como pilares da grande indústria (ver Peter Nolan, 2001) ampliou a importância destas nas decisões globais de investimento. A regulação das áreas de investimento em ações das empresas públicas em forma de *joint ventures*, bem como o estabelecimento de prioridades e estratégias de investimento para os investimentos privados, garantiram ao Estado chinês uma posição central na direção da alocação dos investimentos na economia<sup>35</sup>. Considerando o investimento fixo total por tipo de investidor, observa-se que o IDE é minoritário, 9,7% em 2007 face ao investimento doméstico, 90,3%, e, em relação ao das empresas estatais, 31,2%. Quando se consideram as fontes de financiamento dos ativos fixos na China, em que pese o crescimento do investimento estrangeiro, o financiamento externo foi de 3,4% do financiamento total em 2007, distribuído majoritariamente entre os bancos domésticos (15,3%) e os fundos fiscais extraorçamentários (englobando ministérios e governos locais) que, nos últimos tempos, cresceram excepcionalmente (respondendo por 77,4%). (Gráficos 20 e 21).

---

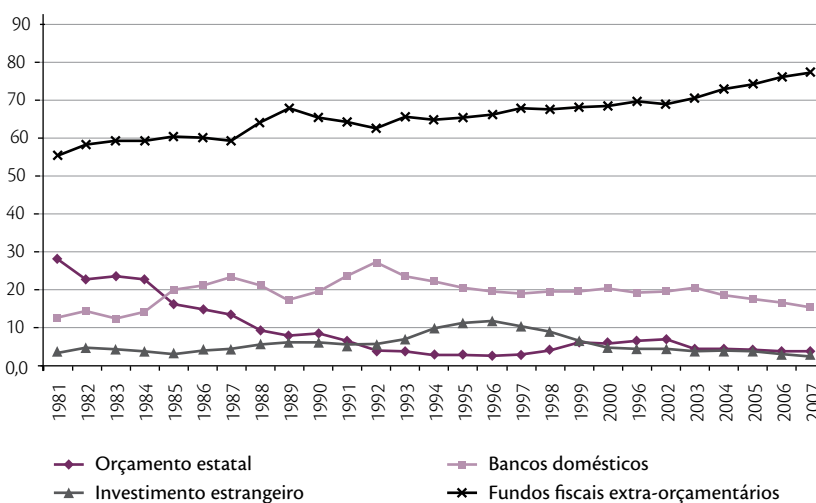
**34** O superendividamento de algumas empresas estatais levou a ampla reforma na segunda metade dos 1990, o que obrigou o governo chinês a privatizar as empresas pequenas e liquidar milhares de empresas (CHUNLIN, 2002). A dívida das empresas estatais foi recorrentemente apontada como um problema central da economia chinesa ao longo dos anos 1990. Entretanto, a natureza pública do credor e a estratégia adotada tornaram eliminaram as consequências macroeconômicas associada convencionalmente a este problema.

**35** "For example, only SOEs selected by the government can be listed in stock exchanges and formed joint ventures with overseas investors. It is therefore evident that the allocation of capital in China is still dominated by the state, though a much more market friendly state than two decades ago." (CHUNLIN, 2002, p.8). "Por exemplo, somente empresas estatais selecionados pelo governo podem ser listadas em bolsas de valores e formar joint ventures com investidores estrangeiros." É então evidente que a alocação de capital na China ainda é dominada pelo Estado, apesar deste ser um Estado muito mais amigável ao mercado que há duas décadas. (CHUNLIN, 2002, p. 8, tradução nossa).



**Gráfico 20.** Investimento fixo total por status de registro/ participação no total investido (1994-2007)

Fonte: China Statistical Yearbook – vários anos.



**Gráfico 21.** Fontes de fundos para investimentos em ativos fixos (1981- 2007) (% no total investido)

Fonte: China Statistical Yearbook, 2008.

Tal como se discutiu no item 3, a sustentação de elevadas taxas de crescimento do PIB e dos investimentos foi uma prioridade essencial do governo chinês ao longo dos diversos ciclos econômicos que se afirmaram desde o final dos anos 1970. Ao lado de sua influência direta sobre a taxa de investimentos

por meio das empresas e bancos estatais, a política macroeconômica, mediante políticas monetária, fiscal e cambial, foi uma peça essencial para a sustentação do alto crescimento econômico.

A liberalização progressiva dos preços não incidiu sobre três preços básicos de grande importância para a regulação macroeconômica da China: o preço dos grãos, a taxa de câmbio e o preço da energia e insumos estratégicos<sup>36</sup>.

Tendo em vista a importância seminal do preço dos grãos para a renda da agricultura e para o salário real, esse preço (bem como o preço da energia) sempre esteve sob intervenção do governo, aspecto a ser desenvolvido no item 6 deste trabalho. Desde a abertura externa iniciada ao longo dos anos 1980, a política chinesa sobre a taxa de câmbio assumiu importância estratégica como instrumento de estabilidade dos preços, competitividade das exportações e de proteção ao mercado interno. Com efeito, tal como nas economias dinâmicas da Ásia, a taxa de câmbio chinesa manteve-se nominalmente estável num regime de *crawling peg* com o dólar (mais recentemente, com uma cesta de moedas mantendo o dólar como moeda central) e em termos reais desvalorizado de forma a promover exportações e controlar importações<sup>37</sup>. Até 1994, havia duas taxas de câmbio: a oficial e uma taxa no mercado de *swap*<sup>38</sup>, caracterizando, também na área cambial, o *dual track system*; com a unificação da taxa de câmbio em 1994, a política cambial da China aproximou-se da asiática e, tal como ocorreu no Japão até os anos 1980 e na Coreia do Sul até os anos 1990, o controle dos fluxos financeiros foi uma peça importante para isolar o sistema monetário e cambial chinês das flutuações exógenas e permitir, mediante a política de compras do Banco Central, a estabilidade da taxa de câmbio. Como se observou no item 4, a China, que graças aos seus mecanismos de controle não sofreu o ataque especulativo que em 1997-8 atingiu intensamente diversas economias asiáticas, foi, entretanto, fortemente afetada em função da contração externa decorrente, entre outros aspectos, das fortes desvalorizações das moedas asiáticas

**36** Ao lado dos preços básicos, a China manteve uma série de preços sob estrito controle e um conjunto amplo de preços subordinados a uma variação administrada (eletricidade, carvão, petróleo, etc.). A política anti-inflacionária chinesa baseia-se amplamente na combinação entre esses mecanismos de controle direto e os de manejo da demanda agregada.

**37** Conforme observa o relatório da Unctad: "*China has managed to achieve a real exchange rate position, sometimes referred to as "optimal path of real exchange rate" movements, for a developing country that aims at industrialization ... Accordingly, after an initial devaluation, the real exchange rate should only be allowed to recover gradually; and that is exactly what happened in China since the early 1990s. After an initial large devaluation, the real, effective exchange rate has until recently remained on a relatively stable but flat upward trend*". (p. 31). "A China conseguiu alcançar a posição de uma taxa de câmbio real, às vezes chamada de movimentos de "caminho ótimo da taxa de câmbio real", para um país em desenvolvimento que visa à industrialização ... Assim, após uma desvalorização inicial, a taxa de câmbio real deveria somente ser permitida a se recuperar gradualmente; e isso é exatamente o que aconteceu na China desde o início dos anos 1990. Após uma grande desvalorização inicial, a taxa de câmbio real efetiva permaneceu até recentemente numa tendência relativamente estável, porém crescente". (p. 31, tradução nossa).

**38** "*Under this scheme domestic enterprises had to hand over a share of their foreign earnings at the official exchange rate, but were allowed to trade the rest in the swap market*" (UNCTAD, p. 29). "Sob esse esquema, empresas domésticas precisavam entregar uma parte de suas receitas do exterior sob a taxa de câmbio oficial, mas era permitido comercializar o restante no mercado de *swap*" (UNCTAD, p. 29, tradução nossa).



num momento em que o yuan mantinha sua taxa nominal com o dólar. A manutenção do regime cambial mediante mecanismos de intervenção direta reforça, no plano macroeconômico, a natureza dual do seu sistema de regulação e intervenção econômica.

## 6. Salários, distribuição de renda e composição da demanda

Nas últimas décadas, a China passou por um intenso processo de concentração da renda. A desigualdade na China é hoje superior à da Índia ou da Indonésia (BANCO MUNDIAL, 2001; RAVALLION & CHEN, 2004; CHANG, 2002). O reconhecimento da concentração de renda como uma questão social e política de grande relevância na China contemporânea foi consagrada no 11º plano quinquenal (2006), na estratégia de construção de uma “sociedade socialista harmoniosa”<sup>39</sup>. A concentração de renda foi um produto de altas taxas de crescimento e um padrão de desenvolvimento – identificado pelo *slogan* de Deng Xiaoping *getting rich first* – que resultaram, entretanto, numa substancial queda da pobreza, especialmente da pobreza rural (RAVALLION & CHEN, 2004).

Há um relativo consenso na literatura empírica (RAVALLION & CHEN, 2004; CHANG, 2002) de que parcela substancial da concentração da renda pessoal ocorrida no período se deve ao aumento das diferenças entre a renda urbana e rural. Trata-se não apenas da diferenciação na renda monetária, mas também do acesso aos bens e serviços sociais, desigualmente distribuídos no mundo urbano e rural. Com efeito, as áreas rurais são escassamente cobertas por qualquer tipo de seguro social (ínfimos 2%, DONG; YE, 2003). Ao lado dessa diferença, duas diferenciações ampliaram o leque distributivo: a diferenciação interna à agricultura e a diferenciação dos salários urbanos entre os baixos salários pagos aos trabalhadores imigrantes e os demais ocupados. Esta última diferenciação é, por seu turno, um fator importante para a concentração funcional da renda observada no setor industrial<sup>40</sup>.

Devido ao peso da população e da ocupação rural na China, as diferenciações entre a renda rural e a renda urbana e as transformações operadas na agricultura exerceram larga influência sobre a evolução tanto da pobreza quanto da distribuição da renda (RAVALLION & CHEN, 2004). Decompondo

<sup>39</sup> Essa prioridade foi defendida por Hu Jintao e o premier Wen Jiabao, que são identificados com a facção mais à esquerda e defensora do planejamento e de maior centralização e pelos investimentos em infraestrutura, prioridades amplamente acolhidas no ciclo recente.

<sup>40</sup> A concentração no topo da pirâmide distributiva e francamente subestimada nas estatísticas baseadas em inquéritos domiciliares tem se afirmado velozmente nos últimos anos com a formação de grandes fortunas decorrentes da especulação imobiliária e da acumulação de capital industrial.

a evolução do coeficiente de Gini entre as áreas urbanas e rurais, Chang (2002) observa que, se, de um lado, houve, desde 1978, aumento na concentração em ambas as áreas, tanto o índice na área urbana (.295 em 2001) quanto na área rural (.336) revelam um grau de concentração muito inferior ao observado para a nação como um todo (.458). Este é estatisticamente explicado pelo diferencial entre a renda urbana e rural que, depois de reduzir de forma substancial na primeira metade dos anos 1980, apresentou um movimento de alta na segunda metade, seguido por um declínio em 1994 e novamente uma ampliação a partir de 1997<sup>41</sup>.

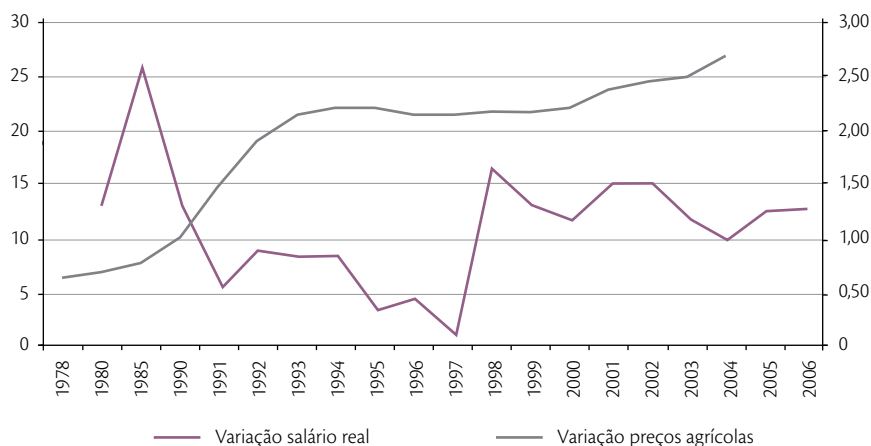
A renda rural é influenciada por três fatores básicos. O primeiro é a produção dos grãos, o segundo é a produção rural não agrícola, o terceiro é a remessa dos imigrantes.

Desde o período liderado por Mao, a questão distributiva básica da China é definida pelo preço obtido pelo produtor rural na produção de grãos (trigo, milho e arroz). O baixo preço do grão comprime a renda da agricultura e viabiliza aumento do salário real urbano, a elevação do preço do grão aumenta a renda dos produtores rurais, mas pressiona os preços e os salários monetários urbanos. Este cabo de guerra em torno dos termos de troca da agricultura (Gráfico 22), objeto de uma persistente intervenção das políticas do governo (quer na sustentação do preço ao produtor, quer no barateamento ao consumidor urbano), teve, ao longo de todo o período, amplo impacto sobre o diferencial de renda rural-urbano. A política de governo baseada em subsídios à agricultura e na expansão das áreas agricultáveis e da produção agrícola levou a movimentos cíclicos entre períodos caracterizados por grande expansão da produção e redução dos preços não compensada por subsídios ao produtor e períodos caracterizados pelo deslocamento dos produtores para outras atividades e, em consequência, uma redução da produção dos grãos e da elevação dos seus preços. O resultado foi que a área plantada de grãos e a produção de grãos *per capita* evoluíram ciclicamente segundo a variação dos preços e a política de governo (KEIDEL, 2007).

Os movimentos na diferenciação de renda rural-urbana seguiram muito próximos às variações dos preços dos grãos e os termos de troca entre agricultura e indústria.

---

<sup>41</sup> "Moreover, China's rural-urban income gap is among the largest, if not the largest, in the world; and rural-urban inequality is the biggest component of overall inequality in Chinese society" (FAN, 2006, p. 714). "Além disso, a diferença de renda rural-urbana chinesa está dentre as maiores, se não for a maior no mundo; e a desigualdade rural-urbana é o maior componente da desigualdade total na sociedade chinesa" (FAN, 2006, p.714, tradução nossa).



**Gráfico 22. Variação do salário real e variação dos preços agrícolas reais\* (1978-2006)**

\*Consumer price index - rural household (ano base=1985).

Fonte: China Statistical Yearbook, 2008.

Assim, a elevação substancial no preço de compra do governo em 1982, acelerando uma mudança iniciada com as reformas de 1978-9, levou a um grande crescimento da renda rural e, em consequência, como se observou, a uma redução no diferencial rural-urbano ao longo dos anos 1980. A partir de 1992, esses preços caíram substancialmente em relação aos salários urbanos, que, sobretudo a partir de 1997, elevaram-se substancialmente, levando a um aumento da desigualdade rural-urbana. Em 2001-2, os preços agrícolas recuperaram-se, aumentando o seu poder de compra em comparação com os salários urbanos.

Essa relação, embora tenha sido dominante para a evolução do diferencial de renda rural-urbana, foi amortecida por dois movimentos que operaram de forma inversa. O primeiro foi o emprego das EVM, que teve um grande crescimento no período, em particular nos anos 1990, agindo como um amortecedor para a queda da renda agrícola e variando ciclicamente conforme a maior ou menor expansão do emprego agrícola (KEIDEL, 2007)<sup>42</sup>. A expansão do emprego nas EVM amorteceu também as pressões demográficas sobre as cidades costeiras e industriais. O segundo foi a remessa dos trabalhadores urbanos migrantes para suas famílias rurais.

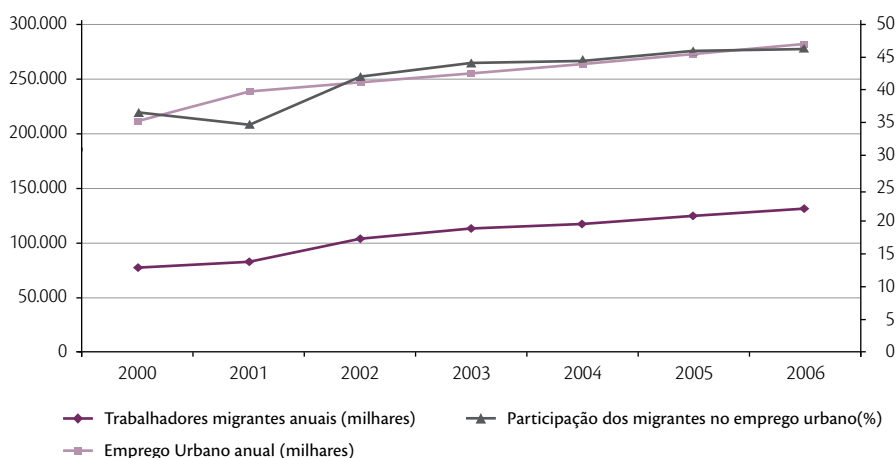
<sup>42</sup> Nota-se que, com a dissolução das comunas, a grande maioria da população perdeu seu sistema de proteção social, entretanto, a manutenção do sistema de propriedade coletiva das terras faz da posse da terra uma base para renda mínima de subsistência. Assim, o emprego agrícola, embora tendencialmente venha caindo, se move ciclicamente, ampliando na medida em que se desacelera a ocupação urbana.

No setor urbano, a distribuição de renda foi fortemente influenciada pelos fluxos migratórios do trabalho excedente rural e pela segmentação do mercado de trabalho.

Como se observou no item 3, desde 1978, os fluxos migratórios do campo para as cidades foram extraordinários. Ao longo dos anos 1990, a estimativa sobre a população flutuante – isto é, pela população egressa do campo em busca de trabalho – era de 100 milhões (FAN, 2002); em 2006, a estimativa era de 150 milhões (FAN, 2006), mas o seu impacto sobre a distribuição da renda do trabalho urbano subordinou-se às instituições de regulação do trabalho que, na China, foram associadas ao sistema de registro domiciliar (hukou).

Instituído em 1950, esse sistema de registro domiciliar dividiu os cidadãos em termos de *status* e acesso aos serviços em dois segmentos distintos: urbano e rural. Aos residentes urbanos, o Estado provia e subsidiava o acesso a educação, saúde e habitação; os residentes rurais organizados nas comunas eram considerados autossuficientes na provisão de suas condições de vida. Essa classificação era, em geral, transmitida entre gerações e até 1978 era virtualmente impossível um trabalhador rural viver numa cidade. Entretanto, sob o estímulo do diferencial de renda crescente entre campo e cidade, milhões de trabalhadores migraram à margem da regulação estatal.

Ver Gráfico 23 para dados recentes.

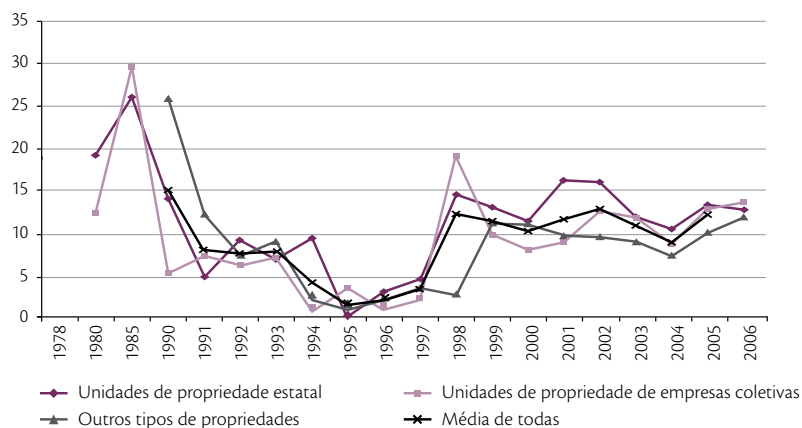


**Gráfico 23.** Número de trabalhadores migrantes no mercado de trabalho urbano (2000-2006)

**Fonte:** O tamanho da força de trabalho migrante a partir do *National Bureau Statistics (NBS)*, vários anos. *Yearbook of Rural Household Survey, China Statistical Press*. Dados do emprego urbano a partir do NBS, vários anos. *Yearbook of Labor Statistics in China* (vários anos), *China Statistical Press*.

Grosso modo, a renda do trabalho, os benefícios indiretos e o acesso aos serviços sociais é segmentada entre os trabalhadores urbanos, os trabalhadores “migrantes permanentes”, isto é, aqueles estimulados pelo governo<sup>43</sup>, e os “migrantes temporários”, os migrantes “fora do planejamento do Estado”. Estes últimos estão na base da pirâmide distributiva urbana e excluídos do acesso aos postos de trabalho de maior remuneração e aos benefícios sociais, ao contrário daqueles que adquirem o *status* de migrantes permanentes<sup>44</sup>. Desse modo, ao contrário de um livre deslocamento do excedente rural para a base do mercado de trabalho urbano – como classicamente descrito nos modelos migratórios campo e cidade (LEWIS, 1954) –, as instituições chinesas mantiveram barreiras à mobilidade do trabalho, isolando, ao menos parcialmente, o impacto desses fluxos sobre a evolução dos salários dos residentes urbanos. Formou-se, assim, um grande dualismo entre segmentos do mercado de trabalho, o dos assalariados com domicílio urbano ou com *status* de “migrantes permanentes” e os com *status* de “migrantes temporários”.<sup>45</sup>

Os salários urbanos, isto é, os salários pagos aos trabalhadores com domicílios urbanos, cresceram sistematicamente em termos reais (Gráfico 24).



**Gráfico 24.** Salários reais por tipo de unidade de propriedade/variação anual (1978-2006)

Fonte: *China Statistical Yearbook*, vários anos.

<sup>43</sup> Em 1992, foi instituído nas grandes cidades um *blue stamp hukou*, pelo qual as cidades procuraram atrair migrantes com atributos e qualificações específicas em troca de benefícios sociais.

<sup>44</sup> Os migrantes rurais e seus filhos com empregos estáveis começaram a ter acesso ao registro domiciliar urbano, bem como aos benefícios sociais a ele vinculados.

<sup>45</sup> “The supply of cheap labor is not only a function of agricultural surplus labor, but is also – and most importantly – regulated by gate keeping policies that control who can and cannot be hired. By making only the low-paying and less desirable jobs available to peasant migrants, the state has, in essence, deepened the formation of a secondary sector by maintaining a continued supply of cheap labor to it.” (FAN, 2002, p. 3). “A oferta de trabalho barato é não somente resultado do superávit de trabalho na agricultura, mas também – e mais importante – resultado das políticas de entrada que definem quem pode ou não ser contratado. Ao fazer somente os trabalhos mal remunerados e menos desejáveis disponíveis aos migrantes camponeses, o estado aprofundou, em essência, a formação de um setor secundário ao manter uma oferta contínua de mão de obra barata para ele.” (FAN, 2002, p. 3, tradução nossa).

As reformas salariais de 1994-5 estabeleceram que os salários das empresas estatais devessem aumentar a uma taxa inferior à do crescimento da produtividade<sup>46</sup>. Tendo em vista essa política e a desaceleração da inflação e a manutenção do crescimento, sobretudo a partir de 1997, os salários reais cresceram bem abaixo da produtividade, ampliando a participação dos lucros na renda (Tabela 11 e Gráfico 25).

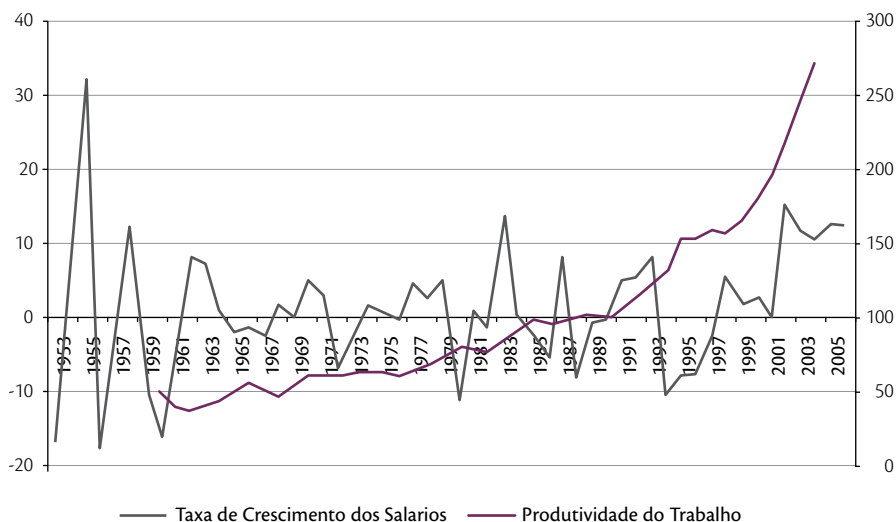
**Tabela 11.** Crescimento da taxa de crescimento dos salários\* e produtividade do trabalho (1999=100)

	Taxa de Crescimento dos Salários	Produtividade do Trabalho
		1990=100
1953	-16,69	
1954	0,27	
1955	32,43	
1956	-17,49	
1957	-8,15	49,15
1958	12,94	41,48
1959	-9,62	38,83
1960	-16,13	41,07
1961	-4,23	45,55
1962	8,50	50,62
1963	7,32	56,33
1964	1,52	52,44
1965	-1,96	48,24
1966	-0,95	54,45
1967	-2,69	61,76
1968	2,17	62,49
1969	0,19	62,36
1970	5,12	64,37
1971	3,31	63,64
1972	-6,84	65,74
1973	-1,72	61,85

<sup>46</sup> "The reform can be divided into a stricter rules-based part (1994/1995 I) and a more blurred recommendations based part (1994/1995 II). Companies eligible to set their wages under the rules-based component could use their discretion within the framework of two standards: Firstly, the growth rate of the total salaries of an enterprise had to remain below the growth rate of aftertax profitability. Secondly, the growth rate of per-capita wages ought to be less than the growth rate of labour productivity. Within the recommendation-based part of the reform, the "MOL [Ministry of Labour, the authors] suggested that enterprises should set wages not only in relation to occupation and rank, but also based on skills and productivity". (UNCTAD, p. 22). "A reforma pode ser dividida em uma parte mais rigorosa baseada em regras (1994/1995 I) e uma parte mais obscura baseada em recomendações (1994/1995 II). Companhias com permissão de estabelecer seus salários sob o componente baseado em regras poderiam utilizar seu próprio critério dentro os limites de dois padrões: O primeiro, a taxa de crescimento dos salários totais de uma empresa deveria permanecer abaixo da taxa de crescimento do lucro após impostos. O segundo, a taxa de crescimento per capita dos salários deve ser menos do que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho. Dentro da parte baseada em recomendações da reforma, o "MOL [Ministério do Trabalho, os autores] sugeriu que as empresas deveriam estabelecer os salários não somente em relação à ocupação e cargo, mas também baseado nas habilidades e produtividade" (UNCTAD, p. 22, tradução nossa).

1974	1,84	64,50
1975	0,57	69,30
1976	-0,28	73,55
1977	5,04	80,86
1978	2,90	79,40
1979	5,01	78,25
1980	-11,06	82,50
1981	1,32	90,09
1982	-1,49	98,95
1983	14,43	96,30
1984	0,58	97,35
1985	-1,64	101,60
1986	-5,58	102,83
1987	8,65	100,00
1988	-8,12	105,13
1989	-0,35	114,02
1990	-0,09	123,51
1991	5,24	133,70
1992	5,32	152,53
1993	8,49	153,67
1994	-10,12	159,75
1995	-7,89	158,36
1996	-7,58	166,97
1997	-3,28	180,31
1998	5,99	197,00
1999	1,60	219,30
2000	2,87	250,17
2001	0,18	272,62
2002	15,50	
2003	12,00	
2004	10,50	
2005	12,80	
2006	12,70	

Fonte: \*CEPAL; FMI/IFS



**Gráfico 25.** Taxa de crescimento dos salários\* e produtividade do trabalho (1999=100)

Fonte: \*CEPAL; FMI/IFS.

Em contraste, embora não haja estatísticas oficiais, o reconhecimento geral é de que os salários dos migrantes temporários permaneceram estagnados.

A concentração de renda na China é hoje prioridade central do 11º plano quinquenal, tendo em vista os seus impactos sobre a estabilidade política (FAN, 2006). Isso, entretanto, não foi um obstáculo à expansão e difusão do consumo moderno, que, como se observou neste trabalho, foi extraordinário na última década. Tal como no Brasil dos anos 1970, o moderno consumo de bens duráveis se deu em meio a grande concentração da renda pessoal, mas, ao contrário do Brasil daquela década, na China, o consumo moderno também chegou ao mundo rural, graças, possivelmente, ao nivelamento inicial das condições sociais e, posteriormente, ao gradualismo da transição, tal como aqui se procurou descrever.



## Referências

---

- ANDERSON, J. **Is China Export-Led?** Global Economic Research UBS Investment Research Asian Focus. 2007.
- AMITI, M.; FREUND, C. An Anatomy of China's export growth. In: FEENSTRA, R.; SHANG-JIN, W. **China's growing role in world trade**. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- BRANSTETTER, L. Facts and policies about U.S. FDI in China. In: BRANSTETTER, L.; LARDY, N. **China's embrace of globalization**, NBER, working Paper n.12373 Cambridge Ma. 2007.
- CAI, F.; LIN; ZHOU, L. **The China miracle. development strategy and economic reform**, Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press, 2003.
- CHANDRASEKHAR C.P.; GHOSH, J. 2007. Recent employment trends in India and China: an unfortunate convergence? In: ICSSR-IHD-CASS **Seminar. Paper presented...**
- CHANG, G.H. The Cause and cure of China's widening income disparity. **China Economic Review**, 13, 2002.
- CHUNLIN, Z. Financing the SOE sector: institutional evolution and its implications for SOE Reform. **China & World Economy**, n. 6, 2002.
- DONG, K.; YE, X. Social security system reform in China. **China Economic Review**, v.14, n.417; 2003.
- FAN, C.C. China's eleventh five-year plan 2006-2010: from getting rich first' to common prosperity. **Eurasian Geography and Economics**, v.47, n.6, p. 708-723. 2006.
- \_\_\_\_\_. The Elite, the natives, and the outsiders: migration and labor market segmentation in urban China. **Annals of the American Geographers**, v.92, n.1. p.103-124, 2002.
- FEENSTRA, R.C. **Introduction to China's growing role in world trade**. Working Paper 14716 National Bureau of Economic Research. 2009.
- FOGEL, R. **Why China is likely to achieve its growth objectives**. NBER Working Paper Series Working paper, n.12122. 2006.
- FREEMAN, R.B. **Does globalization of the scientific/engineering workforce threaten U.S. economic leadership?** NBER Working Paper Series Working paper, n.11457. 2005.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **International financial statistics, IFS**.
- JEON, Y. **Effective demand, local governments and economic growth in post-mao China: a spatial econometrics perspective** Department of Economics. Working Paper Series. Working Paper, n. 2008-04. 2008.

- KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- KEIDEL, A. **China's economic fluctuations**. Carnegie Endowment, 2007.
- KOOPMAN, R., WANG, Z.; WEI, S. 2008. **How much of Chinese exports is really made in China? Assessing domestic value-added when processing trade is pervasive**. NBER Working Paper, n.14109, June 2008.
- LAI, P. China's excessive investment. *China & World Economy*, v.16, n.5, 2008.
- LARDY, N.R. **China: rebalancing economic growth**. The China balance sheet in 2007 and beyond. Center for Strategic and International Studies and the Peterson Institute for International Economics. 2007.
- LEWIS, A. **Economic development with unlimited supplies of labor**. Manchester School of Economic and Social Studies, 1954.
- LI, H.; YIN, F.; LI, J. China's construction land expansion and economic growth: a capital-output ratio based analysis. *China & World Economy*, v.16, n.6, 2008.
- LIU, Y.; WANG, X. Technological progress and Chinese agricultural growth in the 1990s. *China Economic Review*, n.16, 2005.
- LO, D.; GUICAI, L. China's economic growth, 1978-2005: Structural change and institutional attributes. ANNUAL CONFERENCE of the international forum on the comparative political economy of globalization, 2. Paper presented... 2006.
- LUM T.; NANTO, D.K. **China's trade with the United States and the world**. CRS Report for Congress. 2007.
- MADDISON, A. **Chinese economic performance in the long run**. OCDE, 1998.
- MADDISON, A.; WU, H.X. **China's economic performance: how fast has gdp grown; how big is it compared with the USA?** 2006.
- MARTI, M.E. **A China de Deng Xiaoping**, Nova Fronteira, 2007.
- MEDEIROS, C.A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. *REP*, v. 26, 2006.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições. In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. *O Mito do colapso do poder americano*, Record, 2008.
- NAUGHTON, B. Chinese institutional innovation and privatization from below. *The American Economic Review*, v.84, n.2, p. 266-270, 1994.
- NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA - NBS. **China Statistical Yearbook**, vários anos.  
Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/>

- NOLAN, P. **China and the global economy**. new York: Palgrave, 2001.
- PALLEY, T. External contradictions of the Chinese development model: export-led growth and the dangers of global economic contraction. **Journal of Contemporary China**, v.15, n.46, 2006.
- QIAN, Y. How reform worked in China. In: SEARCH OF PROSPERITY: analytic narratives on economic grow. Princeton University Press, p. 297-333, 2003.
- RAVALLION M.; CHEN S. **China's uneven. progress against poverty**. World Bank Policy Research Working Paper 3408. 2004.
- RODRIK, D. What is so special about China' exports? **China & World Economy**, v.14, n.5. 2006.
- ROSEN D.H.; HOUSER, T. **China energy—a guide for the perplexed**. China Balance Sheet, 2007.
- SHIMAKURA, T. Cycles in the Chinese economy and their politico-economic implications. **The Developing Economies**, 1982.
- SHOTT, P.K. The Relative sophistication of Chinese exports. **Economic policy**, n.53, 2008.
- UNComtrade United Nations Commodity Trade. **Statistics database**. Disponível em: <http://comtrade.un.org/>
- UNCTAD. **China in a globalizing world**. United Nations, 2005.
- WANG, H.; HONG, Y. China: Technology development and management in the context of economic reform and opening. **Journal of Technology Management in China**, v.4, n.1, 2009.
- WANG, Z.; WEI, S. **What accounts for the rising sophistication of China's exports?** NBER Working Paper, n. 13771, 2008.
- WOO, W.T. Chinese economic growth: sources and prospects. In: FOUQUIN, M.; LEMOINE, F. (ed.). London: The Chinese Economy, Economica, 1998.
- WDI & GDF. **Online Databases**. Data & Statistics. The World Bank.
- XU, B.; LU, J. Foreign direct investment, processing trade, and the sophistication of China's exports. **China Economic Review**, 20, 2009.
- ZHIYUAN, C. Liberal socialism and the future of China: a petty bourgeoisie manifesto. 2008. mimeo.
- ZHANG, K.H.; SONG, S. Rural-urban migration and urbanization in China: evidence from timeseries and cross-section analyses. **China Economic Review**, n.14, 2003.
- ZHAO, Z.; HUANG, X.; YE, D.; GENTLE, P. China's industrial policy in relation to electronics manufacturing. **China & World Economy**, v.15, n.3, 2007.



## Capítulo 10

# Padrões de crescimento, investimento e processos inovadores: o caso da Coreia do Sul

Mariano Francisco Laplane<sup>1</sup>

Adriana Nunes Ferreira<sup>2</sup>

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi<sup>3</sup>

### Introdução

A Coreia do Sul figura entre os países de industrialização tardia que tiveram a trajetória de desenvolvimento mais bem-sucedida na segunda metade do século XX. Em 1945, emergiu da Segunda Guerra Mundial sob a ocupação norte-americana após um longo período de dominação japonesa. Pouco depois da proclamação da República, em 1948, o país foi palco de uma nova guerra, que se estendeu de 1950 a 1953. A partir desse momento, em aproximadamente 60 anos, a economia essencialmente agrária transformou-se numa economia industrializada, com níveis de renda *per capita* e de bem-estar muito superiores aos de outros países em desenvolvimento.

Os resultados do desenvolvimento coreano comparam-se muito favoravelmente aos dos países da América do Sul. A Tabela 1 mostra que, em 2008, a economia coreana sustentava uma população de pouco menos de 50 milhões de habitantes numa área muito inferior à do Chile. Mostra também, na Coreia do Sul, uma renda *per capita* três vezes maior que a da Argentina e do Brasil e mais de duas vezes superior à do Chile.

<sup>1</sup> Mariano Francisco Laplane possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Hebraica de Jerusalém (1980), mestrado em *Master of City Planning - University of California at Berkeley* (1982) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1992). Foi Diretor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Organização Industrial e Estudos Industriais, atuando principalmente nos seguintes temas: competitividade industrial, política industrial e de inovação, Mercosul, integração econômica, investimento direto estrangeiro e indústria automobilística. Atualmente é Presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

<sup>2</sup> Adriana Nunes Ferreira possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (1991), mestrado em Economia pela Universidade de São Paulo e doutorado em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2003). Atualmente é professora Doutora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), pesquisadora do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT/Unicamp) e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/Unicamp).

<sup>3</sup> Roberto Alexandre Zanchetta Borghi é economista, doutorando do *Centre of Development Studies* da Universidade de Cambridge, Reino Unido. É mestre e bacharel em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador com experiência em indústria automobilística, estudos industriais, matriz insumo-produto, globalização e macroeconomia do desenvolvimento.

**Tabela 1. Coreia do Sul: comparação com os EUA e países do Cone Sul, 2008**

	EUA	Argentina	Brasil	Chile	Coreia
PNB <i>per capita</i> (dólares correntes)	47.580	7.200	7.350	9.400	21.530
Expectativa de vida (anos)	78	75	73	78	79
População (milhões)	304,1	39,9	192,0	16,8	48,6
Área (mil km <sup>2</sup> )	9.632	2.780	8.515	757	99

Fonte: Banco Mundial.

O sucesso coreano é ainda mais notável quando se considera que as condições para o sucesso do processo de industrialização no pós-guerra eram relativamente menos favoráveis que nos países do Cone Sul, tanto do ponto de vista da disponibilidade de recursos naturais e humanos quanto das dimensões iniciais dos respectivos mercados domésticos.

A identificação dos fatores que determinaram o sucesso da trajetória coreana representa um desafio para os analistas e tem sido objeto de explicações contraditórias. Neste trabalho, após uma breve caracterização das principais interpretações acerca do processo de desenvolvimento coreano, na seção 1, procede-se a uma proposta de periodização das etapas deste desenvolvimento (seções 2 e 3). Em seguida, examinam-se os condicionantes do investimento: de um lado, as dotações de recursos, os fatores de crescimento (seções 4 e 5); de outro, a coordenação das decisões entre agentes públicos e privados, as instâncias institucionais e a gestão das políticas macroeconômicas (seções 6 e 7). Encerra-se o texto com breves comentários sobre as perspectivas para a economia coreana (seção 8).

## 1. Interpretações sobre o desenvolvimento da Coreia do Sul

O contraste entre o sucesso dos então chamados tigres asiáticos e o fracasso dos países latino-americanos ao longo dos anos 1980 deu origem a um grande número de estudos sobre as virtudes e os problemas dos modelos de industrialização com orientação exportadora *vis-à-vis* os modelos de substituição de importações. Autores como Balassa, Corden, Krueger e Little, entre outros, atribuíam aos modelos de substituição de importações uma distorção dos preços relativos resultante da proteção excessiva do mercado interno.<sup>4</sup> O processo incorporaria, dessa forma, uma alocação

<sup>4</sup> Para uma síntese crítica das interpretações ortodoxas, ver Pack & Westphal (1986).

ineficiente de recursos e desestimularia o esforço para atingir níveis aceitáveis de competitividade internacional. Em contrapartida, os processos com orientação exportadora necessariamente deveriam promover a competitividade e evitariam distorções significativas de preços relativos. Tratar-se-ia de uma forma de intervenção relativamente “benigna”.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, os relatórios do Banco Mundial do final dos anos 1980 atribuíam o sucesso sul-coreano e dos outros países asiáticos à adoção de uma estratégia de industrialização com orientação exportadora. O imperativo da concorrência internacional teria obrigado a adotar formas de intervenção mais compatíveis com o funcionamento dos mecanismos de mercado e um maior alinhamento de preços aos padrões internacionais.<sup>5</sup> Essa interpretação, de certa forma, relativiza o papel do Estado como promotor do processo de desenvolvimento.

Outros autores, como Jones & Sakong (1980), Bénabou (1982), Pack & Westphal (1986), Amsden (1989 e 2009), Canuto & Ferreira (1989), Chang (1994, 1998, 2004), Canuto (1994) e Rodrik (1994), destacam o papel do Estado no desenho e na implementação da estratégia coreana de industrialização. Para esses autores, o Estado desenvolvimentista orientou o processo de acumulação de capital de modo a vencer os obstáculos que a industrialização periférica devia enfrentar. Nessa interpretação, o Estado não se limitou a expor os produtores nacionais à concorrência internacional, mas direcionou e coordenou as decisões de investimento, com vistas a atingir níveis de capacitação empresarial, tecnológica e produtiva adequados aos níveis de competitividade. Os instrumentos mudaram conforme o processo avançou, conforme mudaram os desafios e conforme aumentou o grau de autonomia do setor privado em relação ao Estado.

Note-se que as diferenças de ponto de vista acerca das contribuições do mercado e do Estado no sucesso sul-coreano reaparecem nas diferentes interpretações de vários momentos da trajetória do desenvolvimento da Coreia do Sul. A saída da crise da dívida nos anos 1980 é vista, por alguns, como decorrente do alinhamento a propostas liberalizantes preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), ou como o momento da guinada decisiva rumo à indústria de alta tecnologia, por outros. A crise de 1997 é explicada, por alguns, como uma consequência das relações espúrias entre Estado e setor privado – que teriam levado a um sobre-endividamento dos agentes –, ou como resultado do engate do país à onda de desregulamentação financeira e abertura da conta de capitais no início da década de 1990, por outros. Finalmente, a saída da crise de 1997 é

---

<sup>5</sup> World Bank (1987 e 1988).

percebida, por alguns, como significando o fim salutar da era de intervenção do Estado na economia e, por outros, como dando origem a um rearranjo nas formas de regulação e a uma mudança de rumo da economia em grande parte conduzida pelo Estado. Trata-se, na verdade, do velho debate entre aqueles que acreditam nas virtudes autor reguladoras do mercado e aqueles que não partilham dessa crença.

A estratégia de desenvolvimento adotada pela Coreia do Sul foi inspirada no modelo japonês, em parte pelas semelhanças no que diz respeito à escassa dotação de recursos naturais e também pela necessidade de realizar, principalmente nas etapas iniciais do processo, um forte impulso exportador para compensar as limitadas dimensões do mercado doméstico e para contornar a restrição de divisas. Os grandes grupos privados atuaram como instâncias de coordenação das decisões de investimento. A coordenação das ações desses grupos privados e do Estado foi fundamental para vencer os obstáculos ao desenvolvimento na etapa mais crítica da industrialização pesada.

Neste trabalho, argumenta-se que o sucesso sul-coreano resultou do aprofundamento da industrialização até níveis não atingidos por outros países em desenvolvimento. As empresas sul-coreanas alcançaram posições de liderança global em segmentos importantes da indústria, a partir de um esforço sistemático de capacitação com atuação ampla do Estado. A iniciativa estatal fomentou a constituição e consolidação de grandes grupos nacionais privados com forte inserção internacional. O sucesso dos grupos privados legitimou a intervenção estatal. A relação de forças, inicialmente favorável à burocracia estatal, progressivamente tornou-se mais equilibrada. O grau de autonomia dos grupos privados em relação ao Estado aumentou *pari passu* com seu processo de internacionalização.

## 2. Periodização

Três grandes fases podem ser distinguidas no desenvolvimento sul-coreano. O Quadro 1 resume os padrões de transformação estrutural, as estratégias de desenvolvimento e as taxas médias anuais de crescimento do PIB para cada um dos períodos descritos.



**Quadro 1.** Padrões e estratégias de desenvolvimento na Coreia do Sul, 1953 em diante

Períodos	Padrões comportamentais (de transformação estrutural).	Estratégias de desenvolvimento.	Taxas de crescimento (médias anuais - %)
1953-1961	Reorganização econômica após Guerra da Coreia. Tentativa de substituição de importações.	Reformas estruturais (relação com EUA), reforma educacional, reforma agrária.	7,2
1962-1970	Primeira fase de substituição de importações: indústria de bens de consumo leves.	Estado nacional desenvolvimentista: planos nacionais de desenvolvimento, política fiscal, comercial, industrial e tecnológica orientados para fomento da indústria, de grupos nacionais e das exportações.	8,6
1971-1980	Segunda fase de substituição de importações: indústria pesada, química e metalomecânica. Esforço exportador.		7,3
1981-1993	Desenvolvimento do segmento high tech – eletrônica. Aprofundamento da internacionalização.		8,4
1994-2006	Estrutura industrial e social de economia madura.	Reformas liberalizantes. Administração da crise. Novo arranjo entre setor privado e estado.	5,3

**Fonte:** elaboração própria, a partir das informações discutidas no relatório. Dados sobre crescimento a partir da base da Cepal - GDF & WDI.

A primeira é a etapa de transição pós-guerra da Coreia do Sul, de 1953 a 1961. Nesse período, sob forte influência norte-americana, foram realizadas reformas no regime de propriedade da terra (reforma agrária) e privatização das empresas industriais estatais, anteriormente de propriedade de capital japonês. Foram privatizadas inicialmente 50 empresas industriais e três bancos comerciais de porte nacional. Os compradores passaram a constituir o núcleo da nova classe empresarial, com forte vínculo com os líderes políticos do país.<sup>6</sup>

Nesse período, teve início um esforço de reativação da produção nas empresas privatizadas. A fonte principal de divisas foi a ajuda norte-americana, na forma de doações de alimentos, de despesas militares e de financiamento para a importação de equipamentos.

O segundo grande período se iniciou com a chegada ao poder do general Park e terminou quando do início do primeiro governo democrático com uma bandeira liberal em 1993: é o período caracterizado pelo que se pode chamar de “nacional-desenvolvimentismo”. O governo civil caiu em meio a acusações de corrupção e de favorecimento aos grupos econômicos beneficiados pela privatização. O novo governo militar nacionalizou novamente os bancos, mas manteve as empresas industriais em mãos privadas.

<sup>6</sup> Ver Canuto & Ferreira (1989, p. 378).

Pode-se pensar numa subdivisão desse período, de aproximadamente 30 anos, em três fases de desenvolvimento industrial. Nos anos 1960, ocorreram a primeira onda efetiva de substituição de importações e o início da promoção da orientação exportadora, ainda prioritariamente na implantação da indústria leve. Na primeira etapa, a Coreia do Sul desenvolveu a indústria de bens de consumo não duráveis, como a têxtil e a de vestuário, além de outros bens de baixa complexidade. Progressivamente, as exportações passaram a contribuir para a oferta de divisas.

A segunda onda, nos anos 1970, caracterizou-se pelo estímulo a seis setores da indústria pesada: siderurgia, metais não ferrosos, máquinas (inclusive automóveis), construção naval, eletrônica e produtos químicos (petroquímica). À segunda onda de substituição de importações se associa o reforço à estratégia de estímulo às exportações. O desafio da industrialização pesada impôs um esforço exportador, tanto para ultrapassar os limites que o mercado doméstico impõe às escalas de produção quanto para garantir o fluxo de divisas necessárias para sustentar o aumento da taxa de investimento sem enfrentar restrições externas. Nessa etapa, foi essencial a coordenação das ações estatais e das decisões de investimento privadas. A expansão e a diversificação coordenadas dos grandes conglomerados sul-coreanos, com apoio dos bancos e das empresas estatais, permitiram reduzir as incertezas e manter elevada a expectativa de retorno nessa etapa crucial da industrialização.

A terceira onda, nos anos 1980, consistiu na orientação do processo de industrialização para os setores de alta tecnologia e na consolidação de uma estrutura industrial completa e dinâmica. Essa etapa revelou a capacidade de readequação da estratégia de industrialização em função das mudanças percebidas na dinâmica da indústria mundial, com o aumento dos custos da energia e com o surgimento da eletrônica como novo polo dinâmico. O Estado desenvolvimentista sul-coreano e seus aliados, os grupos privados, perceberam que o “complexo eletrônico” era o *locus* do surgimento de novos mercados e de novos equipamentos capazes de renovar os processos produtivos. Era a nova fronteira da industrialização.

Desde o final dos anos 1970, as empresas sul-coreanas atuavam como fornecedores terceirizados (OEM) de peças e produtos para os conglomerados japoneses da indústria eletrônica de consumo. A demanda japonesa foi posteriormente ampliada pela valorização do iene, nos anos 1980. A capacitação adquirida junto às empresas japonesas em engenharia de produção permitiu que os grupos coreanos explorassem a janela de oportunidade que se abriu na eletrônica para aprofundar a industrialização.

A crise da dívida do início dos anos 1980 representou um desafio para a estratégia de desenvolvimento sul-coreana. Embora de menor proporção que o problema enfrentado pelos países latino-americanos,

uma vez que o peso do financiamento externo era significativamente menor, a Coreia do Sul teve também de fazer frente às restrições para refinarçar a dívida externa dos seus bancos. A opção foi privatizar (novamente) os bancos estatais e transferir sua propriedade para os grupos privados, que deveriam ser capazes de gerar os fluxos de divisas necessários para enfrentar o problema, via exportações.

Aqui cabe um breve comentário acerca do êxito da estratégia coreana para fazer face à crise. Há vasta literatura que atribui a saída da crise à adoção de reformas liberalizantes, monitoradas pelo FMI. Faz-se mister ressaltar que, embora tenha havido, de fato, um processo de privatização, este fez parte da estratégia do Estado para manter a sua saúde financeira.

Além disso, como ressalta Baer (1993), há pelo menos dois aspectos que tornaram o impacto do choque financeiro internacional mais manejável do que em outros países incluídos no grupo dos 15 fortemente endividados – como, notadamente, o Brasil. Em primeiro lugar, o peso do financiamento oficial ao longo dos anos 1970 foi muito maior na Coreia do Sul, o que contribuiu para reduzir a sua vulnerabilidade externa; em segundo e privilegiado lugar, não houve, no caso da Coreia do sul, interrupção do fluxo de financiamento privado internacional.

Embora o saldo em transações correntes do balanço de pagamentos tenha sido persistentemente negativo até meados da década de 1980, o coeficiente da dívida externa sobre exportações manteve-se, no período 1975-1985, sempre em torno de 20%<sup>7</sup> (Tabela 2). Baer argumenta que o fato de não ter havido, ao contrário do que ocorreu no Brasil, uma ruptura do padrão de financiamento da Coreia do Sul foi de crucial importância na definição de sua trajetória posterior.

**Tabela 2. Coreia do Sul: indicadores do setor externo**

	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1985	1987	1990
Dinheiro novo de médio e longo prazo (US\$ milhões)	476	1.769	3.687	5.128	3.980	5.837	4.564	6.061	7.080	4.461	4.727
Credores oficiais	154	559	776	1.007	916	1.380	1.408	1.483	789	784	1.356
Credores privados <sup>a</sup>	322	1.210	2.911	4.122	3.064	4.457	3.156	4.578	6.291	3.677	3.371
Exportações (US\$ milhões)	882	5.003	12.711	14.705	17.214	20.671	20.879	23.204	26.442	46.244	63.123
Serviço div. ext./Exportações (%)	77,0	15,0	16,2	19,4	18,5	19,6	21,9	21,3	27,2	35,1	11,7

Fonte: Baer (1993, p. 81).

<sup>a</sup> Supõe-se que os recursos destinados ao setor privado, sem garantia, tenham origem essencialmente no mercado financeiro privado.

<sup>7</sup> Note-se que, no Brasil, esse percentual manteve-se, no mesmo período, acima de 50%, chegando a 84% em 1982.

Nesse período, a reorientação da indústria para setores com elevada elasticidade renda das exportações, com condições cambiais favoráveis, tanto pela desvalorização da moeda sul-coreana quanto pela valorização do iene em relação ao dólar, e a privatização dos bancos estatais foram totalmente funcionais para o enfrentamento da crise da dívida. Dessa forma, a terceira onda da industrialização trouxe um novo *drive* exportador e o fortalecimento dos grupos privados, que aumentaram seu porte e ganharam fôlego financeiro.

O terceiro período (de 1994 em diante) se iniciou com o aprofundamento de reformas liberalizantes que já haviam tido início, de maneira gradual, nos anos 1980. Desde o final dos anos 1980, o progressivo fortalecimento e internacionalização dos grupos empresariais privados e a perda de legitimidade da burocracia estatal pelas demandas crescentes da sociedade civil por democracia colocaram em xeque os termos da aliança desenvolvimentista autoritária que vigorava desde os anos 1960.

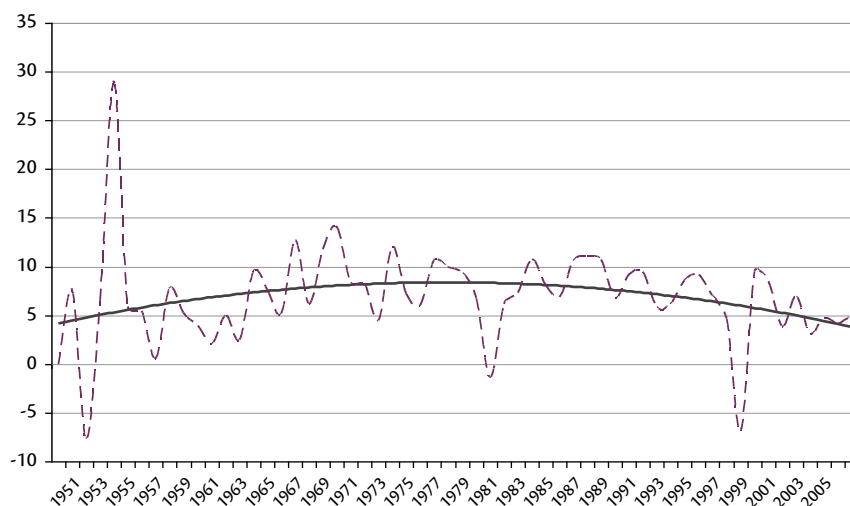
O primeiro governo democrático, eleito em 1993, introduziu mudanças no sistema financeiro, liberalizando os fluxos de capital com o exterior. A internacionalização das finanças expôs a economia sul-coreana à crise da segunda metade dos anos 1990. A crise de 1997 obrigou os agentes a redefinirem suas estratégias: a aliança do capital nacional e do Estado foi rearticulada, mas ainda se sustentou. A resposta à crise consistiu na reorganização da estrutura empresarial, com os grupos em dificuldades sendo objeto de fusões e aquisições com os grupos nacionais mais fortes e com estímulo, por parte do Estado, para que as empresas se concentrassem em suas atividades *core*. Ao lado disso, ocorreu um forte processo de privatização e internacionalização do sistema financeiro. No entanto, permaneceu um papel ativo do Estado, seja por meio de diretrizes de longo prazo ao desenvolvimento de setores de tecnologia de ponta, seja mediante a concessão de empréstimos pelos bancos públicos especializados.

Após um período curto de ajustamento, a economia sul-coreana retomou o crescimento, mas ao mesmo tempo foi mudando sua forma de inserção internacional. A presença cada vez mais importante da China na economia mundial induziu uma reorientação dos fluxos de comércio e de investimento sul-coreanos, que passaram crescentemente a orbitar em torno da economia asiática. Progressivamente, a indústria sul-coreana deixou de ser uma plataforma de exportação para os Estados Unidos para se converter num elo de uma complexa rede de produção e comércio asiática. As exportações para os Estados Unidos passaram a ser feitas de forma indireta, por meio de outros elos da rede, notadamente da China, para os quais as empresas sul-coreanas exportam equipamentos, componentes e capitais.

Na atual etapa, a economia sul-coreana ostenta indicadores de bem-estar dignos das economias desenvolvidas. A renda *per capita*, a expectativa de vida, os níveis educacionais e a capacidade de inovação, entre outros indicadores, ultrapassam os dos países em desenvolvimento. Os grandes grupos sul-coreanos tornaram-se *players* globais, com fortes investimentos no exterior. Em contrapartida, o crescimento econômico tornou-se mais moderado, se comparado com o do período anterior.

O Quadro 1 mostra também o impacto do desenvolvimento sobre o crescimento da economia. Entre 1953 e 1993, durante 40 anos, a economia sul-coreana cresceu a taxas médias superiores a 7% ao ano. As taxas de crescimento mais altas foram observadas no período de 1962 a 1993. Na etapa posterior a 1994, as taxas de crescimento diminuíram, embora permanecessem acima de 5% ao ano.

O Gráfico 1 mostra de forma mais detalhada a evolução das taxas de crescimento do PIB sul-coreano de 1950 até 2007. A linha contínua representa a tendência de longo prazo e mostra a progressiva aceleração do crescimento até os anos 1980 e a gradual redução posterior das taxas. O gradual declínio das taxas médias de crescimento revela o esgotamento do impulso desenvolvimentista, à medida que a Coreia do Sul assume características de economia mais desenvolvida.



**Gráfico 1.** Coreia do Sul: taxas de crescimento anual do PIB, 1948-2007 (%)

Fonte: Banco Mundial.

A sustentação das taxas de crescimento observadas no período recente dependerá da capacidade de adaptação da Coreia do Sul às transformações em curso na economia mundial, em particular, a

emergência da China como grande potência econômica e como articuladora da economia do bloco asiático. Assim como a economia japonesa, que serviu de modelo inspirador de sua estratégia de desenvolvimento, a Coreia do Sul enfrenta atualmente o desafio de articular seu desempenho de maneira virtuosa com a consolidação da China como grande potência industrial e como mercado consumidor.

### 3. Crescimento, investimento e transformação estrutural: a evolução da ocupação, da produtividade, da composição setorial da produção, da exportação e da importação

Nesta seção, examinam-se dados que permitem aferir as transformações estruturais da economia sul-coreana de 1953 até o presente momento. Os dados, sempre que possível, são apresentados conforme a periodização proposta na seção anterior.

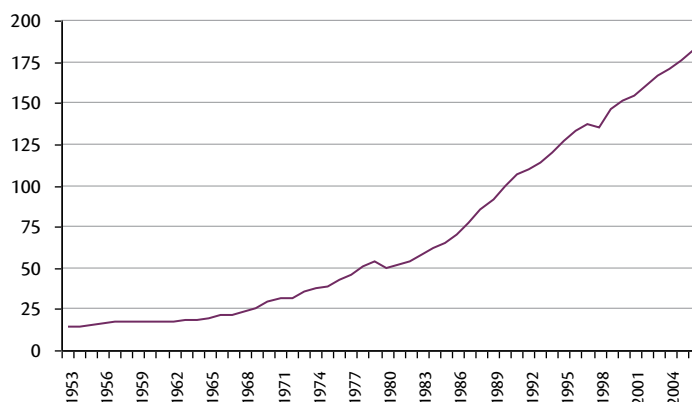
**Tabela 3.** Coreia do Sul: média das taxas anuais de crescimento do PIB, investimento, produtividade do trabalho e PIB *per capita*, por período (%)

	1953-1961	1962-1993	1994-2006
PIB	7,2	8,1	5,3
Investimento*	5,0	8,2	5,2
Produtividade do trabalho*	2,6	6,2	3,7
PIB <i>per capita</i>	4,9	6,9	4,5

Fonte: Base Cepal - IMF/IFS e GDF & WDI.

\* A partir de 1954.

A taxa média de crescimento do PIB de 1954 a 2006 foi de 7,9% (e do PIB *per capita*, 6,3%), sendo a mais expressiva aquela observada na fase caracterizada como nacional-desenvolvimentista (1962-1993), de 8,1% (6,9% *per capita*). Nesse período, destacam-se a década inicial e final – os anos 1960, nos quais se verificam o primeiro grande impulso de substituição de importações e a definição da estratégia exportadora, e os anos 1980, em que se consolida a estratégia exportadora no setor *high tech*. A evolução do PIB segue de perto a da taxa de investimento, que cresceu em média impressionantes 7,4% anuais – 8,2% no período nacional-desenvolvimentista. A elevação da produtividade do trabalho é claramente um fator importante de crescimento, apresentando taxa média de crescimento anual de 5,3% no período todo e de 6,2% no período nacional-desenvolvimentista – neste, destaca-se a última fase, de migração para o setor *high tech*, quando a produtividade do trabalho cresceu à taxa média anual de 6,6% (Gráfico 2).



**Gráfico 2.** Coreia do Sul: evolução da produtividade do trabalho, 1953-2006 (1990=100)

Fonte: Base Cepal.

De forma consistente com as mudanças nos estágios do desenvolvimento industrial, observam-se dois pontos de inflexão: um no início dos anos 1970, quando o carro-chefe da indústria se deslocou dos bens de consumo não duráveis para a indústria pesada, e outro no início dos anos 1980, quando ocorreu a ênfase no setor *high tech* (sobretudo, eletrônica). Existe uma interação complexa entre o crescimento da economia coreana e o aumento da produtividade. Menárguez (2002, pp. 37-65) estima que até a industrialização pesada, nos anos 1970, o aumento da produtividade foi resultado da “acumulação de fatores” (portanto, do crescimento), e a partir de então, o crescimento seria resultado do aumento da produtividade.

A Tabela 4 apresenta as taxas anuais de crescimento do PIB, da ocupação e da produtividade por setor de atividade.

**Tabela 4.** Coreia do Sul: média das taxas anuais de crescimento do PIB, ocupação e produtividade, por período e setor de atividade (%)

	PIB*			Ocupação **			Produtividade **		
	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.
1953-1961	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1962-1970	10,9	11,7	10,5	6,2	6,3	6,4	1,9	2,3	0,5
1971-1980	7,0	7,6	7,2	0,5	0,7	0,5	6,5	7,0	6,8
1981-1993	7,8	8,5	8,4	2,9	3,1	3,1	4,9	5,4	5,3
1994-2006	4,9	5,2	5,3	1,3	1,5	1,5	3,6	3,8	3,8

Fonte: Base Cepal - WDI, ILO e Unido.

\* A partir de 1969.

\*\* A partir de 1970.

Por setor de atividade, os dados disponíveis mostram taxas de crescimento do produto relativamente bem equilibradas entre agricultura, indústria e serviços e muito superiores no período chamado de nacional-desenvolvimentista. Quando se abre esse período em três décadas, destaca-se uma queda das taxas de crescimento da ocupação nos três setores – depois da implantação dos setores intensivos em capital na década de 1970.

A Tabela 5 evidencia a transformação da estrutura produtiva no período em análise. Embora desde a década de 1960 o setor industrial apresente taxas de crescimento superiores aos demais (Tabela 3), somente na década de 1970 a indústria passou a exibir uma participação na produção superior à do setor agrícola. Destaca-se a queda acentuada da participação do setor agrícola na produção total no período, de mais de 30 pontos percentuais. No último período analisado, observa-se uma pequena retração da participação do setor industrial e um importante salto do setor de serviços.

**Tabela 5. Coreia do Sul: composição setorial da produção, média por período\* (% PIB)**

	1953-1961	1962-1970	1971-1980	1981-1993	1994-2006
Agricultura	37,0	34,5	24,8	11,5	4,8
Indústria	16,4	20,5	30,9	40,2	39,0
Serviços	46,6	45,0	44,3	48,3	56,2
<b>Total</b>	<b>100,</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: WDI.

\* A partir de 1960.

A Tabela 6 mostra que a estrutura ocupacional também sofreu grande mudança. No entanto, a grande queda da ocupação no setor agrícola ocorreu a partir da década de 1980 (uma queda de mais de 20 pontos percentuais do período 1971-1980 ao 1981-1993). Isso mostra que foi possível manter a população em áreas rurais, evitando a migração em massa para as cidades até bem avançado o processo de industrialização.

**Tabela 6. Coreia do Sul: composição setorial da ocupação, média por período\* (%)**

	1953-1961	1962-1970	1971-1980	1981-1993	1994-2006
Agricultura	-	52,0	44,4	23,7	10,5
Indústria	-	13,1	18,9	24,7	20,5
Serviços	-	34,8	36,7	51,6	69,2
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Base Cepal - ILO.

\* A partir de 1969.



O grande salto da ocupação do setor de serviços ocorreu no mesmo período, com aumento de 15 pontos percentuais de 1981 a 1993 e quase 18 pontos no período de 1994-2006. Como de 1981 a 2006 o aumento da participação dos serviços na produção total (aproximadamente, oito pontos percentuais) foi inferior ao aumento da ocupação nesse setor (quase 18 pontos percentuais), pode-se tecer a hipótese de que este último aumento da participação do setor de serviços no produto ocorreu em atividades com menor produtividade do trabalho. A criação de empregos nos setores de alta tecnologia, nos anos 1980, realizou-se com grande aumento de produtividade, mas no período mais recente, quando a economia sul-coreana já exibe o perfil de uma economia madura, ocorre a expansão de atividades de serviços de menor produtividade (como também ocorre nos Estados Unidos e no Japão, por exemplo).

A estratégia perseguida pelo Estado sul-coreano foi o desenvolvimento a partir da industrialização e da promoção de exportações, incorporando gradualmente produtos mais complexos e de maior elasticidade renda. A Tabela 7 apresenta indicadores da diversificação produtiva e exportadora por períodos. O que se observa é que os setores de média e alta tecnologia passaram crescentemente a dominar tanto a produção da indústria manufatureira quanto as exportações de bens industrializados a partir de 1990.

**Tabela 7. Coreia do Sul: indicadores de diversificação produtiva e exportadora (%)**

	1980	1990	2000
Participação de setores de média e alta tecnologia na produção da indústria manufatureira	40,8	55,1	64,1
Participação das exportações de produtos manufaturados nas exportações totais	93,4	96,2	98,3
Participação de setores de média e alta tecnologia nas exportações de bens industrializados	38,9	52,9	70,6

Fonte: Unido.

**Tabela 8. Coreia do Sul: composição das exportações (%)**

	1985	1990	1995	2000	2004
Bens baseados em recursos naturais	4,8	3,3	1,9	1,6	0,8
Bens industrializados baseados em recursos naturais	9,3	7,4	9,2	12,3	10,6
Bens industrializados que não baseados em recursos naturais	84,6	88,0	86,7	84,3	87,0
De baixa tecnologia	48,9	41,8	22,5	16,7	11,9
De média tecnologia	21,6	25,6	31,3	30,2	32,4
De alta tecnologia	14,4	20,7	33,0	37,5	42,7
Outros	1,1	1,2	2,2	1,8	1,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepal (2007, p. 102) - Quadro III.3.

A Tabela 8 detalha a composição das exportações do país para o período de 1985 a 2004. Deve-se ressaltar, para esse período, a mudança da composição de exportações de bens manufaturados não baseados em recursos naturais: os de baixa tecnologia passaram de 48,9% do total de exportações (cerca de 60% do total de exportações de bens industrializados não baseados em recursos naturais) em 1985 para apenas 11,9% (13,7%) em 2004, enquanto os de alta tecnologia passaram de apenas 14,4% do total de exportações (17% do total de exportações de bens industrializados não baseados em recursos naturais) para 42,7% (49,1%). Percebe-se que o salto mais significativo se deu entre 1990 e 1995, quando da consolidação do setor de eletrônica como carro-chefe da indústria coreana.

A série de 1955 a 1982, embora com outra abertura, capta o momento em que os bens manufaturados passaram a predominar na pauta das exportações: de 1955 a 1965, a participação dos bens primários na pauta exportadora recuou de 81% para 40%, refletindo as transformações associadas à primeira onda importante de industrialização (veja-se o peso das exportações de têxteis e vestuários) com esforço exportador. Em 1982, as exportações de produtos primários passaram a somar apenas 8% (Tabela 9).

**Tabela 9.** Coreia do Sul: composição das exportações (%)

	1955	1965	1982
Combustíveis, minerais e metais	31,0	15,0	1,0
Outros bens primários	50,0	25,0	7,0
Têxteis e vestuários	15,0	27,0	21,0
Maquinário e transporte	0,0	3,0	28,0
Outros bens manufaturados	2,0	29,0	43,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Unido (1986) *apud* Canuto & Ferreira (1989).

A grande diversificação das exportações ocorreu com um expressivo aumento das importações em todo o período. A Tabela 10 mostra o valor e a composição das importações. Nota-se que o valor de importações foi multiplicado por 40 de 1975 a 2006. No que concerne à sua composição, percebe-se que o país manteve uma pauta relativamente rígida, sendo matérias-primas, petróleo e bens de capital responsáveis por quase 90% do total.

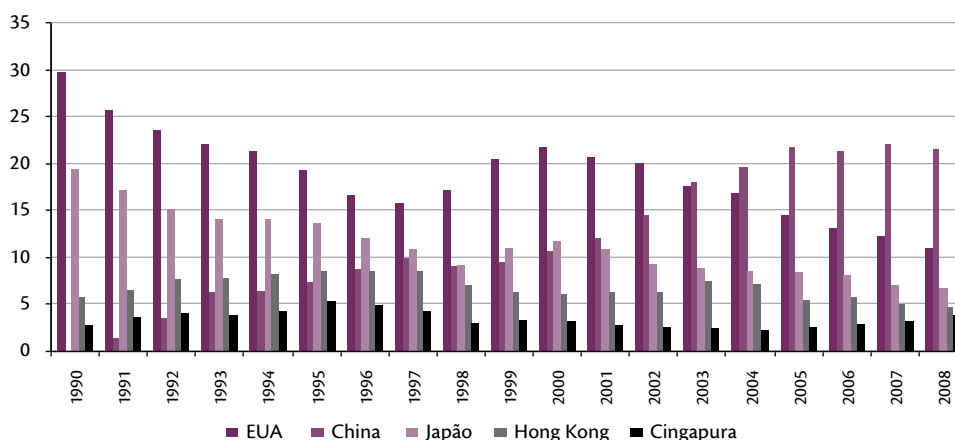
**Tabela 10. Coreia do Sul: composição das importações**

	1975		1980		2006	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Matérias-primas	2.446	33,6	8.842	39,7	114.255	38,3
Petróleo	666	9,1	5.638	25,3	54.012	18,1
Bens de capital	2.213	30,4	5.125	23,0	98.327	33,0
Bens de consumo	1.271	17,5	1.595	7,2	30.651	10,3
Cereais	686	9,4	1.098	4,9	868	0,3
<b>Total</b>	<b>7.282</b>	<b>100,0</b>	<b>22.298</b>	<b>100,0</b>	<b>298.113</b>	<b>100,0</b>

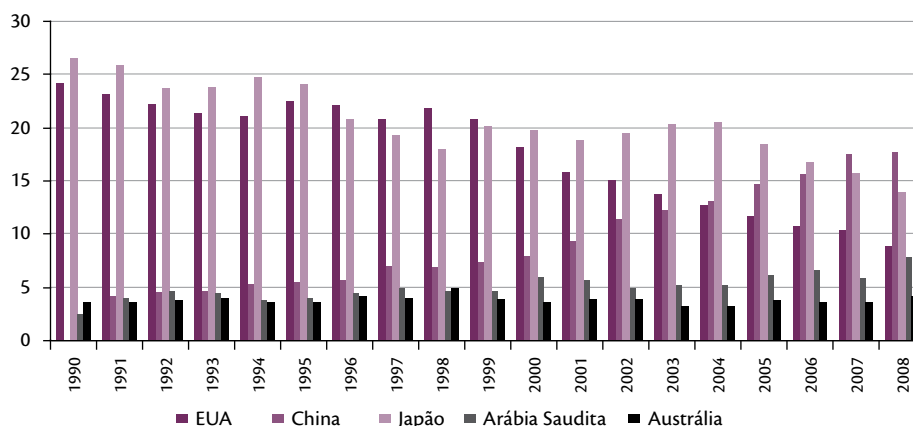
Fonte: Korea Importers Association (Koima) - <http://www.import.or.kr/>

No que diz respeito aos parceiros comerciais do país, ocorreu uma transformação em direção crescentemente intra-asiática, tanto das exportações quanto das importações, especialmente a partir dos anos 1990. Nos anos 1970, o Japão era o principal destino das exportações e das importações, principalmente em função da produção terceirizada para as empresas japonesas. A partir da década de 1980, os Estados Unidos passaram a ser o principal parceiro comercial, ultrapassando o Japão como destino das exportações e como segunda maior fonte de importações (depois do Japão).

O Gráfico 3 mostra que o quadro mudou progressivamente a partir do ano 2000, quando o principal destino das exportações deixou de ser os Estados Unidos e passou a ser a China, sobretudo a partir de 2003. No que se refere às importações, o Japão, fornecedor historicamente mais importante (com um papel fundamental, inclusive, na aquisição de tecnologia por parte da Coreia do Sul, como se verá adiante), foi substituído pela China (Gráfico 4).

**Gráfico 3. Coreia do Sul: principais destinos de suas exportações (%)**

Fonte: The Bank of Korea.



**Gráfico 4.** Coreia do Sul: principais origens de suas importações (%)

Fonte: The Bank of Korea.

A análise da trajetória da economia desde o pós-guerra até o presente referenda a periodização proposta na seção anterior e explicita a intensidade das transformações estruturais que sustentaram o rápido crescimento. Ressalta, ademais, uma característica muito importante da trajetória de desenvolvimento: a flexibilidade para introduzir mudanças de rumo para atender às transformações experimentadas pela economia internacional em diversos momentos. Houve iniciativas bem-sucedidas para redefinir a estratégia de desenvolvimento face às crises internacionais, como a do petróleo, nos anos 1970; da dívida externa, nos anos 1980; e das economias asiáticas, nos anos 1990.

#### 4. Dotação de recursos: recursos naturais, mão de obra e capacidade tecnológica

A escassez de recursos naturais constituiu um fator determinante para que a Coreia do Sul perseguisse a industrialização como alternativa de desenvolvimento. Nos anos 1950, a elevada densidade demográfica, a grande concentração de população no campo e a escassa terra disponível para a produção de alimentos impunham a industrialização e a urbanização como forma de promover a elevação do bem-estar.

A Tabela 11 mostra que, no período desenvolvimentista, a proporção da população rural era ainda elevada (47,2%). A percentagem da população rural atingiu 20% somente no período iniciado em 1994. A realização da reforma agrária nos anos 1950 contribuiu para evitar a migração em massa da população do campo para as cidades. Diferentemente do que ocorrera no Brasil, a grande concentração da população nas cidades somente se verificou depois de bem avançado o processo de industrialização.

**Tabela 11. Coreia do Sul: terras e energia elétrica (média do período)**

	1953-1961	1962-1993	1994-2006
Densidade demográfica (habitantes/km <sup>2</sup> ) *	261	367	472
População rural (% população total) **	71,8	47,2	20,5
Hectares empregados em agricultura, por habitante ***	0,082	0,063	0,042
Produção de energia elétrica a partir de ****			
Fonte de petróleo (%)	-	56,4	12,5
Gás natural (%)	-	3,1	12,8
Carvão (%)	-	12,6	34,8
Fontes nucleares (%)	-	21,4	38,3
Hidrelétricas (%)	-	6,4	1,3

**Fonte:** Base Cepal - WDI/Banco Mundial.

\* A partir de 1961.

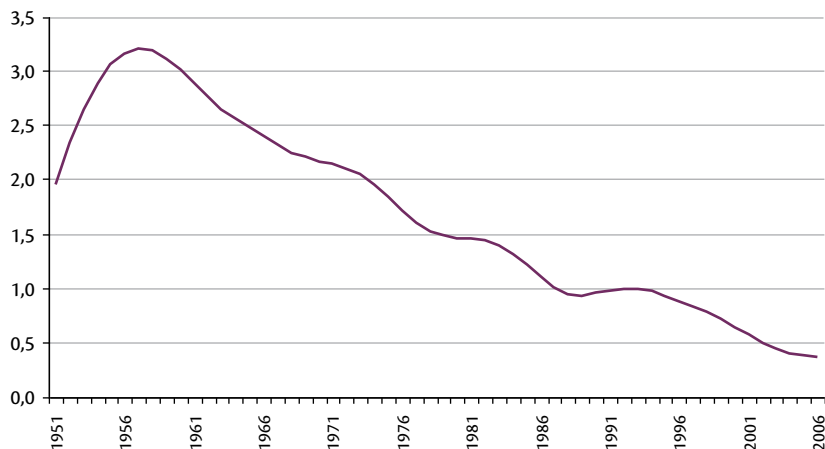
\*\* A partir de 1960.

\*\*\* De 1961 a 2005.

\*\*\*\* De 1971 a 2005.

Atender a crescente demanda de energia resultante da industrialização e da urbanização exigiu adaptações sucessivas da matriz energética ao longo do processo. A Tabela 11 mostra que o petróleo, principal fonte de energia até 1993, foi posteriormente substituído por geração nuclear e pelo uso do carvão e do gás.

No que diz respeito à evolução do crescimento populacional, o Gráfico 5 mostra que houve uma aceleração na década de 1950 em função do deslocamento da população provocado pela divisão do país e pela guerra. A partir de então, o crescimento populacional iniciou uma trajetória descendente, até atingir a taxa de 0,4% em 2006. Essa tendência é consistente com o perfil de um país com população crescentemente urbana e que adota padrões de vida e de consumo típicos de uma sociedade desenvolvida.



**Gráfico 5. Coreia do Sul: taxa de crescimento populacional (variação anual - %)**

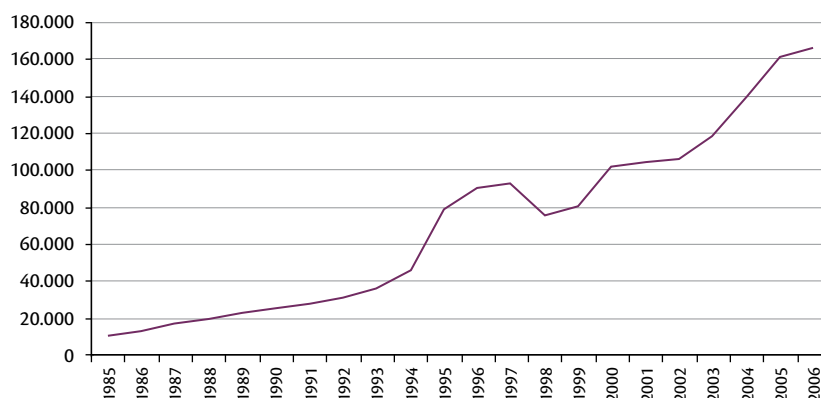
Fonte: Base Cepal - IMF/IFS.

A transformação da economia agrária em industrial demandou um esforço significativo de aquisição, absorção e desenvolvimento de tecnologia.<sup>8</sup> A Coreia do Sul enfrentou esse desafio com um esforço consistente para elevar o nível educacional da população, até atingir níveis de cobertura do ensino superior, particularmente nas áreas de exatas e de engenharias, comparáveis às dos países desenvolvidos. No tocante à capacitação tecnológica das empresas, a estratégia foi pragmática, recorrendo em diversas etapas à absorção de tecnologia incorporada em equipamentos, à engenharia de processo obtida por meio da produção sob encomenda para empresas estrangeiras (principalmente japonesas), ao licenciamento e ao desenvolvimento próprio de tecnologia, nas etapas mais avançadas da industrialização.

O número de patentes registradas pode ser tomado como um indicador da evolução da capacitação tecnológica da Coreia do Sul. O Gráfico 6 ilustra a impressionante trajetória das patentes registradas a partir de 1985. Nota-se um ponto claro de inflexão ao longo do período: a partir de 1994, houve uma explosão do número de patentes – que sofreu uma redução como efeito da crise de 1997 e logo retomou sua trajetória crescente a partir de 1999. Lee (2005) identifica os anos 1990 como caracterizando uma nova etapa do desenvolvimento tecnológico na Coreia do Sul – a etapa

<sup>8</sup> Segundo Amsden (2009), a eficiência no desenvolvimento da capacitação tecnológica é o fator mais importante de diferenciação das trajetórias de desenvolvimento da Coreia (e outros países asiáticos) em relação aos países da América Latina.

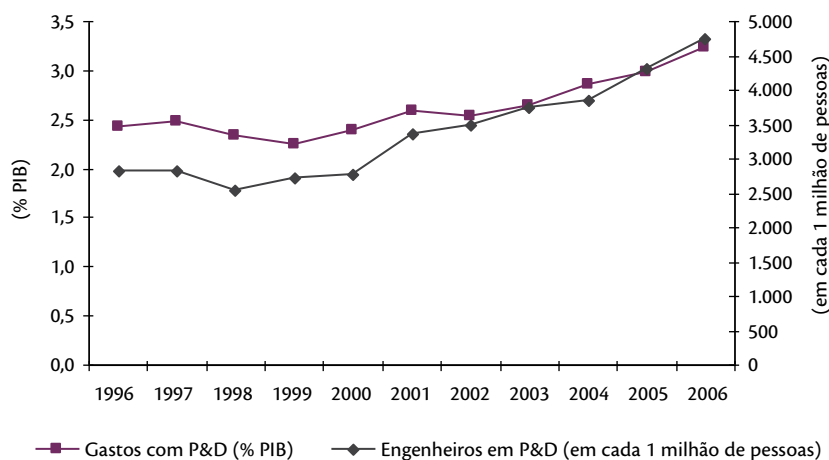
de “criação”, em que produtos líderes de mercado (nesse caso, no setor eletrônico) e tecnologia de ponta eram produzidos internamente.<sup>9</sup>



**Gráfico 6.** Coreia do Sul: evolução do número de patentes

Fonte: Base Cepal - WDI/Banco Mundial.

O Gráfico 7 mostra que o aumento das patentes obtidas a partir de 2000 esteve associado ao aumento progressivo dos gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) como percentagem do PIB (da ordem de 33%) e do número de engenheiros por milhão de pessoas (de aproximadamente 68%). Isso reflete tanto estratégias privadas quanto públicas, a serem analisadas adiante, na seção 6.



**Gráfico 7.** Coreia do Sul: evolução dos gastos com P&D e do número de engenheiros em P&D

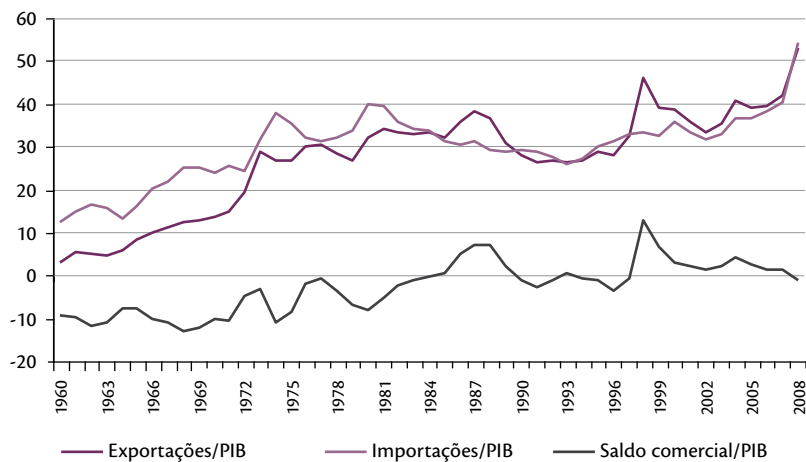
Fonte: Base Cepal - WDI/Banco Mundial.

<sup>9</sup> O autor distingue três etapas do desenvolvimento tecnológico coreano: a etapa da imitação, em que a imitação da tecnologia estrangeira é o principal meio de aquisição de tecnologia, iria de 1962 a 1979; a da internalização, em que ocorre o desenvolvimento de produtos e construção de novas fábricas por engenheiros locais, com qualidade igual ou superior aos advindos do exterior, caracterizaria a década de 1980; a da criação teria passado a vigorar no início dos anos 1990. Ver Quadro 3, no Anexo.

## 5. Lógica do mercado do investimento: mercados interno e externo, distribuição da renda e do consumo

A orientação exportadora da industrialização desempenhou um papel importante nas interpretações conflitantes sobre as razões do sucesso do desenvolvimento sul-coreano. A existência da orientação exportadora é inegável e fica evidenciada pelo Gráfico 8 – as exportações como proporção do PIB passaram de cerca de 3%, em 1960, para quase 53% em 2008. De outro lado, o aumento das importações também foi marcante, passando de cerca de 14% para, aproximadamente, 54% do PIB, no mesmo período.

Trata-se efetivamente de uma economia com coeficientes de abertura elevados e crescentes. Deve-se observar também, no mesmo gráfico, o fato de o saldo comercial apresentar déficit na maior parte do período, excetuando-se apenas os anos compreendidos entre 1984 e 1989, no final da etapa nacional-desenvolvimentista, e entre 1998 e 2007, na etapa das reformas liberalizantes.



**Gráfico 8.** Coreia do Sul: comércio exterior (% PIB)

Fonte: WDI.

Nota: Todas as rubricas referem-se a bens e serviços.



Quando se analisa a evolução dos componentes da demanda agregada, os dados (Tabela 12) mostram o papel determinante do mercado interno, particularmente da demanda por investimento, embora atrelada ao esforço exportador, para o crescimento da economia. Com efeito, a Tabela 12 revela que, no período de 1962 a 1993, a principal variável dinâmica da economia era a formação bruta de capital fixo (FBCF) – com taxas de crescimento muito superiores ao crescimento líquido do setor externo (diferença entre o crescimento das exportações e das importações) e do consumo, público e privado. Dessa forma, o principal motor do crescimento, no período nacional-desenvolvimentista, foi o investimento.

**Tabela 12.** Coreia do Sul: média da taxa de crescimento dos componentes de demanda do PIB, por período\* (%)

	1953-1961	1962-1970	1971-1980	1981-1993	1994-2008
Consumo final	3,9	7,3	6,2	7,4	4,3
Privado	4,6	7,5	6,3	7,7	4,3
Governamental	0,7	6,0	5,8	6,3	4,3
FBCF	9,7	24,3	14,0	11,5	3,4
Exportações	13,5	28,0	21,7	11,3	13,4
Importações	1,5	23,8	15,5	10,9	10,3

Fonte: The Bank of Korea.

\* A partir de 1954.

Nota: Exportações e importações de bens e serviços. Dados unificados de três séries (1953-1970, 1971-2000 e 2001-2008), a preços, respectivamente, de 1995, 2000 e 2005.

Apenas na etapa inicial do pós-guerra da Coreia, de 1953 a 1961, o crescimento líquido do setor externo (12%) ultrapassou o crescimento da FBCF (9,7%) e do consumo final (3,9%). Rodrik (1994) observa que, mesmo nesse período, o investimento teve um papel primordial, uma vez que foi preciso construir capacidade para viabilizar o *drive* exportador. Atribui ao esforço de coordenação e aos incentivos do Estado papel determinante para gerar o investimento privado necessário para sustentar o aumento das exportações.

Conforme apontam Akyüz & Gore (1996), as altas taxas de investimento foram essenciais para o rápido crescimento econômico verificado na fase de industrialização dos países do sudeste asiático. Nessa dinâmica, foi decisiva a política governamental que, mediante instrumentos fiscais, comerciais e financeiros, juntamente com medidas disciplinares para evitar um direcionamento da poupança para consumo de luxo e aplicações especulativas, proporcionou um intenso processo de

acumulação de capital, sobretudo ao permitir a geração de rendas e lucros acima do que seriam obtidos em condições de livre mercado. A partir disso, sustentou-se uma relação de forte interação entre investimentos e lucros, haja vista serem os lucros, concomitantemente, um incentivo à realização do investimento, uma fonte de financiamento para o investimento e um resultado do investimento.

Também desempenhou papel relevante nesse processo a orientação exportadora, sobretudo de bens manufaturados, visando impedir uma restrição de balanço de pagamentos ao crescimento econômico. Devido à existência limitada de recursos naturais – que, além de não constituírem fonte de receitas de exportação, precisavam ser importados –, a importação de bens de capital e insumos intermediários necessários durante os esforços de industrialização e as barreiras ao capital externo tornava-se indispensável para sustentar o crescimento e a geração de divisas por meio das exportações. Isso possibilitava tanto à indústria doméstica operar em plena capacidade quanto o financiamento das importações de bens de capital. Contudo, a expansão das exportações dependia da criação de nova capacidade produtiva e de ganhos de produtividade, ou seja, novos investimentos, por sua vez, atrelados à dinâmica de acumulação de capital exercida mediante os incentivos proporcionados pelo Estado. Logo, o crescimento sustentado requeria uma interação mútua entre exportações, poupança e investimentos (AKYÜZ, CHANG & KOZUL-WRIGHT, 1998).

Cabe sublinhar ainda, na mesma tabela, que, a partir de 1994, no período das reformas liberalizantes, ocorreu uma mudança importante na contribuição dos componentes da demanda agregada ao crescimento da economia. Nesse período, a taxa de crescimento do consumo – tanto público quanto privado – foi superior à da FBCF e à do setor externo. A desaceleração da taxa de crescimento do PIB ocorrida no período coincide, assim, com a perda de dinamismo do investimento, que tinha sido o principal motor da economia no período nacional-desenvolvimentista.

O Gráfico 9 traz a evolução da participação relativa dos componentes da demanda do PIB. Fica evidente que a primeira importante mudança de patamar da taxa de investimento ocorreu ao longo dos anos 1960.<sup>10</sup> A taxa cresceu ao longo dos anos 1970<sup>11</sup>, atingindo quase 35% no final da década. O impacto da crise da dívida no início dos anos 1980 foi visível, refletido na queda de aproximadamente cinco pontos percentuais da taxa de investimento. Na segunda metade dos anos 1980, quando o

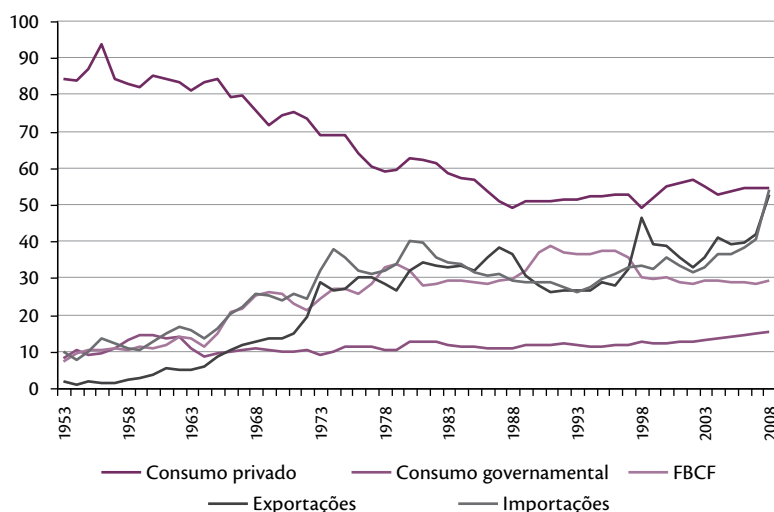
---

**10** O segundo plano quinquenal, vigente de 1967 a 1971, estabelecia uma meta da taxa de investimento de 19%, que foi largamente superada: a taxa ficou em 26,1% no período. A taxa continua a crescer ao longo da década. Para um detalhamento dos planos quinquenais, vide Leung-Chuen (2001) e Quadro 4 no Anexo deste trabalho.

**11** Observa-se uma dinâmica cíclica, condizente com a vigência dos sucessivos planos quinquenais: há uma clara aceleração dos investimentos no início de cada plano. Uma análise mais detalhada do processo de investimento é empreendida na próxima seção.

país perseguia a liderança no setor de alta tecnologia, a taxa de investimento se aproximou da marca dos 40%, para recuar com o impacto da crise de 1997 e se estabilizar, posteriormente, em torno dos 30%, uma marca bastante elevada para um país relativamente desenvolvido.

O gráfico evidencia, ainda, que a participação do consumo privado se reduziu continuamente até o final da década de 1980, estabilizando-se desde então em torno de 50% do PIB. A partir de final dos anos 1990, a tendência se inverteu e sua participação aumentou progressivamente, ficando acima de 50% do PIB. O consumo público manteve uma participação bastante estável ao longo do período e também exibiu crescimento a partir dos anos 1990.



**Gráfico 9.** Coreia do Sul: evolução da participação relativa dos componentes de demanda do PIB (%)

Fonte: The Bank of Korea.

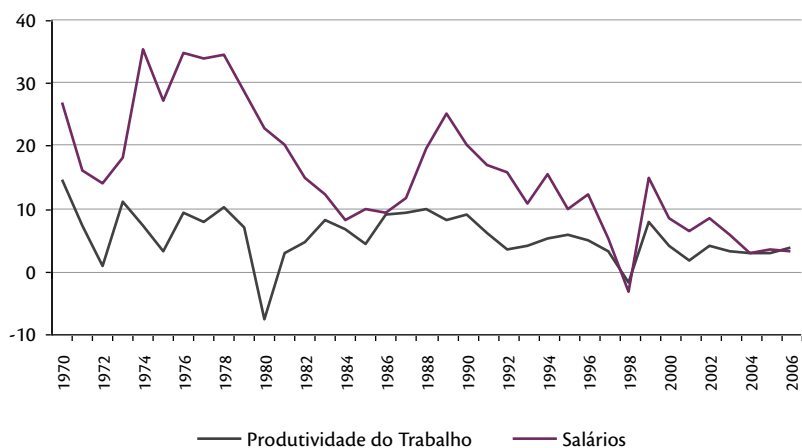
Nota: Três séries foram agrupadas (1953-1969, 1970-1999 e 2000-2008).

A estabilização da participação do consumo privado no PIB no final dos anos 1980 coincide com o auge da participação da indústria no produto e no emprego (tabelas 5 e 6) e do processo de urbanização (Tabela 11). No final do período do nacional-desenvolvimentismo, a Coreia do Sul tinha constituído um mercado interno de consumo de porte significativo a partir da demanda de consumidores assalariados na indústria e nos serviços, com renda *per capita* adequada para sustentar padrões de consumo típicos de economias desenvolvidas. Ao longo desse período, a demanda de consumo foi estimulada por

políticas de aumento de salários (principalmente a partir de meados da década de 1980) – em consonância com o enorme aumento da produtividade do trabalho ocorrido a partir do início da década.

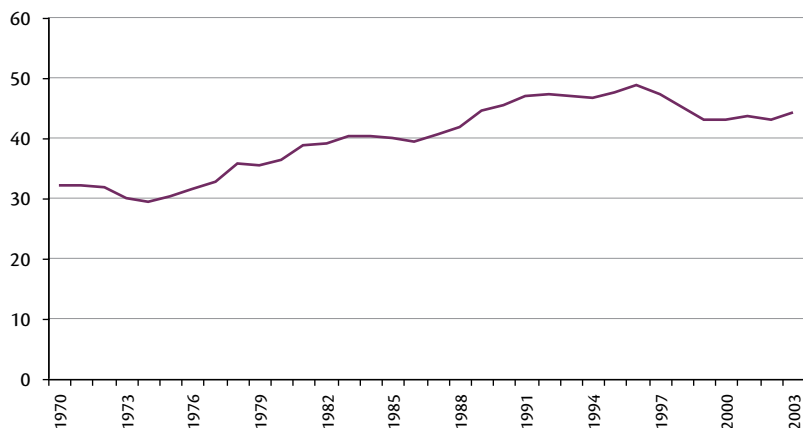
O Gráfico 10 ilustra esse ponto: os anos 1980 assistiram a um importante aumento da produtividade do trabalho, que foi, com algum atraso, repassada para os salários – a taxa de crescimento dos salários passou de cerca de 9% (1984) para 25% (1990). Importa notar que, assim como a produtividade do trabalho, os salários observaram um comportamento cíclico, seguindo o ciclo de investimento da economia coreana.

O Gráfico 11 mostra que a participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional aumentou, de 1970 a 1997, cerca de 20 pontos percentuais. Esse dado é consistente, também, com um mercado interno fortalecido pela expansão da economia e com o sucesso do desenvolvimento. Cabe registrar, ainda, que a crise de 1997 provocou perdas significativas para os assalariados (quedas de salários maiores que a da produtividade) não totalmente recuperadas posteriormente. Depois da crise, a participação dos salários na renda não retornou ao nível de 50% do PIB. A partir dos anos 2000, os aumentos da produtividade e dos salários têm convergido, contribuindo para manter a participação dos salários na renda relativamente estável.



**Gráfico 10.** Coreia do Sul: taxa de crescimento da produtividade do trabalho e dos salários (%)

Fonte: Base Cepal - OIT.



**Gráfico 11.** Coreia do Sul: participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (%)

Fonte: Base Cepal - Nações Unidas.

Com relação à distribuição pessoal da renda, Canuto e Ferreira (1989) argumentam que, embora tenha havido uma piora de 1960 a 1970 (o coeficiente de Gini passou de 0,367 para 0,382), ocorreu uma melhora dali em diante.<sup>12</sup> Ressalte-se que, apesar de realizadas neste período reformas favoráveis à distribuição de renda – como a reforma agrária e a reforma educacional –, seus efeitos seriam sentidos apenas no médio e longo prazos. A política trabalhista, de resultado mais imediato, era condicionada pelo regime político ditatorial – com severos limites à organização política dos trabalhadores.

Houve uma melhora na distribuição de renda entre o período da industrialização pesada no nacional-desenvolvimentismo, nos anos 1970, e o período das reformas liberalizantes, nos anos 1990. A Tabela 13 compara os dados de 1976 e 1998. Os 10% mais ricos da população, que em 1976 se apropriavam de 27,5% da renda total, em 1998 passaram a receber 22,5%. Quando se analisa a apropriação da renda familiar por quintis da população, percebe-se que diminuiu a participação da apropriação da renda pelos 40% mais ricos, enquanto cresceu a dos mais pobres, representada pelos três quintis inferiores. Isso reflete uma melhora na distribuição de renda. Surgiu e se fortaleceu, no final do período desenvolvimentista, uma classe média com um bom poder aquisitivo e com demandas por liberdades democráticas que contribuíram para pôr fim ao regime autoritário.

<sup>12</sup> Com efeito, o índice de Gini para 1998 foi de 0,316.

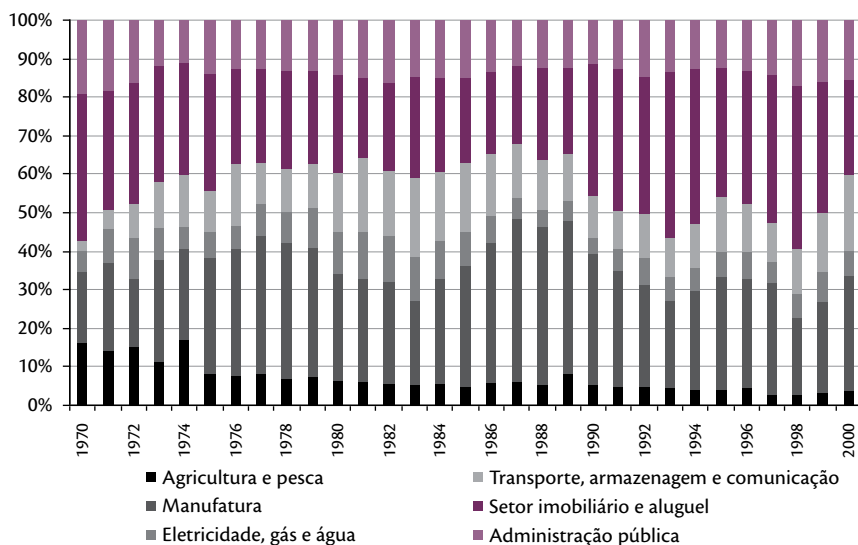
**Tabela 13.** Coreia do Sul: distribuição da renda familiar segundo a apropriação da renda por parcelas da população, 1976 e 1998 (%)

Parcela da renda apropriada pelo(s)	1976	1998
10% mais ricos	27,5	22,5
20% mais ricos	45,3	37,5
Segundo 20% mais ricos	22,4	13,6
Terceiro 20% mais ricos	15,4	18,0
Quarto 20% mais ricos	11,2	23,1
20% mais pobres	5,7	7,9
10% mais pobres	-	2,9

Fonte: Base Cepal - WDI - e Canuto & Ferreira (1989, p. 361), para dados de 1976.

Se os dados analisados mostram que o aumento do investimento foi o motor da economia no período desenvolvimentista, a análise das características desse investimento é essencial para aprofundar a compreensão do processo.

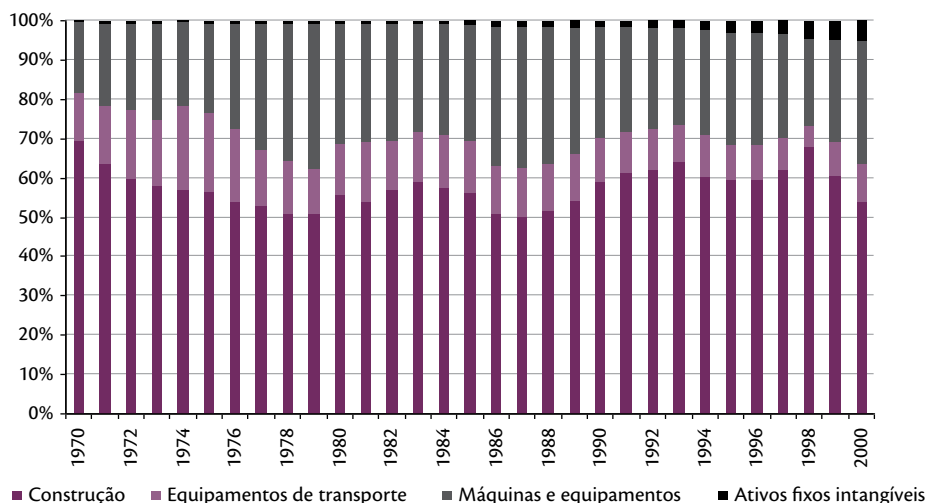
O Gráfico 12 mostra que até os anos 1990 o principal setor demandante de investimentos era a manufatura. A partir de então, com a indústria já consolidada, o setor imobiliário e de aluguel tornou-se o mais importante. O Gráfico 13 mostra a composição da FBCF por tipo de bens de capital e evidencia que predominou a construção em todo o período, constituindo 50% do total entre 1970 e 2000, e também o ciclo da participação de máquinas e equipamentos, com auge na segunda metade dos anos 1970 e 1980, o que é consistente com a análise do processo de industrialização e de urbanização.



**Gráfico 12.** Coreia do Sul: composição da formação bruta de capital, por tipo de atividade econômica

Fonte: The Bank of Korea.

Nota: Em "outros", incluem-se: "mineração", "construção", "comércio de varejo, atacado, restaurantes e hotéis", "intermediação financeira", "educação", "saúde e serviço social" e "outras atividades de serviço".

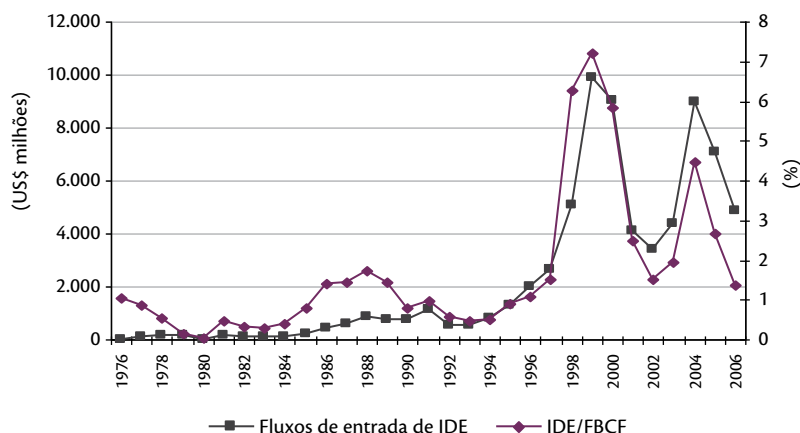


**Gráfico 13.** Coreia do Sul: composição da formação bruta de capital fixo, por tipo de bens de capital

Fonte: The Bank of Korea.

No que diz respeito ao investimento privado, predominam fortemente os investidores domésticos. Assim como no Japão, a contribuição do investimento direto estrangeiro (IDE) foi secundária. O

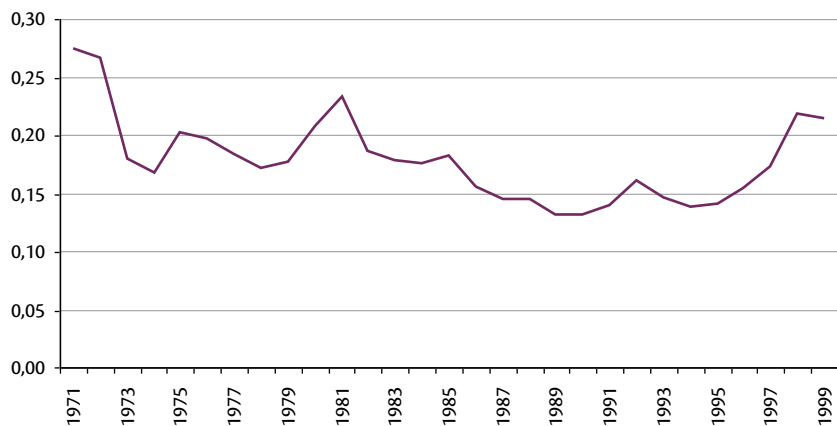
Gráfico 14 mostra que, mesmo no auge do fluxo de entrada de IDE, em 1999, a proporção IDE/FBCF ficou em 7,2%. Na média dos 30 anos compreendidos entre 1976 e 2006, a proporção foi de 1,7%. Assim, percebe-se que, em contraste com outras experiências de industrialização tardia, o investimento direto externo não jogou papel determinante na dinâmica do investimento. Aliás, durante todo o período de industrialização, a entrada de IDE na Coreia enfrentava diversas restrições.



**Gráfico 14.** Coreia do Sul: fluxos de entrada de IDE (US\$ milhões) e relação IDE/FBCF (%)

Fonte: Base Cepal - Unctad e WDI.

A contribuição do investimento do governo para o fluxo total de investimentos oscilou entre 13% e 27%, entre 1971 e 1999. O Gráfico 15 mostra a evolução da relação entre investimento público e investimento total, a qual apresenta uma trajetória descendente, com uma média, no período, de 18%.



**Gráfico 15.** Coreia do Sul: evolução da relação investimento público/investimento total

Fonte: Base Cepal.



Os picos se localizam no início da série, quando do esforço para passar para a segunda onda de substituição de importações – a indústria pesada; em 1980 – que marca o início de uma nova etapa de industrialização e inserção no comércio internacional, a passagem para a indústria *high tech*; e, por fim, em 1998, logo após a crise asiática, quando o governo empreendeu esforço para um manejo anticíclico da demanda agregada.

A Tabela 14 evidencia que o padrão observado até o fim dos anos 1990 persiste até o presente: do total da FBCF, pelo menos 80% são privados. Quando discriminada por tipo de bens de capital, percebe-se que a maior participação do investimento público se encontra na construção, em que chega a 30% do total no início da década. Nas demais categorias de bens de capital, a participação governamental não ultrapassa 4,5% do total da FBCF.

**Tabela 14. Coreia do Sul: formação bruta de capital, por tipo de bens de capital e por agente (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Formação bruta de capital fixo (1+2+3)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Privado	82,1	80,9	82,1	80,5	80,3	81,2	82,7	83,0	82,9
Governamental	17,9	19,1	17,9	19,5	19,7	18,8	17,3	17,0	17,1
<b>1) Construção</b>	<b>53,6</b>	<b>57,4</b>	<b>58,2</b>	<b>61,9</b>	<b>62,6</b>	<b>62,2</b>	<b>61,7</b>	<b>61,4</b>	<b>61,8</b>
Privado	69,1	69,6	71,7	71,0	71,1	72,1	74,5	74,6	74,5
Governamental	30,9	30,4	28,3	29,0	28,9	27,9	25,5	25,4	25,5
<b>2) Equip. de transporte e máquinas e equipamentos</b>	<b>41,0</b>	<b>37,0</b>	<b>35,8</b>	<b>32,5</b>	<b>31,9</b>	<b>31,9</b>	<b>32,2</b>	<b>32,4</b>	<b>32,0</b>
Privado	97,2	96,4	96,5	95,7	95,5	95,8	95,7	95,9	96,1
Governamental	2,8	3,6	3,5	4,3	4,5	4,2	4,3	4,1	3,9
<b>3) Ativos fixos intangíveis</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>6,0</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>
Privado	96,0	95,6	97,6	97,2	97,2	98,0	98,0	98,0	98,0
Governamental	4,0	4,4	2,4	2,8	2,8	2,0	2,0	2,0	2,0

Fonte: The Bank of Korea.

Nota: Os três tipos de bens de capital descritos na tabela somam o total da formação bruta de capital fixo (100%). Para cada tipo, apresenta-se a divisão por agente (privado e governamental), totalizando 100% em cada categoria.

## 6. Coordenação e liderança do processo de investimento

A análise nas seções anteriores mostra que o crescimento econômico foi impulsionado pela demanda por investimento do setor privado, predominantemente dos empresários sul-coreanos, para atender à expansão e à diversificação da indústria assim como para atender às demandas de construção geradas pelo processo de urbanização. A análise das transformações estruturais indica que a expansão do mercado doméstico foi acompanhada por uma significativa ampliação da penetração de exportações de manufaturados em mercados externos, em setores progressivamente mais sofisticados, que permitiram adquirir as divisas necessárias para financiar o aumento das importações. Mostra também que a economia sul-coreana foi capaz de realizar, ao longo do processo de expansão, com grande agilidade, mudanças estruturais para adaptar-se à evolução da economia mundial.

Foi imprescindível coordenar as decisões dos atores públicos e privados para sustentar o volume e a direção do investimento requerido para levar adiante o processo de desenvolvimento. A coordenação inicial foi de certa forma facilitada pela assimetria de poder de ambos os setores no imediato pós-guerra. A transferência para o Estado dos ativos industriais japoneses, a ajuda norte-americana canalizada por meio do governo e a percepção de uma forte ameaça externa forneceram aos desenvolvimentistas sul-coreanos a legitimidade e os instrumentos para dar início à construção simultânea do Estado desenvolvimentista e de um setor empresarial associado ao projeto de industrialização.

A construção do sistema empresarial foi fortemente inspirada no exemplo japonês. Os *chaebol* são a versão sul-coreana dos conglomerados japoneses. Embora com algumas diferenças quanto à estrutura (os conglomerados japoneses possuíam bancos comerciais e os sul-coreanos não), ambos respondiam à mesma lógica de internalizar os efeitos da integração vertical e aproveitar as economias de diversificação por meio da constituição de mercados internos ao grupo para minimizar as incertezas, para ampliar a capacidade de mobilização de recursos e para potencializar a rentabilidade. O comando centralizado é um poderoso instrumento de coordenação intragrupo das decisões de investimento e de capacitação.

Articulados em torno de *trading companies*, os conglomerados sul-coreanos foram instrumentos muito eficazes para prospecção e desenvolvimento de mercados externos ao longo do processo de industrialização. Inicialmente, exportaram manufaturas tradicionais; posteriormente, na condição de fornecedores terceirizados, exportaram peças e componentes de produtos complexos. Mais

adiante, passaram a exportar bens insumos industriais e bens finais de consumo e de capital, até assumir a condição de líderes mundiais em diversos mercados. Nos últimos anos, internacionalizaram sua produção por meio de investimentos diretos no exterior.

O Quadro 2 lista os dez maiores *chaebol* de 1965 a 2005. A lista aponta para a relativa estabilidade do conjunto dos grandes conglomerados ao longo de quatro décadas, a despeito das mudanças de fases de desenvolvimento e das diversas crises econômicas, como a do petróleo nos anos 1970, a da dívida externa nos anos 1980 e a crise asiática de 1997.

**Quadro 2. Coreia do Sul: os dez maiores chaebol**

	1965	1975	1985	1994	1995	2000	2005
1	Samsung	Samsung	Lucky	Samsung	Samsung Corp.	Samsung Co.	Samsung Electronics
2	Lucky	Lucky	Hyundai	Hyundai	Hyundai Corp.	Hyundai Corp.	Hyundai Motor Co.
3	Ssangyong	Hyundai	Samsung	LG (Lucky)	Samsung Electronics	Samsung Electronics	Korea Electric Power
4	Panbon	Hanjin	Sunkyung	Daewoo	Daewoo	Hyundai Motor	LG Electronics
5	Samho	Hyosung	Daewoo	Sunkyung	LG International Corp.	LG International Corp.	SK
6	Samyang	Ssangyong	Ssangyong	Ssangyong	Hyundai Motor Co.	Daewoo Corp.	Posco
7	Tongyang	Daewoo	Hanjin	Hanjin	Korea Electric Power	SK Corp.	Kookmin Bank
8	Taehan	Doosan	Korea Explosives	Kia	Posco	LG Electronics	Kia Motor
9	Kaepoong	Donga Construction	Daelim	Korea Explosives	SK	Korea Electric Power	SK Networks
10	Hwashin	Shin Donga	Hyosung	Lotte	LG Electronics	Posco	S-Oil

Fonte: Menárguez (2002, p. 115) e Cepal (2007, p. 100).

Nota: Informações de 1965-1994 referem-se ao conglomerado em seu conjunto. Informações de 2000 correspondem à classificação das maiores empresas coreanas segundo seu volume de vendas. Informações de 1995 e 2005 retiradas da Cepal (2007) e também classificadas pelo total de vendas.

Diversos estudos mostram que a constituição e a expansão dos conglomerados foram inspiradas, direcionadas e apoiadas pelo Estado, pelo menos até o período recente.<sup>13</sup> Embora recursos tenham sido mobilizados para promover o desenvolvimento industrial (câmbio, tarifas, restrições ao investimento estrangeiro), o principal instrumento de política foi o controle do crédito por meio dos bancos comerciais públicos.

<sup>13</sup> A referência clássica é Amsden (1989).

A Tabela 15 mostra que os *chaebol* operavam, mesmo antes de 1997, fortemente alavancados. Esse traço é parte da estratégia de financiamento da economia desenhada pelo Estado: até os anos 1980, havia restrições à entrada de IDE. O canal privilegiado de entrada de recursos externos era o dos empréstimos, aproximadamente metade dos quais era público. Segundo Leung-Chuen (2001), de 1965 a 1985, enquanto a relação entre investimento direto externo e FBCF não superava 2%, o volume de empréstimo era aproximadamente 20 vezes o de IDE. O governo também direcionava grande volume de crédito aos *chaebol*: até a crise da dívida do início dos anos 1980, o sistema bancário era público. A política creditícia do governo era uma das peças da política industrial de estímulo à formação de conglomerados com *drive* exportador: a alocação do crédito – subsidiado, em larga medida – era condicionada ao desempenho exportador, havendo grande incentivo para a exploração de economias de escala.

**Tabela 15. Coreia do Sul: principais indicadores dos *chaebol* diante da crise asiática**

Empresas	Alavancagem * (%)		Ativos (bilhões de won)	Filiais	
	1996	1997	1998	1996	1997
1 Hyundai	376	579	73,52	57	62
2 Samsung	206	371	64,54	80	61
3 Daewoo	337	472	52,99	30	37
4 LG	313	506	52,77	49	52
5 Sunkyong	320	468	29,27	46	45
6 Hanjin	619	908	19,46	24	25
7 Ssangyong	297	400	15,65	25	22
8 Hanwha	619	1.215	12,47	31	31
9 Kumho	465	944	10,32	26	32
10 Dong-Ah	320	360	9,05	19	22
11 Lotte	179	216	8,86	30	28
12 Halla	2.930	n.d.	8,56	18	18
13 Daelim	344	514	7,00	21	21
14 Doosan	625	590	6,59	25	23
15 Hansol	290	400	6,23	23	19
16 Hyosung	315	465	5,25	18	21
17 Kohap	472	472	5,19	13	13
18 Kolo	350	434	4,89	24	25
19 Dongkuk	323	324	4,86	17	17
20 Dongbu	338	338	4,63	34	34
Média das 20 maiores empresas	502	525	20,11	31	30

Fonte: Menárguez (2002, p. 120).

\* Razão dívida/capital próprio.

A natureza da relação dos conglomerados com o Estado é essencial para o sucesso da industrialização sul-coreana: o governo necessita deles para cumprir seu plano desenvolvimentista (e, inclusive, legitimar-se no poder), e eles guardam para com o Estado uma “dívida de origem”<sup>14</sup>, constantemente realimentada por um sistema de recompensas/punições. Esse foi o fulcro do sucesso da industrialização sul-coreana. Nessa linha, afirma Amsden (1989, p. 8):

Em países de industrialização atrasada, o Estado intervém com subsídios deliberadamente para distorcer os preços relativos a fim de estimular a atividade econômica. Isso foi verdade tanto na Coreia do Sul, Japão e Taiwan, como no Brasil, Índia e Turquia. Na Coreia do Sul, Japão e Taiwan, no entanto, o Estado exerceu disciplina sobre os receptores dos subsídios. **Em troca dos subsídios, o Estado impôs padrões de desempenho para as firmas privadas.** Os subsídios não foram brindes, mas, pelo contrário, foram distribuídos segundo o princípio da reciprocidade. Com firmas mais disciplinadas, os subsídios e a proteção foram menores e mais efetivos do que de outra maneira. (grifos no original).

As estratégias e os instrumentos foram se modificando ao longo do tempo, mas sempre com o objetivo de promover a industrialização do país e a crescente competitividade de suas exportações<sup>15</sup>. No período nacional-desenvolvimentista, a política industrial foi realizada pela combinação de instrumentos de planejamento (uma peça central para tal era o *Economic Planning Board*, criado dois meses após a posse do general *Park*), de financiamento, comerciais e outros (como políticas voltadas ao treinamento da mão de obra ou ao desenvolvimento de P&D). Como pano de fundo, o governo exercia controle da política salarial, uma vez que os movimentos trabalhistas sofriam graves restrições. Outro elemento fundamental, presente em todo o governo *Park*, foi o sistema bancário estatal (*Park* estatizou o sistema bancário já em 1961, no início de seu governo). Além desses bancos, o Estado contava, desde 1954, com o *Korean Development Bank* (KDB) e criou um conjunto de instituições estatais de crédito, cada qual especializada em um segmento: *Industrial Bank of Korea* (crédito de médio e longo prazos); *Small and Medium Industry Bank* (direcionado a pequenas e médias empresas); *National Agricultural Cooperative Federation*; e, *National Federation of Fisheries Cooperatives*. Como o sistema financeiro coreano era quase exclusivamente bancário, a capacidade de direcionamento de recursos por parte do Estado era enorme.

<sup>14</sup> Muitos representantes de chaebol, inclusive, envolveram-se em esquemas de corrupção e tiveram seu “perdão”, por parte do governo, condicionado à obediência estrita a suas diretrizes.

<sup>15</sup> Ver seção 7 sobre o regime macroeconômico orientado para o crescimento durante o período.

Na década de 1960, as principais medidas tomadas incluíram unificação do câmbio e forte desvalorização cambial, benefícios aos exportadores (crédito preferencial e subsidiado, isenção de tarifas e impostos indiretos sobre bens intermediários utilizados na produção de bens exportáveis, redução de impostos diretos sobre renda da exportação) e adoção de critérios de seletividade e flexibilidade no tocante à proteção comercial. Leung-Chuen (2001, p. 126) ressalta ainda que o Estado realizou investimentos em infraestrutura de transporte, comunicação e outros serviços direcionados aos exportadores a preços subsidiados.

O acesso a esses benefícios era condicionado ao desempenho exportador do grupo. Nesse período, foram criadas várias instituições voltadas ao incentivo das exportações: Korean Trade Promotion Corporation (direcionada ao *marketing* internacional), Korean Trade Association (que promovia contato entre o governo e os negócios) e o sistema de General Trading Companies (GTC). Uma empresa *trading* era “promovida” a GTC quando cumpria um conjunto de metas, dentre as quais o volume de vendas ao exterior era a mais importante. Além do prestígio, esta passava a contar com vários subsídios ligados ao volume de vendas. O requerimento mínimo de vendas era continuamente aumentado por parte do governo – e as GTCs pressionavam, por sua vez, crescentemente os produtores para manterem suas posições. Vale notar, por fim, que, além desse amplo rol de incentivos, o governo sempre utilizou um sistema de recompensa e punição não pecuniário (reconhecimento público, medalhas, ou – no outro sentido – críticas públicas).<sup>16</sup>

Ressalte-se que a estratégia era respaldada por condições externas favoráveis – crescimento da economia internacional, ausência de protecionismo para produtos sul-coreanos em razão de sua posição geopolítica e baixa concorrência de outros países em desenvolvimento (CANUTO & FERREIRA, 1989, p. 39). Nesse período, incluem-se dois planos quinquenais de desenvolvimento (1962/1966 e 1967/1971). Chama a atenção, na Tabela 16 (no Anexo), a superação das ambiciosas metas de crescimento e exportações, no primeiro plano, e dessas mesmas variáveis e também do investimento, no segundo. A estratégia significou uma taxa de investimento de 26,1% no período (muito acima da meta de 19%), o que reforça a ideia de que as novas políticas lograram aumentar sensivelmente a rentabilidade esperada dessa forma de aplicação de capital. Vale notar, por outro lado, que as importações também superaram em muito as metas estabelecidas (especialmente no segundo plano), o que resultou num déficit em conta corrente muito superior ao preconizado.

---

<sup>16</sup> O próprio general Park – cuja palavra de ordem era *Nation Building through exports* – comparecia às Conferências Mensais de Promoção das Exportações, em que o alcance das metas estabelecidas pelo recém-criado Economic Planning Board era checado.

A partir de 1973, iniciou-se uma nova fase no processo de industrialização sul-coreano, com o Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química, que elegia como prioritários seis setores industriais: aço, metais não ferrosos, máquinas – inclusive automóveis –, construção naval, eletrônica e produtos químicos.<sup>17</sup> Para suprir o volume de financiamento que o porte dos investimentos exigia, foi criado o Fundo Nacional de Investimentos (1973), que captava recursos dos bancos e os repassava aos tomadores selecionados a taxas de juros fortemente subsidiadas e até mesmo negativas (para tal, o governo fez amplo uso de recursos orçamentários<sup>18</sup>). Os recursos adicionais foram captados do exterior, com garantia de reembolso por parte do Estado – fossem os empréstimos tomados por agentes públicos ou privados.

Em relação à política comercial adotada, mantiveram-se elevadas tarifas que protegiam os produtos desses setores da concorrência externa e foram facilitadas as importações dos insumos necessários à sua expansão. Além disso, intensificaram-se os incentivos para a formação de GTCs. Com relação a benefícios fiscais, em 1975, foi aprovada a Lei de Redução e Isenção de Impostos, que garantia redução de impostos sobre lucros gerados por empreendimentos no setor e outros privilégios tributários. O Estado também participou com investimentos na área de siderurgia e construção além-mar (os contratos eram repassados aos conglomerados locais).

Houve aumento da inflação, exacerbado pelo impacto dos choques de petróleo, e, como resultado, uma valorização do won em termos reais. A Tabela 16 (no Anexo) mostra que os dois planos quinquenais do período (1972/1976 e 1977/1981) tiveram suas metas superadas em termos de exportações, mas também de importações. O segundo plano, vigente no momento do segundo choque do petróleo e no subsequente choque dos juros (1979), teve sua meta de déficit em transações correntes espetacularmente extrapolada. A estratégia adotada pelo país para fazer frente à crise do início dos anos 1980 é um divisor de águas entre as trajetórias dos países da América Latina e sul-coreana.

Não há dúvidas de que o país contou, para enfrentar a crise, com a “vizinhança benigna” do Japão. No entanto, como bem aponta Canuto (1994, p. 10):

<sup>17</sup> Seis leis de promoção a esses setores já haviam sido promulgadas no período anterior, preparando o terreno institucional para a guinada de orientação industrial, a exemplo das Leis de Promoção da Maquinaria Industrial (1967), da Indústria Naval (1967), da Eletrônica (1969), do Aço (1970) e da Petroquímica (1970) (LEUNG-CHUEN, 2001, p. 130).

<sup>18</sup> Esse ponto é colocado por Coutinho (1999, p. 354). Sohn (2003, p. 282) acrescenta que parte significativa dos recursos do Fundo Nacional de Investimento foi reunida com a mobilização de fundos de pensão de funcionários públicos e uma grande parte dos bancos comerciais.

A vizinhança benigna – a proximidade física e econômica do Japão – explica em boa medida o sucesso sul-coreano. Mas não é só: houve competência por parte do Estado e da grande empresa privada para aproveitar, com méritos próprios, as oportunidades de ingressar diretamente na Terceira Revolução Industrial. Isso singulariza a experiência da Coreia do Sul, o único caso de industrialização tardia e periférica em condições de saltar para o restrito clube dos países avançados. (CANUTO, 1994, p. 10).

Com a ajuda dos bancos japoneses, a economia sul-coreana conseguiu reciclar seus passivos externos. Ademais, a parceria industrial com o Japão foi fundamental ao processo de aprendizado tecnológico por vários canais: produção de componentes em regime de OEM<sup>19</sup>, principalmente para as indústrias eletrônica e automobilística; aquisição de unidades fabris completas do Japão (sistema de *turn key*) nos setores do complexo eletrônico e na área de bens de capital (intensivos em eletrônico); utilização de engenharia reversa para adquirir capacidade tecnológica do Japão; contratação de engenheiros japoneses nos fins de semana, para que esses transmitissem conhecimento aos seus pares coreanos.

Ressalte-se que a parceria era um bom negócio também para os japoneses, no contexto da desvalorização orquestrada do dólar que se seguiu ao acordo do Plaza e à decorrente sobrevalorização do iene (período 1985-1989). O deslocamento de plataformas produtivas para outros países da Ásia ou produção em regime do OEM fez parte da estratégia de grandes empresas japonesas. A parceria comercial entre os dois países também era importante para ambos: a Coreia do Sul importava bens de capital e produtos tecnologicamente sofisticados do Japão (o que resultava num forte déficit daquele em relação a este) e supria o Japão com insumos intermediários energético-intensivos (petroquímicos, metais não ferrosos, produtos siderúrgicos, papel). O déficit *vis-à-vis* o Japão foi, ao longo dessa década, sendo compensado por um superávit *vis-à-vis* os Estados Unidos – *target*, nesse período, da política de exportação coreana (COUTINHO, 1999, p. 366-367).

Todos os autores concordam que o início dos anos 1980 foi marcado pelo início de um processo de liberalização na Coreia do Sul. No entanto, a importância atribuída a essa mudança de direção na gestão de política é enfatizada por alguns como tendo contribuído muito para a recuperação do país, enquanto outros minimizam essa importância e percebem como causa fundamental da nova e salutar inserção coreana no mercado internacional a mudança de direção na política industrial – agora voltada para a geração de tecnologia e, a partir de meados da década, quando se verifica inédito superávit em conta corrente, para o estímulo à saída de IDE.

---

<sup>19</sup> *Original Equipment Manufacturer*: acordo segundo o qual o fornecedor (nesse caso, a Coreia) produz bens ou componentes sem marca, permitindo ao contratante (nesse caso, o Japão) dar o acabamento final ou somente colocar sua marca.



A década se iniciou com a adoção de medidas anti-inflacionárias ortodoxas: redução de gastos públicos e queda da expansão monetária. A taxa de inflação caiu de 20,4% em 1980 para 0,7% em 1984 (SEONG, 2001, p. 12). Além disso, foram tomadas, de fato, algumas medidas liberalizantes: os cinco grandes bancos comerciais de porte nacional foram privatizados; houve queda da tarifa nominal média das importações de 24% para 13% em 1989; e ocorreu um abrandamento das restrições impostas à entrada de IDE (uma revisão em 1984 do *Foreign Capital Inducement Act* introduziu uma lista negativa – no lugar da positiva anterior – e um sistema de aprovação automática dependendo do montante a ser investido). Assim, os subsetores coreanos abertos ao IDE passaram de 44% do total em 1974 para 66% em 1984 (e viriam a ser 90,6% em 1994) (SEONG, 2001, p. 12-13). Ao lado disso, aboliram-se a indicação formal de setores privilegiados e os empréstimos subsidiados. Em 1981, foi promulgada a Lei de Comércio Justo e Antimonopólio e criada a Comissão de Comércio Justo (SOHN, 2003).

No entanto, mesmo os entusiastas dessas medidas admitem que elas foram mais limitadas do que teria sido “desejável” (SOHN, 2003): o Estado teria continuado a deter controle informal sobre o setor financeiro (havia pressão, por exemplo, para contratação de funcionários públicos aposentados para os cargos mais altos no setor bancário recém-privatizado), a prática de empréstimos “excessivos” teria prosseguido e os IDEs ainda seriam limitados.

Coutinho (1999, p. 367) explicita que o Estado continuou, com efeito, a reger os rumos tomados pelo investimento privado:

Embora a retórica dos Planos Quinquenais (5° e 6°) fosse de crescente liberalização e de ênfase no livre funcionamento de mercado – aliviando-se o grau de dirigismo que caracterizara a “era Park” – não resta dúvida de que o Estado continuou determinando os rumos e as prioridades do processo de desenvolvimento, embora delegasse um espaço bem maior para que o setor privado tomasse iniciativas e escolhesse alternativas, porém, dentro das diretrizes oficiais.

O ponto a salientar é que, a partir dos anos 1980, a política industrial mudou de rumo e passou a ter como seu elemento fulcral a política de fomento à geração de tecnologia. Foi dessa forma que a Coreia do Sul logrou, na década de 1980, passar da fase de “imitação” para a de “internalização” e, na seguinte, de 1990 em diante, para a etapa de “criação”. O Quadro 3 (no Anexo) explicita os estágios do desenvolvimento tecnológico sul-coreano, as estratégias que lhe serviram de base e os principais instrumentos utilizados.

Os dados atinentes aos dois últimos planos quinquenais (1982/1986 e 1987/1991) na Tabela 16 (no Anexo) mostram que a economia superou praticamente todas as ambiciosas metas estabelecidas: a taxa de crescimento da economia atingiu 10%, a taxa de investimento alcançou impressionantes 35% e o saldo em conta corrente foi positivo no segundo período, apesar do enorme salto das importações que acompanharam a migração da indústria para o setor *high tech*.

Antes de passar para o exame da fase seguinte (de 1994 em diante), é digno de nota o aumento do fluxo de IDE a partir de meados dos anos 1980. Começou a fazer parte das estratégias das empresas sul-coreanas investir no exterior, na busca de redução de custos e de penetração em novos mercados, em resposta ao aumento dos custos salariais internos e às novas barreiras comerciais e restrições em importantes mercados de exportação.

Embora o aumento do fluxo de IDE para o exterior tenha se tornado mais importante apenas na década seguinte, quando se aprofundaram as medidas liberalizantes, já a partir do início dos anos 1980, foram tomadas medidas que viriam a favorecê-lo. No que tange ao financiamento, foi concedido acesso a empréstimos do Eximbank<sup>20</sup>, do Banco da Coreia e do Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico; o governo também passou a negociar acordos de proteção a investimentos com governos anfitriões e acordos para evitar a “dupla tributação” e a coordenar o estabelecimento de normas para a administração de divisas. Além disso, a Corporação de Seguros da Coreia passou a oferecer seguros de investimentos. Finalmente, formou-se uma rede de informações sobre IDE para as empresas no exterior do Ministério da Fazenda e Finanças, do Instituto Coreano de Economia Industrial e do Comércio e do Eximbank (CEPAL, 2007, p. 111).

Em 1994, o novo governo eleito representava os interesses do setor empresarial, ao qual interessava crescentemente ter acesso aos mercados financeiros em franco processo de liberalização. O país iniciou esse período ingressando na OMC (1994) e na OCDE (1996), em troca de várias medidas liberalizantes, tanto no âmbito comercial quanto no financeiro.

As interpretações sobre as razões da crise de 1997 são tão variadas quanto as da origem do sucesso sul-coreano e da recuperação da crise dos anos 1980: para alguns, foi o resultado de uma longa história de relação promíscua entre o Estado e os chaebol, que teria levado a um sobre-endividamento, irresponsável tanto do ponto de vista dos tomadores quanto dos empregadores. Para outros, a

---

<sup>20</sup> Export-Import Bank da Coreia do Sul, instituição oficial de crédito à exportação e outras modalidades de financiamento, como de IDE, fundada em 1976. Mais detalhes em: <<http://www.koreaexim.go.kr/en2/index.jsp>> Acesso em: 11 nov. 2010.

forte alavancagem em que operavam os *chaebol* contribuiu para que eles fossem fortemente afetados (vários faliram ou tiveram que se reestruturar radicalmente), mas a causa da crise foi o engate do país, no início dos anos 1990, à onda de desregulamentação financeira.

Nessa segunda linha de interpretação, afirma Medeiros (2001, p. 33):

Emerge hoje, pelo menos entre autores não monetaristas, a percepção de que esta [crise financeira na Ásia] possuiu um eixo comum: o acúmulo de capitais voláteis de curto prazo em relação às reservas disponíveis tornou os regimes cambiais vigentes insustentáveis, provocando intensa onda de especulativa fuga de capital com conseqüente colapso do câmbio e do preço dos ativos domésticos. As suas causas imediatas foram a abertura e desregulação financeira e a valorização da taxa de câmbio real.

O impacto veio inicialmente do câmbio.<sup>21</sup> A partir de então, ocorreu um *credit crunch* devido ao alto grau de endividamento do sistema bancário, o que levou vários bancos (16 bancos comerciais seriam liquidados, além de cinco bancos ligados ao comércio externo e companhias de seguros) e empresas (dentre as quais, grandes grupos<sup>22</sup>) à falência. Mas como ocorreu o “acúmulo de capitais voláteis”? Especialmente no período 1993-1996, o país procedeu a uma aguda reforma liberalizante em relação aos mercados financeiros e à conta financeira do balanço de pagamentos. O Banco Central afrouxou os controles de capital, facilitando a tomada de empréstimos de curto prazo pelos bancos locais. Estes expandiram enormemente seus empréstimos, notadamente aos *chaebol* que, nesse período, empreenderam uma grande onda de investimentos externos. A contrapartida dessa expansão dos empréstimos foi uma enorme elevação dos passivos de curto prazo dos bancos nacionais junto aos internacionais (COUTINHO, 1999, p. 372-373).

O déficit em conta corrente cresceu enormemente a partir de 1994 por uma conjunção de fatores: recessão japonesa, que levou a uma queda das exportações, sobrevalorização da taxa de câmbio, colada ao dólar, e, especialmente, uma acentuada queda dos termos de troca devido à queda dos preços de

**21** O sistema cambial foi alterado no início de 1980, passando de fixo a ancorado a uma cesta de moeda dos principais parceiros comerciais. Em 1990, o país abandonou o sistema de cesta de moedas e introduziu um sistema de média de mercado (SOHN, 2003, p. 289). Coutinho (2001, p. 372) esclarece que, se nos anos 1980 a taxa de câmbio tinha sido administrada de modo a tirar proveito dos movimentos entre o dólar e o iene, ela passou, nos anos 1990, a ser informalmente vinculada ao dólar, numa paridade “fixa” que levou a uma crescente sobrevalorização. A racionalidade desse regime cambial era criar segurança para investidores e bancos estrangeiros investirem no país e induzir tomadores locais a captarem recursos externos.

**22** “A partir da reforma das empresas, alguns dos principais conglomerados se enfraqueceram (como Hyundai e Samsung) ou desapareceram como entidades independentes (Daewoo, Kia, Haitai, Hanla, Jinro, Nabo, Sammi, entre outros) e muitos de seus principais concorrentes (como Samsung Electronics Company, Hyundai Motor Company e LG Electronics) se tornaram mais independentes ou foram vendidos aos concorrentes (Hynix e Kia Motor)” (CEPAL, 2007, p. 100).

semicondutores no mercado internacional (segundo Seong, 2001, a maior deterioração dos termos de troca desde o choque do petróleo). A entrada de empréstimos de curto prazo foi o mecanismo privilegiado (com uma parcela significativa de créditos interbancários de curta maturação) de financiamento desse déficit. A quebra de expectativas que se seguiu à crise da Tailândia e ao colapso da bolsa de Hong Kong levou a uma maciça retirada de recursos da Coreia do Sul. Isso conduziu o Banco Central a desvalorizar abruptamente o won e levou o país à moratória de fato, obrigando-o a recorrer ao FMI.

O ajuste que se seguiu foi profundo. O sistema financeiro foi reformado, com a instituição de mecanismos de controle para evitar sobre-endividamento de bancos e empresas. Foi criada uma agência de regulação, a Financial Supervisory Commission (FSC), que teve nessa ocasião, entre suas tarefas, de avaliar quais bancos deveriam ser socorridos e impor padrões internacionais de regulação sobre o sistema financeiro, como critérios de adequação de capital e de classificação de risco. As regras de entrada para capital estrangeiro foram afrouxadas, inclusive para facilitar fusões e aquisições no processo de reestruturação da economia. Os *chaebol* também, e com a supervisão do governo, foram pressionados a se reestruturar, reduzindo o grau de diversificação de suas atividades, buscando a concentração nas áreas mais competitivas e o aproveitamento de economias de escala<sup>23</sup>.

Apesar das reformas propostas pelo FMI, a recuperação da economia foi rápida: a importante recomposição das reservas (próxima a US\$ 50 bilhões em um ano) foi em grande parte decorrência do mega superávit de US\$ 39 bilhões já em 1998. O PIB, que registrara forte queda em 1998, cresceu espetaculares 9,5% em 1999. Isso, no entanto, foi possível em razão da mudança na orientação de política macroeconômica, de medidas de ajuste contracionistas para um pacote de políticas keynesianas. Conforme apontam Shin & Chang (2003), promoveram-se uma forte redução das taxas de juros e uma consequente expansão dos empréstimos de instituições financeiras ao setor empresarial, bem como um afrouxamento da política fiscal decorrente, sobretudo, da recapitalização de

---

**23** Por um lado, estabeleceu-se o *Big Deal*. “En este acuerdo, los altos ejecutivos de las cinco corporaciones más importantes acordaron con el presidente de Corea la transformación de sus grupos para concentrarse en una serie de áreas de negocio, con lo que se comprometían a intercambiar o vender las filiales con negocios no relacionados con estas áreas claves” (MENÁRGUEZ, 2002, p. 125). “Neste acordo, os altos executivos das cinco maiores corporações concordaram com o presidente coreano, a transformação de seus grupos para se concentrar em um número de áreas de negócio, com o qual eles se comprometiam em trocar ou vender subsidiárias com os negócios não relacionados com estas áreas-chave” (MENÁRGUEZ, 2002, p. 125, tradução nossa). Por outro, priorizando a reestruturação das dívidas dos *chaebol* menores, considerados incapazes de conduzir sua própria reestruturação, implementou-se o Workout Program, elaborado pelo governo e negociado junto aos bancos. A reforma corporativa sob a égide do FMI incluiu, ainda, mudanças na governança dos grupos empresariais, especialmente no concernente ao aparato de regulação existente sobre a negociação de subsidiárias internas aos *chaebol*, os padrões de contabilidade, o sistema financeiro, o processo de fusões e aquisições e a governança interna dos grupos em termos de transparência e relação com os acionistas (SHIN & CHANG, 2003). Ver também Crotty & Lee (2001, 2004, 2005) para uma visão bastante crítica das reformas neoliberais implementadas na economia sul-coreana pelo governo do presidente Kim Dae Jung a partir dos acordos com o FMI, bem como para uma avaliação do posterior desempenho econômico da Coreia.

instituições financeiras com dinheiro público, assim evitando a continuidade e o aprofundamento do aperto creditício e do fraco desempenho econômico (ver gráficos 17, 18 e 19). Superada a crise, a economia sul-coreana voltou a crescer, ainda que sem recuperar de modo consistente as taxas elevadas do período da industrialização<sup>24</sup>.

É importante ressaltar que, após a eclosão da crise, foi conduzido um processo de privatização de parcela significativa das empresas públicas. Ao final de 1997, já havia inclinações nesse sentido, com o Act for Privatization and Improvement of the Efficiency of Large Public Enterprises, mais conhecido como Special Act on Privatization. No entanto, apenas com a crise, a ideia foi retomada e um plano de privatização, elaborado. No plano, que envolvia tanto empresas das quais o governo era proprietário (GOCs – *government-owned corporations*) quanto aquelas nas quais ele tinha participação (GICs – *government-invested corporations*)<sup>25</sup>, explicitavam-se as empresas a serem privatizadas completamente, as empresas a serem privatizadas gradualmente, caso necessário, e as empresas que deveriam passar por algum tipo de reestruturação, mas permanecendo sob o controle estatal (ver Quadro 5, no Anexo).

Deve-se frisar que várias das empresas privatizadas eram lucrativas. Muitas foram criadas nas décadas de 1970 e 1980, com o intuito de promover o desenvolvimento, construindo a infraestrutura necessária, a exemplo de telecomunicações, eletricidade, redes de gás e estradas<sup>26</sup>. Tais empresas, sobretudo as GOCs, eram vistas como diretamente relacionadas aos objetivos de política pública. Não se pode deixar de mencionar também que o governo, em algumas das principais empresas privatizadas, ainda detém participação acionária direta – às vezes, com participação majoritária – e/ou indireta – por meio de bancos públicos (Industrial Bank of Korea e Korea Development Bank, por exemplo)<sup>27</sup> (NAM, 2004).

Ademais, após a crise asiática, ampliou-se a participação de bancos estrangeiros na economia coreana, mediante dois movimentos de aquisições: o primeiro, de 1999 a 2003, correspondeu à compra de

<sup>24</sup> Um balanço do desempenho da economia coreana no imediato pós-crise, elaborado pelos gestores da política econômica (Banco Central e Ministério da Fazenda e Finanças), encontra-se na Carta de Intenções do governo para o FMI, no ano de 2000. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/loi/2000/kor/01/2>> Acesso em: 11 nov. 2010).

<sup>25</sup> Para detalhes desses dois tipos de corporações, inclusive com seus respectivos setores de atuação, ver Nam (2004, p. 100-101), Tabela 4.1.

<sup>26</sup> Foi decisiva a participação estatal na implementação da infraestrutura sul-coreana. A atuação privada, embora limitada, somente se intensificou na década de 1990, primeiramente com o Private Capital Inducement Promotion Act, introduzido em 1994 e concentrado no setor de transportes, e posteriormente com seu substituto, o Private Investment Act, de 1999, buscando estimular investimentos privados nas diversas áreas de infraestrutura (eletricidade, gás, transporte, aeroportos, portos, telecomunicações e suprimento de água e esgoto). Logicamente, os planos de privatização conduzidos a partir da crise asiática também contribuíram para uma redução relativa do peso estatal (BAIETTI, 2001).

<sup>27</sup> Ver Nam (2004, p. 119), Tabela 4.6., para os acionistas das principais empresas privatizadas, denominadas Big Six (KOGAS, KT&G, POSCO, KT, KEPCO e Korea Heavy Industries and Construction), em 2000.

participação em bancos domésticos com elevado volume de créditos inadimplentes; o segundo, após novembro de 2004, à entrada de dois grandes bancos internacionais (Citigroup e Standard Chartered Bank). Esse processo de internacionalização do sistema financeiro foi acompanhado pelo reforço da regulação prudencial, sobretudo estabelecida no Acordo de Basileia, e dos mecanismos de transparência das informações contábeis. Os bancos públicos especializados – com destaque para o KDB – foram assumindo, por seu lado, um padrão de negócios semelhante ao dos bancos comerciais (sistema de bancos universais). No entanto, permaneceram importantes na concessão de empréstimos a setores específicos: em 2006, controlavam quase 40% do volume total de empréstimos (CINTRA, 2007).

Essas observações apontam para um novo direcionamento do papel do Estado, em relação à sua atuação no período nacional-desenvolvimentista. Logicamente, não se trata mais daquele Estado que mantinha fortes instrumentos de coerção, incentivos e participação direta – via empresas públicas e mediante a relação com o capital privado nacional – no processo de desenvolvimento. A inserção do país no processo de globalização e os desdobramentos da crise asiática resultaram em uma ruptura do tradicional vínculo entre Estado, bancos e *chaebol* que possibilitou a mobilização de grandes volumes de capital e a realização de projetos de investimento em larga escala na fase desenvolvimentista (SHIN & CHANG, 2003). As reformas de cunho neoliberal adotadas no pós-crise enfraqueceram ainda mais essa articulação que havia sustentado o crescimento por décadas.

No entanto, isso, de modo algum, anula a função do Estado. Seu papel é outro: por um lado, ainda tem um plano de desenvolvimento<sup>28</sup>, isto é, apresenta diretrizes básicas que permitem pensar no longo prazo; por outro, procura coordenar as iniciativas, apoiando o setor privado. Os recursos financeiros e informações concedidos pelo Eximbank sul-coreano às empresas para sua internacionalização constituem uma das importantes formas de atuação governamental, bem como os empréstimos fornecidos pelo KDB a setores estratégicos.

Portanto, permanece o Estado, em sua orientação atual, ativo. Uma de suas estratégias está voltada à promoção do “crescimento verde” (*green growth*), tanto para a indústria quanto para o desenvolvimento de novas tecnologias. Isso se manifesta nos esforços do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia<sup>29</sup> – também com projetos de apoio à P&D em nanotecnologia, biotecnologia e aeronáutica, entre outras áreas – e, sobretudo, do Ministério do Conhecimento, responsável pela indústria, co-

---

<sup>28</sup> Isso está sintetizado nos objetivos de política governamental do gabinete do presidente sul-coreano (<http://english.president.go.kr/government/goals/goals.php>).

<sup>29</sup> Ver sua página eletrônica: <http://english.mest.go.kr/main.jsp?idx=0302010101>.

mércio e energia. Merecem destaque, dentre suas vertentes de atuação, as estratégias direcionadas ao aperfeiçoamento de indústrias em que a Coreia mantém forte competitividade internacional – como a automobilística, a construção naval, a de semicondutores e eletrônica, a siderúrgica, a têxtil e a de máquinas e equipamentos – e às novas “engrenagens de crescimento”, vistas como essenciais no crescimento econômico futuro. São 22 indústrias de seis grandes setores, a saber, sistema de transporte, biotecnologia, serviços de conhecimento, tecnologia de informação, energia e meio ambiente, e sistemas de convergência (que inclui robótica, comunicações, nanotecnologia etc.)<sup>30</sup>. Em suma, o Estado continua atuante, o que se demonstra pela existência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo e pelos vários instrumentos de política pública, utilizados para apoiar o setor privado, sobretudo no que está compreendido em suas diretrizes para fomentar o crescimento econômico.

## 7. Regime macroeconômico

Pode-se caracterizar o regime macroeconômico da Coreia do Sul, ao longo do período analisado, como sendo pró-crescimento, de modo geral. Conforme ressaltam Akyüz, Chang & Kozul-Wright (1998), no período nacional-desenvolvimentista, esse regime poderia ser entendido como “pró-investimento”, uma vez que as políticas adotadas orientavam-se, sobretudo, para a formação de um ambiente propício à expansão das atividades produtivas. Durante a década de 1990, por sua vez, principalmente após a crise asiática, ocorreu uma reorientação de política baseada em uma preocupação crescente com a estabilidade da inflação, ainda que combinada com o crescimento econômico.

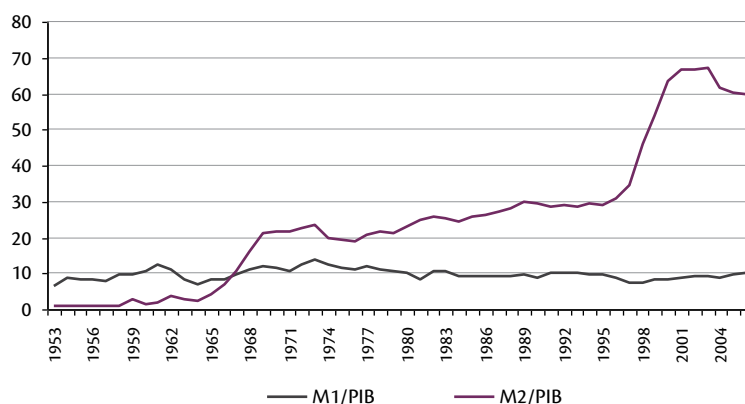
### a) Política monetária

A quantidade de meios de pagamentos se manteve estável, em torno de 10% do PIB (Gráfico 16). Quando se examina *M2*, em contraste, parte-se de uma base muito baixa, inferior a 5%, até meados dos anos 1960, e observam-se três mudanças de patamar: a primeira, a partir de 1967, quando a taxa passou para 20%; a segunda, no início dos anos 1980, quando a taxa passou a subir continuamente até atingir 30%; e, a terceira, a partir de 1996, aproximando-se de 70% após a crise asiática. A expansão monetária (no sentido mais amplo, incluindo instrumentos financeiros caracterizados por grande liquidez) decorreu, em grande parte, da própria elevação da renda, mas também de uma série de mudanças institucionais ocorridas ao longo da década de 1990 – tais como, privilegiadamente, aquelas trazidas pela abertura e desregulamentação financeira e internacionalização bancária – que

<sup>30</sup> Para detalhes das estratégias do Ministério do Conhecimento sul-coreano, notadamente a respeito das políticas industriais, ver: <http://www.mke.go.kr/language/eng/policy/policies.jsp>.

ampliaram significativamente os instrumentos financeiros à disposição dos agentes. Além disso, a elevação da taxa de juros iniciada antes mesmo da eclosão da crise asiática aumentou sobremaneira a atratividade desses ativos.

Até 1998, o regime monetário baseava-se em metas para os agregados monetários. A partir de então, adota-se o regime de metas de inflação, buscando a estabilidade de preços mediante o uso da taxa de juros. Considera-se o núcleo da inflação, que exclui os preços de alimentos e energia, e tem-se como base o índice de preços ao consumidor. A meta estabelecida para 2010-2012 é de 3%, com banda de variação de até 1 ponto percentual<sup>31</sup>.



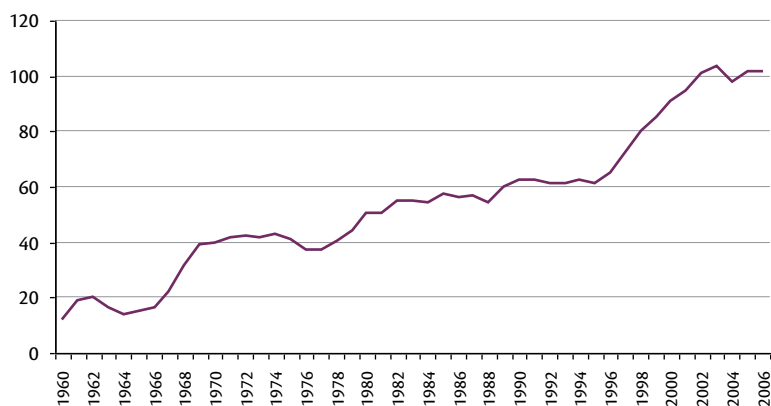
**Gráfico 16.** Coreia do Sul: relação M1/PIB e M2/PIB (%)

Fonte: Base Cepal - WDI.

O Gráfico 17 mostra o crédito doméstico ao setor privado como percentagem do PIB. As mesmas três mudanças de patamar se observam aqui: de 1967 a 1969, em consonância com as metas do segundo plano quinquenal, o crédito doméstico ao setor privado passa de um patamar de 20% do PIB para 40% do PIB. A partir dos anos 1980, com a privatização do sistema bancário, o crédito se expandiu continuamente até atingir a marca de 60% do PIB. O terceiro salto ocorreu a partir de 1998, quando o crédito se expandiu continuamente até atingir 100% do PIB, desde 2002. Note-se que uma parcela sensível desse crédito tem se destinado a pessoas físicas, o que vem ajudando a fomentar o crescimento do consumo privado.

<sup>31</sup> Para mais detalhes sobre o regime de metas de inflação, ver Farhi (2007), The Bank of Korea (2002) e a página eletrônica do Banco Central Coreano: <http://eng.bok.or.kr/> Acesso em: 18 set. 2010.

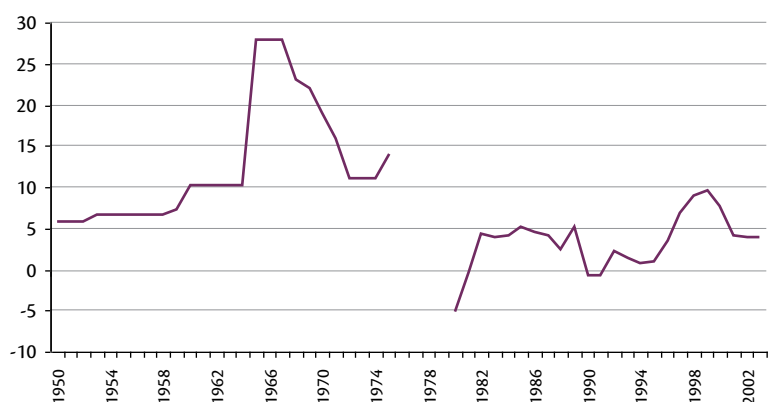




**Gráfico 17.** Coreia do Sul: crédito doméstico ao setor privado/PIB (%)

Fonte: Base Cepal - WDI.

Com relação à taxa de juros real observada no período, afóra os picos observados nos anos de 1965-1966 – decorrentes de políticas contracionistas para conter a inflação – e de 1998 – como reação à crise asiática –, vem se mantendo, desde os anos 1980, em um patamar inferior a 5% ao ano. Em alguns períodos marcados pela aceleração inflacionária, foi inclusive negativa (Gráfico 18). Esse dado mostra que, embora algumas reformas liberalizantes tenham sido empreendidas no início dos anos 1980, a saída da crise não se deu segundo o receituário ortodoxo. Isso se reflete na reversão do comportamento da taxa de juros real após a crise de 1997, como parte da adoção de uma estratégia expansionista keynesiana.



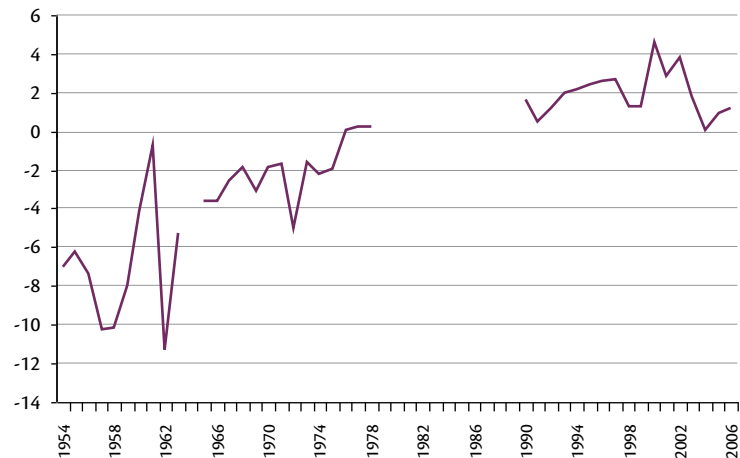
**Gráfico 18.** Coreia do Sul: taxa de juros real (%)

Fonte: Base Cepal - IMF/IFS (1950-1978) e GDF & WDI.

Nota: Descontinuidade entre 1976 e 1979.

b) Contas públicas

O Gráfico 19 mostra que o resultado do setor público atuou de forma pró-cíclica no período em que a economia encontrava-se em esforço de crescimento e consolidação industrial. Na década de 1990, até a eclosão da crise asiática, o país continuou crescendo significativamente, mas os resultados das contas públicas foram superavitários, denotando seu caráter contracíclico. Uma hipótese bastante plausível é que, nesses anos que marcaram o fim do pacto nacional-desenvolvimentista, as pressões para a manutenção de contas públicas superavitárias tenham se tornado um peso na balança política do governo. No imediato pós-crise de 1997, em que se observou um forte arrefecimento econômico, o governo diminuiu seu superávit, também atuando de forma contracíclica.



**Gráfico 19. Coreia do Sul: resultado do setor público (% PIB)**

Fonte: Base Cepal - IMF/IFS (1954-1978) e WDI (1990-2006).

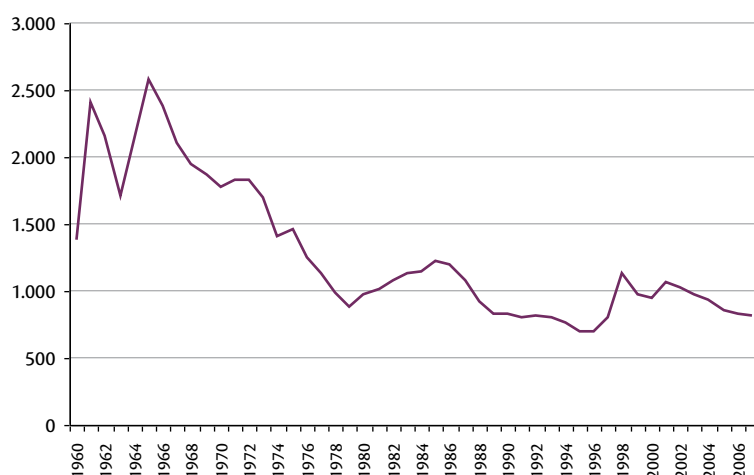
Nota: Descontinuidade em 1964 e no intervalo entre 1979 e 1989.

c) Setor externo

No que se refere ao setor externo da economia sul-coreana, todo o período caracterizado aqui como nacional-desenvolvimentista, sobretudo até o final da década de 1970, foi marcado por uma apreciação cambial real do won. Isso facilitou as importações necessárias para o avanço na substituição de importações e a consolidação da indústria nacional. No início do período (década de 1960), as desvalorizações cambiais também foram importantes no que concerne ao esforço exportador. O

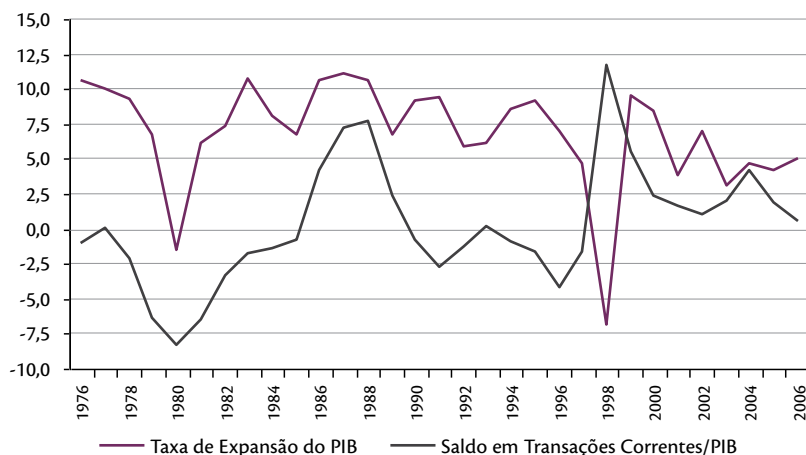
mesmo pode ser dito das desvalorizações da primeira metade da década de 1980 – um dos fatores a explicar o inédito saldo comercial positivo de 1984 – e de 1998 (Gráfico 20). Dentro das mudanças promovidas pelo governo e banco central sul-coreanos após a crise asiática, destaca-se a adoção do regime de câmbio flutuante.

O Gráfico 21 mostra que o saldo do balanço de pagamentos em transações correntes como proporção do PIB foi negativo na maior parte do período – apenas na segunda metade da década de 1980, quando o país despontou como exportador do setor de eletrônicos (especialmente memórias), já havendo internalizado boa parte da produção de insumos, o resultado foi positivo. A partir de 1998, dá-se o segundo momento de resultado positivo, em parte decorrente da desvalorização cambial frente à crise e em parte pela própria contração acentuada do PIB.



**Gráfico 20.** Coreia do Sul: evolução da taxa de câmbio real (won/US\$)

Fonte: Base Cepal.

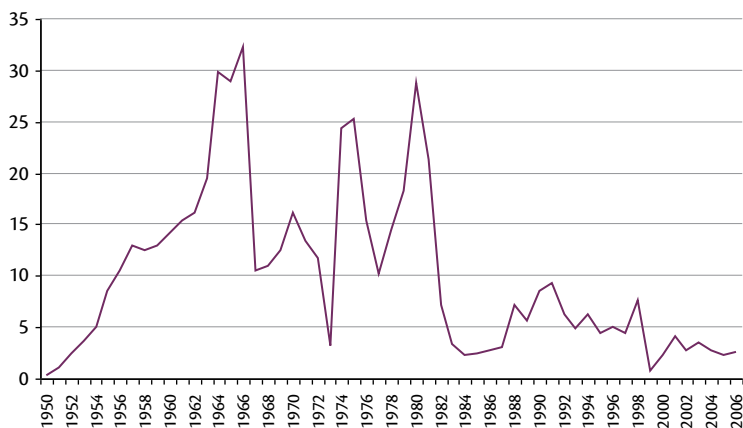


**Gráfico 21.** Coreia do Sul: taxa de expansão do PIB e saldo em transações correntes/PIB (%)

Fonte: Base Cepal - IMF/IFS e GDF & WDI.

#### d) Inflação

A inflação coreana teve três picos ao longo do período analisado (Gráfico 22). O primeiro, no início dos anos 1960, quando estava em operação o primeiro plano quinquenal e vários gargalos presentes na economia se manifestaram; e os demais – em 1973 e no período 1978-1980 –, como consequência dos dois choques do petróleo e do choque de juros. De toda forma, mesmo no pico, a inflação não ultrapassou de forma significativa a casa dos 30% anuais – à diferença de vários outros países em desenvolvimento dependentes de petróleo e de crédito externo.



**Gráfico 22.** Coreia do Sul: variação anual do IPC (%)

Fonte: Base Cepal - IMF/IFS (1950-1978) e GDF & WDI - e Canuto & Ferreira (1989, p. 373), para o dado de 1964.

## 8. Perspectivas

A economia sul-coreana adentrou a década de 2000 com novos mecanismos de relação com o resto do mundo e entre Estado e setor privado. No plano internacional, a Coreia do Sul enfrenta hoje a reorganização dos fluxos de investimento e comércio da Ásia com o centro na economia chinesa. No que tange às relações entre o Estado e o setor empresarial, este último conta atualmente com maior grau de autonomia do que no período desenvolvimentista.

A China tornou-se o principal parceiro comercial, com pauta de exportações e de importações bilaterais bastante semelhantes às da Coreia do Sul com os Estados Unidos (gráficos 23 a 26, no Anexo). Também se constituiu o principal destino das exportações coreanas e principal origem das importações, substituindo o Japão. Diferentemente dos Estados Unidos, país maduro com desvantagens de competitividade em relação à Coreia do Sul, a China representa um rival poderoso que ameaça as posições dos produtores coreanos no mercado doméstico e em terceiros países. Assim como o sucesso coreano em diversos setores ameaçou a liderança japonesa, a expansão da indústria chinesa constitui uma ameaça potencial para a Coreia do Sul nos próximos anos.

Os investimentos dos grandes conglomerados sul-coreanos, que lideraram o crescimento da economia no período desenvolvimentista, apresentam nos últimos anos taxas de crescimento inferiores às do consumo privado. A perda de dinamismo do investimento no mercado doméstico decorre, em parte, da intensificação do processo de internacionalização dos *chaebol*, com rápido aumento dos seus investimentos no exterior (gráficos 27 a 29, no Anexo). Decorre também do fato de a Coreia do Sul ter atingido com sucesso um grau de desenvolvimento elevado, o que lhe confere características de economia “madura”.

Apesar de um movimento de privatizações e reorganização de empresas após a crise asiática, bem como de uma maior participação de instituições financeiras estrangeiras em âmbito doméstico, o Estado coreano permanece ativo na condução de políticas públicas concernentes ao crescimento econômico e à expansão dos grandes grupos empresariais. Por um lado, estabelece alguns setores prioritários ao crescimento e fomenta aqueles nos quais a indústria coreana adquiriu competitividade ao longo dos anos. Por outro, oferece diversos instrumentos, por meio de agências e instituições públicas, que favorecem a internacionalização das empresas. Logo, mediante o estabelecimento de

diretrizes de desenvolvimento, a participação de bancos públicos na concessão de crédito, no financiamento de setores estratégicos, de exportações, de IDE e de políticas de ciência e tecnologia, bem como a existência ainda de algumas empresas estatais e o controle parcial sobre outras empresas, o Estado continua regulando o campo em que o setor privado toma suas decisões de acumulação de riqueza, agora já no contexto de uma economia “madura” e fortemente internacionalizada.

Logicamente, a relação de forças entre o setor público e o setor empresarial se alterou comparativamente ao período da industrialização. Os grandes conglomerados fortaleceram-se, reduziram sua dependência dos recursos públicos para financiamento e passaram a acumular ativos no exterior. O próprio Estado, por sua vez, sob regime democrático, abandonou os instrumentos de coerção característicos do período de regime autoritário. Continuou, contudo, realizando as mediações necessárias junto ao setor privado, como no caso da recuperação após a crise asiática.

A relação entre Estado e capital privado, tão característica da economia sul-coreana, e a necessidade de coordenação entre ambas as esferas permanecem e assumem novas exigências numa economia cujas empresas devem lutar por defender a liderança global conquistada em diversos setores e enfrentam velhos e novos concorrentes. A sustentação do crescimento nas economias mais desenvolvidas, como a sul-coreana, demanda, por exemplo, um esforço intenso de inovação, atividade que envolve riscos elevados e que por esse motivo exige uma articulação de esforços públicos e privados.

Numa economia madura, com uma classe média urbana com padrões de consumo sofisticados, com sociedade civil que monitora as ações do Estado e com um setor privado mais autônomo, a coordenação não pode assumir a mesma forma que no período desenvolvimentista. A crise de 2009 provocou uma redução significativa do valor de mercado das grandes empresas sul-coreanas (Tabela 17, no Anexo), o que dificulta a estratégia de forte e dispendioso aumento da capacitação tecnológica para fazer frente à concorrência chinesa e dos países desenvolvidos. Assim como nos outros países desenvolvidos afetados pela crise, a coordenação das decisões e o apoio do setor público voltam a ser essenciais para dar início a uma nova fase de crescimento e para sustentar a recuperação dos conglomerados coreanos. Resta saber apenas em quais termos será possível na Coreia do Sul atual implementar a coordenação.

## Referências

---

- AKYÜZ, Y.; GORE, C. The investment-profits nexus in East Asian industrialization. **World Development** 24, n.3, 1996.
- AKYÜZ, Y.; CHANG, H.; KOZUL-WRIGHT, R. New perspectives on East Asian development. **Journal of Development Studies** 34, n.6, 1998.
- AMSDEN, A.H. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. **A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Título original: **The rise of the "rest"**. Oxford University Press, 2001.
- BAER, M. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BAIETTI, A. Private infrastructure in East Asia: lessons learned in the aftermath of the crisis. **World Bank Technical Paper**, n.501, Washington D.C., April 2001.
- BANK OF KOREA THE. **Monetary policy in Korea**. Banco Central da Coreia do Sul, December 2002.
- BÉNABOU, R.J.-M. La Corée du Sud ou l'industrialisation planifiée. **Economie Prospective Internationale**, CEP II, 10, 1982, p.12-156.
- CANUTO, O. **Brasil e Coreia do Sul: os descaminhos da industrialização tardia**. São Paulo: Nobel, 1994.
- CANUTO, O.; FERREIRA JR., H. de M. Coreia do Sul e Taiwan: aspectos histórico estruturais e políticas industriais. **Reestruturação industrial e competitividade internacional coleção economia paulista**. São Paulo: Fundação Seade/Unicamp, abril de 1989.
- CEPAL. República de Corea: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe. In: **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006**. Santiago: Cepal y Naciones Unidas, mayo de 2007, capítulo III, p.95-162.
- CHANG, H.-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. Título original: **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective**, 2002.
- \_\_\_\_\_. Korea: the misunderstood crisis. **World Development** v.26, n.8, 1998.
- \_\_\_\_\_. **The Political economy of industrial policy**. Cambridge: St. Martin Press, 1994.

- CINTRA, M.A.M. Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos. Relatório I do Projeto de pesquisa – **O Brasil na era da globalização**: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, julho de 2007 mimeo.
- COUTINHO, L. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J.L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.351-378.
- CROTTY, J.; LEE, K.-K. Economic performance in post-crisis Korea: a critical perspective on neoliberal restructuring. **Working Paper Series**, n.23, Political Economy Research Institute PERI, University of Massachusetts, Amherst, October 2001.
- \_\_\_\_\_. The effects of neoliberal “reforms” on the post-crisis Korean economy. **Working Paper Series**, n.111, Political Economy Research Institute PERI, University of Massachusetts, Amherst, September 2005.
- \_\_\_\_\_. Was the IMF’s imposition of economic regime change in Korea justified? A critique of the IMF’s economic and political role before and after the crisis. **Working Paper Series**, n.77, Political Economy Research Institute PERI, University of Massachusetts, Amherst, January 2004.
- FARHI, M. Análise comparativa do regime de metas de inflação: **pass-through**, formatos e gestão nas economias emergentes. **Texto para discussão**, IE/Unicamp, n.127, jul. 2007.
- JONES, L.P.; SAKONG, Il. **Government, business and entrepreneurship in economic development: the Korean case**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- LEE, W.-Y. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento da Coreia do Sul. In: KIM, K.; NELSON, R.R. **Tecnologia, Aprendizado e Inovação** – as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: Editora da Unicamp, Série Clássicos da Inovação, 2005.
- LEUNG-CHUEN, C. South Korea: government-led development and the dominance of giant corporations. In: KAI-SUN, K.; LEUNG-CHUEN, C.; LUI, F.T.; QIU, L.D. **Industrial development in Singapore, Taiwan, and South Korea**. New Jersey, London, Singapore, Hong Kong, Bangalore: World Scientific Publishing, 2001.
- MEDEIROS, C.A. A economia política da crise e da mudança estrutural na Ásia. **Economia e Sociedade**, n.17, p.33-54, dez. 2001.
- MENÁRGUEZ, F.G.-B. **Crecimiento económico en Corea del Sur 1961-2000**.: aspectos internos y factores internacionales. Madrid: Editorial Síntesis, 2002.
- NAM, Il C. Recent developments in the public-enterprise sector of Korea. In: ITO, T.; KRUEGER, A.O. (eds.). **Governance, regulation, and privatization in the Asia-Pacific Region**, NBER East Asia Seminar on Economics, v.12, University of Chicago Press, January 2004, p.95-128.



- PACK, H.; WESTPHAL, L.E. Industrial strategy and technological change: theory versus reality. **Journal of Development Economics** v.22, 1986, p.87-128.
- RODRIG, D. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. **Working Paper Series**, n.4964, NBER National Bureau of Economic Research. Cambridge Massachusetts: NBER, December 1994.
- SEONG, S. Korea's industrial development, globalization, and prospects for regional and global integration. **Working Paper** 2001-03, Korea Development Institute KDI. Seoul, Korea: abril de 2001. Disponível em: [http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/database/report\\_read05.jsp?1=1&pub\\_no=00006004](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/database/report_read05.jsp?1=1&pub_no=00006004). Acesso em: 29 nov 2009.
- SHIN, Jang-Sup & CHANG, Ha-Joon. **Restructuring Korea Inc.** London and New York: RoutledgeCurzon, 2003.
- SOHN, C.-H. As políticas de fomento do comércio exterior e da industrialização da Coreia do Sul. In: BENECKE, D.W.; FENDT, R.; NASCIMENTO, R. (orgs.). **Brasil na arquitetura comercial global**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- TORRES FILHO, E.T. **Coreia do Sul: um paradigma de industrialização retardatária**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial/UFRJ Série Documentos, n.4, outubro de 1991.
- WORLD BANK. Korea, managing the industrial transition. Washington D.C. 2 vols., 1987.
- WORLD BANK. Korea's experience with the development of trade and industry: lessons for Latin America. Washington D.C., 1988.

## Títulos consultados

---

- AGHEVLI, B.B.; MÁRQUEZ-RUARTE, J. A case of successful adjustment: Korea's experience during 1980-84. **Occasional Paper**, n.39. Washington D.C.: FMI, 1985.
- CHANG, S.-J. **Financial crisis and transformation of Korean business groups**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- KIM, S.-M.; KIM, J.-Y.; RYOO, H.-T. Restructuring and reforms in the Korean banking industry. **BIS Papers** n.28, Basle, 2006. Available at: <http://www.bis.org>.
- KWON, J.K. (ed.). **Korean economic development**. New York: Greenwood Press, 1990.
- SOON, C. **The dynamics of Korean economic development**. Washington D.C.: Institute for International Economics, março de 1994.

## Bases de dados utilizadas

---

BANK OF KOREA THE.. **Economic Statistics System ECOS.**, Banco Central da Coreia do Sul. Disponível em: [http://ecos.bok.or.kr/EIndex\\_en.jsp](http://ecos.bok.or.kr/EIndex_en.jsp).

CEPAL. Base de dados elaborada pela Cepal, no âmbito do projeto de pesquisa Cepal/CGEE sobre “Padroes de Crescimento, Investimento e Processos Inovadores”, 2009.

COMTRADE. **United Nations Comtrade.** Disponível em: <http://comtrade.un.org/>.

FORBES, 2009. Lista **The Global 2000** [http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000-South-Korea\\_10Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000-South-Korea_10Rank.html).

IFS/IMF. **International Financial Statistics**, International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imfstatistics.org/imf/login.aspx>.

KOREA EXIMBANK. Disponível em: <http://www.koreaexim.go.kr/en/>.

KOREA IMPORTERS ASSOCIATION KOIMA.. Disponível em: <http://www.import.or.kr/>.

UNCTAD. **Trade and development report 2006:** Global partnership and national policies for development. New York and Geneva: United Nations, 2006.

\_\_\_\_\_. **Trade and development report 2007:** Regional cooperation for development. New York and Geneva: United Nations, 2007.

\_\_\_\_\_. **World investment report 1995:** Transnational corporations and competitiveness. New York and Geneva: United Nations, 1995.

\_\_\_\_\_. **World investment report 1996:** Investment, trade and international policy arrangements. New York and Geneva: United Nations, 1996.

\_\_\_\_\_. **World investment report 1997:** Transnational corporations, market structure and competition policy. New York and Geneva: United Nations, 1997.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2002:** Transnational corporations and export competitiveness. New York and Geneva: United Nations, 2002.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2006:** FDI from developing and transition economies – implications for development. New York and Geneva: United Nations, 2006.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2007:** Transnational corporations, extractive industries and development. New York and Geneva: United Nations, 2007.



\_\_\_\_\_. **World investment report 2008:** Transnational corporations and the infrastructure challenge. New York and Geneva: United Nations, 2008.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2009:** Transnational corporations, agricultural production and development. New York and Geneva: United Nations, 2009.

UNIDO. **Industrial development report 2004.** Disponível em: <http://www.unido.org/>.

WDI. **World development indicators,** Banco Mundial. Disponível em: <http://www.worldbank.org/>.

WIR. **World investment report e foreign direct investment database,** Unctad. Disponível em: <http://www.unctad.org/WIR> e <http://stats.unctad.org/fdi/>.

## Anexo

**Tabela 16. Coreia do Sul: metas e desempenhos nos seis planos quinquenais**

Indicadores	1º Plano (1962-1966)		2º Plano (1967-1971)		3º Plano (1972-1976)		4º Plano (1977-1981)		5º Plano (1982-1986)		6º Plano (1987-1991)	
	Meta	Desemp.	Meta	Desemp.	Meta	Desemp.	Meta	Desemp.	Meta	Desemp.	Meta	Desemp.
Taxa de crescimento económico * (%)	7,1	7,8	7,0	9,5	8,6	9,1	9	6	8	10	7	10
Investimento * (% PNB)	22,6	17,0	19,0	26,1	27,6	27,1	26	31	32	30	31	35
Poupança doméstica * (% PNB)	9,2	8,8	11,6	16,1	19,5	20,8	24	24	27	37	32	36
Poupança externa * (% PNB)	13,4	8,2	7,5	10,2	5,4	6,7	2	6	4	3	-2	-2
Conta corrente ** (US\$ milhões)	-246,6	-103,4	-95,8	-847,5	-359,0	-331,6	243,0	-3.001,8	-4.200,0	-400,0	3.200,0	3.600,0
Exportações ** (US\$ milhões)	137,5	250,4	550,0	1.132,3	3.510,0	7.814,6	14.744,6	15.069,6	37.800,0	26.000,0	44.600,0	60.000,0
Média anual de variação percentual *	n.d.	43,7	n.d.	35,2	n.d.	47,1	n.d.	22	n.d.	11	n.d.	16
Importações ** (US\$ milhões)	492,3	679,9	894,0	2.178,2	3.993,0	8.405,1	14.281,6	18.002,2	41.200,0	26.400,0	40.800,0	57.200,0
Média anual de variação percentual *	n.d.	19,1	n.d.	26,2	n.d.	31,0	n.d.	24	n.d.	4	n.d.	21

Fonte: Leung-Chuen (2001).

\* Do 4º Plano Quinquenal em diante, valores divulgados dessas variáveis correspondentes às médias dos períodos, sem nenhuma casa decimal.

\*\* Para o 1º Plano, valores de 1966. Para o 2º Plano, valores de 1971. Do 4º Plano Quinquenal em diante, média dos cinco anos de cada período. Valores aproximados para o 5º e 6º Planos, visto que os valores divulgados estavam em bilhões de dólares sem nenhuma casa decimal.

**Quadro 3. Coreia do Sul: estágios do desenvolvimento tecnológico**

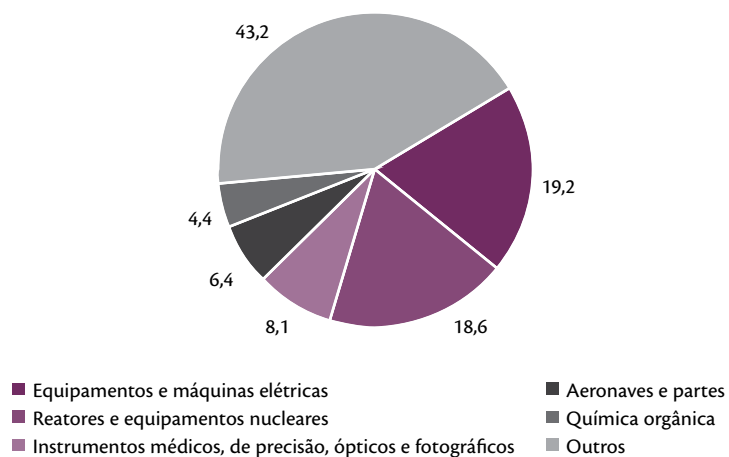
Períodos	Estágio	Características	Institucionalidade/ Instrumentos de planejamento	Estratégia
1962-1979	Imitação	Imitação de tecnologia estrangeira como principal meio de tecnologia.	Korea Institute of Science and Technology (1967); Ministério da Ciência e Tecnologia (1967); Instituto de Estudos Avançados (1971); Lei de Desenvolvimento da Tecnologia e Lei de Fomento e Serviços de Engenharia (1972).	Criação de institucionalidade para desenvolvimento tecnológico. Aumento da parcela do orçamento destinado ao estabelecimento de infraestrutura em P&D (de 0,18% para 0,37% do PNB em 1980). Política seletiva de IDE: exigência de uso de componentes locais e quotas obrigatórias de exportação.
1980-1989	Internalização	Desenvolvimento de produtos e construção de novas fábricas por engenheiros locais, com qualidade igual ou superior aos advindos do exterior.	Programa Nacional de P&D do MCT (1982), construção da Cidade da Ciência em Daeduk. Regulamentação para proteção de propriedade intelectual: Lei essencial de patentes (1986), Lei de proteção dos programas de computador (1987).	Estímulo ao aumento da pesquisa privada em P&D: incentivos fiscais e financeiros, política de qualificação de mão de obra, estímulo à aquisição de tecnologia por meio de IDE e contratos de licenciamento.
1990-	Criação	Produtos líderes no mercado e tecnologia de ponta são produzidos internamente.	Centros de pesquisa da Ciência e Centros de Pesquisa em Engenharia (1990), Programa de tecnologia em telecomunicações (1993), Lei de estímulo a P&D Cooperativa (1993): base legal para financiamento prioritário de pesquisa em cooperação, Nova Lei de Patentes (1995), Conselho Interministerial de Ciência e Tecnologia. Criação de centros técnicos regionais para amparo às pequenas e médias empresas. Lei especial de Inovação em Ciência e Tecnologia (1997). Plano Quinquenal para Ciência e Tecnologia (1998-2002).	Estabelecimento de sistema nacional de inovação, implantação de networking entre principais atores. Abertura da P&D governamental para cidadãos estrangeiros. Internacionalização dos chaebols com liderança tecnológica.

Fonte: Lee (2005).

#### Quadro 4. Coreia do Sul: estratégia e instrumentos de desenvolvimento

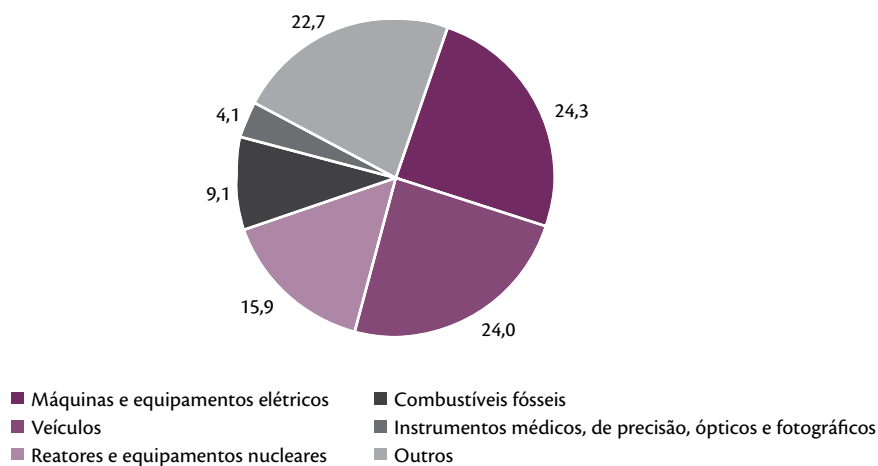
Períodos	Estratégia	Planos quinquenais	Instrumentos/Institucionalidade
1953-1960	Reorganização pós-guerra da Coreia. Primeira tentativa de avanço na industrialização via substituição de importações.	----- -----	Altas tarifas e controles quantitativos de importações, e taxas múltiplas de câmbio (1953/1960) - mantidas sobrevalorizadas.
1961-1972	Expansão das manufaturas leves: substituição de importações e fortes incentivos à exportação (setor têxtil, calçados, móveis).	1º Plano Quinquenal (1962-1966)2º Plano Quinquenal (1967-1971)	Crédito bancário direcionado (sistema de bancos comerciais, Korea Development Bank); subsídios fiscais (isenção de impostos indiretos, drawback, prêmios vinculados a metas de desempenho); taxa de câmbio unificada e desvalorizada, minidesvalorizações; proteção tarifária para promoção da substituição de importações. A partir de 1968: permissão para saída de IDE coreano, embora com fortes restrições.
1973-1980	Implantação das indústrias siderúrgica, petroquímica, de minerais não-metálicos, preparação das bases para setores de bens de capital sob encomenda (construção naval, máquinas e equipamentos)	3º Plano Quinquenal (1972-1976)4º Plano Quinquenal (1977-1981)	Plano de Promoção da Indústria Pesada e Química (1973). Fundo Nacional de Desenvolvimento: captação de recursos externos e repasse a taxas de juros subsidiadas. Criação do Eximbank coreano para financiamento das exportações com juros favorecidos. Aumento da oferta de crédito administrado de longo prazo e incentivos fiscais. Estabelecimento de instituições vocacionais para treinamento de trabalhadores para indústrias pesada e química. Criação de institutos de pesquisa para desenvolvimento de tecnologia requerida pela indústria pesada e química. No 4º Plano, inclusão na pauta de exportação de produtos do setor eletrônico.
1981-1993	Saída da crise da dívida. Aprofundamento da indústria high tech. Início do processo de liberalização.	5º Plano Quinquenal (1982-1986)6º Plano Quinquenal (1987-1991)	Políticas de fomento à geração de tecnologia. A partir de 1987, liberalização da saída de IDE: extinção dos requerimentos de autorização prévia.
1994-2008	Inclusão na OMC e na OCDE, em troca de aprofundamento da liberalização. Reestruturação pós-crise. Consolidação da posição de protagonismo no setor high tech. Incentivo à saída do investimento direto externo.	7º Plano Quinquenal (1982-1996)	Medidas de liberalização comercial, de desregulamentação financeira e abertura da conta capital. Reação à crise: criação da Financial Supervisory Commission para condução da reestruturação financeira. Novo direcionamento dos chaebol para concentração nas atividades core. Incentivo à constituição de redes globais de produção e à geração de tecnologia pelo setor privado.

Fonte: elaboração própria.



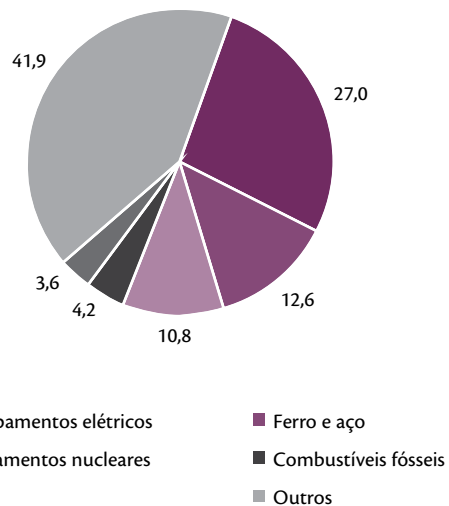
**Gráfico 23.** Coreia do Sul: produtos importados dos Estados Unidos, 2007 (%)

Fonte: Comtrade/Nações Unidas.



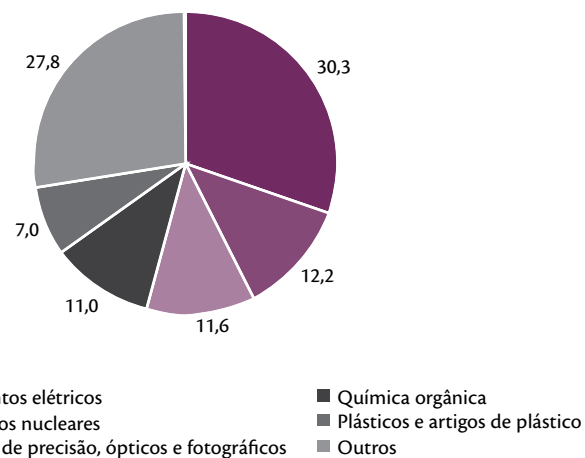
**Gráfico 24.** Coreia do Sul: produtos exportados para os Estados Unidos, 2007 (%)

Fonte: Comtrade/Nações Unidas.



**Gráfico 25.** Coreia do Sul: produtos importados da China, 2007 (%)

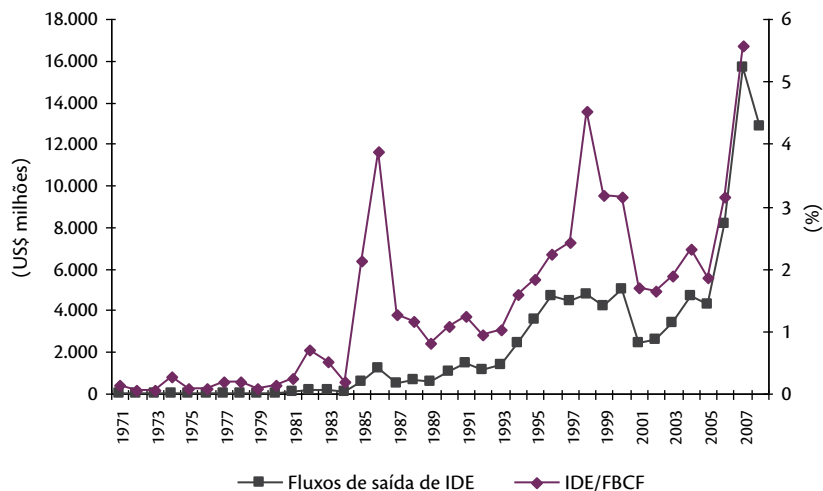
Fonte: Comtrade/Nações Unidas.



**Gráfico 26.** Coreia do Sul: produtos exportados para a China, 2007 (%)

Fonte: Comtrade/Nações Unidas.

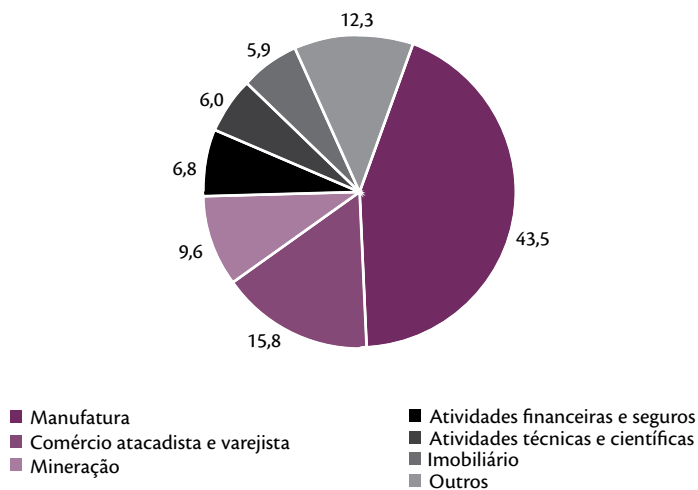




**Gráfico 27.** Coreia do Sul: fluxos de saída de IDE (US\$ milhões) e relação IDE/FBCF (%)

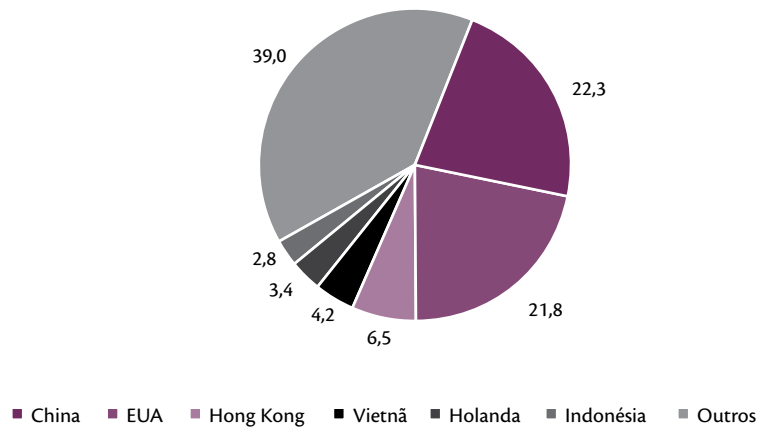
Fonte: Unctad.

Nota: Valores disponíveis da relação IDE/FBCF apenas até 2007.



**Gráfico 28.** Principais setores de realização do IDE sul-coreano, 1968-09/2009 (%)

Fonte: Korea Eximbank (acesso em: 15/11/2009).



**Gráfico 29.** Coreia do Sul: principais países de destino do IDE sul-coreano, 1968-09/2009 (%)

Fonte: Korea Eximbank (acesso em: 15/11/2009).

**Tabela 17. Coreia do Sul: maiores empresas\*, 2009 (US\$ bilhões)**

Posição *	Empresa	Vendas	Lucros	Ativos	Valor de mercado
47	Samsung Electronics	104,42	7,87	99,47	45,82
153	Posco	33,50	3,77	38,46	17,91
195	Korea Electric Power	30,89	1,51	86,48	10,04
196	Hyundai Motor	73,78	1,70	89,00	6,98
202	Shinhan Financial	20,44	2,62	235,34	7,13
213	KB Financial Group	17,95	2,92	238,11	6,83
296	Hyundai Heavy Industries	22,15	1,83	26,94	8,80
308	LG Corp.	80,87	0,98	57,49	4,59
343	Woori Finance Holdings	16,96	2,33	266,51	3,30
384	KT	19,78	1,12	25,68	6,68
394	SK Holding	69,66	1,48	61,16	2,62
509	SK Energy	37,97	0,72	16,80	4,37
514	Hana Financial Group	10,40	1,38	134,83	2,56
637	Industrial Bank of Korea	8,69	1,24	129,47	1,97
657	Samsung Fire & Marine	10,04	0,48	20,97	4,85
699	S-Oil	16,13	0,79	10,11	3,85
706	Lotte Shopping	11,73	0,80	16,03	3,12
715	Samsung C&T	17,32	0,51	14,89	3,36
722	Korea Exchange Bank	5,79	1,02	90,73	2,30
741	Hyundai Mobis	12,20	0,82	8,98	4,25
774	Shinsegae	11,01	0,53	9,61	4,96
833	GS Holdings	29,04	0,39	20,83	1,55
861	Hanwha	24,01	0,24	66,79	1,18
868	Samsung Heavy Industries	9,03	0,51	11,46	3,27
869	Hynix Semiconductor	9,16	0,37	18,76	2,93
927	Korea Gas	15,29	0,39	13,49	2,07
1.068	Hyundai Steel	8,73	0,55	9,90	1,92
1.124	Daewoo Ship & Marine	8,31	0,32	10,19	2,46
1.170	KT&G	3,23	0,70	4,41	7,14
1.175	Hyundai Eng & Const	6,44	0,31	7,33	3,73
1.181	Doosan	16,20	0,09	18,30	1,59
1.185	Daewoo Engineering	6,52	1,04	7,16	1,82
1.264	Daelim Industrial	7,16	0,53	7,34	0,92
1.283	Korean Air	9,61	0,01	18,17	1,44
1.284	Samsung Card	2,52	0,61	13,28	2,14
1.325	STX Shipbuilding	8,03	0,45	6,71	0,56
1335	Kumho Industrial	9,20	0,04	16,47	0,37
1.393	Dongbu Insurance	6,26	0,27	11,22	0,66
1.419	STX Pan Ocean	8,09	0,43	3,70	1,10

1.423	GS E&C	6,72	0,42	6,72	1,57
1.443	Tong Yang Major	5,43	-0,04	23,37	0,12
1.459	Busan Bank	1,74	0,29	28,09	0,63
1.464	Honam Petrochemical	6,53	0,49	5,09	0,98
1.491	Daegu Bank	1,69	0,28	25,72	0,50
1.523	Samsung Securities	1,40	0,38	10,08	2,29
1.604	STX Corp	8,85	0,09	8,51	0,41
1.635	CJ	7,38	0,04	9,31	0,59
1.652	NHN	1,08	0,29	0,91	4,17
1.655	Daewoo Securities	1,42	0,34	12,20	1,77
1.718	Korea Investment Holding	1,28	0,29	13,30	0,78
1.723	Tong Yang Investment Bank	3,78	0,18	20,15	0,43
1.745	Hyosung	7,56	0,21	7,14	1,16
1.807	Hanjin Shipping	8,20	0,16	7,10	0,80
1.870	Dongkuk Steel Mill	6,00	0,23	6,68	0,86
1.889	LS Corp	9,75	0,19	5,80	1,39
1.890	KKPC-Korea Kumho	6,22	0,14	8,08	0,28
1.923	Hyundai Merchant	6,29	0,19	6,75	2,02
1.946	Hyundai Marine & Fire Ins	5,41	0,17	8,76	0,62
1.948	LG International	9,34	0,05	2,42	0,40
1.980	Korea Zinc	3,57	0,45	3,08	1,11
1.995	Daewoo Intl	8,71	0,10	2,95	1,20
<b>Média das 61 empresas listadas</b>		<b>15,36</b>	<b>0,80</b>	<b>35,49</b>	<b>3,56</b>

Fonte: Forbes, 2009 ([http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09\\_The-Global-2000-South-Korea\\_10Rank.html](http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000-South-Korea_10Rank.html)).

\* Lista das 2000 maiores empresas globais divulgada pela Forbes.

**Quadro 5. Coreia do Sul: plano de privatização de 1998**

Soluções/GOCs * e GICs ** atingidas	Subsidiárias das empresas atingidas
<b>1) Privatização completa</b>	
Pohang Iron and Steel Co. (Posco)	12 subsidiárias, incluindo KT Card Co. e Hanyang Wood Co.
Korea Heavy Industries and Construction Co.	
Korea General Chemical Co.	
Korea Technology Banking Corp.	
National Textbook Co.	
<b>Subtotal = 5</b>	
<b>2) Privatização gradual</b>	
Korea Telecom (KT) ***	
Korea Tobacco & Ginseng (KT&G) ***	28 subsidiárias, incluindo KT Powertel Co., Korea Liquefied Natural Gas Co. e Korea Power Engineering Co.
Korea Electric Power Corp. (KEPCO)	
Korea Gas Corp. (KOGAS)	
Daehan Oil Pipeline Corp. ***	
Korea District Heating Corp. ***	
<b>Subtotal = 6</b>	
<b>3) Reestruturação</b>	
Agricultural and Fishery Marketing Corp.	
Korea Coal Corp.	Reestruturação: 6 subsidiárias, incluindo KT Freetel Co. e Korea Nuclear Fuel Co.
Korea Highway Corp.	
Korea Land Corp.	
Korea National Housing Corp.	
Korea National Oil Corp.	
Korea Resources Corp.	
Korea Security Printing and Minting Corp.	
Korea National Tourism Org.	
Korea Trade and Investment Promotion Agency	Liquidação ou fusão: 8 subsidiárias, incluindo Hanyang Corp. e Korea Real Estate Trust Co.
Korea Water Resources Corp.	
Rural Development Corp.	
Korea Appraisal Board	
<b>Subtotal = 13 (14 subsidiárias)</b>	
<b>Total = 24 (54 subsidiárias)</b>	

Fonte: Nam (2004, p. 115).

\* GOC = *government-owned corporation*.

\*\* GIC = *government-invested corporation*.

\*\*\* Empresas listadas inicialmente para privatização gradual, mas que passaram para o grupo de empresas a ser privatizado completamente (NAM, 2004, p. 116).



## Capítulo 11

# Padrões de crescimento e investimento: o caso das Filipinas

Carlos Schönervald da Silva<sup>1</sup>

### Introdução

Este capítulo descreve e analisa o padrão de desenvolvimento das Filipinas a partir de 1950. O processo de industrialização filipino avançou consideravelmente até o início dos anos 1980, liderando um crescimento relativamente rápido da economia, com forte apoio do Estado. Assim como no caso dos países latino-americanos, e à diferença dos demais asiáticos estudados neste livro, o país submergiu por quase duas décadas em um estado de relativa estagnação.

Observe-se que, na comparação com os países latino-americanos, as Filipinas têm o agravante de muito maior pobreza relativa. Isso é verdadeiro também com relação aos asiáticos: se, em 1950, sua renda *per capita* era maior do que a dos demais países vizinhos estudados neste livro, ao final dos anos 2000, havia se tornado o mais pobre entre eles, depois da Índia (no final do presente texto, apresenta-se um Apêndice com dados sobre pobreza e distribuição de renda).

Dada a forte escassez relativa de terras e de energia, o caminho mais promissor para o país, depois de 1980, teria sido prosseguir com a industrialização até estágios tecnológicos avançados, como ocorreu em outras experiências asiáticas de semelhante indisponibilidade de recursos, como Coreia do Sul, Taiwan e, mais

---

<sup>1</sup> Carlos Eduardo Schonerwald da Silva Possui Doutorado em Economia (Ph.D.) pela University of Utah (2008), Mestrado em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2004) e Graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2001). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com atuação no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do Instituto de Economia (IE). Anteriormente, foi Pesquisador Visitante e Bolsista PNPd do IPEA, Consultor Econômico da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), Professor do PPG em Economia da UNISINOS, Professor Assistente da University of Utah e Professor Adjunto da Weber State University. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Econometria, em Crescimento e Desenvolvimento Econômico, Organização Industrial e Comércio Internacional.

recentemente, China. No entanto, a falta de uma articulação política nacional com esse objetivo, aliada a problemas crônicos de balanço de pagamentos e instabilidade macroeconômica – que castigaram o país com recorrentes crises nas décadas de 1980 e 1990 – determinou, a partir do começo dos anos 1980, uma involução na industrialização, em meio aos sucessivos avanços no processo de liberalização da economia.

Depois de mais de uma década desde o colapso do modelo industrial prévio, emergiu nos anos 1990 – com maior intensidade depois da crise asiática, nos anos 2000 – um modelo de produção industrial baseado em montagem de componentes para a indústria de alta tecnologia da região – maquilas, se quisermos empregar a expressão retirada do caso mexicano. Essa parece ter sido a forma de incorporação – tardia – das Filipinas na lógica de expansão asiática. Trata-se, ao que tudo indica, da modalidade de participação do sul asiático, pouco vocacionada a constituir-se uma via superior de desenvolvimento, porque tem reduzidos efeitos de encadeamentos internos e débil poder de multiplicação de renda e emprego e porque não é portadora e irradiadora de inovação tecnológica.

Apesar da expansão da indústria de montagem, que passaria a liderar o crescimento das exportações, o motor do crescimento desde meados dos anos 1990 foi o setor terciário. A partir de 1998, os números de produtividade sugerem que, à diferença das décadas anteriores, os segmentos modernos de serviços tiveram forte expansão.

Ao que tudo indica, a inclinação filipina por esse estilo de expansão, em que a exportação da indústria de montagem permite alguma estabilidade à balança de pagamentos e o setor de serviços lidera o crescimento, já vinha se insinuando desde a segunda metade dos anos 1980. As dificuldades macroeconômicas, no entanto, assim como a crise asiática, só permitiriam que o modelo deslanchasse efetivamente a partir de fins da década de 1990.

Essa é a história que se descreve, de forma sucinta, no presente capítulo. No período abordado, a economia filipina passou por três movimentos básicos: 1950-1980, 1980-1997 e 1998-2006. Conforme se sintetiza no Quadro 1, o período de 1950-1980 foi marcado pelo desenvolvimento via industrialização por substituição de importação (ISI), que resultou em taxas médias de crescimento de 5,8%. O período 1980-1997 foi de elevada instabilidade macroeconômica e baixo crescimento, uma taxa média de cerca de 2,2%. Finalmente, no período de 1998-2006, a taxa de crescimento média alcançou 4,8 %.



**Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento nas Filipinas: 1950-2006**

Padrões comportamentais	Estratégias de desenvolvimento	Taxas de crescimento (médias anuais, %)
Desenvolvimento via industrialização (1950-1980)	Formação, com suporte estatal, de um parque industrial relativamente diversificado	5,8
Instabilidade macroeconômica, baixo crescimento (1980-1997)	Administração de crises e reformas liberalizantes	2,2
Inserção no sudeste asiático por “maquila” (1998-2006)	Expansão por maquila	4,8

Fonte: Banco Mundial.

O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. A seção 1 descreve muito brevemente o quadro de recursos naturais. A seção 2 apresenta evidências sobre crescimento e transformação estrutural. A seção 3 analisa a evolução econômica e das políticas macroeconômicas e industriais.

## 1. Recursos naturais: a escassez de energia e de terras

As Filipinas são ricas em níquel, cobalto, prata e ouro. Seu território oferece um acentuado grau de biodiversidade<sup>2</sup> e, como país costeiro, formado por 7 mil ilhas, as Filipinas possuem abundantes recursos marítimos<sup>3</sup>. Ao mesmo tempo, conforme se observa na Tabela 1, o país é pouco dotado de terras e de energia, relativamente ao número de habitantes. No que se refere à disponibilidade de terras agricultáveis, vale assinalar que a forte expansão da população – que aumentou de 27 milhões em 1960 a nada menos que 86 milhões em 2006 – reduziu severamente a escassa superfície por habitante; enquanto em 1960 havia 106 pessoas para cada km<sup>2</sup>, o número, em 2006, já era de 272 pessoas por km<sup>2</sup><sup>4</sup>, mesmo depois da incorporação de novas terras à agricultura. Para se ter uma ideia do que isso significa, em termos de escassez relativa de terras, a densidade de trabalhadores por hectare é oito vezes maior do que o da média dos sete países latino-americanos estudados no âmbito do presente projeto.

2 Nove mil variedades de plantas e mais de 450 espécies de corais; 44% dos animais e 43% das espécies de plantas são nativas das Filipinas.

3 Montes e Lim (1996) apontam que, apesar de ter um crescimento econômico de longo prazo caracterizado por uma baixa acumulação de capital, especialmente quando comparado aos países vizinhos, ocorreu, durante as últimas décadas, uma destruição acelerada dos recursos naturais. Segundo Saastamoinen (1993), aproximadamente 70% dos corais nos arrecifes do país foram destruídos. A produção de arrecifes de corais teve uma queda de 37% durante o período 1966-1986, uma perda de 159 mil toneladas por ano, representando uma queda de 1,6% ao ano.

4 Conforme HERRIN *et al.* (1985), tendo em vista a ausência de uma reforma agrária que distribuisse terras às famílias dos pequenos produtores, o aumento do número de pessoas por família forçou a migração do campo em direção às cidades, em busca de novas formas de subsistência.

No que diz respeito à energia, o aumento do consumo *per capita*, que foi de 272 milhões de quilowatts-hora em 1970 (média) para 553 milhões de quilowatts-hora (kWh) em 2000 (média), repercutiu em forte dependência de importação de petróleo, algo que, como no caso de um bom número de países da América Latina, pesou no endividamento que fez o país mergulhar na crise dos anos 1980. Como reação, foram feitos, nessa década, investimentos na exploração de petróleo, gás, carvão, hidroelétricas e fontes nucleares. Conforme a Tabela 1, pode-se observar que houve uma redução na geração de energia elétrica a partir do petróleo e que outras fontes passaram a ganhar terreno, notadamente o carvão.

**Tabela 1. Filipinas: dotação de recursos naturais**

		1960	1970	1980	1990	2000
Superfície <i>per capita</i>	Habitantes por km <sup>2</sup>	106,0	139,3	180,4	227,6	272,3
População rural	% da população total	68,51	64,80	57,49	46,66	38,99
<b>Destino das terras:</b> agricultura ( <i>per capita</i> )	Hectares por habitante	0,26	0,22	0,20	0,17	0,15
Agricultura	Milhões de hectares	8,07	9,20	10,87	11,41	12,19
Produção de cereais ( <i>per capita</i> )	Hectares por habitante	0,17	0,15	0,13	0,10	0,08
Produção de cereais	Hectare	5,29	6,41	6,79	6,56	6,55
Consumo de energia elétrica	KW/h per capita		272,50	342,90	401,2	553
Consumo de energia elétrica	Milhões de KW/h		11550	18443	27419	44545
Produção de energia elétrica	Milhões de KW/h		12146	21512	32379	51029
<b>Fonte de geração:</b> Petróleo	% do total		73,40	51,20	48,20	15,67
Gás natural	% do total		0,00	0,00	0,00	16,17
Carvão	% do total		0,30	7,00	12,30	32,17
Nucleares	% do total		0,00	0,00	0,00	0,00
Hidrelétricas	% do total		15,90	22,90	18,30	15,33

Fonte: Banco Mundial.

## 2. Crescimento e transformação estrutural

A Tabela 2 mostra evidências sobre o comportamento da economia filipina desde 1950, em grandes números. Entre 1950-1980, o PIB cresceu a uma taxa média de 5,8%, o investimento a 5,8%, a produtividade do trabalho a 3,6% e o PIB *per capita* a 2,7%. Entre 1980-1997, houve uma forte redução no ritmo de crescimento: o PIB cresceu a uma taxa de 2,19% e o investimento a 2,05%. O período foi de marcada redução da produtividade do trabalho. Além disso, as altas taxas de crescimento

demográfico fizeram com que esse desempenho significasse queda na renda *per capita*<sup>5</sup> (SICAT, 2007; MONTES & LIM, 1996). Por fim, entre 1998-2006, o país parece ter reencontrado o caminho para o crescimento acelerado: o PIB cresceu a 4,75%, o investimento a 4,42%, a produtividade do trabalho a 1,89% e o PIB *per capita* a 2,66%.

**Tabela 2.** Filipinas: taxas anuais médias de expansão – PIB, investimento e produtividade do trabalho, PIB *per capita*

	1950-1980	1980-1997	1998-2006
PIB	5.83	2.19	4.75
Investimento	5.85	2.05	4.42
Produtividade do trabalho	3.61	-0.13	1.89
PIB <i>per capita</i>	2.71	-0.10	2.66

Fonte: Banco Mundial.

A Tabela 3 apresenta a dinâmica setorial nas Filipinas. Durante as primeiras décadas, o ritmo de crescimento da indústria (7,3% ao ano) foi muito superior ao da agricultura (4,2%) e dos serviços (5,8%). A taxa de crescimento da ocupação industrial foi alta (4,9%), mas insuficiente para gerar os empregos necessários e absorver a crescente força de trabalho vinda do campo<sup>6</sup>. Como tampouco abriram-se suficientes postos de trabalho nos serviços de alta produtividade, parte significativa da ocupação urbana fez-se em segmentos que não contribuíam para o aumento da eficiência da economia.

Os anos 1980-1998 mostraram a incapacidade da indústria de manter o mesmo ritmo de crescimento das décadas anteriores. A taxa de crescimento do setor caiu para 1,2% durante o período. Paradoxalmente, a absorção de mão de obra foi elevada (3,2%), o que, na opinião de Tecson (1996), Intal (1997) e Medalla et al. (1996), se deveu à redução no tamanho das empresas, fruto da

5 Sicat (2007) discute o fato de que a taxa de crescimento populacional nas Filipinas está entre uma das mais altas da região, algo em torno de 2% ao ano. Tal fato faz com que a taxa de crescimento do PIB *per capita* fique ainda mais baixa, tendo em vista que o crescimento do país não é tão elevado quanto o dos demais vizinhos, sendo que os países da região tiveram o *boom* de altas taxas de crescimento populacional na década de 1960, mas agora as taxas estabilizaram em torno de 1%.

6 De acordo com Reyes et al. (1989), as políticas de industrialização adotadas pelas Filipinas na fase substitutiva de importações estimularam a produção de setores intensivos em capital em detrimento dos intensivos em trabalho, contribuindo para a insuficiência de absorção de mão de obra na indústria.

entrada de novos fabricantes de pequeno e médio porte<sup>7</sup>, sabidamente mais geradores de postos de trabalho que os grandes<sup>8</sup>.

Paradoxos e interpretações à parte, uma coisa é certa: a produtividade do trabalho caiu a partir de 1980 de forma persistente ao longo de quase duas décadas, como mostram os dados da Tabela 3. Isso ocorreu de forma intensa em todos os setores, inclusive no setor terciário, que absorveu o grosso da população migrante do mundo rural, que não obtinha emprego em segmentos de alta produtividade nas cidades, seja na indústria, seja no setor de serviços modernos.

No último período, houve uma recuperação da indústria (3,0%), puxada pelo avanço das exportações de produtos eletrônicos. No entanto, inversamente ao período anterior, a taxa de crescimento da ocupação foi baixa (0,6%). Já a produtividade do trabalho na indústria voltou a crescer de forma idêntica aos anos 1950-1980 (2,4%).

King (2007) expõe que o desempenho nos anos recentes é fruto do grau de dualismo e concentração nas Filipinas, onde aproximadamente 80% do valor agregado do setor de manufaturas são gerados por grandes corporações, e que estas determinam 29% dos empregos nesse setor. Os maiores empregadores continuam sendo as pequenas empresas, empregando 62% da força de trabalho e contribuindo com 13% do produto.

---

7 [...] SME growth is once again evident in the liberalization period after 1986. With the decline in entry barriers against SMEs resulting from the reform, it is hardly surprising that their share of manufacturing value added and employment increased, while that of LEs declined. (MEDALLA et al., 1996, p. 25). While some of these policies remained in force, the trade policy reform provided firms with relatively greater access to supply and lower import prices of capital equipment and other inputs to production. This lowered some of the formidable entry barriers into industries. And, given the profitability of protected industries, new entrants were attracted to challenge incumbents. (TECSON, 1996, p. 25). [...] Crescimento de SMEs está mais uma vez evidente no período de liberalização após 1986. Com o declínio nas barreiras de entrada contra SMEs resultantes da reforma, é pouco surpreendente que sua parcela de valor agregado manufaturado e emprego aumentou, enquanto a de grandes empresas diminuiu. (MEDALLA et al., 1996, p. 25). Enquanto algumas dessas políticas continuam em voga, a reforma da política de comércio proveu as firmas com relativamente maior acesso à oferta e menor preços de importação de equipamento de capital e outros insumos à produção. Isso diminuiu algumas das formidáveis barreiras de entrada nas indústrias. E, dado a rentabilidade de indústrias protegidas, novos operadores foram atraídos a desafiar incumbentes. (TECSON, 1996, p. 25, tradução nossa).

8 [...] between 1983 and 1988, there occurred a 63 percent rise in the number of manufacturing plants (employing 10 or more workers, from 5,593 in 1983 to 9,141 in 1988. This contrasts with only a 29 percent increase in the number of manufacturing plants between 1972 and 1983. Meanwhile, employment in 1988 was only 21 percent more than that in 1983, so that the average employment size of manufacturing plants had conspicuously gone down from 125 workers per plant in 1983 to only 92 in 1988. This indicates a restructuring toward smaller plant sizes after the reform. [...] entre 1983 e 1988, um aumento de 63% no número de plantas de manufaturas ocorreu (empregando 10 ou mais funcionários, de 5.593, em 1983, a 9.141, em 1988). Isso contrasta com um crescimento de somente 29% no número de plantas manufatureiras entre 1972 e 1983. Enquanto isso, o nível de emprego em 1988 foi somente 21% maior que em 1983, de forma que o tamanho médio do emprego em plantas manufatureiras diminuiu perceptivelmente de 125 trabalhadores por planta em 1983 para somente 92 em 1988. Isso indica uma reestruturação em direção de menores plantas após a reforma. (Tradução nossa)

**Tabela 3.** Filipinas: 1950-1980, 1980-1998 e 2006/1998, taxas anuais de crescimento por setor de atividade (PIB, ocupação e produtividade)

	PIB		Ocupação*			Produtividade		
	Agric.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.
1950-80	4,2	5,8	1,9	4,9	5,5	2,3	2,4	0,3
1980-98	0,8	3,6	1,2	3,2	5,2	-0,4	-1,9	-1,6
1998-06	4,0	5,5	-0,9	0,6	2,5	4,9	2,4	3,0
1950-60	3,3	6,9	0,8	7,0	3,6	2,5	0,1	3,3
1960-70	4,3	5,2	1,5	3,9	7,2	2,8	2,1	-2,0
1970-80	4,9	5,4	3,3	3,9	5,6	1,6	4,8	-0,2
1960-80	4,6	5,3	2,4	3,9	6,4	2,2	3,5	-1,1
1980-85	0,4	2,0	2,7	1,3	6,4	-2,3	-3,6	-4,4
1985-90	2,0	4,4	0,2	4,1	4,1	1,8	-2,5	0,3
1990-95	1,2	2,7	2,3	3,7	3,2	-1,0	-1,6	-0,4
1995-98	-0,2	5,2	-0,1	3,6	7,0	-0,1	-0,1	-1,9
1998-00	4,7	4,3	-3,9	0,0	1,5	8,6	2,3	2,8
2000-06	3,8	6,0	2,2	1,2	3,5	1,6	2,1	2,5

Fonte: National Income Account of the Philippines (NEDA), Produto Interno Líquido (1950-70), Produto Interno Bruto (1970-85) – Oshima; 1980-06 NSCB.

O resultado dessas mudanças expressa-se nos números apresentados na Tabela 4. A agricultura ainda mantém uma participação significativa no emprego total. A migração para as cidades foi relativamente lenta entre os anos de 1950 e 1980 e acelerou-se a partir de 1980. Ao mesmo tempo, apesar de ter crescido bastante entre 1950 e 1980, e de novo a partir de fins dos anos 1990<sup>9</sup>, a produtividade média agrícola continua pequena. Assim, não é nenhuma surpresa que as Filipinas apresentem uma renda *per capita* baixa, quando comparada às outras economias asiáticas<sup>10</sup>.

Em nenhum dos dois períodos, a indústria se mostrou absorvedora de mão de obra e houve mesmo uma redução da sua participação na ocupação total, de 15,4% em 1950 para 10,8% em 1980 e 9,2%

<sup>9</sup> A produtividade do trabalho na agricultura aumentou durante toda a década de 1970. Entre o período 1970-1975, a produtividade aumentou em 0,05%, muito abaixo do aumento de 4,92% ocorrido no período 1975-1980. Por sua vez, a indústria apresentou uma significativa alta da produtividade do trabalho nos dois períodos da década de 1970 (5,23% entre 1970-1975 e 6,52% entre 1975-1980). Esse fato pode estar vinculado à característica de serem indústrias de capital intensivo e da relação entre a produtividade do trabalho e as altas taxas de crescimento do setor.

<sup>10</sup> Por exemplo, em 2000, a renda *per capita* da Malásia foi quase o dobro (\$ 8.200 dólares) das Filipinas (\$ 4.150 dólares). (KING, 2007)

em 2007. O setor de serviços tem absorvido o maior número de trabalhadores, mas, como sugerem os números relativos à produtividade apresentados na Tabela 3, a absorção nos segmentos modernos do setor terciário foi relativamente limitada (YAP & DEL PRADO, 2007).

Em resumo, o principal movimento na estrutura ocupacional filipina parece ter sido o deslocamento da força de trabalho da subsistência agrícola para o emprego informal nos serviços urbanos. Obviamente, a hipertrofia do setor terciário filipino provém, também, da ocupação nesses serviços dos jovens nascidos nas cidades, dadas as altas taxas de natalidade urbana que ainda prevalecem nas Filipinas. Porém, a tendência parece ter-se mantido até fins dos anos 1990, quando o setor de serviços passou a crescer com aumento da ocupação e da produtividade, indicando que teria prevalecido uma expansão mais que proporcional dos setores de serviços modernos.

**Tabela 4. Filipinas: composição setorial da ocupação**

	1950	1961	1971	1980	1990	2002	2007
Agricultura	59,0	60,6	51,0	52,6	45,8	37,7	37,0
Indústria	15,4	14,3	11,5	10,8	9,7	9,4	9,2
Serviços	25,6	25,1	37,5	36,8	44,5	52,8	53,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: National Statistical Coordination Board.

A Tabela 5 mostra a evolução da composição setorial da produção. A participação da agricultura vem caindo desde os anos 1950. Nesses anos, era de 34%, reduziu-se a 23,5% em 1980 e a 14% em 2006.

A participação da indústria apresentou um aumento entre os anos de 1950 e 1980, passando de 28,7% do PIB em 1950 a 40,5% em 1980. Conforme se assinalou anteriormente, a industrialização filipina avançou bastante, incluindo vários segmentos da indústria de equipamentos e de bens intermediários de grande escala.

Depois de 1980, a participação da indústria no PIB caiu, atingindo cerca de 32% nos anos 2000. Ou seja, diferentemente da experiência dos vários países asiáticos e de forma semelhante à maioria dos latino-americanos, o setor produtor de manufaturados diminuiu nos últimos 25 anos. De fato, segundo argumentam Yap e Del Prado (2007), pode ter ocorrido no país uma “desindustrialização”. No entanto, dado o forte aumento da produção e das exportações de produtos eletrônicos nas últimas

duas décadas, o argumento requer uma qualificação, ou seja, a de que, simultaneamente ao fenômeno por eles apontado, teria havido uma alteração da estrutura industrial na direção da produção de maquilas. Ou seja, estaríamos aqui num caso semelhante ao mexicano, com desindustrialização e simultânea recomposição industrial pela via da criação de parques montadores de bens industriais concentrados nos estágios intensivos em mão de obra barata – as maquilas.

A participação do setor de serviços manteve-se relativamente estável entre 1950 e 1980, no entorno dos 36% a 38%. Daí para frente, cresceu fortemente, alcançando 54% em 2006. Yap e Del Prado (2007)<sup>11</sup> assinalam que essa mudança em favor de uma maior participação dos serviços é desfavorável ao desenvolvimento do país. A conclusão é correta, ainda mais quando se considera que, como vimos acima, o crescimento dos serviços deu-se com forte queda na produtividade ao longo das décadas de 1980 e 1990 – o aumento da produtividade no setor terciário, assim como nos demais setores, só se daria a partir de 1998. Isso implica que houve, por quase duas décadas, uma hipertrofia do setor terciário. O que se verificou, assim como no caso da América Latina durante a chamada década perdida (anos 1980) e também na década subsequente, foi o inchaço do setor terciário, que absorveu a mão de obra que não encontrava postos de trabalho no campo, na indústria e nos serviços modernos.

**Tabela 5. Filipinas: composição setorial da produção**

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2006
Agricultura	34,5	30,0	28,2	23,5	22,3	16,0	14,0
Indústria	28,7	31,4	33,7	40,5	35,5	32,0	32,0
Serviços	36,8	38,6	38,1	36,0	42,2	52,0	54,0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Philippine Statistical Yearbook (Neda)*.

O resultado do processo de ISI pode ser observado também por meio da mudança na composição do valor agregado das manufaturas (Tabela 6). Identifica-se um razoável êxito no processo de industrialização do país, o que se pode verificar pelo fato de que houve importante diversificação produtiva, como nos casos dos setores de papel, produtos plásticos, componentes elétricos e equipamentos de transporte.

<sup>11</sup> [...] it is unwise to 'abandon' the manufacturing sector in favor of the services sector in order to lead the country to a high and sustained economic growth. (YAP; DEL PRADO, 2007, p. 5). [...] é imprudente 'abandonar' o setor manufatureiro em favor do setor de serviços para levar o país a um crescimento econômico maior e mais sustentado. (YAP; DEL PRADO, 2007, p. 5, tradução nossa).

De fato, no início do período examinado, a indústria de transformação era essencialmente voltada à produção de bens de consumo, que representavam quase 70% do total, mas, durante as décadas subsequentes, os bens intermediários e os bens de capital passaram a ganhar crescente espaço. Em 1948, os bens intermediários representavam 19,8%, passando para 29,8% em 1980 e 48,9% entre 1996-2002. Por sua vez, os bens de capital, que em 1948 representavam 5,5% da produção industrial, passaram para 20,1% em 1980, retrocederam um pouco, para 16,8%, em 1996-2002.

**Tabela 6.** Filipinas: composição da indústria de transformação, segundo as categorias de uso

	1948	1956	1960	1970	1980	1990	1997	1996-02
Bens de Consumo	69,0	50,2	45,1	50,6	48,9	44,6	32,8	48,9
Bens intermediários	19,8	24,5	27,6	27,9	29,8	35,5	36,2	31,8
Bens de capital	5,5	13,7	18,1	20,2	20,1	18,7	29,9	16,8
Demais manufaturas	5,7	11,6	9,2	1,3	1,2	1,0	0,9	2,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Bautista 1979, NEDA, NSCB.

Como se pode observar na Tabela 7, durante os anos 1980-1989, as exportações ainda eram essencialmente de bens baseados em recursos naturais. Essa participação se reduziu para 8,6% em 2006. O setor de alta tecnologia apresentou o maior avanço nas últimas três décadas, passando de 5,7% em 1980-1989 para 69,3% em 2006. Trata-se, no entanto, como se assinalou, de produção doméstica nos estágios de montagem intensivos em mão de obra pouco qualificada, com baixos encadeamentos produtivos com o restante da estrutura produtiva filipina.

Por conta disso, ao mesmo tempo em que a participação das atividades de média e alta tecnologia nas exportações passou de 8,9% em 1980 para 30% em 1990 e a 81,8% em 2000, a participação das atividades de média e alta tecnologia no valor adicionado das manufaturas, que era de 32,7% em 1980, atingiu os 40% em 2000 (38,3%), e sua participação no PIB, que era de 8,8% em 1980, manteve-se inferior a 10% em todo o período (7,7% em 1990 e 9,3% em 2000). Esses números mostram que os setores de alta tecnologia voltados para o mercado externo não estão integrados domesticamente com as respectivas cadeias produtivas, tal como ocorre no padrão mexicano.



**Tabela 7.** Filipinas: composição das exportações – bens baseados em recursos naturais e demais bens

	1980-89 (média)	1990-99 (média)	2000-2006 (média)	2006 (média)
Bens baseados em recursos naturais	48,42	21,75	11,55	8,64
Produtos primários	20,23	8,97	3,60	3,27
Industrializados, baseados em recursos naturais	28,19	12,78	7,95	5,37
Bens industrializados (outros que não os baseados em recursos naturais)	23,90	60,35	87,98	90,80
Outras transações	27,68	17,91	0,47	0,56
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
De baixa tecnologia	13,52	18,11	10,36	11,23
De média tecnologia	4,73	9,09	11,23	10,21
De alta tecnologia	5,65	33,15	66,39	69,36

Fonte: Comtrade – UM

A propósito, Austria (2006) identificou a existência de deficiências nas estruturas do país que estariam dificultando a formação de uma cadeia integrada de produção de bens industriais de alta tecnologia. Incluem falta de infraestrutura e logística, alto custo e baixas qualidade e confiabilidade no suprimento de energia, alto custo de mão de obra qualificada, falta de indústrias fornecedoras e inadequadas capacidades tecnológicas que dificultam uma reorganização do parque industrial. De acordo com Intl (1997), os investimentos nas Filipinas em P&D estão largamente concentrados no setor acadêmico e escassamente direcionados às necessidades do setor produtivo<sup>12</sup>.

### 3. Evolução da economia e das políticas macroeconômica e industrial

#### 3.1. A dinâmica econômica num contexto de contínua vulnerabilidade externa

O Gráfico 1 ajuda a visualizar o movimento da economia desde os anos 1950. Observa-se que, com a rara exceção de um ano (1960), o crescimento se manteve relativamente elevado até o final dos anos 1970. Já no período de 1980 a 1994, o que se observa é, além do baixo crescimento, um aumento na frequência e na intensidade dos ciclos econômicos. A partir de 1998, ocorreu uma retomada das taxas de crescimento dos anos prévios a 1980 – interrompida por dois anos, devido à crise asiática (FABELLA, 1995; LIM & BAUTISTA, 2002).

<sup>12</sup> Magpantay (1993) mostra que as raízes coloniais e a importância de empresários com vocação comercial fizeram com que o país preferisse importar tecnologia em vez de desenvolvê-la internamente.



**Gráfico 1.** Filipinas: taxa de expansão do PIB, do PIB *per capita* e do investimento entre 1950 e 2006

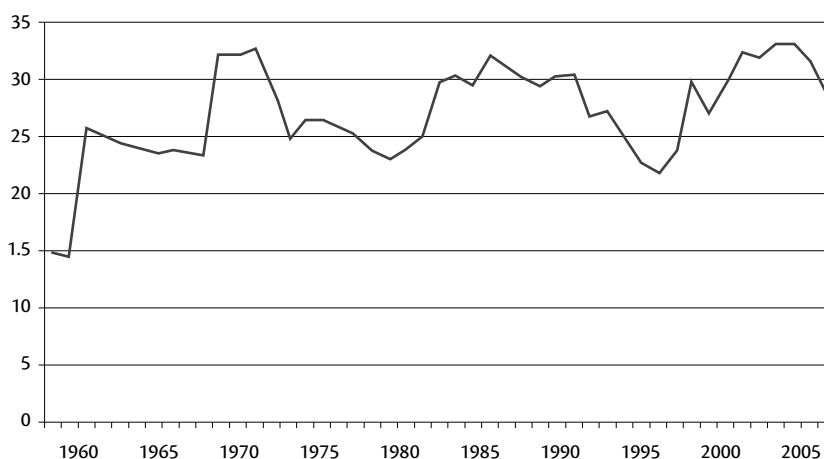
Fonte: Banco Mundial.

A história econômica das Filipinas, à semelhança de boa parte das experiências de desenvolvimento, foi fortemente impactada pela evolução do seu balanço de pagamentos. Tanto o crescimento quanto sua interrupção foram consequências da forma como o país enfrentou a contínua e crescente dependência das importações, assim como as recorrentes fugas de capital que costumam ocorrer em períodos de crise.

A industrialização filipina não dista muito, nesse particular, da que ocorreu nos casos estudados pela Cepal (PREBISCH, 1950; TAVARES, 1964), em que o problema que motivaria o arranque do processo de ISI – insuficiência de divisas – ressurgiria ao longo de todo o processo de formação da indústria. Dada a baixa diversidade produtiva local e as novas exigências de importação que a própria industrialização impunha, o processo era detido ou avançava a novos estágios, dependendo da capacidade que o país tinha de contornar o estrangulamento externo.

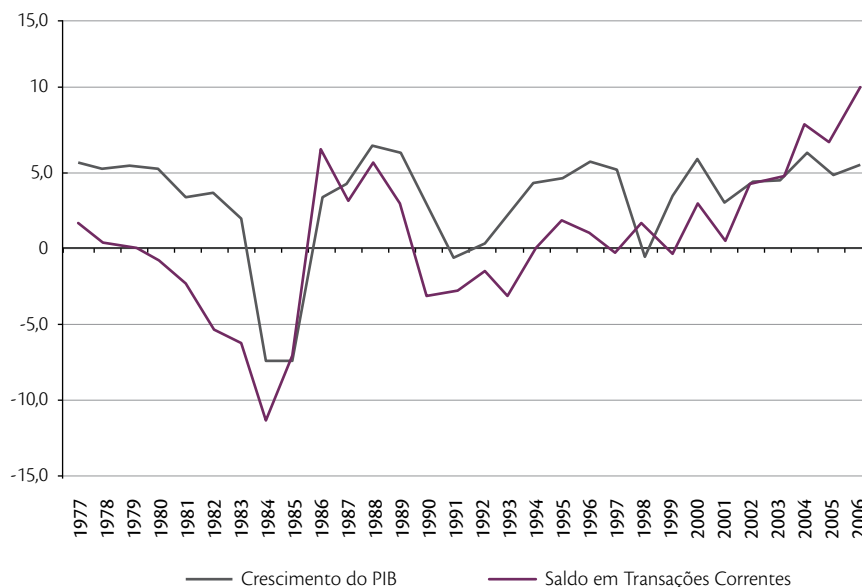
Assim, não causa surpresa que na trajetória econômica das Filipinas as interrupções de crescimento tenham sido causadas essencialmente por crises associadas ao balanço de pagamentos. Elas irromperam seja por ocorrências mundiais, seja por problemas domésticos, e, em geral, por ambos. Por vezes, foram secundadas por crises fiscais. Crises energéticas também fizeram parte dos problemas estruturais de obstrução do crescimento do país.

É possível identificar pelo menos seis impactantes episódios de crise no balanço de pagamentos que marcaram a trajetória econômica do país: em 1949; no final dos anos 1950 e início dos anos 1960; no início da década de 1970; em 1983-85; em 1991; e em 1998. Em cada um desses episódios, a taxa de câmbio se desvalorizou, a taxa de inflação aumentou e seguiu-se uma retração do nível de atividades.



**Gráfico 2.** Filipinas: taxa de câmbio real entre 1960 e 2006

Fonte: Banco Mundial, cálculo do autor



**Gráfico 3.** Filipinas: taxa de crescimento do PIB e saldo em transações correntes entre 1977 e 2006

Fonte: Banco Mundial e FMI.

### 3.2. Evolução da economia na fase de crescimento com industrialização por substituição de importações: 1950-1980

A adoção da estratégia de ISI teve início em 1949, quando foram instituídos controles sobre as importações e sobre o câmbio para conter a crise no balanço de pagamentos<sup>13</sup>. O que fora no início considerado um processo para frear a entrada de bens de consumo supérfluos, passou, em seguida, a ser uma medida de proteção e de incentivo à produção doméstica. (BAUTISTA et al., 1979).

O tamanho relativamente pequeno do mercado interno – país pobre, com população em 1960 de apenas 24 milhões de pessoas e renda mal distribuída –, aliado ao fato de que a indústria era voltada essencialmente a esse mercado, representou um obstáculo a que se atingisse uma grande diversificação da indústria, como a que ocorreu, por exemplo, no Brasil devido ao mercado interno de razoáveis proporções, e na Coreia do Sul, devido às exportações. Outrossim, o processo de industrialização não chegou a completar-se e falhou ao não criar os vínculos intersetoriais esperados. Ainda assim, é possível dizer que a industrialização ganhou alguma densidade, avançando por cerca de três décadas com a formação de alguns segmentos de bens de capital e da indústria pesada de bens intermediários.

O estímulo à produção doméstica de substitutos dos bens importados deu-se por meio de quotas de importação e de elevadas tarifas, da preservação de um câmbio sobrevalorizado – que facilitou a importação de bens intermediários e de capital, acelerando a acumulação de capital – e da adoção do critério de “essencialidade”. No final de 1950, uma piora no déficit da balança comercial forçou as autoridades a estabelecerem uma racionalização da taxa de câmbio, com o estabelecimento de um sistema de taxas de câmbio múltiplas, e a uma sobrevalorização do peso para as transações de importações. (LIM & BAUTISTA, 2002)

---

<sup>13</sup> Parte do ingresso dos recursos de curto prazo, oriundos dos ressarcimentos da guerra, foi utilizada na compra de produtos finais importados, o que acabou resultando na crise do BP de 1949. A crise resultou na criação de controles sobre as importações e do câmbio. (LIM & BAUTISTA, 2002).

Nos anos 1960, o sistema de proteção moveu-se de restrições às importações, tais como licenças e margens de depósitos, e do uso de taxas múltiplas para clássica proteção tarifária. No entanto, de acordo com Alburo (1987), a estrutura de proteção manteve-se a mesma após as mudanças.<sup>14</sup>

Assim, como nos demais países que adotaram o modelo de ISI, a industrialização filipina se deu, sobretudo, por meio da expansão da produção de bens de consumo voltados ao mercado doméstico (BAUTISTA et al., 1979; LIM & BAUTISTA, 2002; AUSTRIA & MEDALLA, 1996; TAN, 1979). Segundo Bautista et al. (1979), existia uma discriminação efetiva contra as indústrias voltadas às exportações e as produtoras de bens de capital e de alguns produtos intermediários, e o setor produtor de bens de consumo acabou recebendo mais incentivos do que o de bens de capital. O padrão de proteção parece ter sido desigual, isto é, altas para os bens de consumo e baixas para os bens intermediários e de capital, reforçado por um padrão similar de restrição quantitativa, principalmente sob a forma de exigência de licenças de importação. Geralmente, a proteção era muito elevada para as operações de acabamento e montagem, baixa proteção para os bens intermediários e de capital e negativa ou nula para o setor exportador. (AUSTRIA & MEDALLA, 1995)

Um traço interessante na história econômica filipina do período 1950-1980 foram as tentativas de enfrentar – sem êxito – a tendência ao desequilíbrio de balanço de pagamentos pela adoção de maior abertura externa e um maior coeficiente de exportação de bens industriais.

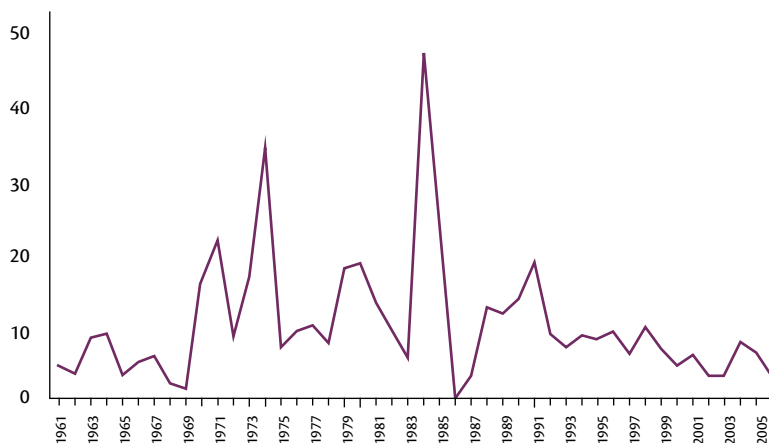
Em seguida à crise do início dos anos 1960, houve um primeiro ensaio de desregulação do comércio externo, supervisionado pelo FMI e pelo Banco Mundial, mas os resultados foram medíocres em termos de estímulos às exportações (DOHNER & INTAL, 1987). O fraco desempenho do setor exportador nos anos 1960 contribuiu para desencadear uma crise no BP em 1970. O país teve afetada a sua capacidade de honrar os empréstimos junto às instituições multilaterais, o que se configurou como a primeira de muitas crises da dívida nas Filipinas. O peso flutuou em fevereiro de 1970, e a taxa de câmbio passou de 3,9 para 6,4 pesos por dólar no final do ano. No mesmo ano, o governo instituiu o Ato de Incentivo às Exportações, reconhecendo a necessidade de orientar as indústrias

<sup>14</sup> Em termos de política comercial, as reformas engendradas pelas Filipinas podem ser agrupadas em cinco períodos distintos. O primeiro, do pós-guerra até os anos 1970, cobrindo um período pré-reformas de restrição ao comércio. O segundo pode ser caracterizado pelas reformas liberalizantes que ocorreram entre 1981-1985, por meio do programa de reformas nas tarifas sobre os importados que resultou na queda de todas as tarifas de 50% até 100% sobre os produtos. O terceiro período pode ser visto por mais episódios de liberalização, como os de 1986-1988, sob a administração de Aquino. O quarto período é a segunda fase de reformas tarifárias que reduziu as tarifas na faixa de 30%. Tais reduções foram feitas durante a administração de Aquino mediante a ordem 470 para um período de cinco anos (1991 até 1995). Finalmente, o quinto período é coberto pela ordem 264, estabelecida por Ramos, sobre os anos de 1996 a 2000. Isso acabou reduzindo as alíquotas sobre a faixa entre 3% e 10% (excluindo alguns produtos primários).

locais para o mercado externo a fim de expandir a exportação de manufaturas não tradicionais e, logo, tentar resolver o problema crônico no balanço de pagamentos. (ALBURO, 1987; JURADO, 1976; LIM & BAUTISTA, 2002)

A desvalorização do peso, que foi acompanhada por políticas discricionárias, acabou favorecendo as manufaturas não tradicionais. O Ato das Exportações Prioritárias também melhorou a estrutura de incentivos para a exportação de manufaturas. Outras medidas foram adotadas quanto ao desenvolvimento da infraestrutura para o setor exportador, incluindo-se o estabelecimento de uma zona de processamento de exportações e uma corporação de comércio para servir de central de liberação e financiamento do comércio. (BAUTISTA, 1983)<sup>15</sup>

Ao procurar resolver o problema causado pela crise no balanço de pagamentos e da elevada inflação (Gráfico 4), em 1970, o país havia optado por receber novamente a ajuda e o suporte do FMI e concordado em promover um programa de ajuste estrutural. O Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Asiático requereram o avanço de políticas que permitissem uma mudança no estilo de crescimento, *outward-oriented*. O programa e a nova estratégia de desenvolvimento incluíam a desvalorização do peso, a promoção das exportações de manufaturados (centrados nos produtos eletrônicos e de vestuário) e um esquema de incentivos para atrair empresas multinacionais voltadas a exportações.



**Gráfico 4.** Filipinas: taxa de inflação (IPC) entre 1961 e 2006

Fonte: Banco Mundial.

<sup>15</sup> As exportações de manufaturados expandiram a uma taxa média de 50% (em dólares correntes) durante 1970-1973, mas essa expansão acabou sendo interrompida pela situação externa adversa em 1974 e 1975. No início dos anos 1980, os esforços das Filipinas estavam voltados para o estímulo às exportações, mediante a melhoria da competitividade e do desenvolvimento do setor produtor de bens intermediários. (cf. BAUTISTA, POWER AND ASSOCIATES, 1979; BAUTISTA, 1983)

Esses esforços para alterar o volume e a composição do comércio externo filipino tiveram que enfrentar, no entanto, forte perda de competitividade derivada da deterioração dos termos de troca: os preços das exportações (em dólares) permaneceram estáveis durante os anos 1960, tornando-se erráticos durante os anos 1970, mas o preço dos importados mantiveram-se em alta durante as duas décadas.

Segundo Lim e Bautista (2002), diferentemente do que teria ocorrido na Coreia do Sul, o projeto de tornar o país *outward-oriented* não distinguiu, nos esquemas de incentivos às indústrias, empreendimentos direcionados ao setor externo daqueles que dedicavam-se exclusivamente ao mercado doméstico.

Ainda assim, nos anos 1960 e 1970, o país cresceu de forma relativamente rápida e deu sequência ao processo de industrialização iniciado nos anos 1950. Seus problemas de balanço de pagamentos foram suavizados, até meados dos anos 1970, pela expansão de suas exportações, e, a partir de então, por forte endividamento externo.

Durante os anos 1970 e inícios dos 1980, o déficit em conta corrente se agravou, basicamente em função da expansão da economia e do forte aumento das importações. O aumento da dívida externa do país ocorreu em um espaço de tempo relativamente curto, de 1975 a 1983. Durante esse período, as Filipinas, assim como um bom número de países menos desenvolvidos, aproveitaram-se da disponibilidade de crédito bancário e das baixas taxas de juros mundiais para sustentar o crescimento interno, na esteira do primeiro choque do petróleo. Todos esses países foram atingidos por choques no final dos anos 1970, em circunstâncias de preços do petróleo em alta, de preços das commodities em baixa, de taxas de juros mundiais elevadas e de recessão nos países industrializados. As Filipinas, com a sua elevada dependência do petróleo importado e grande dívida de curto prazo, foram duramente atingidas, e tal pressão ocasionou uma súbita elevação na taxa de inflação (DOHNER & INTAL, 1987).

### 3.3. Crise, instabilidade e reordenamento da economia: 1980-2006

Nos anos 1980, tal como na América Latina, e em contraste com os demais países asiáticos estudados no presente livro, as Filipinas mergulharam em forte e prolongada crise, associada ao processo de endividamento com que havia preservado o crescimento nos anos 1970. Como consequência, ao final dos anos 1980, o PIB *per capita* era menor do que o que o país havia alcançado na média dos anos 1970. (AUSTRIA & MEDALLA, 1996; ALBURO, 1987; MONTES & LIM, 1996)

Em 1980, o país recorreu a empréstimos de curto prazo, aumentando a vulnerabilidade diante de uma reversão nos fluxos externos. A maior parte desses empréstimos era utilizada no financiamento das transações comerciais. A posição líquida das autoridades monetárias também foi obscurecida pelo deliberado exagero no nível de reservas cambiais. No final, o país esperou até suas reservas de câmbio estarem quase esgotadas para declarar moratória, de tal sorte que não conseguiu restabelecer suas linhas de crédito.

No início dos anos 1980, os problemas externos e internos das Filipinas se agravaram rapidamente. Em 1981, ocorreu um colapso do mercado de papéis comerciais, em um quadro em que havia dramática deterioração no perfil da dívida externa – a relação entre dívida de curto e longo prazo passaria de menos de 20% nos anos 1960 a 45% em 1980. As circunstâncias de liquidez internacional eram, como se sabe, as piores possíveis: as taxas de juros mundiais encontravam-se extraordinariamente elevadas, como decorrência da política monetária restritiva dos Estados Unidos e da Europa. Déficits fiscais e em conta corrente tornaram esse cenário explosivo.

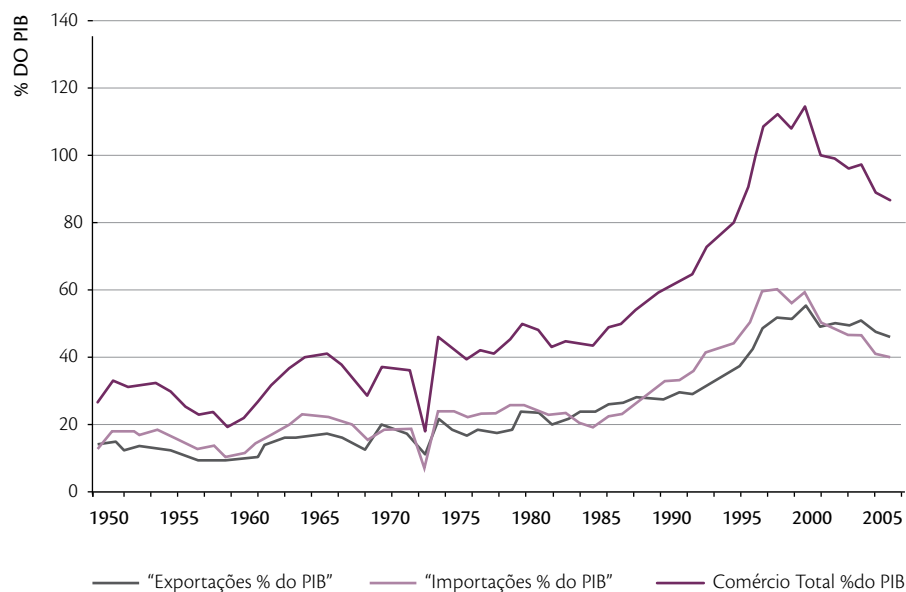
Nos primeiros anos, até 1983, o governo tomou algumas decisões anticíclicas para manter a demanda doméstica e, assim, enfrentar os choques adversos advindos da crise mundial. O investimento bruto atingiu o pico de 27% do PIB puxado principalmente pelo aumento dos investimentos públicos das empresas estatais que cresceram de 1,8% do PIB nos anos 1970 para 5,5%. Diante da crise mundial e da crescente oposição política, o regime de Marcos utilizava-se da estratégia de aumento do investimento público para manter o apoio dos aliados internos. (MONTES, 1989). Mas a retração de liquidez mundial e a crise da dívida no Brasil e no México contribuíram para escassear os recursos para financiar a rolagem da dívida externa do país, e a política tornar-se-ia insustentável.

Em 1983, o regime de Marcos desvalorizou a moeda e programou uma política de estabilização baseada em uma política monetária restritiva. A saída de capital de curto prazo somada aos recorrentes déficits em conta corrente provocou uma nova crise no BP. (MONTES & LIM, 1996; LIM & BAUTISTA, 2002). Em julho de 1983, o peso foi desvalorizado em 10% para aliviar as pressões de divisas estrangeiras (LIM & BAUTISTA, 1992). A redução no coeficiente de importação parecia encaminhar-se para um período de recuperação econômica, via aumento da competitividade dos produtos nacionais frente aos importados. Porém, a situação econômica do país se deteriorou, e o reflexo do descompasso entre as políticas internas e o cenário de restrição de capital externo acabaram forçando o ajustamento pela via da inflação. Não era mais permitido ao país utilizar livremente as importações para reduzir as pressões inflacionárias.



Sob fortes pressões, domésticas e internacionais, o país passou a realizar, nessa primeira metade dos anos 1980, reformas institucionais liberalizantes. As medidas envolveram, centralmente, a liberalização unilateral do comércio – só posteriormente, já nos anos 1990, é que viria a abertura financeira – e tinham por objetivo explícito prover uma nova modalidade de crescimento, de economia aberta e orientada ao exterior. Tratava-se de uma tentativa de editar um modelo de *export-led growth*, em circunstâncias muito distintas das que prevaleceram em outros países asiáticos, nos quais o modelo foi implantado com forte dose de intervenção estatal.

A partir de meados dos anos 1980, a economia filipina conformou-se gradualmente à nova modalidade. Como mostra o Gráfico 5, o comércio externo, que entre 1950 e a primeira metade dos anos 1980 havia oscilado entre 20% e 40% do PIB, saltaria, daí até 1997, para mais de 100% do PIB – caindo um pouco posteriormente. As exportações, que até então haviam jogado um papel relativamente subsidiário na economia filipina – com a exceção do início dos anos 1960 –, passariam a jogar um papel central daí para frente.



**Gráfico 5.** Filipinas: comércio exterior como percentual do PIB (1950-2006)

Fonte: Banco Mundial.

Houve, de fato, um gradual reordenamento econômico no país, na direção de um modelo semelhante ao da maquila mexicana e centro-americana. A mudança dar-se-ia sem crescimento – e com

muita instabilidade – durante mais de dez anos, num movimento simultâneo de desindustrialização e de constituição de capacidade de produção da indústria maquiladora. Incluindo-se a crise asiática, em que a liberalização financeira jogou um papel crucial, é preciso reconhecer que, ironicamente, os períodos de maior instabilidade e menor crescimento ocorreram durante o auge dos anos de liberalização externa, de 1980 a 2000. Ou seja, na melhor das hipóteses, as reformas liberalizantes teriam sido insuficientes para resolver os problemas estruturais do país. (DE DIOS, 1998)

O setor dinâmico mais importante foi o de bens eletrônicos, com o qual efetivamente o país passou a integrar a rede de produção global das empresas multinacionais. Trata-se, como se sabe, de uma modalidade produtiva e de comércio internacional que faz uso intensivo de trabalho no processo de montagem e importa os demais componentes da cadeia de valor. Portanto, o valor adicionado da indústria acaba sendo baixo, gerando baixos efeitos de acelerador sobre investimentos, assim como baixos efeitos multiplicadores de renda e emprego.

As crises no balanço de pagamentos perfazem a trajetória de crescimento econômico nas Filipinas durante os anos 1980. Mais especificamente, em 1983, alguns anos após o início da recessão mundial e aproximadamente um ano após a crise da dívida mexicana, as Filipinas enfrentaram uma severa crise no balanço de pagamentos, cujas repercussões se fariam sentir por muitos anos.

Em outubro do mesmo ano, o país decretou moratória da dívida externa, o que objetivamente implicou uma redução drástica dos recursos externos. Os *policymakers* seguiram uma resposta tipicamente monetarista, prescrita pelo FMI, ou seja, o enxugamento da liquidez e do crédito no país para compensar a fuga de capitais. O efeito colateral dessa política de recursos escassos foi a elevação da taxa de juros, que, devido ao efeito substituição dos portfólios, eventualmente levou a uma mudança na trajetória de desvalorização da taxa de câmbio. O custo do capital fixo em alta levou ao fechamento de uma série de empresas. O colapso econômico consubstanciou-se numa taxa de crescimento negativa (-7,6%) em 1984 e 1985. O PIB *per capita* caiu aproximadamente 20% entre 1983 e 1985. Segundo Lim e Bautista (2002), a profundidade da crise filipina fez com que a economia retrocedesse por aproximadamente uma década e deixasse para trás a chance de se tornar outro sucesso no leste asiático.

Mesmo com a retração dos anos 1984-85, a inflação aumentou consideravelmente, alimentada pelo processo de desvalorização, fruto da redução na oferta causada pelo aumento no custo do capital e da política monetarista. Em 1986, a economia atingiu o fundo do poço, e só então a inflação caiu a

zero. O déficit externo também melhorou – o que é de se esperar em períodos de severa recessão –, como pode ser observado nos movimentos da conta corrente e da balança comercial.

Em 1986, ocorreu a queda do regime de Marcos, e os primeiros anos do governo de Aquino deram lugar a uma retomada do financiamento externo, que cresceu rapidamente. Com ajuda financeira do FMI e com melhora nas condições de financiamento – mesmo diante de uma elevada dívida externa –, houve um aumento nas taxas de crescimento, que chegaram a atingir o nível médio de 5,6% entre 1987 e 1989. Uma recuperação, ainda que com sérias dificuldades, associadas a uma dívida elevada e a instabilidade política. (LIM & BAUTISTA, 2002; MONTES & LIM, 1996).

As fontes primárias da recuperação do crescimento, no período 1987-1989, foram consumo e investimentos de reposição, seguidos pelo aumento do investimento público financiado por empréstimos domésticos, tendo em vista a dificuldade de obtenção de empréstimos externos. O investimento privado também teve uma ligeira alta, até 1990, quando outra recessão atingiu o país (LIM & BAUTISTA, 2002).

A nova crise resultou da mesma síndrome das anteriores, o déficit externo e o resultante endividamento, bem como sua simultaneidade ao aumento dos déficits fiscais, engrossados pelo fato de que o governo passou a estatizar a dívida externa das empresas privadas. O Plano Baker, bem como os demais que se propunham a reestruturar as dívidas, somente reestruturou o pagamento do principal, mas os pagamentos de juros foram mantidos, o que acabou dificultando a recuperação do crescimento econômico de longo prazo.

A consequência da reedição da fórmula de crescimento com endividamento externo, agora em circunstâncias de forte abertura comercial, levou a que, em 1990, o déficit em conta corrente alcançasse mais de 6% do PIB. Com um pesado pagamento da dívida externa por ser efetuado e para tentar resolver o problema da inflação de dois dígitos, o governo voltou a utilizar políticas fiscais e monetárias contracionistas, e dessa forma reduziu a inflação e conteve o déficit externo nos anos 1991 e 1992. Cortes na oferta monetária foram feitos, e as taxas de juros aumentaram para mais de 20% em 1990, enquanto a redução nos gastos conseguiu melhorar o resultado do déficit fiscal. A resultante recessão prolongou-se até 1993, em parte, em função da força da crise.

A crise energética obrigou a realização acelerada de investimentos em geradores importados, o que explica o crescimento dos investimentos, mas a economia permaneceu estagnada. A participação

da poupança doméstica continuou a cair, e o déficit em conta corrente voltou a aumentar substancialmente em 1993, desta feita financiado parcialmente pelas reservas internacionais acumuladas entre 1991 e 1992. (MONTES & LIM, 1996)

Durante as sucessivas tentativas de estabilização da economia, o governo ofertou no mercado títulos públicos, pagando altas taxas de juros que, em última instância, acabavam provocando novas emissões. Como é óbvio, esse círculo vicioso ocasionava uma redução na capacidade de investimento do governo. A política fiscal contracionista vigente desde meados da década de 1980 causou uma deterioração na infraestrutura pública, e vários *black outs* aconteceram entre 1989 e 1993. Tal política fiscal gerou uma redução do investimento público para 0,22% do PIB entre 1990-93. (MONTES & LIM, 1996)

A tendência mundial, em termos de abertura financeira no início dos anos 1990, levou inevitavelmente a um crescimento do mercado de ativos financeiros nos países menos desenvolvidos. Os fundos externos encontraram um caminho dentro dos mercados de capitais domésticos. No princípio, vários países pareciam estar se beneficiando do livre fluxo de capital, em última instância. O capital que ingressou gerou um aumento na poupança desses países, o que possibilitou um crescimento econômico. Entretanto, a euforia acabou durando pouco, pois esses mercados emergentes sofreram severas recessões como resultado de crises sucessivas (a crise financeira na Ásia em 1997 é somente um exemplo). As Filipinas, assim como os demais países da região, aprenderam uma lição: os capitais externos movem-se rapidamente tanto na entrada quanto na saída.

No período 1992-1998, deu-se sequência ao processo de liberalização comercial, iniciado em 1986, por meio de novas reduções de tarifas. A liberalização plena da conta de capital somente foi atingida no último quarto de 1993, mas fora iniciada em 1991. Em meados de 1993, os preços das ações subiram rapidamente em função da demanda externa e da entrada de capital externo. O *boom* no mercado de capitais continuou até meados de 1994, quando o mercado sofreu uma reversão e as ações caíram. Até a chegada da crise asiática, em 1997, o mercado acionário atingiu níveis recordes. (LIM & BAUTISTA, 2002)

Os movimentos de liberalização do governo ocorreram com a confiança dos agentes econômicos e muito otimismo, como indicado pelo mercado de ações. O otimismo de alta no preço das ações parecia ser justificado por aquilo que foi percebido por uma melhor gestão econômica. A escassez de energia estava razoavelmente controlada a partir da aceleração na instalação das plantas

hidrelétricas e termelétricas. O excesso de dívida externa estava sendo razoavelmente reduzido pelo Plano Brady, que converteu a dívida em títulos garantidos de longo prazo, e incluía alguns regimes de redução de juros. A dívida que estava vinculada ao Banco Central foi renovada para uma nova instituição do governo nacional, que viria a efetivamente assumir suas dívidas. Como a economia estava saindo de uma recessão durante o período de liberalização, os responsáveis políticos optaram pela flexibilização do crédito, em parte, reagindo passivamente às entradas privadas estrangeiras, ou seja, não foram realizadas operações de esterilização para compensar o fluxo de capitais. Durante esse período, os *spreads* da taxa de juros estavam em uma tendência de queda. Uma valorização do câmbio real também foi observada até o segundo trimestre de 1997. (LIM & BAUTISTA, 2002)

Com a liberalização da conta de capitais, os fluxos de capital estrangeiro atingiram seu nível mais alto, cerca de 5% do PIB, em 1996. A taxa de crescimento média do PIB para os anos de 1994 a 1997 foi de 5%, enquanto a taxa de crescimento do PNB em média foi de 5,7%.

Mas nem todos os indicadores estavam mostrando desempenhos satisfatórios. Primeiro, o setor externo continuou a registrar déficits em conta corrente durante esse período. Mais grave ainda, o financiamento externo respondia por parcela crescente do investimento doméstico – vale dizer, houve redução de poupança com contrapartida de aumento de consumo, o que significa que a poupança externa estava substituindo a poupança doméstica e, em última análise, financiando o consumo. A diferença pode ser explicada pelo aumento do investimento privado acompanhado do declínio das taxas de poupança privada, o que é consistente com os elevados déficits comerciais antes da crise. Os déficits externos eram fruto da intensidade crescente de importação e da queda da taxa de poupança privada. (LIM & BAUTISTA, 2002)

Como é bem conhecido por aqueles familiarizados com a crise asiática, os recursos externos que entraram no país eram em grande parte na forma de dívidas de curto prazo e investimentos em carteira. Tais empréstimos em dólares sem *hedge* (utilizados para financiamento imobiliário, construção, atividades especulativas e manufatura), bem como *hot money*, formavam os ingredientes-chave para que ocorresse a participação das Filipinas na crise asiática. A crise, além do fenômeno climático El Niño, que teve efeitos negativos na agricultura, suspendeu o episódio de crescimento, fazendo com que o aumento do PIB ficasse em 0,54% em 1998. (LIM & BAUTISTA, 2002)

O déficit orçamentário real cresceu praticamente equilibrado a partir de 1996. No ano de 2000, o déficit nominal do setor público consolidado como proporção do PIB situou-se em mais de 4% e

continuou a crescer em 2001. Em 1998, as Filipinas experimentaram um superávit em conta corrente nominal positivo. Enquanto isso, a taxa de poupança melhorou e o esforço fiscal permaneceu o mesmo. A confiança econômica continuou a ser muito fraca, com a corrupção política durante a administração de Estrada e convulsões políticas durante os primeiros dias do governo de Arroyo.

O crescimento do PIB durante o período 1999-2005 foi de 4,2. Pode-se dizer que o país vem tendo um bom desempenho a partir de uma nova inserção junto aos parceiros da região, mesmo que, conforme o presente capítulo expõe, essa integração esteja alicerçada na utilização intensiva de mão de obra atrelada a montagem de componentes eletrônicos. Em termos comparativos, cabe lembrar que durante o período em que os países asiáticos efetuaram o *catching-up*, as suas taxas de crescimento oscilavam entre 7% e 10% de crescimento. As Filipinas são rodeadas por países como Japão (que teve um crescimento elevado entre os anos 1950 e 1970), Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Singapura e Malásia. Hoje, a China está repetindo os milagres econômicos desses países, porém em escala muito maior.

#### 4. Conclusão

Neste trabalho, foram apresentados e discutidos os temas relevantes para o entendimento do padrão de desenvolvimento econômico das Filipinas. Mesmo que a industrialização tenha sido buscada incessantemente, pode-se considerar que ainda hoje encontra-se incompleta. Isso se deve à ausência de setores produtores de bens de capital e intermediário. Tal lacuna acabou prejudicando o alargamento do setor industrial no país durante as décadas recentes, pois, atualmente, a indústria de alta tecnologia montada no país depende significativamente dos bens de capital e insumos importados, o que mantém o país sob uma dependência externa muito grande. O padrão atual de industrialização é muito próximo ao modelo de maquilas no México. Essas empresas de alta tecnologia, que empregam uma grande quantidade de mão de obra no processo de montagem de componentes eletrônicos, têm uma forte participação nas exportações, mas a sua participação na produção industrial do país ainda é muito baixa.

A liberalização comercial dos anos 1990, e igualmente durante a retomada do crescimento nos anos 2000, não causou um aumento da participação da indústria no produto da economia. O crescimento do setor de serviços acelerou-se desde meados dos anos 1990, quando as Filipinas passaram a receber significativas remessas do exterior e aumentaram os serviços atrelados às exportações.



Em termos macroeconômicos, dois fatores são importantes. Primeiro, a liberalização externa acabou expondo o país à volatilidade financeira. No início dos anos 1980, o país sofreu um grande colapso econômico com a crise da dívida externa da América Latina. A tendência mundial, em termos de abertura financeira no início dos anos 1990, levou inevitavelmente a um crescimento do mercado de ativos financeiros nos países menos desenvolvidos. Os fundos externos encontraram um caminho dentro dos mercados de capitais domésticos. Entretanto, a euforia acabou durando pouco, pois esses mercados emergentes sofreram severas recessões como resultado de crises sucessivas (a crise financeira na Ásia, em 1997, é somente um exemplo). As Filipinas, assim como os demais países da região, aprenderam uma lição: os capitais externos movem-se rapidamente tanto na entrada quanto na saída. Entre 1997-98, ocorreu o contágio da Tailândia, Indonésia e Coreia do Sul, que acabou provocando estragos na economia. Além disso, a crescente dependência das importações na década de 1980 e 1990, sem dúvida, teve muito a ver com a liberalização das importações e da recorrente sobrevalorização cambial, esta última agravada pela liberalização da conta de capital. Segundo, liberalização, privatização e desregulamentação (que concentram na liberalização dos mercados e na redução das intervenções do Estado), além de não conseguirem promover as mudanças institucionais e estruturais, acabaram reduzindo o efeito *crowding-in* que os investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, têm sobre o investimento privado.

As Filipinas, bem como outros países do leste asiático, têm uma grande parcela da população morando no campo. Entretanto, é no campo que se concentra a maior incidência da pobreza e isso se deve em parte à ausência de introdução de inovações no campo que gerassem um aumento na produtividade e na renda. Por sua vez, a incidência da pobreza nas cidades é muito inferior ao encontrado no campo, o que força uma busca de melhores condições nos grandes centros urbanos sem que estes tenham condições de absorver a população vinda do campo.

Independentemente dos ganhos obtidos, em termos de renda nacional, parece que os frutos do progresso não foram adequadamente distribuídos. Até o início dos anos 1970, o desenvolvimento econômico das Filipinas foi acompanhado por elevadas taxas de desemprego, elevada concentração regional da produção e grande disparidade na distribuição de renda. Dentro do escopo de que o setor manufatureiro seria capaz de aliviar o problema do desemprego, o que se pode observar é que a industrialização foi adversa quanto à absorção de mão de obra, tendo em vista o tamanho e a estrutura implantada.

## Referências

---

- ABUEVA, J.V. Ideology and practice in the New Society. In: David ROSENBERG, D. (ed.). **Marcos and martial law in the Philippines**, Ithaca, NY: Cornell University Press. p.32-84. 1979.
- ALBURO, F. Manufactured exports and industrialization: trade patterns and trends of the Philippines. In: \_\_\_\_\_. Trade and structural change in Pacific Asia - BRADFORD, JR., C.I.; BRANSON, W.H. (eds.). University of Chicago Press, 1987.
- ALBURO, F.; GEOFFREY, S. **Trade liberalization**: The Philippine experience. World Bank study on timing and sequencing of trade liberalization. Manila: Philippine Institute for Development Studies, May. 1986. mimeo.
- ALBURO, F. et al. **Economic recovery and long-run growth**: An agenda for reforms. Manila: Philippine Institute for Development Studies, May 1. 1986.
- AMATONG, J.; BELTRAN, G.; BONCODIN, E. **Explicit budgetary contributions to public enterprises**. Manila: Philippine Institute for Development Studies, 1985. mimeo.
- ASCHER, W. **Political and administrative bases for economic policymaking in the Philippines**. Washington: World Bank, memorandum. Reprinted as: And after Marcos? Asia Record December 1980.: B 1-4.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Capital market development in selected member countries of the Asian Development Bank**. Manila: Asian Development Bank. 1985.
- BALDWIN, R. **Foreign trade regimes and economic development: The Philippines**. New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research. 1975.
- BAUTISTA, R. et al. **Industrial promotion policies in the Philippines**. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1979.
- BAUTISTA, R. Inflation in the Philippines: 1955-1974. In: ENCAMACION, J. et al (ed.). **Philippine economic problems in perspective**. Quezon City: School of Economics, University of the Philippines. 1976.
- \_\_\_\_\_. The 1981-1985 tariff changes and effective protection of manufacturing industries. **Journal of Philippine Development**, n.3, p.1-2. 1981.
- \_\_\_\_\_. The 1981-85 Tariff changes and effective protecting of manufacturing industries, *Discussion Paper* n. 82-13, University of the Philippines School of Economics. 1982.



- \_\_\_\_\_. Industrial policy and development in the ASEAN Countries. **Monograph Series**, n. 2. PIDS Philippine Institute for Development Studies. 1983.
- BRIONES, L. Philippine public enterprises in the 1980s: Problems and issues. **PIDS Development Research New**, v.34, p.1-6. 1985.
- BROWN, J. **The international sugar industry: developments and prospects**. Draft Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, September. 1986.
- BUCHHEIT, L. Details of the Philippine debt repayment program. **International Financial Law Review**. Dec., p.15-17. 1985.
- CALLISON, C.S. **Economic assessment of the New Society and key problems and issues facing the Republic of the Philippines**. Manila: U.S. Agency for International Development, October 1. 1981.
- CAMPBELL, B.O. Petrodollar recycling, 1973-1980. Part 11: Debt problems. **Economic Staff Paper**, n. 12. Manila: Asian Development Bank. 1982.
- CANLAS, D.; DE DIOS, E.; FABELLA, R.; MEDALLA, F.; MONSOD, S.; CANOY, R. **The Counterfeit revolution**. Manila: Philippine Editions Publishers. 1980.
- CLARETE, R.; ROUMASSET, J. **An analysis of the economic policies affecting the Philippine coconut industry**. Working Paper 83 -08. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1983.
- CLUNIES-ROSS, J. Understanding Philippine inflation. **Philippine Economic Journal**, n.5. 1966.
- CUDDINGTON, J.T. Capital flight: estimates, issues, and explanations. **Princeton Studies in International Finance**, n. 58. Princeton, NJ: Department of Economics, Princeton University. 1986.
- CUMBY, R.; LEVICH, R. **On the definition and magnitude of recent capital flight**. NBER Working Paper no. 2275. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research. 1987.
- DAVID, C. **Economic policies and Philippine agriculture**. Working Paper, n. 83-02. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1983.
- DAVID, C.; BARKER, R.; PALACPAC, A. **The nature of productivity growth in Philippine agriculture, 1948-1982**. International Rice Research Institute, Agricultural Economics Department Paper, n. 84-22. Los Banos, Laguna. 1984.
- DE DIOS, Emmanuel S., and Manuel MONTES. 1985. A perspective on the Philippine economy. Quezon City: University of the Philippines, School of Economics, December, mimeo.
- DE DIOS, L. **Nontariff measures affecting Philippine imports**. Special Paper Series, PIDS-Tariff Commission Project on Trade Liberalization. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1986.

- DE VRIES, B. **The transition towards more rapid and labor intensive industrial development: The case of the Philippines.** World Bank Staff Working Paper, n.424. Washington, D.C.: World Bank. 1980.
- DIOKNO, B. **Revenue mobilization and responsiveness of Philippine income taxes: implications for fiscal policy.** Discussion Paper, n. 8605. University of the Philippines, School of Economics. 1986.
- DOHERTY, J.F. **A study of interlocking directorates among financial, commercial, manufacturing, and service enterprises in the Philippines.** Manila: Anteneo de Manila University, 1980. mimeo.
- \_\_\_\_\_. Who controls the Philippine economy: some need not try as hard as others. In: AQUINO, B. (ed.). **Cronies and enemies: the current Philippine scene.** Philippine Studies Occasional Paper n.5. Honolulu: Center for Asian and Pacific Studies, University of Hawaii. 1982.
- DOHNER, R.S. Aquino and the economy: an assessment of the first three years. **Pilipinas**, n.11, fall. p.1-33. 1988.
- \_\_\_\_\_. **Capital flight in the Philippines: 1971-1986.** Medford, Mass.: Tufts University, 1987. mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Philippine external debt: Burdens, possibilities, and prospects.** New York: Asia Society. 1989.
- DUMAINE, B. The \$2.2 billion nuclear fiasco. **Fortune International**, 1 September, p. 39-46. 1986.
- EMERY, R. **Financial institutions in Southeast Asia.** New York: Praeger, 748 p. 1971.
- ESPINOSA, R. How Marco set up BASECO. **Manila Chronicle**, 25 July, p. 1, 6. 1986.
- FINDLAY, C.; GAMAUT, R. **The political economy of manufacturing protection: Experiences of ASEM and Australia.** Sydney: Allen and Unwin. 1986.
- FRY, M. Money and capital or financial deepening in economic development? **Journal of Money Credit, and Banking** v.10, p.464-75. 1978.
- \_\_\_\_\_. Financial structure, financial regulation, and financial reform in the Philippines and Thailand: 1960-1984. In: CHENG, H.-S.(ed.). **Financial policy and reform in Pacific Basin countries.** Lexington, Mass.: Lexington Books. 39-46. 1986.
- GIOVANNINI, A. The interest elasticity of savings in developing countries: The existing evidence. **World Development**, v.117, p.601-7. 1983.
- GOLAY, F.H. Taming the American multinationals. In: OWEN, N.G. (ed.). **Philippine economy and the United States**, p. 131-76. Ann Arbor: University of Michigan Center for South and Southeast Asia Studies. 1983.
- \_\_\_\_\_. **The Philippines: public policy and national economic development.** Ithaca, NY: Cornell University Press. 1961.

- GREGORIO, R. An economic analysis of the effects of Philippine fiscal incentives for industrial promotion. In: BAUTISTA, R. et al. (ed.). **Industrial promotion policies in the Philippines**. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1979.
- HAGGARD, S. The Philippines: Picking up after Marcos. In: VERNON, R. (ed.). **The promise of privatization**, p.91-121. New York: Council on Foreign Relations. 1988.
- HAWES, G. **The Philippine state and the Marcos regime: the politics of export**. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1987.
- HIRSCHMAN, A. **Development projects observed**. Washington, D.C.: Brookings Institution. 1967.
- HOOLEY, R. **Productivity growth in Philippine manufacturing: retrospect and future prospects**. Monograph Series no. 9. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1985.
- HUTTON, C.P. Restructuring Philippine private corporate debt. **International Financial Law Review**. Dec. p.14-15. 1985.
- IBON Facts and Figures. **The state in distressed business**. v.118, 15 July. Manila: Ibon Databank Philippines. 1983a.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **Philippines: First review under standby arrangement**. EBS/85/109. Washington, D.C.: IMF, 1985a.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: First review under standby arrangement**. EBS/87/59. 12, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Recent economic developments**. 8 June. 1984b.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Recent economic developments**. 30 August. 1985c.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Request for standby arrangement**. EBS/84/226. 5, 1984c.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Recent economic developments**. SM/86/249. 1986b.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Recent economic developments**. SM/88/121. 6 June. 1988b.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Staff report for the Article IV consultation**. EBS/84/114. 29 May. 1984a.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Staff report for the 1986 Article IV consultation**. 1986a.
- \_\_\_\_\_. **Philippines: Staff report for the 1988 article IV consultation**. Mar. SM/88/113. 25 1988a. May.
- \_\_\_\_\_. **The tax and customs system of the Philippines**. Washington, D.C.: 1985b.
- INSTITUTE OF LABOR AND MANPOWER STUDIES - ILMS. **The government programs in the coconut industry: Why pays, who benefits?** Research Paper, n.1. Manila: LMS. 1981.

- INTAL, P. Jr.; POWER, J. **Political economy of agricultural pricing policies: The Philippines**. Final report to the World Bank, September. 1987.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - ILO. **Sharing in development: A programme of employment, equity and growth for the Philippines**. Geneva: ILO. 1974.
- JOHNSON, B. **The four days of courage**. New York: Free Press. 1987.
- KAJIWARA, H. The Effects of trade and foreign investment liberalization policy on productivity in the Philippines. *The Developing Economies*, n.32. 1994.
- KESSLER, R.J. **The Philippines under Corazon Aquino: An assessment of the first two years and the challenges ahead**. New York: Asia Society, February. 1988.
- KINTANAR, A. Jr. **Recent fiscal reforms in the Philippines**. Professional Chair Lectures, Monograph, n.17. Quezon City: University of the Philippines Press. 1976.
- KOPPEL, B. Agrarian problems and agrarian reform: Opportunity or irony? In: LANDE, C. (ed.). **Rebuilding a nation: Philippine challenges and American policy**. Washington, D.C.: Washington Institute Press. 1987.
- LAL, D. **Real wages and exchange rates in the Philippines: 1956-78**. World Bank Staff Working Paper, n.604. Washington, D.C.: World Bank. 1983.
- LAMBERTE, M. **The Development bank of the Philippines and the financial crisis: A descriptive analysis**. Staff Paper, n.84-07. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1984.
- \_\_\_\_\_. **Financial liberalization and the internal structure of capital markets: The Philippine Case**. Staff Paper, n.85-07. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1985.
- LAMBERTE, M.; MANASAN, R.; MARIANO, R.; MEDALLA, E.; MONTES, M.; REYES, C. **A review and appraisal of the government response to the 1983-84 balance-of-payments crisis**. Monograph Series, n.8. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1985.
- LANDE, Carl. The political crisis. In: BRESNAN, J. (ed.). **Crisis in the Philippines: The Marcos era and beyond**. John Princeton: Princeton University Press. 1986.
- \_\_\_\_\_. **Rebuilding a nation: Philippine challenges and American policy**. Washington, D.C.: Washington Institute Press. 1987.
- LAYA, Jaime C. 1982. A crisis of confidence. Manila: Central bank of the Philippines.
- \_\_\_\_\_. **Development bank of the Philippines**. Memorandum to President Ferdinand Marcos, 11 August. 1983.

- LICUANAN, V.S. **An analysis of the institutional framework of the Philippine short-term financial markets.** Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1986.
- LIM, J.; BAUTISTA, C. **External liberalization, growth and distribution in the Philippines.** CEPA Working Papers. 1992. Disponível em: <http://www.upd.edu.ph/~cba/bautista/papers/cepa-phil-0102.pdf>.
- MAGPANTAY, J. **Streamlining the science and technology sector for the country's development goals.** Report submitted to the Philippine Institute for Development Studies and the Department of Budget and Management. 1993.
- MAGNO, C.P. Notes on development loan assistance to the Philippines, CY 1956-76. **Philippine Economic Journal**, n.3, p.313-28. 1976.
- MANASAN, R.G. Public Finance. In: **Survey of Philippine development research**, v. 2. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1982.
- MANASAN, R.G.; BUENAVENTURA, C. **A macroeconomic overview of public enterprise in the Philippines, 1975-1984.** Staff Paper, n.86-03. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1986.
- MEDALLA, E.; TECSON, G.; BAUTISTA, R. et al. **Philippine trade and industrial policies: catching up with Asia's tigers.** v.2. Makati: Philippine Institute for Development Studies, 1996.
- MONTES, M.F. **Financing development: The Politico-economic constraints on fiscal policy in the Philippines.** Quezon City: University of the Philippines, School of Economics, 1986. mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Macroeconomic adjustment in the Philippines, 1983-85.** Working Paper, n.87-01. Manila: Philippine Institute for Development Studies. National Economic and Development Authority NEDA. 1987.
- MONTES, M.F.; LIM, J. **Macroeconomic volatility, investment anemia and environmental struggles in the Philippines.** World Development. 1996.
- MONTES, M.F.; TAN, E.; TIDALGO, R.L. **An analysis of the Philippine economic crisis: A workshop report.** Quezon City: University of the Philippines, 1984. mimeo.
- NELSON, G.; AGCAOILI, M. **Impact of government policies on Philippine sugar.** Working Paper, n.83-04. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1983.
- OCAMPO, S. Building a farmer's empire. **Fur Eastern Economic Review**, 6 June. 1980.
- OSHIMA, H. Problems of heavy industrialization in Asian development. **Philippine Review of Economics and Business**, n.20, p.1-47. 1983.

- \_\_\_\_\_. **Economic growth and poverty reduction in Asia.** Economics and Politics Working Paper Series, n.2, Honolulu: East-West Center Program on International Economics and Politics. 1994.
- OSHIMA, H.; BORJA, E. de.; PAZ, W. **Rising national income per worker and falling real wages in the Philippines in the 1970s.** Quezon City: School of Economics, University of the Philippines, December. 1986. mimeo.
- POWER, J.H.; SICAT, G. **The Philippines: Industrialization and trade policies.** London: Oxford University Press for the OECD. 1971.
- SICAT, G. **A historical and current perspective of Philippine economic problems.** Monograph Series, n.11. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1986.
- \_\_\_\_\_. **Macroeconomic issues and challenges.** In: SEVERINO, R.; SALAZAR, L.C. (eds.). **Whither the Philippines in the 21st century?**.Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Snippet view, 2007.
- TAN, E. **Monetary policy.** In: **Survey of Philippine development research**, v.1, p.170-257. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1980.
- \_\_\_\_\_. **Development finance and state banking: A survey of experience.** Staff Paper, n.84-04. Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1984.
- TAN, N. **The structure of protection and resource flows in the Philippines.** In: BAUTISTA, R. et al. (ed.). **Industrial promotion policies in the Philippines.** Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1979.
- TENGCO, J.R. **Action program for the rehabilitation of DBP.** Memorandum to President Ferdinand Marcos. Manila: Development Bank of the Philippines, 25 November. 1983.
- THOMPSON, M.; SLAYTON, G.W. **Credit arrangements between the IMF and the Republic of the Philippines: 1970-1983.** Manila, Mimeo, 5 November. Condensed version published as: An essay on credit arrangements between the IMF and the Republic of the Philippines: 1970-1983. *Philippine Review of Economics and Business* 2259-81. 1984.
- TIDALGO, R.L.; ESGUERRA, E. **Philippine employment in the 1970s.** Manila: Philippine Institute for Development Studies. 1984
- VILLARUEL, T.; REYES, L. **The Philippine debt restructuring program.** *CB Review* v.12, n.2, February, p.4-7. 1985.
- VILLEGAS, B. **The economic crisis.** In: BRESNAN, J. (ed.). **Crisis in the Philippines.** Princeton: Princeton University Press. 1986.
- WATSON, M.; KINCAID, R.; ATKINSON, C.; KALTER, E.; FOLKERTS-LANDAU, D. **International capital markets: Developments and prospects.** IMF Occasional Paper, n.43. Washington, D.C.: IMF. 1986.

WIDEMAN, B. The dizzy pace of expansion. *Far Eastern Economic Review*, 26 Nov., p. 54-55. 1976.

WORLD BANK. *Philippines energy sector survey*. Report no. 3199a - PH. 12 February. 1982.

\_\_\_\_\_. *Philippines: Industrial development strategy and policies*. 1980.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: A framework for economic recovery*. Vol. 1-3. 1986.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: A review of external debt*. Report no. 4912-PH. 21984a.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: Domestic and external resources for development*. 1979.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: Issues and policies in the industrial sector*. 1987.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: Priorities and prospects for development*. 1976.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: Public expenditures and their financing*. 1984b.

\_\_\_\_\_. *The Philippines: Recent trends in poverty, employment and wages*. 1985.

WORLD BANK and IMF. *The Philippines: Aspects of the financial sector*. Country Economic Report. Washington, D.C.: World Bank. Report, n.2674-PH. 12 November. 1980.

YAP, J.T.; DEL PRADO, F.L. *Can the services sector be an engine of economic growth in Philippines?* Policy Notes Philippine Institute for Development Studies – PIDS, 2007.

## Anexo: Pobreza e distribuição de renda

Uma análise das tendências da pobreza com base em dados comparáveis mostra que, enquanto a incidência de pobreza caiu de 1985 a 2000 (Tabela 8), o número absoluto de pobres aumentou dramaticamente (Tabela 9). A incidência de pobreza nas Filipinas caiu de 44,2% das famílias em 1985 para 31,8% das famílias em 1997. Porém, houve um aumento para 33,7% das famílias em 2000. Por um lado, a incidência da pobreza rural manteve-se praticamente a mesma desde 1985. Por outro, houve uma significativa melhora na incidência da pobreza nas áreas urbanas, ou seja, em 1985, a incidência da pobreza era 33,6% e passou para 19,9% em 2000.

**Tabela 8. Filipinas: a mudança na incidência da pobreza (1985-2000)**

Período	Filipinas		Rural		Urbano	
	% do total	variação %	% do total	variação %	% do total	variação %
1985	44,2		50,7		33,6	
1988	40,2	-4,0	46,3	-4,4	30,1	-3,5
1991	39,9	-0,3	48,6	2,3	31,1	1,0
1994	35,5	-4,4	47,0	-1,6	24,0	-7,1
1997	31,8	-3,7	44,4	-2,6	17,9	-6,1
2000	33,7	1,9	46,9	2,5	19,9	2,0
1985-2000		-10,5		-3,8		-13,7

Fonte: NSO

Em termos da magnitude da pobreza, em 1985, aproximadamente 26 milhões de pessoas eram pobres. Em 1994, o número de pessoas pobres passou para 27 milhões e, em 2000, para 30 milhões. Esses dados mostram que, em termos absolutos, o número de pobres vem aumentando ao longo das últimas décadas.

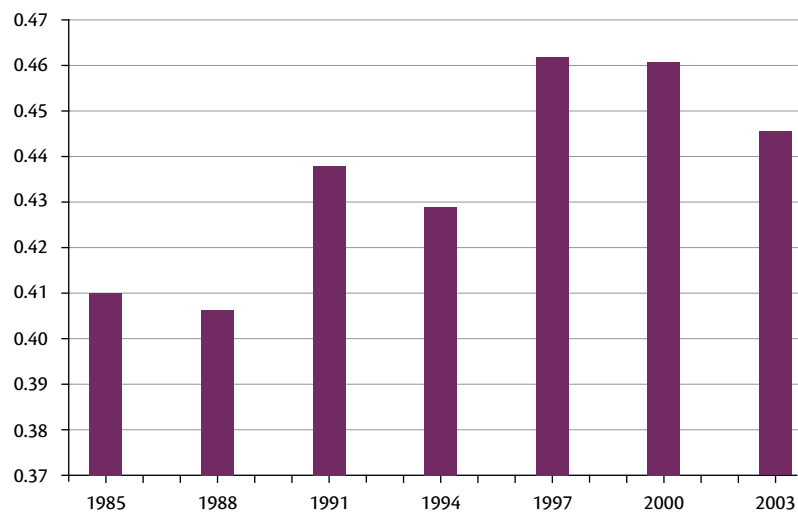
**Tabela 9. Filipinas: magnitude da pobreza, população (1985-2000)**

Ano	Magnitude da população pobre
1985	26.674.645
1988	25.385.200
1991	28.554.247
1994	27.372.971
1997	26.768.596
2000	30.850.262

Fonte: NSO



Os dados da distribuição de renda mostram que ocorreu uma ligeira deterioração entre o período 1985-2003, com um aumento do coeficiente de Gini de 0,447, em 1985, para 0,466, em 2003. No entanto, essas flutuações de longo prazo mascaram uma leve tendência mais recente de queda (Gráfico 6). O índice de Gini teve um pico em 1997 (0,487) e vem mantendo uma tendência muito ligeira de baixa.



**Gráfico 6.** Filipinas: índice de Gini (1985-2003)

Fonte: Banco Mundial.

Quando a distribuição de renda é muito desigual, como nas Filipinas, ocorre que muitas famílias se encontram na parte inferior da distribuição. Como resultado, as medidas de pobreza tornam-se muito sensível ao local onde a linha de pobreza é colocada, e pequenas alterações no limiar da pobreza podem resultar em grandes mudanças na população identificada como pobre. Isso foi demonstrado na Tabela 10, com as linhas internacionais de pobreza de US\$ 1 e US\$ 2 por dia. Em 1991, pelo padrão de renda abaixo de US\$ 1 dólar por dia, 19,1% da população encontravam-se nessa faixa. Porém, pelo padrão de US\$ 2 dólares por dia, esse número passa para 53,5% da população. Pode-se observar que, pelos padrões internacionais, houve uma melhora entre 1991 e 2003, tanto pelo padrão de \$1 dólar por dia quanto pelo de US\$ 2 dólares por dia.

**Tabela 10.** Filipinas: a pobreza segundo padrões internacionais (linhas)

Ano	Proporção da população com renda abaixo de 1 dólar por dia	Proporção da população com renda abaixo de 2 dólares por dia
1991	19,1	53,5
1994	19,8	55,0
1997	14,8	46,5
2000	13,5	46,9
2003	11,1	44,1

Fontes: Banco Mundial e FMI.

## Capítulo 12

# Investimento e transformação estrutural na economia indiana: dois padrões de crescimento (1950-1979 e 1980-2008)

Daniela Magalhães Prates<sup>1</sup>

### Introdução

O presente artigo dedica-se à análise da experiência indiana no âmbito da pesquisa CGEE-Cepal sobre padrões de desenvolvimento das 13 maiores economias latino-americanas e asiáticas e da Rússia. Na perspectiva analítica aqui adotada, desenvolvimento econômico significa crescimento com transformações estruturais portadoras de aumento de produtividade do trabalho, sendo o investimento em capital fixo o principal determinante desse aumento (e, conseqüentemente, da expansão da renda). Já o padrão de desenvolvimento resulta da combinação, idiossincrática a cada país, de três conjuntos de fatores, quais sejam: dotação e uso de recursos naturais, de mão de obra e de capacidades tecnológicas e inovadoras; coordenação, financiamento e liderança do processo de investimento; e orientação de mercado dos investimentos.

A evolução da economia indiana, de 1950 a 2007, foi marcada por vários traços singulares (e, muitas vezes, aparentemente contraditórios), que tornam sua análise particularmente complexa. Antiga civilização asiática e colônia britânica por quase dois séculos (de 1763 a 1947, quando foi declarada a independência), a Índia integra, no contexto contemporâneo, ao lado de China, Rússia e Brasil, o

---

<sup>1</sup> Professora-doutora do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadora do CNPQ.

grupo de países emergentes denominados BRIC (em alusão às respectivas letras iniciais)<sup>2</sup>, ocupando a segunda posição no *ranking* mundial (atrás somente da China) em termos de taxas de crescimento econômico e de tamanho da população (em torno de 1,2 bilhão de habitantes em 2008).

Ao contrário do observado nos seus congêneres, um regime democrático parlamentarista e federativo vigorou ao longo de todo o período em foco (desde a independência) num ambiente de multiplicidade étnica, religiosa e linguística. A Índia também se distingue tanto por sua situação inicial muito pobre quanto pelos modestos avanços obtidos na redução da pobreza e na inclusão social. Na realidade, o desenvolvimento econômico nas últimas décadas foi acompanhado por uma crescente heterogeneidade e pelo aumento da desigualdade social (para a qual contribuiu o sistema de castas, outra especificidade do país). Como ressalta Kamdar (2007, p. 18), “a Índia se divide entre uma minoria rica, uma classe média ascendente e oitocentos milhões de pessoas que vivem com menos de dois dólares por dia” e em condições precárias de saúde e educação. A propósito, chamam a atenção os índices ainda expressivos de analfabetismo num país que se destaca pelo dinamismo do setor de tecnologia de informação e pela sua comunidade de cientistas.

Assim, a despeito do progresso econômico após a independência – que incluiu crescimento com estabilidade de preços e erradicação das fomes em massa –, a Índia ainda não logrou cumprir as tarefas anunciadas por Nehru no discurso na Assembleia Constituinte no dia da independência: “o fim da pobreza, da ignorância, da doença e da desigualdade de oportunidades<sup>3</sup>”. Nos termos de Drèze e Sen (2002), o país ainda não alcançou o crescimento com participação (*participatory growth*).

A identificação dos padrões de crescimento da economia indiana no período em foco não é uma questão trivial. Neste trabalho, coerentemente com o método analítico utilizado, o critério de demarcação foi a trajetória do investimento e do crescimento econômico, que passa por uma inflexão na passagem da década de 1970 para a década de 1980. Enquanto no período 1950-1979 a economia indiana viveu uma relativa estagnação (no patamar médio de 3,5%, que foi denominado na literatura de “padrão de crescimento indiano”), após o ano de 1980, observa-se uma clara mudança de tendência, com a aceleração dessas duas variáveis. Vale notar que, ao contrário do que defendem vários analistas, a mudança antecede em cerca de uma década o lançamento do pacote de reformas liberalizantes em 1991.

---

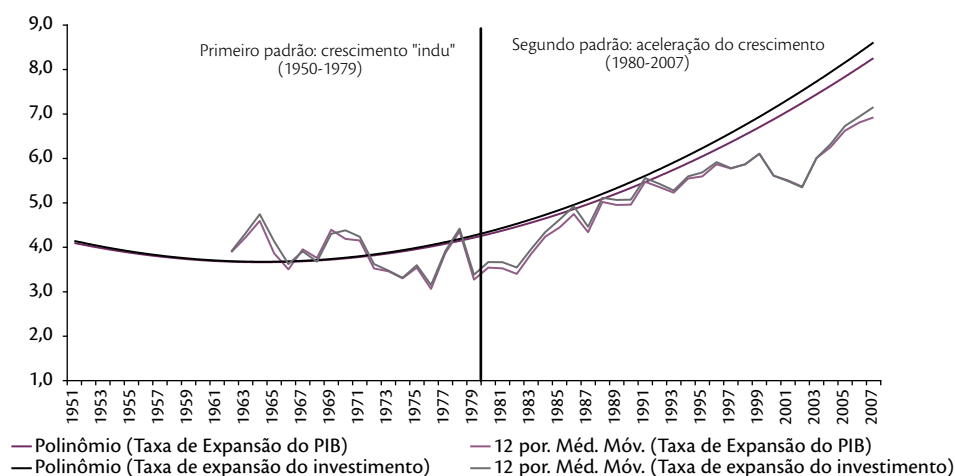
2 Este termo foi cunhado por uma dupla de economistas do banco Goldman Sachs, em um estudo realizado em 2003 sobre as perspectivas de longo prazo para a economia internacional (WILSON & PURUSHOTHAMAN, 2003). De acordo com este estudo, os BRICs se tornarão protagonistas-chave nas próximas cinco décadas, quando a soma dos seus produtos internos brutos (PIB) deverá ultrapassar o PIB do G-6 (Alemanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália e Japão). A partir daquele momento, o termo BRIC passou a ser utilizado, de forma crescente, tanto na literatura acadêmica quanto na imprensa especializada, para caracterizar os quatro principais países emergentes em termos das dimensões econômicas, política e populacional.

3 No original: “the ending of poverty and ignorance and disease and inequality of opportunity” (DRÈZE & SEN, 2002, p. 1).

Os argumentos estão organizados em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. A seção 1 apresenta a periodização adotada e as principais interpretações sobre a trajetória da economia indiana no período em tela. A seção 2 examina mais detalhadamente os ritmos de investimento e crescimento e os padrões de transformação estrutural nos dois períodos. As demais seções dedicam-se aos fatores condicionantes do investimento, quais sejam: a coordenação e liderança dos investimentos (seção 3); a dotação de recursos (seção 4); e a orientação de mercado (seção 5).

## 1. Periodização e interpretações “clássicas”

A evolução da economia indiana do período 1950-2007 foi marcada por dois padrões de crescimento, como anunciado na introdução. De 1950 a 1979 – quando vigorou uma estratégia de industrialização por substituição de importações com forte intervenção estatal –, a taxa de crescimento média foi de 3,7% – o chamado “padrão de crescimento indiano” –, patamar considerado baixo relativamente ao desempenho da maioria dos países em desenvolvimento nessas três décadas. Mesmo que tal patamar seja superior ao vigente durante o período colonial, como destaca Nagaraj (2008), não há dúvida de que esses 39 anos caracterizaram-se por uma situação de relativa estagnação, rompida no início dos anos 1980, quando emerge um novo padrão de crescimento – com uma taxa de crescimento média de 6,2% – e a economia indiana ingressa numa fase de crescimento progressivo (Gráfico 1 e Tabela 1).



**Gráfico 1.** Índia: taxas reais de crescimento e investimento (polinômio e média móvel – em %)

Fonte: WDI e RBI. Elaboração própria.

Como mostra a Tabela 1, o aumento do patamar do crescimento médio – de 2,5 pontos percentuais (p.p) – é acompanhado pelo maior dinamismo do investimento e, principalmente, da produtividade (2,9 p.p e 3,6 p.p), que constituem importantes fatores explicativos da mudança no padrão de crescimento. Se considerarmos o PIB *per capita*, o diferencial entre as taxas médias de expansão é um pouco menor, de 2,2 p.p, em função da pequena desaceleração do ritmo de crescimento demográfico entre os dois períodos (que, contudo, se mantém num nível bastante elevado no segundo padrão).

As taxas médias nos dois grandes períodos, contudo, encobrem mudanças no desempenho econômico indiano ao longo de cada fase. Na primeira fase, o crescimento se desacelerou no segundo subperíodo, *pari passu* com a perda de ritmo dos investimentos e com a forte desaceleração da taxa de crescimento da produtividade num contexto de quebras de safra, choques externos, insuficiência de oferta de alimentos frente à demanda crescente, reforço dos mecanismos de intervenção estatal, excesso de capacidade produtiva na indústria, subutilização de mão de obra qualificada (decorrente do baixo crescimento e da prioridade concedida à educação superior *vis-à-vis* a educação básica). Ou seja, nesse subperíodo, já havia sinais de esgotamento do primeiro padrão de crescimento. No segundo período, o crescimento do PIB (e do PIB *per capita*) ganhou impulso na terceira fase (2003-2007), devido à aceleração da taxa de expansão do investimento e da produtividade do trabalho.

**Tabela 1. Índia: taxas anuais médias de expansão do PIB, do investimento, da produtividade do trabalho e do PIB *per capita* (em %)**

Variáveis/Período	Grandes períodos		1950-1979 Subperíodos		1980-200 Subperíodos		
	1950-79	1980-07	1951-64	1965-79	1980-90	1992-02	2003-07
PIB	3,7	6,2	4,3	3,0	5,9	5,7	9,0
Investimento	3,5	6,4	4,3	3,0	6,0	5,7	9,6
Produtividade do trabalho	1,3	4,9	3,3	0,7	3,7	5,7	6,6
PIB <i>per capita</i>	2,0	4,2	2,1	0,7	3,5	3,9	7,4

Fontes: WDI/WB, IFS/FMI, Conference Board e RBI.

A Tabela 2, por sua vez, traz informações sobre as dinâmicas setoriais nos dois períodos no que diz respeito a produção, ocupação e produtividade. No primeiro período, as taxas de crescimento da atividade industrial e de serviços foram semelhantes (4,7%) e superiores à taxa média de crescimento

anual do PIB, a qual foi puxada para baixo (ou seja, para o patamar indiano) devido ao reduzido ritmo de crescimento da agricultura (1,8%). No segundo período, os três setores de atividade cresceram a taxas mais elevadas, relativamente ao primeiro período, mas a aceleração do crescimento do PIB decorreu, sobretudo, do maior dinamismo do setor de serviços (7,4%), seguido pela indústria (6,4%) e pela agricultura (3,6%).

As evoluções da ocupação e da produtividade também se diferenciam nos dois períodos. No primeiro, o crescimento da ocupação nos três setores foi menos heterogêneo (1,9% na agricultura, 1,7% na indústria e 2% nos serviços). Já no segundo período, enquanto a taxa de expansão da ocupação perde ritmo na agricultura (recuando 1,5%), acelera-se na indústria e nos serviços, para 3,5% e 3,3%, respectivamente. Ou seja, a migração campo-cidade, apesar de pequena na Índia em relação aos demais países em desenvolvimento, ganhou impulso no segundo período, quando a população rural tornou-se uma importante fonte de oferta mão de obra barata para os setores industrial e terciário (nos quais o peso do emprego informal também se ampliou).

A produtividade teve uma evolução positiva e semelhante somente na indústria e nos serviços no primeiro período (3%), recuando 0,3% na agricultura, devido à predominância da produção de subsistência. Já no segundo período, enquanto a indústria manteve o mesmo ritmo de expansão dessa variável (2,9%), houve aceleração nos serviços (de 3% para 3,9%, ou seja, uma elevação de 0,9 p.p) e, sobretudo, na agricultura (de uma queda 0,3% no primeiro período para uma taxa de 1,8% no segundo).

É importante tecer alguns comentários sobre o melhor desempenho da produtividade na agricultura no segundo período, que, além de surpreendente (já que este setor é marcado, em geral, por avanços mais modestos nesse quesito, relativamente aos demais), não é destacado nas interpretações clássicas sintetizadas a seguir. Seu principal determinante foi, sem dúvida, a revolução verde, que teve início no período anterior (de forma mais expressiva, nos anos 1970), mas cujos frutos passaram a ser colhidos a partir da década de 1980. Adicionalmente, a chamada revolução amarela dessa década – a expansão da produção de sementes oleaginosas em áreas semiáridas com forte apoio governamental – também contribuiu para os ganhos de produtividade no setor (HARRIS, 2002), que foram, por sua vez, um dos fatores subjacentes à aceleração do crescimento do PIB no segundo padrão.

**Tabela 2. Índia: taxas anuais de crescimento por setor de atividade (PIB, ocupação e produtividade)**

Períodos	PIB <sup>(1)</sup>			Ocupação <sup>(2)</sup>			Produtividade <sup>(2)</sup>		
	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.
1960-1979	1,6	4,7	4,6	1,9	1,7	2,0	-0,3	3,0	3,0
1980-2007	3,6	6,4	7,4	1,5	3,5	3,3	1,8	2,9	3,9
<b>Subperíodos</b>									
1980-1990	4,4	6,1	6,3	1,8	3,6	4,6	2,6	3,2	2,2
1992-2002	2,7	5,9	7,6	0,9	4,9	2,5	1,7	2,9	5,4
2003-2007	5,0	9,4	10,1	2,6	-4,1	0,9	2,4	12,1	8,7

**Notas:** PIB: dados de 1960 a 2007. Ocupação e Produtividade: dados de 1961 a 2004.

**Fontes:** WDI/BM, Conference Board.

A compreensão dos dois padrões de crescimento da economia indiana, sintetizados acima, requer o resgate das principais características da estratégia de desenvolvimento erigida após a independência em 1947, cujas sementes foram, em grande medida, germinadas durante o período de colonização inglesa. Essa estratégia ancorou-se em seis pilares, que constituíram instrumentos fundamentais do projeto de construção nacional do novo Estado indiano: (i) o planejamento diretivo, com base em planos quinquenais; (ii) a prioridade à industrialização pesada, com forte proteção da atividade empresarial; (iii) a preservação da pequena produção artesanal, que se concentrava nos setores de bens de consumo; (v) a pequena participação do capital estrangeiro; (vi) a propriedade ou controle estatal dos setores estratégicos; (iv) a regulação do sistema financeiro. (CRUZ, 2007, p. 3). Como detalhado nas próximas seções, a emergência de um novo padrão de crescimento, a partir dos anos 1980, não foi marcada pela liberalização *tout court*, mas sim pela flexibilização ou ajuste de vários desses pilares, que continuam presentes na economia indiana, quais sejam: o planejamento; o espaço cativo da pequena produção artesanal; a presença do Estado, seja direta, seja indireta (como regulador), nas atividades produtiva e financeira; a participação ainda pequena, relativamente aos demais países emergentes, do capital estrangeiro nessas atividades.

Assim como na América Latina, o Estado desenvolvimentista indiano instituiu diversos mecanismos de proteção à indústria doméstica, de natureza comercial (barreiras tarifárias e não tarifárias), financeira (linhas especiais de crédito e bancos públicos) e fiscal (subsídios e incentivos), bem como atuou ativamente como planejador e investidor. Todavia, a experiência indiana apresenta várias especificidades, associadas a fatores históricos nacionais (independência), internacionais (o contexto da Guerra Fria), políticos (regime parlamentar democrático) e sociais (multiplicidade étnica e religiosa), que condicionaram o desempenho econômico nos dois padrões identificados (PRATES & CINTRA, 2009).



A estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado e “voltada para dentro”, que vigorou durante o primeiro padrão de crescimento, apesar de ter provocado transformações importantes na estrutura produtiva indiana – evidenciadas pela redução da participação da agricultura no PIB, simultaneamente ao aumento da participação da indústria e dos serviços –, revelava várias fragilidades no início dos anos 1980. Os resultados econômicos e sociais alcançados ficaram aquém das expectativas. Além das taxas modestas de crescimento, essa estratégia não foi bem-sucedida no alcance das demais metas do planejamento, a saber: expansão do emprego, redução das desigualdades sociais e eliminação da pobreza. No início dos anos 1980, os indicadores sociais do país continuavam sendo um dos piores do mundo, segundo Nayar (2001).

Há controvérsia na literatura sobre as causas do padrão de crescimento indiano que vigorou no primeiro período e da aceleração do ritmo de crescimento a partir do início dos anos 1980 (ou seja, sobre os determinantes da mudança do padrão de crescimento), bem como sobre o momento dessa mudança. Ultrapassa os objetivos deste artigo detalhar tal controvérsia<sup>4</sup>. Os parágrafos seguintes dedicam-se à apresentação das principais interpretações alternativas.

Na visão convencional e mais difundida – defendida por economistas indianos (como Bhagwati e Srinivasan, 1993) e americanos (como Krueger, 1993) de renome, que seguem uma abordagem neoclássica –, as políticas protecionistas vigentes da independência ao final dos anos 1980 foram levadas ao limite na Índia, resultando numa economia praticamente autárquica, com uma indústria ineficiente e um padrão de crescimento desequilibrado.

Segundo Krueger (1993), o regime de licenciamento indiano teria sido marcado pelo radicalismo, expresso na necessidade de obtenção pelos importadores de cartas dos produtores domésticos, comprovando a inexistência de capacidade produtiva interna para fazer frente às suas demandas. A precária racionalidade na gestão do sistema de licenciamento das importações constituiria uma das principais causas da falta de eficiência produtiva na maioria dos setores protegidos e da fragilidade da base exportadora do país até o final da década de 1980. Os instrumentos de promoção às vendas externas adotados a partir de 1961 teriam sido claramente insuficientes para contrabalançar o viés antiexportador dessas políticas – o qual, como outros traços da estratégia indiana, também teria sido excessivo. Um dos resultados desse viés seria a redução da participação média das exportações indianas no total mundial, de 0,9% na década de 1960 para 0,5% na década seguinte (KRUEGER & CHINOY, 2002).

<sup>4</sup> Para uma análise mais detalhada, ver Byres (1997).

O pacote de reformas de cunho liberal lançado após a crise cambial de 1990, com o anúncio da *New Economic Policy* (NEP), teria possibilitado o aumento da pressão competitiva externa sobre as atividades produtivas e, assim, os ganhos de eficiência e de competitividade nas exportações. De acordo com Bhagwati e Srinivasan (1993, p. 66), a introdução dessas reformas possibilitaria a transição bem-sucedida de um modelo essencialmente *inward-looking* para uma economia *outward-oriented*, permitindo a exploração das oportunidades associadas ao comércio e ao investimento externos e, com isso, o aumento da eficiência, do crescimento e a redução (ou mesmo a eliminação) da pobreza.

Assim, nessa perspectiva, que também se pode denominar de liberal, um novo padrão de crescimento teria emergido somente no início dos anos 1990, já que as iniciativas precedentes de liberalização, inclusive as reformas econômicas do governo de Rajiv Gandhi, de 1985-1990 – que sucedeu sua mãe, a primeira-ministra Indira Gandhi, assassinada em 1984 – teriam sido *reforms by stealth*, ou seja, reformas superficiais, incapazes de induzir mudanças efetivas na dinâmica econômica (BHAGWATI & SRINIVASAN, 1993, p. 9).

Outros dois expoentes dessa visão convencional, como Joshi e Little (1994) e Ahluwalia (2002) – o suposto arquiteto da NEP, que havia trabalhado no Banco Mundial –, destacam que as iniciativas precedentes, apesar de apontarem para a direção certa (*largely pointed in the right direction*), teriam sido tímidas, desbalanceadas e lentas. Para esses autores, é questionável se o pacote liberalizante dos anos 1990 teria raízes no passado. Mesmo as reformas econômicas de Rajiv Gandhi teriam sido pouco ousadas, tendo somente flexibilizado alguns controles e contribuído para a mudança de uma economia planificada para uma economia administrada pelo Estado – nos termos de Kurien (1996, p. 10): *planning the economy to management the economy*. Em contrapartida, aquele pacote teria tido o objetivo de implementar mudanças fundamentais, no sentido de liberalizar a economia das amarras da intervenção estatal.

Já DeLong (2003), a partir de um modelo de crescimento neoclássico à *la Solow*, defende que a origem do período de crescimento acelerado remonta a meados dos anos 1980. Para esse autor, as reformas econômicas de Rajiv Gandhi teriam sido relevantes e teriam levado à ruptura do padrão de crescimento anterior, caracterizado pelas baixas taxas de crescimento. Além de terem iniciado o processo de desmontagem do modelo com excesso de intervenção estatal e protecionismo, essas reformas (e o concomitante melhor desempenho econômico) teriam contribuído para uma postura ideológica mais favorável da sociedade indiana em relação à liberalização. Ou seja, esse autor não

questiona o papel das reformas na aceleração do crescimento; sua única divergência em relação aos autores mencionados acima consiste no momento de ruptura do padrão de crescimento. Para esses autores, a aceleração do crescimento nos anos 1980 (que não seria sustentável no longo prazo) seria explicada pela expansão dos déficits fiscais no período.

Rodrik e Subramanian (2008), em contrapartida, argumentam que a ruptura no padrão de crescimento indiano teria ocorrido no início dos anos 1980 (hipótese também defendida neste texto). Segundo esses autores, a aceleração do crescimento econômico indiano após 1980 teria sido provocada por uma mudança de atitude do governo em relação à iniciativa privada. No seu segundo governo (1980-1983), Indira Gandhi teria abandonado o discurso anterior (hostil a essa iniciativa) e adotado uma postura favorável e de apoio explícito ao setor empresarial, que foi reforçada na gestão do seu filho e sucessor, Rajiv Gandhi, a partir de 1984. Essa nova postura não teria significado, segundo os autores, uma orientação pró-mercado – voltada para a supressão dos obstáculos aos mercados mediante a liberalização da economia, que privilegiaria novas empresas e novos consumidores – mas, sim, pró-negócios privados, direcionada para o aumento da rentabilidade das firmas existentes por meio da redução das restrições à ampliação da capacidade produtiva, dos controles de preços e dos impostos. Assim, os principais beneficiários do crescimento nos anos 1980 teriam sido as empresas (e seus respectivos capitalistas) já presentes na economia.

De acordo com os autores, todavia, esse realinhamento político teve efeitos expressivos sobre o crescimento em função do contexto particular no qual ele ocorreu. Por um lado, naquele momento, a Índia já disporia de instituições sólidas para um país com seu nível de renda *per capita*, como um sistema político democrático, um Estado de direito, que garantia os direitos de propriedade privada. Por outro lado, ao longo do regime político anterior, a constituição de uma base industrial moderna e o acúmulo de conhecimentos teriam tornado a decolagem possível quando o governo modificou sua atitude em relação ao setor privado. Foi exatamente nas indústrias e nas regiões mais beneficiadas pelo padrão anterior que a aceleração do crescimento foi mais pronunciada, como era se de esperar – externalidades criadas pelo padrão anterior.

Nesse contexto político e econômico, mudanças modestas no comportamento dos dirigentes políticos, em prol da iniciativa privada, seriam capazes de provocar impactos significativos em termos de dinamismo econômico em função dos seus efeitos sobre a psicologia dos investidores (aspecto enfatizado por Rodrik e Subramanian, 2008), mas também das alterações concretas no ambiente

econômico mediante reformas incrementais (que não seguiram as receitas convencionais), como destacado por Rodrik (2008).

A análise de D’Costa (2005), a partir de uma abordagem regulacionista, contribui para elucidar os fatores subjacentes à mudança de postura do governo indiano em relação à iniciativa privada, bem como à aceleração do crescimento a partir dos anos 1980. Esse autor destaca que, assim como nos demais países capitalistas, na Índia, o Estado também teria sido a principal instituição responsável pela expansão dos mercados. Da independência até o final dos anos 1970 (quando vigorou o primeiro padrão de crescimento, de acordo com a tipologia apresentada no início desta seção), a industrialização induzida pelo Estado e a expansão concomitante do aparato estatal teriam resultado numa crescente diferenciação social, com o crescimento de uma classe média afluyente<sup>5</sup>.

Esse processo, que o autor denomina de *embourgeoisment* (“aburguesamento”<sup>6</sup>), significaria, no caso indiano, mobilidade “para cima” de estratos que já ocupavam posições sociais e econômicas privilegiadas, bem como uma mobilidade limitada de castas inferiores propiciada pela democracia parlamentar (que estabelecia algumas cotas para esses grupos sociais). A própria mudança na estrutura social, na composição da demanda e, assim, nos padrões de consumo (resultante da ação do Estado) teria resultado em pressões políticas e econômicas em prol da desregulamentação da economia, que reforçariam, por sua vez, o crescimento do mercado e induziriam mudanças nos processos produtivos de uma forma cumulativa.

Se, em âmbito macroeconômico, o Estado indiano contribuiu para o crescimento e a diversificação da demanda, em âmbito microeconômico, as empresas responderam de forma criativa, para atender a essa demanda até então reprimida, num ambiente menos regulado. O Estado também colaborou para a resposta do lado da oferta mediante o estabelecimento de acordos cooperativos com as empresas voltados para a ampliação dos lucros, para a introdução de métodos mais modernos de produção, de tecnologias e de mudanças organizacionais para ampliar a eficiência e a competitividade.

---

5 “Market reforms and deregulation become an inevitability accompanying social differentiation. This contrasts with the expectations prevalent under the state-led model, where competition was limited and availability of good quality, inexpensive products highly constrained” (D’COSTA, 2005, p. 5). “Reformas de mercados e desregulamentação se tornaram inevitáveis acompanhando a diferenciação social. Isso contrasta com a expectativa prevalecente sob o modelo guiado pelo Estado, onde a competição era limitada e a disponibilidade de produtos baratos e de boa qualidade era bastante restrita. (D’COSTA, 2005, p. 5, tradução nossa).

6 Manteremos as aspas, pois a palavra “aburguesamento” não existe na língua portuguesa, apesar de existir o verbo “aburguesar”.

D’Costa (2005) também argumenta que a instabilidade macroeconômica dos anos 1980 – associada aos déficits fiscal e em transações correntes, que culminaram na crise cambial de 1990 – contribuiu para a emergência de uma postura favorável às reformas *market-friendly* por parte da classe média, que seria a mais beneficiada pela mudança no padrão de crescimento. O crescimento da demanda interna e a ampliação do mercado proporcionada pelas reformas, por sua vez, estimularam o ingresso de capitais externos e a integração da economia indiana no sistema internacional por meio dos fluxos de comércio e de capitais (investimento direto externo e de portfólio) e transferências de tecnologia. Numa espécie de círculo virtuoso, a expansão adicional do mercado teria resultado em novas oportunidades de investimento e lucros, em maior acumulação, “aburguesamento” e crescimento econômico na Índia, reforçando aquela postura.

As interpretações de Rodrik e Subramanian (2008) e Rodrik (2008), bem como de D’Costa (2005), trazem elementos fundamentais para a compreensão da mudança no padrão de crescimento indiano, na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, e do maior dinamismo do segundo padrão. Nas próximas seções, busca-se complementar a explicação desses autores, incorporando o papel do investimento em capital fixo na indução do crescimento e da oferta ilimitada de mão de obra, além de outros aspectos da experiência indiana.

## 2. Crescimento, investimento e transformação estrutural: evolução da ocupação, da produtividade e da composição setorial da produção, da exportação e do saldo comercial

O objetivo desta seção é detalhar a caracterização dos dois padrões de crescimento vigentes na Índia, no período 1950-2007, a partir da análise das mudanças na composição da ocupação e da produtividade (item 2.1), bem como da produção e do comércio internacional (item 2.2), o que contribuirá para elucidar a relação entre investimento, crescimento e transformação estrutural.

### 2.1. Ocupação e produtividade

Dois fatores condicionam o aumento da produtividade do trabalho na economia como um todo: a mudança do peso da ocupação de cada setor – com suas distintas produtividades médias – na ocupação total; e as variações da produtividade em cada setor. No caso da Índia, há informações disponíveis para

fator somente a partir de 1970 e, para o segundo, após 1960. A despeito dessas limitações estatísticas, os dados das tabelas 3A, 3B e 4 possibilitam a caracterização da evolução desses fatores nos dois padrões de crescimento identificados.

**Tabela 3.**

**Tabela 3.A. Brasil: composição setorial da ocupação (% total)**

	1970	1980	1990	2000
Agricultura	70,8%	71,4%	65,5%	59,7%
Indústria	11,4%	10,8%	12,3%	16,4%
Serviços	17,8%	17,8%	22,2%	23,9%

Fonte: Elaboração própria, com dados do Conference Board.

**Tabela 3.B. Índia: composição setorial da ocupação (apenas ocupados que recebem por seu trabalho)**

Setor	1970	1980	1990	2000	2006
Primário	10,1%	9,7%	9,3%	8,8%	9,7%
Secundário	34,5%	33,9%	31,9%	30,1%	28,3%
Terciário	55,5%	56,4%	58,8%	61,1%	62,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: ILO

**Tabela 4. Índia: evolução da produtividade do trabalho, total e por setores (produtividade total em 1950 igual a 100)<sup>(1)</sup>**

	1960	1970	1980	1990	2000
Agricultura	77	89	76	90	97
Indústria	162	255	295	399	404
Serviços	155	238	274	343	524
Serviços: telecomunicações, transportes, finanças e governo	258	283	400	492	580
Serviços: comércio e outros serviços	74	112	126	114	170
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>133</b>	<b>133</b>	<b>181</b>	<b>240</b>

Fonte: Elaboração própria, com dados do Conference Board.

Nota: (1) Produtividade calculada como: valor agregado no setor (rúpias de 1993)/trabalhadores ocupados no setor.

No que diz respeito à distribuição setorial da ocupação, chama a atenção o peso ainda muito elevado da agricultura no segundo período, que passou de 70,8% em 1970 para 65,5% em 1990 e 59,7% no ano de 2000 (Tabela 3A). Ou seja, a aceleração do investimento e do crescimento e a mudança na composição da produção a partir de 1980 não foram acompanhados por uma transformação correspondente na composição da força de trabalho, que continua predominantemente rural, em contraste com as demais experiências de industrialização (nos países avançados e em desenvolvimento). Ademais, a manutenção da maior parte da força de trabalho no campo foi acompanhada por uma trajetória favorável da produtividade no setor. Já, se considerarmos somente a população que recebe pelo seu trabalho, o peso do setor agrícola é pequeno (9,7% em 2006 – ver Tabela 3B). Isso quer dizer que a maior parte da população rural indiana ainda se dedica à agricultura de subsistência (não recebendo remuneração monetária).

Como destaca Nagaraj (2008), historicamente, a migração campo-cidade foi pequena na Índia (relativamente aos demais países em desenvolvimento) e se destinou para as grandes cidades, contribuindo tanto para moderar o crescimento dos salários nos setores urbanos (indústria e serviços) quanto para ampliar o mercado de trabalho informal, cuja relevância nesses setores é crescente.

Para compreender essa especificidade do caso indiano<sup>7</sup> – a concentração de cerca de 70% da população na agricultura, a despeito do avanço da industrialização e da urbanização e das elevadas taxas de crescimento no segundo período –, é necessário resgatar, mesmo que de forma sintética, as transformações no setor agrícola após a independência.

Segundo Cruz (2007 e 2008), no período de dominação britânica, o regime agrário caracterizava-se pela concentração da propriedade da terra nas mãos de uma classe de latifundiários absenteístas (os *zemindares*), que garantiam um fluxo regular de renda tributária para os cofres públicos, gerada a partir da exploração dos camponeses. Este regime expropriativo, que se sobrepunha ao sistema de castas, alimentou a revolta camponesa, a qual desempenhou um papel importante nas mobilizações nacionais que precederam a independência. O reconhecimento desse papel fica evidente na Constituição da República “Soberana, Socialista, Secular e Democrática” da Índia, que assume como um dos seus compromissos a transformação das relações sociais no campo. Essa transformação foi lograda mediante a reforma do regime de posse da terra – eliminação da classe dos *zemindares* e

<sup>7</sup> O elevado tamanho relativo da população rural também explica, em grande parte, o viés protecionista do país nas negociações comerciais em bens agrícolas (CRUZ, 2008).

concessão de direitos permanentes aos antigos arrendatários – e a fixação de limites para a renda prevista em contratos de arrendamento e de tetos para o tamanho das propriedades rurais.

Ao regular os direitos de propriedade da terra e instituir um amplo sistema público de distribuição de alimentos<sup>8</sup>, o Estado indiano parece ter optado pela exclusão do setor agrícola da esfera do mercado capitalista, estratégia também subordinada ao objetivo de evitar um amplo êxodo rural. Contudo, isso não significa afirmar que a necessidade de modernização desse setor foi desconsiderada. Após a crise de abastecimento e o uso da ajuda alimentar dos Estados Unidos, em meados dos anos 1960, o governo passou a priorizar a modernização. Nesse período, a “revolução verde” foi impulsionada com a introdução de novas sementes, disseminação de inseticidas e fertilizantes, utilização de técnicas avançadas de uso do solo, eletrificação e utilização mais difundida de implementos agrícolas. Embora tenha abalado as formas tradicionais de produção, as inovações possibilitaram a transformação da Índia num país exportador líquido de bens agrícolas (KAMDAR, 2007; CRUZ, 2008).

Em suma, na Índia, o aumento da produtividade do trabalho ao longo dos anos 1980 e 1990 decorreu, sobretudo, da evolução das produtividades setoriais, já que o peso dos setores de maior produtividade relativa (sobretudo indústria, mas também algumas atividades do terciário, como de tecnologia de informação – TI) na ocupação total continuou pequeno. Enquanto na primeira década de vigência do segundo padrão de crescimento o aumento da produtividade foi mais significativo na indústria (corroborando a tese de Rodrik), na década de 1990, o setor de serviços foi o destaque, num contexto de avanço dos investimentos nos setores de TI, intensivos em trabalho qualificado.

## 2.2. Composição do produto e do comércio internacional

Como já anunciado no item anterior, a mudança na composição da força de trabalho na Índia não acompanhou, *pari passu*, as transformações na composição setorial da produção. A evolução dessa composição, a preços constantes, apresentada na Tabela 5, mostra uma expressiva redução da participação da agricultura (de 42,5% em 1960 para 18% em 2006), que perde espaço em prol,

---

<sup>8</sup> Esse sistema, vigente até hoje, foi criado para atender à população rural e urbana de baixa renda, sendo gerido pela empresa estatal *Food Corporation of India*. Segundo o Banco Mundial, esse sistema atendia, em meados dos anos 1990, a 164 milhões de pessoas (RADHAKRISNA & SUBBARAO, 1997).



principalmente, do setor de serviços (que avança de 37,3% para 52%) e, em menor medida, da indústria (de 20,2% para 29% entre os mesmo anos).

Assim, enquanto nas duas últimas décadas de vigência do primeiro padrão de crescimento (1960 e 1970) a agricultura era o setor dominante, seguido pelos serviços e pela indústria, no segundo período, esses dois setores assumiram, respectivamente, a primeira e a segunda posições no *ranking* e a agricultura ficou em último lugar (mas continuou com um peso elevado em relação aos demais países em desenvolvimento). Ademais, as estruturas da indústria e do setor de serviços também se diferenciaram nos dois padrões.

No caso desse último setor, no primeiro padrão, os destaques eram o comércio e os serviços de utilidade pública. No segundo padrão, apesar dessas atividades continuarem tendo um peso elevado, os setores de maior produtividade relativa (informática, telecomunicações) ganharam participação, com efeitos positivos sobre a produtividade.

**Tabela 5. Índia: composição setorial da produção (em %)**

	1960	1970	1980	1990	2000	2006
Agricultura	42,5	39,0	31,8	27,6	20,6	18,0
Indústria	20,2	22,9	26,0	26,5	27,0	29,0
Serviços	37,3	38,5	42,2	46,1	52,0	52,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: ABD.

No âmbito da indústria, uma importante especificidade do primeiro padrão de crescimento (relativamente aos países latino-americanos que também adotaram uma estratégia de industrialização via substituição de importações) foi a prioridade concedida, já nas suas etapas iniciais, à implantação da indústria pesada. A defesa dessa implantação já transparecia nos discursos nacionalistas de Nehru no limiar da independência, bem como nos vários documentos programáticos da época (como o Plano Bombaim, elaborado pelos grandes empresários). Tal estratégia constituiu uma das metas centrais do 2° e do 3° plano quinquenal, que representaram um marco na política industrial indiana

e se basearam no modelo teórico formulado pelo professor Mahalanobis,<sup>9</sup> inspirado, por sua vez, na experiência de desenvolvimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que também priorizou a constituição de um departamento autônomo de bens de produção (CRUZ, 2007).

Gupta (1990) tece argumentos favoráveis ao caminho traçado pela indústria indiana no primeiro padrão. A substituição de importações, sujeita à forte regulação estatal, teria resultado numa estrutura industrial com um setor de bens de capital comparável ao da China, mas, ao contrário do que ocorreu neste país, também teria permitido a constituição de uma base diversificada de atividades de bens de consumo (Tabela 6).

Isso porque, simultaneamente à emergência da indústria pesada, dominada por grandes empresas (majoritariamente estatais no primeiro padrão), foi reservado um espaço à pequena produção artesanal, que dominava as indústrias de bens de consumo não duráveis (com a produção ancorada em técnicas tradicionais e com alta intensidade de mão de obra). Na transição do primeiro para o segundo padrão de crescimento (no biênio 1980-81), as indústrias de bens básicos, intermediários e de capital eram responsáveis, respectivamente, por 39,4%, 20,5% e 16,4% da produção da indústria de transformação, enquanto a indústria de bens de consumo por 23,1% (Tabela 6).

Tal peculiaridade adicional da experiência de industrialização indiana, que resultou na convivência entre grande e pequena empresa, refletiu a conciliação das diferentes visões dos líderes do movimento de independência (FRANKEL, 2005). Enquanto Gandhi defendia os valores comunitários tradicionais e rejeitava a indústria e tecnologia mecânica, os precursores do nacionalismo indiano (Naoroji, Ranade e Dutt) e os jovens intelectuais do Partido do Congresso (hegemônico na maior parte do período considerado) defendiam a modernização econômica do país. Nas palavras de Cruz (2007, p. 155): “A unidade expressa na colaboração intensa entre Gandhi e Nehru supõe um movimento de acomodação das suas respectivas posições doutrinárias”. Essa conciliação transparece nos diversos planos quinquenais de desenvolvimento, que concedem atenção especial à pequena indústria.

Ao longo do período de vigência do segundo padrão de crescimento, em contrapartida, observa-se um aumento da participação da indústria de bens de consumo (de 7,7% p.p) em função, sobretudo, do avanço do segmento de bens duráveis. Sua participação no total passou de somente 2,6% no

---

<sup>9</sup> Mahalanobis era um físico que se especializou em economia e trabalhava no Instituto Indiano de Estatística. O seu modelo baseava-se numa economia fechada, com dois setores – bens de capital e bens de consumo – e na hipótese de que, numa economia em expansão, o crescimento resulta no aumento da participação do investimento na renda. Dessa forma, seria necessário elevar a participação do setor de bens de capital no valor agregado total (BHAGWATI & DESAI, 1970).

início desse período (1980-81) para 7,6% no biênio 2007-08 (+ 5 p.p.) como reflexo, em grande medida, da mudança na estrutura da oferta (induzida pelas políticas adotadas a partir dos anos 1980) que acompanhou o processo de crescimento da demanda correspondente ao “aburguesamento”.

Já o peso da indústria tradicional de bens de consumo teve uma alta bem menos expressiva (2,7 p.p.), apesar de se manter num patamar elevado, já que um dos pilares do padrão anterior que não foi abalado no segundo padrão foi o espaço cativo dessa indústria, que desempenha um papel fundamental como absorvedora da mão de obra abundante, mesmo que em condições precárias, ou seja, com base em contratos informais de trabalho.

No âmbito das demais indústrias, somente o setor de bens intermediários ampliou sua participação no total ao longo do segundo padrão (de 20,5% para 26,1% entre os dois biênios extremos), mas numa intensidade menor (+ 5,6 p.p.) do que a registrada pela indústria de bens de consumo. Já os pesos dos segmentos de bens de capital e, principalmente, bens básicos (que ocupava uma posição privilegiada no primeiro padrão) recuam em 3,6 p.p e 9,7 p.p.

**Tabela 6.** Índia: composição da indústria de transformação, segundo categorias de uso

	1980-81	1993-94	2003-04	2007-08
Bens de consumo	23,7%	28,7%	30,5%	31,4%
Não duráveis	21,1%	23,3%	22,9%	23,8%
Duráveis	2,6%	5,4%	7,5%	7,6%
Bens intermediários	20,5%	26,5%	27,9%	26,1%
Bens de capital	16,4%	9,3%	9,9%	12,8%
Bens básicos <sup>(1)</sup>	39,4%	35,6%	31,7%	29,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fontes:** *Center of Statistical Organization e Government of India.*

**Nota:** (1) Nas estatísticas indianas, a categoria de bens básicos engloba os diversos tipos de insumos (minerais, agrícolas, químicos), como: minério de ferro e derivados; aço e derivados; cimento; demais minerais metálicos e não metálicos; metanol; fertilizantes, dentre outros.

Assim, ao longo do segundo padrão de crescimento, pode-se afirmar que a diversificação setorial da produção da indústria de transformação aumentou, com o crescimento da participação do setor de bens de consumo durável (num contexto de crescente diferenciação do consumo), paralelamente

ao recuo dos setores de bens básicos e de capital. Essa mudança de composição também contribuiu para o aumento dos investimentos em capital fixo (e, conseqüentemente, do crescimento), já que o setor de bens de consumo durável tem, de forma geral, maiores efeitos em cadeia do que os demais, ao gerar demanda para outros segmentos industriais e de serviços, seja diretamente (insumos, bens de capital, concessionárias, oficinas mecânicas), seja indiretamente (por ser mais intensivo em trabalho do que os setores de bens básicos e de capital tem maior efeito multiplicador sobre a renda e, assim, sobre a demanda de bens de consumo não durável).

A diversificação da estrutura industrial viabilizou e, ao mesmo tempo, foi impulsionada pela diversificação das exportações de bens manufaturados num processo virtuoso: segundo cálculos da Unido, o peso dos produtos manufaturados nas exportações totais, que era de 54,5% em 1980 (transição do primeiro para o segundo padrão), passou para 74,4% no ano 2000 (Tabela 7). Essa diversificação, contudo, não foi acompanhada por mudanças relevantes na participação dos setores de média e alta tecnologia seja nas exportações de manufaturados, seja na produção manufatureira, em contraste ao observado em outros países asiáticos<sup>10</sup>. No primeiro caso, houve, inclusive, um pequeno recuo (de 22,7% para 19,7% entre 1980 e 200), enquanto no segundo o avanço foi modesto (54,5% para 58,4% no mesmo período).

**Tabela 7. - Indicadores de diversificação produtiva e exportadora**

	1980	1990	2000
Participação dos bens manufaturados nas exportações totais	59,2%	79,6%	85,8%
Participação dos bens de média e alta tecnologia nas exportações de manufatura	22,7%	17,9%	19,7%
Participação de setores de média e alta tecnologia na produção da indústria manufatureira	54,5%	55,3%	58,4%

Fonte: Unido.

Os dados relativos à composição do total das exportações de bens (Tabela 8), fornecidos pelo Banco Mundial, embora não sejam comparáveis com os dados da Tabela 7 (devido aos diferentes períodos e metodologias adotadas), contribuem para o entendimento de alguns dos resultados acima. Na comparação das décadas de 1980 e de 1990, os bens industrializados de baixa tecnologia foram o

<sup>10</sup> De acordo com a Unctad (2002), na Coreia do Sul e em Taiwan e, em menor medida, na Malásia, Indonésia, Tailândia e Filipinas, teria ocorrido um círculo virtuoso entre as exportações de bens manufaturados de maior intensidade tecnológica e produção manufatureira: essas exportações teriam efeitos positivos sobre a geração de valor agregado e sobre a produtividade das respectivas indústrias (que se caracterizam por rendimentos crescentes de escala estáticos e dinâmicos), contribuindo para o aprofundamento do processo de diversificação e para a expansão adicional das exportações.

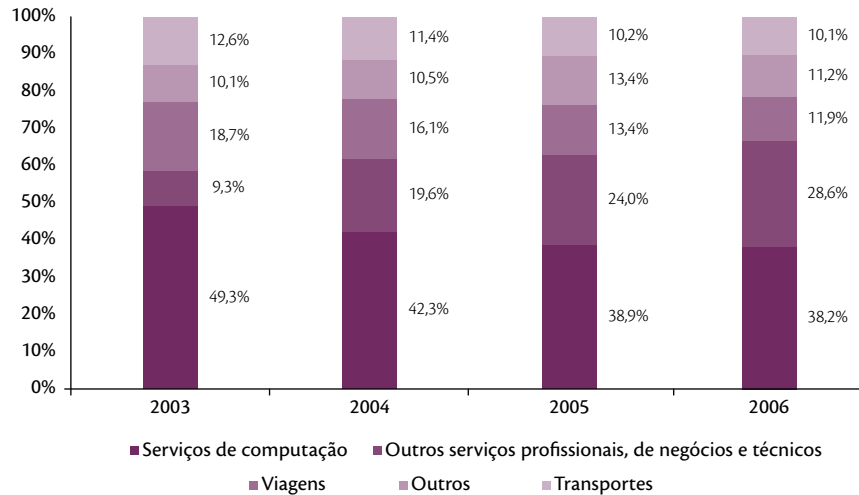
grupo que mais ganhou participação no total (de 6,4%), o que é coerente com o aumento do peso das exportações de manufaturados no total e com a relativa estabilidade da participação dos setores de média e alta tecnologia nas exportações de manufaturados entre os anos de 1980 e 2000. Já no período 2000-06 (não contemplado na Tabela 7), os avanços mais expressivos foram dos bens industrializados baseados em produtos naturais (+10,6%) e dos bens industrializados de média tecnologia (+6,6%). Os dois grupos foram beneficiados, respectivamente, pela alta dos preços das *commodities* e pelo dinamismo da demanda mundial a 2003 (WTO, 2007).

**Tabela 8. Composição das exportações: bens baseados em recursos naturais e demais bens**

	1980-89	1990-99	2000-06
Bens baseados em recursos naturais	54,0%	44,3%	46,2%
Produtos primários	32,8%	20,1%	14,4%
Industrializados, baseados em recursos naturais	21,2%	24,3%	31,8%
Bens industrializados (outros que não baseados em recursos naturais)	43,5%	53,3%	52,3%
De baixa tecnologia	31,8%	38,2%	31,8%
De média tecnologia	8,2%	10,6%	14,8%
De alta tecnologia	3,5%	4,5%	5,7%
Outras transações	2,5%	2,3%	1,5%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total, taxas de crescimento anuais</b>	<b>8,6%</b>	<b>7,5%</b>	<b>14,8%</b>

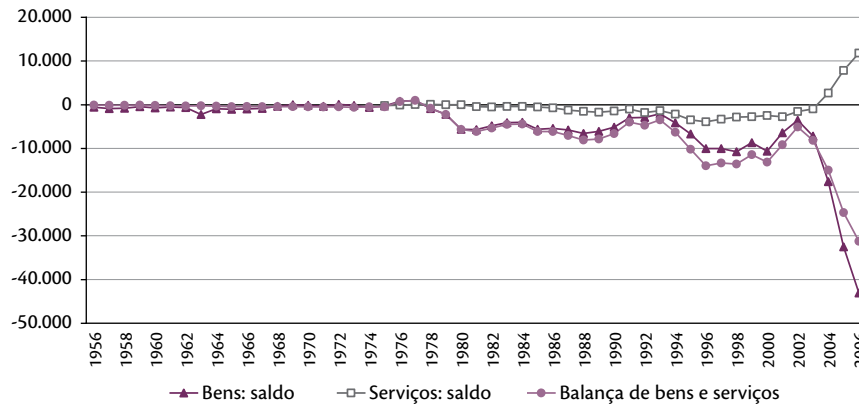
Fonte: WDI/WB.

Na Índia, na realidade, são as exportações de serviços que têm um maior conteúdo tecnológico (com alta participação de bens de alta intensidade, dos segmentos de TI – ver Gráfico 2) e que foram mais dinâmicas na primeira década do novo milênio – estimuladas pelas políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior –, garantindo um superávit na balança de serviços, que atenuou o déficit comercial crescente na balança de bens (Gráfico 3). Ou seja, mesmo que não sejam o principal motor do dinamismo econômico da Índia, essas exportações têm um papel fundamental no fornecimento de divisas e, assim, no alívio da restrição externa ao crescimento.



**Gráfico 2.** Composição das exportações de serviços (% total)

Fonte: ITC com base nos dados da WTO.



**Gráfico 3.** Balança de bens e serviços (US\$ mil)

Fonte: IFS/IMF.

Finalmente, vale mencionar que as empresas estrangeiras – que ampliaram sua participação na economia indiana a partir dos anos 1990, no contexto de flexibilização das regras que regem a propriedade do capital, como destacado na próxima seção – contribuíram para o dinamismo das vendas externas de *software* e serviços relacionados, que são os setores de exportação com taxas de

crescimento mais intensas na Índia. A produção e as exportações desses setores continuaram concentradas em poucas firmas, majoritariamente de propriedade indiana (SILVA, 2004).

### 3. Coordenação e liderança dos investimentos

Esta seção apresenta as principais características de um dos condicionantes fundamentais do padrão de crescimento indiano, qual seja, a coordenação e a liderança do processo de investimento, que apresenta duas principais dimensões. O item 3.1 dedica-se ao quadro institucional que moldou a interação entre Estado e mercado e o papel dos diferentes agentes (empresas estatais, nacionais privadas e estrangeiras) nos dois padrões de crescimento, que envolve, por sua vez, o planejamento e seus instrumentos – as políticas setoriais (industrial, tecnológica e de comércio exterior) e os mecanismos de financiamento. Já o item 3.2 analisa as políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal).

#### 3.1. Planejamento, políticas setoriais, financiamento e o papel dos agentes

Além da prioridade à industrialização pesada e da preservação da pequena produção artesanal (aspectos abordados na seção anterior), quatro pilares adicionais da estratégia de desenvolvimento da Índia independente condicionaram a dinâmica do investimento ao longo do primeiro padrão de crescimento: o planejamento diretivo, a propriedade e/ou controle estatal dos setores estratégicos; a pequena participação do capital estrangeiro; e a regulação do sistema financeiro. Esses pilares, por sua vez, não foram totalmente abandonados com a emergência do novo padrão de crescimento, mas sim flexibilizados, como detalhado a seguir.

O marco inicial da experiência de planejamento econômico da Índia foi a criação da Comissão de Planejamento (*Planning Commission*) em 1950, encarregada de formulação, execução e acompanhamento dos planos quinquenais<sup>11</sup>. De acordo com Chakravarty (1987), ao mesmo tempo em que a economia do desenvolvimento influenciou os primeiros planos indianos, a nova área de pesquisa foi inspirada pela experiência da Índia<sup>12</sup>. Ou seja, houve uma relação de mão dupla entre teoria e prática. Ademais, como destaca Cruz (2007 e 2008), a prática do planejamento na Índia

<sup>11</sup> Em 1948, o Congresso aprovou a criação dos Planos de Desenvolvimento e, em março de 1950, o primeiro plano quinquenal foi adotado (CRUZ, 2007).

<sup>12</sup> A Índia tornou-se um laboratório de pesquisa para economistas ilustres, acolhidos pelo Instituto Indiano de Estatística, entre os quais estavam Oskar Lange, Jan Tinbergen, Nicholas Kaldor e John Kenneth Galbraith (CHAKRAVARTY, 1987).

foi singular na medida em que se desenvolveu no âmbito de um regime político democrático-liberal, marcado por uma intensa competição eleitoral, em nítido contraste com as experiências latino-americanas.<sup>13</sup>

Além de desempenhar papel central no padrão de crescimento entre os anos 1950 e 1970, o planejamento também marcou o segundo padrão de crescimento. Como mostra o Quadro 1, após o 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento, de 1951-56, sucederam-se dez planos (Quadro 1). A partir dos anos 1980, observa-se, na realidade, uma mudança nos setores prioritários. A ênfase nos setores de bens de produção deslocou-se para os setores intensivos em ciência e tecnologia e de consumo em massa, em consonância com a crescente diferenciação social produzida pelo padrão precedente. Simultaneamente, os instrumentos de política utilizados para a persecução das metas do planejamento sofreram ajustes.

No primeiro padrão, os principais instrumentos de política industrial utilizados foram os sistemas de licenciamento industrial e de licenciamento de importações. O primeiro sistema estabelecia um rígido controle sobre os investimentos em novas plantas ou em expansão da capacidade produtiva existente. Esses investimentos eram submetidos à obtenção de licenças, concedidas pelo Comitê de Licenciamento Interministerial, que se subordinavam às diretrizes estabelecidas pelos planos quinquenais. O Estado indiano acabava determinando não somente os setores eleitos, mas também a localização, as tecnologias utilizadas, a dimensão das plantas industriais, seus conteúdos importados e as formas de relacionamento das empresas domésticas com os agentes externos (como acesso a financiamento e *know-how* estrangeiros). Somente as pequenas e médias empresas, integrantes da pequena indústria artesanal, não estavam sujeitas ao regime de licenciamento industrial (CRUZ, 2007; NASSIF, 2006).

O segundo sistema, o licenciamento de importações, tinha como objetivo monitorar, de forma quantitativa, as importações, especialmente as dos setores eleitos como prioritários nos planos quinquenais. Esse sistema era o principal mecanismo de proteção da indústria doméstica contra a concorrência externa, que convivia com tarifas *ad valorem* bastante elevadas. Inicialmente, o Ministério da Fazenda fazia uma estimativa da disponibilidade líquida de divisas e as alocava às atividades prioritárias<sup>14</sup>. Entre meados dos anos 1960 e 1976 (quando tal sistema começou a ser flexibilizado), as

---

<sup>13</sup> Segundo Cruz (2007, p. 148-149): “Além de instituições e práticas econômicas, a sociedade indiana incorporou do colonizador britânico valores e modelos de organização social e política. [...] A opção pela democracia liberal e por uma estratégia de mobilização popular controlada marcaria profundamente o sistema político indiano depois de vencidas as convulsões que se seguiram imediatamente à independência”.

<sup>14</sup> Mecanismo semelhante ao vigente no Brasil entre 1947 e 1953.



licenças de importação de máquinas e equipamentos concedidas às empresas indianas tornaram-se subordinadas às respectivas licenças industriais e as autorizações para a compra de insumos, ao grau efetivo de capacidade instalada (DESAI, 2003).

**Quadro 1. Os planos quinquenais de desenvolvimento**

Planos quinquenais	Período	Setores prioritários
1°	1951-1956	Não houve.
2°	1956-1961	Bens de capital, mineração e metalurgia básica; apoio a pequenas e médias empresas.
3°	1961-1966	Bens de capital, química e insumos básicos (aço, energia elétrica e combustíveis).
4°	1969-1974	Metalurgia básica, metais não ferrosos (alumínio, cobre e zinco), indústrias de engenharia pesada, química e petroquímica, fertilizantes e construção naval.
5°	1974-1979	Metalurgia básica, exploração e refino de petróleo, fertilizantes.
6°	1980-1985	Infraestrutura (sobretudo carvão, energia elétrica, energia nuclear e transporte), bens de capital (apoio para reestruturação) e eletrônicos
7°	1985-1990	Educação, setores intensivos em ciência e tecnologia (energia nuclear e eletrônicos), infraestrutura e setores intensivos em emprego (agricultura, têxteis, vestuários e outros segmentos para consumo de massa).
8°	1992-1997	Setores intensivos em ciência e tecnologia, educação, infraestrutura física e social (energia, transporte, comunicação, irrigação e saneamento).
9°	1997-2002	Infraestrutura física e social; agricultura e setores intensivos em tecnologia (notadamente energia atômica e aeroespacial e tecnologias da informação); educação.
10°	2002-2007	Infraestrutura e “setores geradores de emprego” (como agricultura, construção, turismo e serviços de tecnologia da informação).
11°	2008-2012	Ligeira aceleração do crescimento (de 9% no período 2007-2008 para 10% em 2012) e ênfase na inclusão social. Metas para melhorar a performance em 26 indicadores relacionados a pobreza, educação, saúde, condições de vida das crianças e das mulheres, infraestrutura e meio ambiente.

**Fonte:** Nassif (2006) para os dez primeiros planos e *Planning Commission* (2008) para o 11° Plano.

**Observação:** Na periodização dos planos quinquenais, o governo indiano tradicionalmente exclui o ano-base (por exemplo, 1950, no caso do 1° Plano) e inclui o ano em que será iniciado o plano subsequente.

A flexibilização desses sistemas teve continuidade nos anos 1980, especialmente com as reformas do governo Ravij Gandhi (Quadro 2) – constituindo um dos determinantes da emergência de um novo padrão de crescimento –, e ganhou impulso a partir dos anos 1990, com o lançamento da NEP, que sintetizava as novas diretrizes para a política industrial, a regulação do comércio exterior e dos fluxos de capitais estrangeiros, o papel do setor público na economia e a estrutura do sistema financeiro (POHIT, 2003).

**Quadro 2. As reformas do período 1985-1990**

Licenciamento industrial	Aumento do número de indústrias isentas do regime, de 25, em 1985, para 31, em 1990. Permissão para o aumento de capacidade potencial em até 133% do máximo de capacidade utilizada alcançado em qualquer dos cinco anos anteriores a 1986.
Licenciamento de importações	Aumento do número de itens de bens de capital incluídos na lista de Licenciamento Geral Aberto (isenção do regime de licenciamento de importações), de 1.007, em 1987, para 1.170, em 1988, e 1.329, em 1990. Aumento do número de itens de bens intermediários incluídos na lista de Licenciamento Geral Aberto, de 620, em 1987, para 949, em 1988. Cobertura das importações isentas do regime de licenciamento em 1988 (30% do valor total das importações).
Direitos de monopólio público na importação	Forte redução dos direitos de monopólio do governo na importação de itens estratégicos. Cobertura total da participação de importações sujeitas a direitos de monopólio no valor total importado: 27% em 1987 (contra 67% em 1981).
Incentivos à exportação	Permissão para aumentar o valor de itens importados destinados à produção para exportação. Isenção de até 100% (em 1988) de tributos incidentes sobre lucros derivados na exportação. Redução das taxas de juros incidentes nos financiamentos às exportações. Garantia de manutenção dos incentivos concedidos à exportação pelo período mínimo de três anos.
Minirreforma tributária	Modificação do sistema de tributação sobre insumos produzidos no país, ou importados, para quase todos os segmentos manufatureiros (exceto derivados de petróleo, têxteis e fumo), que resultou numa expressiva redução da incidência de impostos e, portanto, do custo de produção industrial.

Fonte: Nassif (2006).

O sistema de licenciamento industrial foi extinto para quase todos os setores pela NEP. As exceções vigentes até os dias de hoje são as indústrias eletrônica, aeroespacial, de bebidas alcoólicas, cigarros, explosivos industriais, equipamento de defesa e alguns produtos químicos perigosos. Ademais, a produção de vários bens continua reservada às pequenas empresas, que empregam menos de dez empregados e absorvem a maior parte da força de trabalho industrial (e informal) no país<sup>15</sup> (PLANNING COMMISSION, 2008).

O sistema de licenciamento de importações teve o mesmo destino. Entre o início desse processo e 2001, vigorou uma lista negativa de produtos ainda protegidos por barreiras não tarifárias, composta por produtos agrícolas e bens de consumo conspícuos. Nesse ano, após contenciosos na OMC, essa lista foi amplamente reduzida, passando a abranger somente bens que ameaçassem a saúde humana, o meio ambiente ou a defesa nacional, além de cereais, fertilizantes, derivados de petróleo e óleos comestíveis (PANAGARIYA, 2004). A virtual extinção desse sistema, ao lado da reforma nas tarifas aduaneiras (que foram reduzidas gradualmente, tanto para produtos agrícolas quanto para não

<sup>15</sup> A proteção às pequenas empresas (*small-scale sector*) abrange uma lista de 114 itens, cuja produção somente pode ser realizada por uma empresa de grande porte se esta se comprometer a exportar 50% da sua produção.

agrícolas), viabilizou a abertura comercial e a conversibilidade da conta corrente indiana em 1997 (no âmbito do Artigo XIII do FMI) (RAJARAMAN, 2001).

As novas diretrizes resultaram em mudanças na lógica da política industrial (que passou a se basear mais em instrumentos indiretos do que diretos, como no padrão precedente), mas não na redução do seu papel. Esta, ao lado das políticas científica, tecnológica e educacional, integra o Sistema Nacional de Inovação (SNI), que consiste no conjunto de políticas e instituições públicas e privadas que contribui para a criação e difusão de inovações (NASSIF, 2008). Segundo diversos autores (MANI & KUMAR, 2001; MANI, 2008; NASSIF, 2006 e 2008), a preservação desse sistema, ao lado das mudanças promovidas nessas políticas na década de 1990, constitui uma das determinantes do maior dinamismo dos setores de média e alta intensidade tecnológica (como o farmacêutico e o de tecnologia da informação – TI), uma das âncoras das altas taxas de crescimento do período recente.

Na Índia, a origem desse sistema remonta aos estágios iniciais da industrialização. Em 1958, foi introduzida a primeira política científica e tecnológica, com o objetivo de estimular a formação de pessoal qualificado na área de ciência e tecnologia. Nesse contexto, foram criadas diversas instituições federais e estaduais de ensino médio e universitário, com ênfase nas áreas de exatas (matemática e engenharia), que continuaram se proliferando nas décadas seguintes. Nos anos 1970, se destacaram a adoção de uma política de liberalização de importações de equipamentos utilizados pelos segmentos de TI e a orientação exportadora de serviços nessa área, que favoreceram seu desempenho favorável nas décadas seguintes, bem como a promulgação de uma nova lei de patentes, a *Indian Patents Act* (IPA), de 1970 (NASSIF, 2006). Essa lei foi parte integrante de um conjunto de políticas que visavam reformar o sistema de medicamentos no país, sendo fundamental para a formação de competências tecnológicas e científicas endógenas, principalmente nas áreas farmacêutica e de TI (MACEDO & SILVA, 2008).

Em 1983, foi formulada, pela primeira vez, uma política científica e tecnológica mais abrangente (*Technology Policy Statement* – TPS), cujos parâmetros orientaram a posição oficial nos 20 anos subsequentes, que incluía o reconhecimento da importância da cooperação tecnológica com parceiros estrangeiros e a importação de tecnologias (PEDERSEN, 2008). Embora carecesse de instrumentos para atingir os amplos objetivos propostos, essa política resultou no desenvolvimento da área de computadores de alta performance e na criação do *Technology Information, Forecasting and Assessment Council* (TIFAC). Nos anos 1990, ainda sob a vigência da TPS – já que a tentativa de formular uma nova política tecnológica em 1993 não teve sucesso (MACEDO & SILVA, 2008) –, além

de manter os programas de suporte tecnológico à pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas áreas espaciais, o governo criou diversos esquemas de absorção de tecnologias pelo setor industrial, bem como de desenvolvimento, implementação e comercialização de tecnologias domésticas. Vale citar, igualmente, os incentivos à criação de parques tecnológicos, que se difundiram para 13 cidades após a modernização do sistema de telecomunicações, permitindo a cada um dos parques deter sua própria estação de satélite (NASSIF, 2008).

Uma nova política tecnológica foi lançada somente em 2003<sup>16</sup>, tendo como principais metas: (i) aumentar o dispêndio nacional em P&D para 2% do PIB; (ii) aumentar a razão entre o número de cientistas e engenheiros no país e o total da força de trabalho; (iii) elevar o depósito de patentes no país e no exterior; e (iv) reduzir o *brain drain*, ou seja, a fuga de cérebros para o exterior. Como destacado na seção 4, vários desses indicadores situam-se em patamares ainda baixos em relação a vários países em desenvolvimento, sobretudo asiáticos.

Na perseguição dessas metas, o Estado indiano se apoia numa complexa e ampla rede de mais de 200 instituições governamentais (ministérios, comitês, agências, institutos de P&D, laboratórios, universidades) que integram o SNI, dedicadas ao planejamento, à coordenação, à realização de pesquisas em inovação tecnológica e à formação de mão de obra qualificada. Essa rede permite ao governo atuar no estímulo à inovação de forma direta e indireta, mediante três principais instrumentos de incentivo ao P&D: subsídios e empréstimos à pesquisa, incentivos tributários e capital de risco (que se apoia, em grande medida, em fontes de financiamento privadas).

Assim como a política industrial, o regime de investimentos diretos estrangeiros (IDE) começou a ser flexibilizado nos anos 1980 – quando os irrisórios fluxos de IDE direcionaram-se para a indústria manufatureira, principalmente automobilística (POHIT & SUBRAMANYAM, 2002) –, mas somente no início dos anos 1990 (simultaneamente à reforma da política industrial e às novas iniciativas no âmbito da política tecnológica) foi promovida a liberalização desse regime. Como já mencionado, uma das características da experiência indiana de industrialização foi a pequena participação do capital estrangeiro, que resultou num reduzido grau de internacionalização produtiva. Como destaca Cruz (2008, p. 7), tal padrão de relacionamento entre capital nacional e estrangeiro, distinto do estabelecido no Brasil e nos demais países latino-americanos, “tem suas raízes em processos de longa duração, gestados ainda sob a égide do domínio britânico. Mas é difícil desconhecer o papel decisivo em sua conformação das políticas praticadas pelo Estado indiano”.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <http://dst.gov.in/stsysindia/stp2003.htm>.

É possível identificar duas fases desse relacionamento no primeiro padrão de crescimento (ou seja, no período compreendido entre a independência e o final dos anos 1970). Na primeira fase (entre meados dos anos 1950 e o final dos anos 1960), diante das crises cambiais da segunda metade da década de 1950, o governo adotou uma postura mais flexível, que estimulou a formação de *joint ventures* para ampliar o acesso à tecnologia e aliviar a escassez de divisas. Na segunda fase (após o final dos anos 1960), foi instituído um conjunto de leis que tornaram o marco regulatório indiano dos investimentos estrangeiros um dos mais restritivos do mundo capitalista. Entre essas leis, estavam: a Lei do Monopólio e das Práticas Comerciais Restritivas (*Monopoly and Trade Restrictions Act*), de 1969; a Lei de Patentes, de 1970; e a Lei de Regulação Cambial (*Foreign Exchange Regulation Act – FERA*), de 1973. Além destas, o governo impôs um rígido controle à importação de tecnologia. Conseqüentemente, a participação das empresas multinacionais na estrutura industrial teve uma trajetória declinante no período. Mesmo nos setores em que a participação foi elevada, houve um declínio, como nas indústrias de máquinas elétricas – queda de 50% para 27% – e de fármacos – de 75% para 49% (ATHREYE & KAPUR, 1999; ENCARNATION, 1989).

A liberalização dos anos 1990 envolveu duas decisões principais. Em primeiro lugar, os IDE com mais de 51% de controle de capital passaram a receber aprovação automática em setores considerados de “alta prioridade”, estando sujeitos somente a um procedimento de registro no *Reserve Bank of India* (RBI). Em segundo lugar, foi criado um conselho para a promoção de investimentos estrangeiros (*Foreign Investment Promotion Board*), com a função de avaliar as propostas de IDE que não tivessem sido aprovadas pelos parâmetros e procedimentos predeterminados (SILVA, 2004).

No primeiro caso, que abrange a maioria, estão incluídos os investimentos destinados aos parques tecnológicos de produção de serviços de computação, que atraíram grandes conglomerados multinacionais (como Motorola, Hewlett-Packard e Cisco System). No período mais recente, também tem ocorrido maior agilidade na aprovação automática de IDE em projetos de infraestrutura (como geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, estradas e portos), condição para a sustentação das taxas elevadas de crescimento, dada a precária rede de eletricidade e de transportes. No segundo caso, destacam-se as atividades reservadas às pequenas e médias empresas e àquelas ainda protegidas pelo licenciamento industrial (SILVA, 2004).

A mudança mais recente na legislação do IDE ocorreu em 2006, quando foi autorizada a participação do capital estrangeiro na produção de explosivos industriais e de produtos químicos perigosos,

mas sua entrada permanece proibida em algumas atividades, a saber: comércio varejista, exceto de bens *single brand*, jogos, loterias, energia atômica e refino de petróleo. Além disso, ainda vigoram limites de participação acionária em vários setores: 74% em minerais atômicos, serviços de telecomunicações e estabelecimento e operação de satélites; 49% nos transportes aéreos; 26% nos seguros e setores de defesa, gráfico e mídia eletrônica; e 20% na transmissão de rádio FM, entre outros (PLANNING COMMISSION, 2008).

O novo marco regulatório, somado às elevadas taxas de crescimento, estimulou os fluxos de IDE, os quais passaram de um patamar praticamente irrisório no início da década de 1990 (US\$ 97 milhões) para uma média superior, porém ainda muito baixo, de US\$ 2.600 milhões na segunda metade dessa década. Ele condicionou, também, o aumento da importação de tecnologia via IDE, em detrimento dos acordos tecnológicos. A trajetória de crescimento ganhou impulso nos anos 2000, principalmente a partir de 2005. Em 2007, houve um verdadeiro *boom* desses fluxos, que atingiram o recorde histórico de US\$ 32,4 bilhões, equivalente a 1,3% do total mundial, percentual bastante superior ao registrado nos anos anteriores (0,3% em 2000 e 0,8% na média de 2001-2006) e próximo ao percentual de 1,4% do Brasil, mas ainda bastante inferior aos 5,3% da China.<sup>17</sup> Com isso, os dois indicadores do grau de internacionalização produtiva registraram avanços significativos: a relação entre o fluxo de IDE e a formação bruta de capital fixo (FBKF) atingiu 7,4% em 2006 (último dado disponível), e a razão entre o seu estoque e o PIB alcançou 6,7% em 2007, o que também foi um recorde histórico. Todavia, na comparação com a maioria dos países em desenvolvimento, esse grau ainda é pequeno (PRATES & CINTRA, 2009).<sup>18</sup>

Em 2007, os principais setores receptores de IDE foram os de serviços financeiros (19,8%), manufaturas (19,2%), construção (13,1%), imobiliário (6,9%), setor de negócios (6%) e serviços de informática (5,2%). Considerando-se um período mais amplo (abril de 2000 a outubro de 2008), a distribuição setorial dos fluxos acumulados de entrada de IDE mostra que as empresas transnacionais priorizaram investimentos nos setores de serviços (que absorveram 21,6% do total), *software & hardware* (11,6% do total) e telecomunicações (7,7% do total). Ela revela, igualmente, o elevado grau de concentração desses fluxos em atividades voltadas para o mercado interno: somente cinco setores (além dos três mencionados acima, construção e imobiliário) absorveram mais de 50% dos fluxos. Enquanto a primeira característica explica-se pela estratégia do país de se especializar em serviços relacionados à

---

<sup>17</sup> Dados do *World Investment Report* (2008) da *United Nations Conference on Trade and Development* (Unctad).

<sup>18</sup> Em 2006, também segundo dados do mesmo relatório da Unctad, a razão entre o fluxo de IDE e a FBKF era de 10,4% no Brasil, 11,8% no México, 20% na Malásia e 15,3% na Tailândia.

tecnologia da informação e comunicação (TIC) – que se ancorou no complexo sistema nacional de inovação –, o predomínio de investimentos do tipo *market-seeking* (de acordo com a classificação de Dunning, 1993) está associado ao elevado dinamismo econômico e ao potencial de crescimento do mercado interno indiano (PRATES & CINTRA, 2009).

O papel do setor produtivo estatal (e conseqüentemente do setor privado nacional) também passou por importantes mudanças no período em tela (décadas de 1950 a 2000). No primeiro padrão de crescimento, a função dominante das empresas públicas na estrutura produtiva foi uma opção estratégica do Estado indiano, e não uma resposta a problemas circunstanciais ou à necessidade de ocupar os espaços vazios deixados pela iniciativa privada. Em relação a essa questão, também não havia consenso. De um lado, os empresários defendiam que a intervenção estatal seria um instrumento transitório, mas essencial, para a constituição de uma economia capitalista dinâmica, liderada pelo capital privado nacional. De outro lado, para intelectuais, burocracia estatal e dirigentes políticos (liderados por Nehru), essa intervenção seria um traço permanente da economia indiana (CRUZ, 2007 e 2008).

A segunda posição foi claramente dominante entre 1955 e 1975 e perdeu espaço para a primeira a partir do segundo governo de Indira Gandhi, que adotou uma postura favorável àquele capital. Como mostra a Tabela 9, nesse contexto, o investimento privado como % PIB acelerou (de 12,2% para 15,2% entre 1980 e 1990), simultaneamente à perda de ritmo do investimento público (de 10% para 7,9%). Assim, o aumento da taxa de investimento entre 1980 e 1990 decorreu, exclusivamente, do maior dinamismo do investimento privado, na sua maior parte nacional, dada a quase estabilidade da participação do capital estrangeiro nesse período.

**Tabela 9.** Investimento público e privado como proporção do PIB e Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)

	1970	1980	1990	2000
Investimento público (estatais e governo)	7,5	10,0	7,9	7,1
Investimento privado	11,8	12,2	15,2	17,4
Total (soma dos dois anteriores)	19,3	22,2	23,1	24,5

Fontes: RBI (para o ano 2000). Para os demais anos, Guy P. Pfeffermann, Gregory V. Kisunko, and Mariusz A. Sumlinski "Trends in Private Investment in Developing Countries: Statistics for 1970-97".

Mudanças mais expressivas na participação da iniciativa privada em áreas até então de monopólio do Estado ocorreram somente no início dos anos 1990, também no âmbito do pacote de reformas liberalizantes. Apesar de não ter ocorrido um amplo programa de privatização (como na América Latina), esse programa envolveu a venda de ações de empresas públicas, com a manutenção do controle estatal, e a flexibilização do monopólio do Estado em diversas áreas consideradas essenciais, como telecomunicações. As áreas ainda reservadas às empresas estatais são a produção de insumos para geração de energia nuclear, as usinas nucleares e o transporte ferroviário (PLANNING COMMISSION, 2008).

Nesse contexto de aumento das participações do capital privado nacional e do capital estrangeiro (e crescente deterioração da situação fiscal do Estado), a trajetória de alta da taxa de investimento do setor privado se manteve (atingindo 17,4% em 2000, um avanço de + 2,2 p.p frente ao percentual registrado em 1990) e mais do que contrabalançou o recuo da taxa de investimento público (de 0,8 p.p na mesma base de comparação), o que resultou numa taxa de investimento total de 24,5% no ano 2000 (Tabela 9).

Antes de finalizar esta seção, é importante tecer alguns comentários sobre a institucionalidade referente ao financiamento dos investimentos. No primeiro padrão de crescimento, a presença do Estado também foi dominante no sistema financeiro indiano. O sistema bancário regulado, com elevada participação de instituições financeiras públicas, garantia a principal fonte de *funding* dos investimentos no período (os empréstimos de longo prazo). Os bancos privados indianos atuavam sob rigorosos controles, com uma estrutura administrada de taxas de juros, restrições quantitativas dos fluxos de crédito, exigências de reservas elevadas e apropriação de percentual significativo dos recursos disponíveis para empréstimos para os setores “prioritários” e em títulos públicos (PEDERSEN, 2008)<sup>19</sup>.

Em 1948, surgiu o *Industrial Finance Corporation* (IFC) para financiar o setor industrial; em 1952, foram fundadas as *State Financial Corporations* (SFC) para fomentar as indústrias no âmbito dos Estados; em 1955, foi estabelecido o *Industrial Credit and Investment Corporation of India* (ICICI), instituição de caráter privado, fundada com apoio do Banco Mundial e com uma contrapartida de igual montante do governo indiano. Em 1957, o *Reserve Bank of India* instituiu, na sua estrutura, o *Industrial Finance Department* (IFD); em 1964, surgiram, como subsidiárias, o *Industrial Development Bank of India* (IDBI) e a *Unit Trust of India* (UTI), a primeira para fomentar o crédito de longo prazo, e a segunda para desenvolver o mercado de *securities*. Fundou-se, ainda, o *National Industrial*

---

<sup>19</sup> Essa síntese das características do sistema financeiro indiano nos dois padrões de crescimento baseia-se em Prates e Cintra (2009).



*Credit* (Long-Term Operations) Fund, seguido por programas de garantia de crédito para pequenas empresas. Na esfera do crédito agrícola, foram instituídos o *National Agricultural Credit (Long-Term Operations) Fund* e o *National Agriculture Credit (Stabilisation) Fund*, para apoiar as cooperativas de crédito (PRATES & CINTRA, 2009).

A despeito dessas transformações, os depósitos e os empréstimos bancários continuavam concentrados em regiões urbanas. O setor bancário encontrava dificuldades para ampliar suas agências às áreas rurais, e persistiam restrições setoriais de acesso ao crédito. A necessidade de promover uma expansão da agricultura e alcançar uma parte significativa da população mantida nas áreas rurais levou a uma reorientação significativa do sistema de crédito. Entre 1965 e 1969, foi implementado um “controle social” sobre os bancos comerciais e cooperativas, que culminou na nacionalização de 14 bancos<sup>20</sup> a fim de facilitar o direcionamento de recursos para setores prioritários, sobretudo para a agricultura e áreas mais pobres do país (“inclusão financeira”), mas também para setores ligados à exportação e às indústrias de menor escala.

Essa institucionalidade financeira sofreu alterações a partir de 1991, com o lançamento da reforma financeira (simultaneamente à NEP), que também foi marcada pelo pragmatismo e gradualismo. O governo indiano desencadeou um processo gradual de desregulamentação financeira que envolveu a redução dos controles sobre o sistema financeiro, a remoção de barreiras às operações de crédito de instituições não bancárias, a concessão de licenças a bancos privados, nacionais e estrangeiros<sup>21</sup>, a ampliação dos serviços fornecidos pelos bancos, com vistas a consolidar bancos universais (“supermercados financeiros”), bem como o aperfeiçoamento das normas de supervisão, seguindo as recomendações do Comitê da Basileia. Mas o setor público continuou desempenhando ainda um papel crucial na dinâmica do sistema financeiro indiano, seja mediante a regulação das taxas de juros, seja do direcionamento de parte do crédito para setores prioritários, seja mediante a atuação dos bancos públicos, como detalhado a seguir.

O governo manteve um conjunto de restrições às operações das instituições bancárias e não bancárias, a fim de assegurar fluxos de recursos para os setores prioritários, para financiar o persistente e elevado déficit do setor público consolidado (central e províncias) e garantir a rolagem da dívida pública, bem como para as empresas estatais. Por determinação do RBI, os bancos devem manter

<sup>20</sup> O percentual de depósitos sob o controle dos bancos públicos atingiu 86% após a nacionalização em 1969. Em 1980, houve uma segunda fase de nacionalização (mais cinco bancos), elevando o percentual dos depósitos nos bancos públicos para 92%.

<sup>21</sup> Em 2006, havia filiais de 31 bancos estrangeiros na Índia (RBI, 2005-2006, p. 274). A participação do investimento estrangeiro no capital dos bancos privados foi ampliada de 20% para 49%, e depois para 74%; nos bancos públicos, permaneceu restrita a 20%

em torno de 25% dos seus ativos em bônus governamentais e direcionar 36% dos seus empréstimos para a agricultura, pequenos negócios familiares, pequena indústria e outros setores prioritários (*software*, atacadistas, educação, habitação, microcrédito, agroprocessamento). O governo determinou ainda que uma proporção das agências bancárias deve ser estabelecida nas áreas rurais.

O RBI também continua administrando as taxas de juros sobre depósitos e empréstimos dentro de bandas, de acordo com a maturidade das operações. Os bancos, no entanto, têm flexibilidade para decidir a estrutura das taxas de depósitos e empréstimos dentro das faixas predefinidas pelo Banco Central. As taxas de juros sobre os depósitos de poupança da maioria da população mais pobre, sobre os créditos às exportações e sobre os pequenos empréstimos (microfinanças) continuam sendo reguladas pelo Banco Central.

Do ponto de vista da natureza do capital e do direcionamento do crédito, o caráter público do sistema bancário foi preservado até o momento. Nenhum banco estatal foi transferido ao setor privado (nacional ou estrangeiro) e os bancos públicos (federais e estaduais) continuam respondendo pela maior parte dos ativos dos bancos comerciais – 69,9% do total em 2008 contra 75,3% em 2005. Essa pequena perda de participação (5,4 pontos percentuais p.p) foi reflexo da entrada de novos competidores, principalmente, instituições privadas nacionais e, em menor medida, estrangeiras.

Em relação, especificamente, às instituições financeiras de desenvolvimento, pelo lado da oferta, o acesso a recursos de baixo custo foi restringido (sobretudo por problemas fiscais). Pelo lado da demanda, elas passaram a enfrentar a concorrência dos bancos universais por empréstimos de longo prazo. Em 2002, o *Industrial Credit and Investment Corporation of India* (ICICI) já havia sido transformado em banco universal, o *ICICI Bank*. Em 2004, foi a vez do *Industrial Finance Corporation of India* (IFCI) se fundir com um grande banco público, o *Punjab National Bank*, e do *Industrial Development Bank of India* transformar-se em banco universal com múltiplos interesses, o *IDBI Bank*. Em 2005, o parlamento aprovou a transformação do *Industrial Investment Bank of India* (IIBI) em banco universal.

A desregulamentação financeira interna foi acompanhada por um processo de abertura financeira da economia indiana, que não resultou num aumento relevante da participação dos fluxos de capitais financeiros (investimento de portfólio e empréstimos bancários) como fonte de financiamento dos investimentos. A literatura tem chamado a atenção para o caráter cauteloso (e, por isso, virtuoso) da abertura financeira na Índia, expresso na manutenção de controles de capitais sobre os fluxos

mais voláteis (relaxados, contudo, nos últimos anos) e, assim, da preservação de alguma autonomia para a gestão macroeconômica. Essa opção foi condicionada pela eclosão das crises mexicana e asiática, que fizeram o governo indiano abandonar seu projeto de plena conversibilidade da conta financeira, sintetizado no *Tarapore Committee*, e adotar uma trajetória mais prudente (NAYYAR, 2000; CHANDRASEKAR, 2008).

Numa primeira etapa, a ampliação dessa abertura priorizou a liberalização dos investimentos de portfólio em ações no mercado financeiro doméstico. A abertura do mercado de renda fixa iniciou em 1996, quando foi permitida a aplicação dos investidores institucionais estrangeiros em títulos privados e públicos, sujeita a tetos. No segmento de bônus corporativos, o limite inicial, de US\$ 1 bilhão, foi reduzido para US\$ 500 milhões em 2004 e novamente elevado, em fevereiro de 2006, para US\$ 1,5 bilhão. No caso dos papéis do governo, o teto inicial de US\$ 2 bilhões passou para US\$ 3,2 bilhões em março de 2007, devendo sofrer uma elevação adicional nos próximos anos.<sup>22</sup> Esses limites estão longe de serem atingidos. Em dezembro de 2007, o estoque de investimento dos FII em títulos públicos e privado ainda era pequeno: US\$ 326,6 milhões e US\$ 480,83 milhões, respectivamente (NAYYAR, 2000; SHAH & PATNAIK, 2005 E 2008; CHANDRASEKHAR, 2008).

A liberalização das demais modalidades de fluxos – o endividamento externo, principalmente de curto prazo, e os depósitos de não residentes – foi muito mais limitada, principalmente devido ao seu papel na crise cambial de 1991. As captações de recursos no exterior ficaram sujeitas à autorização do RBI, sendo que as principais restrições (maiores que as vigentes na década de 1980) incidiam sobre as dívidas de curto prazo, incluindo os créditos comerciais. Nos últimos anos, o processo de abertura financeira avançou nessa área, com a autorização do pré-pagamento da dívida externa sem necessidade de aprovação do RBI até o limite de US\$ 500 milhões (desde que não ocorra antes do período mínimo de maturidade do empréstimo) e a ampliação do limite de endividamento externo de empresas indianas. No âmbito da *automatic route* (sem necessidade de aprovação do RBI), cada companhia pode tomar emprestados US\$ 500 milhões anualmente, em um limite de US\$ 20 bilhões, com maturidade máxima de três anos (CHANDRASEKHAR, 2008).

Assim, o Estado indiano, além de manter uma atuação direta no setor produtivo (mediante as empresas estatais) e no sistema financeiro (por meio dos bancos públicos e dos instrumentos de direcionamento de crédito), continuou exercendo o papel fundamental de regulador, adaptando os

<sup>22</sup> O *Committee on Fuller Convertibility* recomendou que o total do investimento dos FII nestes papéis seja gradualmente elevado, até atingir 10% do estoque de dívida pública.

instrumentos das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior ao novo ambiente econômico de maior desregulamentação interna, internacionalização produtiva e abertura externa. Além disso, as políticas macroeconômicas foram favoráveis ao crescimento, como detalhado a seguir.

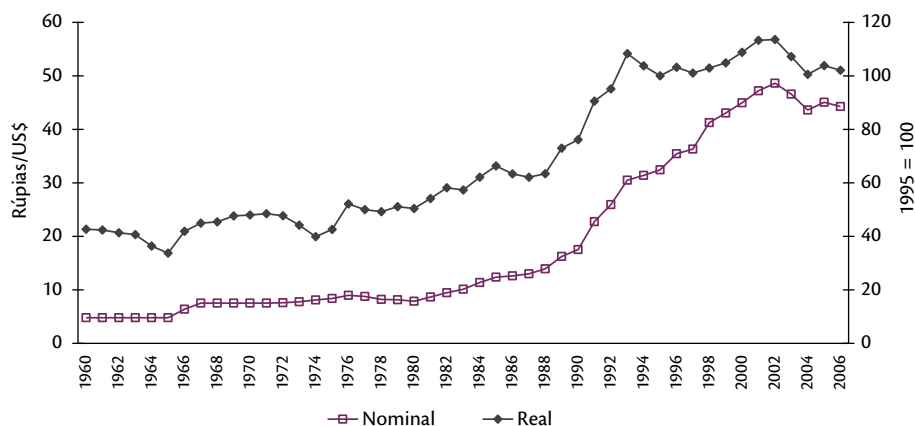
## 3.2. Políticas macroeconômicas

O arranjo macroeconômico também constitui um importante condicionante do padrão de crescimento ao combinar (ou não) políticas cambial, monetária e fiscal favoráveis ao investimento. No caso indiano, de forma geral, nos dois padrões de crescimento identificados, a gestão macroeconômica contribuiu positivamente para a ampliação da formação bruta de capital ao manter os preços-chave (taxas de juros e de câmbio) em patamares favoráveis ao crescimento da demanda interna e das exportações, bem como uma política fiscal de viés expansionista na maior parte do período em tela.

### 3.2.1. Política cambial

Entre a independência (1947) e o colapso do sistema de Bretton Woods (1973), a Índia adotou um regime de câmbio fixo, como os demais países desenvolvidos e em desenvolvimento. De 1975 a 1992, a cotação da rúpia tornou-se vinculada a uma cesta de moedas (que não era divulgada pelo RBI, mas provavelmente incluía o dólar, a libra e o marco). Nesse período, o Banco Central anunciava diariamente as taxas de câmbio de compra e venda aos poucos *dealers* autorizados e intervinha no mercado de câmbio para garantir a vigência dessas taxas (NAYYAR, 2000). Assim, no primeiro padrão de crescimento, vigorou um regime de câmbio administrado que garantiu uma evolução estável das taxas de câmbio nominal e real (dado o controle da inflação), as quais, contudo, se mantiveram num patamar relativamente apreciado na comparação com o vigente no segundo padrão de crescimento (Gráfico 4).

No segundo padrão de crescimento, em contrapartida, a tendência predominante foi de desvalorização cambial, em termos nominais e reais. Ou seja, assim como nos países do sudeste asiático, a liberalização comercial (que ganhou impulso nos anos 1990) foi precedida e acompanhada por uma taxa de câmbio competitiva, isto é, favorável às exportações (Gráfico 4).



**Gráfico 4.** Taxa real de câmbio

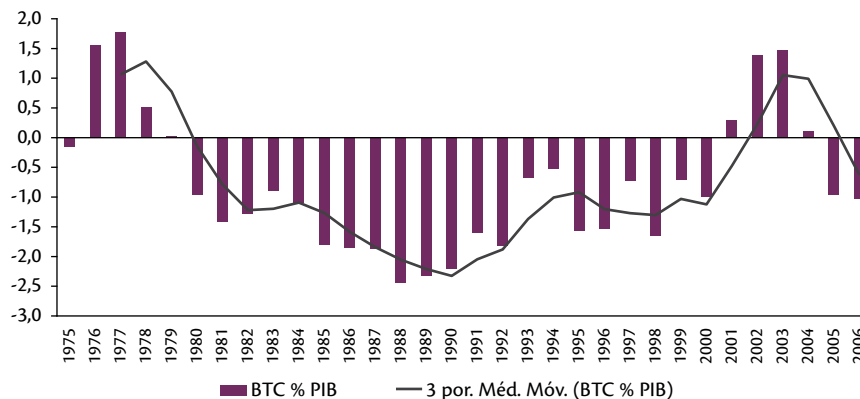
Fonte: WDI/BM.

Na primeira década de vigência do segundo padrão (1980), a taxa de câmbio persistiu vinculada a uma cesta de moeda, mas sofreu uma gradual desvalorização, em consonância com a orientação menos protecionista e mais exportadora da política econômica no período. Nesse contexto, o ensaio de liberalização comercial durante o governo de Rajiv Gandhi e o maior ritmo de crescimento induzido pela política fiscal expansionista geraram déficits sucessivos na conta corrente do balanço de pagamentos indiano (Gráfico 5), financiados por um endividamento externo crescente junto a instituições oficiais e credores privados – já que a Índia, como alguns dos países asiáticos em desenvolvimento, não foi excluída dos fluxos de financiamento voluntário nos anos 1980. Somente no final da década, dado o regime de câmbio administrativo vigente, o aumento da inflação provocou uma breve e pequena apreciação real da rúpia, que estimulou as importações e deteriorou a competitividade das exportações (CHANDRASEKHAR & GHOSH, 2004).

Tais desequilíbrios tiveram como desfecho a crise cambial de 1991<sup>23</sup>, que resultou numa desvalorização nominal de 20% da rúpia. Em seguida, no início de 1992, o regime de câmbio administrado foi substituído por um sistema cambial dual. Em março de 1993, com a unificação desse sistema à taxa de câmbio de mercado, foi instituído o regime de câmbio flutuante. Todavia, apesar da sua adoção *de jure, de facto* vigora, desde então, um sistema de flutuação suja, no qual a autoridade monetária

<sup>23</sup> Os efeitos negativos da Guerra do Golfo sobre as contas externas indianas (alta do preço do petróleo, redução das importações do Iraque e dos fluxos de remessas de trabalhadores indianos residentes neste país) contribuíram para precipitar a crise (CRUZ, 2007).

indiana influencia os movimentos da taxa de câmbio mediante intervenções ativas nos mercados cambiais (NAYYAR, 2000; MOHAN, 2008).



**Gráfico 5.** Transações correntes % PIB

Fonte: WDI/BM.

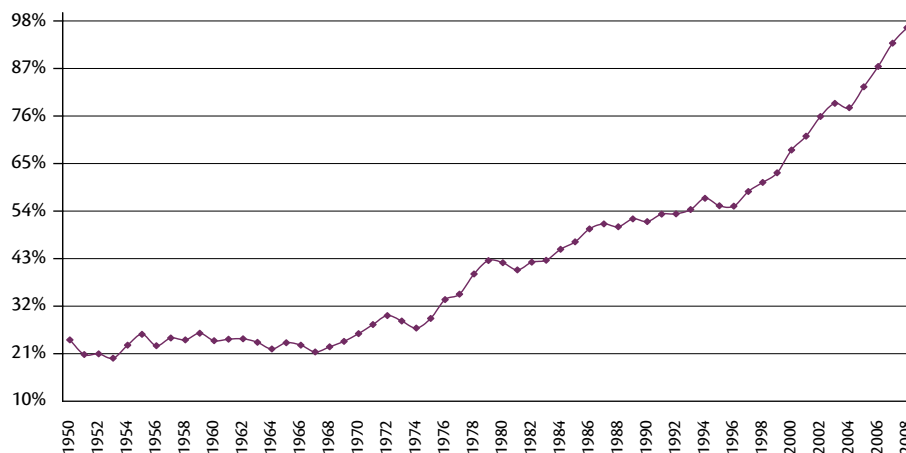
De acordo com o RBI, as seguintes metas guiaram a política cambial desde a adoção do regime de câmbio flutuante: a manutenção de um nível adequado de reservas cambiais; a redução da volatilidade da taxa de câmbio, mediante a contenção de movimentos especulativos; e o desenvolvimento de um mercado de câmbio líquido e ordenado (NAYYAR, 2000; MOHAN, 2008). Adicionalmente, segundo vários autores (NAYYAR, 2000; NASSIF, 2006), a autoridade monetária indiana perseguiria, implicitamente, a meta de manter a taxa de câmbio real num patamar competitivo voltada para a sustentação da competitividade das exportações, hipótese corroborada pela trajetória efetiva dessa taxa que persistiu num nível depreciado e estável de 1992 até 2002, sofrendo uma leve apreciação a partir de 2003, num contexto de abundância de fluxos de capitais que gerou dilemas para a gestão das políticas monetária e cambial em função do impacto monetário das intervenções do Banco Central no mercado de câmbio, como destacado a seguir.

### 3.2.2. Política monetária e inflação

De 1947 a 1990, a política monetária indiana baseou-se em instrumentos diretos (a base monetária e as reservas bancárias eram, respectivamente, a meta e o instrumento operacional) e, com isso, a taxa

de juros básica era a variável resultante. No período de vigência do primeiro padrão de crescimento, pode-se afirmar que, em relação ao observado no segundo padrão, essa política foi conduzida de forma conservadora – o que transparece na evolução do indicador  $M4 \% \text{ PIB}$  (Gráfico 6) – com o objetivo de manter a inflação sob controle e, com isso, evitar a deterioração dos salários não indexados dos trabalhadores informais (que respondem pela maior parte do mercado de trabalho). Como esclarece Nagaraj (2008, p. 3): “*India is an inflation-averse economy [...] Inflation remains a politically sensitive barometer that has unseated several incumbent governments, as 9/10<sup>th</sup> of the workforce is employed in the unorganized sector with no indexation of their income*”<sup>24</sup>

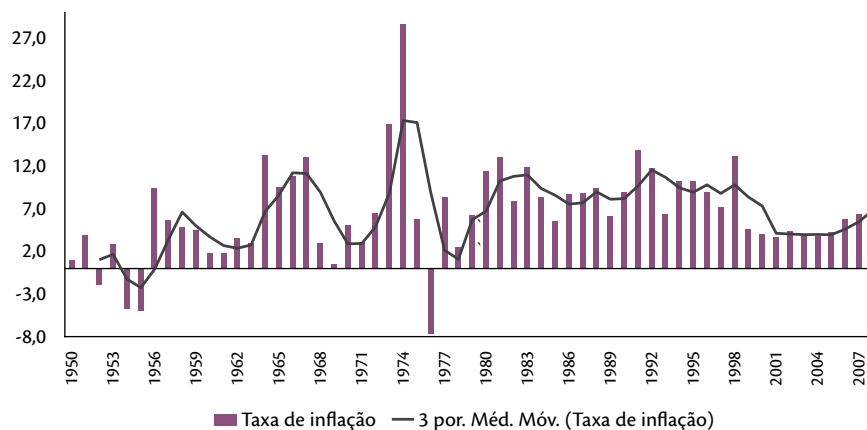
Esse objetivo foi atingido com sucesso. A despeito das taxas de crescimento indiano, o primeiro padrão de crescimento teve sucesso no *front* inflacionário (ao contrário da experiência latino-americana) (Gráfico 7). No período como um todo, a taxa de inflação média foi de 5,2%. Na fase inicial da industrialização (1951 a 1964), a média anual foi ainda mais baixa (2%). A partir de então, choques agrícolas pressionaram os índices de preços em alguns momentos, mas a taxa média foi de 9%.



**Gráfico 6.** Índia: M4 % PIB

Fonte: RBI. Elaboração própria.

<sup>24</sup> “A Índia é uma economia avessa à inflação [...] A inflação permanece um barômetro sensível da política que depôs diversos governos incumbentes, pois nove décimos da força de trabalho está empregada no setor informal sem nenhuma indexação de sua renda.” (Tradução nossa).



**Gráfico 7.** Índia: inflação

Fonte: WDI/BM.

No segundo padrão de crescimento, a inflação manteve-se, igualmente, sob controle, apesar da elevação do seu patamar médio para 9,6%, considerando o período como um todo (1980-2008). Na primeira década de vigência desse padrão (1980), a despeito do aumento do seu patamar, essas taxas permaneceram inferiores a 10% a.a.

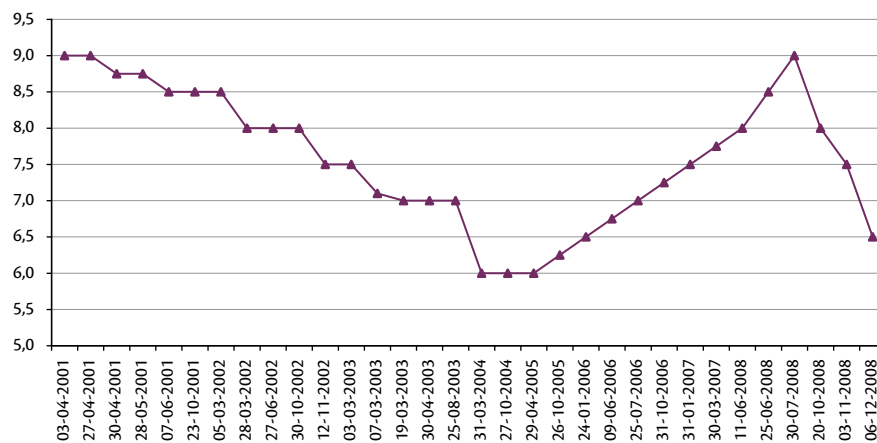
Nos anos 1990, simultaneamente às demais reformas, a institucionalidade da política monetária sofreu importantes alterações. Foi instituído um arcabouço *market-based* alicerçado, principalmente, em instrumentos indiretos. Apesar da manutenção de percentuais ainda elevados de recolhimento compulsório (*minimum statutory liquidity ratio* – SLR), a gestão da liquidez passou a se apoiar, de forma crescente, nas operações de mercado aberto. Desde 2000, essas operações foram realizadas, principalmente, mediante a Liquidity Adjustment Facility (LAF), que se tornou o instrumento operacional por excelência da política monetária. A LAF envolve operações compromissadas diárias de venda e compra de títulos públicos (*repo* e *reverse repo auctions*<sup>25</sup>), nas quais o RBI estabelece duas taxas de juros de curto prazo (respectivamente, *repo* e *reverse repo rates*), que formam um intervalo consistente com os objetivos dessa política (MOHAN, 2005).

<sup>25</sup> *Repo* é a abreviação de *repurchase agreement*, que significa compromisso de recompra. Mediante essas operações, o RBI compra e vende títulos públicos das instituições financeiras autorizadas a atuar no mercado aberto com o compromisso de recomprá-los dentro de um prazo predeterminado.



Essas operações são, também, o principal mecanismo de esterilização do impacto monetário das compras de divisas da autoridade monetária. Todavia, diante do aumento do ingresso de capitais externos a partir de 2004 e da redução do estoque de títulos públicos detido pelo RBI, a política monetária deparou-se com dificuldades crescentes para neutralizar esse impacto. Nesse contexto, o RBI introduziu um novo mecanismo de esterilização, o Market Stabilisation Scheme (MSS), mediante o qual foi autorizado a emitir, a partir de abril de 2004, títulos de curto e médio prazo voltados, exclusivamente, para a absorção da liquidez gerada pela compra de moeda estrangeira (MOHAN, 2008).

O receio de que esse ingresso gerasse um sobreaquecimento da economia, com conseqüente pressão inflacionária, foi uma das condicionantes da elevação da *repo rate* (a principal *policy rate* do RBI) entre o final de 2005 e agosto de 2008 (Gráfico 8). A política monetária mais restritiva no período também buscou conter o *pass-through* sobre os preços internos da alta das cotações de importantes *commodities* importadas pela Índia, com destaque para o petróleo, que pressionou a taxa de inflação a partir de 2004 (Gráfico 6). Segundo Mohan (2005), apesar de o RBI não assumir um compromisso explícito com essa estabilidade (ao contrário de outros bancos centrais, que adotaram o sistema de metas de inflação), ela se tornou o principal objetivo da política monetária indiana. O argumento subjacente é que somente num ambiente de inflação baixa e estável o crescimento econômico pode ser sustentado.



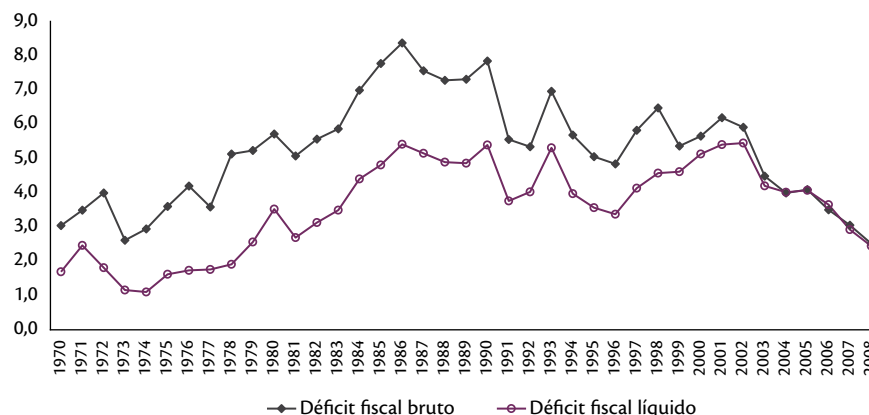
**Gráfico 8. Índia: evolução da *Repo Rate***

Fonte: Reserve Bank of India. Elaboração própria.

Contudo, o aumento da diferença entre os juros externo e interno (em especial após a eclosão da crise das hipotecas *subprime*, que resultou em quedas sucessivas dos juros nos países desenvolvidos) fomentou o *boom* de fluxos de capitais (ao estimular a emissão de títulos no exterior pelas empresas e bancos residentes) e o excesso de moeda estrangeira no mercado de câmbio, exigindo a intensificação das intervenções do Banco Central, que não lograram evitar a apreciação da rúpia em 2006 e 2007 (Gráfico 9). Ou seja, a ampliação da abertura financeira na década de 2000 reduziu o grau de autonomia das políticas monetária e cambial, impondo constrangimentos ao Banco Central indiano na fixação, simultânea, das taxas de câmbio e de juros.

### 3.2.3. Política fiscal

No âmbito da política fiscal, os dados disponíveis mostram uma trajetória crescentemente expansionista dos déficits brutos e líquidos em % do PIB a partir dos anos 1970 (Gráfico 8), que ganhou impulso na década dos 1980. Como destacam vários analistas de diferentes matizes teóricos (KRUEGER & CHINOY, 2002; AHLUWALIA, 2002; PANAGARIYA, 2004; DELONG, 2003 & D’COSTA, 2005), a adoção de uma política fiscal de estímulo à demanda agregada foi um dos determinantes da aceleração do crescimento nesse decênio.

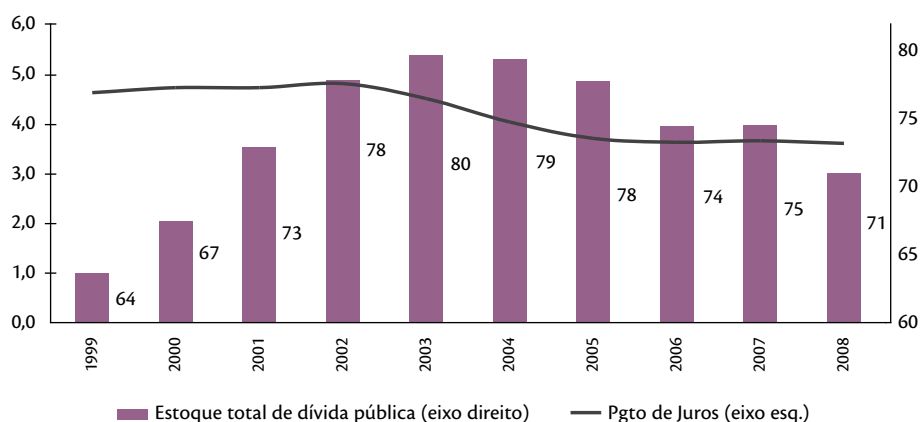


**Gráfico 9.** Índia: déficit fiscal em % PIB

Fonte: WDI/BM.

Nas décadas de 1990 e 2000, a política fiscal manteve um maior grau de autonomia em comparação com as políticas cambial e monetária num contexto de maior abertura financeira graças à preservação de um sistema financeiro regulado, no qual os bancos ainda permaneceram obrigados a aplicar 25% dos seus ativos em títulos públicos, bem como à participação ainda pequena dos investidores estrangeiros no mercado de dívida pública. Nesse contexto, a gestão fiscal indiana manteve-se deficitária, ao contrário do padrão observado nos demais países emergentes (de manter as receitas superiores às despesas de forma a reduzir o indicador de solvência fiscal – dívida pública/PIB). Apenas em 2007 e 2008, o resultado primário tornou-se ligeiramente superavitário (em 0,37% do PIB e 0,79% do PIB, respectivamente) graças às medidas voltadas ao aumento das receitas – dentre as quais estava a redução da alíquota do imposto de renda, simultaneamente ao alargamento da base tributária (CYSNE et al., 2007).<sup>26</sup>

A cautela na desregulamentação financeira doméstica e na abertura financeira no âmbito dos investimentos de portfólio em renda fixa também permitiu à gestão fiscal absorver os ônus das operações de esterilização, associados ao aumento do estoque e, assim, do custo da dívida pública (Gráfico 10). Entre os anos fiscais de 2004/2005 e 2007/2008, somente as operações no âmbito do MSS resultaram num aumento de 62,9 bilhões de rúpias nos juros pagos pelo governo e de 1,04 bilhão de rúpias no estoque desta dívida (que, apesar de ter se reduzido nesse período, permanece num patamar muito elevado, em 71% do PIB).



**Gráfico 10.** Índia: dívida pública e pagamento de juros em % PIB

Fonte: WDI/BM.

<sup>26</sup> Para uma análise detalhada da política fiscal indiana desde 1990, ver Cisne et al. (2007).

Assim, pode-se afirmar que, indiretamente, essa cautela ampliou o raio de manobra da política monetária no sentido de neutralizar os impactos monetários da política cambial, consequência das intervenções do RBI voltadas para conter a apreciação da moeda doméstica e, com isso, seus efeitos deletérios sobre a competitividade externa. Ademais, o sistema tributário indiano – baseado em tributos indiretos e na utilização de incentivos aos investimentos (que compensam, em grande medida, a precária infraestrutura pública e a restritiva legislação trabalhista) – também é favorável à manutenção dessa competitividade, contribuindo para o dinamismo das exportações (ao lado da reduzida volatilidade cambial) e, conseqüentemente, para o crescimento (mesmo que ancorado no mercado interno).

Todavia, como destaca o IEDI (2009), esse sistema apresenta várias deficiências, dentre as quais: baixa efetividade tributária em termos de arrecadação; baixa produtividade e eficiência da administração tributária; base tributária restrita – apenas 40 milhões de um total de quase 1,1 bilhão de habitantes pagam imposto de renda. Essas características o tornam um caso bastante peculiar. Se, por um lado, a carga tributária como proporção do PIB é baixa para padrões internacionais (18,14% do PIB, contra 34,2% do Brasil), as alíquotas para imposto de renda, por exemplo, podem alcançar 40%.

#### **4. Dotação e uso de recursos: recursos naturais, mão de obra e capacidade tecnológica**

A dotação de recursos constituiu um dos fatores condicionantes do crescimento econômico, ao lado da coordenação e liderança dos investimentos (já analisados na seção anterior) e da orientação de mercado (tema da próxima seção). Todavia, a disponibilidade dos diferentes tipos de recursos num determinado país constitui um conceito relativo. Por exemplo, um país é abundante (ou não) em recursos naturais relativamente à sua população (LEWIS, 1955).

No caso da Índia – o segundo país do mundo em população, depois da República Popular da China –, destaca-se a abundância de mão de obra. A população indiana atingiu, em 2008, cerca de 1,2 bilhão de habitantes, em decorrência da persistência das taxas de crescimento populacional e da PEA em patamares elevados nas últimas décadas (Tabela 10). Ademais, segundo dados do *World Development Indicators*, do Banco Mundial, em 2006, a taxa de fertilidade indiana era de 2,5 crianças por mulher, a maior entre os BRICs (contra as taxas de 2,3 no Brasil, 1,8 na China e 1,3 na Rússia).

**Tabela 10.** Taxas de expansão da população e da PEA em cada década

	1961-71	1971-81	1981-91	1991-01
Taxa de expansão populacional	24,9%	21,4%	26,0%	22,7%
Taxa de expansão da PEA	-1,9%	39,7%	20,7%	28,0%
Taxa de expansão da PEA feminina	-38,3%	91,3%	27,8%	41,7%

Fonte: ILO.

Embora o governo indiano tenha adotado, no período mais recente, programas de planejamento familiar, ainda não é praticada uma política de controle populacional, como na China (em grande medida, por motivos religiosos). Por isso, várias projeções sugerem que a Índia ultrapassará a China em número de habitantes na primeira metade do século, apesar de ter um território quase três vezes menor. Ou seja, a trajetória descendente do indicador “hectares empregados em agricultura por habitante” deve persistir nos anos subsequentes, o que pode agravar a situação de escassez relativa de terras aráveis (Tabela 11). Vale mencionar que, apesar de a Índia ser um país de dimensão continental, parte do seu território é inóspito (áreas desérticas, montanhosas, gélidas, etc.).

A evolução da disponibilidade de recursos hidrelétricos (uma fonte de energia renovável) também foi negativa, passando de 39,2% em 1970 para 12,7% no ano 2000. Em contrapartida, a participação do carvão (uma fonte não renovável e intensa na emissão de carbono) avançou de 49,2% em 1975 para 69,1% em 2004 (de acordo com o dados do *World Economic Indicators* do Banco Mundial, citados por Matijascic, Dias e Higa, 2009).

**Tabela 11.** Índia: terras e recursos hidrelétricos

	1960	1970	1980	1990	2000
Hectares empregados em agricultura por habitante	0,36	0,30	0,24	0,19	0,17
Participação da hidroeletricidade no total de energia elétrica gerada (%)	n.d	39,2	30,0	19,1	12,7

Fonte: WDI/WB.

No que se refere às capacidades educacionais, tecnológicas e de inovação, apesar da dimensão do Sistema Nacional de Inovação indiano – considerado por alguns autores, como Krishnam (2003),

o mais amplo entre os países em desenvolvimento –, da sofisticação tecnológica de vários segmentos da economia indiana, da presença de várias empresas nacionais como *global-players* das indústrias *high-tech* (como a Infosys), da elevada participação de trabalhadores qualificados nas áreas de engenharia e tecnologia, da liderança do país nas exportações de *software* e serviços associados à tecnologia de informação, vários avanços ainda são necessários no que se refere aos indicadores apresentados na Tabela 12.

Em primeiro lugar, a despeito da sua redução entre 1981 e 2001, a taxa de analfabetismo continua elevada, o que reflete, em grande medida, a prioridade concedida à educação universitária (principalmente, nas áreas exatas) em prejuízo da educação básica. Embora metade da população seja jovem (idade inferior a 25 anos), somente 17% das pessoas com idade igual ou superior a 25 anos têm educação secundária (DUTZ, 2009)<sup>27</sup>.

Em segundo lugar, os gastos totais em educação como % PIB se reduziram entre 1990 e 2000. Em terceiro lugar, apesar de o número absoluto de engenheiros ser elevado, a densidade de cientistas e engenheiros ainda é pequena em relação à observada na maioria dos países asiáticos. Em quarto lugar, os gastos com P&D, a despeito de terem se elevado nesse período, continuam baixos em % PIB e concentrados no setor público: no ano fiscal 2004-2005, o governo respondia por 73,9% da alocação institucional em P&D, seguido pelas empresas privadas (19,8%) e pela educação superior (4,9%). Todavia, como porcentagem da receita de vendas, essas despesas são mais elevadas nas empresas privadas do que nas estatais (Tabela 13). Em relação às áreas de destino dos gastos totais em P&D, no período 2002-2003, as principais eram, em ordem decrescente: defesa (18,3%); desenvolvimento da agricultura, reflorestamento e pesca (17,7%); espaço (12,1%); promoção do desenvolvimento industrial (12,1%); avanço geral do conhecimento (11,6%); desenvolvimento de serviços de saúde (8,6%); produção, conservação e distribuição de energia (6%); transportes e comunicações (5,3%); e proteção ao meio ambiente (3,1%) (DST, 2006).

Em quinto lugar, o crescimento do número de patentes decorreu, principalmente, da atuação das instituições governamentais, as quais, em 2004, eram responsáveis por 37,2% do total, seguidas pelas firmas locais (32,2%), pelas empresas multinacionais (25,9%) e pelas patentes individuais (4,6%) (MANI, 2008).

---

<sup>27</sup> Dutz (2009) apresenta várias sugestões para a melhoria das capacidades educacionais e tecnológicas da Índia.

**Tabela 12.** Indicadores de capacidades educacionais, tecnológicas e de inovação

	1981	1991	1998	2001
Analfabetismo na população de mais de 15 anos	59%	52%	n.d	39%
	1992	1996	1998	2000
Número de engenheiros (milhões de pessoas)	n.d	265	216	197
Pesquisadores em P&D (milhões de pessoas)	n.d	154	116	111
Densidade de cientistas e engenheiros (número de profissionais empregados em P&D para cada 10.000 trabalhadores)	7,74	8,23	7,10	n.d
	1980	1990	1998	2000
Gastos com educação como proporção do PIB	n.d	3,92%	n.d	3,77%
Gastos com P&D como proporção do PIB	0,827%	0,760%	n.d	0,813%
Número de patentes (média anual)	1.010	1.604	n.d	4.938
Número de patentes registradas nos EUA (média anual)	n.d	57	n.d	334

Fontes: WDI/WB, United States Patent and Trademark Office e Mani (2008).

**Tabela 13.** Dispendio em P&D como % da receita de vendas de empresas públicas e estatais

Ano	Setor público	Setor privado
1998-99	0,35	0,54
1999-00	0,34	0,48
2000-01	0,32	0,5
2001-02	0,27	0,61
2002-03	0,26	0,59

Fonte: DST - <http://www.nstmis-dst.org/RnDPDF/Table%20-9.pdf>.

Finalmente, a taxa de difusão tecnológica também é pequena, como destaca um estudo recente do Banco Mundial. O acesso ainda limitado à tecnologia em termos *per capita* decorre, em grande medida, da limitada penetração da tecnologia nas áreas rurais, que responde por 70% da população (WORLD BANK, 2009). O surgimento de alguns produtos inovadores desenvolvidos por empresas indianas voltados para a população pobre, concentrada exatamente nessas áreas<sup>28</sup>, pode contri-

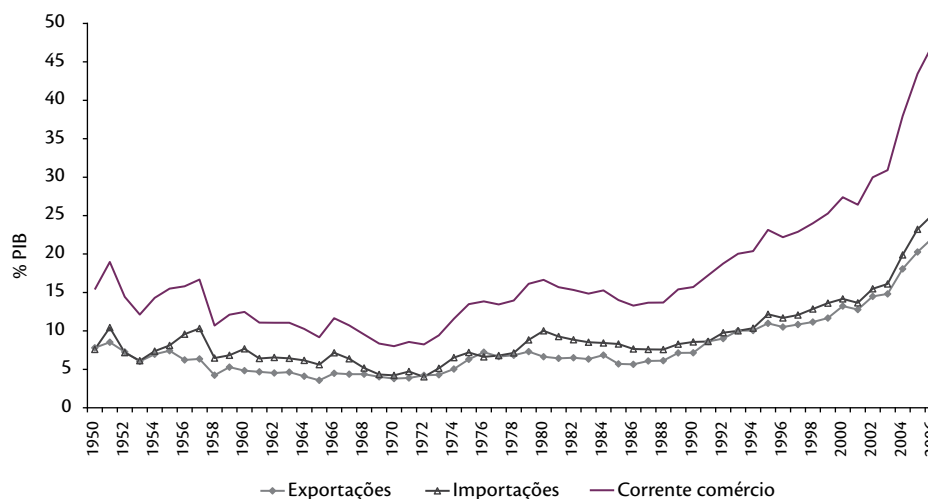
<sup>28</sup> Algumas inovações recentes são: um fogão de lenha que gera mais calor e menos fumaça e uma geladeira movida a bateria (BELLMAN, 2009).

buir, mesmo que de forma limitada, para reduzir a divisão digital entre as áreas urbana e rural nos próximos anos (BELLMAN, 2009).

## 5. Orientação de mercado do investimento: mercados interno e externo, distribuição da renda e do consumo

Esta seção apresenta o último condicionante do padrão de crescimento: a orientação de mercado do investimento. No caso da Índia, um denominador comum do primeiro e segundo padrão de crescimento foi o papel fundamental do mercado interno como indutor do investimento.

No primeiro padrão, o elevado grau de fechamento da economia (que transparece nos baixos percentuais das exportações, importações e, com isso, da corrente de comércio) (Gráfico 11), decorrente da estratégia de desenvolvimento adotada, levou ao limite esse papel. Contudo, a capacidade do mercado interno de estimular o investimento e, *pour cause*, o crescimento, era limitada pelo baixo dinamismo da demanda agregada. A opção por priorizar a indústria pesada em vez da indústria de bens de consumo duráveis (cujos efeitos multiplicadores são mais amplos) contribuiu, igualmente, para reforçar esse círculo vicioso.



**Gráfico 11.** Índia: exportações, importações e corrente de comércio

Fonte: IFS/IMF.

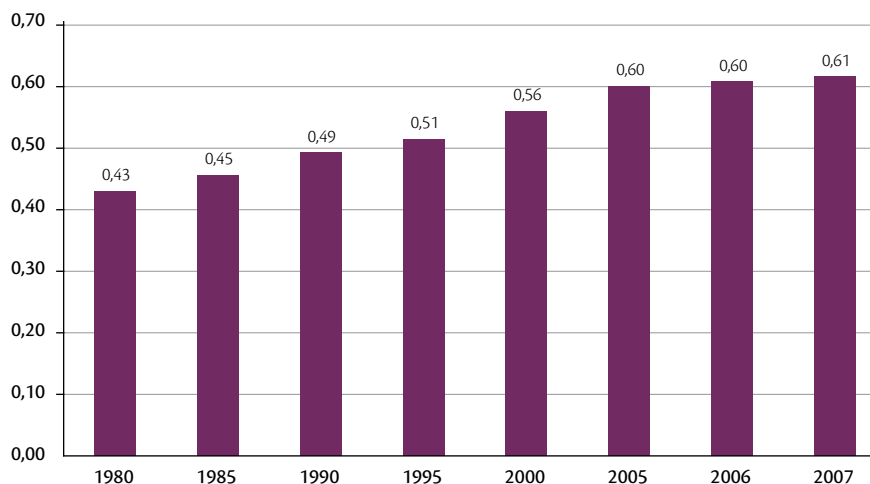


No segundo padrão, as maiores taxas de investimento e crescimento foram acompanhadas por um aumento progressivo do grau de abertura comercial, associado à expansão das exportações e das importações como porcentagem do PIB. A corrente de comércio, em torno de 15% no início dos anos 1980, cresceu continuamente a partir de então, se estabilizando num patamar superior a 34% no biênio 2006-2007 (Gráfico 11).

Essa trajetória foi acompanhada por superávits crescentes e sucessivos na conta de serviços e por déficits, também crescentes, na balança de bens. Entre 1990 e 2007, a conta corrente registrou saldos positivos somente no triênio 2001-2003, invertendo novamente seu sinal a partir de 2004 e atingindo um déficit de US\$ 17,4 bilhões em 2007. Tal trajetória é contrária à observada na maioria dos países latino-americanos e asiáticos, que registraram superávits em transações correntes nesse período, tornando-se transferidores de recursos reais para os países desenvolvidos.

Assim, no segundo padrão de crescimento, somente as exportações de serviços contribuíram positivamente para a expansão do PIB indiano, mas numa intensidade inferior à observada para os componentes da demanda interna (consumo e investimento). Na realidade, sua influência positiva foi, sobretudo, indireta, no sentido de atenuar o déficit em transações correntes (e, assim, a restrição externa), bem como de contribuir para o aumento da produtividade. Da mesma forma, as exportações de bens tiveram efeitos benéficos sobre a diferenciação da estrutura industrial e sobre a produtividade.

Já a demanda interna foi impulsionada pelo contexto de crescente diferenciação social e “aburguesamento”, que teve como implicação um aumento da desigualdade (manifesta na trajetória ascendente do índice de Gini – Gráfico 12). Contudo, a distribuição pessoal da renda na Índia, em 2004, ainda era relativamente equitativa, na comparação com vários países em desenvolvimento (Tabela 14). A classe média da Índia (que abrangeria, *grosso modo*, o quintil superior e 2º quintil) equivale ao total da população brasileira, o que revela o amplo mercado interno desse país (em ascensão), a despeito do elevado grau de pobreza (KAMDAR, 2007).



**Gráfico 12.** Índice de Gini

Fonte: UNPD. Human Development Report.

**Tabela 14.** Distribuição da renda familiar segundo quintis de renda e segundo a participação na faixa 10% e dos 5% maiores rendimentos

	2004
10% de maiores rendimentos	31,13
Quintil superior	45,34
2° quintil	20,37
3° quintil	14,94
4° quintil	11,27
5° quintil	8,08

Fonte: WDI/WB.

## Conclusão

A análise realizada nas seções anteriores identificou dois padrões de crescimento da Índia independente. O primeiro padrão, que vigorou de 1947 ao final dos anos 1970, foi marcado, em termos macroeconômicos, pelo baixo crescimento econômico com estabilidade de preços num contexto de forte presença do Estado no setor produtivo e no sistema financeiro (seja como investidor/proprietário, seja como regulador); pequena participação do capital estrangeiro nessas duas esferas; baixo grau de abertura externa (comercial e financeira); preservação da pequena produção artesanal e da maioria da população no campo, simultaneamente ao avanço da industrialização, liderado pela indústria pesada.

A partir de 1980, emergiu um novo padrão de crescimento, que combinou elevadas taxas de crescimento do PIB com baixa inflação e não envolveu a rejeição de todos os pilares da estratégia de desenvolvimento erigida após a independência. Pelo contrário, assim como na China, o programa de reformas estruturais foi implementado de uma maneira bastante particular, que combinou gradualismo e pragmatismo e não culminou num ambiente sem regulação, mas numa mudança na forma de intervenção do Estado e da sua relação com o mercado. Dado o grau de controle vigente durante o primeiro padrão de crescimento, mudanças marginais -- mediante reformas incrementais que implicaram maior equilíbrio entre mercado e estado --, nos anos 1980, estimularam o investimento nos setores com rendimentos crescentes (indústria e serviços de TI), o que, somado ao aumento da produtividade na agricultura e à política fiscal expansionista, impulsionou o crescimento num contexto de oferta ilimitada de mão de obra e, assim, inexistência de pressões salariais.

A aceleração do crescimento nos anos 1980, por sua vez, fomentou o clima do investimento e abriu espaço para a continuidade do processo de desregulamentação, interna e externa, conduzido de forma gradual e pragmática pelo Estado indiano nas décadas de 1990 e 2000. Ao longo dessas duas décadas, o investimento foi estimulado pela expansão do mercado interno, associada ao processo de “aburguesamento” – que impulsionou, por sua vez, as indústrias de bens de consumo duráveis, como automobilística, e farmacêutica, constituídas durante o primeiro período –, bem como pelas exportações de serviços de TI num ambiente de maior influência dos agentes privados (nacionais e, em menor medida, estrangeiros) na dinâmica econômica.

É possível sintetizar o segundo padrão de crescimento, vigente nas três últimas décadas, nos seguintes aspectos, vários dos quais herdados do padrão anterior: (i) estrutura industrial diversificada; (ii) a agricultura continua absorvendo a maioria da população, que ainda se dedica, sobretudo, à produção para subsistência; (iii) grau reduzido de abertura comercial com exportações de serviços dinâmicas; (iv) crescimento ancorado no mercado interno, mas com aumento da concentração de renda a partir dos anos 1980; (v) presença ainda fundamental do Estado nas atividades produtiva, tecnológica e financeira; (vi) níveis de capital por trabalhador e de recursos naturais por trabalhador muito baixos; (vii) política macroeconômica pró-crescimento nas áreas cambial (manutenção de uma taxa de câmbio competitiva no contexto de redução das barreiras tarifárias e não tarifárias), monetária (taxas de juros baixas) e fiscal (déficits públicos), que, contudo, perdeu graus de liberdade com a ampliação da abertura financeira no período mais recente.

## Referências

---

- AHLUWALI A, M. Economic reform in India since 1991: has gradualism worked? **Journal of Economic Perspectives**, v.16, n.3. p. 67-88, 2002.
- ATHREYE , S.; KAPUR , S. **Private foreign investment in India**. Manchester School of Management, Birkbeck College, University of London, 1999. Disponível em: <http://www.eco.bbk.ac.uk/faculty/homepages/kapur/fdi.pdf>.
- BHAGWATI, J.; DESAI, P. India planning for industrialization. In: BHAGWATI, J.; DESAI, P. (eds.). **Industrialization and trade policies since 1951**. Londres: Oxford University Press, 1970.
- BHAGWATI , J.; SRINIVASAN , T.N. **India's economic reforms**. New Delhi: Ministry of Finance, Government of India, 1993
- BELLMAN , E. Pobres motivam a inovação emergente, Wall Street Journal Américas. **Valor Econômico**, 22 out. 2009, op. B11.
- CHAKRAVARTY, S. **Development planning: the Indian experience**. Oxford: Claredon Press, 1987.
- CHANDRASEKHAR, C. P. **Financial liberalization and the new dynamics of growth in India**. New Delhi, 2008Trabalho nao-publicado.
- CHANDRASEKHAR , C. P.; GHOSH , J. **The market that failed: neoliberal economic reforms in India**. New Delhi: Leftword Books, 2004.
- CYSNE , R.P.; SOBREIRA, R.; BASTOS, E.; BRAGANCA, G.; SOUSA JR., J.R.; CAMPOS, B.C. **Ajustes Fiscais**. Uma análise da experiencia internacional recente. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v.1, 2007. 336 p.
- CRUZ, S. C. **Gigante precavido: reflexoes sobre as estratégias de desenvolvimento e a política externa do Estado indiano**. Rio de Janeiro, agosto de 2008. Artigo preparado para a **Conferência sobre a Índia**, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmao Funag. e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI. do Ministério das Relações Exteriores MRE.
- \_\_\_\_\_. **Trajatórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- D' COSTA, A. **The long march to capitalism: embourgeoisment, internationalization and industrial transformation in India**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- DEPARTMENT OF SCIENCE AND TECHNOLOGY - DST. **Research and development statistics 2004-2005**. New Delhi: Ministry of Science and Technology, 2006.

- DESAI, A. **India: the economics and politics of transition to an open market economy.** OECD Working Papers, 1999, Paris, 2003.
- DELONG, J.B. India since independence. An analytic growth narrative. In: RODRIK, D. **In search of prosperity analytic narratives of economic growth.** Princeton N.J.: Princeton University Press, 2003.
- DREZE, J.; SEN, A. **India: Economic development and social opportunity.** New York: Oxford University Press, 1995.
- DUNNING, J. **Multinational enterprise and the global economy.** Workingham: Addison-Wesley, 1993.
- ENCARNATION, D.J. **Dislodging multinationals: India's strategy in comparative perspective.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.
- FRANKEL, F.R. **India's political economy, 1947-2004: gradual revolution.** New Delhi: Oxford University Press, 2005.
- GUPTA, J.D. India: democratic becoming and combined development. In: DIAMOND, L.; LINZ, J.; LIPSET, S.M. **Politics in developing countries: comparing experience with democracies.** Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1990.
- HANSON, A.H. **The process of planning: a study of India's five-year plans, 1950-1964.** London: Oxford University Press, 1966.
- HARRIS, J. A agricultura Indiana na era da liberalização. In: ARBIX, G. et al. **Brasil, México, África do Sul, Índia e China : diálogo entre os que chegaram depois.** Sao Paulo: Editora Unesp; Editora da Universidade de Sao Paulo, 2002, p. 175-184.
- JOSHI, V.; LITTLE I.M.D. **India: macroeconomic and political economy 1964-1991.** Washington D.C.: World Bank, 1994.
- KANDAR, M. **Planeta Índia: a ascensão turbulenta de uma nova potência global.** Rio de Janeiro: Agir, 2008.
- KRUEGER, A.O. **Political economy of policy reform in developing countries.** Cambridge: The MIT Press, 1993.
- KRUEGER, A.O.; CHINOY, S. The indian economy in global context. In: KRUEGER, A.O.(ed.). **Economic policy reforms and the indian economy.** Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2002.
- KURIEN C.T. **Economic reforms and the people.** Delhi: Madhyan Books, 1996.
- LEWIS, W.A. **The Theory of economic growth.** London: George Allen & Unwin Ltd, 1955.
- MACEDO E SILVA, A.M. **Perspectivas do investimento e da política industrial nos BRICs, estudos transversais, produto 2: Índia.** Projeto PIB, Perspectivas do Investimento no Brasil, IE/Unicamp, Campinas, dezembro de 2008.

- MANI, S. **Financing of industrial innovations in India: how effective are tax incentives for R&D?** CDS Working Papers, n.405, 2008.
- MANI, S.; KUMAR, N. **Role of government in promoting innovation in the enterprise sector - an analysis of the indian experience.** Intech Discussion Paper Series, n.2001-3, 2001.
- MATIJASCIC, M.M.; DIAS, M.P.D.; HIGA, A.P.H. **Desenvolvimento e experiencias nacionais selecionadas: percepções com base nos indicadores comparativos internacionais.** In: CARDOSO, JR., J.C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajatórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**, 2009, p. 17-52.
- MOHAN, R. **Capital flows to India.** In: BIS. **Financial Globalization and emerging markets capital flows.** BIS Papers n.44, feb. 2008. Basle: Bank of International Settlement.
- \_\_\_\_\_. **Globalisation, financial markets and the operation of monetary policy in Índia.** In: BIS. **Globalisation and monetary policy in emerging markets.** BIS Papers, Bank of International Settlement, Basle, n. 23, May, 2005.
- NAGARAJ, R. **Economic growth and distribution in Índia, 1950-05: an overview. Paper prepared for the conference on Development Prospects for the 21 Century**, organized by the International Celso Furtado Center for Development Policies, Rio de Janeiro, November 6-7, 2008.
- NASSIF, A. **Índia: economia, ciencia e tecnologia em perspectiva comparada com o Brasil.** Artigo preparado para a **Conferência sobre a Índia**, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmao Funag. e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI. do Ministério das Relações Exteriores MRE., Rio de Janeiro, agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. **A economia Indiana no período 1950-2004 – da estagnação ao crescimento acelerado: lições para o Brasil?** Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2006. Texto para Discussão, n.107.
- NAYYAR, D. **Capital controls and the world financial authority: what can we learn from the Indian experience?** Center of Economic Policy Analysis, march, 2000 *CEPA* Working Paper, Series II, n. 14.
- NAYYAR, B.R. **Globalization and nationalism: the changing balance in Índia's economic policy, 1950-2000.** New Delhi: Sage, 2001.
- PANAGARIYA, A. **Índia's trade reform: progress, impact and future strategy.** Department of Economics, University of Maryland, 2004.
- PEDERSEN, J.D. **Globalization, development, and the State – the performance of Brazil and Índia since 1990.** Houndmills: Macmillan, 2008.
- PLANNING COMMISSION. **Eleventh five year plan 2007-2012.** New Delhi: Government of Índia Planning Commission, 2008.

- POHIT, S. **Investment performance and comparison: large emerging markets**. New Dehli, Índia: National Council of Applied Economic Research, 2003.
- POHIT, S.; SUBRAMANYAM, S. **Investment policy, performance and perceptions in Índia**. Prepared for CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment, D-217 Bhaskar Marg, Bani Park, Jaipur, 302016, Índia, 2002.
- PRATES, D.; CINTRA, M.A.M. A Estratégia de desenvolvimento da Índia: da independência aos dilemas da primeira década do século XXI. In: CARDOSO JR., J.C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**, 2009, p. 397-454.
- RAJARAMAN, I. **Management of the capital account: a study of Índia and Malaysia**. Geneve: Unctad, 2001.
- RODRIK, D. ; SUBRAMANIAN, A. Le mystère de la transition de l'Inde: de la "croissance hindoue" au boom de la productivité. In: RODRIK, D. **Nations et mondialisation: les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé**. Paris: Éditions la Découverte, p. 95-134, 2008 artigo originalmente publicado em ingles, em 2004.
- RODRIK, D. Stratégies de croissance. In: \_\_\_\_\_. **Nations et mondialisation: les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé**. Paris: Éditions la Découverte, p. 39-80, 2008 artigo originalmente publicado em ingles, em 2005.
- RBI. **Annual Report 2007-2008**. New Delhi: Reserve Bank of Índia, 2008.
- SHAH, A.; PATNAIK, I. **Managing capital flows: the case of Índia**. National Institute of Public Finance and Policy Research Program on Capital Flows and their Consequences, New Delhi, May, 2008. Working Paper, 2008-52.
- \_\_\_\_\_. **Índia's experience with capital flows: the elusive quest for sustainable current account deficit**. NBER Working Paper, May, 2005.
- SILVA, L.A. **Brasil, China e Índia: o investimento direto externo nos anos noventa**. Tese (Doutorado) - IE/Unicamp, Campinas, 2004.
- UNCTAD. **World Investment Report 2008**. Geneve, 2008.
- UNCTAD. **Trade and Development Report 2002**. Geneve, 2002.
- WINTERS, L.A.; YUSUF, S. (eds.). **Dacing with giants: China, Índia and the global economy**. Washington D.C.– Singapore: World Bank and Institute of Policy Studies, 2007.
- WILSON, D.; PURUSHOTHAMAN, R. **Dreaming with BRICs: the path to 2050**. Goldman Sachs Global Economic Papers 99, 2003.
- WORLD BANK. **Global Economic Prospects**, 2009. Disponível em: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).





## Capítulo 13

# O caso da Indonésia

David Kupfer<sup>1</sup>

Esther Dweck<sup>2</sup>

### Introdução

Com uma extensão total de 2 milhões de km<sup>2</sup>, a Indonésia é um arquipélago formado por mais de 18.000 ilhas espalhadas em uma região estratégica entre a Ásia e a Oceania. Com quase 240 milhões de habitantes, é o quarto país mais populoso do mundo – o maior dentre os países islâmicos –, notabilizando-se por uma enorme heterogeneidade étnica, histórica, cultural e linguística, como expressa a existência de mais de 25 idiomas locais, 250 dialetos e quatro religiões principais.

Um dos pontos comumente ressaltados pelos historiadores da Indonésia é como um arquipélago com tais características pode manter-se unido em um só país. Como ressalta Anne Booth (1998), essa união deve ser considerada uma obra da colonização holandesa que teve início no século XVII, mas que só consolidou a sua zona de influência para além dos domínios da Ilha de Java já no século XIX. Foi nessa fase expansionista do governo colonial holandês que a Indonésia tornou-se um grande enclave primário exportador. Mesmo o nome Indonésia, embora já fosse utilizado como denominação para o arquipélago em meados do século XIX, somente foi oficialmente adotado após a ocupação japonesa em 1942.

Após a independência, em 1949, a conquista de maior autonomia política teve fortes repercussões no processo de desenvolvimento. Teve início, então, uma fase de importante transformação estrutural, ao

<sup>1</sup> David Kupfer é professor associado e coordenador do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC), do Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente encontra-se cedido ao BNDES, onde é assessor da Presidência.

<sup>2</sup> Esther Dweck é professora associada do Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente é chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

longo da qual a Indonésia deixou de ser uma economia agrário-exportadora para se tornar um país com um significativo peso do setor industrial em termos de produção, emprego e exportação.

A partir dos anos 1980 e, principalmente, do início dos anos 1990, a literatura econômica ressaltava o caso indonésio junto com os demais países do leste asiático pelas características de rápido crescimento com avanço da industrialização. Até a crise financeira que se abateu sobre a região em 1997, juntamente com outros sete países do leste asiático, a Indonésia era aclamada pelo Banco Mundial como um dos *High Performing Asian Economies* (HPAEs), por ter alcançado um alto crescimento, puxado pelas exportações, sustentável e mais equitativo, e com rápida industrialização.

Como usual na produção intelectual do Banco Mundial à época, havia uma tendência a tratar essas experiências nacionais de desenvolvimento como muito mais homogêneas do que de fato eram e ainda são. Ao se comparar a experiência da Indonésia com a dos demais países asiáticos, percebem-se diferenças cruciais que merecem ser ressaltadas. Essas diferenças aparecem tanto na comparação com os demais países do sudeste asiático (Malásia e Tailândia) ou com os do nordeste do continente (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) quanto dentro de cada um desses dois grupos.

A principal condição que distinguia a Indonésia dos seus vizinhos não é difícil de identificar: a disponibilidade de recursos naturais, especialmente, o petróleo. Essa singularidade marcou os diferentes períodos da história do país e é mais do que suficiente para tipificar a trajetória seguida pela Indonésia como única no sudeste asiático.

Dessa especificidade decorre a questão central que motivou o presente capítulo: até que ponto a Indonésia pode ser considerada um caso de sucesso dentre os países abundantes em recursos naturais? Não há dúvida sobre a capacidade exibida pelo país de redirecionar as rendas extraordinárias geradas pelo petróleo para promover a diversificação da estrutura produtiva do país. Ao mesmo tempo, contudo, apesar de todo o desenvolvimento do pós-guerra, principalmente a partir do final da década de 1960, o *gap* entre a Indonésia e os países centrais (por exemplo, a Holanda, colonizador até 1949), e mesmo com relação à elite dos vizinhos asiáticos, só fez aumentar. Claro está que outros eventos, que não somente o ponto de partida marcadamente subdesenvolvido, podem explicar o *catching up* apenas parcial obtido pela Indonésia no período pós-independência. Apresentar e discutir esses eventos são os objetivos do texto.



Com essa finalidade, é necessário inicialmente construir uma periodização que reflita adequadamente a sucessão de paradigmas políticos e econômicos que marcam a história da Indonésia e que dão as condições de contorno nas quais se sucedem os diferentes padrões de desenvolvimento percorridos pelo país.

Nos 60 anos que vão da independência, que levou Sukarno ao poder, até os dias atuais, a Indonésia atravessou três grandes ciclos político-econômicos, a saber:

- 1949 a 1965 – Era Sukarno
- 1967 a 1998 – Era Suharto
- 1997-2008 – A crise asiática e a experiência democrática pós-crise

Como será visto, esses ciclos mostraram-se repletos de inflexões e reviravoltas nas diretrizes básicas das políticas macroeconômicas e de promoção do desenvolvimento adotadas pelo país. Também convém ter em mente que, em boa medida, essa sucessão de regimes político-econômicos refletiu as consequências da Guerra Fria, fato que, de resto, foi característico de todos os países do leste asiático.

Durante boa parte deste período, a Indonésia manteve-se como um dos países mais dinâmicos da Ásia, exibindo taxas de expansão do PIB superiores a 5% ao ano por quase 30 anos consecutivos. O Gráfico 1 apresenta a evolução do PIB real da Indonésia entre 1950 e os dias atuais. Nele pode-se observar que, de fato, à exceção dos anos de 1982 e 1985, nos quais a economia indonésia viu-se forçada a realizar uma série de ajustes macroeconômicos, entre 1968 e 1998, descortinou-se uma era de ouro do desenvolvimento do país. Foram anos em que não somente a economia mostrou elevado dinamismo como também um intenso processo de mudança estrutural teve lugar, fazendo da Indonésia o país a exibir a maior taxa de desconcentração industrial de suas exportações dentre todas as nações asiáticas exportadoras de manufaturas.

Porém, como descrito pela linha de tendência assinalada no Gráfico 1, entre 1950 e 2006, o dinamismo da economia indonésia seguiu uma trajetória em U invertido, passando por uma inflexão após a crise de 1997. Com efeito, como mostra o Gráfico 1, depois de 1997, a Indonésia mostrou ser a economia asiática com menor capacidade dinâmica de retomar o ritmo prévio de crescimento do PIB, distanciando-se da China e também da Malásia e da Coreia do Sul em termos de taxas de crescimento.



**Gráfico 1.** Indonésia: taxa de crescimento do PIB real de 1950 a 2006

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa.

No que segue, o capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Nas seções 1 a 3, abordam-se os períodos identificados, procurando sintetizar os principais elementos da história econômica do período, com ênfase no contexto externo e interno que balizou as diferentes decisões de política econômica adotadas e a transformação estrutural ocorrida. Em cada etapa, destaca-se o padrão de crescimento pelo lado da demanda, procurando ressaltar os fatores que contribuíram de forma mais decisiva para o padrão de desenvolvimento da economia indonésia. Na seção 4, apresenta-se uma visão sintética da trajetória estrutural percorrida pela Indonésia ao longo das seis décadas abordadas no texto, com foco no processo de industrialização e nas mudanças ocorridas nas pautas de exportação e importação. Nas considerações finais, são feitos alguns comentários, buscando comparar o caso indonésio com outras experiências, com destaque para a importância do caso indonésio para o Brasil.

## 1. 1949 -1965 – A Era Sukarno: da afirmação nacional à economia guiada

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Indonésia permaneceu sob a hegemonia japonesa, o que acabou tornando-se um divisor de águas importante na sua história. O regime colonial foi abolido e a população do país passou a deter o controle sobre seu território, embora sob a tutela do governo



japonês. No entanto, esse período foi marcado por uma grave crise econômica imposta pelas medidas adotadas pelo governo japonês.

O fim da dominação japonesa, ao final da Segunda Guerra Mundial, foi marcado por fome, pobreza e destruição da infraestrutura. A administração do arquipélago voltou para o domínio holandês, mas o movimento de independência estava ainda mais forte. Mesmo os que não faziam parte do movimento não acreditavam que a Holanda seria capaz de conduzir o processo de reconstrução, pois não era mais uma das principais potências e também estava devastada. Para aumentar ainda mais o movimento, tanto a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) quanto os Estados Unidos da América (EUA) apoiavam os movimentos de independência na Ásia. Em agosto de 1945, Sukarno e Hatta declararam a independência e soberania da Indonésia, e os quatro anos que se seguiram foram de luta pela independência.

A primeira parte do governo Sukarno, que se estendeu da independência, em 1949, até 1958, foi caracterizada por uma democracia parlamentar. Durante esse período, a Indonésia foi comandada por uma série de governos de coalizão nos quais os principais partidos não comunistas<sup>3</sup> eram maioria. Após uma tentativa frustrada de golpe em 1948, o Partido Comunista Indonésio (PKI) permaneceu de fora do governo. Nesse período inicial da vida independente, também o exército não teve uma participação política ativa (ROSSER, 2007).

Nessa primeira etapa, o governo Sukarno pautou-se por um forte cunho nacionalista, adotando diversas políticas para estimular as empresas nacionais, que deveriam estar consolidadas em um plano de desenvolvimento industrial, previsto para entrar em ação em 1950. No entanto, as mudanças administrativas decorrentes da independência atrasaram a sua preparação, de forma que o início do plano quinquenal veio a ocorrer somente em 1953, quando foi editado o novo State Planning Bureau (Biro Perancang Negara, BPN) (VAN DER ENG, 2008).

O primeiro ato econômico pós-independência foi o Plano de Emergência Econômica (Rencana Urgensi Perekonomian), também conhecido como Programa Benteng (BOOTH, p. 312), que incluía um amplo apoio às grandes empresas nacionais contempladas com 53% do orçamento

<sup>3</sup> O Partido Nacionalista da Indonésia (PNI), que representava os capitalistas nacionais, os grandes partidos islâmicos – Masyumi e Nahdatul Ulama – e o Partido Socialista da Indonésia (PSI). O Partido Comunista Indonésio (PKI) já era importante partido e incluía os camponeses e trabalhadores industriais.

global. O novo plano seguia as linhas gerais do plano de 1946 e estabelecia as bases para as décadas seguintes (VAN DER ENG, 2008).

O primeiro objetivo do Programa Benteng era preparar as bases para iniciativas de larga escala com forte participação do governo, visando substituir importações e poupar reservas, assim como estimular a atividade industrial. Os principais instrumentos seriam as empresas estatais e a proteção tarifária. O investimento direto externo (IDE) só seria aceito nas indústrias não essenciais, mas, mesmo nesses setores, a participação estrangeira seria limitada (VAN DER ENG, 2008).

O segundo objetivo do plano de industrialização dos anos 1950 consistia em esforços para desenvolver pequenas e médias empresas privadas, estimulando a formação de *cluster* de alguns tipos de indústrias em regiões selecionadas. O objetivo era induzir pequenos produtores a adotar tecnologias melhores, na maior parte importadas, para incrementar a qualidade dos processos e produtos. Além disso, o Programa Benteng estimulava a formação de cooperativas para a compra de matérias-primas e para a comercialização dos produtos finais. O projeto contava com o sistema de créditos diferenciados para estimular a mecanização e estava concentrado em Java (VAN DER ENG, 2008).

Um terceiro objetivo do plano era garantir crédito para capital de giro e investimento em máquinas para empresas de médio porte. As linhas de crédito viriam de várias fontes, como o Departamento de Indústria, os bancos públicos e, principalmente, das agências governamentais como o BIN e o sucessor do Fundo para Pequena Indústria, o Fundo de Crédito para o Povo (*Yayasan Kredit Rakyat*) do Ministério de Assuntos Econômicos. A prioridade era para a indústria rural e os ramos intensivos em trabalho, como têxtil e borracha. Os programas começaram em 1953, mas a falta de fundos fez com que se concentrassem em crédito para aquisição de máquinas e equipamentos. O programa beneficiava, em sua maior parte, a indústria de bens de consumo de empresas localizadas em Java. Mas em 1956, só 25% do plano haviam sido implantados e mesmo estes não tinham sido realizados de forma completa. (VAN DER ENG, 2008).

Os resultados desse primeiro plano não foram os esperados. Apesar dos estímulos da iniciativa Benteng, que concedeu acesso privilegiado ao crédito aos tomadores nacionais e às licenças de importação, os capitalistas locais não tinham recursos financeiros para substituir a estrutura econômica colonial. Consequentemente, um dos resultados dessas políticas de promoção do capital local foi o aumento da participação do Estado na economia em setores-chave como bancos, comércio e manufaturas.



O plano quinquenal seguinte, 1956-1960, foi uma continuação do Plano de Emergência Econômica: institutos tecnológicos, centros industriais, crédito para mecanização e para empreendimentos de larga escala, especialmente nas indústrias de alumínio, soda cáustica, cimento, papel, vidro e fertilizantes (BPN 1956, p. 112-17) (VAN DER ENG, 2008). O plano estabelecia prioridades em termos dos investimentos dos governos regionais e do setor privado, mas não estabelecia a forma concreta como estes seriam estimulados (VAN DER ENG, 2008).

No entanto, os governos da democracia parlamentar não conseguiram promover um desenvolvimento econômico satisfatório ao longo de praticamente todos os anos 1950, o que levou a uma série de rebeliões violentas em 1957-58.

Nesse quadro conturbado, em 1958, o presidente Sukarno suspendeu a democracia parlamentar e a substituiu por um regime autoritário que ficou conhecido como Democracia Guiada (*Guided Democracy*), cujas maiores forças políticas eram o exército e o PKI. Inicialmente, o exército e as forças antidemocráticas que este representava tiveram mais influência, mas aos poucos o PKI foi ganhando espaço. Essa mudança na correlação de forças se refletiu nas políticas adotadas. A principal mudança econômica foi a nacionalização dos ativos estrangeiros. Primeiro, foram nacionalizados somente os ativos de propriedade dos holandeses. Porém, com a onda de ocupação de empresas pelos trabalhadores entre 1964-65, chegou a vez dos ativos pertencentes a empresas britânicas e americanas, que igualmente passaram para as mãos do Estado.

Era cada vez mais difícil para Sukarno administrar os diferentes interesses do exército e do PKI e as forças sociais que cada um representava. Uma tentativa frustrada de golpe de Estado em 1965, aparentemente liderada pelo PKI e por alguns militares simpatizantes, levou ao fim da Democracia Guiada e ao estabelecimento da Nova Ordem pelo General Suharto (ROSSER, 2007). Na verdade, não se sabe ao certo se os mentores do golpe de fato estavam ligados ao PKI, mas este foi o estopim para pôr fim à tensão entre comunistas e militares.

A instauração da Nova Ordem marcou a vitória das forças contrarrevolucionárias. O PKI foi para a clandestinidade e houve perseguição e morte de seus líderes e seguidores, bem como a substituição dos militares ligados a Sukarno (BOOTH, 1998). Suharto reorganizou os partidos não comunistas em duas coalizões pouco consistentes e com tantas restrições que não conseguiam competir com o novo partido Golkar, criado especialmente para a Nova Ordem. Também institucionalizou um

conjunto de organizações corporativas como meio de aumentar o controle sobre trabalhadores industriais, camponeses e pequenos capitalistas nacionais (ROSSER, 2007).

## 2. 1967-1998 – A Era Suharto: da nova ordem ao padrão Japão-dependente

Durante todo o período do governo Suharto, a Indonésia apresentou taxas de crescimento muito elevadas, desempenho somente interrompido na crise do início dos anos 1980 e na crise asiática de 1997, que levou ao fim do regime.

Esse período, marcado pelo auge e declínio do setor de petróleo, foi de grande transformação estrutural, com a forte queda da participação dos setores agropecuários e expansão da indústria. O país passou de um dos principais exportadores de petróleo durante o período dos choques de preço a importador líquido ao final do governo Suharto.

O crescimento da importância da indústria de transformação foi acompanhado por uma transformação estrutural dentro do setor manufatureiro. A contribuição da indústria leve caiu de 85%, em 1963, para 72%, em 1974-75, e 62%, em 1985. A queda da participação das importantes indústrias de alimentos e bebidas, fumo e borracha foi muito acentuada: 70% - 37% - 18% (nos anos do censo). Também houve um aumento na qualidade e variedade dos produtos.

Como pode ser visto na Tabela 1, houve declínio de agricultura, pesca, floresta, petróleo, gás e extração mineral e refino de petróleo. Em conjunto, a participação dessas atividades passou de 50% para 25% do valor adicionado total. Nas exportações, o setor de petróleo e gás passou de 75% do total das exportações, na década de 1980, para aproximadamente 16%, no ano 2000.

A contribuição do setor manufatureiro cresceu muito, principalmente, a partir de meados dos anos 1980, tanto em termos de valor adicionado quanto de exportações. A participação do setor de serviços no PIB permaneceu estável, exceto o setor financeiro e de seguros, cuja participação cresceu rapidamente após as reformas do setor financeiro na década de 1980.

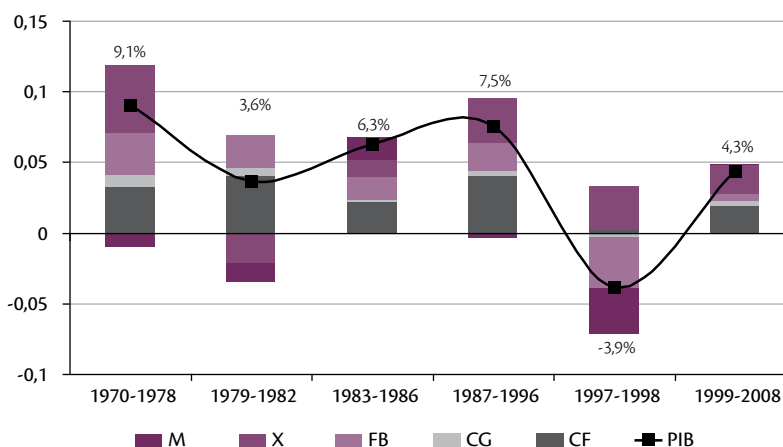


Tabela 1. Composição do valor adicionado

Setor	1971	1979	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2005
Agriculture, Forestry and Fishing	50,00%	30,89%	26,60%	23,71%	20,08%	19,52%	21,50%	23,35%	16,42%
Construction	3,99%	6,30%	6,43%	6,83%	9,50%	9,02%	7,68%	7,32%	7,79%
Manufacturing	10,67%	13,00%	20,96%	25,24%	30,85%	32,51%	29,72%	30,95%	34,41%
Mining and Quarving	9,65%	25,89%	17,32%	14,85%	10,42%	10,74%	14,97%	11,90%	12,81%
Public Utilities	0,56%	0,52%	0,48%	0,86%	1,56%	1,51%	1,40%	1,45%	1,12%
Transport Storage and Communication	6,09%	6,04%	8,92%	7,74%	7,90%	7,45%	6,46%	5,98%	8,14%
Wholesale and Retail Trade, Hotels and Restaurants	19,04%	17,36%	19,29%	20,75%	19,70%	19,25%	18,26%	19,04%	19,31%
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: *Statistical Yearbook*.

Esse processo de transformação estrutural ocorrido no período entre 1970-1996 reflete os efeitos dos diferentes padrões de crescimento pelos quais o país passou nesses anos. Com a finalidade de estabelecer essas relações estruturais, os quase 30 anos decorridos entre 1970 e 1998 foram divididos em cinco fases distintas, de acordo com os principais marcos históricos da trajetória de crescimento do PIB quando decomposto pela ótica da demanda. O Gráfico 2 sintetiza essa cronologia.



**Gráfico 2.** Decomposição do crescimento do PIB pela ótica da demanda

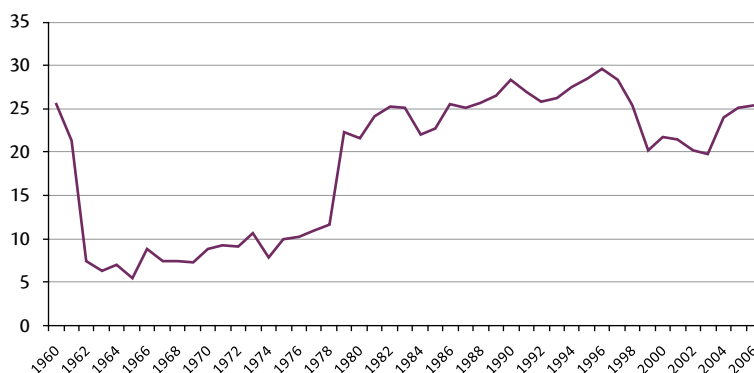
Fonte: ONU: National Accounts Main Aggregates Database – Elaboração própria.

Na primeira fase, que vai de 1970 até 1978, o ano anterior ao segundo choque do petróleo, a Indonésia apresentou uma taxa média de crescimento de 9,1%, para cuja explicação as exportações tiveram um papel central. Como pode ser visto na primeira coluna do Gráfico 2, o principal componente foram as exportações, seguidas pelo consumo das famílias. Outro fator importante é a importância da formação bruta de capital fixo, que, apesar de baixa participação, cresceu a um ritmo maior do que o PIB, levando ao aumento da taxa de investimento. Apesar do processo de substituição de importações nesse período, com a industrialização, houve um aumento do conteúdo importado, expresso na contribuição negativa das importações, que nada mais é do que uma queda no coeficiente de produção doméstica. Os principais produtos industriais importados eram máquinas elétricas, ferro e aço e veículos a motor, mas o refino de petróleo também tinha um peso significativo nesse período.

No período seguinte, apesar do segundo choque do petróleo, a Indonésia apresentou uma taxa de crescimento muito inferior à sua média histórica: apenas 3,6%. Esse período foi marcado por uma recessão mundial, que explica a queda nas exportações, fazendo com que estas tivessem uma contribuição negativa para o crescimento entre 1979 e 1982. Assim, o efeito do crescimento dos investimentos, com um salto na taxa de investimento, e do consumo das famílias e do governo foi reduzido por um crescimento do conteúdo importado e pela queda das exportações.

O período de 1983-86, apesar de culminar com o declínio final do ciclo do petróleo, apresentou uma taxa de crescimento média de 6,3%, com um peso muito grande para a queda do conteúdo importado e um efetivo processo de substituição de importações, possivelmente, como resposta a uma queda da capacidade de importar. Como pode ser visto no Gráfico 2, entre 1980 e 1985, houve uma mudança relevante na composição das importações, com uma queda muito significativa do setor de refino de petróleo, ferro e aço e veículos, compensado pelo aumento do peso de produtos químicos industriais.

O período de 1987-1996 repetiu de certa maneira o padrão de crescimento agregado da década de 1970, embora os setores relevantes fossem outros. Esse período é marcado por uma desconcentração muito forte da pauta de exportações, com o petróleo perdendo importância para setores da indústria de transformação. A contribuição para o crescimento da formação bruta de capital FBKF foi muito alta e explica o crescimento da taxa de investimento que atingiu um pico de 30% em 1996.



**Gráfico 3.** Taxa de investimento em % do PIB

Fonte: Banco Central da Indonésia.

Detalham-se a seguir as principais características desses períodos.

## 2.1. Instauração da Nova Ordem 1967-1970

O início da Nova Ordem foi marcado por uma maior abertura em relação ao período Sukarno. Além de maior abertura comercial, houve um forte cunho ortodoxo nas políticas monetárias e fiscais, visando controlar a inflação. Esse período inicial foi marcado por controle da inflação, recuperação da infraestrutura e início da recuperação econômica (JACOB, 2006).

Em meados de 1966, a inflação havia disparado na Indonésia, atingindo 1.500% a.a. e ocorreu simultaneamente a um período de estagnação econômica. Isso levou o novo governo a tratar a inflação como o principal desafio. Entretanto, o problema mais grave da Indonésia nesse período, e que é essencial para explicar todo o desenvolvimento da Indonésia no pós-guerra, era a restrição de balanço de pagamentos. A dívida externa de curto prazo era muito maior do que as receitas de exportação, e as importações consideradas essenciais (inclusive arroz, matérias-primas básicas e bens de capital) eram muito altas. Estava claro que era necessário rolar a dívida e conseguir um empréstimo para cobrir as importações essenciais, para permitir controlar inflação e estimular crescimento.

A política econômica voltou-se prioritariamente para a busca da estabilização econômica, condição que se acreditava crucial para garantir o acesso aos credores internacionais e reduzir o quadro de

fragilidade do balanço de pagamentos dominante. Para isso, o governo recorreu a um pequeno grupo de economistas treinados nas universidades dos EUA que rapidamente assumiu um papel importante no início do governo Suharto. Esses economistas ressaltavam a necessidade de controlar as contas públicas e de garantir a produção de certos bens. A rolagem da dívida foi acertada ainda em setembro de 1966, mas os credores internacionais, junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, instituíram um processo de monitoramento das políticas econômicas indonésias para garantir que as políticas monetárias e fiscais conservadoras seriam mantidas (BOOTH, 1998, p. 7).

A primeira medida foi eliminar o déficit fiscal, por meio do corte drástico de gastos, e passar uma lei de orçamento equilibrado, em 1967, proibindo o financiamento doméstico, seja por emissão de títulos ou por criação de moeda<sup>4</sup>.

Além de retomar o contato com FMI e com credores ocidentais com o objetivo de estabilizar a economia da Indonésia, o governo incentivou a volta das multinacionais (ROSSER, 2007). Em pouco tempo, o governo retornou aos donos originais os ativos que haviam sido nacionalizados nas décadas de 1950 e 1960, acabou com a campanha para reforma agrária, estabeleceu novas leis de IDE que facilitavam a entrada de capital chinês e estrangeiro em geral e aceitou uma forte ajuda externa. Como resultado, iniciou um programa de desenvolvimento capitalista centrado no capital externo, incluindo o de origem chinesa.

Do ponto de vista da inserção internacional, o governo de Suharto começou quando a Guerra Fria no sudeste asiático se intensificou. A Guerra do Vietnã estava começando e havia a ameaça de que o comunismo se espalhasse por todo o sudeste asiático. Isso levou os EUA a incorporar esses países à sua zona de influência.

Para evitar que o partido comunista recuperasse o poder de influência que tinha no final do governo Sukarno, assim que começou a Nova Ordem, o governo dos EUA ofereceu ajuda financeira para

---

<sup>4</sup> *"The law itself does not in fact call for a balanced budget in the sense that revenues must equal expenditures, but only requires that deficits be covered by corresponding inflows of aid and overseas borrowing. Although largely devoid of economic meaning, the rule has performed a valuable political service for the technocrats, who—lacking direct influence on line ministries—needed an external constraint on total government spending. This victory, however, came at a cost: namely, the loss of meaningful adjustments to fiscal policy in the management of the economy"* (PINCUS; RAMLI, 1998, p. 729). "A lei em si não pede, de fato, um orçamento balanceado no sentido de as receitas serem iguais aos gastos, mas somente requer que déficits sejam cobertos por fluxos correspondentes de auxílio e empréstimos do exterior. Apesar de amplamente vazio de significado econômico, a regra desempenhou um importante serviço político para os tecnocratas que – por falta de influência direta sobre os ministérios – precisavam de uma restrição externa sobre os gastos totais do governo. Essa vitória, no entanto, veio com um custo: isto é, a perda de ajustes significantes na política fiscal na administração da economia" (PINCUS; RAMLI, 1998, p. 729, tradução nossa).

consolidar o novo regime e estimulou outras organizações internacionais a fazerem o mesmo. Por meio do Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI), um fórum de doações estabelecido em 1966, a Indonésia recebeu muita ajuda externa. Embora nunca tenha passado de 6% do PIB, durante toda a década de 1970, a Indonésia estava entre os dez maiores receptores de ajuda externa e continuou a ser um dos principais receptores até o fim da Guerra Fria (ROSSER, 2007).

A ajuda externa combinada ao IDE permitiu desenvolver setores que se tornaram fundos de investimentos para as receitas de petróleo durante a década de 1970, ajudando a evitar a doença holandesa (ROSSER, 2007).

A Guerra Fria também beneficiou o setor agrícola. Investimentos pesados em pesquisas para desenvolver a produção de gêneros alimentícios, em particular arroz, foram muito estimulados pelos EUA para evitar que a escassez de alimentos contribuísse para a vitória do comunismo<sup>5</sup>. As fundações Ford e Rockefeller foram muito ativas nesses projetos, o que permitiu que o governo da Nova Ordem implantasse um programa de autossuficiência na produção de arroz, algo sempre almejado pela Indonésia. Sendo um setor não ligado ao petróleo, como veremos, também contribuiu para evitar a doença holandesa (ROSSER, 2007).

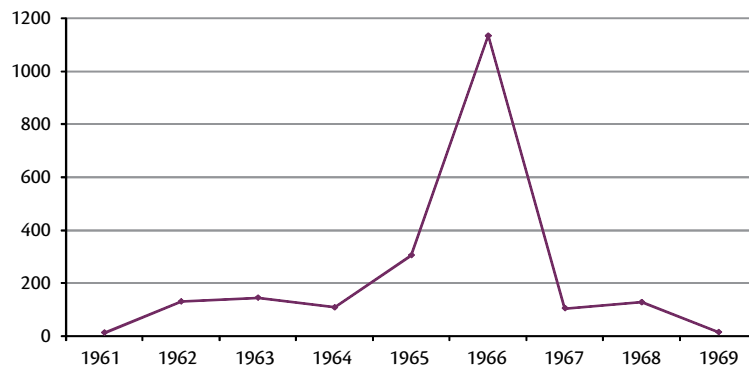
As políticas adotadas em 1967-68 levaram a um baixo crescimento nesses dois anos, o que intensificou as críticas à estratégia adotada pelo Bappenas (Agência de Planejamento do Desenvolvimento Nacional – *Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*).

As críticas vinham de vários grupos. Os que defendiam um nacionalismo econômico criticavam as leis de incentivo ao IDE adotadas em 1967; os setores associados aos pequenos industriais e comerciantes e os que questionavam o poder excessivo de Suharto e das forças armadas atacavam as políticas por permitir uma grande concentração da riqueza nas mãos de grupos associados ao capital estrangeiro (CHALMERS; HADIZ, 1997).

5 Em 1965, a Indonésia tinha “o maior partido comunista fora do bloco comunista, com uma adesão de mais de 3.000.000 de filiados e organizações de massa de agricultores, trabalhadores, mulheres e estudantes que reivindicavam mais de 20 milhões de seguidores” (DAKE, 1973, p. 12, apud WOO et al., 1994). O fato de que a filiação partidária era composta principalmente de camponeses sem terra em Java Central e Oriental indicava que qualquer empobrecimento prolongado da área rural poderia levar a um ressurgimento do PKI. A implicação política era clara: para evitar um fortalecimento do PKI, mesmo depois do assassinato dos principais líderes, apenas com melhorias na vida da população rural.

Mas a onda de protestos diminuiu quando os benefícios começaram a ser percebidos. A principal causa foi o aumento da produção de arroz e do preço das principais *commodities* agrícolas exportadas, que reverteu a tendência de mais de uma década de queda dos termos de troca (BOOTH, 1998).

Em 1969, a inflação já havia sido controlada e era de 15% a.a., e o governo retomou as políticas de desenvolvimento industrial. No plano quinquenal de 1969-1974, a ajuda externa e o IDE cresceram de forma significativa, e a maior parte foi para a indústria de transformação.



**Gráfico 4.** Taxa de inflação - índice de preços ao consumidor (1961 - 1969)

Fonte: Dados da pesquisa.

## 2.2. Rápido crescimento e o auge do petróleo 1970-1979

Sob a administração Sukarno, a economia indonésia era muito fechada e protegida. Isso mudou significativamente quando Suharto chegou ao poder. O novo governo liberalizou o comércio e os investimentos, desmantelou o sistema de licenças de importação e introduziu novos bônus à exportação. Outra medida marcante foi a eliminação dos controles de capital, tornando-se um dos primeiros países a liberalizar a conta de capital (HARTONO et al., 2007).

No entanto, durante a década de 1970, com o aumento do preço do petróleo, o governo ignorou as reformas de liberalização do comércio, aumentou a proteção e adotou uma estratégia de substituição de importações. Os bancos estatais atuaram, para fornecer crédito subsidiado para as indústrias pesadas por meio de empresas estatais (HARTONO et al., 2007).

Durante a Nova Ordem, a formulação de planos quinquenais foi mantida, e o primeiro dos cinco planos quinquenais de desenvolvimento (Repelita: Rencana Pembangunan Lima Tahun) foi iniciado em 1º de abril de 1969 (o quinto Repelita terminou em 31 de março de 1994). Em cada um dos planos, mudava um pouco a ênfase, mas em geral o objetivo era um rápido crescimento com mudança estrutural. A partir do Repelita III, a questão da distribuição de renda ganhou mais espaço. Como ressalta Booth (1994), o Repelita I (1969-1974) concentrou-se em atrair novos investimentos e reconstrução da infraestrutura econômica para atender às necessidades básicas. No Repelita II (1974-1979), fortaleceu-se a expansão da agricultura, enquanto, no Repelita III (1979-1984), houve uma maior preocupação com a melhoria da equidade social e construção de uma indústria de engenharia. No Repelita IV (1984-1989), o foco passou a ser o desenvolvimento da indústria pesada e, no Repelita V (1989 - 1994), no desenvolvimento de tecnologias mais avançadas para permitir o *take-off*.

Denominado Repelita I, o primeiro plano definiu como prioritários os setores da indústria que apresentavam elevado encadeamento com a produção agrícola, envolvendo tanto a produção de máquinas quanto as indústrias de processamento da produção agrícola. Além disso, o plano também conferiu destaque às atividades industriais capazes de gerar ou poupar divisas ao substituírem importações, às indústrias mais intensivas em trabalho e às indústrias ligadas à promoção do desenvolvimento regional.

Especificamente, as indústrias designadas como prioritárias foram: fertilizantes, cimento e indústrias químicas; indústria têxtil; indústria de papel e de impressão; indústria farmacêutica; indústrias leves e de artesanato; e metais, maquinaria, equipamento e infraestrutura. No plano quinquenal de 1969-1974, a ajuda externa e o IDE cresceram de forma significativa, e a maior parte foi para a indústria de transformação.

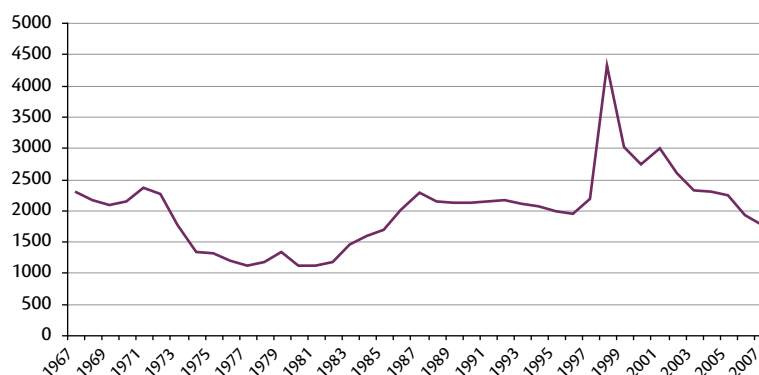
Como mostra a Tabela 2, ao final da década de 1960, os termos de troca da Indonésia melhoraram de forma significativa, mais do que dobrando entre 1966-1973, mesmo antes do choque do petróleo (BOOTH, 1998, p. 77).

**Tabela 2.** Taxa de crescimento de alguns agregados e termos de troca

Período	Volume de Exportações	Preços das Exportações	Temas de Troca
<b>Velha Ordem</b>			
1950-65	0.8	-2.1	0.1
1950-57	1.3	-3.6	2.5
<b>Nova Ordem</b>			
1966-90	5.4	11.6	15.8
1966-73	9.7	34.8	30.2
1974-81	2.5	16.1	19.5
1982-90	4.3	-8.6	1.7

Fonte: Booth (1998, p. 18).

A administração do câmbio foi um dos maiores sucessos da Indonésia, mesmo com alguns pequenos percalços. Nos primeiros anos da Nova Ordem, o câmbio foi realinhado e liberalizado. No início da década de 1970, não havia mais câmbios múltiplos. Depois de mais uma desvalorização em agosto de 1971, a rúpia foi atrelada ao dólar por sete anos. Esse regime foi muito importante para conter a pressão de apreciação que ocorreu após os choques de petróleo. Pela primeira vez no período pós-independência, o grande influxo de capital decorrente do petróleo e da ajuda externa transformou o BP da Indonésia.



**Gráfico 5.** Taxa de câmbio real

Fonte: Banco de dados da pesquisa.





O período que se seguiu ao primeiro choque do petróleo consolidou uma mudança na política econômica, retomando a forte intervenção estatal e medidas restritivas de comércio e investimentos internacionais. Esse período é considerado como o período de industrialização voltada para dentro e permitiu um rápido crescimento entre 1971 e 1981 (JACOB, 2006). Segundo Chalmers e Hadiz (2000, p. 58), o período de nacionalismo econômico da Indonésia foi marcado por um desenvolvimentismo estatal. A partir desse período, houve uma atitude mais crítica em relação ao capital estrangeiro, mas isso só foi possível devido ao aumento das receitas governamentais da extração de petróleo após os dois choques do petróleo. Isso aumentou a capacidade do governo de alocar e garantir crédito, aumentando também o seu controle sobre a sociedade em geral (CHALMERS; HADIZ, 2000, p. 58).

Para os autores, a forma específica de nacionalismo econômico, que enfatizava as indústrias intensivas em capital e o fortalecimento da estrutura econômica sob forte supervisão do Estado, refletia a ideologia de certos grupos (CHALMERS; HADIZ, 2000, p. 58-9). Algumas das principais influências foram: a) a companhia estatal de petróleo, Pertamina (*Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara*); b) o Departamento (ministério) da Indústria, que desde o início dos anos 1960 até 1980 manteve uma política de forte regulação; c) o comitê para coordenação do investimento (BKPM), estabelecido em 1973 com o papel de administrar os processos de investimentos estrangeiros; e o mais influente em termos de formulação do pensamento nacionalista, d) o Centro para Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS), um instituto de pesquisa privado estabelecido em 1971, com fundos privados.

Como pode ser visto na Tabela 2, o rápido crescimento dos termos de troca do período entre 1967-73 (30,2 %) se reduziu depois de 1973 (19,5 %), em parte devido ao aumento dos preços dos produtos importados decorrente do aumento da inflação mundial (BOOTH, 1998). Sendo assim, o maior efeito do *boom* do petróleo foi aumentar a receita do governo por meio de suas empresas, principalmente a Pertamina. Entre 1973/74 e 1974/75, as receitas orçamentárias triplicaram e, na segunda metade da década de 1970, as receitas oriundas do petróleo representavam quase 50% das receitas do governo tanto de fontes internas quanto externas (BOOTH & MCCAWLEY 1981, apud, BOOTH, 1998).

Esse aumento das receitas ampliou as opções de políticas adotadas pelo governo. Era preciso decidir o quanto deveria ser absorvido internamente e o quanto deveria ser acumulado em reservas estrangeiras. Havia a ideia de que a absorção doméstica pressionaria ainda mais a inflação, que, com o primeiro choque de petróleo, tinha atingido 41% em 1974. O governo avaliou que era preciso conviver com o alto preço do petróleo, mas sem agravar ainda mais o problema da inflação e sem colocar um peso muito grande sobre os produtores de outros produtos comercializáveis.

## Crise da Pertamina

Em 1975, ocorreu outro evento importante, que permite entender melhor as medidas adotadas no período. A empresa estatal de petróleo, Pertamina, cresceu muito na primeira metade da década de 1970 e estava consolidada e atuando em outras áreas. Paulatinamente, o governo foi perdendo o controle das políticas de endividamento da empresa, que cada vez mais assumia um perfil de dívida externa de curto prazo. Em 1974, as condições para rolagem da dívida tornaram-se mais difíceis, e as receitas das exportações de petróleo estavam sendo cada vez mais utilizadas para pagamento da dívida. Em fevereiro de 1975, o governo foi forçado a assumir a dívida da empresa, e as dívidas vencidas em 1975-76 foram pagas, em parte, com as receitas de petróleo e parte com empréstimos estrangeiros negociados pelo governo junto aos bancos internacionais. A ligação da Pertamina com as suas empresas em outros ramos foi renegociada e o banco central atuou diretamente para pagar os credores domésticos.

A crise da Pertamina trouxe algumas consequências principais. Em primeiro lugar, segundo Arndt (1983, p. 142, apud BOOTH), o uso das receitas extraordinárias propiciadas pela elevação dos preços do petróleo para amortizar a dívida externa da Pertamina teve um impacto anti-inflacionário. E de fato, a inflação foi controlada, caindo para a casa de 11% em 1977. Em segundo lugar, houve uma percepção de que a excessiva dependência da economia em relação ao petróleo poderia ser muito arriscada.

A ajuda externa e as receitas de exportação de petróleo permitiram que o governo investisse pesadamente nas empresas estatais, seja criando novas, seja reforçando as existentes. Parte das receitas do petróleo foi reciclada por meio de empresas estatais em outros setores, como ferro e aço, alumínio e fertilizantes. Outros destinos das receitas de petróleo foram o aumento do salário dos funcionários públicos e professores, o aumento do repasse aos governos regionais, o fortalecimento de programas de educação e saúde, incluindo a construção de escolas e hospitais nas zonas rurais. Os programas que dependiam muito de importação, como o de subsídio de arroz<sup>6</sup>, e o investimento em setores de infraestrutura, como o setor de telecomunicações, também foram contemplados com muitos recursos nesse período.

Apesar da política de câmbio nominal fixo, prevalecia uma apreciação real da rúpia indonésia que afetava os setores exportadores, exceto, é claro, o petróleo. O governo reagiu, garantindo uma

---

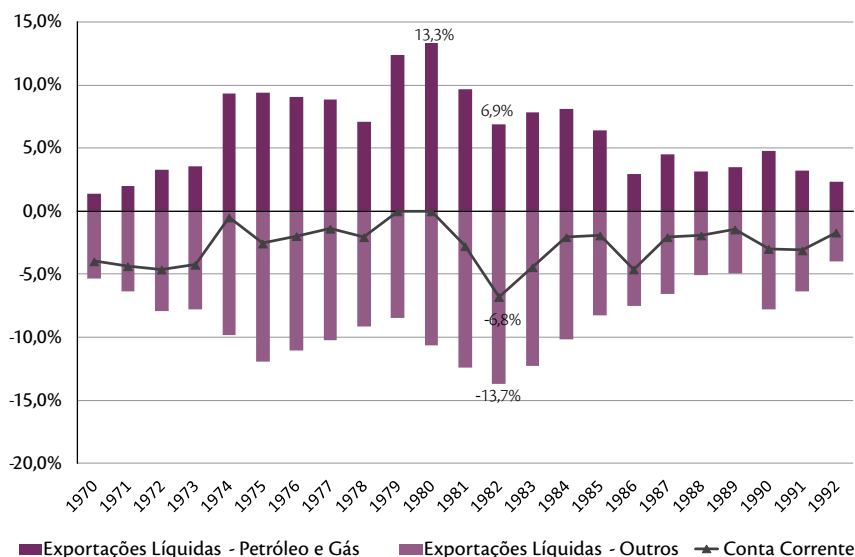
<sup>6</sup> O projeto para estimular a produção doméstica de arroz e garantir a autossuficiência será discutido com mais detalhes adiante.

significativa proteção aos produtores domésticos por meio de tarifas, quotas e subsídios aos insumos. Essa mudança no comportamento do governo, em relação aos primeiros anos da Nova Ordem, foi facilitada pela melhora na situação econômica. O aumento nas receitas contribuiu para a ampliação dos investimentos públicos e também para o financiamento do impacto fiscal dos subsídios à produção local e da implementação das políticas protecionistas.

Sendo assim, após a primeira fase de políticas contracionistas e liberais, com o choque do petróleo, o governo retomou as medidas de desenvolvimento industrial centrado nas estatais.

### 2.3. Fim do ciclo do petróleo e transição para o novo modelo 1979-1986

Após o segundo choque do petróleo, a Indonésia ainda experimentava uma situação relativamente confortável no seu balanço de pagamentos, com as exportações líquidas do setor petróleo em torno de 13% do PIB. No entanto, já em 1981, esse resultado havia se reduzido à quase a metade, e o déficit em transações correntes atingiu níveis próximos a 7% do PIB.



**Gráfico 6.** Exportações líquidas e saldo em transações correntes

Fonte: Banco Central da Indonésia

O aumento do déficit em transações correntes era, em parte, resultado do aumento das taxas de empréstimos. Mas a maior parte da dívida externa oficial da Indonésia era de médio e longo prazo e com taxas de juros fixas, e o efeito da taxa de juros foi relativamente menor. No entanto, alterações nos termos de troca e na taxa de juros em conjunto elevaram a razão do serviço da dívida sobre a exportação de 8,2%, em 1981, para 14,7%, em 1984 (WOO et al., 1994). Assim, a crise mundial que começou após o segundo choque do petróleo só atingiu a Indonésia em 1982, quando sua taxa de crescimento caiu para 0,3% ao ano.

Para evitar uma possível crise de balanço de pagamentos, o governo adotou diversas medidas. Os programas de investimento público foram reduzidos, a política monetária foi contracionista, houve uma maxidesvalorização da rúpia de 38% em março de 1983, foram impostas restrições à importação e introduziram-se algumas medidas de promoção das exportações (WOO et al., 1994).

Ainda assim, ao contrário dos países latino-americanos, a Indonésia, assim como os demais asiáticos, não sofreu os efeitos perversos de uma forte contração da liquidez a partir de 1982. A questão da dívida externa se tornou mais grave em 1986. Quando o iene japonês começou a se valorizar frente ao dólar a partir de 1985, o serviço da dívida externa (pública) da Indonésia saltou de US \$ 3,3 bilhões, em 1984, para US \$ 4,4 bilhões, em 1986, pois mais de 40% da dívida externa eram denominadas em iene. Essa mudança, juntamente com a queda do preço do petróleo em 1986, fez com que a razão do serviço da dívida sobre a exportação subisse para 29%, agravando o problema de pagamento dos serviços da dívida externa (WOO et al., 1994).

Outro fato marcante do período foi a autossuficiência na produção de arroz, alcançada em 1985 a partir de uma intervenção substancial sobre os mercados de insumos, de crédito e do produto final. Em todas as instâncias, houve uma distorção deliberada dos preços. No mercado de arroz, o objetivo era manter o preço interno atrelado ao internacional, e estes foram mantidos 15% abaixo do internacional, que declinou ao longo do tempo.

Em termo de insumos, o governo subsidiou os fertilizantes e as sementes mais rentáveis, além de fornecer crédito subsidiado aos produtores. Isso manteve uma boa diferença entre o preço do produto final e dos insumos. Tais projetos receberam parte das receitas de petróleo. *"During the first oil price shock, agriculture received 13% of all development spending. Between 4% and 30% of this was for fertilizer subsidies".*<sup>7</sup> (GELB et al., 1988, p. 208, apud ROCK, 1999, p. 701).

---

<sup>7</sup> "Durante o primeiro choque de preço do petróleo, a agricultura recebeu 13% de todos os gastos com desenvolvimento. Entre 4% e 30% disso foi subsídio para fertilizantes. (Tradução nossa).

A política de autossuficiência na produção de arroz teve pelo menos três impactos positivos sobre a estratégia de industrialização: a) permitiu que as reservas escassas fossem alocadas para a importação de máquinas e equipamentos e tecnologia para industrialização; b) evitou os efeitos desestabilizadores da importação de arroz, pois, sendo um grande mercado, as suas importações tendiam a pressionar os preços de arroz para cima; e c) permitiu altas margens de lucro, uma vez que os salários tendiam a acompanhar o preço do principal produto agrícola – o arroz (ROCK, 1999, p. 695).

No início dos anos 1980, o Banco Mundial já vinha pressionando a Indonésia para maior abertura e para reduzir os projetos de substituição de importação. Inicialmente, o movimento contrário ainda era muito forte dentro e fora do governo. O *World Bank Report* de 1981 afirmava que a melhor maneira de alcançar os objetivos do Repelita IV – redução das desigualdades e promoção do empreendedorismo – seria um aumento da desregulação e um movimento em direção à abertura comercial.

Inicialmente, os tecnocratas contrários a essas ideias tinham mais espaço. No entanto, conforme o preço do petróleo diminuía e a crise fiscal se agravava, o espaço daqueles que defendiam políticas pró-mercado começou a aumentar. A primeira medida nesse sentido foi a reforma do sistema bancário de 1983, que visava ao fim da dominação de bancos estatais no setor financeiro.

Em 1985, o relatório do Banco Mundial concluía que a estratégia correta para a Indonésia era a promoção de indústrias leves, intensivas em mão de obra, onde teria vantagens comparativas. Até esse período, tais propostas não encontravam nenhum *feedback* dentro do governo, mas, em meados de 1985, alguns *policy-makers* importantes da Indonésia começaram a apresentar uma justificativa teórica para um maior liberalismo (CHALMERS; HADIZ, 1997).

Os efeitos da taxa de juros e de choques de taxas de câmbio eram pequenos em comparação com a queda brusca no preço do petróleo. Em 1986, o preço do petróleo bruto caiu, passando de US\$ 28 por barril, em janeiro, para menos de US\$ 10 por barril, em agosto. O governo respondeu com medidas de ajuste adicionais. A rúpia se desvalorizou em mais 45%, o desenvolvimento de um mercado de capitais doméstico foi acelerado e foram feitas três mudanças na política.

A primeira foi abandonar as restrições quantitativas (QRS) sobre as importações e colocar maior ênfase na promoção das exportações. A segunda foi para reduzir ainda mais o investimento público,

que caiu de 10,2% do PIB, em 1984, para 8,5%, em 1986, e 7,9%, em 1987. O terceiro foi permitir uma maior entrada de IDE na Indonésia (WOO, et al., 1994).

As mudanças na política comercial foram estimuladas pelo efeito negativo da utilização de restrições à importação (QRS), pois muitas das restrições foram colocadas em insumos intermediários utilizados intensivamente pelo setor de bens comercializáveis. Sendo assim, as restrições quantitativas indiretamente incentivaram a produção de bens não comercializáveis, portanto, comprometendo a meta de reduzir o déficit comercial (WOO, et al., 1994).

## 2.4. 1986-1996 – O padrão Japão-dependente

O período que se inicia na segunda metade da década de 1980 passou a ser conhecido na literatura convencional como o período de orientação “para fora”. A abordagem tradicional defende que, nesse período, com a queda do preço do petróleo e a desaceleração do crescimento, a resposta do governo foi uma maior abertura da economia, visando à promoção do crescimento puxado pelas exportações.

De fato, após 1985, algumas políticas nessa direção foram adotadas na Indonésia. As políticas envolveram redução de tarifas, mudança na regulação de investimentos, reforma do setor financeiro e tentativa de reduzir o poder de monopólio de grandes empresas. A abordagem tradicional ressalta o sucesso exportador da Indonésia nesse período como o resultado do processo de abertura, como pode ser visto na seguinte afirmativa:

*Indonesia's emergence as a significant industrial exporter from the mid 1980s was the result of a highly successful reform program involving the lowering of protection, a more open foreign investment regime, and simplified trade procedures, combined with effective macroeconomic and exchange rate management (ASWICAHYONO, BIRD & HILL, 1996). (apud ASWICAHYONO et al., 2008)*

A emergência da Indonésia como um significativo exportador industrial no meio da década de 1980 foi resultado de um programa de reforma muito bem sucedido envolvendo a diminuição da proteção, um regime de investimento estrangeiro mais aberto e procedimentos de comércio mais simples, combinados com uma administração macroeconômica e de taxa de juros mais efetiva. (ASWICAHYONO, BIRD & HILL, 1996). (apud ASWICAHYONO et al., 2008, tradução nossa)

No entanto, outros autores (e.g. JACOB, 2006, MEDEIROS, 1997) destacam como ponto central uma questão externa à Indonésia: as mudanças na estratégia japonesa de integração regional do leste asiático. De acordo com Medeiros (1997), a partir da segunda metade dos anos 1980, a explosão do crescimento asiático e a sua direção estrutural devem ser consideradas num contexto de economia regional marcado, nesses anos, por drástica mudança na estratégia internacional dos capitais japoneses e pela ascensão da China no comércio internacional.

Depois da assinatura do Acordo do Plaza, uma nova onda de IDE japonês entrou na Indonésia, mas dessa vez concentrada em setores intensivos em trabalho. A acentuada valorização do iene decorrente do acordo do Plaza, ocorrida em 1985, alterou a estratégia japonesa. De uma *export strategy* essencialmente nacional, o Japão, pressionado por uma política cambial desfavorável, aprofundou e desenvolveu uma estratégia de produção internacionalizada no leste e sul da Ásia, promovida pelos conglomerados japoneses. Tais investimentos visavam criar uma base para exportação para os EUA mais barata do que via o próprio Japão.

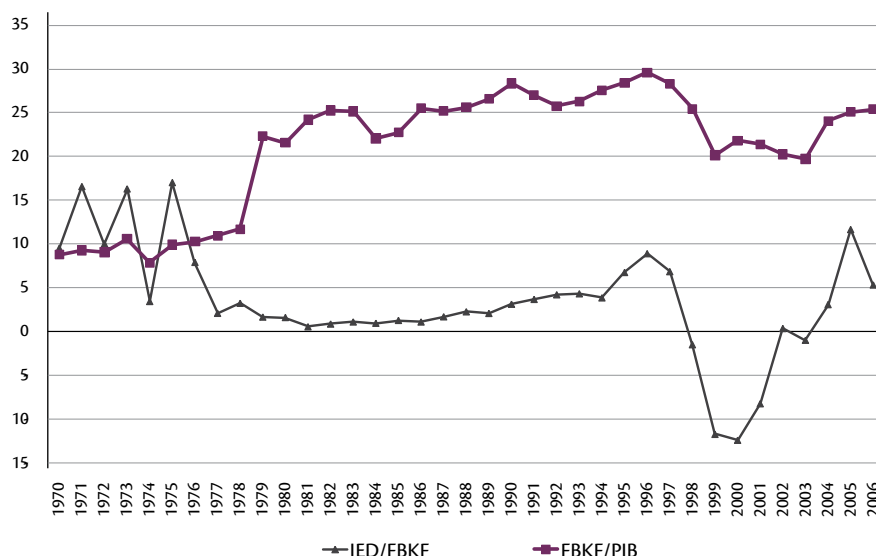
Ao final da década de 1980, as moedas dos Newly Industrialized Countries (NICs) do Leste Asiático – Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong – começaram a se apreciar, e esses países também passaram a ter menos privilégios no *Generalized System of Preferences* (GSP). Isso estimulou uma segunda onda de IDE para a Indonésia, agora proveniente dos tigres asiáticos, alterando a participação desses países no total de IDE que entrou na Indonésia no início da década de 1990. Essa nova onda de IDE ampliou e redefiniu a divisão regional de trabalho a partir de movimentos sequenciais de investimento, combinando substituição de importações e promoção de exportações.

**Tabela 3.** IDE: Origem dos influxos de capital

País	1980	1992
Japão	44,4	31,8
NICs Leste Asiático	16,2	35,2
Austrália	3,1	3,1
Outros do Pacífico Oriental	6,9	1,5
Europa	17,1	21,7
EUA	10,5	4,8
Outros	1,8	1,8

Fonte: Rosser, 2007.

Como pode ser visto no Gráfico 7, o período de maior participação relativa de IDE na economia indonésia foi durante a primeira metade da década de 1970, quando o governo Suharto adotou medidas liberais com relação ao comércio e investimento. No entanto, no período que se seguiu ao primeiro choque do petróleo, houve uma reversão dessa política, e a participação do IDE foi muito reduzida, em um período em que houve um forte aumento do investimento. No período posterior à década de 1985, com a nova onda de abertura ao capital estrangeiro, houve um aumento significativo da participação do IDE no total da FBCF.



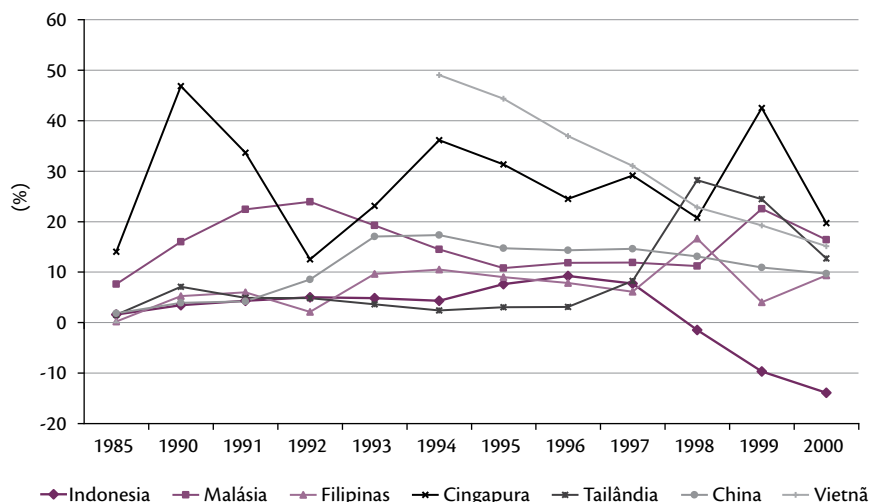
**Gráfico 7.** Participação do investimento direto externo na formação de capital da Indonésia e taxa de investimento

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Entretanto, como pode ser observado no Gráfico 8, a Indonésia é um dos países asiáticos nessa amostra com menor participação relativa de IDE.

Esses fluxos de IDE foram muito importantes para a Indonésia. Após a queda do preço do petróleo, outros setores passaram a substituir o setor petrolífero como motor do crescimento. O deslocamento dos investimentos, combinado ao aumento da ajuda externa e à extensão dos privilégios do GSP, ajudou a Indonésia a ter um excelente desempenho no período. Na década de 1980, os EUA concederam muitos privilégios à Indonésia no chamado GSP, que foram essenciais para a mudança da estratégia em direção à promoção das exportações da Indonésia na década de 1980.





**Gráfico 8.** Participação do investimento direto externo na formação de capital da Indonésia e de países selecionados

Fonte: World Bank (2003) apud HAYASHI (2005).

Historicamente, a direção exportadora asiática para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) fez parte da estratégia americana do pós-guerra de ampliação de seus interesses econômicos e políticos na Ásia. A manutenção e ampliação desse superávit na década de 1990 e a expansão dos investimentos japoneses na região, ao lado do amplo financiamento externo, permitiram à maioria das economias asiáticas crescer a taxas elevadas e financiar um amplo déficit comercial com o Japão fortemente concentrado em bens de capital.

Outro fator que contribuiu para a expansão do comércio regional foi a ascensão da China no comércio internacional. Esse movimento tem sua própria autonomia geopolítica, mas está diretamente associado aos investimentos estrangeiros oriundos dos centros financeiros asiáticos especialmente localizados em Hong-Kong. No entanto, como será visto, a ascensão da China teve um duplo papel na dinâmica regional, principalmente no período posterior à crise asiática, quando esta passou a atuar como competidora das economias da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) de forma ainda mais forte.

Finalmente, há um terceiro fator importante na reorganização da economia regional asiática na década de 1980 e 1990: o desenvolvimento, em Cingapura, do mercado asiático de dólares – o *Asian Currency Units* (ACU), criado em 1968. Nos anos 1990, Cingapura já era o quarto maior mercado de divisas, depois de Londres, Nova York e Tóquio. Combinado à forte expansão do IDE e dos fluxos de comércio, uma característica importante do sudeste asiático nos anos 1990 foi o crescimento da dívida externa, sobretudo para bancos privados, que foi muito intenso na Indonésia. A existência de um amplo mercado financeiro regional, grandes excedentes financeiros japoneses e as redes de investimento e de comércio regional foram fatores inegavelmente importantes nos anos 1980 e início dos anos 1990 para a política de empréstimos dos bancos.

Do ponto de vista da política comercial indonésia, a tarifa média simples foi reduzida de 27%, em 1986, para 20%, em 1991, mas, no início dos anos 1990, a tarifa média manteve-se estável, e a liberalização do comércio desacelerou.

**Tabela 4. Tarifa média**

Indústria	1975	1987	1990
Indústria de transformação	74,0	68,0	59,0
Indústria de base	38,7	8,0	5,0
Bens de capital	15,3	150,0	97,0
Bens intermediários	49,0	42,0	40,0
Bens de consumo	116,2	87,0	64,6
Bens comercializáveis (exc. petróleo)			
Concorrentes das importações			
Concorrentes das exportações			

Fonte: Bhattacharya, Pangestu (1993).

A década de 1990 foi marcada também por compromissos internacionais e, principalmente, regionais, no âmbito dos acordos da Afta, da Apec e da OMC. Grande parte desses acordos foi importante para fortalecer ainda mais o bloco regional.

O primeiro acordo foi a criação da Apec (*Asia Pacific Economic Cooperation*), em 1989, com o objetivo de reforçar a cooperação econômica entre as partes leste e oeste do Pacífico. No longo prazo, a Apec tem uma agenda de livre-comércio e investimento na Ásia Pacífico. Há três pilares que sustentam a Apec: a liberalização do comércio e do investimento, a facilitação do comércio e do



investimento e a cooperação econômica e tecnológica. A Apec encoraja seus membros a estabelecer uma cooperação unilateral para os países não membros da Apec, em vez de estabelecer uma cooperação regional entre os seus membros.

O segundo acordo importante foi a formação de uma zona de comércio livre entre os países-membros do Asean que ficou conhecida como Afta (*Asean Free Trade Area*) em 1992. No início, a Afta consistia apenas em redução de tarifas sobre alguns produtos, incluindo alguns produtos agrícolas, que são politicamente mais sensíveis. A primeira medida foi que os membros da Asean, que tinham uma tarifa acima de 20%, deveriam reduzir até 20% e reduzir novamente até 0-5% nos próximos dez anos. Entretanto, os membros da Asean que tinham uma tarifa abaixo de 20% deveriam reduzi-la até 0-7% nos primeiros sete anos. Depois disso, iniciou-se a discussão mais complicada sobre os produtos agrícolas, pois estes realmente afetam as economias da Indonésia e de Filipinas.

A política comercial foi complementada por uma política cambial ativa. Após uma tentativa surpreendentemente malsucedida de desvalorizar o câmbio em 1978, porque, com a guerra Irã-Iraque, houve o segundo choque de petróleo e o *boom* do preço do petróleo, no ano seguinte, começou a minar as vantagens da desvalorização, houve uma nova fase da política cambial após o *boom* do petróleo. Nessa nova fase, a administração da taxa de câmbio foi muito efetiva e conseguiu, com duas maxidesvalorizações, uma em março de 1983 e outra em setembro de 1986, manter uma desvalorização nominal gradual por boa parte do tempo seguinte. Ambas as maxidesvalorizações tiveram pouco impacto inflacionário, e os salários dos serviços civis ficaram congelados por três anos.

A combinação da taxa de câmbio desvalorizada com a integração da Indonésia na divisão do trabalho asiática contribuiu de forma decisiva para o rápido crescimento das exportações de produtos intensivos em trabalho que reverteram a crise de balanço de pagamentos dos anos anteriores já em 1986.

Depois da desvalorização de 1986, o banco central adotou um regime de taxa de câmbio flutuante administrada. O objetivo foi manter uma taxa de câmbio real efetiva constante que, dada a taxa de inflação indonésia um pouco acima dos seus parceiros comerciais, significava uma depreciação de 5% em relação ao dólar. No início dos anos 1990, passou a incorporar o movimento em relação a uma cesta de moedas.

Desde o final da década de 1980, houve uma pressão para privatização. O processo começou com a tentativa de privatização dos bancos, mas, como ressalta McLeod (2002), apesar de todo o movimento de liberalização bancária, a privatização efetiva do sistema foi pequena. O que aumentou a participação privada foi a criação de novos bancos, mas não a venda dos estatais<sup>8</sup>.

Como ressaltam Woo et al. (1994), no final de 1987, existiam 214 empresas estatais nacionais, incluindo 23 instituições financeiras. Essas empresas cobriam uma ampla gama de atividades: indústria, mineração, exploração madeireira, agricultura, transporte, comércio, seguros e serviços públicos. Segundo os autores, uma das razões para essa diversidade é que muitas dessas empresas foram nacionalizações de empresas holandesas em 1950. No entanto, há outras razões para implantação de empresas estatais.

Algumas dessas empresas foram criadas para impedir a dominação chinesa em certos ramos industriais, outras, como a companhia aeroespacial, foram estabelecidas por razões de proteção à indústria nascente, e algumas foram criadas quando o Estado teve que assumir as dificuldades das empresas privadas (por exemplo, PT Indocement, uma empresa de cimento, e PT Methods RMC, uma usina de aço de laminação a frio). Muitas dessas empresas estatais são monopólios. O exemplo mais citado é Krakatau Steel Corporation.

Apesar da pressão, houve um baixo índice de privatização no sentido usual de venda de empresas estatais. Entretanto, McLeod (2002) ressalta que, no final de 1980 e 1990, houve uma privatização num sentido mais amplo, com incentivo à participação do setor privado relativamente maior que do setor público. Houve, ainda, um estímulo ao envolvimento e à concorrência de empresas privadas em setores em que as empresas estatais desempenhavam um papel importante até aquele momento.

Apesar de todos os incentivos ao capital indonésio, o capital privado nacional sempre se mostrou frágil, o que em parte explica a participação estatal muito significativa no valor da produção da maior parte dos setores. A partir da década de 1980, tendo a Indonésia recebido um forte influxo de IDE, consolidou-se o tripé entre os capitais nacional privado, estatal e estrangeiro.

---

<sup>8</sup> "In 1989 the then finance minister announced that 52 state-owned enterprises (SOEs) would be listed on the Jakarta Stock Exchange between 1990 and 1992 (Habir 1990: 101); in the event, almost none were. In 1993, the then minister for research and technology (later to become president), BJ Habibie, claimed that a similar number could be sold within a very short time frame (McLeod 1993: 7); again, almost nothing came of this". (p. 2-3). "Em 1989 o então ministro das finanças anunciou que 52 empresas estatais iriam ser listadas na bolsa de Jakarta entre 1990 e 1992 (Habir 1990: 101); na data quase nenhuma o foi. Em 1993, o então ministro da pesquisa e tecnologia (que depois se tornou presidente), BJ Habibie, alegou que um número similar poderia ser vendido em um espaço de tempo bastante curto (McLeod 1993: 7); mais uma vez, nada disso ocorreu" (p. 2-3, tradução nossa).

Ainda assim, esse tripé é muito desigual. Como pode ser visto na Tabela 5, em 1996, na maior parte dos setores industriais, a participação do setor privado doméstico era inferior a 50% do total do valor adicionado, embora representasse, em geral, mais de 70% do emprego. Ainda assim, a média nacional de participação do setor privado nacional era de 60% em termos de valor adicionado e 76% do emprego. Isso ressalta a menor produtividade do capital nacional privado quando comparado aos outros dois pés do tripé.

Havia uma maior participação do capital nacional nos três maiores setores da economia: alimentos, têxtil e madeiras e móveis, basicamente, *commodities* industriais que representavam quase 70% do valor adicionado e uma participação do setor privado doméstico em torno de 70%. A maior participação estatal era nos setores de papel e gráfica e química, enquanto o capital estrangeiro concentrava-se principalmente nos setores de maior complexidade, como industriais de metais básicos, produtos de metal e diversos, com participação estrangeira de 50%.

**Tabela 5.** Participação em 1996 no VA e no emprego por origem do capital, ISIC Rev-2 a 2 dígitos

	ISIC	Total		Setor Privado Doméstico		Governo		Capital Estrangeiro	
		Emprego	VA	Emprego	VA	Emprego	VA	Emprego	VA
Total		100	100	76.2	59.5	7.3	10.8	16,5	29.6
Alimentos	31	17.3	21.3	75.7	69.7	17.7	14.4	6.6	15.9
Têxtil	32	20.8	30.6	75.5	71.3	1.8	1.7	22.7	27.0
Madeira, Móveis	33	12.7	14.5	89.3	75.0	1.1	0.7	9.6	24.3
Papel e Gráfica	34	6.2	3.6	76.9	45,7	11.2	24.2	11.9	30.1
Química	35	13.3	11.5	75.2	51.9	12.9	24.6	11.9	23.6
Minerais Não-Metálicos	36	6.3	4.7	83.4	47.4	5.9	14.0	10.6	38.6
Indústrias de Metais Básicos	37	4.5	1.2	69.5	48.1	4.4	1.6	26.1	50.3
Produtos de Metal	38	17.7	11.0	61.3	43.5	5.8	12.2	32.9	11.1
Diversos	39	1.1	1.7	67.0	47.3	0.2	0.1	32.8	52.6

**Fonte:** Lipsey, R. E.; Sjöholm, F. (2001) *Foreign Direct Investment and Wages in Indonesian Manufacturing*, The International Centre for the Study of East Asian Development, Working Paper Series Vol. 2001-02; Kitakyushu.

### 3. 1997-2008: A crise asiática e o padrão pós-crise asiática

Em 1995, o alto crescimento do comércio regional asiático centrado nos investimentos japoneses e dos tigres asiáticos (especialmente Hong-Kong e Cingapura) nos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), especialmente Tailândia, Malásia, Filipinas e Indonésia e China, entrou em crise. A desvalorização do iene em relação ao dólar a partir de 1995 (cerca de 30% entre 1996-98) e a contração abrupta dos IDEs japoneses vinculados às exportações asiáticas para terceiros mercados (principalmente os EUA) tiveram forte impacto na dinâmica regional.

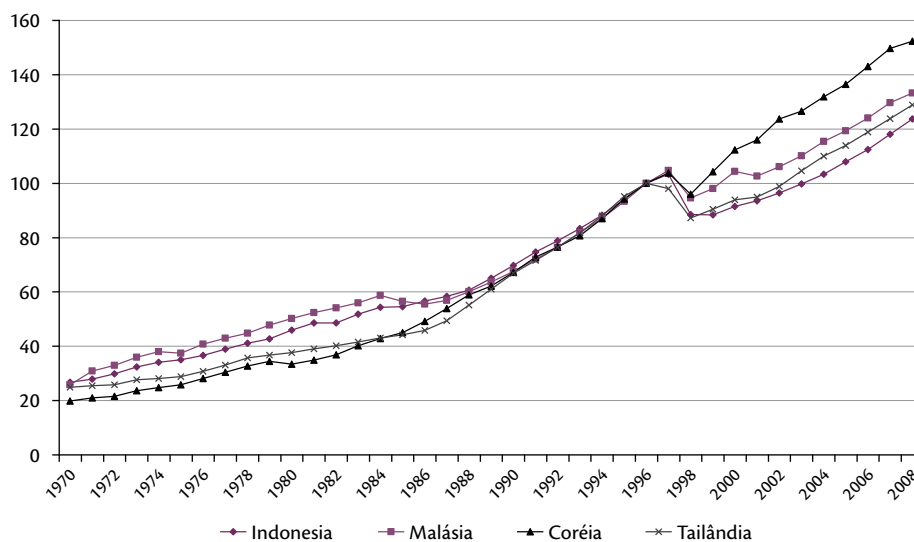
Nesse período, houve uma valorização real das principais moedas asiáticas (uma vez que estavam atreladas ao dólar) com a exceção do yuan/reminbi (RMB) chinês, que, em 1994, tinha sido significativamente desvalorizado. Com o câmbio desvalorizado em relação aos seus competidores e com o sucesso das redes de comércio estabelecidas nas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), a China deslocou produtores da Asean do mercado americano. Em consequência, a participação dos EUA nas exportações chinesas cresceu extraordinariamente nos anos 1990, afirmando-se como uma mudança fundamental na direção do comércio internacional.

No momento em que a Indonésia estava passando por um processo significativo de industrialização puxada pelas exportações, ocorreu a crise asiática de 1997. A crise econômica da Indonésia de 1997-1998 foi a mais grave entre as economias do leste asiático. Desencadeada inicialmente pelo colapso do baht tailandês, a Indonésia começou a ter fuga de capitais em grande escala no segundo semestre de 1997, resultando em uma forte desvalorização da rúpia e profunda turbulência financeira. No auge da crise, a taxa de câmbio havia se desvalorizado, passando de Rp 2.500 para Rp 17.500, e o crédito no setor financeiro praticamente secou.

No primeiro semestre de 1998, a inflação anualizada era superior a 100% e, a partir de finais de 1997, a recessão econômica foi acentuada com queda de mais de 13% do PIB em 1998. A crise econômica, por sua vez, precipitou uma crise política, culminando, em maio de 1998, com o fim do regime autoritário de Suharto, que durou ao todo 32 anos.

De acordo com Hill (2008), esses também foram anos que se caracterizaram por expressiva queda no investimento, tanto nacional quanto estrangeiro. Nos seis anos anteriores à crise, o fluxo líquido

de IDE anual era, em média, de US \$ 2,7 bilhões e passou para um fluxo médio de saídas líquidas anuais de US \$ 1,4 bilhão nos cinco anos após a crise. Como resultado, a Indonésia também se recuperou mais lentamente do que os seus vizinhos do leste asiático (Gráfico 9). O crescimento foi insignificante em 1999, recuperou-a quase 5% em 2000, mas só atingiu um nível pré-crise após 2005. Para o período 2000-05, o crescimento médio foi de 4,5%, em contraste com os 7,3% registrados no período pré-crise 1990-96.



**Gráfico 9.** PIB per capita a preços constantes de 2000, normalizado em 1996

Fonte: ONU.

A seguir, serão discutidos em mais detalhes os fatores que levaram à crise e a sua repercussão no imediato pós-crise.

### 3.1. A crise de 1997

Até a crise asiática, a Indonésia era citada como um caso de sucesso da liberalização econômica. A Indonésia abriu sua conta de capitais ainda na década de 1970, seguida por uma grande abertura

bancária na década de 1980, embora as empresas não financeiras ainda fossem organizadas em grandes monopólios.

As reformas do sistema financeiro, que começaram em 1983, removeram a maior parte dos controles sobre taxas de juros, entrada de capitais, alocação de crédito e reduziram as reservas necessárias. “By the early 1990s, Indonesia possessed one of the most liberal banking systems in the world”<sup>9</sup> (PINCUS, RAMLI, 1998, p. 725). Houve um *boom* de bancos privados e estes atuavam de forma agressiva entre 1988 e 1996. Os empréstimos bancários cresciam a uma taxa de 40% ao ano. O arcabouço legal e a capacidade de regulação não conseguiam acompanhar esse rápido crescimento. O total de *non-performing loans* (NPL) em 1996 era subestimado em 12 bilhões de dólares (PINCUS; RAMLI, 1998). Essa sequência da desregulamentação na Indonésia tinha menos a ver com uma discussão teórica do que com a ausência de poder dos tecnocratas, na medida em que eles dependiam do relacionamento com Suharto para adotar as políticas convencionais (WINTERS, 1998, apud PINCUS; RAMLI, p. 729).

Em julho de 1997, quando a Tailândia sofreu a primeira crise cambial, a Indonésia ainda parecia estar em uma posição confortável. Em junho, a economia recebeu um prêmio do FMI por adotar políticas macroeconômicas “prudentes”, manter altas taxas de poupança e investimento e adotar reformas de liberalização dos mercados. Apesar da fragilidade do sistema bancário e de uma desaceleração das exportações não petróleo, os demais indicadores não assustavam. O déficit em conta corrente era metade do nível da Tailândia, o Banco da Indonésia havia aumentado as reservas e as bandas de flutuação da rúpia tinham sido alargadas (PINCUS; RAMLI, 1998).

O primeiro problema apareceu em agosto de 1997, quando houve um ataque especulativo contra a rúpia. As medidas adotadas imediatamente foram: a) as bandas foram abandonadas; b) a taxa de juros passou de 11% para 28%; c) o governo passou a intervir pesadamente no mercado de câmbio; d) um grande projeto de investimento, de 16 bilhões de dólares, foi adiado.

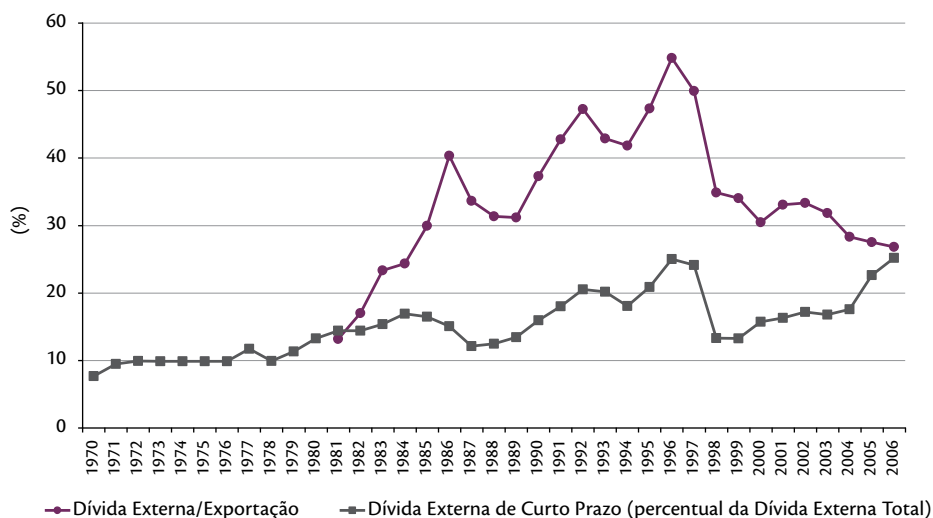
No entanto, o problema era muito maior do que se pensava. Desde o final de 1995 até meados de 1997, as firmas da Indonésia dobraram a sua exposição de forma a aproveitar o diferencial de juros externos e internos e fizeram essa operação sem *hedge*. Como consequência, do total de 55 bilhões de dólares da dívida privada (16% do PIB), 34,2 bilhões tinham o prazo de maturação

---

9 "O início de 1990, a Indonésia possuía um dos sistemas bancários mais liberais do mundo" (Tradução nossa)



de menos de um ano. Esse excesso de endividamento era apenas um sintoma da fragilidade do sistema financeiro (PINCUS; RAMLI, 1998). No Gráfico 10, é possível perceber o crescimento da dívida de curto prazo e da relação entre dívida externa e exportações no período imediatamente anterior à crise.



**Gráfico 10.** Dívida externa

Fonte: Banco de dados da pesquisa, CGEE.

A demanda por dólares só crescia, tanto pelos bancos quanto pelas empresas não financeiras, mas não havia mais a entrada de dólares nas economias afetadas pela crise. A combinação de escassez de dólares com NPL levou à falência de vários bancos. A impossibilidade de rolar a dívida levou vários à moratória, e o aumento dos juros proporcionado pelo governo só contribuiu para piorar a situação. Apesar da política monetária restritiva, visando controlar a liquidez doméstica, o Bank Indonesia continuava a injetar liquidez para evitar um colapso do sistema bancário (PINCUS; RAMLI, 1998).

Em setembro, o governo decretou um conjunto de medidas vinculadas ao FMI, cancelando um projeto de 62 bilhões de dólares, fortalecendo o choque de liquidez e prometendo fechar os bancos insolventes. Mas, nesse momento, a primeira moratória da dívida privada já havia sido declarada. Em outubro, o governo teve que recorrer de fato ao FMI. O empréstimo de 23 bilhões de dólares veio com condicionalidades não muito distintas das que já estavam sendo adotadas. Eram exigidos

a manutenção do superávit nominal, o fechamento dos bancos e altas taxas de juros. O FMI aproveitou para exigir a quebra dos monopólios controlados pela família Suharto.

Muitas das reformas estruturais impostas pelo FMI nada tinham a ver com a crise, e Suharto as considerou como um desafio à sua liderança. O FMI exigia o fim do subsídio aos combustíveis. A tentativa de implementar essa medida, que beneficiava apenas as camadas urbanas, só ocorreu em maio de 1998, mas levou ao fim do governo Suharto.

A consequência mais imediata das medidas impostas pelo FMI foi a liquidação de bancos, decorrente das medidas de fechamento de bancos insolventes. A arbitrariedade na escolha dos 16 bancos que foram fechados levou a uma corrida bancária, principalmente após o anúncio de que os depósitos só seriam garantidos até 5.000 dólares.

Em dezembro, o boato de que Suharto estaria doente levou a uma instabilidade política que durou algum tempo. Houve uma grande desvalorização da moeda, que atingiu a barreira das \$10.000 rúpias por dólar em janeiro de 1998. O novo pacto do FMI também não funcionou, e a instabilidade se instaurou de vez. O segundo acordo, assim como o terceiro, continha condicionalidades tão restritivas quanto o primeiro.

Contrariando as visões iniciais otimistas emanadas das instituições supranacionais, a crise mostrou-se profunda. Tanto é que somente oito anos após a crise é que o país retomou os níveis de crescimento do período pré-crise. Houve uma grande queda no investimento doméstico, e o IDE permaneceu negativo até 2005 (JACOB, 2006), apresentando o pior desempenho de todos os asiáticos afetados pela crise.

### 3.2. O período do imediato pós-crise

Ao contrário dos demais países asiáticos que sofreram com a crise de 1997, a Indonésia demorou a recuperar-se. Após a abrupta recessão e o colapso cambial (desvalorizações de cerca de 50% em relação ao dólar) ocorridos em 1997, as economias da Asean, ao lado da Coreia do Sul, com exceção da Indonésia, retomaram suas trajetórias expansivas a partir de uma política fiscal expansiva e forte recuperação das suas exportações (MEDEIROS, 1997).



Na Indonésia, as políticas fiscais e monetárias contracionistas adotadas, impostas pelos acordos com o FMI, exacerbaram a crise. O governo salvou os maiores bancos e estatizou as dívidas externas desses grupos. Durante a crise, a pobreza aumentou em mais de 50%. Superada a fase aguda da crise, a economia da Indonésia passou a enfrentar um quadro de grandes dificuldades, destacadas por Aswicahyono, Narjoko e Hill (2008).

A primeira consequência foi uma forte depreciação da rúpia. Quatro meses depois que a crise estourou na Indonésia, a rúpia/dólar passou de 2.500 para 17.500, a maior depreciação entre as economias atingidas pela crise. O governo abandonou o regime de câmbio fixo, mas ajustável, e passou a adotar um regime de câmbio flexível administrado. Só em 2004 é que a cotação se estabilizou na faixa entre 9.000 – 10.000. No entanto, apesar da depreciação nominal, dado o nível de inflação indonésia no pós-crise, o nível de taxa de câmbio real se estabilizou em um valor muito próximo ao das demais economias asiáticas.

A partir de 1997, o fluxo de IDE para a Indonésia também foi significativamente alterado e ficou bem atrás de quase todos os países do leste asiático. A Indonésia foi o único dos países afetados pela crise a registrar IDE negativo durante vários anos após a crise. Os dados de aprovação dos fluxos (que não são os mesmos registrados no BP) apontam para uma mudança no padrão. Além da redução do interesse dos investidores, que caiu para 1/3 do período pré-crise, diminuiu a proporção do IDE na forma de *greenfields* e aumentou para expansão e fusão e aquisição. A partir de 1990, mais de 80% de IDE consistiam de fusões e aquisições, na Ásia era basicamente aquisição. (JOMO, 2004).

A política comercial também foi afetada pela crise. A economia indonésia era relativamente aberta no momento da crise, com a maioria dos setores apresentando níveis muito baixos de proteção efetiva. Num primeiro momento, houve uma intensificação da liberalização como parte do acordo com o FMI, algo que só foi revertido com o fim desse acordo. *“Post-crisis economic liberalization policy reforms have continued despite increasing criticisms of the Washington Consensus”*<sup>10</sup> (JOMO, 2004).

Desde 2000, a Indonésia começou a se recuperar, embora a um ritmo muito lento. A média de crescimento entre 2000 e 2002 foi inferior a 4%, quase metade do período pré-crise. O ritmo de crescimento não era suficiente para garantir emprego aos entrantes na força de trabalho, o desemprego aumentou e houve aumento do emprego informal.

<sup>10</sup> “Reformas políticas de liberalização econômica pós-crise continuaram apesar das crescentes críticas do Consenso de Washington” (Tradução nossa).

Até a crise, o rápido crescimento econômico levou a um salário real crescente, com defasagem. Os salários ficavam acima do mínimo definido, e os sindicatos eram controlados. Com a crise e pelo fato de o mercado de trabalho não ser tão regulado, o salário real caiu consideravelmente, mais do que em qualquer outro país afetado pela crise, embora o desemprego não tenha aumentado tanto. No entanto, nos anos posteriores à crise (1999-2002), houve um aumento considerável do salário mínimo, de mais de 90%, como resultado das pressões dos sindicatos.

No entanto, com o aumento da inflação, a recuperação do salário mínimo real não foi tão significativa e uma parte dos trabalhadores foi forçada a trabalhar no setor informal urbano e agrícola com baixos salários.

### 3.3. A recuperação pós 2005

No início dos anos 2000, o governo conseguiu recuperar a estabilidade macroeconômica. O déficit público foi reduzido, as reservas internacionais cresceram e a relação dívida externa PIB foi reduzida, a taxa de juros foi reduzida, a taxa de câmbio tornou-se relativamente estável e a inflação foi mantida baixa. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da Indonésia, em 2002, foi de 10%, menor do que 12,5% de 2001, e continuou a cair em 2003, chegando a 6%, apesar do aumento dos preços administrados e de uma redução do subsídio aos combustíveis. Ainda assim, nesse período, a recuperação econômica ainda não havia se consolidado e, apesar da redução dos juros, houve contração dos investimentos nesse período.

Com a saída do programa do FMI em 2003, a discussão sobre política comercial se acirrou e houve um aumento das barreiras não tarifárias, principalmente as referentes à agricultura. No entanto, em 2003, o consumo se desacelerou e os outros componentes da demanda agregada não tinham se recuperado. Em 2002, o consumo havia sido responsável por 90% do crescimento do PIB, com o consumo do governo crescendo mais que o consumo privado. Em 2003, o governo adotou outro estímulo fiscal, basicamente o corte de juros.

O investimento público estava contraído devido à política de redução dos gastos públicos, e a participação do investimento público no PIB reduziu-se de 6,7%, em 1997, para 4,8%, em 2002. Nesse período, o governo apertou ainda mais a política fiscal, num momento em que os gastos privados



demonstravam ser incapazes de sustentar o crescimento. Havia a intenção, no governo, de reduzir o déficit para 1% do PIB em 2004 e zerá-lo em 2005.

No entanto, frente à redução dos gastos privados, o governo resolveu aumentar o estímulo fiscal, primeiro com uma redução tarifária e, a partir de 2003, o governo retomou alguns dos projetos de investimento público que haviam sido abandonados durante a crise, como um projeto de uma grande usina elétrica, estradas com pedágios e um projeto de controle de enchentes.

*The country's recent history suggests that public investment has "crowded-in" private investment, not "crowded it out". Over the years 1972-1997, for example, a one percentage point increase in government investment translated into a 0.66 percentage point increase in private investment. Given the current slack conditions in the economy, with significant under-utilized capacity, the "crowding-in" effect is likely to be stronger. (PNUD, p. 6, McKinley (2003), p. 170)*

O histórico recente do país sugere que o investimento público tornou incluso o investimento privado, ao invés de torná-lo preterido. Nos anos de 1972-1997, por exemplo, um aumento de um ponto percentual no investimento do governo representava um aumento de 0.66% no investimento privado. Dadas as condições lentas da economia, com significante capacidade subutilizada, o efeito de inclusão é provavelmente mais forte. (PNUD, p. 6, McKinley (2003), p. 170, tradução nossa)

A retomada do crescimento da Indonésia ocorreu inicialmente pelo consumo interno. Isso levou muitos analistas a discutir o potencial inflacionário do crescimento. No entanto, com o aumento do preço das principais *commodities* de exportação, como óleo de palma, café e cacau, e produtos de extração mineral, como cobre, níquel e carvão, as exportações da Indonésia voltaram a crescer.

Outro fator que contribuiu para a retomada das exportações foi a relativa estabilidade da taxa de câmbio, principalmente a partir de 2006. Com a inflação baixa desse período, a taxa de câmbio real também ficou estável. Esse fator, juntamente com os fortes aumentos nos preços das *commodities* internacionais e produtos minerais, gerou um superávit em conta corrente entre 2% e 4% do PIB. O resultado foi um crescimento contínuo das reservas internacionais de cerca de 29,4 bilhões de dólares para EUA. 60,56 bilhões de dólares em julho de 2008. Essa posição forte em termos de reservas internacionais foi complementada por uma redução das obrigações privadas e públicas (MISHRA, 2009).

O rápido crescimento que se seguiu nesse período levou a uma recuperação também dos investimentos privados, tanto estrangeiros quanto nacionais. Assim, a partir de 2005, a Indonésia havia consolidado a sua retomada econômica após ter sido o país que mais sofreu com a crise asiática.

Ainda assim, a economia enfrenta problemas importantes ressaltados na literatura, principalmente, a resistência à queda da taxa de desemprego aberto, mesmo com a retomada do crescimento pós 2005. Apesar dos problemas de medidas, há uma percepção de que a elasticidade do emprego em relação ao crescimento foi alterada na última década (MISHRA, 2009). Além de uma mudança no perfil dos desempregados, com um aumento do desemprego urbano entre jovens, decorrente da rápida urbanização, houve também uma mudança na participação dos setores intensivos em mão de obra. A crise econômica de 1998 deslocou parte da exportação de produtos intensivos em mão de obra barata para outros países asiáticos, em especial a China.

Como resalta Medeiros (2008), nos anos 2000, a China assumiu um duplo papel. Por um lado, como produtor mundial de produtos de tecnologia da informação (TI) e bens de consumo industriais para os mercados ocidentais, deslocou produtores asiáticos, nesse caso, tornando-se um exportador líquido para os EUA e Japão. Por outro lado, como grande mercado interno em expansão, tornou-se o principal motor para o desenvolvimento asiático, ao se tornar o principal importador líquido para grande parte da Ásia.

No momento da crise de 2008, a Indonésia estava quase recuperando os níveis pré-crise de crescimento e com baixa inflação. Apesar de não estar tão protegida quanto China e Índia, a economia indonésia, assim como a de outros países do leste asiático, passou por mudanças significativas após a crise de 1997 que a deixaram mais resistente a crises financeiras. Não só contava com um alto nível de reservas, como as instituições financeiras estavam mais sólidas (MISHRA, 2009). Do ponto de vista político, em 2008, também havia um clima de recuperação. As áreas de conflito estavam relativamente pacificadas, houve paz em Aceh após a tragédia do tsunami, e as eleições nacionais e locais foram realizadas sem fraude ou violência.

As implicações da crise de 2008 sobre a Indonésia, portanto, estão mais ligadas às mudanças nos preços das *commodities*. Até a eclosão da crise financeira mundial, o preço do petróleo aumentou de forma acelerada. Entretanto, ao contrário da década de 1970, esse aumento do petróleo afetou o país de forma negativa, pois desde 2002 a Indonésia tornou-se importadora líquida de petróleo e,



recentemente, deixou a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). A importância do aumento do preço internacional do petróleo não reside tanto em termos de balanço de pagamentos, mas, principalmente, no impacto político da remoção de subsídios ao petróleo e ao consequente aumento dos preços domésticos do petróleo e do querosene.

As implicações fiscais do subsídio ao petróleo têm sido motivo de preocupação política permanente. Já em agosto de 2005, o aumento dos preços do petróleo levou a um aumento dos subsídios de petróleo de 1,75 bilhão de dólares para 8,9 bilhões de dólares. Apesar da contração do subsídio que elevou os preços domésticos dos combustíveis em 30% em março de 2005, os preços do petróleo continuaram a subir. Isso foi mais do que o dobro do montante orçado para reconstrução pós-tsunami de Aceh.

Há uma forte resistência política para a eliminação dos subsídios e, com a queda dos preços internacionais do petróleo após a crise, o presidente declarou recentemente que o governo pode reduzir os preços do petróleo, demonstrando a pressão política sobre esse preço. A Indonésia é o país da região com o maior consumo *per capita* de petróleo. O arroz é outro preço político. Dado o perfil da pobreza na Indonésia, os preços dos alimentos têm um impacto significativo sobre o número abaixo da linha da pobreza, medida em termos de 2.100 calorias *per capita* por dia.

## 4. A trajetória estrutural da Indonésia: uma síntese

### 4.1. Os períodos Sukarno e Suharto

O período Sukarno foi marcado por um regime competitivo *inward-oriented* como revelado pelo estabelecimento de licenças para importar e investir e pela nacionalização dos ativos estrangeiros.

Nesse quadro, não é difícil entender por que as grandes empresas estatais se tornaram o ponto focal do esforço de industrialização, fato que vai marcar o desenvolvimento indonésio por muitas décadas. Já no segundo plano quinquenal, essa política já havia se tornado mais clara, com as novas empresas já sendo anunciadas diretamente como estatais e com a política a favor das estatais tendo ganhado muito mais suporte. Tal decisão foi motivada, por um lado, porque se acreditava que as

empresas privadas nacionais não tinham força para sustentar um ciclo industrializante e, por outro, porque o IDE era considerado indesejável em muitos setores.

As medidas adotadas nesse período levaram a um ritmo de crescimento instável, tanto do PIB quanto das exportações. Também foi um período de baixa transformação estrutural. Em 1970, a economia indonésia ainda era majoritariamente agrária, com cerca de 50% do PIB provenientes do setor

agrícola. Em termos de emprego, essa participação era ainda maior.

**Tabela 6. Estrutura produtiva da Indonésia no período Sukarno**

Setor	1971
Agricultura, pesca e silvicultura	50,0%
Construção	4,0%
Indústria de transformação	10,7%
Extração	9,7%
Utilidade pública	0,6%
Transporte, armazenagem e comunicação	6,1%
Comércio, alojamento e restaurantes	19,0%

Fonte: GCDC 10-Sector Database.

A indústria de transformação era formada majoritariamente por setores semimanufaturados. Em 1963, os setores leves respondiam por cerca de 85% da indústria de transformação. Já as exportações permaneciam muito concentradas em produtos básicos, como pode ser visto na Tabela 7. Entre 1962 e 1967, o grau de concentração das exportações pouco se alterou, com os mesmos quatro principais produtos, todos eles básicos (borracha, petróleo, café e minérios ferrosos), representando mais de 80% da pauta.

**Tabela 7. Concentração das exportações da Indonésia – 1962 e 1967**

Ano	CR4 %	Commodities	%	Ano	CR4 %	Commodities	%
1962	86,3	Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	44,1	1967	80,5	Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	34,6
		Petróleo e produto de petróleo	30,6			Petróleo e produto de petróleo	24,9
		Café, chá, cacau, especiarias	6,1			Café, chá, cacau, especiarias	12,5
		Minérios ferrosos e sucata de metal	5,4			Minérios ferrosos e sucata de metal	8,6

Nota: C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

Fonte: Comtrade/ONU.





Em termos do destino das exportações, essas ainda eram muito dispersas: em 1962, o principal parceiro comercial da Indonésia eram os EUA, que recebiam apenas 8,4% das exportações totais do país.

O longo período Suharto foi marcado por muitas transformações. Entre 1971 e 1979, a principal mudança foi a troca entre o setor agrícola e o extrativo: entre 1971 e 1979, a participação do primeiro caiu de 50% para 31%, enquanto a do segundo subiu de 10% para 26%. Com efeito, a maior parte da mudança estrutural ocorrida na década de 1970 deveu-se à rápida expansão da atividade petrolífera ocorrida nesse período, alavancada pelo *boom* de preços do petróleo bruto. Tomando-se em consideração a matriz produtiva sem contabilizar o setor petróleo e gás, o esforço do governo objetivando incentivar a indústria pesada pode ser considerado bem-sucedido, haja vista o aumento ocorrido entre 1975-1980 na produção desses setores, especialmente o de insumos metálicos. Nesse período, foram implantados alguns grandes projetos, como o Asahan Aluminium Smelter, na Sumatra do Norte, e o Karakatau Steel Project, em Cilegon (oeste de Jakarta).

Nesse período, também houve queda na participação dos salários na renda, que passou de 29,2%, em 1971, para 24,1%, em 1980. O mercado de trabalho expandiu-se vigorosamente, mas manteve uma estrutura dual, na qual alguns poucos ramos de atividade pagavam salários muito superiores aos demais. Por exemplo, em 1976, o salário médio no setor de extração e mineração chegou a ser o triplo da média nacional e o sêxtuplo da média do setor agrícola.

Como demonstrado na seção anterior, o principal componente do crescimento da demanda no período foram as exportações. Refletindo a mudança estrutural ocorrida na geração de valor adicionado, esse foi um período de grande concentração da pauta de exportação, que se tornou cada vez mais dependente do petróleo. Em 1967, embora já ocupasse a segunda colocação no *ranking* dos principais produtos exportados, o petróleo respondia por apenas 25% da pauta; em 1975, esse valor já superava os 75%. Em 1980, a pauta continuava muito concentrada e com grande peso de produtos básicos ou semimanufaturados. Apesar de apresentar participação ligeiramente menor, em torno de 60%, o petróleo, somado ao gás, mantinha os mesmos 75% de peso nas exportações (Tabela 8). Com relação ao destino, o quadro de dispersão vigente anteriormente modificou-se por completo. Em 1972, o Japão já absorvia 42,1% das exportações indonésias.

**Tabela 8. Concentração das exportações da Indonésia – 1975 e 1980**

Ano	C4 %	Commodities	%	Ano	C4 %	Commodities	%
1975	89,8	Petróleo e produtos de petróleo	76,3	1980	86,6	Petróleo e produtos de petróleo	59,3
		Madeira, serragem e cortiça	7,0			Gás natural e industrializado	14,6
		Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	3,9			Madeira, serragem e cortiça	8,2
		Minérios de metal ferroso e sucata de metal	2,6			Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	4,4

**Nota:** C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

**Fonte:** Comtrade/ONU.

Por seu turno, as importações indonésias eram muito concentradas em produtos manufaturados, que explicavam 70,5% da pauta em 1975, com maquinário não elétrico representando quase 20% do total importado. Derivados de petróleo também eram importantes, atingindo 14% no mesmo ano. Em 1980, esse quadro praticamente não exibiu alterações (JACOB, 2006, p. 15). Assim como nas exportações, Japão e EUA eram os principais parceiros, mas apresentando uma representatividade menor, em torno de 30% a 35% das importações (COMTRADE, ONU).

Os anos entre 1980 e 1985, correspondentes à fase final do auge do petróleo, podem ser considerados um período de transição, já sinalizando os ajustes que a economia indonésia percorreria a seguir. Nesses anos, a participação da indústria de transformação no valor adicionado cresceu significativamente. Esse aumento foi parcialmente compensado por uma redução do setor agrícola, mantendo a tendência do período anterior, mas também – e aí a novidade – pela retração de quase oito pontos percentuais do setor de extração mineral. Algumas indústrias pesadas ainda cresciam devido a grandes projetos estatais em execução. Mas em meados da década de 1980, a demanda doméstica crescia mais devagar e as exportações ainda não eram tão relevantes.

A pauta de exportação ainda era muito concentrada em 1985, apesar da contínua queda da participação do setor de petróleo. Mesmo nesse setor, a queda da participação da exportação de petróleo bruto era compensada pela exportação de produtos de petróleo. O aumento da participação da indústria de madeira está muito associado à proibição da exportação de troncos de madeiras (diretamente da extração) em 1981.

**Tabela 9.** Concentração das exportações da Indonésia – 1975 e 1980

Ano	C4 %	Commodities	%
1985	78,3	Petróleo e produto de petróleo	47,4
		Gás natural e industrializado	21,7
		Madeira, serragem e cortiça	4,9
		Café, chá, cacau, especiarias	4,3

Nota: C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

Fonte: Comtrade/ONU.

Japão e EUA continuavam sendo os principais parceiros comerciais da Indonésia com peso muito grande na pauta de exportações e um pouco inferior na pauta de importações.

## 4.2. O período Japão-dependente

Entre 1985 e 1997, a Indonésia acelerou a sua transformação estrutural. Enquanto a indústria de transformação alcançava, em 1985, uma participação no PIB inferior ao setor agropecuário e semelhante ao setor extrativo, em 1997, já atingia quase 1/3 do PIB (32,5%), superando em mais de 50% a participação do setor agropecuário e atingindo mais do que o triplo do setor extrativo.

Nessa mesma linha, as exportações industriais também se ampliaram muito, com a pauta finalmente exibindo uma tendência de desconcentração. Em 1995, o setor petróleo era responsável apenas por 15% da pauta de exportação, enquanto produtos de madeira e vestuário passaram a ocupar um papel relevante nas vendas externas. Em termos do destino geográfico, embora EUA e Japão continuassem como os principais parceiros, Coreia e China já apareciam como parceiros relevantes no fluxo de comércio da Indonésia.

**Tabela 10. Concentração das exportações da Indonésia – 1990 e 1995**

Ano	C4 %	Commodities	%	Ano	C4 %	Commodities	%
1990	65,4	Petróleo e produto de petróleo	30,9	1995	43,5	Petróleo e produto de petróleo	14,9
		Gás natural e industrializado	16,0			Produtos de Madeira e cortiça, exc. móveis	10,8
		Produtos de Madeira e cortiça, exc. móveis	12,2			Gás natural e industrializado	10,2
		Vestuário	6,3			Vestuário	7,5

**Nota:** C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

**Fonte:** Comtrade/ONU.

No entanto, dentro do bloco do leste asiático, sempre houve uma importante divisão do trabalho, cabendo à Indonésia a parte menos avançada tecnologicamente. A Indonésia apresenta indicadores tecnológicos muito incipientes, a despeito da expansão industrial ocorrida na segunda metade do século XX. Esse atraso fez com que o país se localizasse no primeiro degrau da “escada” tecnológica da Ásia.

Em termos de conteúdo tecnológico, a Indonésia apresentava, em 1995, a maior concentração de produtos intensivos em trabalho (43,3%), seguida pela Tailândia (35,8%). Além disso, só na Indonésia a participação desses setores estava aumentando. As exportações de certos produtos de maior intensidade tecnológica por parte da Indonésia também cresceram, mas representam muito pouco da pauta de exportação.

Tomando-se o peso conjunto dos setores intensivos em escala, diferenciados e baseados em ciência como *proxy* para o conteúdo tecnológico da indústria, Lall (1995) criou um indicador que mostra a diferença da estrutura produtiva indonésia em comparação com outros países asiáticos (Tabela 11).

**Tabela 11. Índice de complexidade tecnológica das exportações de países selecionados da Ásia**

	Indonésia	Coreia do Sul	Taiwan	Cingapura	Malásia	Tailândia
1980	11,9	41,8	36	45	63,8	31,3
1990	12,7	52,3	50,6	62,8	71,3	40,6
1995	23,1	65,2	40,3	79,2	78,7	53,6

\* em setores intensivos em escala, diferenciados e baseados em ciência (exclui recursos naturais e intensivos em trabalho)

**Fonte:** Sanjaya Lall.



Segundo Lall (1998), são muitas as lacunas apresentadas pela Indonésia que evidenciam o atraso da sua base tecnológica em comparação com outros países da região. A capacidade doméstica para absorver e melhorar a tecnologia importada é fraca, o setor de bens de capital é subdesenvolvido, o esforço tecnológico é concentrado e distorcido, as atividades de baixa produtividade, pequena escala e tradicionais ainda dominam a indústria, e as indústrias voltadas para exportação são controladas por capital externo e estão concentradas em atividades de montagem intensivas em trabalho, muitas delas realocadas de Taiwan, Cingapura e Malásia, e de processamento de recursos naturais. Em suma, a Indonésia se especializou em segmentos de baixo conteúdo tecnológico e não melhorou o seu nível tecnológico, principalmente quando comparada aos vizinhos.

A Indonésia apresenta a menor razão de gasto com pesquisa e desenvolvimento (P&D) *per capita* comparada aos tigres asiáticos ou mesmo com Malásia, Tailândia, China, Índia ou Paquistão (LALL, 1998, p. 152). Embora a intensidade de P&D formal não seja o indicador mais adequado, outras medidas de esforço ligado a atividades tecnológicas como engenharia e inovações organizacionais no chão-de-fábrica não parecem importantes na economia indonésia. A ampla maioria dos estudos sobre a Indonésia ressalta a fraqueza da capacitação tecnológica do país.

Há algum dinamismo em algumas atividades manufatureiras, mas é muito diferenciado entre indústrias e grupos de firmas. Alguns conglomerados adquiriram uma boa capacidade tecnológica, especialmente as multinacionais, mas são relutantes em aprofundar as atividades tecnológicas locais. As empresas públicas também mantêm alguma atividade tecnológica.

O setor público conta com a maior base institucional ligada à pesquisa, desenvolvimento e inovação, mas com muitas deficiências. Em 1993, as instituições públicas de ciência e tecnologia empregavam 240.000 pessoas, das quais metade tinha terceiro grau completo e menos de 10% tinham mestrado ou doutorado. Além disso, 70% do pessoal técnico estavam ligados a P&D agrícola e 80% vinham de instituições públicas. De lá para cá, o quadro pouco se modificou.

Em termos de qualificação da mão de obra, os números de matrículas da Indonésia na educação secundária e terciária são bem inferiores aos seus principais vizinhos na Ásia. Levando-se em consideração apenas as matrículas em cursos superiores mais técnicos, os números são ainda piores que os da Coreia do Sul e demais tigres asiáticos, mas mais próximos à Malásia e à Tailândia. O número de matrículas não é suficiente, pois qualidade e relevância também devem ser consideradas. Na

Indonésia, parece haver um desencontro entre as habilidades necessárias na indústria e aquelas desenvolvidas nas universidades.

No início da década de 1990, cerca de metade da mão de obra empregada ainda trabalhava na agricultura, setor que respondia por apenas de 20% do valor adicionado e no qual o salário era a metade da média do país. Embora apresentando comportamento decrescente desde a década de 1970, ainda era significativa a parcela da força de trabalho engajada em serviços domésticos e em atividades por conta própria. E, ainda hoje, os trabalhadores assalariados correspondem a pouco mais de 1/3 da força de trabalho da Indonésia.

Durante grande parte do século XX, a Indonésia apresentou – e certamente ainda apresenta – um imenso exército industrial de reserva, em grande parte absorvido em ocupações não remuneradas em pequenos negócios familiares. Consistentemente com as previsões de Lewis (1972), essa farta disponibilidade de mão de obra foi capaz de compensar e anular as pressões altistas sobre os salários industriais que poderiam surgir durante as fases de crescimento mais acelerado da economia indonésia. De fato, as evidências mostram que os salários reais na Indonésia pouco se modificaram ao longo de todo o século XX. A análise da trajetória dos salários dos trabalhadores pouco qualificados, independentemente de se empregados na indústria ou na agricultura, leva à constatação de que não houve nenhum processo de crescimento sustentado nos salários reais em sincronia com a permanente presença de excedentes de oferta de trabalho pouco qualificado em diversos setores e regiões do país. (MANNING, 1994, p. 108).

Entretanto, até a crise de 1997, o rápido crescimento econômico levou a um salário real crescente, embora sobre uma base deprimida e com defasagem. Mesmo com os sindicatos controlados, como foi característico do período Suharto, os salários no setor urbano cresciam e havia migração da mão de obra para setores que pagavam salários acima do mínimo. Com isso, a participação do salário na renda cresceu entre 1980 e 1995, passando de 24,1% para 30,5%. Nesse mesmo período, a desigualdade entre os salários médios setoriais também se reduziu, mantendo, contudo, um diferencial ainda considerável.

### 4.3. O período pós-crise asiática

Após a crise asiática de 1997, e pelo menos até 2008, o crescimento econômico indonésio não retomou o ritmo anterior. Mais do que isso, a mudança no ritmo de expansão do PIB foi acompanhada por uma alteração importante no padrão de crescimento da economia. Como mencionado anteriormente, o peso da formação bruta de capital fixo reduziu-se muito, em relação ao papel que havia desempenhado nas décadas de 1970 e 1980.

O efeito mais imediato de crise asiática foi a forte desvalorização da moeda nacional. Mas essa desvalorização não levou a uma expansão significativa das exportações, como poderia ser esperado. Em termos comparativos, as exportações da Indonésia cresceram menos do que a de outros países do leste asiático.

Ainda assim, as exportações continuaram muito relevantes como fator de crescimento econômico. Verificou-se, porém, importante mudança na sua composição, com o petróleo tornando-se cada vez menos relevante. A Tabela 12 mostra o processo de desconcentração da pauta de exportações que teve lugar nesse período.

**Tabela 12.** Concentração das exportações da Indonésia – 2000, 2005 e 2009

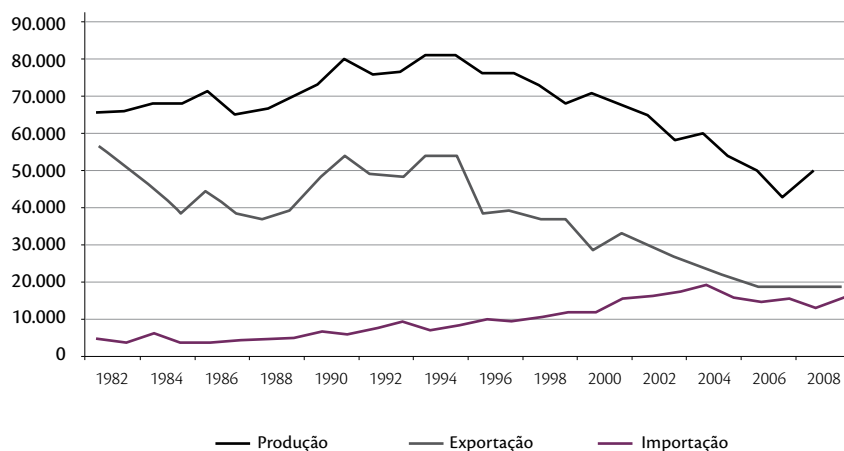
Ano	C4 %	Commodities	%
2000	40,9	Petróleo e produto de petróleo	13,4
		Gás natural e industrializado	12,4
		Vestuário	7,8
		Máquinas elétricas, <i>apparatus and appliances</i>	7,2
Ano	C4 %	Commodities	%
2005	37,5	Petróleo e produto de petróleo	12,7
		Gás natural e industrializado	12,5
		Vestuário	6,3
		Máquinas elétricas, <i>apparatus and appliances</i>	6,0
Ano	C4 %	Commodities	%
2009	40,9	Carvão, coque briquetes	12,7
		Gorduras e óleos vegetais	10,6
		Petróleo e produto de petróleo	9,0
		Gás natural e industrializado	8,6

Nota: C4 – Razão de Concentração dos quatro principais produtos.

Fonte: Comtrade/ONU.

A perda de expressão do petróleo está associada ao fato de que, nos anos 2000, a Indonésia tornou-se importadora líquida do combustível, revertendo uma situação que durou todo o século XX. Como se pode observar no Gráfico 11, após atingir o pico de 80 milhões de toneladas, em 1990, a produção de petróleo vem apresentando tendência de queda, refletindo o esgotamento das reservas existentes no país. As exportações, que alcançavam valores próximos a 60 milhões de toneladas anuais no início da década de 1980, começaram a retroceder, enquanto as importações passaram a ganhar relevância.

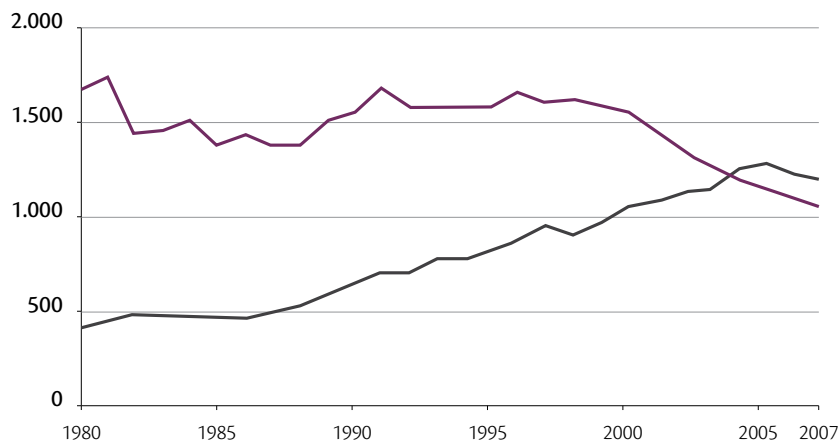
A continuidade dessa tendência levou a Indonésia a, finalmente, se tornar deficitária em petróleo em 2004, com o consumo total superando a produção nesse ano, como mostra o Gráfico 12. Esse fato, inédito na história do país, simboliza o virtual fim da era da Indonésia como país petroleiro, sacramentando a posição de exportador marginal de petróleo que o país já vinha ocupando desde o início da década de 1990.



**Gráfico 11.** Produção e comércio exterior de petróleo cru pela Indonésia: 1982 a 2008 (em 1000 t)

Fonte: US Energy Information Administration





**Gráfico 12.** Evolução da produção e consumo de petróleo na Indonésia: 1980 a 2007

Fonte: US Energy Information Administration

As razões para isso são de fácil compreensão. Pelo lado do consumo, a demanda doméstica de petróleo cresceu a um ritmo acelerado devido ao subsídio aos derivados de petróleo no país desde a Nova Ordem, independentemente dos auges e crises que a atividade petrolífera mundial enfrentou nesses muitos anos. Pelo lado da oferta, há um contínuo declínio do volume de reservas, que se reduziram de quase 10 bilhões de barris, em 1980, para pouco mais de 6 bilhões de barris, em 2007. Mesmo com a redução ocorrida nos anos recentes, o ritmo de produção não vem sendo acompanhado pela descoberta de novos poços, deixando a relação reserva/produção em patamares próximos a tão somente dez anos, um tempo de vida sabidamente problemático para a operação no setor de petróleo.

Nos demais setores, a crise asiática de 1997 repercutiu de forma muito diferenciada sobre a atividade industrial indonésia. Na Tabela 13, podem-se observar as taxas de variação do valor adicionado para anos pós-crise. O setor de alimentos foi o único setor da indústria de transformação a não apresentar taxas negativas de crescimento entre 1997-1999. Isso se deve em parte à inelasticidade da demanda, mas também ao fato de as exportações desses setores terem se beneficiado da desvalorização cambial.

O setor têxtil, vestuário e couro, que já crescia a taxas menores, sofreu relativamente menos durante a crise. Os setores baseados em recursos naturais como produtos de madeira e de papel cresceram

lentamente após a crise, apesar do aumento de preços. Isso aponta para problemas do lado da oferta, como a restrição ao acesso aos recursos naturais e o fim da proibição da exportação de madeira *in natura*, o que aumentou o custo nesses setores.

A participação da Indonésia nas exportações mundiais (não petróleo) aumentou de 0,5%, em 1979/80, para 0,9%, em 2005/6, seguindo a tendência da Ásia como um todo. A Tabela 13 permite acompanhar essas transformações.

**Tabela 13. Taxa de crescimento do valor adicionado na indústria**

ISIC	Setor	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003-2006
31	Alimentos, bebidas e fumo	17,5	5,6	1,6	3,5
32	Têxteis, vestuário e couro	8,7	-3,4	4,9	3,2
33	Madeira e produtos de madeira	4	-14	2,7	-0,6
34	Papel e produtos de papel	11,4	2,2	1	5,1
35	Químicos e produtos químicos	10,7	-0,8	4,1	8,2
36	Produtos minerais não metálicos	16,9	-7	10,4	5,2
37	Indústrias de metais básicos	11,1	-9,2	3,6	-2,4
38	Máquinas e equipamentos	7,3	-21,2	26,3	11,6
39	Outras indústrias de transformação	10,3	-10,2	4,8	9,2
	Indústria de transformação exceto petróleo e gás	10,5	-6,3	7,4	6,2

Fonte: CEIC Database. Aswicahyono, Haryo; Narjoko, Dionisius; Hill, Hal (2008).

Os setores que dependem de recursos minerais tiveram comportamentos distintos. O setor químico sofreu pouco com a crise devido à conexão com o setor agrícola, principalmente os fertilizantes. Inversamente, o setor de minerais não metálicos contraiu-se fortemente devido à queda no setor de construção civil. O complexo metal-mecânico também se contraiu rapidamente. Especificamente, o setor automotivo, que sempre foi um dos mais protegidos da matriz produtiva indonésia, foi muito afetado pela crise, em parte pela retração na demanda doméstica, em parte pela redução da proteção negociada com o FMI. Já o setor de eletrônicos, mais voltado para exportações, se concentrou na montagem de partes e componentes, inserindo-se nas cadeias de valor do continente, mas, nesse caso, o volume de exportações era muito menor e o conteúdo de valor adicionado domesticamente era muito baixo.

É possível alinhar as principais características dos setores que mais cresceram durante e após a crise. São elas:



- Os setores com grande parcela de propriedade estrangeira – tinham acesso a crédito externo e se beneficiaram da depreciação cambial (à exceção do setor automobilístico);
- Indústrias com vantagem comparativa – intensivas em trabalho e alguns recursos naturais – com exportadores bem estabelecidos que também se beneficiaram da depreciação cambial;
- Produtos essenciais – alimentos, que também têm um conteúdo exportado e também se beneficiaram da depreciação da moeda.

## Considerações finais

A Indonésia é considerada um caso de sucesso entre os países abundantes de recursos naturais. Essencialmente, esse resultado foi decorrente da forma como foi conduzida a economia durante o momento do auge do ciclo do petróleo, que, por diversas circunstâncias distintas, direcionou as rendas extraordinárias geradas pela atividade para fomentar uma importante diversificação do parque produtivo do país. Posteriormente, no momento em que houve a reversão da alta dos preços do petróleo, em meados da década de 1980, a Indonésia foi beneficiada por uma mudança na estratégia do governo japonês, pressionado a valorizar o iene a partir de 1985.

Nesse ponto, não é possível resistir à tentação de estabelecer um paralelo entre as experiências históricas de Indonésia e Brasil. Ambos os países são unidos por semelhanças importantes, como a relativa abundância de recursos naturais e a população numerosa, em torno de 200 milhões de habitantes. Assim como o Brasil, a Indonésia também experimentou um passado colonial que impôs uma condição de uma grande economia agrário-exportadora, seguido por um processo acelerado de industrialização no período do pós-guerra, centrado no tripé Estado, multinacionais e capital nacional, sendo este último o elo mais fraco. A industrialização acelerada também foi acompanhada por uma rápida urbanização, embora, nesse caso, em menor grau do que o verificado no Brasil e com uma desigualdade menor.

No entanto, há diferenças importantes. A Indonésia era exportadora líquida de petróleo na década de 1970 e constituiu uma economia integrada ao bloco econômico asiático, o que permitiu que o país mantivesse um forte crescimento nos quase 20 anos seguintes, um desempenho muito distinto do brasileiro nas décadas de 1980 e 1990.

Em grande medida, procurou-se ressaltar, ao longo do trabalho, que os diferentes momentos de forte convergência da economia indonésia estão associados à interação entre as estratégias nacionais e as condições externas em cada período histórico. Durante esse período, a Indonésia viveu o auge e o declínio do seu ciclo do petróleo e se integrou de uma forma específica ao regionalismo asiático numa condição diferente da de outros países da região.

Entretanto, apesar de estar integrada à cadeia produtiva asiática, não parece razoável imaginar que a Indonésia tenha percorrido um padrão de desenvolvimento similar ao da Coreia do Sul ou mesmo de Taiwan. O país sempre foi marcado por um grau muito forte de heterogeneidade estrutural, no qual as estratégias de substituição de importação, inclusive de setores mais capital-intensivos, não foram completamente integradas ao padrão mais *export-led* da década de 1980 dos outros países. Ao se integrar como exportador de produtos intensivos em mão de obra barata, a Indonésia não conseguiu consolidar os encadeamentos internos e ainda depende da importação de produtos de outros países asiáticos.

No início da década de 1990, havia uma tendência a ver todas essas experiências como muito mais homogêneas do que de fato o são. A crise asiática alterou um pouco essa visão, e o modelo do sudeste asiático, que até então era visto como o exemplo a ser imitado, passou a ser condenado. Após a crise asiática, houve uma tendência à generalização de uma ideia de *crony capitalism* nesses países.

Sem dúvida, como se procurou demonstrar, o *catching up* indonésio foi apenas parcial e, em parte, pode ser explicado pelo momento em que o país intensificou o seu processo de industrialização, que propiciou condições diferentes à disponível para outros países da região. Como ressalta Jomo (2002, p. 10), o nordeste da Ásia, Japão e Coreia do Sul, cresceu rapidamente no período pós-guerra sob um forte apoio norte-americano, especialmente após o início da Guerra Fria e a Guerra da Coreia. No termo já consagrado de “crescimento a convite”, os EUA toleraram todo tipo de medidas antiliberais no comércio, nas finanças, nos investimentos, na propriedade intelectual, entre outras, que estão agora fortemente a oposição, especialmente com o fim da Guerra Fria.

É importante ressaltar que, na década de 1980, com o recrudescimento da Guerra Fria, os EUA também adotaram uma postura diferenciada com os países do leste asiático, embora não tão favorável quanto havia sido antes com Japão e Coreia do Sul. Nesse período, países como Malásia, Indonésia, Tailândia, Cingapura e Hong Kong se aproximaram de fato de uma economia *export-led*, mesmo assim com graus e momentos muito diferentes.



A liberalização, iniciada na década de 1980, mas intensificada nos anos 1990, culminou com a crise asiática de 1997, que levou à interrupção do ciclo virtuoso de forma muito profunda, mas, a partir de 2005, a Indonésia, assim como grande parte dos países em desenvolvimento, recuperou o ritmo de crescimento pré-crise.

Ao contrário dos demais países asiáticos que sofreram com a crise de 1997, a Indonésia demorou a recuperar-se. Após a abrupta recessão e o colapso cambial (desvalorizações de cerca de 50% em relação ao dólar) ocorridos em 1997, as economias da Asean, ao lado da Coreia do Sul, com exceção da Indonésia, retomaram suas trajetórias expansivas a partir de uma política fiscal expansiva e forte recuperação das suas exportações (MEDEIROS, 1997).

A Indonésia foi o único dos países afetados pela crise a registrar um fluxo negativo de IDE durante vários anos após a crise, mas, em meados dos anos 2000, a economia indonésia recuperou sua trajetória de crescimento e, no momento da crise de 2008, estava quase com crescimento e inflação muito próximos dos níveis pré-crise asiática. E assim como os demais países asiáticos, as mudanças decorrentes da crise anterior a deixaram mais preparada para enfrentar a nova crise. Hoje, a Indonésia voltou a ser um dos países com crescimento mais sólido do mundo.

## Referências

---

- ASWICAHYONO, H.; NARJOKO, D.; HILL, H. **Industrialization after a deep economic crisis: Indonesia.** Working paper, n.2008/18 The Australian National University. 2008. Disponível em: [http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2008/wp\\_econ\\_2008\\_18.pdf](http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2008/wp_econ_2008_18.pdf)
- BOOTH, A. **The Indonesian economy in the nineteenth and twentieth centuries: a history of missed opportunities modern economic history of Southeast Asia.** Londres: Palgrave Macmillan. 1998.
- CHALMERS, I.; HADIZ, V.R. (eds.). **The politics of economic development in Indonesia: Contending perspectives.** New York: Routledge. 1997.
- CHOWDHURY, A. Indonesia's Hesitance with AFTA and AFTA plus: A Political Economy Explanation. Paper presented at the FTA, Regional Development and Development Conference, 2007. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/karyiu/confer/busano7/papers/chowdhury.pdf>.
- CHOWDHURY, A.; SIREGAR, H. 2004. Indonesia's monetary policy dilemma—constraints of inflation targeting. **The Journal of Developing Areas**, v.37, n.2, Spring
- HARTONO, D. **Regional Economic Integration and its Impacts on Growth, Poverty and Income Distribution: The Case of Indonesia.** 2007.
- HARTONO, D.; PRIYARSONO, D.S.; NGUYEN, T.D.; EZAKI, M. **Regional economic integration and its impacts on growth, poverty and income distribution: the case of Indonesia.** Working Papers in Economics and Development Studies, WoPEDS. n.2007-03, Department of Economics, Padjadjaran University. 2007.
- HAYASHI, M. Structural changes in Indonesian industry and trade: an input-output analysis. **The Developing Economies**, 43-1 March 2005. p.39–71. 2005.
- HILL, H. **The Indonesian economy since 1966: Southeast Asia's emerging giant.** Cambridge, UK ; New York Cambridge University Press,; 1996
- JACOB, J. **International technology spillovers and manufacturing performance in Indonesia.** 2006.
- JOMO, K.S. State and market in economic development: Southeast Asian industrial policy in comparative East Asian perspective. In: INTERNATIONAL SEMINAR - Promoting growth and welfare: structural changes and the role of institutions In Asia. Santiago, Chile and Rio de Janeiro, Brazil - April 29 - May 03. **Apresentação...** 2002.
- \_\_\_\_\_. **Beyond miracle and debacle in East Asia.** Ari Lecture Series Visiting Senior Research Fellow, Asia Research Institute. Lecture Theatre 13, National University of Singapore, 24 November 2004

- LALL, S. Technology policies in Indonesia. In: HILL, H.; WIE, T.K. (ed.). **Indonesia's technological Challenge**. ANU and ISEAS, Canberra-Singapore. 1998.
- MCKINLEY, T. Summary of analysis and policy recommendations. In: THE MACROECONOMICS of poverty reduction in Indonesia. An independent study supported by the United Nations Development Programme. Capítulo 7. 2003.
- MCKINLEY, T.; KHATTRY, B. Slow post-crisis recovery in Indonesia: The Historical Background. In: THE MACROECONOMICS of poverty reduction in Indonesia. Executive Summary - An Independent Study Supported by the United Nations Development Programme.
- MCLEOD, R.H. **Privatisation failures in Indonesia**. Indonesia Project, Economics Division, The Australian National University 2002. mimeo. Disponível em: <http://www.crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2002/PrivatisationIndonDWP.pdf>
- MEDEIROS, C.A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (orgs.). **Poder e dinheiro – uma economia política da globalização**. Petrópolis: Ed. Vozes. 1997.
- MISHRA, S. **History in the making: a systemic transition in Indonesia**. Working Paper: United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Indonesia in the midst of the global financial crisis: implications and policy responses**. Commissioned by United Nations Development Program - Strategic Asia. 2009.
- PINCUS, J.; RAMLI, R. Indonesia: from showcase to basket case. **Cambridge Journal of Economics**, v.22, p. 723–734. 1998.
- ROCK, M.T. Reassessing the effectiveness of industrial policy in Indonesia: can the neoliberals be wrong? **World Development**, v.27, p.691-704. 1999.
- ROSSER, A. Escaping the resource curse: the case of Indonesia. **Journal of Contemporary Asia**, 371, p. 38-58, 2007.
- VAN DER ENG. **Labour-intensive industrialisation in Indonesia, 1930-1975: output trends and government policies**, 2008
- WOO, W.T.; NASUTION, A.; GLASSBURNER, B. **Macroeconomic policies, crises, and long-term growth in Indonesia, 1965-90**. Washington, D.C.: World Bank. 1994.





## Capítulo 14

# Padrões de crescimento, investimento e inovação: o caso da Tailândia

Mauro Borges Lemos

Thiago Caliarí

Márcia Alves Pereira

Verônica Lazarini Cardoso<sup>1</sup>

### Introdução

A Tailândia é uma monarquia constitucional<sup>2</sup> localizada no sudeste asiático. Possui privilegiada situação geográfica ao fazer fronteira, ao norte, com Laos e Burma; a leste, com Laos e Camboja, e ao sul, com Malásia. No sudeste faz fronteira marítima com o Vietnã (no Golfo da Tailândia) e, no sudoeste, com a Indonésia e a Índia (no Mar Andaman). É próxima a China, Filipinas e Singapura, apesar de não ser fronteira aos três países. É mais distante do Japão e da Coreia do Sul. A Figura 1 mostra a localização estratégica do país no contexto regional asiático.

A expressão econômica de sua privilegiada situação geográfica é o intenso fluxo regional de comércio, de capital e de população. Em termos culturais, recebe forte influência de Índia, Laos, Camboja e Burma. Esta influência se expressa em termos religiosos com o domínio do Budismo, em que pese uma pequena minoria muçulmana (em torno de 5% da população). Etnicamente, 40% da população são de origem tailandesa, 30% de origem chinesa, 10% de origem malaia e os 20% restantes são originários de minorias tribais.

<sup>1</sup> Mauro Borges Lemos é professor titular do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Thiago Caliarí é doutor em Economia pelo Programa de pós-graduação do Cedeplar-UFMG. Os demais autores são Assistentes de Pesquisa do Cedeplar-UFMG.

<sup>2</sup> Marcada por fortes tensões políticas e diversos golpes militares, o último ocorrido em 1996.

Para os padrões internacionais, trata-se de um país de tamanho médio-superior, com uma população de aproximadamente 64 milhões, que o posiciona como o 21º mais populoso do mundo. Em termos de área, ocupa a 50ª posição mundial, com 513.000 km<sup>2</sup>, sendo pouco maior do que a Espanha (504 mil km<sup>2</sup>). Em termos econômicos, seu tamanho é próximo ao da Argentina, i.e., de uma economia de médio porte, o que representa ¼ das economias brasileira, indiana e sul-coreana, 2/3 da economia indonésia e menos de 1/10 da chinesa. Sua renda *per capita* de 8.677 dólares americanos PPC, de 2005, o coloca como um país de nível de desenvolvimento médio em renda *per capita*.

Da mesma forma que seus congêneres asiáticos e os países latino-americanos maiores e mais desenvolvidos, experimentou um processo de industrialização tardia, que efetivamente ganhou dimensão e impulso após a Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir do início dos anos 1950. A fase de maior crescimento econômico é relativamente recente e duradoura, de 1985 a 1996, quando teve uma taxa média de crescimento de 9,4% ao ano, a mais alta do mundo nesse período de 11 anos. Coincide com a retomada da economia mundial após o segundo choque do petróleo do final dos anos 1970, a recessão americana e a crise da dívida externa dos países latino-americanos, no início dos anos 1980.

Essa fase de ouro da economia tailandesa foi interrompida com a crise cambial de 1997. Até o estouro da crise, o *baht*, a moeda local, estava fixa ao dólar americano, na relação de 25 para 1. O regime de câmbio fixo funcionou durante 20 anos, de 1978 a 1997, possibilitando condições cambiais favoráveis ao aprofundamento do processo de substituição de importações. É importante observar que a abertura comercial e de capital, do início dos anos 1980, possibilitou uma política orientada para as exportações, sem, contudo, significar o abandono do regime de câmbio fixo que perdurou ao longo do ciclo de expansão 1985-1996. No entanto, a política de abertura de capital resultou em grande influxo de capitais especulativos, o que expôs o país externamente e fragilizou financeiramente a sua economia. Frente à crescente pressão contra o *baht*, ficou insustentável a manutenção da taxa de câmbio prevalente, resultando em forte desvalorização, que atingiu seu ponto mais baixo, à taxa de 56 *baht* por dólar, em janeiro de 1998, e provocou uma contração na economia, naquele ano, de 10,8%, já debilitada pela contração de 1,9% do ano anterior. Esse colapso desencadeou a chamada crise financeira asiática em 1998, via efeito contágio para seus vizinhos e principais parceiros comerciais. A moeda local foi forçada a flutuar, causando uma crise política que resultou na queda do gabinete em exercício.

A recuperação da economia tailandesa iniciou-se em 1999, por meio das exportações beneficiadas pela maxidesvalorização, com taxas de crescimento de 4,2% e 4,4% em 1999 e 2000, respectivamente. Depois do pequeno esfriamento da economia mundial em 2001, atingida pelo choque de 11 de setembro, que resultou numa redução da taxa de crescimento médio anual para 2,1%, no período 2002-2004, ocorreu um relativo reaquecimento da economia a partir de 2005, com taxa de crescimento médio anual de 4,5%, puxada pela expansão do mercado interno, via investimentos públicos e privados, e consumo das famílias. No entanto, a taxa de crescimento foi prejudicada pela crescente valorização do *baht* frente ao dólar, chegando, a taxa de câmbio, em março de 2008, a 33 *baht* por dólar, apenas 33% acima do câmbio fixo sobrevalorizado do longo período de expansão pré-crise. Da mesma forma que a economia brasileira, a economia tailandesa foi pouco afetada pela atual crise mundial, em que pese o câmbio sobrevalorizado e o colapso das exportações, parcialmente compensado pelo vigor do mercado interno.

**Figura 2.** Localização geográfica da Tailândia



## 1. Periodização e interpretações “clássicas”

As interpretações “clássicas” da industrialização tailandesa são convergentes na sua periodização. De acordo com Christensen et al. (1989), podemos considerar o período de 1930 até os dez primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial (1945-1955) como de pré-industrialização. Nesse período, a política industrial teve forte envolvimento do Estado, porém a industrialização não “decolou”, entendida como um fenômeno generalizado de substituição de importações e estabelecimento de departamentos de produção relativamente “completos”. A partir da metade da década de 1950 ocorreu uma mudança de rumo na política de substituição de importações, o que deu o impulso necessário à efetiva decolagem da industrialização, refletida em elevadas taxas anuais de crescimento, que perdurou, com pequenas oscilações, até os dias atuais.

Aqui, duas características importantes do crescimento tailandês: é consistente, com solução de continuidade ao longo dos últimos 50 anos e pequenas variações cíclicas, sem a existência de longos períodos de estagnação, como a Argentina, nas décadas 1970 e 1980, e o Brasil, na década perdida de 1980. Concomitante à consistência observada, o nível da taxa de crescimento era elevado, estando entre as economias nacionais de maiores taxas de crescimento médio anual do pós-guerra. Durante o período 1955-88, por exemplo, somente quatro economias em desenvolvimento atingiram taxas de crescimento do produto *per capita* mais altas do que a Tailândia, de 3,9% ao ano: Brasil e Malásia, com taxas levemente superiores, e Coreia do Sul e Taiwan, com taxas bem mais elevadas. Como ressaltam Christensen et al. (1989, p. 2), os sucessos econômicos da Tailândia, como do Brasil e da Malásia, são experiências mais relevantes no contexto típico dos países de industrialização tardia do que os da Coreia do Sul e de Taiwan, cujos fatores que os distinguem não são replicáveis. Destacam-se a localização privilegiada em relação ao Japão, o longo período de colonialismo japonês, a extraordinária ajuda financeira, militar, tecnológica e institucional americana, a cultura confuciana, considerada decisiva para a ênfase na educação, ponto comum falho de Brasil, Malásia e Tailândia, cujo desempenho educacional é muito aquém do desempenho econômico.

Sem dúvida, a literatura é unânime na explicação dessas duas características do crescimento econômico de longo prazo tailandês (INGRAM, 1971; CHRISTENSEN et al., 1989; SOMPOP, 1989; WARR & NIDHIPRABHA, 1996; WARR, 2007). O seu aspecto distintivo é a estabilidade macroeconômica, com estabilidade de preços, baixo nível de taxas de inflação, baixas taxas de juros, pequeno endividamento externo, balanço de pagamentos sustentável (ainda que muitas vezes deficitário) e baixos

níveis de déficit orçamentário, que possibilitou a dívida pública de longo prazo sustentável. Daí ter sido possível atrelar a política cambial às necessidades da política de industrialização. A periodização sugerida a seguir é uma tentativa de “colar” as fases da industrialização com a política cambial, uma vez que consideramos o câmbio o preço mais crítico de uma economia em processo de industrialização, dada a estabilidade das taxas de juros de longo prazo.

A primeira fase foi a mais longa, de 1950 a 1986, e poderíamos a caracterizar como a *fase de substituição de importações* estrito senso, com crescimento voltado “para dentro” e câmbio fixo sobrevalorizado, ainda que a prática de câmbios múltiplos tenha sido amplamente adotada à mercê dos ditames das necessidades do processo de substituição e estímulos setoriais. Rigorosamente, o subperíodo 1951-1981, nada mais do que 30 anos, é o que mais representa essa fase, ao passo que o subperíodo 1882-1986 é um momento de transição da economia tailandesa do crescimento “para dentro” para o crescimento “para fora”. O fim do sistema de Bretton Woods de taxas fixas de câmbio entre os países industrializados no início dos anos 1970 colocou dificuldades crescentes para a manutenção do regime de câmbio fixo do *baht* com o dólar. Uma vez que a flutuação da moeda americana, a partir do fim de Bretton Woods, resultou em sua crescente apreciação na primeira metade da década de 1980, foi inevitável a apreciação da taxa de câmbio real das moedas rigidamente fixados ao dólar, como a moeda local, que se apreciou significativamente em relação aos seus principais parceiros comerciais, impondo a necessidade de desvalorização do *baht* e de mudança da política cambial. O processo de desvalorização do *baht*, iniciado em 1984, em relação ao dólar e principalmente ao *yen* e ao novo dólar taiwanês, possibilitou a manutenção do regime de câmbio fixo em novas bases. Em vez do seu atrelamento exclusivo ao dólar, o *baht* foi fixado a uma cesta de moedas dos principais parceiros comerciais, o que efetivamente resultou num aumento de competitividade da economia tailandesa e sua abertura externa.

Assim, a segunda fase caracterizou-se pela *economia aberta*, de 1987 a 1996, calcada num ciclo de expansão bem mais curto do que o da fase anterior, porém acelerado. Foi uma fase fundamental para consolidar o novo estilo de crescimento orientado para fora, com abertura comercial e de capital. Houve forte estímulo à diversificação das exportações e elevadas taxas de crescimento do PIB. Esses dez anos representaram o milagre econômico tailandês, com taxas de crescimento do produto bem acima da média histórica de 7% ao ano, aos níveis do milagre econômico brasileiro no período 1968-1973, e próximo à expansão chinesa recente, com um crescimento médio anual de 9,4%.

O processo de desvalorização criou as condições para um *boom* exportador, puxando o ciclo de expansão que ganhou momento a partir de 1987.

A terceira foi a *fase de crise* intensa, porém curta. Existe um cuidado da literatura das agências internacionais de fomento lideradas pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2004) em criticar a política de abertura que antecedeu a crise, pois o colapso da economia tailandesa em 1997 foi o epicentro da crise asiática que se seguiu. Fica claro, porém, que a origem da crise estava na própria liberalização da fase anterior, de abertura comercial e de capital. Não a abertura comercial, uma vez que a redução generalizada das tarifas de importação não foi dramática como na experiência. Ao contrário, foi gradual, baseada em acordos comerciais regionais, enquanto as políticas de incentivo às exportações foram atreladas à desvalorização cambial e tiveram grande sucesso (CHRISTENSEN et al., 1989). A origem da crise foi a liberalização para a livre entrada e saída de capitais. A euforia do ciclo expansivo atraiu não apenas capitais na forma de investimento estrangeiro direto, como também capitais voláteis, de forma a aumentar significativamente a vulnerabilidade externa da economia tailandesa frente à manutenção do regime de câmbio fixo. Foi exatamente o ataque ao *baht* que deflagrou o colapso financeiro, atingindo rapidamente a economia real.

Finalmente, a quarta foi a *fase de recuperação*, de 2000 a 2007, interrompida pela crise econômica mundial originada nos países centrais, especialmente os Estados Unidos. Após o *overshooting* inicial da desvalorização do *baht*, a mudança do regime cambial, em 1998, para um câmbio flutuante “sujo” criou as condições para a recuperação, uma vez que as condições estruturais internas não foram mudadas pelos efeitos deletérios da crise. Contribuíram para isso os bons fundamentos macroeconômicos da economia tailandesa, de forma a encurtar a durabilidade da crise para apenas três anos. Outro aspecto a considerar é que a mudança do regime cambial veio acompanhada de instrumentos de controle de capitais, especialmente os de natureza volátil, o que contribuiu para a redução da vulnerabilidade externa do país. No entanto, não apenas o nível do produto ficou evidentemente mais baixo, atingindo um vale profundo, como as condições subjetivas de expectativas dos empresários foram abaladas, de tal forma que a taxa de investimentos da economia ainda está longe de recuperar seu nível pré-crise, de mais de 35%. Na verdade, voltou e se estabilizou aos níveis da primeira fase, de *substituição de importações*, em torno de 25%. O resultado foi uma redução da taxa de crescimento do produto da fase de recuperação relativamente ao produto potencial e sua trajetória histórica para uma média entre 4% e 5% ao ano, que representa aproximadamente a metade da taxa de crescimento econômico do ciclo de expansão acelerado da *fase de abertura*.

Ao contrário das economias chinesa e indiana, a economia tailandesa sofreu com a crise atual. A taxa de crescimento reduziu-se para 2,6%, em 2008, e a estimativa do Banco Mundial era -2,7%, em 2009 (WORLD BANK, 2009). É possível que esse impacto negativo seja de curto prazo dadas as condições favoráveis de crescimento de seus principais parceiros comerciais asiáticos, com exceção do Japão, e do mercado doméstico, puxado pela demanda das famílias e pelos gastos públicos de investimento, concentrados em infraestrutura.

## 2. Crescimento, investimento e transformação estrutural

A trajetória de crescimento do produto ao longo da industrialização tailandesa está entre as mais dinâmicas do período do pós-guerra, dentre os países em desenvolvimento. Como mostra a Tabela 1, exceto os três anos da *fase de crise*, 1997-1999, a taxa média anual foi de 5% no período recente de recuperação e acima desse patamar nos períodos anteriores. Na *fase de substituição de importações*, subperíodo 1951-1981, foi de 7%, taxa coincidente com a trajetória de crescimento da economia brasileira para o mesmo período. O subperíodo de transição, 1982-1986, está longe de representar um interregno de estagnação econômica, como ocorreu com a crise da dívida dos países latino-americanos. Significou muito mais um ajuste institucional para viabilizar novos instrumentos de política econômica voltados para a integração internacional do país. Os efeitos da integração sobre o crescimento estão refletidos no desempenho do produto na *fase de economia aberta*, 1987-1996.

**Tabela 1.** Evolução do PIB, PIB *per capita*, investimento e comércio em percentual (1950-2006)

Indicadores	50-86	50-81	82-86	87-96	97-99	00-06
Taxa de expansão do PIB	6,82	7,05	5,37	9,16	-2,48	4,98
Taxa de expansão do PIB <i>per capita</i>	3,88	3,92	3,62	7,70	-3,46	4,20
Taxa de expansão do investimento	6,95	7,22	5,31	9,25	-3,57	5,13
Taxa de expansão das exportações	13,2	13,7	10,7	20,4	14,9	11,6
Taxa de expansão das importações	14,1	15,7	5,3	23,5	0,6	15,0

Fontes: GDF, Banco Mundial e IMF/IFS.

Segundo Warr (2007), as duas fases anteriores à crise podem ser caracterizadas como períodos constrangidos pela oferta agregada, quer nas limitações setoriais de crescimento, quer nas fontes potenciais de crescimento. Ou seja, a hipótese do autor é que não houve, nesses 45 anos de crescimento praticamente ininterrupto (1951-1996), limitações de demanda agregada e de seus principais componentes: o investimento agregado, o consumo das famílias, os gastos públicos e as exportações. Os autores descartam, portanto, qualquer problema de demanda efetiva e realçam os limites do crescimento impostos pelo produto potencial. Nosso objetivo é qualificar essa hipótese e analisar sua plausibilidade.

De fato, observando a Tabela 1 para a evolução histórica do investimento, componente de demanda agregada vital para puxar e sustentar o crescimento do produto de longo prazo, conclui-se que sua taxa de crescimento nas duas fases e subperíodos está *pari passo* com a taxa de crescimento do PIB, sem indicação de pressões de demanda por meio de sobreinvestimento ou de insuficiência de demanda por meio de subinvestimento. Assim, a acumulação de capital, expressa no crescimento continuado do investimento, possibilitou a sustentação de taxas de crescimento do produto elevadas no longo prazo.

Por outro lado, a taxa de crescimento do produto *per capita* é um importante indicador do nível de eficiência agregada da economia. Ao longo do tempo, fica evidente seu aumento relativo, medido pela razão entre a taxa de crescimento *per capita* e a taxa de crescimento agregado, que evolui de 0,56 no longo subperíodo 1951-1981 para 0,67 no subperíodo 1982-1986 e salta, no período expansivo de abertura 1987-1996, para 0,84. A crise de 1997-1999 resultou numa razão de 1,40 destas taxas de crescimento. Assim, a renda *per capita* decresceu 40% mais do que o decréscimo do produto, explicado pela manutenção de uma taxa de crescimento da população positiva frente a um produto decrescente. O período de recuperação 2000-2006 trouxe de volta a razão entre renda *per capita* e produto para o patamar de 0,84 do período anterior de crescimento acelerado. Uma vez que essa razão cresceu ao longo do tempo, pode-se afirmar que a acumulação de capital do processo de industrialização possibilitou um aumento da eficiência agregada da economia.

A relação entre acumulação de capital, crescimento do produto e eficiência agregada da economia é elucidada pela Tabela 2, que mostra a taxa de investimento da economia, medida pela relação formação bruta de capital fixo (FBCF) sobre o PIB. Na fase de substituição de importações, a taxa média de investimento ficou abaixo de 20%, considerada muito baixa para os padrões do sudeste



asiático e mais parecida com os padrões das economias latino-americanas. A decomposição das taxas médias de investimento por período em taxas anuais da série histórica, no Gráfico 1, mostra que a taxa de investimento do início da industrialização era muito baixa, de 10%. Essa taxa cresceu continuamente ao longo da substituição de importações até ultrapassar, no seu final, o patamar de 25% do produto. Após oscilações em torno desse patamar no subperíodo de transição, saltou para o “padrão asiático”, em média, acima de 35%, no período 1987-1996, constituindo-se no fator decisivo para explicar a aceleração do crescimento do produto agregado da economia tailandesa. No início da década de 1990, a taxa de investimento atingiu o patamar de 40% até a crise cambial em 1997. Tal processo de acumulação crescente de capital possibilitou ganhos de escala agregados, via efeito Verdoorn, e explica o salto na eficiência agregada da economia nesse período de expansão acelerada. O mecanismo desse processo será explicitado a seguir.

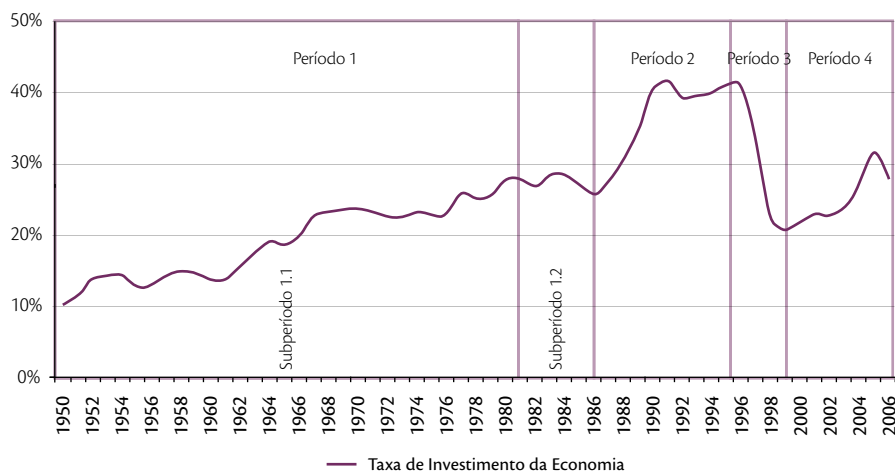
O gráfico também evidencia que os efeitos da crise sobre a taxa de investimento foram dramáticos. O fundo do poço foi 1999, quando a taxa de investimento caiu para a metade da taxa de 1996, pouco acima de 20%, com efeitos deletérios sobre a renda *per capita* e a eficiência agregada da economia. É interessante observar que a recuperação da economia, iniciada em 2000, não foi sustentada apenas por ocupação de capacidade ociosa. A taxa média de expansão do investimento ficou acima da taxa de crescimento do produto (Tabela 1) de tal forma que a taxa de investimento se recuperou continuamente até 2005, quando ultrapassou 30% do PIB. Os efeitos iniciais da crise mundial parecem ter afetado negativamente a taxa de investimento da economia local a partir de 2006 (Gráfico 1).

**Tabela 2.** Taxa de investimento da economia\* e coeficiente de exportação, em percentual (1950-2006)

Indicadores	50-86	50-81	82-86	87-96	97-99	00-06
Taxa de investimento da economia	20,38	19,28	27,39	36,51	25,66	25,49
Coeficiente de exportação	19,1	18,2	22,9	36,2	55,1	68,6

\* Relação Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) sobre o PIB.

Fonte: IMF/IFS.



**Gráfico 1.** Taxa de investimento da economia, anual

Fonte: IMF/IFS.

De fato, o padrão de crescimento do tipo kaldoriano parece caracterizar o crescimento econômico tailandês ao longo do processo de industrialização. Na primeira fase, de substituição de importações, o componente autônomo de demanda agregada decisivo para puxar o crescimento foi o investimento. A taxa crescente de formação bruta de capital fixo sobre o produto acelerou-se a partir de 1960 e atingiu quase 30% no início dos anos 1980. Esse processo de acumulação de capital possibilitou uma taxa de crescimento médio do produto de 7% ao ano, ao longo dos 30 anos de substituição de importações. Observe que as exportações foram outro elemento também fundamental para esse resultado. A taxa média de expansão das exportações, no subperíodo 1951-1981, foi de 13,7 ao ano, contribuindo duplamente para o crescimento do produto.

De um lado, diretamente, enquanto um componente da demanda autônoma. Essa expansão das exportações, quase duas vezes acima da taxa de crescimento do produto, possibilitou que sua contribuição fosse significativa, ainda que a elasticidade de crescimento do produto em relação às exportações possa ter sido relativamente pequena. Isso se materializou no contínuo aumento do coeficiente de exportações, i.e., a contribuição das exportações na formação do PIB foi crescente, chegando ao final da substituição de importações a 22% (Tabela 2), a partir de um patamar 15,7% no início dos anos 1950. Mesmo que tal contribuição tenha sido ultrapassada pela contribuição do investimento, que no final do período se aproximou de 30% do produto, seu papel complementar para viabilizar a manutenção de taxas elevadas do crescimento do produto parece evidente.

Por outro lado, as exportações contribuíram indiretamente para a expansão continuada do produto por meio da criação de capacidade de importação, impedindo que restrições às importações obstaculizassem a continuidade do processo de substituição de importações. Como mostra a Tabela 1, o déficit estrutural da balança comercial foi sustentável ao longo do processo. O hiato de crescimento das importações em relação às exportações foi, em média, de 2% ao ano ao longo desses 30 anos. Observe-se, na Tabela 2, que o coeficiente de importações é ligeiramente acima do coeficiente de exportações. Esse pequeno déficit comercial sustentável impediu que as importações fossem um constrangimento de oferta para a economia crescer até o limite do produto potencial. Esta parece ser uma diferença relevante em relação à experiência latino-americana, especialmente a brasileira, onde recorrentemente, ao longo da substituição de importações, a economia cresceu abaixo do produto potencial, devido às fortes restrições da capacidade de importações.

Na verdade, o mecanismo de crescimento da economia tailandesa, ao longo da substituição de importações, indica uma articulação aparentemente bem-sucedida entre investimento, crescimento do produto, crescimento da produtividade do trabalho e crescimento das exportações. A crescente participação do investimento na formação do produto funcionou como alavanca da taxa de crescimento do produto, que, por meio de retornos crescentes de escala e progresso técnico, via efeito Verdoorn, determinou aumentos contínuos da produtividade do trabalho, que, por sua vez, aumentou a competitividade das exportações. Isso resultou em ganhos de eficiência agregada da economia pelos lados da oferta e da demanda (em razão da expansão da renda *per capita* e expansão do produto crescente), realimentando esse processo circular cumulativo.

A Tabela 3 mostra que a taxa de crescimento médio anual da produtividade foi de 3,39% nos 30 anos de substituição de importações, 1951-1981, representando aproximadamente a metade da taxa de expansão do produto e mais de 80% da taxa de expansão do produto *per capita*. No entanto, o Gráfico 2 mostra que a trajetória de aumento da produtividade não é linear ao longo do período. Durante a década de 1950, o nível da produtividade ficou estagnado no menor patamar de sua série histórica, um forte indicador de que a industrialização não tinha ainda alcançado escala agregada mínima para auferir retornos crescentes. Sua trajetória de crescimento de fato se iniciou em 1960. Afora as oscilações que acompanham os ciclos internos de expansão da economia, seu crescimento apresentou uma taxa aproximadamente constante até o fim da fase de substituição de importações, incluído o período de transição. A mudança de sua trajetória de evolução só ocorreu na fase de economia aberta, quando atingiu um novo patamar compatível com a elevada de crescimento do produto.

**Tabela 3. Produtividade do trabalho (1950-2006)**

Indicadores	50-86	50-81	82-86	87-96	97-99	00-06
Produtividade do trabalho*	41,94	37,72	68,96	108,56	141,59	162,16
Primário**	12,22	12,22	12,25	12,98	13,65	15,83
Secundário**	13,58	11,71	21,82	41,59	57,11	70,07
Terciário**	23,45	20,82	35,02	54,27	70,79	76,05
Taxa de expansão da produtividade do trabalho***	3,21	3,39	2,11	7,37	-2,4	3,39

\*Produtividade do trabalho (1996=100)

\*\* ano de início 1960

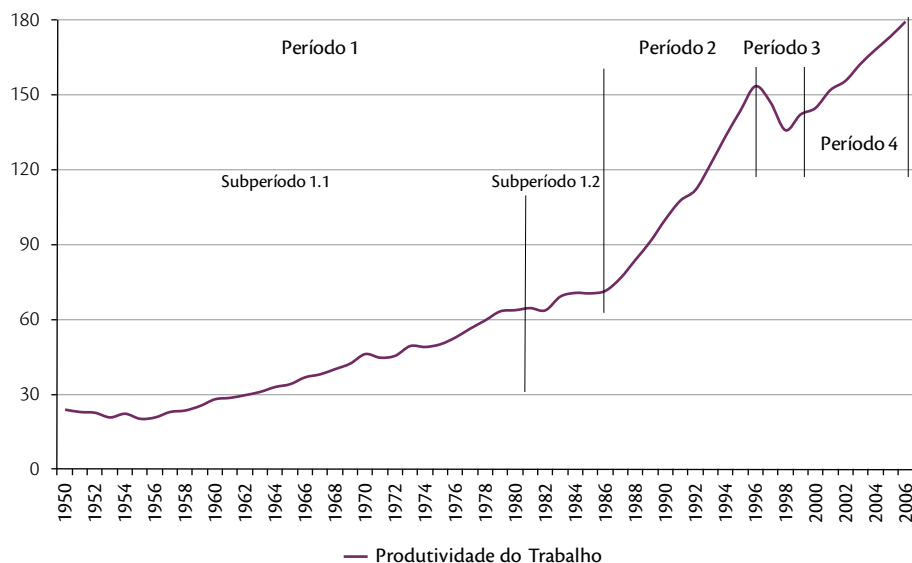
\*\*\* ano de início 1951.

Fonte: UNIDO/UN.

A decomposição setorial do crescimento da produtividade do trabalho na Tabela 3 nos mostra a liderança da indústria ao longo do processo de industrialização, especialmente no período crítico de substituição de importações (1961-1981). Nesse período, o setor terciário foi puxado pelo dinamismo da indústria, e o setor primário apresentou pouco dinamismo. O crescimento da produtividade do trabalho desse setor foi de pouco mais de 1/3 do crescimento da produtividade da indústria. Nesse sentido, o hiato dos níveis setoriais de produtividade do trabalho foi crescente ao longo da industrialização, indicando que o setor primário, especialmente a agricultura, não se modernizou em consonância com os dois outros setores.

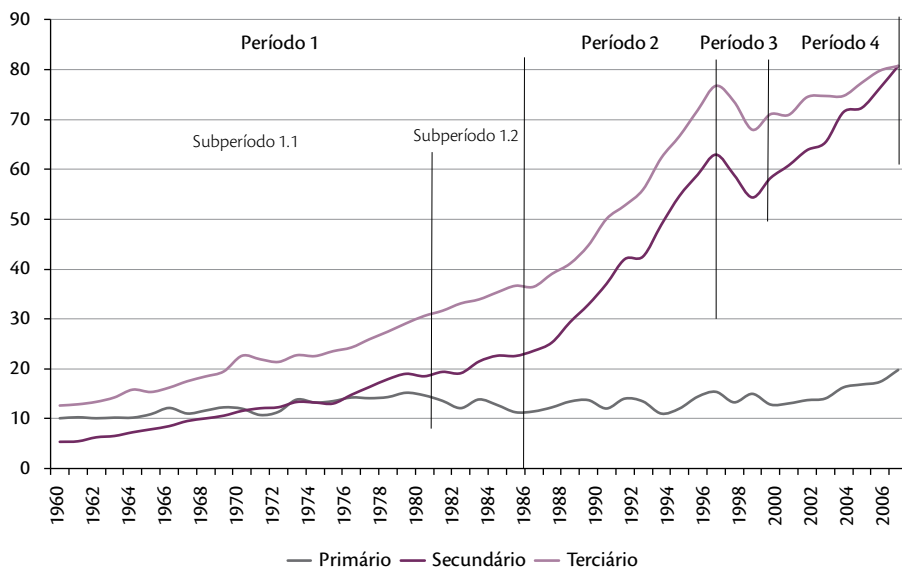
Seguindo a análise kaldoriana do processo de crescimento do produto agregado, é lícito esperar a seguinte sequência de interações: o investimento agregado favorece especialmente a indústria, que resulta em sua taxa de crescimento acima dos demais setores. Essa taxa de crescimento relativamente elevada da indústria impacta o crescimento da produtividade do trabalho do setor, via efeito Verdoorn, que cria efeitos de encadeamentos para o restante da economia por meio do seu impacto positivo sobre o crescimento do produto agregado. O crescimento agregado gera ganhos de produtividade no setor terciário e favorece a queda dos preços relativos domésticos dos produtos exportáveis e, assim, o aumento de competitividade internacional. A articulação do setor primário a essa dinâmica depende de seu nível de mercantilização e da eficácia do que Kaldor (1966) denominou de “mecanismo de transferência” da força de trabalho rural para os setores urbano-industriais. No caso típico de economias com forte participação do setor rural de subsistência, como parece ser o caso tailandês, apenas o segmento exportador do setor primário tende a ser puxado pela dinâmica de crescimento agregado sob a égide do processo de industrialização, semelhante ao esquema

de Furtado (1961) de economia dual de três setores (setor primário-exportador, setor industrial em expansão e setor primário de subsistência).



**Gráfico 2.** Produtividade do trabalho agregada da economia (1950-2006)

Fonte: UNIDO/UM.



**Gráfico 3.** Produtividade setorial do trabalho (1960-2006)

Fonte: UNIDO/UM.

Dessa forma, as evoluções das produtividades dos setores secundário e terciário descolam da observada no setor primário. O Gráfico 3 evidencia esse fato estilizado. No início da industrialização, o nível da produtividade do trabalho na indústria era inferior mesmo em relação ao setor primário, nesse caso, graças ao papel do segmento primário-exportador, que puxou a média setorial para cima. Por sua vez, o nível inicial da produtividade do setor terciário foi superior ao do setor secundário, e a trajetória de evolução de produtividade desses dois setores é bem semelhante. Este é um forte indicador de que as duas séries históricas são cointegradas. Uma defasagem temporal entre as duas séries poderia provar que a série do setor secundário puxa a série do setor terciário, como esperado analiticamente. Vale observar que o formato da curva de produtividade agregada da economia no Gráfico 2 é dado pelo formato das curvas dos dois setores. Assim, as duas curvas setoriais também ficam mais íngremes na mudança de trajetória da fase de substituição de importações para a fase de economia aberta. O nível de produtividade da indústria só alcançou efetivamente o nível do setor de serviços no final da série, em 2006. Isso ocorreu a partir do início do período recente pós-crise. Durante a crise, o hiato entre os dois níveis de produtividade chegou até a aumentar, o que era esperado, dada a natureza de produtos essencialmente comerciáveis da indústria e não comerciáveis dos serviços.

Outro fato relevante evidenciado na Tabela 4 é que a diferença de taxas de crescimento da produtividade do trabalho entre o setor primário e dois outros setores não se manteve após o período estrito de substituição de importações. Já no subperíodo de transição para a fase de economia aberta, as taxas setoriais tenderam a se nivelar, o que se manteve nos períodos subsequentes. Uma vez que o hiato entre os níveis setoriais de produtividade do trabalho foi elevado, a nivelção de suas taxas de crescimento contribuiu apenas para estabilizá-lo ao nível do final da fase de substituição de importações. Mantido um hiato elevado entre os níveis setoriais de produtividade do trabalho, esperava-se a manutenção de diferenças setoriais significativas das taxas de salários. Como é conhecido na literatura sobre o funcionamento das economias duais (LEWIS, 1954; FURTADO, 1961), dado o hiato de produtividade setorial e frente a uma oferta ilimitada de força de trabalho rural, a demanda de trabalho dos setores urbano-industriais é que determina o ritmo de absorção da força de trabalho rural, o que explica por que as diferenças entre as produtividades setoriais não se replicam automaticamente em diferenças proporcionais entre as taxas de salários setoriais. Se a capacidade de absorção dos setores urbano-industriais for pequena, especialmente a indústria manufatureira, o reservatório de força de trabalho no campo permanecerá significativo ao longo da industrialização, especialmente se houver mecanismos institucionais de controle do processo de migração campo-cidade, de tal forma a evitar a explosão urbana do subemprego.

**Tabela 4.** Crescimento da produtividade setorial do trabalho (1961-2006)

Crescimento da produtividade do Trabalho	61-86	61-81	81-86	87-96	97-99	00-06
Primário	2,1	2,1	1,7	7,2	-3,3	3,6
Secundário	5,1	5,8	1,9	7,8	-2,3	3,5
Terciário	4,0	4,4	1,8	7,6	-2,4	3,4

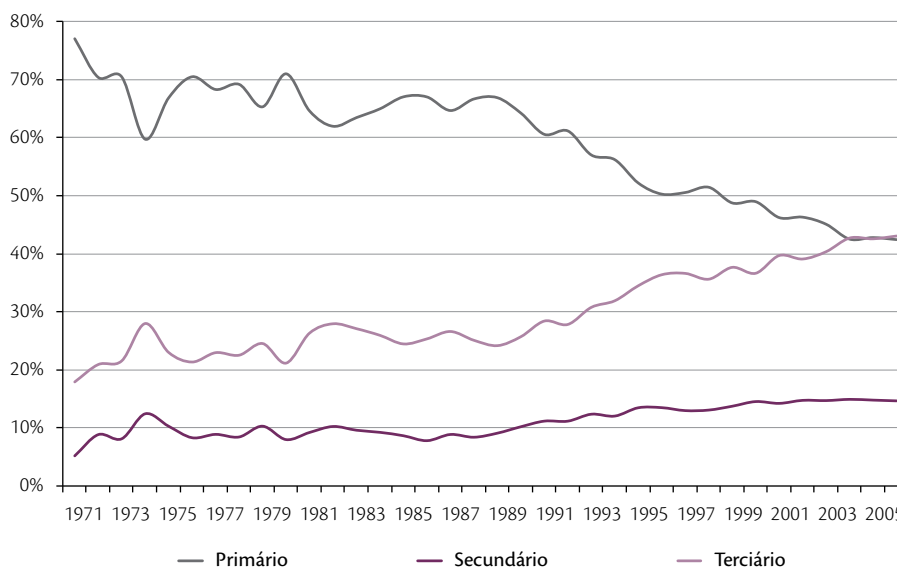
Fonte: Unido/UN.

A Tabela 5 e o Gráfico 4 mostram a evolução da composição setorial da ocupação na economia tailandesa. Pela limitação dos dados disponíveis, temos a série apenas a partir de 1971, que, no entanto, é suficiente para o que queremos evidenciar, pois capta o auge do processo de “industrialização pesada”. De fato, a capacidade de absorção dos setores urbano-industriais do estoque de força de trabalho acumulado no setor terciário foi pequena até o fim da fase de substituição de importações. As taxas de expansão da força de trabalho ocupada nos setores urbano-industriais foram superiores à taxa de ocupação do setor primário, porém insuficientes para uma redução substantiva da participação desse setor no total da ocupação. Apenas na fase de crescimento acelerado (1987-1996) é que a curva de ocupação do setor primário tendeu a convergir para a curva de ocupação do setor terciário. A convergência de participação na ocupação entre esses dois setores só se efetivou na metade da década atual. Por outro lado, a capacidade de absorção da indústria se manteve muito reduzida ao longo de toda a industrialização, inclusive durante o período de abertura da economia. Na década atual, tende a atingir 15% da força de trabalho ocupada.

**Tabela 5.** Composição setorial da ocupação da economia tailandesa (1971-2006)

	71-86	71-81	82-86	87-96	97-99	00-06
<b>Composição da ocupação (percentual)</b>						
Primário	67,31	68,44	64,83	60,57	50,19	44,84
Secundário	8,93	8,87	9,07	10,69	13,23	14,62
Terciário	23,76	22,69	26,1	28,74	36,58	40,54
<b>Taxa de expansão da ocupação (percentual)</b>						
Primário	2,48	2,64	2,13	1,34	-0,07	0,7
Secundário	0,31	0,32	0,3	0,19	-0,02	0,23
Terciário	0,85	0,85	0,85	0,53	-0,03	0,63

Fonte: Ilo.



**Gráfico 4.** Composição setorial da ocupação da economia tailandesa (1971-2006)

Fonte: ILO.

Os dados de participação setorial na ocupação contrastam fortemente com os da participação setorial no produto. A Tabela 6 mostra que o avanço temporal da industrialização foi evidenciado pelo aumento sistemático da participação da indústria no PIB em detrimento da participação do setor primário, especialmente seu maior componente, a agricultura. A participação dos serviços apresenta pequenas oscilações, em torno de 50%. No final do processo de substituição de importações (1981-1986), a participação média do setor primário reduziu-se para 18,3%, compensado pelo aumento da participação da indústria para 31,3%, dos quais mais de 90% são dos setores manufatureiros. A estabilidade da participação relativa indústria-agricultura é atingida no fim do ciclo de expansão acelerada, em 1996. Após o interregno da crise, a recuperação parece indicar um pequeno acréscimo da participação da indústria em detrimento dos serviços, o que se deve muito mais a mudanças conjunturais de preços relativos de bens comerciáveis (indústria) e não comerciáveis, em função do *boom* mundial do mercado de *commodities*, do que de mudanças estruturais, uma vez que 40% de participação da indústria são um teto padrão de economias industrializadas. O setor primário, por sua vez, atingiu a participação compatível com a de outros países em seu estágio final de industrialização, contrastando, no entanto, com a sua elevada participação na ocupação.



**Tabela 6.** Composição setorial do produto, percentual do PIB (1960-2006)

Composição setorial da produção	60-86	60-81	81-86	87-96	97-99	00-06
Primário	26,4	28,3	18,3	12,2	9,7	9,7
Secundário	26,5	25,4	31,3	38,1	40,3	43,1
Terciário	47,2	46,4	50,5	49,9	50,0	47,0

Fonte: WDI.

Em suma, se de um lado o peso da agricultura na ocupação é positivo, cumprindo seu papel de retardar o êxodo rural e as mazelas da rápida urbanização, por outro lado, denuncia a incapacidade de absorção da indústria, dada sua alta intensidade em capital e as consequências que isso representa para aumentos subsequentes da produtividade da economia. Dois aspectos são aqui relevantes. Em primeiro lugar, o efeito sobre o aumento da produtividade agregada, via mecanismo de transferência da força de trabalho do setor de menor produtividade do trabalho (primário) para o de maior (indústria), não se verifica de forma tão intensa, uma vez que a capacidade de absorção do setor de maior produtividade é limitada. Em segundo lugar, a manutenção do hiato de produtividade setorial elevado retarda a unificação do mercado de trabalho rural-urbano e evidencia a manutenção de uma economia dual, em que o segmento atrasado do setor primário ainda parece ser preponderante em termos de força de trabalho ocupada.

Temos agora os elementos essenciais para caracterizar o padrão de crescimento da economia tailandesa ao longo de seu processo de industrialização. Os dados indicam que o esforço de industrialização atingiu escala em volume e amplitude a partir de 1960, tratando-se de um processo atrasado relativo às maiores economias latino-americanas e às experiências mais virtuosas das economias asiáticas, especialmente de Coreia do Sul e Taiwan. O crescimento econômico da fase de substituição de importações foi, como esperado, liderado pelo investimento agregado direcionado para a indústria manufatureira. Assim, o crescimento da indústria, via ganhos de produtividade, puxa o crescimento agregado da economia, favorecendo em particular o desempenho do setor de serviços e dos setores exportadores. No entanto, o padrão de crescimento nesse período não parece se caracterizar por uma articulação sequencial e progressiva entre substituição de importações e substituição de exportadores, como foram as experiências mais exitosas dos países asiáticos, em que o caso primário japonês continua paradigmático.

Em que pese o excepcional desempenho das exportações nesse período, com um crescimento médio anual de 13,7% entre 1951-1981, que sustentou o forte incremento das importações e o contínuo aumento de sua participação no produto agregado de 2,4% ao ano entre 1960-1981, a participação do setor primário, essencialmente agricultura, nas exportações ainda era de 83,3% em 1970, reduzindo para 66,8% em 1979 e para 54,4% em 1986 (CHRISTENSEN et al., 1989, p. 14). Isso indica que, além do gradual aumento dos produtos industriais na pauta exportadora, os ganhos agregados de produtividade da economia favoreceram setores exportadores tradicionais, principalmente via melhoria de infraestrutura de transportes e energia. O que parece diferenciar esse padrão de crescimento sob a égide da substituição de importações das principais experiências latino-americanas é a menor vulnerabilidade externa, dado o déficit relativamente pequeno da balança comercial que viabiliza a sustentação do equilíbrio do balanço de pagamentos de longo prazo.

Como veremos, o período de transição 1981-1986 realizou mudanças institucionais cruciais para sustentar o novo padrão de crescimento puxado pelas exportações, que envolveu tanto a mudança da política cambial quanto dos instrumentos de incentivos fiscais e creditícios para a indústria manufatureira. A Tabela 7 evidencia a mudança estrutural da pauta exportadora em direção aos manufaturados. Sua participação média saltou de 33%, no período de transição 1981-1986, para 65,7% na nova fase de economia aberta. Nos anos extremos, essa participação passou de 45% em 1986 para 70% em 1996. Esse novo patamar de participação se consolidou no período pós-crise. Para o ano de 2008, quando estourou a crise mundial, a indústria manufatureira já tinha atingido 88% das exportações tailandesas, enquanto o setor primário caiu sua participação para 12%, subdividida em 10,5% de produtos agrícolas e 1,5% de produtos minerais (WORLD BANK, 2009). Esses 88% de produtos da manufatura na pauta estão decompostos em 62,7% de produtos de alta tecnologia, 10,5% de produtos baseados em recursos naturais, 9,3% de produtos intensivos em trabalho e 5,5% de outros produtos manufatureiros.

Essa mudança estrutural da pauta de exportações da economia tailandesa resultou num salto do coeficiente de exportações que passou, em média, de 22,9% no período 1981-1986 para 36,2% do PIB no período 1987-1996. No último ano pré-crise, 1996, esse coeficiente ultrapassou 50% e, no período pós-crise, atingiu a média de quase 70%. É lícito, portanto, inferir que as exportações passaram a liderar o processo de crescimento interno a partir do ciclo de expansão 1997-1996.

**Tabela 7.** Participação do setor manufatureiro nas exportações (1960-2006)

Indicadores	60-86	60-81	81-86	87-96	97-99	00-06
Participação das manufaturas no total exportado (percentual)	15,5	10,8	33,0	65,7	73,3	75,6

Fonte: WDI.

Em seguida, vamos apresentar os resultados de estimações das fontes de crescimento da economia tailandesa na perspectiva dos componentes da oferta agregada, mediante uma análise de contabilidade do crescimento agregado realizados por Warr (2007), sumarizados na Tabela 8, corroborando a análise anterior do papel crucial do estoque de capital para o crescimento. O período disponível da série é de 1980 a 2002, suficiente para captar os momentos críticos das fases de crescimento e industrialização. O ano inicial da série, o de 1980, capta o fim da substituição de importações, da economia voltada “para dentro”. E o ano de 2002, o início da fase 4, de recuperação após a crise de 1997-1999. Assim, a análise de contabilidade está captando as fontes de crescimento decisivas para a mudança estrutural da economia do aprofundamento da industrialização relativo ao seu processo de internacionalização, especialmente sua integração na divisão regional do trabalho das economias do sudeste asiático, lideradas pelo Japão e pela China.

**Tabela 8.** Contabilidade do crescimento da Tailândia (1980-2002)

Indicadores	Taxa anual de crescimento (% por ano)	Taxa de custo médio (%)	Contribuição para o crescimento Total (% por ano)	Contribuição para o crescimento Total (%)
<b>Produção</b>	<b>6,01</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>100</b>
Todos os fatores	5,41	100	5,41	90,0
Trabalho básico	2,19	40,2	0,88	14,7
Capital humano	2,49	11,2	0,28	4,6
Capital físico	9,05	46,9	4,24	70,6
Terras exploradas	1,12	1,8	0,02	3,3
Crescimento agregado da produtividade total dos fatores	n.a.	n.a.	0,60	10,0

Fonte: Warr, 2007.

Os fatores componentes da oferta são: trabalho com pouca qualificação, trabalho qualificado (*human capital*), capital físico e área ocupada agrícola, que está ajustada para a qualidade da terra, na forma de área irrigada e não irrigada. Na primeira coluna da tabela, estão as taxas anuais de crescimento dos fatores; na segunda, a participação média dos fatores nos custos; na terceira, a contribuição de cada fator para o crescimento agregado; e na quarta, a contribuição percentual dos fatores.

O primeiro ponto a destacar é o papel de liderança do estoque de capital físico para o crescimento agregado de longo prazo. Isso ocorre tanto no período de transição do padrão de crescimento (1980-1986) quanto no período de expansão acelerada, na fase de economia aberta (1987-1996). Esse crescimento responde por nada menos do que 71% do crescimento do produto para todo o período de análise. A força de trabalho de qualificação básica contribui com 15% e a qualificada por apenas 5%, um indicador da fraca infraestrutura educacional do país, evidenciado vastamente pela literatura, especialmente nível secundário (4-7 ensino fundamental e ensino médio). Dessa forma, este é um forte constrangimento de oferta para o crescimento. A contribuição para o crescimento da produtividade total dos fatores é de apenas 10%, indicando que o progresso tecnológico não é uma fonte determinante do dinamismo da economia tailandesa. Finalmente, o estoque de área agrícola disponível também tem um baixo crescimento e uma pequena contribuição para o crescimento do produto.

Essa baixa contribuição da agricultura pode ser evidenciada também pela Tabela 9, que apresenta a dotação de recursos naturais agricultáveis ao longo do período de análise. De início, pode-se verificar que a evolução de terras agricultáveis por habitante é constante ao longo do período. Ou seja, o crescimento das terras destinadas à agricultura – baixo, da ordem de 19% – foi totalmente acompanhado pelo crescimento populacional, o que não provocou aumento de terras agricultáveis por habitante. O mesmo pode ser dito para as terras destinadas à produção de cereais, o que destaca a baixa participação da agricultura no total do crescimento do produto.

**Tabela 9. Dotação de recursos naturais agricultáveis**

Dotação de recursos naturais	61-86	61-81	81-86	87-96	97-99	00-06
Terras destinadas à agricultura <i>per capita</i> (hectare por habitante)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Terras destinadas à agricultura (milhões de hectares)	16,2	15,3	20,1	21,3	20,2	19,3
Terras destinadas à produção de cereais (hectare por habitante)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Terras destinadas à produção de cereais (hectare)	9,0	8,4	11,3	10,8	11,2	11,3

Fonte: WDI.

Ainda, como visto na agricultura, pode-se notar a dependência externa das duas principais fontes de energia da Tailândia<sup>3</sup> na Tabela 10.

**Tabela 10.** Produção e consumo de petróleo e gás natural

Indicadores	80-86	87-96	97-99	00-05
Produção de petróleo (mil barris de petróleo)	24,1	68,0	146,0	235,1
Consumo de petróleo (mil barris de petróleo dia)	220,5	478,5	750,7	811,1
Produção de gás natural (bilhões de pés cúbicos)	64,8	264,8	577,3	736,3
Consumo de gás natural (bilhões de pés cúbicos)	64,8	264,8	578,3	948,4

Fonte: *International Energy Annual*.

No caso do petróleo, a dependência externa é frequente desde a década de 1980. No período 2000-2005, 71% do consumo de petróleo eram ofertados por reservas externas. Já o gás natural mostra uma tendência diferente: até a crise financeira de 1999, toda a produção era voltada para o mercado interno. A recente descoberta de reservas de gás aumentou a participação dessa fonte de energia na matriz energética nacional da nulidade, em 1980, para 71%, em 2005. Nesse sentido, os aumentos do consumo e a produção até 1999 cresceram conjuntamente, onde toda a produção é voltada para o consumo interno, tendência que se modificou depois de 2000; a partir de então, a dependência da fonte se intensificou e a demanda exigiu a importação até mesmo desse recurso.

Em suma, pode-se considerar que o padrão de crescimento da economia tailandesa é diferente do padrão de crescimento da maioria das economias mundiais baseadas em recursos naturais, principalmente das economias subdesenvolvidas bem dotadas desses recursos. Ao contrário, não é baseado na dotação de recursos naturais. A despeito da relevância da agricultura em economias como a brasileira e da Argentina, e de fontes de energia, como no caso de Bolívia (gás natural), México e Venezuela (petróleo), a contribuição de recursos naturais no desenvolvimento tailandês definitivamente não é primordial. Apenas para corroborar essa relevância, apresentamos a Tabela 11 com as exportações tailandesas por subgrupos de produtos em 1998 e 2008.

<sup>3</sup> Atualmente, as duas fontes de energia supracitadas respondem por 78% da matriz energética tailandesa.

**Tabela 11. Exportações tailandesas por subgrupo de produtos**

	1998***	2008
<b>Agricultura*</b>	12,8	10,5
<b>Indústria</b>	83,0	88,0
Produtos intensivos em trabalho	13,9	9,3
Produtos <i>high-tech</i>	55,6	62,7
Produtos baseados em recursos naturais	8,3	10,5
Outros produtos manufaturados	5,2	5,5
<b>Outros**</b>	4,2	1,5
<b>Total exportado</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* "Agricultura" inclui produtos agrícolas, pesca e produtos florestais

\*\* "Outros" refere-se a mineração, amostras e outros produtos não classificados, e reexportações

\*\*\* o período vai apenas de maio a dezembro de 1998.

Fonte: *Thailand Economic Monitor*, 1999 e 2009.

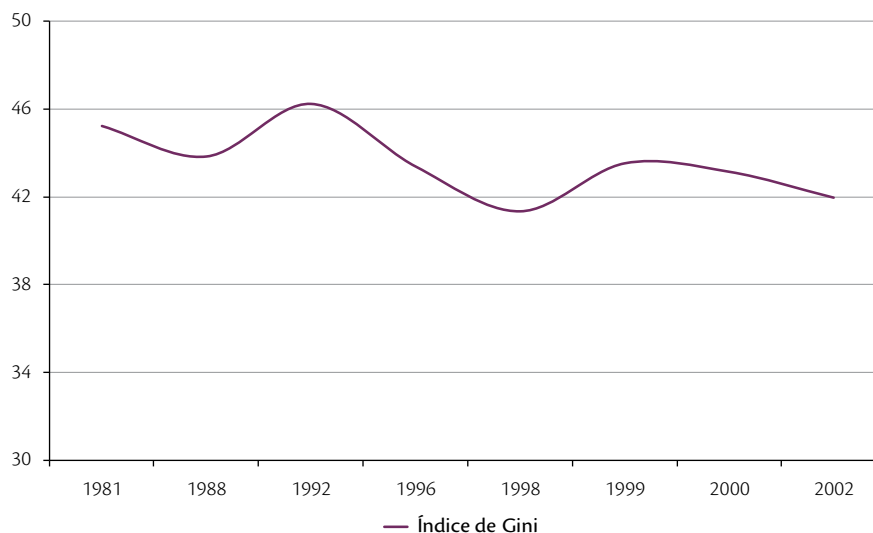
A participação de produtos baseados em recursos naturais e produtos agrícolas representa aproximadamente 21% das exportações tailandesas, o que corrobora os argumentos apresentados anteriormente. A maior parcela cabe à exportação de produtos manufaturados de alta intensidade tecnológica, que aumentaram a participação no período de análise em 13%. Cabe ressaltar, porém, que a exportação desse tipo de produto não incorpora capacidade tecnológica à Tailândia, como será destacado na próxima seção.

Ainda, em uma análise de desigualdade e pobreza, os indicadores não apontam transformação estrutural dentro da economia tailandesa. Como pode ser visto pela análise do índice de Gini no Gráfico 5, a desigualdade na economia tailandesa não sofreu profundas transformações nos últimos anos, oscilando dentro de uma pequena faixa entre 0,46 e 0,42. Em uma comparação internacional, o índice de Gini tailandês pode ser comparado ao Gini de países subdesenvolvidos da América Latina com melhor distribuição de renda, como o Uruguai, a Argentina e o Chile há algumas décadas.

Segundo Warr (2007, p. 152), a desigualdade quase que imutável durante as duas últimas décadas não impediu uma rápida redução da pobreza absoluta nesse período. A pobreza agregada, medida

pela renda familiar *per capita*, caiu de 44,9% da população, em 1988, para 11,3%, em 2004. Está concentrada nas áreas rurais, especialmente nas regiões norte e nordeste do país. Enquanto a pobreza absoluta atingiu 4,9% nas áreas urbanas, em 2004, ainda representava 14,3% nas áreas rurais. Além disso, o declínio de longo prazo da pobreza não ficou confinado à área metropolitana de Bangkok ou não apenas a outras áreas urbanas. Ocorreu em áreas rurais também. Desde 1988, o maior declínio de pobreza absoluta ocorreu na região mais pobre do país, o nordeste. Famílias de agricultores de minifúndios são o segmento da população mais susceptível à pobreza absoluta. E chefes de família com níveis educacionais mais baixos são também mais prováveis de serem pobres.

Em que pese a queda dramática da pobreza, a melhoria da distribuição de renda parece ser um elemento fundamental para a constituição de uma sociedade de consumo de massas, que parece ainda distante para o país. Isso porque a redução da desigualdade está diretamente relacionada com os bolsões de pobreza absoluta nas áreas rurais, organizada numa agricultura atrasada de baixa produtividade. Por sua vez, o setor urbano-industrial tem sido incapaz de dar continuidade ao processo de urbanização que não resulte em precarização do mercado de trabalho no meio urbano.



**Gráfico 5.** Índice de Gini (1981-2002)

Fonte: WDI.

### 3. Produtividade e inovação na Tailândia: uma avaliação de sua estrutura tecnológica

Como evidenciado acima, são claros os limites do crescimento impostos pelo produto potencial. Nesse sentido, o crescimento da produtividade do trabalho pode ser estrangido pela baixa contribuição da força de trabalho qualificada sob a égide de um padrão de crescimento crescentemente baseado nas exportações de produtos mais complexos tecnologicamente. O crescimento tem se baseado fortemente no aumento crescente do estoque de capital na indústria tailandesa via ganhos de escala. No entanto, os ganhos de produtividade provenientes do progresso técnico parecem crescentemente relevantes para o desenvolvimento tailandês.

Assim, o intuito desta seção é discorrer sobre os motivos e a evolução desses indicadores de produtividade baseados na inovação tecnológica, destacando o aspecto científico e tecnológico da economia tailandesa dentro do contexto de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI).

Segundo Gadelha et al. (2003), a alcunha de “sistemas de inovação” reconhece a importância de quatro aspectos fundamentais ao desenvolvimento econômico: (1) inovação como força principal ao desenvolvimento econômico no sistema capitalista; (2) heterogeneidade institucional e multiplicidade de relações, que definem a diversidade de padrões de comportamento; (3) relações específicas no tempo e espaço entre os *players* e processos, que leva a diferentes padrões de desenvolvimento; e (4) especificidade da estrutura produtiva, que condiciona os padrões nacionais de aprendizagem e efetividade das políticas públicas para inovação.

O sentido é de intensa correlação entre esses propulsores, de forma que a inovação esteja diretamente ligada à existência de relações cooperativas entre as firmas e instituições voltadas para a busca, e difusão de conhecimentos técnicos e científicos, como universidades, centros de treinamento profissional e centros de pesquisa e desenvolvimento. Os fluxos de informações estabelecidos permitem que o conhecimento técnico-científico, muitas vezes tácito, se associe ao conhecimento produtivo, efetivando a inovação *per se* (LUNDVALL, 2002). Os SNIs expressam o padrão competitivo e o desenvolvimento econômico das nações onde estes se situam (FREEMAN, 2004), que levaria em consideração necessariamente o nível de desenvolvimento das relações entre as partes pertencentes ao SNI.



Expressar o desenvolvimento de um SNI seria, portanto, expressar o estado do padrão tecnológico de uma nação. Os próximos parágrafos discorrerão sobre esse foco, procurando explicitar a evolução temporal e o estado atual das variáveis relevantes para o SNI tailandês. Segundo Patarapong e Brimble (2006-2007), o SNI da Tailândia está passando por um processo de adaptação, saindo de uma situação “fraca e fragmentada” para um posto “forte e com maior sinergia entre os agentes”. O otimismo da frase parece, contudo, basear-se fortemente na mudança da estrutura tecnológica tailandesa promovida durante as últimas décadas.

Como ressaltam Christensen et al. (1989:2), conforme explicitado nas seções anteriores, a segunda fase econômica tailandesa, denominada de *fase de economia aberta*, de 1987 a 1996, foi fundamental para a consolidação econômica com o respectivo processo de abertura comercial e de capital. Como destacam o *National Economic and Social Development Board of Thailand* (NESDB) e o *World Bank* (2008), entre os anos de 1990 e 2005, uma combinação de investimento direto estrangeiro modificou a pauta de exportação tailandesa, saindo de uma base de produtos baseados em recursos naturais rumo à exportação de produtos eletrônicos e produtos de engenharia. A afirmação de Patarapong e Brimble (2006-2007) baseia-se nessa especialização produtiva.

A ideia era que essa especialização, via setores com maior conteúdo tecnológico, pudesse provocar um processo de alimentação do SNI, um *catching-up* tecnológico. De certa forma, essa modificação da pauta pode ter contribuído para a evolução dos indicadores tecnológicos e de educação apresentados abaixo. Há uma elevação no patamar de investimentos em educação e P&D para os anos selecionados, além de aumento quantitativo na mão de obra empenhada em P&D.

**Tabela 12. Indicadores de capacidades tecnológicas e de inovação**

Indicadores	1996	2003
Gastos públicos com educação (percentual do PIB)	3,09*	4,24**
Gastos com P&D (percentual do PIB)	0,12	0,25
Engenheiros em P&D (por milhões de pessoas)	143,38	503,05
Pesquisadores em P&D (por milhões de pessoas)	103,79	291,57
Técnicos em P&D (por milhões de pessoas)	39,59	211,49

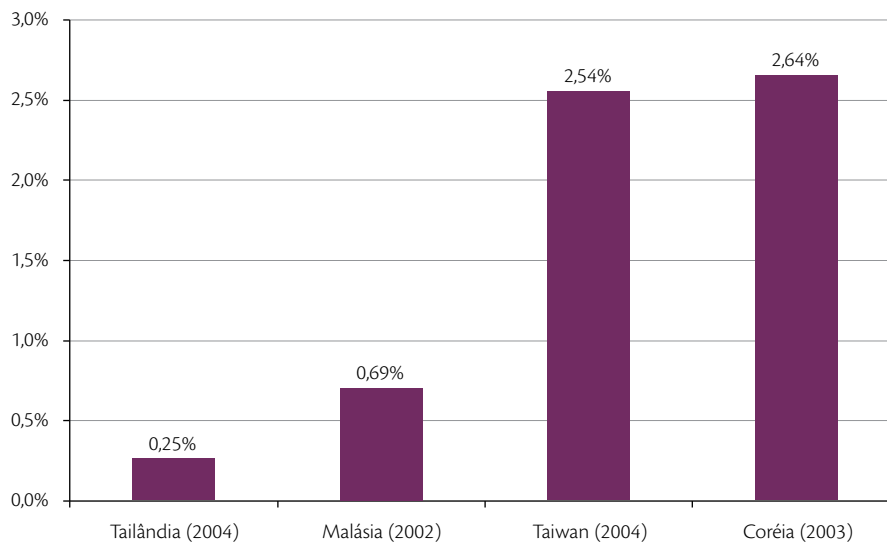
\*dado de 1991

\*\*dado de 2004.

Fonte: Banco Mundial.

Porém, nem mesmo o aumento de mais de 100% nos gastos em P&D da Tailândia personifica um processo de *catching-up* tecnológico que permita à economia tailandesa um mesmo padrão de desenvolvimento de SNI de países próximos ao seu entorno geográfico, seus competidores regionais. Segundo o Gráfico 6, onde são estabelecidas comparações com Malásia, Taiwan e Coreia do Sul, o gasto em P&D sobre proporção do PIB da Tailândia pode ser considerado tímido.

É certo que a comparação com países pertencentes ao bloco dos tigres asiáticos revela contextos um tanto quanto díspares por razões próprias do desenvolvimento desses países. Mas mesmo a comparação com um vizinho mais próximo, a Malásia, demonstra a fraqueza do SNI tailandês. A despeito do aumento de 100% no período 1996-2003, o gasto tailandês ainda responde por apenas 36% do gasto da Malásia.



**Gráfico 6.** Gastos em P&D como proporção do PIB

Fonte: NSTDA (2006).

Assim, a modificação estrutural industrial parece ainda tênue na sua capacidade de indução ao desenvolvimento tecnológico. O problema pode estar no que Patarapong e Brimble (2006-2007) identificam como uma fraca interação entre os atores-chave do SNI<sup>4</sup>, o que impediria um fluxo relevante de informações entre as empresas, instituições, universidades etc. Essa ineficiência prejudica

<sup>4</sup> Nesse sentido, Brimble e Doner (2007) destacam como fator primordial para o processo atrasado de *catching-up* tailandês a baixíssima interação entre universidade e indústrias.

o transbordamento de informações, não sendo definido um fluxo de retroalimentação que permita o desenvolvimento tecnológico.

Contudo, além do problema de baixa interação, uma análise das demais variáveis inovativas pode fornecer indicações de outro problema sistêmico da indústria tailandesa. Apresentamos inicialmente para essa discussão a Tabela 13 com a participação de companhias inovadoras na Tailândia e na Coreia do Sul em 2002.

**Tabela 13.** Porcentagem de firmas inovadoras, 2006

Indicadores	Tailândia	Coreia
Inovação	11,2	42,8
Inovação de produtos e processos	2,9	21
Inovação de produtos	4,1	17
Inovação de processos	4,3	4

Fonte: Intarakumnerd, 2006.

Pode-se salientar a baixa participação de empresas inovadoras no total de empresas da Tailândia (11,2%), valor muito abaixo do sul-coreano. Dada a mudança estrutural da indústria tailandesa, era plausível esperar uma maior taxa de inovação se o processo figurasse como um processo de *catching-up*, como o desenvolvido pela própria Coreia do Sul. O que os dados indicam, porém, não é uma porcentagem de firmas inovadoras condizente com o aumento de participação das exportações de empresas *high-tech*.

A explicação pode advir do motivo principal dessa mudança na pauta. Conforme destacado por NESDB e World Bank (2008), o processo deflagrado não advém de vantagens tecnológicas das empresas tailandesas. Advém, contudo, da vantagem comparativa da Tailândia no insumo mão de obra. Assim como a China, a Tailândia se estabelece como um país montador de produtos e equipamentos de alta tecnologia por meio da utilização, por parte dessas empresas, de insumo de baixo custo: a mão de obra barata.

A maioria dos insumos para a fabricação desses produtos não advém do parque industrial tailandês. A agregação de valor dá-se apenas no insumo mais homogêneo, com tendência de absorção da montagem por competitividade da mão de obra, e não por fatores tecnológicos. Inicialmente,

apresenta-se a Tabela 14 com a porcentagem de depositantes estrangeiros de patentes tailandesas na agência americana de patentes (USPTO)<sup>5</sup>.

**Tabela 14.** Propriedade estrangeira de patentes de invenções asiáticas, em porcentagem (1976 – 2004)

	1976-89	1990-99	2000-04	1976-04
<b>NIE asiáticas (tigres asiáticos)</b>				
Hong Kong	22,1	30,8	29,1	28,8
Singapura	61,5	57,1	43,6	48,0
Coreia do Sul	16,7	4,1	3,0	3,6
Taiwan	31,6	10,4	5,4	7,3
Novas economias industrializadas	25,2	10,0	7,0	8,6
China	47,1	59,5	63,2	61,7
Índia	74,3	57,0	32,9	43,1
<b>ASEAN-4</b>				
Indonésia	94,1	60,6	33,3	53,1
Malásia	66,7	76,5	67,6	70,4
Filipinas	62,5	98,0	96,4	93,3
Tailândia	84,6	47,8	65,8	60,2
ASEAN-4 Total	74,4	72,7	67,7	70,1
Austrália	18,0	23,7	23,3	22,0
Nova Zelândia	18,5	27,8	27,2	25,2
<b>Total</b>	<b>23,2</b>	<b>14,7</b>	<b>12,1</b>	<b>13,7</b>
<b>Total (exceto Austrália e Nova Zelândia)</b>	<b>32,6</b>	<b>12,9</b>	<b>10,9</b>	<b>12,2</b>

Fonte: Wong, 2006.

A média tailandesa está muito aquém da média dos tigres asiáticos, e muito próxima à chinesa, apesar de estar numa situação mais privilegiada que a de seus vizinhos mais próximos, Filipinas e Malásia (denotar, porém, que o outro membro dos ASEAN-4 – Indonésia – apresenta média superior à tailandesa). É verdade que a evolução temporal da porcentagem aponta para melhora do coeficiente tailandês na década atual em comparação com o início da análise (1976). Porém, em relação à década passada, o resultado é pior, o que não aponta para evolução linear dos indicadores. Ainda,

<sup>5</sup> Para definir depositantes estrangeiros, Wong (2006) utilizou o critério de investigação do primeiro proprietário da patente; se esse proprietário não for tailandês, a patente é tida como estrangeira.

os resultados tailandeses estão muito aquém da média total dos países asiáticos. Em suma, o predomínio é de patentes de estrangeiros (WONG, 2006).

Além da baixa quantidade de patentes nacionais (pertencentes a residentes), a distribuição tecnológica das patentes também denota um país especializado em setores industriais de baixa complexidade e baixo valor agregado. A Tabela 15 apresenta os maiores setores em termos de pedidos e concessões de patentes nacionais na Tailândia.

**Tabela 15. Maiores setores em termos de pedidos e subvenções de patentes nacionais na Tailândia (2000-2006)**

Aplicações		Subvenções	
Bens de consumo e equipamentos	1.033	Bens de consumo e equipamentos	74
Agroindústria e alimentos processados	390	Agroindústria e alimentos processados	45
Agricultura e engenharia de alimentos	383	Agricultura e engenharia de alimentos	42
Transporte	360	Tecnologia médica	22
Dispositivos elétricos e engenharia elétrica	334	Engenharia química	21
Serviços manuais, impressão	302	Serviços manuais, impressão	18
Fármacos e cosméticos	270	Tecnologia ambiental	17
Engenharia química	261	Metalurgia e materiais	17
Processos térmicos e aparelhagem	255	Motores, bombas e turbinas	16
Análise, mensuração e controle tecnológico	252	Fármacos e cosméticos	15
Motores, bombas e turbinas	237	Indústria química, de petróleo e de química básica	15
Elementos mecânicos	227	Elementos mecânicos	15

Fonte: Departamento de Propriedade Intelectual, Ministério do Comércio, Tailândia.

As patentes de origem tailandesa englobam setores com menor intensidade tecnológica. A despeito da mudança da base exportadora, a Tailândia não é capaz de agregar substantivamente valor exportado, funcionando muitas vezes como um entreposto de montagem desses equipamentos. Na verdade, sua maior vantagem tecnológica em termos de propriedade de patentes encontra-se ainda nos produtos baseados em recursos naturais, de menor valor agregado. Nada menos do que

51% das concessões dos 12 maiores setores ficaram nas mãos de três setores industriais de baixo conteúdo tecnológico: bens de consumo e equipamentos, agroindústria e alimentos processados, e agricultura e engenharia de alimentos. Setores considerados *science based*, segundo a taxonomia de Pavitt (1984) – tecnologia médica e fármacos e cosméticos –, representam apenas 11% do total dos 12 setores.

Em termos de capacidade científica, a Tabela 16 apresenta as publicações científicas de países asiáticos selecionados. A situação tailandesa é melhor que a de seus parecidos, os ASEAN-4. O país teve um crescimento médio no período 1980-2005 de 422% no número de publicações, muito superior a Malásia, Filipinas e Indonésia, contudo, aquém do crescimento dos tigres asiáticos.

**Tabela 16.** Número médio anual de publicações para algumas economias do leste asiático (1980-2005)

	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-05
<b>NIE asiáticas (tigres asiáticos)</b>					
Singapura	253	597	1,142	2,501	5,177
Coreia do Sul	341	1,043	2,756	9,813	21,471
Taiwan	642	1,644	4,326	8,608	13,307
China (incluindo Hong Kong)	2,694	6,244	10,365	21,205	48,552
<b>ASEAN-4</b>					
Indonésia	104	141	198	366	524
Malásia	259	298	421	745	1,221
Filipinas	237	207	246	329	474
Tailândia	394	446	557	926	2,059

Fonte: Schiller, 2006.

As publicações tailandesas eram comparáveis às publicações da Coreia do Sul no início dos anos 1980 e respondiam por 50% da quantidade de publicações de Taiwan no mesmo período. Porém, o processo de *catching-up* dos tigres asiáticos fez com que as publicações tailandesas representassem apenas 15% das publicações de Taiwan e 9,6% das publicações da Coreia do Sul no período 2000-2005. No entanto, seu atraso científico é relativo, pois seu desempenho frente aos seus concorrentes imediatos do grupo do ASEAN-4 é claramente superior.

Por fim, apresentamos metodologia definida pelo Banco Mundial com o intuito de medir a competitividade nacional por meio da mensuração do conhecimento tácito e de uma perspectiva inovativa.

A metodologia utiliza 81 variáveis que englobam quatro pilares da economia do conhecimento, a saber: (1) regime econômico de incentivo à inovação; (2) educação; (3) informação e conhecimento; e (4) tecnologia da informação (NESDB e WORLD BANK, 2008). Por meio da metodologia, propõe-se o Índice de Economia do Conhecimento, apresentado na Tabela 17.

**Tabela 17. Índice de economia do conhecimento (1995-2006)**

Região / Economia	1995	2006
Leste asiático	4,33	6,03
Vietnã	1,49	2,69
NIE asiáticas (tigres asiáticos)		
Hong Kong (China)	7,20	7,85
Singapura	7,42	8,20
Coreia do Sul	5,87	7,60
Taiwan (China)	6,37	8,12
China	2,67	4,26
ASEAN-4		
Indonésia	2,34	2,96
Malásia	4,79	5,69
Filipinas	2,99	4,03
Tailândia	4,26	4,88

Fonte: Banco Mundial – Programa K4D.

Assim como as demais variáveis, o índice aponta uma tímida evolução da posição tailandesa no fomento à inovação. Ademais, seu *score* global está situado bem abaixo da média do leste asiático, além de que, comparado com outros competidores regionais, o processo de crescimento do indicador deve ser considerado lento. Embora o *score* de conhecimento tailandês ainda seja maior que o de China, Filipinas, Indonésia e Vietnã, a continuarem constantes as taxas de crescimento, sua posição poderá ser superada por essas nações.

As informações que podem ser extraídas das avaliações supracitadas apontam para um processo de *catching-up* tecnológico limitado na Tailândia. O crescimento das variáveis apresentadas, ainda que positivo, não permite ao país modificar sua posição no que tange ao conhecimento científico-tecnológico. Assim como em décadas passadas, seus concorrentes diretos continuam sendo os países próximos que estão inseridos no mesmo gargalo.

Apesar, ainda, do aumento das exportações pós-1986 e da entrada em um processo de abertura comercial, a Tailândia não conseguiu incorporar a esse aumento da demanda externa valor agregado significativo decorrente de seu esforço de inovação tecnológica. Uma vez que o crescimento do PIB tailandês é, cada vez mais, dependente das exportações, essa se torna uma situação preocupante, pois o país pode entrar num *lock in* de uma economia “montadora de equipamentos”, que usufrui apenas do seu diferencial de salários, sem conseguir se inserir com a mesma vantagem no campo tecnológico.

Seria necessário que o aumento do PIB, puxado pela demanda das exportações, pudesse se reverter em maiores investimentos inovativos como forma de internalizar a agregação de valor. Porém, a matriz de investimento em tecnologia tailandesa só conseguiu puxar o aumento nos gastos em P&D de 0,12% para 0,25% do PIB, entre 1996 e 2003, o que não possibilita que o país dispute em intensidade tecnológica nem com um competidor regional de menor capacidade inovadora como a Malásia.

Além disso, desses 0,25% do PIB gastos em P&D, apenas 36% (0,09%) são de responsabilidade do setor privado (NSTDA, 2006). A se considerar a necessidade da indústria no processo de desenvolvimento tecnológico, a matriz tecnológica padece de investimentos do governo para suscitar P&D privado. Para corroborar essa hipótese, basta lembrar que apenas 11% das empresas tailandesas são inovadoras. Uma política do governo proposta em NESDB e *World Bank* (2008) é investir verticalmente em alguns setores, em busca dessa incorporação, a saber:

- 1) Indústria farmacêutica e de equipamentos médicos;
- 2) Indústria de equipamentos de C&T;
- 3) Indústria aérea;
- 4) Indústria de *designs* eletrônicos;
- 5) P&D;
- 6) Desenvolvimento de recursos humanos.

O investimento em inovação tecnológica, porém, parece tímido, materializado na facilitação de importações de maquinários e garantias de mercado via aumento de taxas de importação para produtos próximos.

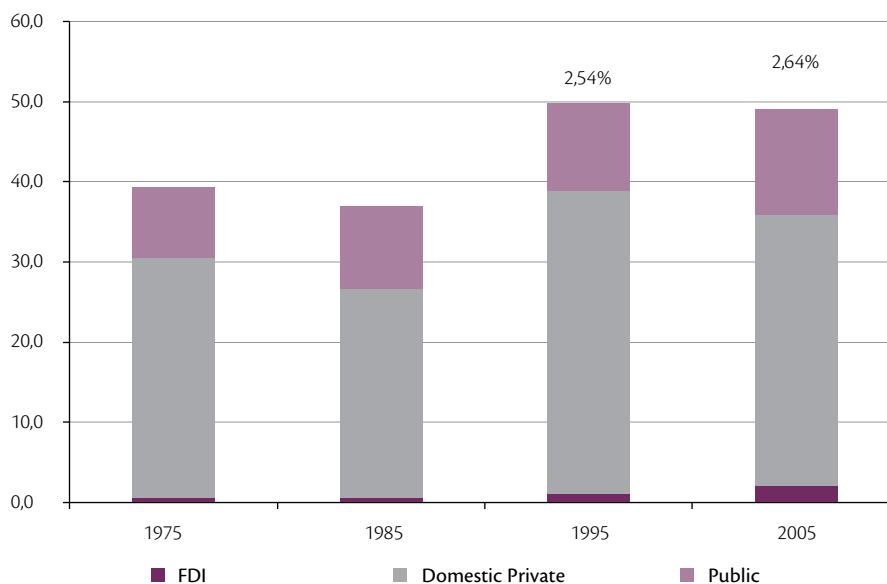
Outra política prevê recursos para prover a inovação no setor privado. Porém, o texto da proposta define que as empresas serão responsáveis pelo colateral no sistema de garantias. Esse não parece ser um incentivo tão eficaz para as empresas aumentarem seu investimento em P&D.



## 4. Liderança do investimento e do crescimento

### 4.1. Composição e financiamento do investimento

A contribuição para o financiamento do investimento na Tailândia é bem diferente da percepção comumente difundida, i.e., que é essencialmente proveniente do fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE). O Gráfico 7 (WARR, 2007, p. 143) evidencia, para os 30 anos, entre 1975 e 2005, que o setor privado doméstico e o setor público contribuíram com a grande parte do esforço de investimentos, com participações médias no investimento total de 69,5% e 26,8%, respectivamente, restando uma contribuição residual de apenas 3,75% do IDE. No entanto, este é um dado de fluxo de IDE que não deve ser confundido com a importância de seu estoque acumulado para a estrutura industrial doméstica, como veremos adiante.



**Gráfico 7.** Composição do investimento líquido anual (1975-2005)

Fonte: Warr, 2007.

A fonte fundamental de poupança para a sustentação do investimento na Tailândia, ao longo de toda a industrialização, é doméstica, especialmente do setor privado, incluindo firmas e famílias, como evidencia a Tabela 18, baseada em Warr. Este autor desmistifica a crença de que o crescimento

econômico tailandês seja financiado largamente pelo capital estrangeiro. Mesmo no período do *boom*, 1987-1996, o investimento direto estrangeiro (IDE) mais o investimento dos governos estrangeiros (na forma de ajuda) contribuíram com apenas 5% do total do financiamento do total dos investimentos. No entanto, com a abertura da conta de capitais nesse período, houve grande afluxo de capitais de curto prazo para investir em carteiras de renda variável, que representaram nada menos do que 22,8% do total da poupança do país. A literatura é unânime em reconhecer este como o fator decisivo para a deflagração da crise, uma vez que o estoque desses capitais de curto prazo excedeu o volume de reservas internacionais do Banco da Tailândia.

**Tabela 18.** Financiamento do investimento agregado, em porcentagem do total de investimentos (1973-202)

Período	Poupança privada	Poupança pública	Poupança estrangeira				Poupança total = Investimento total
			Total	Fluxo de capital de LP	Fluxo de capital de CP	Declínio das reservas	
1973 a 1986 - <i>Pré-boom</i>	112,9	-16,7	3,8	5,1	2,1	-3,4	100
1987 a 1996 - <i>Boom</i>	93,1	-11,4	18,2	4,1	22,8	-8,7	100
1997 a 1999 - <i>Crise</i>	160,9	-23,2	-37,7	17,3	-70,4	15,4	100
2000 a 2002 - <i>Pós-crise</i>	142,3	-6,4	-36,2	11,3	-35,4	-12,1	100
1973 a 2002 - <i>Todo período</i>	115,9	-19	3,1	5,3	1,1	-3,4	100

Fonte: Warr, 2007.

## 4.2. Composição do crescimento entre mercado doméstico e exportações

A análise da contribuição dos componentes do dispêndio na demanda agregada é também relevante para o entendimento do padrão de crescimento. A Tabela 19 mostra essas contribuições para os períodos pré-crise, crise e pós-crise. Como já observado, a grande mudança de composição entre os períodos é a drástica redução da taxa de investimentos, que na crise e após a crise voltou para o patamar de participação dos investimentos na demanda agregada do período de transição 1982-1986. Em comparação com seus vizinhos e concorrentes comerciais mais importantes, Indonésia e Malásia, a mudança de patamar pré e pós-crise foi muito semelhante, indicando ser este um problema regional ainda não superado.

**Tabela 19.** Tailândia, Indonésia e Malásia: contribuição por componentes do PIB (% do PIB)

País/Período	Consumo	Investimento	Gastos do governo	Exportações líquidas	Total
<b>Tailândia</b>					
Pré-crise (1987-96)	54,8	38,9	9,9	-5,0	100
Crise (1997-99)	54,9	25,7	10,9	9,9	100
Pós-crise (2000-05)	56,9	24,8	11,2	4,9	100
<b>Indonésia</b>					
Pré-crise (1987-96)	55,0	27,8	9,1	0,4	100
Crise (1997-99)	76,1	29,1	8,5	7,5	100
Pós-crise (2000-05)	60,6	20,8	8,7	6,2	100
<b>Malásia</b>					
Pré-crise (1987-96)	48,8	37,2	12,8	1,2	100
Crise (1997-99)	42,8	30,5	10,5	16,2	100
Pós-crise (2000-05)	43,6	23,0	12,9	20,6	100

Fonte: Warr, 2007.

Outra observação relevante é que as exportações líquidas (descontando as importações) têm uma contribuição pequena para o dispêndio. No período pré-crise, de forte expansão, a contribuição foi negativa de 5%, haja vista que, embora tenha ocorrido um *boom* exportador, com diversificação das exportações, o crescimento doméstico aumentou a demanda por importações num ritmo superior ao crescimento das exportações, resultando em déficits anuais da balança comercial, como mostra a Tabela 20. Na verdade, as exportações brutas têm sido o fator-chave no crescimento da economia tailandesa, com crescente participação no produto agregado, principalmente após abertura comercial a partir de metade dos anos 1980. Assim, a participação das exportações brutas no PIB passou de 20% em 1980 para 45% nos anos pré-crise e 65% cinco anos após a crise, em 2004. Dessa forma, o coeficiente de abertura da economia (exportações + importações sobre o PIB) já ultrapassou 100%, o que a qualifica, da mesma forma que seus maiores parceiros comerciais asiáticos, como uma economia orientada “para fora”. Para isso, o peso do dispêndio doméstico no PIB precisou continuar alto, mesmo que aparentemente possa ser um paradoxo. Na verdade, é um falso paradoxo. A importância do peso

do dispêndio doméstico se deve ao aprofundamento da divisão regional do trabalho entre os países do sudeste asiático, que por sua vez explica o crescente grau de abertura de suas economias nacionais.

**Tabela 20.** Saldo comercial em relação ao PIB, em porcentagem (1950-2006)

Indicadores	50-86	50-81	82-86	87-96	97-99	00-06
Saldo comercial/PIB	-2,26	-2,18	-2,77	-4,36	9,96	5,10
Taxa de expansão do PIB	6,82	7,05	5,37	9,16	-2,48	4,98

Fonte: IMF/IFS.

A ampliação e o aprofundamento dos acordos comerciais regionais refletem esse processo de integração econômica regional. Os mais importantes são: *Association of South-East Asian Nations (Asean)*, de 1967; *Asean Free Trade Area (Afta)*, de 1992; *East Asia Economic Caucus (Eaec)*, de 1990; *Asia Pacific Economic Cooperation (Apec)*, de 1990. A Apec oferece o maior potencial de aprofundamento da liberalização comercial, uma vez que envolve também os Estados Unidos e mantém ambiente institucional como fórum de discussão intergovernamental para a cooperação econômica.

### 4.3. Participação estrutural do capital estrangeiro

A participação estrangeira na economia tailandesa, vista na contabilidade nacional via fluxo de IDE, mascara a dependência produtiva e tecnológica do país, especialmente de seu mais importante investidor, o Japão. A melhor forma de visualizar a dependência tecnológica estrutural é por meio da participação das empresas estrangeiras na estrutura produtiva local. A Tabela 21 é contundente a esse respeito, uma vez que decompõe a presença do capital estrangeiro na indústria manufatureira e a sua participação setorial.

Nada menos do que aproximadamente 50% da produção e do valor agregado da indústria de transformação estão nas mãos das empresas estrangeiras. E no valor das exportações representam quase 60%. A menor participação no emprego manufatureiro se deve à sua participação setorial, concentrada em setores intensivos em capital. Os setores que apresentam participação maior do que 50% são: maquinário elétrico, produtos de vidro, equipamentos científicos e profissionais, equipamentos de transportes, bebidas, joias, produtos químicos, bens de capital, têxtil, produtos de borracha e produtos de metal. Os três setores com maiores taxas efetivas de proteção tarifária são predominantemente de empresas nacionais: fumo, produtos de cerâmica e papel e celulose, apesar de alguns

setores dominados por estrangeiros serem relativamente mais protegidos, como equipamentos de transportes e produtos de borracha. Com exceção dos dois setores mais protegidos, controlados por nacionais, as maiores taxas de concentração são dos setores controlados por estrangeiros, na forma de empresas multinacionais, especialmente japonesas.

**Tabela 21.** Presença estrangeira e características da indústria tailandesa

Descrição	Presença Estrangeira <sup>a</sup>				TPE <sup>b</sup> (%)	Concentração de Mercado <sup>a</sup> (%)
	Produto	Emprego	Exportação	Valor Adicionado		
Máquinas elétricas	85,0	64,7	88,1	82,3	8,0	56,5
Produtos de vidro	76,2	49,2	72,2	72,5	14,6	65,5
Equipamentos científicos	73,4	61,5	90,9	80,6	17,8	71,4
Equipamentos de transportes	71,3	39,8	86,4	66,4	27,1	54,8
Bebidas	70,5	85,6	44,1	72,6	3,5	75,8
Jóias	64,6	42,6	60,8	56,7	-3,1	29,1
Outros produtos químicos	61,2	36,0	59,9	53,0	8,9	57,8
Máquinas, exceto elétricas	58,6	41,5	74,6	57,2	10,9	64,8
Têxteis	58,4	43,0	66,4	64,3	15,9	55,0
Produtos de borracha	55,4	37,4	48,0	53,9	24,2	48,1
Produtos metálicos	55,2	34,9	77,5	60,9	19,3	53,0
Papel e produtos	53,3	23,6	61,2	48,2	35,9	57,2
Refinarias de petróleo	49,2	59,6	50,2	37,2	9,0	96,3
Indústria química	48,2	49,7	64,2	42,5	0,1	50,0
Ferro e aço	42,2	32,2	52,1	48,1	5,5	49,5
Produtos plásticos	40,4	28,0	51,5	35,8	13,1	15,5
Vestuário, exceto calçados	35,5	18,5	44,1	32,7	51,4	17,7
Produtos de couro	35,2	24,4	53,5	47,8	20,0	53,3
Móveis, exceto metal	34,1	15,5	47,7	29,0	20,7	16,2
Produtos alimentícios	30,8	21,5	37,3	29,2	13,1	40,7
Brinquedos	23,9	18,7	36,1	31,1	17,8	36,2
Produtos de madeira, exceto móveis	20,1	8,3	28,1	17,5	13,1	44,3
Calçados, exceto borracha e plástico	18,4	24,7	47,4	30,7	6,0	34,3
Produtos de cerâmica	5,5	14,5	32,9	32,5	53,7	75,1
Tabaco	4,6	8,9	18,4	2,8	73,3	97,9
Manufatura	48,3	34,9	58,9	48,3	16,0	54,1

**Nota:** TPE = Taxa de Produção da Indústria; a: dados do Censo Industrial de 1997; b: dados de 2004

**Fonte:** Athukorala, 2000.

## 5. Coordenação, política industrial e política macroeconômica

A coordenação inconteste do processo de industrialização tailandês é do Estado, de cunho fortemente autoritário nos planos político e institucional. Um dos dois principais instrumentos de intervenção e condução da política industrial é o Conselho de Investimento (*Board of Investment*), com amplos poderes discricionários de preços, incentivos fiscais, créditos e barreiras de proteção tarifária. Dentre suas prerrogativas, inclui-se a escolha dos setores industriais a serem abertos para a entrada do capital estrangeiro. Apesar de as instituições supranacionais, especialmente o Banco Mundial, negarem sua eficácia na condução da política industrial (CHRISTENSEN et al., 1989), essa instituição continuou extremamente importante após o período de substituição de importações. Estabelecido em 1960, é constituído por grupos setoriais com presença dos interesses empresariais de cada setor. Foi reestruturado a partir do início dos anos 1980, visando a sua adequação para a orientação exportadora e abertura comercial e de capital, o que não reduziu seus amplos poderes institucionais de gestor da política industrial e de promoção das exportações.

### 5.1. Fase da substituição de importações: ênfase na política de promoção ao investimento industrial

Em 1962, o Ato de Promoção do Investimento Industrial deu ao Conselho de Investimento mais flexibilidade e independência para a condução da política de substituição de importações. O principal poder discricionário do conselho era sobre as importações, incluindo isenção de imposto de importação de máquinas, equipamentos e insumos para firmas individuais e para indústrias inteiras e sobretaxação para importações competitivas em indústrias jovens. Foram criados três grupos de atividades industriais a serem beneficiadas pela isenção de imposto de importação, de acordo com o seu grau de prioridade para a política industrial. Os setores da indústria pesada, como o metalúrgico, de bens de capital e químico, receberam isenção plena. Um segundo grupo de setores de montagem, como automotivo, maquinário agrícola e instrumentos elétricos, recebeu 50% de isenção, enquanto um terceiro grupo de setores de indústrias mais tradicionais, como de alimentos e têxtil, recebeu 1/3 de isenção.

Ao longo da década de 1970, houve vários ajustes na legislação de promoção de investimentos sem perder o foco da política de investimento industrial direcionado para uma industrialização intensiva em capital. Em primeiro lugar, porque foi mantido seu direcionamento para os setores da indústria pesada, de elevada relação capital/produto. Em segundo lugar, a política de incentivo manteve seu direcionamento para a importação de máquinas e equipamentos, o que favoreceu tecnologias intensivas em capital dentro de cada setor industrial.

Outro princípio geral da política de promoção de investimentos é seu direcionamento para as firmas com produção voltada para o mercado interno. No entanto, não havia critérios específicos mais explícitos, transparentes e coerentes para embasar a tomada de decisão dos formuladores da política, como ressalta Ingram (1971). Não havia, assim, critérios de desempenho para avaliar se a firma beneficiada os preenchia ou se o resultado de seu investimento correspondia aos objetivos declarados da política de incentivos. Muito menos havia avaliação sistemática das firmas beneficiadas. Dessa forma, existem evidências de que as políticas de substituição de importações não lograram sucesso no sentido de “pinçar os ganhadores” (CHRISTENSEN et al., 1989).

A grande mudança das atribuições do Conselho de Investimento se deu no início dos anos 1980, quando a ênfase da política industrial mudou da promoção de substituição de importações para a substituição de exportações. Em 1983, o Conselho anunciou a política de Critérios de Promoção de Investimentos e de Provisão de Incentivos Fiscais. Subsidiado pelo estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o novo desenho da política industrial estabeleceu critérios mais transparentes e objetivos de aprovação de projetos, agora focalizada na geração de divisas externas por meio da promoção de exportações, criação de emprego industrial, utilização de insumos e matérias-primas de procedência nacional e promoção da descentralização industrial.

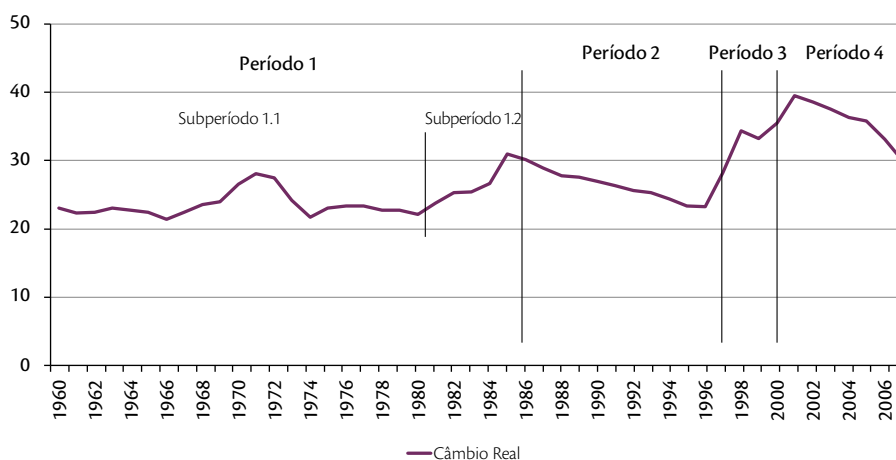
## 5.2. Fase de substituição de exportações (“economia aberta”): ênfase no regime de comércio

O segundo instrumento relevante da política de industrialização foi o regime de comércio, incluindo a política cambial e os diversos mecanismos de incentivos e proteção tarifária e não tarifária. Uma pré-condição para a eficácia da política comercial é a política monetária e fiscal, sob responsabilidade, respectivamente, do Banco Central da Tailândia e do Ministério da Economia. Juntamente com

o Conselho de Investimento, se constituíram no tripé institucional de condução da política de industrialização desde 1960.

Nesse sentido, a estabilização dos preços domésticos e o controle do déficit público foram, ao longo da industrialização, considerados pré-requisitos da política comercial e de oferta de crédito, marcadamente expansionista. A forte integração de capitais entre os bancos privados e o capital industrial tem sido o meio de viabilizar o financiamento de longo prazo sob a regulação estatal. A formulação do regime de comércio e especialmente da política cambial esteve sempre em consonância com esses princípios e estrutura institucional.

O Gráfico 8 mostra a evolução histórica da taxa de câmbio real do *baht* em relação ao dólar americano durante o processo de industrialização. A curva ascendente do gráfico significa desvalorização do *baht*, e a curva descendente, apreciação do *baht* frente ao dólar. Como enfatizamos anteriormente, as mudanças da política cambial estiveram sempre a serviço das metas direcionadas para viabilizar o processo de industrialização em suas grandes fases. Ao longo dos 30 anos de substituição de importações (1960-1981), a política de câmbio fixo atrelado ao dólar foi relativamente estável e sustentável. O fim do sistema de Bretton Woods de taxas fixas de câmbio entre os países industrializados no início dos anos 1970 trouxe dificuldades crescentes para a manutenção do regime de câmbio fixo do *baht* com o dólar. Observe no Gráfico 8 que, nesse período, o *baht* teve forte desvalorização, de mais de 30%, passando da média de 22 para quase 30 *baht* por dólar.



**Gráfico 8.** Evolução da taxa de câmbio real (1960-2006)

Fonte: Elaboração própria.



A partir daí, o *baht* retomou seu nível anterior de estabilidade até o segundo choque do petróleo e o choque dos juros americanos no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, resultando na crise da dívida externa dos maiores países latino-americanos. Esse momento demarca a transição da política de industrialização da Tailândia de um padrão de crescimento “para dentro” para um padrão de crescimento “para fora”. Ocorreu forte desvalorização do *baht* para um nível acima da desvalorização do início de década de 1970. Em vez de abandonar o regime de câmbio fixo, este foi reformulado para abarcar uma cesta de moedas, especialmente o *yen*. No entanto, o dólar continuou com um peso preponderante. Uma vez que a flutuação da moeda americana resultou em sua crescente apreciação na primeira metade da década de 1980, foi inevitável a apreciação da taxa de câmbio real da moeda local em relação às moedas de seus principais parceiros comerciais, o que forçou a ampliação do peso dessas moedas na formação da taxa de câmbio do *baht*. A subsequente desvalorização do dólar frente ao *yen* na segunda metade da década de 1980 resultou, assim, numa nova trajetória de apreciação do *baht* em relação ao dólar, que mais uma vez exigiu algum grau de flexibilidade do câmbio fixo. Como evidencia o Gráfico 8, ao longo de todo o período pré-crise de quase 40 anos (1960-1996), raramente foi ultrapassada a banda 20-30 *baht* por dólar, o que indica uma estabilidade cambial considerável se comparada a outros países de industrialização recente, inclusive as maiores economias latino-americanas.

Com a crise deflagrada em 1997, pela primeira vez na história da industrialização tailandesa, o *baht* rompeu a barreira dessa banda, chegando, em 2002, à relação de 40 por dólar, mudando o regime cambial para uma “flutuação suja”. A fase de recuperação econômica tem imposto uma nova trajetória de apreciação do *baht*. Pelos dados mais recentes, após a crise dos países desenvolvidos em 2008 e a desvalorização do dólar frente às moedas dos países emergentes, o *baht* retomou para a banda 20-30 por dólar. Da mesma forma que o Brasil, o regime de câmbio flutuante pode ser um óbice para a competitividade das exportações e, assim, para retomar as taxas de crescimento aos níveis anteriores à crise asiática.

Em que pesem as dificuldades da política cambial em manter o *baht* desvalorizado ao longo da fase de promoção de exportações (1987-1996), outros instrumentos foram amplamente utilizados: restituição e redução de impostos para firmas exportadoras; estabelecimento de zonas de processamento de exportações (ZPEs) com isenção fiscal e isenção de impostos de importação e exportação; redução de custos de eletricidade para firmas exportadoras; facilidades de refinanciamento e redesconto para firmas exportadoras; assistência técnica para comercialização e

*marketing* no exterior; incentivos à criação de firmas internacionais de comércio (*tradings*); estabelecimento de controle de qualidade e certificação de produtos de exportação. Em geral, mesmo visões mais ortodoxas favoráveis a políticas mais liberalizantes reconhecem o sucesso comercial das políticas de promoção de exportações durante os anos 1980 (CHRISTENSEN et al., 1989), direcionadas especialmente para a mudança de pauta de exportação, que inicialmente privilegiou indústrias intensivas em mão de obra e crescentemente indústrias de montagem nos segmentos de eletrônicos, material elétrico e metalomecânica. O resultado, como já salientado, foi uma mudança estrutural da pauta exportadora, na qual a indústria manufatureira concentra quase 90% do valor das exportações. As indústrias de montagem acima, que entram na classificação de alta tecnologia, representam mais de 60% do valor da pauta, seguidas pelas indústrias baseadas em recursos naturais e intensivas em trabalho, em torno de 10% cada uma. Como qualificamos anteriormente, a maior parte das empresas dessa indústria de montagem exportadora tem pequena capacidade de absorção interna de conhecimento tecnológico, tratando-se de empresas multinacionais de procedência regional que mantêm seu esforço de inovação tecnológica em suas sedes e exploram a força de trabalho local relativamente abundante e barata. Os dados da Tabela 21 sobre a participação estrangeira na indústria de transformação local são eloquentes a esse respeito, indicando uma fragilidade estrutural da indústria tailandesa e, especialmente, de sua pauta exportadora.

A esse respeito, uma crítica recorrente da literatura é o fato de que a política industrial e o regime de comércio tailandês favoreceram, ao longo do tempo, a indústria pesada e de montagem em detrimento da agricultura e da indústria intensiva em trabalho. Segundo Christensen et al. (1989), por exemplo, amplo aparato de incentivos ao investimento e promoção às exportações altera os preços, uma vez que, focado setorialmente, altera os preços relativos domésticos *vis-à-vis* os preços prevalentes no mercado internacional, o que desestimula as atividades intensivas em recursos naturais, especialmente a agricultura. Esses autores argumentam que, apesar de a Tailândia ser bem mais dotada de recursos naturais do que seus vizinhos, o país não explora essa vantagem comparativa, o que explica o grande atraso de produtividade do trabalho da agricultura em relação ao setor industrial e também o setor de serviços.

### 5.3. Sistema financeiro e financiamento do investimento

O sistema financeiro tailandês é considerado relativamente desenvolvido entre os países de industrialização retardatária (WORLD BANK, 1990). Está estruturado em bancos comerciais de grande porte controlados por capitais nacionais. No final dos anos 1980, os bancos comerciais detinham quase 90% dos ativos financeiros do país, enquanto apenas cinco grandes bancos comerciais privados concentravam 65% dos empréstimos. Até os anos 1980, o Banco Central da Tailândia impunha tetos sobre a taxa de juros de aplicação e empréstimos, ainda em que suas margens fossem suficientemente elevadas para comprometer a competição entre eles e para garantir o fluxo de depósitos e empréstimos. A liberalização do sistema financeiro no início dos anos 1990 eliminou o controle das taxas de juros.

Uma importante particularidade do sistema financeiro local é a estrutura de controle dos grandes bancos comerciais, que têm uma participação societária fortemente cruzada com as grandes firmas industriais locais. Na verdade, grandes grupos industriais estão conglomerados em torno de um grande banco por meio do esquema de participações societárias fechadas. A própria legislação financeira local favorece esse entrelaçamento entre capital bancário e capital industrial, constituindo formas estruturadas de integração financeira desses capitais. Uma vez que existem fortes restrições para firmas fechadas (sociedade limitada) emitirem títulos para seu financiamento, elas não podem comercializar seus papéis no mercado financeiro e de ações. Assim, foram forçadas, ao longo do tempo, a se associarem com algum dos grandes bancos comerciais. Em que pesem os complexos mecanismos de controle sobre a propriedade societária dos bancos, o controle das participações dos bancos nas firmas e o controle de empréstimos dos bancos para suas firmas afiliadas, o controle efetivo da integração de capitais é frouxo e pouco efetivo. Ao mesmo tempo, existem fortes restrições a participações de estrangeiros no sistema bancário local.

O resultado positivo dessa integração é a possibilidade de os bancos comerciais realizarem empréstimos de longo prazo, i.e., financiamento do investimento produtivo para as firmas industriais. Nesse caso, os colaterais são as participações societárias dos bancos nas firmas. Está aí, possivelmente, a razão de taxas de juros reais de empréstimos relativamente baixas, especialmente para investimento de longo prazo. Outra consequência é a inexistência de bancos públicos de fomento e desenvolvimento, pois o financiamento ao investimento privado é via capital financeiro nacional.

A experiência de criação de banco de desenvolvimento para a industrialização não foi bem-sucedida. Em 1960, foi criado o banco Corporação Financeira e Industrial da Tailândia (IFCT). Sua peculiaridade, no entanto, foi o fato de ser integralmente privado, ao contrário da natureza pública dos bancos de fomento para promover a industrialização, como o BNDES no Brasil. Mesmo o governo se tornando posteriormente um sócio minoritário, o IFCT não cresceu e sua participação nos empréstimos para o setor privado tem sido em torno de 3% do total de empréstimos. Em suma, participações (*equities*) em vez de títulos têm sido a principal fonte de financiamento de longo prazo para as firmas industriais locais (WORLD BANK, 1990).

#### 5.4. Investimento estrangeiro direto

A legislação que regula o capital estrangeiro é tradicionalmente liberal, com exceção do sistema financeiro e do acesso à terra para determinadas explorações agrícolas. Na verdade, o Conselho de Investimento influencia fortemente a escolha dos setores industriais em que as firmas estrangeiras vão investir. Sob o guarda-chuva do conselho, a firma estrangeira pode investir em setores proibidos para estrangeiros, comprar terras com acesso restrito, trazer força de trabalho especializada de fora – em geral proibida –, importar máquinas, equipamentos e insumos com isenção de tarifas de importação e obter crédito com isenção fiscal.

As mudanças de legislação sobre o investimento estrangeiro direto têm ocorrido em consonância com o fato de a política industrial ser conduzida pelo Conselho de Investimento. Nas décadas de 1960 e 1970 essa política favoreceu projetos direcionados para as metas da política de substituição de importações. O apoio preferencial era para investimentos industriais que envolvessem associações de capital com firmas nacionais, em detrimento de investimentos integralmente de estrangeiros. Na década de 1980, a política de investimentos foi reorientada em direção à promoção de atividades voltadas para as exportações. A partir daí, apoio a investimentos estrangeiros voltados para o mercado doméstico tinha de ter pelo menos 50% de participação de nacionais. Com mais de 50% da produção direcionada para as exportações, os investimentos poderiam ter a participação majoritária de estrangeiros. E plantas constituídas como plataformas exclusivas de exportação poderiam ter investimentos totalmente integralizados por estrangeiros. Dessa forma, as firmas estrangeiras foram decisivas para a diversificação da pauta de exportações.

## 5.5. Gerenciamento das políticas macroeconômicas e microeconômicas

Depois do golpe militar de 1958, as reformas sobre a formulação de políticas reduziu a intervenção do Estado e alterou o curso da política econômica. O gerenciamento das políticas macroeconômicas foi reorganizado, estabelecendo uma divisão organizacional entre políticas macroeconômicas e políticas microeconômicas (CHRISTENSEN, 1992). A principal mudança institucional foi trazer o conjunto de agências recém-criadas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (NESDB) e o Comitê de Orçamento (BOB), para dentro do gabinete do primeiro-ministro. Esses dois órgãos mais o Ministério das Finanças e o Banco Central constituíram, a partir daí, o núcleo das agências responsáveis pelas políticas macroeconômicas. A simultânea criação do Conselho de Investimentos (BOI), com a responsabilidade exclusiva de condução da política de substituição de importações, resultou num arcabouço institucional para enfrentar o desafio da industrialização retardatária do país. Ainda nesse novo arcabouço, foram instituídos os planos quinquenais de desenvolvimento para garantir a provisão de infraestrutura de transportes, energia e irrigação por meio do planejamento de investimentos no longo prazo. Em suma, as reformas institucionais cortaram ineficiências de Estado arcaico, estabilizaram a gestão fiscal-orçamentária e monetária, e garantiram o planejamento centralizado dos investimentos públicos e dos mecanismos de indução aos investimentos privados nos setores industriais chaves.

O sucesso das reformas é creditado à aliança entre os interesses dos militares e do grande capital, inclusive firmas chinesas (taiwanesas) já estabelecidas. Além desse forte suporte da elite social do país e do medo da monarquia de que a dívida do país pudesse levar à perda de soberania nacional, seu sucesso também se deve ao fato de muitos tecnocratas na liderança das reformas terem a mesma formação, originada de longa tradição financeira conservadora herdada dos conselheiros britânicos. A chamada “ortodoxia gladstoniana” tinha um viés deflacionário, enfatizava o fiscalismo, uma intervenção mínima do Banco Central sobre o crédito e as reservas cambiais e um regime de comércio menos fechado (INGRIMAM, 1971). Seu *banker* era o Ministério das Finanças e o Banco Central, que formatou o perfil da primeira geração de tecnocratas tailandeses do pós-guerra e influenciou técnicos de outras agências macroeconômicas. Essa filosofia econômica conservadora foi possível por duas décadas em função da crescente geração de excedentes agrícolas exportáveis que financiou a substituição de importações até o início dos anos 1970 (CHRISTENSEN et al., 1989).

No entanto, a divisão institucional das políticas macro e micro é considerada pela literatura muito mais como um arranjo institucional conflituooso do que de coordenação (CHRISTENSEN, 1992). A elite tecnocrática do Ministério das Finanças e do Banco Central perseguia autonomamente sua agenda macro de compatibilização de fundamentos fiscais-monetários saudáveis com crescimento rápido. Tinha uma postura de descrédito dos ministérios setoriais e vislumbrava que qualquer política de incentivos a firmas privadas geravam *rent-seeking* em vez de objetivos socialmente ótimos. Ou seja, o relacionamento entre a política macroeconômica e a política industrial era marcada pela tensão e pelo bloqueio em vez de coordenação e complementaridade.

Um exemplo típico é o da política de comércio exterior. Existia uma clara distinção entre tarifas como fonte de receita e como um instrumento de estratégia de substituição de importações. Responsável pela implementação das tarifas de importações, o Ministério das Finanças tinha poucas ligações e pequeno conhecimento sobre indústrias particulares. As tarifas eram raramente coordenadas com a instituição de barreiras não tarifárias pelo Ministério do Comércio e pelo Conselho de Investimento. A política fiscal, por sua vez, era também uma fonte de conflitos em vez de colaboração do Comitê de Orçamento com os investimentos públicos setoriais dos ministérios. O foco do comitê na alocação de fundos entrava em conflito com o foco dos investimentos baseados em avaliação de projetos. A programação orçamentária era tentada sem sucesso, não se encaixando nos procedimentos operacionais do Comitê de Orçamento.

Em síntese, a ausência de ligação formal entre os gestores da política macro com os das políticas micro comprometia a eficácia da estratégia geral de desenvolvimento. Doner e Laothamatas (1992) dão o exemplo do esforço de ajuste estrutural do período de transição 1982-1986. Foi bem-sucedido na estabilização macroeconômica, porém alcançou pouco os objetivos de reestruturação de algumas indústrias consideradas chaves, como a indústria automotiva e a indústria têxtil. Da mesma forma, pouco foi feito em áreas consideradas necessárias de regulação, como pesquisa e assistência técnica agrícola e pesquisa e desenvolvimento.

## 5.6. O Estado e o setor privado

Finalmente, o último e não menos importante aspecto da relação institucional entre o Estado e setor privado empresarial. Essa relação se deu sob a égide de um estado monárquico de cunho

autoritário com lampejos de democracia. Isso se constituiu num óbice para o associativismo empresarial até os anos 1950, o que contrasta fortemente com a abordagem empresarial realizada pelos estados populistas latino-americanos dessa época. A efetiva deflagração do processo de industrialização a partir de 1960 resultou na proliferação de associações empresariais que crescentemente tornaram-se interlocutores dos gestores oficiais da política industrial e tecnocratas das políticas macroeconômicas. Esse contato próximo, ao longo do período de substituição de importações, resultou na criação, por iniciativa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (NESDB), do Comitê Consultivo Conjunto Público-Privado, em 1980. Seu objetivo foi discutir conjuntamente questões relacionadas a estratégias e desafios do desenvolvimento do país.

Além do associativismo e ativismo institucional, a segunda mudança institucional relevante dos empresários industrialistas foi a constituição de grandes grupos econômicos verticalmente integrados. Inicialmente, sua origem foram as grandes firmas sino-tailandesas apoiadas pelos maiores bancos comerciais. Os bancos foram decisivos para tirar os grandes grupos empresariais locais do *lock in* nas indústrias objeto da substituição de importações. Por meio de seu suporte financeiro, foi possível promover a diversificação setorial dos investimentos no mercado interno e o direcionamento às exportações. A terceira mudança institucional foi a crescente associação de capital dos empresários locais com os capitais japoneses nos anos 1980, o que explica parte relevante do sucesso do redirecionamento exportador da indústria nacional. O investimento direto estrangeiro (IDE) japonês associado a capitais nacionais foi concentrado nas indústrias têxtil, metalúrgica, de maquinário elétrico e automotiva. No final dos anos 1980, a Tailândia foi um dos principais recipientes de IDE japonês do mundo (CHRISTENSEN et al., 1989).

Segundo esses autores, uma comparação com outros países asiáticos hospedeiros de IDE japonês mostra que, no caso tailandês, a associação com os empresários locais favoreceu sua maior cooperação com a tecnocracia estatal. Isso fortaleceu as capacitações técnicas e a base de recursos financeiros das firmas tailandesas de forma a aumentar seu poder de barganha junto à tecnocracia. No entanto, esse maior poder de barganha não foi suficiente para o estabelecimento de políticas educacionais e de treinamento requeridas pelas firmas japonesas, e outros entrantes estrangeiros, e para a criação de infraestrutura necessária para transferência de tecnologia e transbordamentos de conhecimentos dessas firmas para seus congêneres domésticos dos novos setores exportadores emergentes.

## 6. Conclusão

Algumas conclusões são sumarizadas a seguir. Em primeiro lugar, o caso tailandês de industrialização retardatária foi relativamente bem-sucedido. Em que pese o fato de sua renda *per capita* ainda não ter atingido 3.000 dólares americanos pelo câmbio oficial, considerado pela ONU um país de renda mediana, sua renda *per capita* medida em paridade do poder de compra (PPC) foi de mais de 8.000 dólares americanos em 2005.

Isso porque, ao contrário da maioria dos países de industrialização recente, mais de 60% de sua população continuam residindo no meio rural, onde se encontra a grande concentração de pobreza absoluta do país e a principal causa de alta desigualdade de renda para o padrão dos países do sudeste asiático, com um índice de Gini em torno de 0,50. Essa população pobre está aglomerada nas duas regiões menos desenvolvidas do país (norte e nordeste) e ocupada em uma agricultura de baixa produtividade que ainda mantém fortes traços de atividades de subsistência. O segmento moderno dessa agricultura ligado ao setor exportador sustentou a geração de receitas cambiais que financiaram o primeiro período da substituição de importações até os anos 1970. Porém, esse segmento é minoritário em termos de ocupação no campo e não foi capaz de criar efeitos de transbordamento para o segmento de subsistência. Nem mesmo o processo de industrialização foi capaz de absorver esse grande contingente de força de trabalho subempregada. O êxodo rural desse contingente foi, em grande parte, contido, o que atenuou os efeitos de precarização do trabalho nos grandes centros urbanos, com exceção de Bangkok, a capital, e seus arredores. Ainda que incapaz de absorver esse grande contingente de sua população efetivamente no processo de desenvolvimento econômico e social, é importante considerar que o nível inicial de subdesenvolvimento e pobreza do país era alarmante, muito abaixo da maioria dos países da América Latina dos anos 1950. Dessa forma, o progresso econômico e social trazido pela industrialização é marcante.

Em segundo lugar, uma peculiaridade do processo de substituição de importações tailandês é sua sustentabilidade macroeconômica, que possibilitou uma admirável estabilidade cambial ao longo de mais de 40 anos. A crise cambial tailandesa é recente, de 1997, sem que sua origem esteja ligada ao processo crônico de vulnerabilidade externa típico das experiências de substituição de importações dos países retardatários, que deflagra instabilidade macroeconômica interna cíclica. É curioso que o conservadorismo fiscal e monetário ao longo da industrialização não tenha comprometido o crescimento de longo prazo, dos mais altos dentre os países de industrialização recente. A tensão permanente entre a política industrial e a política macroeconômica parece ter sido benéfica antes



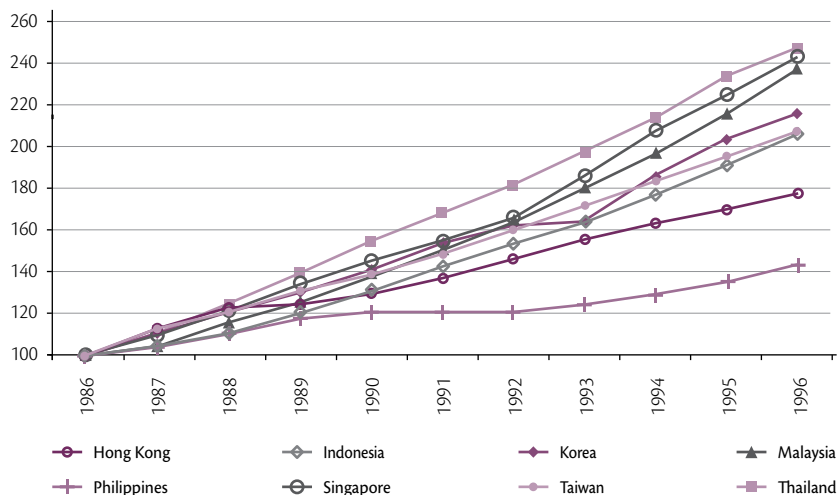
que prejudicial ao processo de expansão do produto, uma vez que possibilitou sua sustentabilidade no longo prazo. Assim, o processo de substituição de importações com sustentabilidade macroeconômica estabeleceu um padrão de crescimento relativamente equilibrado em termos dos agregados macroeconômicos.

Em terceiro lugar, esse padrão de crescimento passou por mudanças substantivas após a fase fundamental de substituição de importações da indústria pesada. Nessa fase, o investimento liderou o crescimento via crescimento do produto industrial e de sua produtividade, o que gerou efeitos de encadeamentos produtivos e transbordamentos tecnológicos para o restante da economia. Na fase de economia aberta, as exportações tornaram-se o componente da demanda agregada que passou a comandar o crescimento, puxando o investimento e o consumo doméstico via efeito acelerador e multiplicador. Esse novo padrão se consolidou durante a longa fase de expansão acelerada (1987-1996). Chama a atenção o fato de esse padrão de crescimento, ainda que pujante, ter pequena capacidade de absorção e geração tecnológica, o que pode representar um sério obstáculo para a sua sustentabilidade frente à atual crise mundial.

Nesse sentido, é relevante uma breve consideração sobre os efeitos da crise de 1997-1999 sobre a economia tailandesa. Como salienta a literatura, a crise erodiu alguns dos ganhos substantivos da economia durante o longo período de expansão acelerada sem, contudo, comprometê-los. No ano crítico da crise, em 1998, o nível do PIB *per capita* ficou 14% mais baixo do que era dois anos antes, em 1996. Desde a crise, a recuperação foi moderada relativamente aos padrões anteriores de crescimento, ficando a taxa de crescimento em média dois níveis percentuais abaixo do subperíodo de substituição de importações, 1951-1981, e mais de 4% abaixo do período de abertura, 1987-1996. O fator herança da crise que parece decisivo para explicar a desaceleração relativa pós-crise é a taxa de investimento, que caiu de patamar para o nível anterior ao período de expansão acelerado, i.e., ao nível do período de transição 1982-1986, de uma economia fechada para uma economia aberta.

É interessante observar o desempenho da economia tailandesa *vis-à-vis* seus congêneres asiáticos. O Gráfico 9 (WARR, 2007, p. 141) mostra que, no período de sua expansão acelerada, obteve taxas de crescimento superiores aos demais. No entanto, as diferenças foram marginais, com exceção das Filipinas, que têm ficado para trás nos últimos 50 anos. O Gráfico 10 (id., p. 142) mostra o período da crise asiática (1997-1999) e pós-crise. Mesmo havendo forte contração em todos os países, a tailandesa foi a mais severa. E, juntamente com a da Indonésia, a de maior duração. A contração tailandesa foi inicialmente maior do que a da Indonésia, porém a recuperação deste país foi em menor

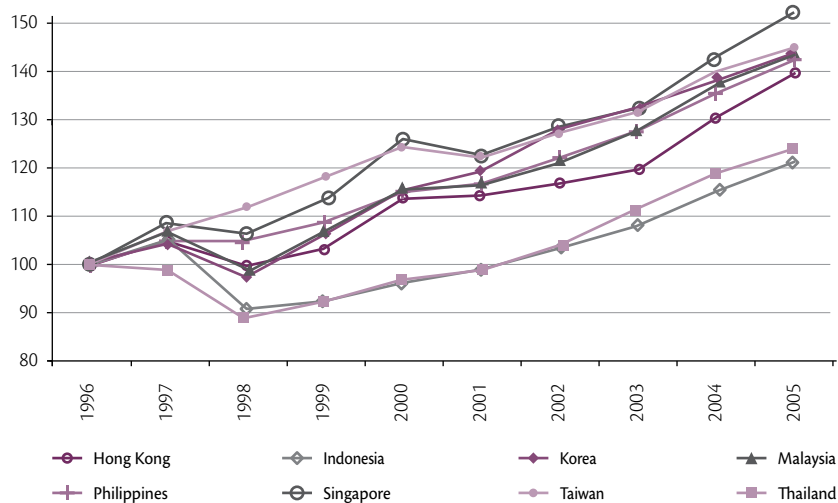
escala. Usando o ano pré-crise de 1996 como base, as trajetórias de crescimento dos dois países são muito similares, com a única diferença que a recuperação da Indonésia tem sido um pouco mais lenta. Dado o alto nível de integração regional, tudo indica que os desdobramentos da crise mundial sobre a região é que vão determinar o seu impacto específico sobre cada país.



**Gráfico 9. PIB real no leste da Ásia (1986-1996)**

Nota: PIB real (1996=100).

Fonte: Asian Development Bank, Development Indicators.



**Gráfico 10. PIB real no leste da Ásia (1996-2005)**

Nota: PIB real (1996=100).

Fonte: Asian Development Bank, Development Indicators.

## Referências

---

- ATHUKORALA, P.; CHAND, S. Trade orientation and productivity gains from international production: A study of overseas operations of United States TNCs. **Transnational Corporations**, n.92, p.1–30. 2000.
- CHRISTENSEN, S.; DOLLAR, D.; SIAMWALLA, A.; WICHYANOND, P. **The lessons of East Asia: Thailand – the institutional and political underpinnings of growth**. Washington D.C.: The World Bank. 1989.
- CHRISTENSEN, S. **Capitalism and democracy in Thailand**. Washington D.C.: Association o Asian Studies. 1992.
- DONER, R., LAOTHAMATAS, A. **The political economy of structural adjustment in Thailand**. World Bank. 1992.
- FREEMAN, C. Technological infrastructure and international competitiveness. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v.13, n. 3, p.541-569, Jun. 2004.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961.
- GADELHA, C.A.G.; QUENTAL, C.; FIALHO, B.C. Saúde e inovação: uma abordagem sistêmica das indústrias da saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n.191, p.47-59, jan-fev, 2003.
- INGRAM, J.C. **Economic change in Thailand, 1850-1970**. Stanford: Stanford University Press, second edition. 1971.
- INTARAKUMNERD, P. Thailand's national innovation system in transition. In: LUNDVALL, B-A.; INTARAKUMNERD, P.; VANGLAURIDSEN, J. (eds.). **Asia's innovation systems in transition: new horizons in the economics of innovation**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2006.
- KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge University Press, Cambridge. 1966.
- LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. **Manchester School**, v.22 May, p.139–191. 1954.
- LUNDVALL, B-A.; JOHNSON, B.; ANDERSEN, E.S.; DALUM, B. National systems of production, innovation and competence building. **Research Policy**, 31, 213–231, 2002.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT BOARD - NESDB. World Bank 2008. **Towards a Knowledge Economy in Thailand**.

NATIONAL SCIENCE AND TECHNOLOGY DEVELOPMENT AGENCY – NSTDA. **Thailand science and technology profile 2006**. Bangkok:NSTDA, 2006.

PATARAPONG, I.; BRIMBLE, P. **The dynamics of Thailand's national innovation system**. Paper prepared for the Workshop on science and technology policy and diffusion of knowledge in Asia Pacific economies: Understanding the dynamics of national innovation systems, July 2005.Forthcoming as a Chapter in a Book by Edward Elgar. 2006–2007.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, n.13, p.343–373. 1984.

SCHILLER, D. The emerging role of public universities in upgrading the Thai innovation system. In: ASIALICS INTERNATIONAL CONFERENCE, 3. on From Imitation to Innovation: Asia Meets Global Challenges, Shanghai, April 16, 2006. Apresentation... Shanghai, April 16, 2006.

SOMPOP, M. **Economic development of Thailand, 1850-1950**: response to the challenge of the world economy, Institute of Asian Studies, Bangkok, 55p. 1989.

WARR, P.; NIDHIPRABHA, B. **Thailand's macroeconomic miracle: stable adjustment and sustained growth**. World Bank, 1996.

WARR, P. Long-term economic performance in Thailand. **ASEAN Economic Bulletin**, v.24, n. 1, 2007, p.138–63.

WONG, P.K. The role of global MNCs Vs. indigenous firms in the rapid growth of East Asian Innovation: evidence from US patent data. In: SPRIE Workshop, Beijing, May 20, 2006. Apresentation... Beijing, May 20, 2006.

WORLD BANK. **Thailand Financial Sector Study**. Report n. 8403-TH. Washington. 1990.

\_\_\_\_\_. **Thailand Economic Monitor**. Technical Report. Bangkok. 1999.

\_\_\_\_\_. **Thailand Economic Monitor**. Technical Report. Bangkok. 2004.

\_\_\_\_\_. **Thailand Economic Monitor**. Technical Report. Bangkok. 2008.

\_\_\_\_\_. **Thailand Economic Monitor**. Technical Report. Bangkok. 2009.

## Capítulo 15

# A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética à Federação Russa<sup>1</sup>

Franklin Serrano<sup>2</sup>

Numa Mazat<sup>3</sup>

### Introdução

O objetivo do presente trabalho é apresentar os traços essenciais das principais mudanças nos padrões de investimento e transformação estrutural na economia da Rússia entre 1950 a 2008. Como a antiga União Soviética era inteiramente centrada na Rússia, optamos por discutir os padrões de investimento e transformação estrutural na economia centralmente planejada da União Soviética como um todo no período de 1950 até a sua dissolução em fins de 1991 e da economia (crescentemente) capitalista da Federação Russa no período posterior (1992-2008).

Nosso argumento central é que a economia da Rússia atual, a despeito de quase uma década de crescimento a taxas elevadas a partir de 1999, da reconstrução parcial e do fortalecimento do Estado e do retorno de uma postura geopolítica mais assertiva a partir do primeiro governo Putin<sup>4</sup>, se caracteriza por uma forte heterogeneidade estrutural que tem como implicação uma grande vulnerabilidade no que diz respeito a sua inserção externa, que se manifestou mais uma vez na crise mundial de 2008-2009.

A heterogeneidade estrutural russa vem de três elementos fundamentais, a saber: 1) a acentuada dependência de tecnologia estrangeira na indústria para fins civis; 2) a baixa produtividade agrícola e as

<sup>1</sup> Os autores agradecem as discussões sobre o tema com Carlos Medeiros (IE/UFRJ) e Márcio Henrique Monteiro de Castro. Os autores agradecem, também, os comentários de Ricardo Bielschowsky (IE/UFRJ).

<sup>2</sup> Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

<sup>3</sup> Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

<sup>4</sup> Sobre a nova postura geopolítica da Rússia, ver Mazat & Serrano (2012a, 2012b).

correspondentes dificuldades em termos de segurança alimentar; 3) a alta disponibilidade e o baixo custo relativo de produção de petróleo e gás (e algumas outras matérias-primas).

Apesar das transformações drásticas ocorridas na sociedade e na economia russa, com as grandes e radicais mudanças nas instituições políticas e econômicas, na distribuição de poder e de renda e no desempenho da economia, esses elementos de heterogeneidade estrutural já estavam claramente presentes na União Soviética em meados dos anos 1970, e a fragilidade externa decorrente dessa heterogeneidade foi um elemento importante para a crise da economia soviética nos anos 1980, que se transformou em colapso a partir das reformas econômicas (e políticas) de Gorbachev.<sup>5</sup>

A esses elementos estruturais se acrescentou, a partir de 1992, um quarto elemento muito importante que contribuiu para a vulnerabilidade externa da economia russa: a excessiva abertura financeira externa. Esses quatro elementos são fundamentais para o entendimento da atual fragilidade externa da economia de um país continental, que é uma potência militar nuclear relativamente grande, diversificada e industrializada, mas, ao mesmo tempo, muito dependente das exportações de petróleo e gás e fortemente afetada pelos movimentos dos fluxos de capitais internacionais de curto prazo.

Começaremos apresentando uma periodização dos diversos padrões de investimento e mudança estrutural ao longo do período de 1950 a 2008, que tiveram resultados bastante diversos em termos de taxa de crescimento do produto. Utilizando esse esquema, a análise da economia de comando soviética no período de 1950 a 1991 será, por sua vez, dividida em duas fases principais. Uma fase de rápido crescimento e grande mudança estrutural entre 1950 e 1974, que corresponde a um período de acumulação extensiva de capital quase autárquica, e uma fase de redução substancial da taxa de crescimento e tendência à estagnação entre 1975 e 1991, que corresponde ao período de tendência à estagnação posterior ao esgotamento das amplas reservas de mão de obra e de recursos naturais a baixo custo da fase anterior. A rigor, essa fase pode ser dividida em duas etapas: uma de desaceleração do crescimento no período 1975-1984 e a fase de crise e posterior colapso causado pelas reformas da Perestroika (1985-1991). O estudo da economia capitalista da Federação Russa de 1992 até 2008 também está dividido em duas fases principais. Uma primeira fase de rápida e radical liberalização dos mercados e privatização dos ativos via “tratamento de choque” e a conseqüentemente longa e profunda recessão que vai de 1992 a 1998, e a posterior fase de recuperação da economia e tentativa de reconstrução do Estado russo a partir de 1999.

---

<sup>5</sup> Sobre os aspectos políticos e institucionais do colapso da União Soviética (e em particular o progressivo enfraquecimento do poder político do Exército, do Partido Comunista e do Estado), ver Medeiros (2008).

Uma breve seção de observações finais conclui o capítulo, na qual levamos em conta o forte impacto da crise mundial do final de 2008 sobre a economia russa e a retomada posterior do crescimento.

## 1. Do socialismo soviético ao capitalismo russo

A evolução da economia de planejamento central soviética de 1950 a 1991 pode ser dividida em duas fases principais que correspondem a distintos padrões de investimento e de mudança estrutural. A primeira fase, entre 1950 e 1974, corresponde a um regime de acumulação extensiva de capital em que se observam taxas de investimento crescentes, rápido crescimento do produto e do PIB *per capita* e grande mudança estrutural, com ampla transferência da força da agricultura para a indústria. Nessa fase, o fator que limitava o crescimento era o investimento, pois eram ainda grandes as reservas de mão de obra no campo e matérias-primas exploráveis a baixo custo. A fase seguinte, entre 1975 e 1991, corresponde ao período de acumulação intensiva posterior ao esgotamento das amplas reservas de mão de obra e de recursos naturais a baixo custo da fase anterior. O processo de modernização e transformação estrutural se esgotou e a principal restrição ao crescimento passou a ser o ritmo de aumento da produtividade do trabalho na economia como um todo e especialmente na agricultura, que, a despeito de aumentos adicionais na taxa de investimento, ocorreu nesse período a taxas muito baixas. Durante essa fase como um todo, ocorreram diversas tentativas de reordenação das prioridades para possibilitar o aumento da quantidade e qualidade de bens de consumo disponíveis para a população, uma drástica mudança na inserção externa da economia, a partir da qual o país passou a exportar energia e matérias-primas e importar alimentos e tecnologia dos países capitalistas em larga escala. Na etapa final dessa fase, de 1985 a 1991, se somou a essas tendências estruturais a desorganização crescente do sistema de planejamento com as reformas da Perestroika. Nessa fase como um todo houve uma redução substancial da taxa de crescimento e tendência gradual à estagnação do PIB *per capita* entre 1975 e 1991.

O estudo da economia capitalista da Federação Russa de 1992 até 2008 também pode ser dividido em duas fases principais. Uma primeira fase, de 1992 a 1998, marcada pela rápida transição para o capitalismo com a “terapia de choque” de liberalização dos preços e mercados e privatização dos ativos, abertura comercial e financeira desordenada e redução drástica dos gastos, tamanho e capacidade operacional do Estado. Essa fase consiste numa longa e profunda recessão de uma economia em que o crescimento passou a ser limitado pela demanda efetiva. Finalmente, a fase de 1999 a 2008,

que corresponde à recuperação da economia e à tentativa de reconstrução do Estado russo a partir de políticas de recuperação do gasto público e da receita fiscal, nacionalização de empresas estratégicas do setor energético, acumulação de reservas externas e regime cambial de flutuação administrada que são aplicadas num contexto internacional particularmente favorável de preços elevados das *commodities*, petróleo e gás exportados pela Rússia.

A mera observação das taxas de crescimento do produto (PIB) da União Soviética, de 1950 a 1991, e da Rússia, a partir de 1992, mostra com nitidez essas quatro fases bem distintas<sup>6</sup> (Gráfico 1). No período soviético, houve uma fase inicial de taxas de crescimento relativamente elevadas até o início dos anos 1970 e uma fase de baixas taxas de crescimento daí por diante. No período de acumulação extensiva de 1950-1974, a taxa média de crescimento do PIB da União Soviética foi de 5,0% ao ano, enquanto que, no período de tendência à estagnação de 1975 a 1991, essa taxa caiu para cerca de 1,1%.

No período da Rússia capitalista, observam-se também duas fases bem definidas. A fase de transição e “tratamento de choque” teve crescimento negativo e instável quase contínuo a taxas consideráveis, de 1992 a 1998, e outra fase de recuperação e reconstrução com taxas positivas razoavelmente elevadas e relativamente estáveis de crescimento, de 1999 a 2008. De fato, a taxa média de crescimento do PIB da Federação Russa foi de -6,6% ao ano de 1992 a 1998 e, depois, mudou para 6,9% ao ano de 1999 a 2008.<sup>7</sup>

Essa dinâmica das taxas de crescimento, somada à dissolução da União Soviética, teve como consequência a peculiar evolução dos níveis do PIB da União Soviética e posteriormente da Rússia, visível no Gráfico 2. No gráfico, nota-se também a evolução do nível do PIB do conjunto dos países que formavam a União Soviética<sup>8</sup>, que segue uma trajetória bem semelhante ao do produto da Federação Russa. Em ambos os casos, é notável a profundidade da recessão na transição para o capitalismo e aceleração do crescimento no período mais recente (anos 2000).

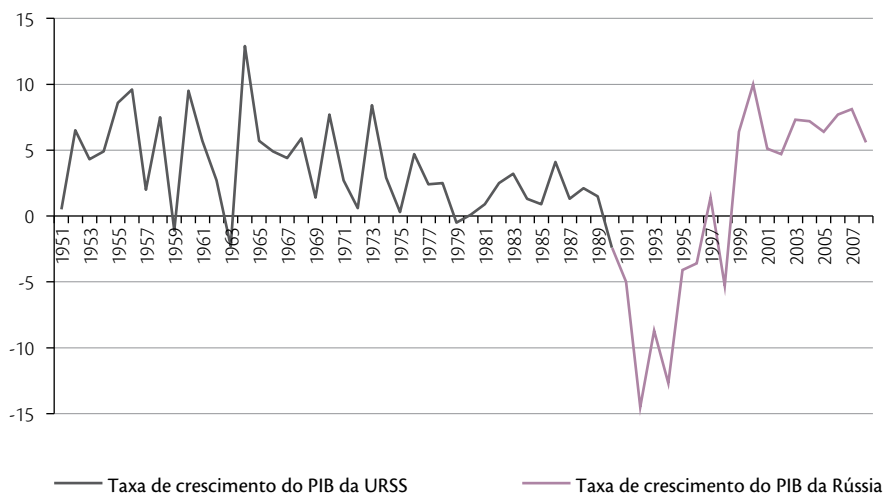
---

<sup>6</sup> Existem grandes debates e controvérsia sobre a qualidade e exatidão de indicadores econômicos construídos para a União Soviética (tanto pelo governo quanto por analistas externos) e alguns pontos mais relevantes para nossos propósitos serão mencionados brevemente na seção 3. No entanto, as mudanças na economia e sociedade soviética e russa no período analisado são tão drásticas que praticamente todos os indicadores disponíveis tendem a se mover na mesma direção geral, que é o que nos interessa num estudo com um enfoque mais estrutural.

<sup>7</sup> O ponto exato na década de 1970 onde se dividem as duas fases de alto e baixo crescimento não parece ser muito importante para as conclusões gerais discutidas aqui. Muitos autores falam da “estagnação de Brezhnev” como começando em 1975. Já Maddison (1998) divide as duas fases em 1950-78 e 1978-90 e chega a taxas de crescimento do PIB e PIB per capita muito próximas às nossas (4,4% e 1,2% para o PIB e 3,0% e 0,4% para o PIB *per capita*, respectivamente).

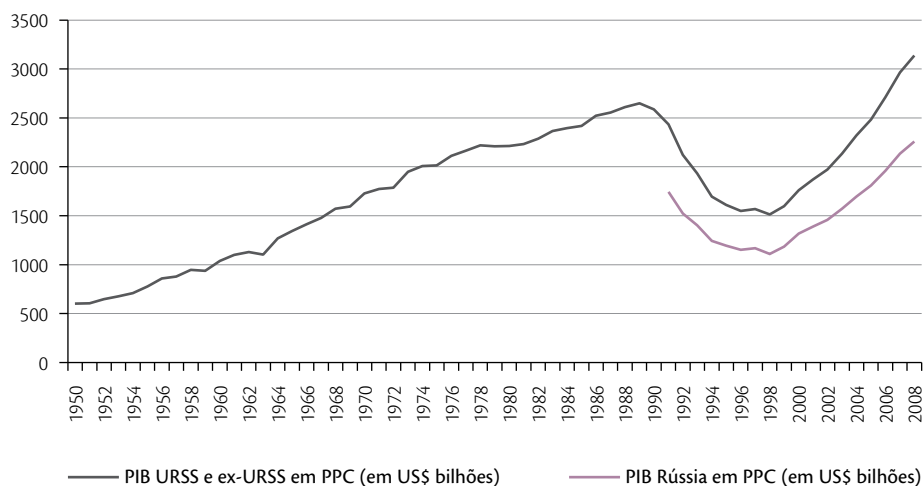
<sup>8</sup> Note que não estamos tratando da CEI e sim do agregado dos países da antiga URSS. Fundada em 8 de dezembro de 1991, pouco antes da dissolução da União Soviética, a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) é uma organização regional envolvendo 11 ex-repúblicas soviéticas (Rússia, Ucrânia, Bielorrússia, Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão, Tajiquistão, Moldávia e Turcomenistão). A Geórgia saiu da CEI em agosto de 2008 em decorrência do conflito com a Rússia. As três repúblicas bálticas (Lituânia, Estônia e Letônia) nunca fizeram parte da CEI.





**Gráfico 1.** Taxa de crescimento do PIB da União Soviética (1951-1991) e da Federação Russa (1992-2008)

Fontes: Joint Economic Committee (1982) e UNECE (2009).

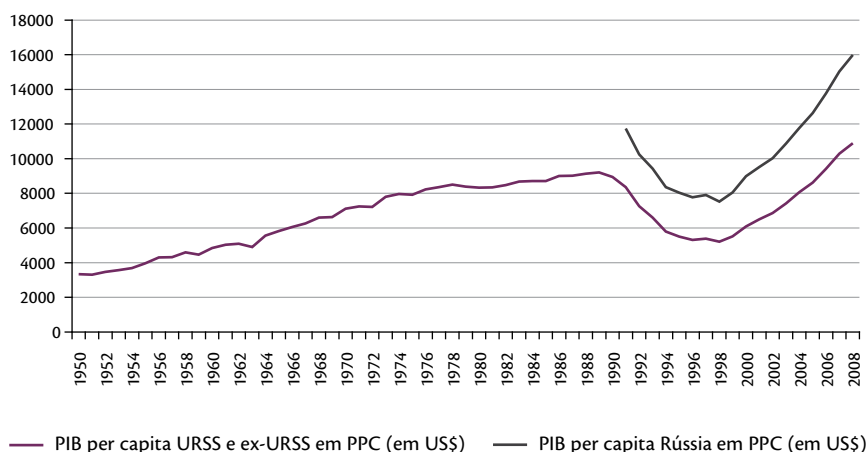


**Gráfico 2.** Evolução do nível do PIB da União Soviética (1950-1991) e da Federação Russa (1992-2008)

Fontes: Joint Economic Committee (1982) e UNECE (2009).

As mesmas quatro fases e diferentes performances podem ser vistas em termos do crescimento do PIB *per capita*. Na fase de acumulação extensiva, de 1950 a 1974, o PIB *per capita* soviético cresceu a uma média anual respeitável de 3,5%, enquanto na fase posterior de tendência à estagnação

creceu apenas a 0,2% ao ano. Já a economia russa teve uma taxa de crescimento do PIB *per capita* de -6,9% ao ano, entre 1992 e 1999, no período de transição para o capitalismo, e um crescimento de 7,2% ao ano no período de recuperação, de 1999 a 2008. O Gráfico 3 ilustra a evolução do nível do produto *per capita* soviético e russo (e dos países que compunham a URSS) ao longo do período. Nele pode-se notar como o PIB *per capita* da Rússia era (e ainda é) bem maior do que a média dos países que formavam as demais repúblicas soviéticas. Nota-se também que a elevada taxa de crescimento do produto *per capita* russo no período pós 1999 é maior do que a taxa do crescimento do PIB porque a população da Rússia, por conta das dramáticas mudanças econômicas e sociais ocorridas durante o período de transição para o capitalismo, se reduziu a uma taxa de cerca de 0,4% ao ano, de 1999 a 2008.<sup>9</sup>



**Gráfico 3.** Evolução do PIB *per capita* da União Soviética, da ex-União Soviética e da Rússia (1950-2008)

Fontes: Maddison (2001) e UNECE (2009).

No Gráfico 4, observa-se a evolução da taxa de investimento na economia soviética e, posteriormente, na economia capitalista russa. No fim do período socialista, a taxa de investimento da República Soviética da Rússia era bem maior do que a média da taxa de investimento das demais repúblicas soviéticas. Na economia planejada soviética, a taxa de investimento (formação bruta de capital fixo sobre o PIB) tendeu a crescer de 1950 até meados dos anos 1980, quando começou a se reduzir um pouco. A média da taxa de investimento na fase de acumulação extensiva foi de 23,7%

<sup>9</sup> Dados do *World Development Indicators* do Banco Mundial computam que a população da Rússia era de cerca de 148.624.000 habitantes em meados de 1991 e começou a cair a partir de 1993, chegando a 141.800.000 habitantes em meados de 2008.

(1950-1974), enquanto que, no período da tendência à estagnação, foi de 31,3% (1975-1991), o que aponta para o fato de que taxas de investimento maiores não foram capazes de evitar a forte desaceleração do crescimento da economia da União Soviética nessa fase.<sup>10</sup>

Na economia capitalista russa, a trajetória foi de queda brutal da taxa de investimento de 1992 até 2000 e de posterior recuperação parcial. A taxa de investimento média da Rússia no período recessivo de transição foi de 24,2% (1992-1998), e a média da taxa de investimento do período de recuperação nacionalista (1999- 2008) foi de 19,9%. Mesmo no final desse período, o nível ainda era substancialmente menor do que no início da transição.



**Gráfico 4.** Evolução da taxa de investimento na URSS e na Rússia (1950-2008)

Fontes: *Joint Economic Committee* (1982), UNSTAT (2009), Popov (2008) e *Federal State Statistics Service* (2009).

O Quadro I resume as informações sobre os traços gerais dos quatro diferentes padrões de investimento e transformação estrutural que serão discutidos nas próximas seções.

<sup>10</sup> É importante qualificar esses argumentos a partir do fato de que a formação bruta de capital fixo na URSS era medida a partir da ótica da produção e não da demanda. Por isso o “investimento” inclui tanto o investimento em máquinas e equipamentos e construção civil (estruturas e residencial) quanto os equipamentos militares. Na nova Federação Russa, os equipamentos militares não fazem parte do “investimento”. Embora não pareça alterar o movimento geral de longo prazo, isso significa que a “taxa de investimento” propriamente dita está superestimada na URSS e que a queda drástica dessa taxa na transição para o capitalismo, que veio junto com uma fortíssima redução das encomendas militares, também está superestimada.

**Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento na Rússia: período 1950-2008**

Unidade territorial	Padrões de investimento e mudança estrutural	Estratégias de desenvolvimento	Principal restrição ao crescimento	Taxa de investimento (média do período)	Taxa de crescimento do PIB per capita	Taxas de crescimento (médias anuais)
União Soviética	Acumulação extensiva (1950-1974)	Industrialização acelerada quase autárquica concentrada nos setores prioritários de insumos, máquinas e armamentos. Deslocamento da força de trabalho da agricultura para a indústria.	Capital (investimento)	23,7%	3,5%	5,0%
	Período de estagnação (1975-1991)	Tentativas fracassadas de reordenação das prioridades para possibilitar o aumento da oferta de bens de consumo. Mudanças na inserção externa: exportação de energia, importação de alimentos e tecnologia (1975-1984).	Força de trabalho e produtividade do trabalho (especialmente na agricultura)	31,3%	0,2%	1,1%
	Transição para o capitalismo via "tratamento de choque" (1992-1998)	Liberalização dos preços, privatização dos ativos, abertura comercial e financeira, redução drástica dos gastos, do tamanho e da capacidade operacional do Estado.	Demanda efetiva	24,2%	-6,9%	-6,6 %
Rússia	Recuperação nacionalista (1999-2008)	Retomada do crescimento. Política de acumulação de reservas e câmbio administrado. Recuperação da receita fiscal e do gasto público. Nacionalização de empresas estratégicas. Exportações de commodities, gás e petróleo (também armas).	Demanda efetiva	19,9%.	7,2%.	6,9 %

## 2. Padrões de investimento e mudança estrutural na URSS de 1950 a 1991: da acumulação extensiva à estagnação e ao colapso

### 2.1. Introdução

Existe uma vasta literatura de análise estrutural sobre a industrialização da União Soviética tanto antes quanto durante a Segunda Guerra Mundial. Houve muitas contribuições tanto de economistas soviéticos quanto de acadêmicos ocidentais.<sup>11</sup> O período posterior à Segunda Guerra Mundial foi muito menos discutido do ponto de vista dos elementos materiais e estruturais em oposição às intermináveis controvérsias sobre aspectos políticos, sociais e institucionais do país. No entanto, muitas características estruturais da economia soviética mudaram bastante entre o período anterior e posterior a 1950. Por exemplo, no período estudado neste capítulo, não existe mais a tendência a baixos investimentos na agricultura que caracterizava tão marcadamente o sistema soviético nos anos 1920 e 1930. Da mesma forma, é comum a caracterização da economia da URSS como praticamente autárquica em relação ao comércio com os países capitalistas, enquanto, na realidade, houve um substancial e, como veremos adiante, decisivo processo de abertura comercial da economia soviética a partir do início da década de 1970.

Esta seção investiga a relação entre crescimento econômico e padrão de investimento e de mudança estrutural da União Soviética entre 1950 e 1991. Como visto acima, a evolução da economia soviética entre 1950 e 1991 pode ser dividida em duas grandes fases, cada uma associada a diferentes ritmos de crescimento econômico, que correspondem a distintos padrões de acumulação de capital e de mudança estrutural. A observação das taxas médias de crescimento do PIB da União Soviética de 1950 a 1991 mostra claramente as duas fases bem distintas (Gráfico 1). Houve uma fase inicial de taxas de crescimento relativamente elevadas, dos anos 1950 até o início da década de 1970. Essa fase corresponde a um regime de acumulação extensiva de capital com um rápido crescimento da produção e do PIB *per capita*. A fase seguinte, que se estende de meados dos anos 1970 até 1991, corresponde a um período de desaceleração do crescimento econômico. Essa fase teve duas etapas bem marcadas. A que vai de 1975 até 1984 é caracterizada por

<sup>11</sup> Ver, entre outros, os estudos soviéticos de Fel'dman, G.A. (1928) [1964] e Preobrazhensky, E. (1926) [1964]). Entre os ocidentais destacam-se os de Erlich, 1960; Gerschenkron, 1962; Spulber, 1964; Dobb, 1978; Zaleski, 1980 e Nove, A., 1992. O estudo relativamente recente de Allen (2003) oferece uma visão muito interessante do padrão de investimento e mudança estrutural do período anterior a 1950.

tentativas malsucedidas de adotar um regime de acumulação de capital mais intensivo em progresso técnico, enquanto que, na etapa que vai de 1985 a 1991, as reformas da Perestroika levaram a uma crise econômica que terminou com o colapso do sistema econômico soviético. Esta seção tem por objetivo mostrar como, depois do esgotamento do modelo de acumulação extensiva de capital baseado na mobilização centralizada de recursos abundantes, as autoridades soviéticas enfrentaram grandes dificuldades na tentativa de mudar tanto as prioridades do sistema soviético quanto as características centrais de sua estrutura produtiva e do sistema de operação da economia de comando, que inviabilizaram a passagem desejada para um regime de acumulação mais intensivo em progresso técnico. Tais dificuldades não superadas levaram o governo a buscar uma solução no aumento considerável da abertura comercial da economia soviética. Essa maior abertura gerou uma crescente vulnerabilidade externa que, junto com a desestruturação completa do sistema de planejamento econômico soviético devido às reformas da Perestroika, a partir de meados dos anos 1980, foram responsáveis pelo colapso econômico da URSS.

O restante desta seção está organizado da seguinte forma: inicialmente, mostra-se brevemente a total irrelevância das explicações da economia soviética de base neoclássica (item 2). O item 3 explica de forma sintética as principais características do sistema econômico soviético. O item 4 examina os determinantes das altas taxas de crescimento econômico observadas na URSS entre 1950 e 1974. O item 5 discute as razões que levaram à desaceleração do crescimento econômico entre 1975 e 1984. O item 6 trata da mudança da inserção externa da URSS. O item 7 se concentra na análise das consequências das reformas da Perestroika e da Glasnost sobre o sistema econômico soviético a partir de 1985, que acabaram provocando seu colapso em 1991. O item 8 oferece algumas breves observações finais.

## 2.2. Principais perguntas e a inadequação das interpretações neoclássicas

Por uma série de motivos, a análise quantitativa do crescimento da economia soviética é um assunto complexo. Em primeiro lugar, surge o problema de que os soviéticos utilizavam o seu conceito de Produto Material Líquido (PML) e não o conceito usual de Produto Interno Bruto (PIB) para medir o desempenho da economia. O uso em si do conceito de PML era plenamente inteligível dada à necessidade, no sistema soviético, de planejar a alocação de recursos da economia em termos físicos e garantir o suprimento dos insumos e produtos materiais adequados para cumprir as ambiciosas

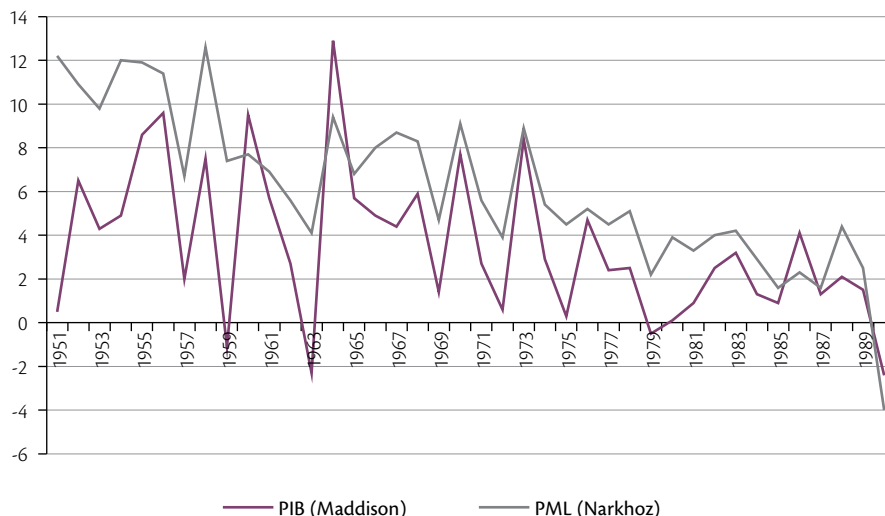
metas de crescimento econômico. Por isso, o conceito de PML exclui todos os serviços não estritamente necessários à produção de bens materiais de consumo, intermediários ou de investimento, mantendo apenas os chamados serviços diretamente ligados à produção, como o transporte de carga, mas não o de passageiros, por exemplo.<sup>12</sup>

Devido a essas diferenças conceituais e outros problemas estatísticos<sup>13</sup>, serão empregadas, aqui, sempre que possível, a não ser no caso da discussão das metas dos planos que naturalmente foram feitas em termos de PML, estimativas que usam conceitos e métodos de cálculo ocidentais disponíveis para descrever os resultados. Cabe ressaltar, no entanto, como mostra o Gráfico 5, que as principais tendências da taxa de crescimento da economia soviética de alto crescimento em média, de 1950 até 1974, e crescimento baixo e a taxas decrescentes, de 1975-1991, são claramente visíveis tanto em termos de PML soviético quanto de PIB ocidental.

São duas as perguntas centrais sobre a performance da economia soviética de 1950 a 1991 que surgem diretamente da observação dos dados apresentados a seguir. A primeira é por que a economia teve um crescimento relativamente rápido do produto *per capita* até 1974. A segunda é o que explica a desaceleração do crescimento *per capita* posterior a 1975.

**12** A maior parte dos analistas ocidentais e neoclássicos não consegue compreender o sentido do Produto Material Líquido como instrumento do sistema de planejamento. O objetivo do plano é garantir o crescimento acelerado dos bens materiais de consumo, de capital e intermediários. Estes bens materiais e o trabalho são os insumos necessários de todos os setores da economia, inclusive o setor serviços. Este setor não é incluído no PML porque uma vez conhecida a disponibilidade de bens materiais produzidos a alocação destes recursos para os diferentes setores, inclusive o de serviços, é feita através das decisões contidas no orçamento do Estado (Ver Kalecki, 1966(1993)).

**13** Existem grandes debates e controvérsia sobre a qualidade e exatidão de indicadores econômicos construídos para a União Soviética (tanto pelo governo quanto por analistas externos). Os estatísticos soviéticos eram acusados por certos especialistas ocidentais (principalmente americanos) de manipular os dados para fins de propaganda. Essas acusações eram, em geral, ligadas a motivos ideológicos e “*few indeed are those who believe that Soviet output statistics are invented. The consensus is that they represent the data which planners and statisticians themselves use*” (NOVE, 1977, p. 351). “poucos são aqueles que acreditam que os dados de produção soviéticos eram inventados. O consenso é que eles representam os dados que planejadores e estatísticos usam eles mesmos.” (NOVE, 1977, p. 351, tradução nossa). A despeito de uma série de problemas técnicos e estatísticos com os dados, devido à necessidade de usar dados para operar o sistema de planejamento da economia, a tendência mais comum na URSS era, com frequência, não divulgar publicamente resultados muito desfavoráveis em vez de falsificar diretamente os dados primários. Outra questão importante era a comparabilidade das estatísticas de crescimento econômico soviéticas com as estatísticas ocidentais. Os estatísticos soviéticos usavam o conceito de Produto Material Líquido (PML) para medir o crescimento econômico. O Produto Material Líquido difere do Produto Nacional Bruto porque o PML só leva em conta a atividade dos setores de produção material, incluindo somente os serviços diretamente ligados à produção de bens físicos, como o frete, os serviços de comunicação e de informação (LAVIGNE, 1979, p. 226-228; NOVE, 1977; ELLMAN, 1980). Note, no entanto, que as estimativas soviéticas do PML ou as estimativas ocidentais do PIB e mesmo as estimativas alternativas do economista russo Khanin dão basicamente o mesmo resultado em termos qualitativos para todas as tendências apontadas neste trabalho. Para nossos propósitos aqui, utilizaremos extensivamente as sistematizações de dados de diversas fontes e métodos compilados por Ofer (1987), Easterly & Fischer (1995) e Maddison (1998).



**Gráfico 5.** Taxa de crescimento da renda nacional da União Soviética (1951-1990)

Fontes: Narkhoz (anuário estatístico soviético) em Segrillo (2000) e Maddison (1998).

As interpretações neoclássicas sobre a economia soviética não parecem ser capazes de responder satisfatoriamente a essas duas perguntas, mesmo que não se façam críticas a essa abordagem teórica<sup>14</sup>. Algumas das interpretações neoclássicas têm ênfase em aspectos teóricos e microeconômicos no que diz respeito ao sistema de incentivos para os agentes e ao suposto papel do sistema de preços relativos na alocação de recursos da economia. Nessa linha, estão desde autores carregados de ideologia que argumentam que o sistema econômico do tipo que existia na URSS era intrinsecamente ineficiente, inviável e irracional<sup>15</sup>, até autores que enfatizam a ineficiência do sistema de planejamento central a partir da crítica ao chamado *soft budget constraint* (restrição orçamentária fraca ou frouxa). Estes últimos, como Kornai<sup>16</sup>, por exemplo, argumentam que a ausência para as firmas da disciplina imposta pela necessidade de vender para o mercado e cobrir seus próprios custos totais levaria a uma alocação ineficiente de recursos escassos.

<sup>14</sup> Não nos interessa, neste trabalho, demonstrar o quanto a visão neoclássica da operação do mecanismo de mercado competitivo nos próprios países capitalistas é uma idealização sem bases sólidas, nem teóricas nem empíricas. E não vamos tampouco discutir o que parece ser a absoluta impropriedade de se pensar teoricamente um sistema social e econômico diferente como o da URSS “como se” fosse uma “economia de mercado” na qual o Gosplan maximizaria uma função de utilidade social sujeita a dotação de fatores, conjunto de métodos de produção alternativos e sistema de preferências dos demais “agentes”.

<sup>15</sup> Ver Mota & Albuquerque (2008) para uma resenha sobre os debates Plano *versus* Mercado.

<sup>16</sup> O conceito original de *soft budget constraint*, de Kornai, fazia parte de uma interessante e heterodoxa análise da economia da escassez (*shortage*) socialista (KORNAI, 1979). Infelizmente, com o passar do tempo, o conceito foi reduzido, até pelo próprio autor, a uma trivial e genérica defesa ideológica da “austeridade” (ver, por exemplo, suas críticas ao papel do Banco Central como empregador de última instância na recente crise mundial em Kornai (2009)).



Mas se o sistema de planejamento central é assim intrinsecamente tão ineficiente e irracional, como, mesmo com os enormes sacrifícios impostos à população, foi possível para a URSS se industrializar em poucas décadas<sup>17</sup>? Como a economia pôde prover a base material para a vitória contra a Alemanha na Segunda Guerra Mundial<sup>18</sup>, eliminar o desemprego, erradicar a pobreza e se transformar numa potência nuclear e aeroespacial? Como foi possível um crescimento tão rápido durante tanto tempo no período do pós-guerra até 1974?

Ao mesmo tempo, se o sistema fosse de eficiência superior, como se explicaria a posterior tendência à estagnação e ao seu eventual colapso?

Outras interpretações neoclássicas sobre a URSS são mais macroeconômicas e quantitativas. Estas basicamente se limitam a tentar fazer uma contabilidade neoclássica do crescimento a partir de hipóteses alternativas sobre o formato da “função de produção agregada” da economia soviética. Nessas variantes, há aqueles, como Bergson (1974, 1978a, 1978b), que achavam que é razoável representar a economia da URSS a partir de uma função de produção Cobb-Douglas (com elasticidade de substituição unitária), o que, em geral, leva a estimativas de que o progresso técnico (produtividade total dos fatores) foi continuamente negativo ao longo de várias décadas na URSS.<sup>19</sup> Existem outros que supõem que a elasticidade de substituição dos fatores de produção na URSS era relativamente baixa (bem menor que um). Para esses autores, o progresso técnico na URSS não era negativo e seu crescimento se manteve mais ou menos constante ao longo do tempo. Por outro lado, estimam que a “produtividade marginal do capital” foi fortemente decrescente ao longo de todo o período

---

<sup>17</sup> Sobre o papel fundamental do planejamento central para a industrialização acelerada da URSS, ver Allen (2005).

<sup>18</sup> Para uma análise histórica da “Grande Guerra Patriótica” que ressalta o importante papel da economia Soviética na vitória contra a Alemanha Nazista, ver Overy (1998).

<sup>19</sup> Nesta visão, se supõe implicitamente que o Gosplan é, ao mesmo tempo, hipereficiente e totalmente ineficiente. Hipereficiente, pois a ideia de que a função de produção da URSS era Cobb-Douglas implica supor que, mesmo sem a ajuda do mecanismo de mercado capitalista, toda vez que um fator de produção ficava mais escasso (e seu preço sombra ou custo de oportunidade real subia), as autoridades soviéticas conseguiam modificar rapidamente as técnicas em uso e reduzir proporcionalmente a intensidade de uso desse fator na economia (1% de aumento no custo de oportunidade do trabalho levaria a uma queda de 1% em sua intensidade por unidade de produto). Ao mesmo tempo, o Gosplan era tão ineficiente que, a cada período, a mesma combinação de capital e trabalho produzia menos produto por décadas a fio. Os supostos retornos decrescentes contínuos de escala (crescimento negativo da produtividade total de fatores) implicariam que, duas décadas depois, os planejadores não conseguiam replicar os mesmos métodos de produção que operavam duas décadas antes, por exemplo. Se levarmos a sério essa interpretação, a URSS era “dialeticamente” hipereficiente na substituição de fatores e simultânea, crescente e irracionalmente ineficiente na escala.

(WEITZMAN, 1970; EASTERLY & FISCHER, 1995).<sup>20</sup> Independentemente de possíveis problemas teóricos<sup>21</sup>, estatísticos<sup>22</sup> e econométricos dessas interpretações, para os propósitos do presente estudo, o que interessa é que essas interpretações macroeconômicas neoclássicas também não são capazes de responder às duas perguntas principais, pois nenhuma das duas aponta para uma “quebra estrutural” das taxas de crescimento da economia soviética após 1975. No entanto, o exame de evidências diretas da economia da URSS (KONTOROVICH, 1986) mostra que o ritmo do progresso técnico e das inovações medido de várias formas, embora evidentemente positivo, se reduziu substancialmente no período pós 1975. Observa-se também que uma real escassez de mão de obra e a consequente subutilização de parte crescente do estoque de capital<sup>23</sup> também só adquiriram importância no período de tendência à estagnação.<sup>24</sup>

## 2.3. Características centrais da economia soviética

### 2.3.1. A economia de comando

A economia socialista soviética, desde o início dos anos 1930, era baseada na propriedade estatal dos meios de produção (incluindo a coletivização das terras)<sup>25</sup>, na adoção do planejamento central, lide-

---

**20** Para uma visão neoclássica do debate entre os neoclássicos, ver Easterly & Fischer (1995). Popov (2010) tenta racionalizar a ideia de baixa elasticidade de substituição a partir de críticas à operação do sistema de planejamento central. Esses autores compartilham com Bergson (1974, 1978a, 1978b) a suposição implícita de o Gosplan ter grande eficiência em operar uma suposta substituição de fatores no estoque de capital já instalado. Além disso, como no modelo de Lewis se os salários reais estão dados mesmo na hipótese delirante de que houvesse uma infinidade de métodos de produção alternativos eficientes disponíveis na URSS), o “produto marginal” do capital seria evidentemente constante.

**21** Não há necessidade aqui de entrarmos numa discussão conceitual sobre a aplicabilidade à economia soviética da noção de função agregada de produção, que foi criada para representar o equilíbrio geral de pleno emprego nos mercados de fatores e equilíbrio no mercado de produto em economias de mercado competitivas, de aplicação duvidosa a economias capitalistas reais (ver notas de rodapé 16 e 17).

**22** Ver críticas em Kontorovich (1986).

**23** Popov (2010) reconhece esse fato, mas não o leva em conta em sua análise. A simples subutilização da capacidade (capital) instalada em métodos de produção de proporções fixas por falta de mão de obra é confundida na literatura neoclássica, que supõe amplas possibilidades de substituição, como uma mudança para de técnicas mais intensivas em capital (*capital deepening*) com todos os fatores plenamente empregados, em resposta a mudanças de seus preços relativos sombra (idênticos aos que seriam determinados em mercados de fatores perfeitamente competitivos). Não é à toa que encontraram que o “produto marginal do capital” era “fortemente decrescente”. De fato, a produção adicional de uma planta nova sem trabalhadores para operá-la era exatamente zero.

**24** Ver as críticas de Kontorovich (1986), texto que não é citado nem por Easterly & Fischer (1994) nem por Popov (2010).

**25** Ericson (1991) afirma que, em 1987, o Estado produzia 100% do valor adicionado da indústria, 98% do valor adicionado do comércio e 88% do da agricultura. O Estado era proprietário de 78% da área construída urbana e 25% da rural, o restante eram residências privadas. Ickes (2007) mostra que, em termos de emprego, 91% eram no setor estatal e 6%, nas fazendas kolkhozes (que, desde meados dos anos 1950, eram geridas praticamente como as fazendas estatais).

rado pelo Gosplan (Comitê de Planejamento do Estado), como modo de regulação da economia, e na produção voltada para o uso (e não para a venda nem para o lucro).

Os trabalhadores tinham a garantia de pleno emprego e, ao mesmo tempo (para todos os homens aptos), a obrigação legal de trabalhar. A disciplina e o controle social da força de trabalho, na ausência do medo do desemprego presente nas economias capitalistas (combinado com um sistema de bem-estar social universal), tinham que ser garantidos em última instância pela ameaça de punições legais ou policiais. A escolha de ocupação pelo trabalhador era em princípio livre, mas, na prática, havia fortes restrições à mobilidade geográfica dos trabalhadores (passaportes internos e principalmente dificuldades de conseguir moradia). Quando os diferenciais de salário ou outras vantagens positivas (por óbvio, relativamente bem menores e mais restritas que as que existem nos países capitalistas) não atraíam a mão de obra necessária, o Estado tomava diversos tipos de iniciativas de mobilização de trabalho praticamente compulsório para seus projetos.<sup>26</sup>

Os trabalhadores recebiam salários em dinheiro e podiam decidir livremente o que consumir (ou poupar a juros nominais muito baixos) a preços nominais que, às vezes, se mantinham estáveis por décadas. Porém, a produção e a disponibilidade física (distribuição e comercialização) de bens de consumo também eram decididas *a priori* pelos planejadores.<sup>27</sup>

Havia propriedade coletiva das terras na URSS desde o processo de coletivização dos anos 1930. As fazendas coletivas eram divididas em duas grandes categorias: os kolkhozes e os sovkhozes. Os kolkhozes eram cooperativas, e os sovkhozes eram fazendas estatais. A partir dos anos 1950, a questão das diferenças entre kolkhoz e sovkhoz foi perdendo importância, pois o processo de rápida expansão relativa dos sovkhoz, em detrimento dos kolkhoz, na agricultura soviética como um todo, estava já bem avançado e, na prática, muitos kolkhozes remanescentes já tinham passado a pagar salários (VIOLIN, 1970).

Havia também uma oferta adicional de bens agrícolas relativamente pequena, vendida no mercado, legalmente, a preços mais ou menos livres. Essa oferta vinha do fato de que os trabalhadores das fazendas coletivizadas (kolkhozes) podiam vender no mercado ou consumir livremente o excesso de sua

<sup>26</sup> Sem falar no uso em larga escala de trabalho forçado de prisioneiros - inclusive políticos -, pelo menos até a morte de Stalin. Sobre a evolução das relações de trabalho na URSS, ver Filtzer (1992).

<sup>27</sup> A economia privada ou "segunda economia" incluía também num mercado negro e ilegal de bens que era combatido pelas autoridades e um outro mercado informal de serviços pessoais urbanos (reparadores de eletrodomésticos, encanadores, etc.) que não era muito reprimido (apesar de, formalmente, ser também ilegal).

produção sobre as cotas de produção estipuladas no plano e de que os trabalhadores assalariados das fazendas estatais (sovkhozes) também podiam trabalhar certos períodos de tempo para si próprios.<sup>28</sup>

O Estado detinha também o monopólio do comércio internacional, ordenava a produção para a exportação e alocava as importações fisicamente a partir das decisões do sistema de planejamento central.<sup>29</sup> A moeda russa era inconvertível, os controles da conta de capitais eram absolutos, e a taxa de câmbio nominal era fixa em termos nominais.

Os preços de compra e de venda do que era produzido no setor estatal eram determinados administrativamente pelos custos primários de produção (salários e reposição do capital circulante), mais uma margem que servia tanto para arrecadar impostos indiretos quanto para cobrir a reposição do capital fixo. Havia, no entanto, uma imensa variedade de impostos extras e/ou vários tipos de subsídios embutidos nos preços dos diversos bens pelos mais variados motivos, o que, somado à relutância de aumentar os preços nominais de bens de consumo essenciais, tornava os preços relativos administrados (que não respondiam à demanda) também bastante opacos, mesmo como indicadores de custo.<sup>30</sup>

A produção era organizada em empresas de tamanho médio e grande<sup>31</sup>, com plantas industriais (e fazendas estatais) com escalas de produção de produtos padronizados, em geral, bem maiores que nas economias capitalistas.<sup>32</sup> As empresas costumavam ser praticamente monopolistas em seu segmento do “mercado” em termos de tipo de produto, ao menos numa determinada região geográfica, e tinham que cumprir um conjunto de metas estipuladas pelos planejadores centrais do Gosplan ou (em mais detalhe) pelos ministérios setoriais. Em geral, as metas mais importantes eram feitas em termos de valor bruto da produção, pois a tarefa principal do sistema de planejamento central era garantir que quantidades físicas de bens materiais específicos fossem produzidas por uma empresa

---

**28** A produção agrícola privada também existia na União Soviética. Ela correspondia à produção dos lotes familiares e ao gado de propriedade própria dos trabalhadores agrícolas. A produção da agricultura privada era negligenciável para os grãos e as culturas industriais, mas representava uma parcela significativa do setor pecuário e da produção de frutas e legumes (NOVE, 1977, p. 26-27).

**29** Ver Dyker (1992), Smith (1993).

**30** Por conta dos complexos subsídios cruzados, era comum que o mesmo produto tivesse preços muito diferentes para diferentes setores usuários ou regiões geográficas diferentes.

**31** Ickes (2007) mostra que, embora mesmo as grandes empresas soviéticas fossem bem menores do que as maiores empresas multinacionais capitalistas, a característica marcante da estrutura industrial soviética era a quase total ausência de pequenas empresas.

**32** Cano (2000) fala em plantas com escalas de produção dez vezes maiores que as dos países capitalistas.

e entregues dentro de determinados prazos para outras empresas e/ou usuários finais (os militares ou consumidores, por exemplo).<sup>33</sup>

Os planejadores centrais costumavam propor metas ambiciosas de produção, em geral, calculadas como uma taxa de crescimento a partir das metas atingidas pela empresa no período de planejamento anterior, pois o objetivo era obter o máximo crescimento da economia a partir dos recursos humanos e materiais disponíveis. Por isso havia vários incentivos para que as metas de produção fossem cumpridas (e se possível superadas)<sup>34</sup> e, em geral, não havia a recusa de financiar despesas extras que surgissem nas empresas em sua tentativa de atingir as metas.<sup>35</sup>

O sistema de planejamento central era voltado explicitamente para maximizar a produção de bens materiais a partir da mobilização dos recursos disponíveis de trabalho, capital, terra e demais recursos naturais. A eficiência ou minimização de custos não era uma prioridade central do sistema de planejamento da forma como foi concebido. Ao mesmo tempo, não existia a pressão da concorrência (efetiva ou potencial) de outros produtores que impelisse as firmas, por conta própria, a adotar inovações ou a uma desativação das plantas menos eficientes. Além disso, eventuais aumentos autônomos de produtividade do trabalho em uma determinada linha de produção, não incluídos *a priori* nas metas gerais do plano do Gosplan, em vez de gerar os “lucros anormais” das empresas capitalistas, tendiam a criar imediatamente problemas administrativos para a própria empresa inovadora. Um deles, dado o compromisso com o pleno emprego do trabalho, era o problema de onde e como realocar os trabalhadores redundantes (que, com frequência, tinham que ser reabsorvidos na mesma empresa).<sup>36</sup>

**33** Este é um elemento central do sistema de alocação de recursos soviético, pouco compreendido pelos economistas neoclássicos ocidentais. São comuns as referências anedóticas às distorções causadas por metas desse tipo, mas raramente se explica qual é a razão de ser das metas físicas e o motivo pelo qual o sistema era mantido apesar das distorções. Por exemplo, quando, depois das reformas de 1965, houve uma tentativa de passar para metas de valor adicionado, as empresas passaram a produzir mais os bens que tinham margens brutas de lucro mais altas e que nem sempre eram os produtos necessários para que a economia cumprisse o plano. Para uma descrição menos ideológica do sistema de planejamento, ver Dyker (1992), Smith (1993) e o excelente estudo de Clarke (2007).

**34** Para que as metas gerais definidas pelo Gosplan fossem atingidas, devido à crescente complexidade da economia e do problema de coordenar administrativamente os suprimentos tanto de insumos para os diversos setores como de bens finais de produção ou consumo, ao longo do tempo, houve uma tendência a crescente integração vertical para trás das empresas e de alguns dos ministérios setoriais (que produziam muitos dos seus próprios insumos e até energia) e surgiu também um “mercado cinza”, onde empresas (ou até ministérios setoriais) trocavam entre si suprimentos de insumos e materiais (de construção, por exemplo), bens e alguns tipos de serviços por meio do crédito informal ou da troca direta de produtos entre empresas.

**35** Essa garantia de vendas do nível de produção e cobertura dos custos foi batizada de *soft budget constraint* pelo economista húngaro Kornai (1979). Para o reconhecimento da importância dessa característica para que o sistema conseguisse mobilizar os recursos necessários para atingir as prioridades do Plano, ver Allen (2003) e Ericson (1991).

**36** Outro problema sério para as empresas, advindo de suas eventuais inovações espontâneas, era o alto risco de que, no período de implantação da inovação, a produção tivesse que ser temporariamente interrompida ou reduzida, o que aumentava os riscos de não cumprimento pela empresa das metas compulsórias de produção já combinadas com o Gosplan (POPOV, 2006).

Dessa forma, a economia soviética se constituía basicamente numa economia de comando em que a alocação de recursos era feita predominantemente a partir das decisões administrativas dos planejadores centrais. Nas palavras de Stalin (ELLMAN, 1979, p. 17): “*plans are not forecasts but instructions*”.

### 2.3.2. A economia da escassez

Nesse sistema, a coordenação e a liderança dos investimentos eram feitos diretamente pelo Estado por meio do sistema de planejamento que tentava alocar diretamente e em termos físicos os bens de capital fixo e circulante de acordo com as prioridades definidas pelos planejadores. Dessa forma, na prática, não se configurava nenhuma restrição financeira aos investimentos planejados. Devido a metas ambiciosas para o investimento e o gasto militar, combinados com a política de garantia de pleno emprego da mão de obra e o alto grau de rigidez de preços nominais e relativos, a economia de comando era caracterizada por uma situação de permanente excesso de demanda no mercado de bens de consumo, uma economia em que a produção era limitada pela capacidade produtiva (oferta) e não pela demanda efetiva, como nos países capitalistas. A economia da escassez operava, na prática, a partir de diversos tipos de racionamento quantitativo e filas (e, naturalmente, existia um mercado negro ilegal de bens de consumo). No agregado, a economia da escassez implicava que a variável de ajuste entre a oferta e a demanda agregada fosse o nível real do consumo dos trabalhadores por meio de um mecanismo de poupança forçada a preços fixos, que era o que restava, uma vez deduzidos do produto disponível os gastos militares e em investimento do Estado (KALECKI, 1966 [1993]; NELL, 1997).

O produto potencial na economia de comando soviética era, em geral, limitado pelo nível e composição do estoque de capital fixo e por sua eficiência (inversamente proporcional às relações técnicas capital/produto). No entanto, o grau de utilização da capacidade produtiva e, portanto, o produto efetivo podia ser limitado em cada setor pela escassez de insumos intermediários básicos (capital circulante) ou de força de trabalho. Qualquer gargalo importante na produção de insumos básicos poderia gerar uma subutilização da capacidade produtiva do estoque de capital fixo instalado<sup>37</sup> (KALECKI, 1966 [1993], 1970 [1993]). A economia soviética, como as demais economias

---

<sup>37</sup> Note que, numa economia capitalista, o estoque de capital e sua eficiência também determina o produto potencial, mas o grau efetivo de utilização e, portanto, o produto efetivo depende, geralmente, da demanda e não de restrições de oferta (de insumos ou trabalho).

socialistas, era restrita pela oferta em que “utilization parameters of resources determined [...] by the supply side” (KORNAI, 1979).

### 2.3.3. As prioridades do Gosplan

As prioridades do sistema soviético eram, em ordem de importância:

- 1) O investimento;
- 2) O gasto militar;
- 3) Consumo pessoal de subsistência (alimentos, roupas, alojamento);
- 4) O consumo público.

A URSS era uma economia relativamente atrasada e permanentemente confrontada com a hostilidade potencial dos países capitalistas mais avançados, em particular, os Estados Unidos, durante o período da Guerra Fria. A isso se adiciona a forte tensão geopolítica na fronteira com a China Comunista a partir de 1960. A URSS era uma economia de guerra que tentava se industrializar em curto espaço de tempo para enfrentar economicamente e justificar os sacrifícios envolvidos na construção de um sistema social alternativo, bem como se defender militarmente das ameaças dos países capitalistas avançados (primeiro, a Alemanha e, depois da Segunda Guerra Mundial, os EUA). Vem daí a total priorização do investimento (para garantir a industrialização mais rápida possível e também a produção de armas sofisticadas) e dos gastos militares na alocação de recursos na economia dos anos 1950 até 1974. A garantia de um nível bem básico de consumo pessoal de subsistência a toda a população (alimentação, vestuário, moradia) era apenas a terceira prioridade. A quarta prioridade era o suprimento para toda a população do grosso do consumo público, que os soviéticos chamavam de consumo comunitário ou comunal, incluindo todos os gastos, como o sistema de saúde, a educação e demais serviços sociais e culturais, inclusive, a operação e manutenção de hospitais, escolas, museus, bibliotecas, facilidades esportivas etc. As despesas com as universidades e a pesquisa científica também estavam incluídas na definição de consumo público. Nos anos 1950, principalmente a partir do governo Kruschev, dentro da terceira prioridade, foi dada grande importância à tentativa de melhorar o padrão alimentar (especialmente o consumo de carne) da população. No entanto, a diferenciação e a sofisticação dos bens de consumo, bem como a difusão de bens de consumo duráveis, nunca chegaram a ter alta prioridade para os planejadores no período de 1950-1974.

### 2.3.4. A militarização da economia

A União Soviética tinha uma economia de comando desenhada especificamente para mobilizar recursos para realizar uma industrialização rápida (GROSSMAN, 1987). A ênfase na indústria pesada em detrimento da indústria de bens de consumo pode ser explicada pela importância do complexo militar-industrial soviético. Como Clarke (2007, p. 11) argumenta:

*[...] the soviet system [...] was a system of surplus appropriation and redistribution subordinated to the material needs of the state and [...] of its military apparatus. [...] The development of the system was not subordinated to the expansion of the gross or net product in the abstract [...] but to expanding the production of specific materials and equipment – tanks, guns, aircraft, explosives, missiles – and to supporting the huge military machine.*

[...] o sistema soviético [...] era um sistema de apropriação de superávit e redistribuição subordinada às necessidades materiais do estado e [...] de seu aparato militar. [...] O desenvolvimento do sistema não foi subordinado à expansão do produto bruto ou líquido abstratos [...] mas sim a expandir a produção de materiais específicos e equipamentos - tanques, armas, aeronaves, explosivos, mísseis - e a suportar o enorme aparato militar. (Tradução nossa)

A economia soviética era uma economia de guerra em vários sentidos. Além de ter a alocação de recursos feita a partir do planejamento central e da alta proporção do produto destinada aos gastos militares, é importante entender que a própria organização e o desenho do seu sistema industrial e a natureza do sistema científico e tecnológico do país eram, em grande parte, determinados pelo fato de o país estar permanentemente em estado de mobilização para uma eventual guerra prolongada. Tanto o sistema industrial soviético quanto o próprio sistema de planejamento central foram desenhados, desde o início, com o objetivo explícito de permitir que, no caso de uma guerra, o sistema produtivo como um todo (e não apenas as indústrias supostamente “militares”) pudesse rapidamente passar a produzir armas e suprimentos militares em grande quantidade (KONTOROVICH & WEIN, 2007).

Além de manter um grande contingente de militares ativos, a URSS montou um complexo militar-industrial de grandes proporções que associava empresas, centros de pesquisa e forças armadas e onde se concentrava a maior parte do esforço de pesquisa e desenvolvimento, assim como as inovações. Além disso, por preocupações com sigilo e segurança, as inovações tecnológicas desenvolvidas



no complexo industrial militar com frequência não se transformavam posteriormente em aplicações civis (algumas exceções notáveis eram a energia nuclear e a aviação civil).

Embora as estimativas quantitativas dos gastos militares da URSS sempre tenham sido objeto de muitas controvérsias, pois o governo soviético não publicava estatísticas oficiais completas dos gastos militares totais<sup>38</sup>, a maior parte das estimativas ocidentais concorda que os gastos militares soviéticos dos anos 1950 até 1974 representavam diretamente entre 10% e 15% do PIB, com uma tendência de aumento ao longo do período. Segundo Ofer (1987), os gastos militares totais eram de aproximadamente 9% do PIB em 1950, 12% em 1960, 13% em 1970 e 16% em 1980. Apesar de muito elevados, esses números provavelmente subestimam o peso dos gastos militares na economia da URSS. No entanto, dada a escala de prioridades do sistema, os grandes e crescentes gastos militares no período da acumulação extensiva não levaram tanto a uma queda do ritmo de crescimento do investimento produtivo (e da economia), e sim a um crescimento mais lento dos gastos em consumo da população (MEDEIROS, 2011).

Tão importante quanto alto, o peso do gasto militar na demanda agregada da economia era a militarização do lado da oferta, tanto no que diz respeito ao sistema nacional de inovações quanto ao desenho e à organização técnica e à distribuição regional da indústria.<sup>39</sup>

A pesquisa científica soviética era de um nível razoavelmente avançado em diversas áreas, mas as inovações tecnológicas soviéticas eram incorporadas de forma muito limitada nos processos de produção da indústria civil. O complexo militar-industrial se beneficiava amplamente das descobertas do sistema de pesquisa e de inovação soviético. Tal situação peculiar devia-se à utilização inicial pelo complexo militar-industrial soviético da maioria das inovações científicas e tecnológicas, que só ficavam liberadas para uso civil depois de muitos anos (GADDY, 1996). Em termos gerais, era baixo e lento o processo de transmissão do progresso técnico do setor militar para aplicações civis, ao contrário do que pode ser observado no sistema de inovação dos Estados Unidos (MEDEIROS, 2004). Na URSS, a maior parte da pesquisa avançada era realizada em institutos científicos isolados e não nas universidades, que enfatizavam o ensino e não a pesquisa de ponta. As descobertas científicas e tecnológicas com potenciais aplicações

**38** Os gastos militares eram subestimados pelas estatísticas oficiais russas, que só levavam em conta a manutenção das Forças Armadas e não a produção de armamentos ou a pesquisa, por exemplo. Para os dados oficiais, ver Segrillo (2000). Easterly & Fischer (1995) reportam mais três estimativas ocidentais alternativas de gastos militares totais e todas mostram a mesmas tendências das estimativas de Ofer (1987).

**39** Andrei Lagovsky, um coronel soviético especialista reconhecido na questão da economia militar, ofereceu no seu livro *Estratégia e Economia [Strategiya i ekonomika]*, publicado em 1957, uma análise muito completa e contundente das implicações da militarização para a estrutura econômica soviética. O trabalho de Lagovsky, amplamente citado e usado por Gaddy (1996), serve de base para nosso estudo do impacto estrutural da militarização da economia soviética.

militares eram imediatamente consideradas confidenciais e de uso limitado ao complexo militar-industrial. Esse é um elemento que ajuda a entender parte do atraso grande e crescente da tecnologia soviética no setor civil em relação à tecnologia civil dos países capitalistas avançados (AMANN & COOPER, 1982).

A economia soviética era já altamente militarizada nos anos 1930, mas a Segunda Guerra Mundial e as derrotas iniciais da URSS mostraram que sua estrutura econômica não estava ainda totalmente preparada para um conflito de grande porte. Foi somente em 1942, após mais de um ano de conflito, que foi completada, como escreve Lagovsky, *“the conversion of the nation’s economy to a war footing”*<sup>40</sup> (GADDY, 1996, p. 37). Após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria, uma série de medidas foi tomada para melhorar a preparação da economia soviética para uma eventual guerra.

Um ponto central dessa estratégia de militarização da economia dizia respeito à localização das fábricas no território soviético. A concentração da indústria soviética na parte ocidental do território tinha prejudicado muito o país no início da Segunda Guerra Mundial, quando a URSS perdeu uma parte não negligenciável de sua capacidade produtiva com a invasão nazista. Durante e após a guerra, foi, então, tomada a decisão de espalhar os complexos industriais em todo o território da URSS, até em regiões longínquas e com condições climáticas difíceis (Sibéria). Tal dispersão geográfica representava um gasto adicional de recursos muito elevado, mas se inseria na estratégia de defesa de um país que se percebia permanentemente ameaçado por um conflito em larga escala (DOBB, 1978).

Da mesma forma, a estratégia da URSS requeria a existência de várias fábricas produzindo exatamente os mesmos componentes e equipamentos necessários para alimentar a produção de armas e munições em diferentes regiões:

*Under contemporary conditions of active impact of aviation on industry, it is impermissible to have one-of-a-kind plants. The same products, the same part or assembly must always be manufactured at several plants located in different economic regions. The duplication of production, even many times over, is absolutely essential. (LAGOSKY in GADDY, 1996).*

Sob condições contemporâneas de impacto ativo da aviação na indústria, é inadmissível ter plantas únicas. Os mesmos produtos, a mesma parte ou a montagem devem sempre ser manufaturados em diversas plantas localizadas em diferentes regiões econômicas. A duplicação do produto, mesmo que várias vezes, é absolutamente essencial. (LAGOSKY in GADDY, 1996, tradução nossa).

---

<sup>40</sup> “a transformação da economia da nação em pé de guerra” (Tradução nossa).

Nessa estratégia, estoques elevados de armas, munições e outros equipamentos militares não eram vistos como suficientes para garantir que o país estivesse pronto para enfrentar uma guerra. Como observa Gaddy (1996):

*[...] producing and stockpiling large quantities of arms and ammunition before the war was not enough (though that is important). Indeed, to build up the necessary stocks of all weapons systems and munitions would be impossible; most production would have to occur during the war itself. Therefore, even more important than stockpiling finished inventory was to have maximum production capacity - the ability to produce during the war.*

[...] produzir e armazenar grandes quantidades de armas e munição antes da guerra não era suficiente (apesar de ser importante). De fato, juntar os estoques necessários de todos os sistemas de armas e munições seria impossível; a maior parte da produção deveria ocorrer durante a guerra em si. Portanto, ainda mais importante que estocar inventário pronto seria obter máxima capacidade de produção - a habilidade de produzir durante a guerra. (Tradução nossa).

A economia soviética foi organizada para garantir essa capacidade de produzir em grande escala para o esforço de guerra, caso fosse necessário. O VPK, a Comissão Militar-Industrial Soviética, era encarregado de garantir uma capacidade de mobilização rápida de toda a economia para alimentar o Exército em armas, equipamentos e suprimentos no caso de uma ameaça contra a segurança da URSS. O VPK controlava diretamente os seguintes nove ministérios de produção industrial: aviação, “máquinas gerais” (foguetes), “máquinas” (munição e químicas militar), indústria de rádio, construção naval, “máquinas médias” (armas nucleares), equipamentos de comunicação, indústria de defesa (armas convencionais) e indústria eletrônica (radares).

O VPK exercia também uma forte influência sobre a estrutura, a organização, a composição e o *design* da produção industrial civil. Assim, as máquinas e ferramentas usadas na indústria soviética tendiam a ser de uso geral para permitir que, em caso de guerra ou de forte ameaça de conflito, a produção civil pudesse ser substituída pela produção de armas e equipamentos militares:

*Another way in which the civilian manufacturing sector served a dual-use capacity was by being structured so as to be capable of immediately switching over to military production in a mobilization. Many civilian manufacturing plants were intentionally not equipped with the specialized tools and machines best suited for the product they manufactured, but rather with so-called universal machines. These were machines that could be easily adapted, if need be, to produce a wide range of products (especially, of course, military goods). The problem was that although such machines could indeed do many different things, they did none of them as well as more specialized machines would have. The effect was to guarantee that the civilian products manufactured with these machines were inefficiently made and of poor quality. As Yevgeny Kuznetsov wrote: "Almost any strictly civilian enterprise (although to a widely varying degree) was affected by the constraints on product design and plant layout imposed by the requirements of the military. Civilian technologies were supposed to be designed in a way guaranteeing easy conversion to military manufacturing. Plants producing agricultural machinery were to be converted to the production of tanks (that is one of the reasons why Soviet tractors were of excessive weight and capacity) and other heavy military equipment". (GADDY, 1996, p. 41).*

Outra forma com a qual o setor de manufatura civil serviu como dupla capacidade foi ao ser estruturado para ser capaz de mudar imediatamente para produção militar numa mobilização. Muitas plantas manufatureiras civis foram intencionalmente não equipadas com ferramentas e máquinas especializadas para o produto que fabricariam, mas sim com as chamadas máquinas universais. Essas eram máquinas que poderiam ser facilmente adaptadas, se necessário, para produzir uma grande variedade de produtos (especialmente, é claro, bens militares). O problema era que embora essas máquinas pudessem de fato fazer muitas coisas diferentes, elas não faziam nenhuma delas tão bem quanto máquinas mais especializadas fariam. O efeito foi garantir que os produtos civis manufaturados com essas máquinas fossem feitos de forma ineficiente e com pouca qualidade. Como Yevgeny Kuznetsov escreveu: "Quase qualquer empresa estritamente civil (embora em um grau altamente variável) foi afetada pelas restrições no design de produto e disposição da planta impostas pelas necessidades militares. Tecnologias civis deveriam ser desenhadas de forma a garantir a fácil conversão à manufatura militar. Plantas produzindo maquinário para agricultura deveria ser convertida para a produção de tanques (isso é um dos motivos porque tratores soviéticos eram de capacidade e peso excessivos) e outros equipamentos pesados militares". (GADDY, 1996, p. 41, tradução nossa).

Além da organização industrial, a própria natureza dos produtos industriais soviéticos foi afetada pela militarização da economia. Muitos bens manufaturados para uso civil eram concebidos com especificações determinadas pelos militares. A ideia era que, em caso de conflito, esses bens e equipamentos civis pudessem ser usados facilmente para o esforço de guerra:

*[...] the military planners demanded that a whole range of what would normally be considered civilian industrial products be designed and manufactured to military specifications. "Civilian production must absolutely be required to meet military standards with respect to strength, dimensions, speed of movement, and so on," emphasized Lagovsky. [...] He encouraged the military to make a thorough inventory of the technologies existing in the civilian economy to see which would be useful to the military and then to insist on the necessary design modifications. The result was that a large number of products manufactured in the Soviet Union nominally for civilian use were in fact only "on loan" by their real owners, the military. These products were often heavily overengineered and far from ideally suitable for the civilian purpose intended. At the same time, they cost more to produce.*

[...] os planejadores militares exigiram que toda uma gama do que seria normalmente considerado produtos industriais civis fossem desenhados e manufaturados sob especificações militares. "A produção civil necessita absolutamente corresponder aos padrões militares com respeito a força, dimensões, velocidade de movimento e etc." enfatizou Lagovsky. [...] Ele encorajou os militares a fazer um inventário detalhado das tecnologias existentes na economia civil para ver quais seriam úteis aos militares para depois insistir nas modificações de desenho necessárias. O resultado foi que um grande número de produtos manufaturados na União Soviética, nominalmente para uso civil, estava de fato "emprestado" por seus verdadeiros donos, os militares. Esses produtos eram geralmente muito complexos e longe do ideal para seu propósito civil original. Ao mesmo tempo, eles custavam mais para serem produzidos. (Tradução nossa)

Os produtos soviéticos civis, já pouco adaptados para as necessidades da população<sup>41</sup>, não se beneficiavam, ainda por cima, de um bom sistema de controle de qualidade, que era reservado ao setor militar:

*[...] the concept of dual use negatively affected civilian industry [...] when military and civilian industry used identical components or materials. Once more, this usually meant that the designs of the civilian products had to be modified. The operative mechanism here was the way products were separated into those destined for the military and those for civilian industry. A peculiar and extremely costly form of quality control was used. Large quantities of a product would be produced. The military would choose those units that met their rigorous standards, and the rest would be left over for the civilian sector. In some cases, the same component might be passed down an entire chain: If the defense sector rejected it, it was passed on to the "civilian producer goods" sector. If rejected there, it would be considered for use in the consumer goods sector. Then, if it was not deemed totally worthless, it might finally end up as part of a toaster, television set, or the like used in a Soviet household. (GADDY, 1996, p. 50)*

[...] o conceito de uso dual afetou negativamente a indústria civil [...] quando os militares e a indústria civil usavam componentes ou materiais idênticos. Mais uma vez, isso geralmente significava que os desenhos dos produtos civis precisavam ser modificados. O mecanismo operante aqui era a forma como os produtos eram separados entre aqueles destinados aos militares e aqueles

---

<sup>41</sup> "The Russian economist Viktor Belkin offered examples. Writing in 1992, he pointed out that even at that relatively late date, most of the trucks, tractors, and airplanes being turned out by Russian factories were still being manufactured according to military specifications. The most common type of truck seen on Soviet roads, for instance, was a four- to six-ton model the size deemed most useful for the Soviet Army. But such trucks were not suited for most everyday civilian uses. They were too large for transporting small commercial loads inside urban areas and too small to be efficient for long hauls and large loads. Similarly, the tractors shipped to Soviet farms were huge, heavy, and powerful not so much because that was what the farm sector wanted, but because that would make the tractors usable for the military in wartime. Meanwhile, in their peace time applications these behemoths not only wasted fuel but also compacted the soil, rendering it completely infertile. The excessive size and weight of Soviet-made passenger airliners once again due in part to Soviet military requirements made them extremely fuel-inefficient. Even the official Soviet airline, Aeroflot, calculated that it would be worth using scarce foreign currency to buy Western-built planes, because the fuel saving alone would be equal to up to twice the cost of the plane over its lifetime." (GADDY, 1996, p. 42). "O economista russo Viktor Belkin ofereceu exemplos. Escrevendo em 1992, ele apontou que mesmo em uma data relativamente tardia, a maioria dos caminhões, tratores e aviões produzidos por fábricas russas ainda eram fabricados sob especificações militares. O tipo de caminhão mais comum nas rodovias soviéticas, por exemplo, era um modelo de quatro a seis toneladas, tamanho considerado mais útil pelo exército soviético. Mas tais caminhões não eram adequados para a maioria dos usos cotidianos civis. Eles eram grandes demais para transportar pequenas cargas comerciais dentro de áreas urbanas e pequenos demais para grandes fretes e grandes cargas. Similarmente, os tratores enviados para fazendas soviéticas eram enormes, pesados e poderosos, não tanto porque era isso o desejado pelo setor rural, mas porque isso faria os tratores utilizáveis pelo exército em tempos de guerra. Enquanto isso, em seus usos de tempos de paz, esses gigantes não somente desperdiçavam combustível como também compactavam o solo, tornando-o completamente infértil. O peso e tamanho dos aviões de passageiros soviéticos mais uma vez, em parte pelos requisitos militares, os tornavam extremamente ineficientes em termos de combustível. Mesmo as linhas aéreas soviéticas oficiais, Aeroflot, calculavam que valeria a pena usar a escassa moeda estrangeira para comprar aviões ocidentais, porque a economia de combustível sozinha seria equivalente ao dobro do custo do avião ao longo de sua vida." (GADDY, 1996, p. 42, tradução nossa).

à indústria civil. Uma forma peculiar e extremamente custosa de controle de qualidade foi usada. Grandes quantidades de um produto seria produzida. Os militares iriam escolher aquelas unidades que atendessem a seus padrões rigorosos, e o resto seria deixado para o setor civil. Em alguns casos, o mesmo componente poderia ser passado por toda uma cadeia: se o setor de defesa o rejeitasse, esse seria passado para o setor de "bens de produção civil". Se rejeitado lá, ele seria considerado para uso no setor de bens de consumo. Então, se não considerado completamente inútil, ele poderia finalmente terminar como parte de uma torradeira, aparelho televisivo ou semelhante, utilizado numa residência soviética. (GADDY, 1996, p. 50, tradução nossa)

## 2.4. O período da acumulação extensiva (1950-1974)

### 2.4.1. Padrão de investimento e crescimento

Dada a abundância de mão de obra, em grande parte subempregada (especialmente, usando métodos de produção atrasados no campo) e de recursos naturais (matérias-primas básicas e fontes de energia) de baixo custo de extração durante o padrão de investimento e mudança estrutural da acumulação extensiva de 1950-74, a capacidade produtiva da economia soviética tinha como limite apenas o estágio já alcançado pela acumulação de capital físico, isto é, o tamanho e a eficiência técnica (relações capital-produto) do estoque de capital existente.

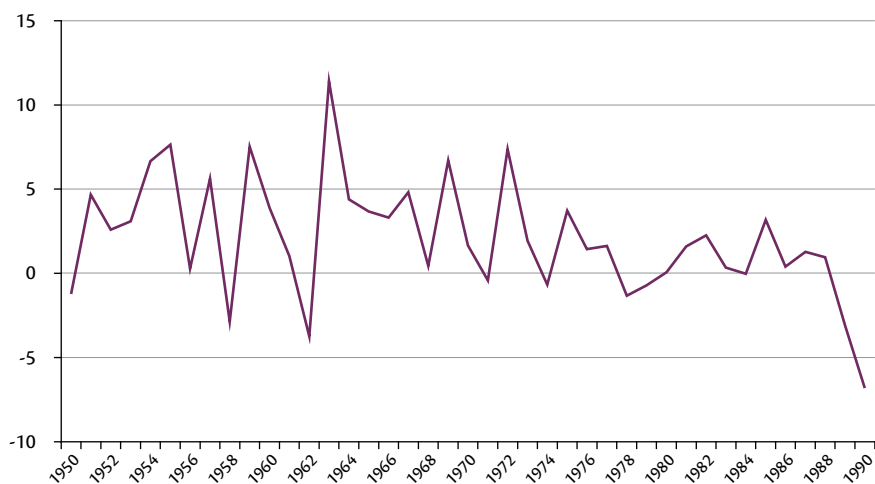
O crescimento da produtividade do trabalho na economia de comando nesse padrão de investimento e mudança estrutural pode ocorrer a taxas relativamente altas a partir de dois mecanismos básicos. O primeiro é a transferência de mão de obra de setores e ocupações de baixa produtividade para setores e atividades de produtividade mais alta. O segundo é o próprio aumento endógeno de produtividade dentro do setor industrial, que ocorre quando a taxa de investimento é elevada, devido ao progresso técnico incorporado nas novas máquinas e nos equipamentos instalados.

No primeiro caso, a mecanização da agricultura aumentou a produtividade agrícola e liberou mão de obra para a indústria e para o setor de serviços urbanos onde os níveis de produtividade eram bem maiores. No segundo caso, no setor industrial, a produtividade do trabalho cresceu com a criação acelerada de novas plantas industriais de grande escala de produção (bem maiores que as

plantas ocidentais do mesmo tipo) que incorporavam técnicas industriais mais modernas, copiadas e/ou adquiridas dos países capitalistas mais avançados (particularmente, da Alemanha, no imediato pós-guerra, e dos EUA e Japão, posteriormente) de diversas maneiras. Naturalmente, a velocidade e a intensidade desse processo de progresso técnico totalmente incorporado nos novos bens de capital dependiam fundamentalmente de altas taxas de investimento.

Dado o sistema de comando, a escala de prioridades e as condições estruturais da oferta de recursos descritas acima, o padrão de investimento e mudança estrutural da acumulação extensiva gerou taxas de crescimento relativamente altas do produto e do produto *per capita* e foi responsável pela rápida recuperação da economia da União Soviética depois das destruições consideráveis ocasionadas pela Segunda Guerra Mundial. Além disso, permitiu à URSS conseguir reduzir parcialmente a enorme distância em relação à economia dos Estados Unidos.<sup>42</sup>

Essa fase, que vai da década de 1950 até 1974, corresponde a um regime de acumulação de capital extensiva, com crescentes taxas de investimento e crescimento acelerado da produção e do PIB *per capita* (Gráfico 6). Assim, a taxa anual de crescimento do PIB *per capita* foi de 3,6% durante esse período (Tabela II).



**Gráfico 6.** Evolução da taxa de crescimento do PIB *per capita* da União Soviética entre 1950 e 1991 (em %)

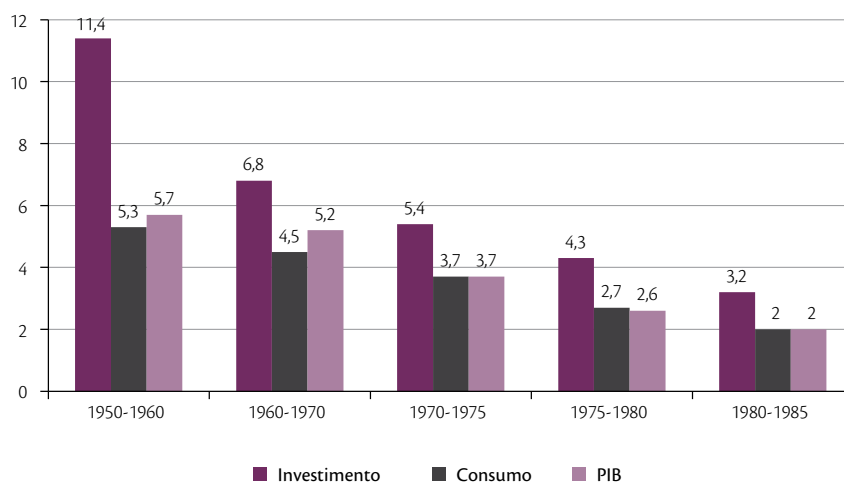
Fonte: Maddison (2006, p. 478-479).

<sup>42</sup> Assim, estimativas ocidentais do PNB (absoluto) soviético concluem que este representava cerca de 40% do PNB americano em 1955 (era cerca de 25% em 1928) e atingiu uma parcela de 60% do PNB americano em 1977. Já o PNB *per capita* da URSS chega a um máximo de 52% do americano em 1977 (OFER, 1987).



Durante o período de crescimento econômico rápido, a parcela do investimento no PIB cresceu muito, passando de 14% em 1950 para cerca de 30% em 1973 (Gráfico 4). É importante levar em conta que, nesse agregado de “investimento”, está incluída, também, uma parcela considerável de equipamentos militares e que, portanto, as taxas de investimento são superestimadas. No entanto, não parece haver dúvidas de que a taxa de crescimento do investimento bruto propriamente dito, apesar de uma aparente tendência geral de aumento das relações capital-produto, e a taxa de crescimento do estoque de capital parecem ter sido maiores do que a taxa de crescimento do PIB.<sup>43</sup>

Em decorrência da prioridade dada ao investimento e às armas e, portanto, à indústria pesada, a proporção do consumo no PIB caiu ao longo do período de acumulação extensiva, passando de 55% do PIB, em 1950, para 49% do PIB, em 1970. Vale observar, também, que a parcela do consumo no produto da URSS era bem menor do que a dos países ocidentais na época, que, em geral, oscilava em torno de 60% e 65% (OFER, 1987). Assim, a taxa de crescimento do consumo tendeu a ficar abaixo da taxa de crescimento do PIB entre 1950 e 1975, conforme o Gráfico 7.



**Gráfico 7.** Evolução da taxa de crescimento do investimento, do consumo agregado e do PIB na União Soviética (1950-1985)

Fonte: OFER (1987).

<sup>43</sup> Note que, conceitualmente, a taxa de crescimento do estoque de capital ( $I/K$ ) pode ser decomposta como o produto da taxa de investimento líquido ( $I/Y$ ) vezes o grau efetivo de utilização da capacidade  $Y/Y^*$  vezes a relação técnica produto potencial-capital ( $Y^*/K$ ). Assim,  $I/K = (I/Y)(Y/Y^*)(Y^*/K)$ . Dessa forma, a taxa de crescimento do estoque de capital só vai aumentar, mesmo diante de um aumento da taxa de investimento, se não houver efeitos contrários suficientemente fortes de queda do grau de utilização da capacidade (por escassez de mão de obra ou de insumos básicos em alguns setores) e/ou de aumentos nas relações técnicas capital-produto potencial. Apesar das imprecisões e controvérsias sobre os dados soviéticos, as evidências sugerem que a tendências de redução mais forte do grau de utilização e também aumentos nas relações capital-produto potencial dos novos investimentos só ocorreram de forma generalizada a partir dos anos 1970.

O dinamismo econômico soviético durante as duas primeiras décadas do pós-guerra se refletiu, também, em termos de outros ganhos materiais e sociais para a população. Dessa forma, além de garantir o pleno emprego e um alto grau de igualitarismo, com coeficientes de Gini em torno de 0,25<sup>44</sup>, o sistema soviético conseguiu melhorar as condições de moradia (que, em geral, não eram boas) e montar um sistema universal de saúde relativamente eficiente.<sup>45</sup> No campo da educação, a era soviética foi caracterizada por progressos consideráveis. Assim, em 1913, a taxa de analfabetismo na Rússia era de 70%, superior à de qualquer outro país ocidental. Em 1938, essa taxa era de 19%, enquanto que, em 1958, o analfabetismo já tinha sido praticamente erradicado. Da mesma forma, o ensino secundário foi generalizado para a população. Grandes progressos foram, também, observados na formação de universitários. Em 1960, 11,5% dos jovens soviéticos entre 20 e 24 anos estudavam numa universidade, quando essa proporção era somente de 6% nos países da Europa ocidental. Quantitativamente, essas mudanças aparecem na dinâmica de crescimento do consumo comunal que, pelos dados de Ofer (1987), cresceram a uma média de 3,8% entre 1950 e 1980.

#### 2.4.2. O processo de mudança estrutural

Ao contrário do que ocorreu no período anterior à Segunda Guerra Mundial, a parcela do investimento voltado para o setor agrícola aumentou de forma significativa a partir dos anos 1950 (Gráfico 8). As autoridades soviéticas promoveram a colonização das “terras virgens”, a mecanização e a chamada “quimicalização” (fertilizantes e defensivos agrícolas) mais intensa da agricultura.

A colonização das “terras virgens”, promovida por Kruschév, era uma tentativa de expandir as áreas cultivadas fora dos férteis chernossolos<sup>46</sup> que constituíam o “cinturão de terras negras” no sul da União Soviética. Graças à drenagem, à irrigação e ao uso massivo de fertilizantes e de produtos químicos, os demais territórios que não tinham terras negras se tornaram também importantes

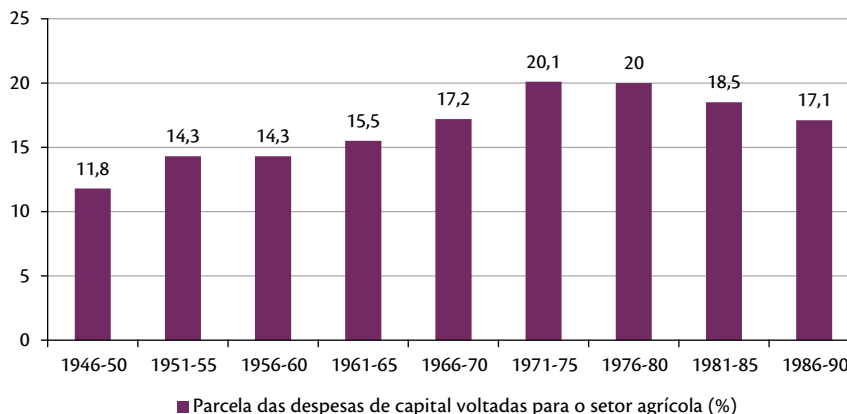
---

<sup>44</sup> Um cuidadoso *survey* das evidências disponíveis de Bergson (1984) concluiu que, apesar das dificuldades de medidas comparáveis, escassez de dados e distorções causadas pelo acesso diferenciado de segmentos da população a certos produtos e serviços, o grau de desigualdade da URSS se aproximava provavelmente da dos países nórdicos como Suécia e Noruega no auge do Estado de bem-estar social, no início dos anos 1970.

<sup>45</sup> Brainerd (2010) aponta para o fato de que, a despeito das controvérsias sobre a mensuração adequada do PIB da URSS, a rápida e grande melhoria de indicadores antropométricos de altura das crianças, altura de adultos e mortalidade infantil, entre 1945 e 1969, é evidência de substanciais melhorias no padrão de alimentação e saúde e outras condições sociais e econômicas no período (tais indicadores param de melhorar no agregado após 1970).

<sup>46</sup> O chernozem ou chernossolo é um tipo de solo preto, rico em matéria orgânica, extremamente fértil, que se encontra na parte ocidental do território soviético.

produtores agrícolas. Essa estratégia foi relativamente bem-sucedida até o início dos anos 1960 (GAIDAR, 2007, p. 85; VOLIN, 1970).

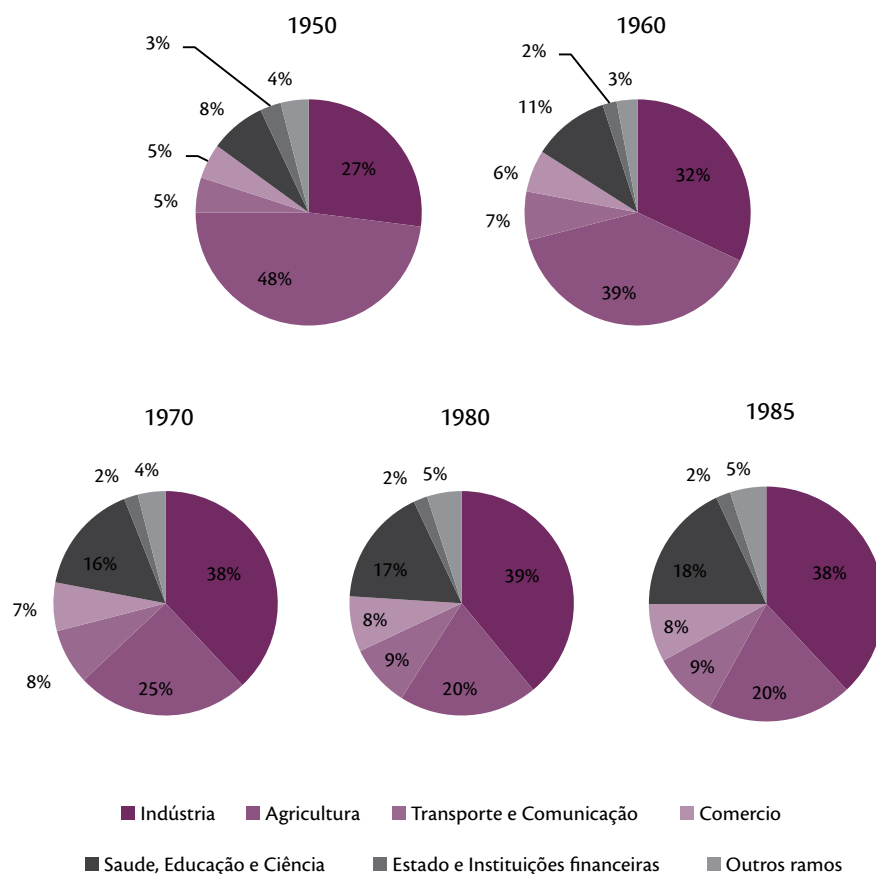


**Gráfico 8.** Evolução da parcela das despesas de capital voltadas para o setor agrícola (em % do total do gasto em bens de capital) (1946-1990)

Fonte: Narkhoz em Gaidar (2007, p. 87).

É importante, porém, observar que a dotação de terras agrícolas e as condições climáticas da URSS eram particularmente desfavoráveis, se comparadas com a situação na Europa ocidental e nos Estados Unidos. O clima soviético era caracterizado por temperaturas extremamente frias, que levavam ao congelamento do solo e fortes precipitações de neve. Essas condições adversas limitavam muito a estação de crescimento das culturas e, conseqüentemente, o tamanho da safra. Isso explica, também, a tradicional fraqueza da atividade de criação de animais desde os tempos da Rússia czarista. Outra característica da agricultura soviética era a variabilidade dos rendimentos de uma safra para outra, essencialmente devido a episódios de seca. Apesar do alto nível de investimento, da mecanização e da pesquisa agrônômica, o aumento da produtividade agrícola na URSS sempre foi prejudicado devido a essas condições climáticas e naturais difíceis (BELLINGER & DRONIN, 2005).

Ao longo do período de acumulação extensiva e alto crescimento, a União Soviética sofreu um forte processo de mudança estrutural com grandes mudanças na distribuição setorial da força de trabalho. Enquanto, em 1950, 48% da população ativa da União Soviética trabalhavam no setor agrícola (Gráfico 9), em 1970, esse número caiu para 25%. Ao mesmo tempo, a indústria aumentou significativamente sua participação no total. Até 1970, a indústria, que ocupava 27% dos trabalhadores em 1950, passou a ocupar 38% em 1970.

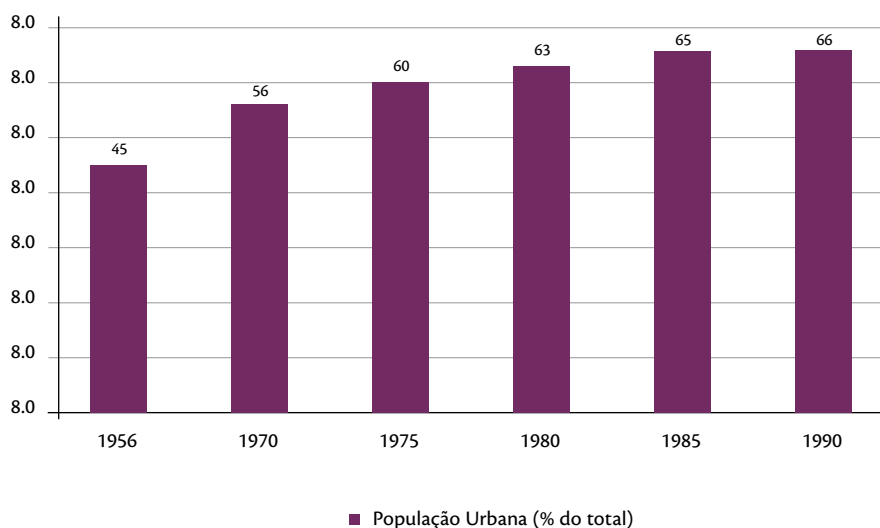


**Gráfico 9.** Evolução da distribuição da força de trabalho na economia soviética (1950-85).

Fonte : Narkhoz em Slavic Research Center (2009).

Em decorrência do fenômeno de deslocamento da mão de obra do setor agrícola para outros setores, principalmente a indústria, houve um forte processo de urbanização. Assim, a população urbana se tornou majoritária na União Soviética, já nos anos 1960. A população rural, que ainda representava 55% da população total em 1956, só correspondia a 40% em 1975 (Gráfico 10). Embora rápido, esse processo de urbanização, como apontava Ofer (1976), parece ter sido bem mais lento do que no caso de outros países em processo de rápida industrialização, o que pode refletir características específicas do padrão de investimento e mudança estrutural extensivo soviético. Na URSS, o Estado limitava por vários meios a migração rural-urbana para que esta não ocorresse mais rápido do que o

permitido pelo ritmo de acumulação de capital e de construção da infraestrutura social básica das cidades, evitando, a todo custo, o fenômeno do subemprego urbano e das “favelas”, típico dos países capitalistas em desenvolvimento.



**Gráfico 10.** Evolução da parcela da população urbana na população total soviética (1956-1990)

Fonte: Narkhoz em Gaidar (2003).

O padrão de mudança da estrutura setorial de ocupação de uma economia é resultante da interação de duas tendências clássicas que Pasinetti (1979) denomina de dinâmica estrutural. A primeira, pelo lado da oferta, é a tendência de as taxas de crescimento da produtividade do trabalho entre os setores serem distintas, o que reduz o requisito de mão de obra por unidade de produto setorial. A segunda tendência diz respeito à diferenciação, ao longo do processo de crescimento, das taxas de crescimento da demanda *per capita* dos produtos dos diversos setores, que depende tanto do ritmo global de crescimento da economia quanto das elasticidades renda dos produtos de cada setor. Assim, o emprego num setor pode diminuir sua participação no total da economia tanto por ter um alto crescimento da produtividade do trabalho em relação a outros setores ou relativamente baixa elasticidade renda da demanda, ou os dois.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Supondo a taxa de participação da população e a taxa de emprego (emprego/PEA) constante, a participação de um setor no total de emprego é exatamente igual à demanda setorial *per capita* dividida pela produtividade setorial do trabalho (ver Pasinetti (1979) e Medeiros & Serrano (2004)).

No caso da URSS, no período da acumulação extensiva, o deslocamento da força de trabalho do campo para as cidades foi facilitado porque, desde o final dos anos 1950, o Estado soviético tinha feito do desenvolvimento e da modernização da agricultura uma real prioridade. Assim, o setor agrícola acabou recebendo uma parcela cada vez maior do investimento realizado pela União Soviética. Essa parcela passou de 10% em 1950 a 20% no início dos anos 1960 e a cerca de 30% no início dos anos 1980 (ver Gráfico 8 e SEGRILLO, 2000). A mecanização, a expansão da fronteira agrícola nos anos 1950, a posterior “quimicalização” da agricultura e a melhoria da infraestrutura de transporte e abastecimento decorrente desse esforço de investimento realizado traduziram-se num crescimento da produtividade do trabalho na área agrícola, no período 1950-1978, de 3,1% ao ano (em termos de medidas ocidentais de valor adicionado setorial, ver Tabela 1).<sup>48</sup>

**Tabela 1. Indicadores da economia soviética (1950-1990)**

Global	1950-78		1978-90			
PIB	4,4		1,2			
População	1,3		0,9			
PIB/capita	3,0		0,4			
Emprego	1,6		0,3			
Produtividade do trabalho	2,7		1,0			
Setorial	Agricultura		Indústria		Resto da economia	
	1950-78	1978-90	1950-78	1978-90	1950-78	1978-90
Valor adicionado (VA)	2,4	-0,1	6,5	1,5	4,8	1,7
VA per capita	1,0	-1,0	5,0	0,6	3,4	0,9
Emprego	-0,7	-0,7	3,1	-0,2	2,6	1,0
Produtividade do trabalho	3,1	0,6	3,3	1,5	2,1	0,7

Fonte: Maddison (2001).

No entanto, no mesmo período, a indústria teve um aumento da produtividade do trabalho um pouco maior, de cerca de 3,3%. Assim, a parcela da força de trabalho empregada na agricultura só se reduziu, e a indústria cresceu porque a demanda setorial *per capita*, aqui aproximada pelo crescimento do valor adicionado *per capita* da agricultura, cresceu apenas a 1% ao ano, enquanto a demanda industrial cresceu a 5% ao ano. Já os demais setores da economia (serviços) tiveram, no período 1950-1978, tanto um crescimento da produtividade mais baixo do que o da agricultura (2,1%) quanto um crescimento da demanda *per capita* bem mais alto (3,4%) que o da agricultura e, portanto, também aumentaram sua participação no emprego total ao longo do período. A alta

<sup>48</sup> A divisão em períodos de Maddison (2001) é um pouco diferente da nossa (1950-78 em vez de 1950-74), mas, em termos de tendências gerais, há um consenso na literatura sobre a direção desse processo de mudança estrutural.

taxa de crescimento da demanda *per capita* de produtos da indústria reflete tanto a urbanização e as mudanças no padrão de consumo quanto, em parte, a ênfase do padrão de acumulação extensiva nas máquinas e nos armamentos.<sup>49</sup> A troca desigual invertida: o padrão de comércio internacional no CAEM

Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a URSS foi excluída da participação no sistema de Bretton Woods e do GATT e retaliou, não pagando os empréstimos *Lend and Lease* de venda de armamentos, tomados nos EUA durante a guerra (FERNANDES, 1999). A URSS foi, também, é claro, excluída do Plano Marshall, uma vez iniciada a Guerra Fria. Como alternativa para dar apoio político e econômico aos novos países socialistas da Europa central e oriental, a URSS criou o Conselho de Assistência Econômica Mútua (CAEM)<sup>50</sup>, um bloco de comércio entre as economias centralmente planejadas. Devido à implantação, a partir de 1950, de programas de industrialização com ênfase na indústria pesada em todas as demais economias do bloco e à ampla disponibilidade de recursos naturais de relativamente baixo custo na União Soviética, a estrutura do comércio soviético com o CAEM era tal que a União Soviética exportava basicamente energia, matérias-primas e, inicialmente, também alimentos em troca de produtos industriais, especialmente máquinas e equipamentos, mas também alguns bens de consumo dentro da nova “divisão internacional socialista do trabalho” (LAVIGNE, 1979).<sup>51</sup>

O comércio dentro do bloco era, em geral, feito a partir de acordos por prazos longos e a preços administrados, fixados (de 1958 a 1975) com base em uma média dos “preços internacionais competitivos” nos cinco anos anteriores ao acordo. Como o bloco foi criado por motivos defensivos geopolíticos e estratégicos, esses termos de troca eram, em geral, relativamente desfavoráveis à URSS, que, em tese, poderia produzir muitos desses bens industriais domesticamente a custos mais baixos. Os termos de troca eram, também, desfavoráveis à URSS no que diz respeito ao custo de oportunidade das exportações soviéticas, que, em princípio, poderiam ser redirecionadas para o mercado mundial capitalista em troca de produtos de maior conteúdo tecnológico (SMITH, 1993).

<sup>49</sup> Dados em Ofer (1976, 1987) confirmam que o crescimento relativo da produção industrial na URSS foi bem maior que em outros países de industrialização rápida.

<sup>50</sup> Criado em 1949, o CAEM acabou ficando mais conhecido como Comecon. O CAEM contou com seis membros fundadores: URSS, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia. Juntaram-se depois Cuba, Albânia, RDA, Mongólia e Vietnã.

<sup>51</sup> Por exemplo, a construção naval do bloco socialista era concentrada na Polônia e na RDA; a mecânica de precisão, na RDA; a indústria de calçados, na Tchecoslováquia, etc.

A URSS tinha que exportar matérias-primas, maquinaria e armas para seus satélites, enquanto importava dos seus aliados bens manufaturados e produtos tropicais<sup>52</sup>. Além dos termos de troca desfavoráveis, créditos abundantes virtualmente sem juros, subsídios e ajuda externa eram, também, outorgados pela União Soviética a esses países (NOVE, 1992, p. 322-323; LAVIGNE, 1979). Assim, até o início dos anos 1970, o comércio exterior da URSS era limitado e, principalmente, focado nos países-membros do CAEM por razões geopolíticas, por isso representava em boa parte mais um fardo para a economia soviética.

As exportações de armas mesmo para países fora do Pacto de Varsóvia, embora consideráveis, também não chegaram, ao menos até os anos 1970, a gerar muitas receitas em termos de divisas internacionais, pois, em geral, eram pagas em rublos ou trocadas por mercadorias (produtos tropicais ou energéticos – os últimos, em geral, reexportados pela URSS) e financiadas pelos próprios soviéticos em termos bem favoráveis. De fato, as vendas eram em grande parte feitas por motivos políticos e estratégicos e não comerciais e, assim, como no caso do comércio com os países do CAEM, é bem difícil separar o quanto era comércio e o quanto se tratava, na prática, apenas de ajuda externa a países aliados do Terceiro Mundo.

## 2.5. O período de tendência à estagnação (1974-1991)

### 2.5.1. A escassez de mão de obra e a necessidade de passar para a acumulação intensiva

Depois de crescer a 3,5% ao ano entre 1950-1974, no período da acumulação extensiva, o PIB *per capita* da URSS passou a crescer a uma média de apenas 0,2% ao longo de todo o período de tendência a estagnação, 1975-1991. Essa tendência foi se agravando ao longo do tempo. Na etapa que vai de 1974 até 1984, a taxa média de crescimento do PIB *per capita* era positiva, mas baixa: cerca de 1% ao ano (Tabela 2). Por outro lado, na etapa da Perestroika, de 1985-1991, a taxa de crescimento média do PIB *per capita* ficou negativa: -1,3% ao ano.

---

<sup>52</sup> As exportações soviéticas eram responsáveis pela maior parte das importações de matérias-primas dos outros países-membros do CAEM (60% do algodão e do carvão mineral; 75% dos petroquímicos, 80% da madeira; 90% do ferro e do petróleo; 99% do gás) (LAVIGNE, 1979, p. 360).



O governo soviético percebeu que taxas de crescimento tão elevadas quanto no passado não seriam mais viáveis nas novas circunstâncias de meados dos anos 1970. O padrão de investimento e mudança estrutural da acumulação extensiva estava perdendo dinamismo, em boa parte, pelo seu próprio sucesso tanto em aproveitar a dotação de recursos naturais e matérias-primas de custo de produção mais baixo quanto em eliminar as reservas de mão de obra. A partir de 1975, foi feita uma tentativa de mudar o padrão de investimento e de mudança estrutural da economia para o que os soviéticos chamavam de acumulação intensiva, em que a ênfase maior passaria a ser em qualidade, variedade e custo e não apenas na quantidade do que fosse produzido (HEWETT, 1988; KOTZ, 2007). Nas novas condições de escassez de mão de obra, aumentos ulteriores do investimento não gerariam expansão considerável do produto sem um aumento paralelo na produtividade do trabalho. Nessas condições, o crescimento da economia teria que ser mais lento, pois dependeria da aceleração do crescimento da produtividade do trabalho a partir da incorporação de inovações tanto de processo quanto de produtos. Em particular, seria central a incorporação à economia soviética da chamada “revolução científica e tecnológica” (o que hoje chamamos tecnologias da informação) que estava em curso no resto do mundo. A aceleração da produtividade, junto com a ênfase maior na qualidade e na introdução de novos produtos, permitiria também o crescimento mais rápido e a maior diversificação da cesta de consumo dos trabalhadores soviéticos, configurando a URSS como “economia socialista plenamente desenvolvida”.

Embora, como veremos a seguir, a tentativa de passagem para a fase de acumulação intensiva tenha fracassado, o diagnóstico das autoridades sobre o esgotamento do padrão de acumulação extensiva se mostrou, em linhas gerais, basicamente correto.

Uma vez identificados esses problemas, houve, a partir de 1975, uma redução considerável da taxa planejada de crescimento da economia soviética. Assim, por exemplo, a taxa média de crescimento do PML total planejada caiu de 6,7%, no período 1970-1975, para 4,7%, no período 1975-1980 (a queda efetiva foi de 5,1% para 3,9%). Para o PML do setor industrial, a queda planejada entre estes períodos foi de 8,0% para 6,3% (e a queda efetiva foi de 7,4% para 4,4%), de acordo com a Tabela 2.

**Tabela 2. Evolução da taxa de crescimento do PML total planejado e efetivo e do PML industrial planejado e efetivo entre 1960 e 1985 (em %)**

	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985
Taxa de crescimento do PML total planejado	7,3	6,9	6,7	4,7	3,4
Taxa de crescimento do PML total efetivo	6	7,1	5,1	3,9	2,7
Diferencial PML total efetivo/planejado	-1,3	0,2	-1,6	-0,8	-0,7
Taxa de crescimento do PML industrial planejado	8,6	8,2	8	6,3	4,7
Taxa de crescimento do PML industrial efetivo	8,6	8,5	7,4	4,4	3,7
Diferencial PML industrial efetivo/planejado	0	0,3	-0,6	-1,9	-1

Fonte: Kotz (2007, p. 48).

A parte não planejada da queda das taxas de crescimento nesses anos parece estar relacionada com a complexidade burocrática, administrativa e logística do sistema de planejamento central. O Gosplan, nos anos 1970, trabalhava com uma lista de 24 milhões de produtos (ERICSON, 1991), e a tendência era de um aumento crescente dessa lista, uma vez que o maior sortimento e a maior variedade de produtos disponíveis para a população foram se tornando prioridades na proposta de passagem para a fase de acumulação intensiva.

### 2.5.2. O esgotamento do padrão de acumulação extensiva

Um dos elementos de perda de dinamismo era a tendência a custos crescentes da exploração de matérias-primas e recursos energéticos.

A URSS era o maior país do mundo, cobrindo 1/6 da superfície do planeta e 11 fusos horários diferentes. O país era extremamente rico em matérias-primas e depósitos minerais, em particular, madeira, ferro, manganês, cobre, níquel, chumbo e metais preciosos. O país continha, pelo menos, 6% das reservas mundiais de petróleo e mais de 30% das reservas mundiais de gás natural. A localização das reservas minerais mais abundantes se deslocou para o leste ao longo do tempo, onde, em parte devido à grande distância dos oceanos, o clima na mesma latitude é bem mais severo e frio (HILL & GADDY, 2003); DRONIN & BELLINGER, 2006). A extensão da exploração dos recursos naturais para

o leste, a partir do início dos anos 1970, levou a custos materiais de exploração crescentes, especialmente devido ao clima extremamente frio.<sup>53</sup>

A pressão sobre a infraestrutura de transporte também era crescente. Esta (estradas, estradas de ferro, canais, portos) melhorou de forma considerável dos anos 1920 até os anos 1950, sendo que uma parte importante do investimento total tinha sido consagrada ao setor. Mas esse esforço de investimento na infraestrutura de transporte foi reduzido a partir dos anos 1960. O caso das estradas de ferro é um exemplo dos problemas logísticos. As estradas de ferro eram vitais para o funcionamento da economia soviética, sendo responsáveis por cerca de 50% do transporte de carga<sup>54</sup>. A proporção do investimento total soviético consagrado às estradas de ferro caiu de cerca de 10% nos anos 1930 a menos de 3% depois dos anos 1960. Ao mesmo tempo, o tráfego crescia continuamente, e a União Soviética foi confrontada, a partir dos anos 1970, com tendências à congestão da sua rede ferroviária, visíveis, principalmente, se a densidade de uso de sua rede for comparada com a situação dos países capitalistas avançados da época<sup>55</sup>.

Entretanto, o elemento central do esgotamento do padrão de acumulação extensiva foi a tendência a uma escassez crônica de mão de obra (e suas consequências). Tal tendência se deveu ao esgotamento de reservas de força de trabalho rural subempregada, às evoluções demográficas e à alta taxa de participação feminina na força de trabalho, em boa parte fruto do próprio sucesso do regime de acumulação extensiva. Foi, ainda, muito agravada pela drástica e surpreendente desaceleração do crescimento da produtividade agrícola, que impediu a ulterior redução da parcela da força de trabalho empregada na agricultura (que parou de cair e se estabilizou em torno de elevados 20% nos anos 1980).

Apesar dos investimentos crescentes no setor, a taxa de crescimento da produtividade agrícola se reduziu de 3,1% ao ano, no período 1950-1978, a apenas 0,6% ao ano, de 1978-1990.

O clima soviético era muito frio e extremamente instável, o que determinava que menos de 20% da terra fossem cultiváveis, criando grandes dificuldades para a agricultura, com uma média de três anos

**53** Estimativas soviéticas reportadas por Dyker (1992) estimam um aumento de cerca de 67% dos custos de produção do gás natural na URSS entre 1970 e 1973. Hill & Gaddy (2003) estimam que o custo de produção e exploração nas áreas frias da URSS, o chamado “custo do frio”, seria, em geral, de pelo menos o dobro do custo equivalente em áreas temperadas.

**54** O resto do transporte de carga era principalmente feito graças às estradas, aos canais e por via aérea. Ver Kontorovich em Ellman & Kontorovich (1992) para mais detalhes.

**55** Em 1975, a densidade de uso da rede de estradas de ferro soviética era de 23,4 milhões de toneladas por quilômetro, enquanto esse número era só de 4,7 milhões nos Estados Unidos, país ocidental com a maior intensidade de uso. Ver Kontorovich em Ellman & Kontorovich (1992).

de quebra de safra por década entre 1900 e 1990 (DRONIN & BELLINGER, 2006). A tentativa de contornar essas dificuldades com investimentos cada vez maiores encontrou seus limites nesse período.

O uso excessivo de produtos químicos para melhorar a fertilidade esgotou o conteúdo mineral dos solos em várias regiões da União Soviética, tornando impróprias para o cultivo certas áreas agrícolas do país. Ademais, apesar dos enormes investimentos em irrigação, as “terras virgens” eram regiões de clima extremo, onde a abundância das safras era muito menos garantida e dependia muito mais de condições climáticas favoráveis do que nas zonas agrícolas tradicionais do oeste e do sul da URSS (BELLINGER & DRONIN, 2005, p. 193-206).

Do mesmo modo, a irrigação excessiva praticada em certas áreas do território soviético causou o esgotamento das reservas hidrográficas. O exemplo mais espetacular desse fenômeno foi o Mar de Aral, que perdeu boa parte de sua superfície porque foi usado como reservatório para abastecer uma imensa rede de canais para alimentar a cultura do algodão na região. O fracasso da estratégia agrícola soviética é demonstrado pelo fato de que a produção estatal de trigo permaneceu quase igual entre os anos 1960 e a década de 1980, a despeito dos investimentos consideráveis realizados no setor durante o período (GAIDAR, 2007). Os rendimentos da agricultura soviética eram menores que os rendimentos nos países ocidentais para quase todos os produtos agrícolas (COOK, 1992, p. 199). Ao longo de sua história, nem a Rússia nem, posteriormente, a União Soviética, com sistemas sociais e padrões de organização da produção e de investimento distintos, lograram superar as dificuldades do cultivo em condições de frio extremo (BELLINGER & DRONIN, 2005).

A disponibilidade de mão de obra também foi limitada por fatores demográficos. A população soviética cresceu apenas de 70% entre 1928 e 1989, enquanto a de outros países em desenvolvimento cresceu entre três e cinco vezes. Além das perdas populacionais com os conflitos internos, da fome em massa no campo antes da Segunda Guerra Mundial e das enormes perdas de vidas na guerra (em torno de 20 milhões de pessoas), Allen (2003) estima que o principal motivo para o baixo crescimento da população soviética tenha sido a forte queda da taxa de fertilidade feminina, que permitiu uma transição demográfica bem antecipada em relação ao nível de desenvolvimento do país. Esse declínio marcado da taxa de fertilidade<sup>56</sup> é atribuído à educação em massa das mulheres e à eliminação da pobreza absoluta na URSS, além da crescente urbanização da população, das melhorias educacionais e do problema da falta de moradia adequada (BROWN et al., 1994, p. 25).

---

<sup>56</sup> A grande queda da taxa de natalidade – de 4,4% em 1926 para 1,59% em 1975 – não foi compensada pela diminuição da taxa de mortalidade – de 2,37% em 1926 para 0,86% em 1975 (MARCHAND, 2008, p. 258).

Ao longo do período entre 1950 e 1991, observam-se padrões de crescimento da força de trabalho bem distintos. No período da acumulação extensiva, até 1975, a população cresceu mais, e a taxa de participação e emprego (em particular das mulheres) aumentou. Portanto, o emprego cresceu um pouco mais que a população. Já no período de acumulação intensiva posterior a 1975, a taxa de crescimento da população foi bem menor que na fase anterior, e a taxa de crescimento do emprego se tornou bem menor do que a taxa de crescimento da população (OFER, 1987).

Observa-se, pelas estimativas de Maddison (1998), que o crescimento da população da URSS, que era de 1,3% ao ano no período 1950-1978, caiu para 0,9% depois de 1978, enquanto a taxa de crescimento do emprego, que era de 1,6% ao ano de 1950 a 1978, caiu progressivamente para apenas 0,3% entre 1978 e 1990.

Esse baixo crescimento foi resultado do efeito combinado da baixa taxa de crescimento e do início do envelhecimento da população com as altíssimas taxas de participação das mulheres na força de trabalho<sup>57</sup>. A partir dos anos 1970, a taxa de participação das mulheres na força de trabalho soviética era de mais do dobro que a da economia americana para a maior parte das faixas etárias (GRANICK, 1987) e, evidentemente, muito maior do que as demais economias em desenvolvimento. Entre 20 e 49 anos, a taxa de participação feminina na URSS chegava perto de 90% (LAPIDUS, 1978).

O resultado combinado dessas tendências demográficas, da política de pleno emprego permanente e do esgotamento da mão de obra anteriormente subutilizada no campo foi a criação, na URSS, de uma situação crônica de escassez de mão de obra a partir de meados da década de 1970, situação muito rara no mundo capitalista, a não ser em tempos de guerra total.

A escassez de trabalho era o principal motivo pelo qual o crescimento no padrão de acumulação intensiva teria que, necessariamente, ser baseado no crescimento da produtividade do trabalho em toda a economia. No entanto, naquele período, a própria escassez de trabalho levou ao agravamento de uma série de problemas que conspiravam exatamente contra o crescimento da produtividade do trabalho. Não apenas se esgotaram os ganhos de produtividade advindos da transferência da força de trabalho da agricultura para a indústria, como também tendeu a faltar mão de obra para operar novas máquinas de maior produtividade (especialmente em regiões remotas, como a Sibéria). Esses problemas foram agravados pelo efeito negativo sobre a produtividade da crescente

---

<sup>57</sup> As mulheres representavam 51% da força de trabalho soviética em 1973 (NOVE, 1977, p. 216).

deterioração da disciplina dos trabalhadores. Como consequência, em vez de aumentar, o crescimento da produtividade do trabalho na economia como um todo se reduziu de 2,7% para 1,0% entre 1950-1978 e 1978-1990 e, na indústria, houve queda do crescimento da produtividade de 3,3% para apenas 1,5% nos mesmos períodos.

No período de Stalin, a coerção era usada contra os trabalhadores para evitar os comportamentos de insubordinação, de troca frequente de emprego e de absenteísmo, que tinham se generalizado na URSS até o início dos anos 1930<sup>58</sup>. Em 1940, por exemplo, leis foram adotadas para criminalizar a troca de emprego e o absenteísmo (FILTZER, 1992, p. 35).

Com o processo de “desestalinização” promovido por Kruschev, houve um “relaxamento da disciplina”, que se intensificou ao longo da Era Brejnev, na medida em que a coerção estatal estava se tornando cada vez menos intensa e violenta. Já em 1956, as leis que criminalizavam a troca de emprego e o absenteísmo foram abandonadas. Num contexto de pleno emprego garantido, de desmontagem do sistema coercitivo vigente durante o período stalinista e de real escassez de trabalho crônica, o poder de barganha dos trabalhadores soviéticos frente aos gerentes das empresas se reforçou, então, consideravelmente. Garegnani et al. (2002) resumem bem o processo:

*The question of insufficient labour productivity resides ultimately in the entirely new problems that the Soviet system has raised for labour discipline. That discipline had, in fact, originally appeared together with the capitalist system and, we believe, capitalism was able to achieve it essentially through two means: labour unemployment and the social competition that compels an individual to earn up to his neighbour and beyond, and distributes social respect accordingly. Now, by its own nature, the Soviet system had renounced just those two basic means of enforcing discipline, which that far, had characterised industrialised production. [...] at the root of the difficulties of labour productivity in the Soviet system there ultimately was the crisis of those two traditional methods of enforcing the discipline of industrialised labour. And such a crisis was bound to become decisive as extensive growth had to give way to a mainly intensive one where the increases in product per head had to come from an already industrialized production and not simply by shifting labour from traditional to modern methods. The disappearance of these two basic means of coercion left to workers so inclined, the possibility to do little, and carelessly, where work is repetitive or fragmented, or more generally 'unpleasant', as is the*

---

**58** “Absenteeism and insubordination, especially in the period up to 1933, were extremely high. As the standard of living fell and the labour shortage grew increasingly severe, labour turnover shot up, so that in 1930 the average sojourn in a job was a mere eight months (four months in coal-mining). Attempts by the regime to curb job-changing and truancy met with little success, because managers would not enforce discipline regulations, lest it make the labour shortage even worse” (FILTZER, 1992, p. 5).

*case for a large, though hopefully decreasing, part of the work of an industrialised society. And this was bound to favour the "free rider", who cannot be easily repressed in such an environment, and may on the contrary, tend to become a model.*

A questão da produtividade do trabalho insuficiente reside definitivamente nos novos problemas que o sistema soviético havia levantado para a sua disciplina. Essa disciplina havia, de fato, originalmente aparecido junto com o sistema capitalista e, nós acreditamos, o capitalismo foi capaz de atingi-la essencialmente através de dois meios: desemprego da mão de obra e competição social que leve um indivíduo a ganhar tanto quanto seu vizinho e além dele, e proporcionar respeito social. Agora, por sua própria natureza, o sistema soviético havia renunciado somente essas duas maneiras de forçar a disciplina, o que até então caracterizava a produção industrializada. [...] na raiz das dificuldades da produtividade do trabalho no sistema soviético, estava definitivamente a crise daqueles dois métodos tradicionais de forçar a disciplina do trabalho industrializado. A tal crise estava destinada a se tornar decisiva enquanto o crescimento extensivo deveria abrir caminho para um crescimento principalmente intensivo onde os aumentos em produto per capita deveriam vir de uma produção já industrializada e não simplesmente ao realocar trabalho de métodos tradicionais para métodos modernos. O desaparecimento desses dois métodos básicos de coerção deixou aos trabalhadores a possibilidade de fazer pouco, e com descuido, onde o trabalho era repetitivo ou fragmentado, ou de forma mais geral 'desagradável', como é o caso de uma grande, mas esperançosamente decrescente, parte do trabalho numa sociedade industrializada. E isso era destinado a favorecer o "free rider", que não pode ser facilmente reprimido em tal ambiente, e pode ao contrário se tornar o modelo a ser seguido. (Tradução nossa)

Os comportamentos de insubordinação, de troca frequente de emprego e de absenteísmo voltaram a se generalizar na União Soviética. A deterioração da disciplina significava, também, uma falta de respeito aos comandos e aos procedimentos, uma adesão menor aos critérios de qualidade, aos objetivos de produção e às regras de funcionamento do sistema. Os gerentes das empresas tinham, então, cada vez mais dificuldades para controlar seus funcionários, cujo desempenho geral tendia a cair. As tentativas dos dirigentes soviéticos, a partir de Kruschev, de criar estímulos salariais para obter um maior compromisso dos trabalhadores, substituindo os incentivos "negativos" à disciplina do

trabalho por incentivos “positivos”, ao contrário do que muitos esperavam, fracassaram totalmente (FILTZER, 1992; ELLMAN & KANTOROVICH, 1992).<sup>59</sup>

Ao contrário do padrão de acumulação extensiva, em que a mão de obra disponível para a indústria era abundante, num contexto de escassez de mão de obra, seria fundamental para o aumento da produção liberar a mão de obra empregada no estoque de capital antigo para equipar as novas máquinas que permitiam maior produtividade do trabalho, reduzindo a idade média do equipamento instalado e aumentando a produtividade do trabalho do conjunto da indústria.

De fato, a vida útil do capital fixo na URSS sempre foi muito maior do que nos países capitalistas avançados (CIA, 1986). Essa situação era explicada por uma taxa muito baixa de desativação do capital fixo obsoleto na União Soviética. Como vimos, o sistema de planejamento central soviético tinha sido montado com prioridade para a expansão do capital mediante a instalação de máquinas novas<sup>60</sup>, em detrimento da substituição das máquinas e equipamentos já instalados. De acordo com Popov (2010),

*The reason for massive investment in the expansion of capital stock at the expense of investment to replace retirement was the permanent concern of Soviet planners about expanding output and meeting production quotas. Replacing worn out aged machinery and equipment usually required technical reconstruction and was associated with temporary work stoppage and reduction in output. Even if the replacement could have been carried out instantly, the resulting increase in output (because of greater productivity of new equipment) was smaller than in case of the construction of new capacities or the expansion of existing capacities: in the latter case there was a hope that the new capacities would have been added to the existing ones that will somehow manage to operate several more years.*

A razão para o investimento massivo na expansão de estoque de capital em detrimento do investimento para substituir a retirada era a preocupação permanente dos planejadores soviéticos

---

**59** “Khrushchev had hoped that the promised bonanza would win over a more eager cooperation from the soviet workers, but the workers trapped in a downward spiral of disappointed expectations and decreasing commitment and did not respond in the measure that it was hoped for” (ROÀ, 2010). “Khrushchev havia esperado que a bonança prometida fosse conquistar uma cooperação mais entusiasmada dos trabalhadores soviéticos, mas os trabalhadores estavam presos na espiral decrescente de expectativas desapontadas e compromisso em queda, e não responderam na proporção esperada” (ROA, 2010, tradução nossa).

**60** Nos anos 1980, como escreve Popov (2002), “while in the U.S. manufacturing 50-60% of all investment was replacing retirement, and only 40-50% contributed to the expansion of capital stock, in Soviet industry the proportion was reversed: replacing the retirement required about 30% of gross investment, while over 70% contributed to the expansion of capital stock or to the unfinished construction”. “enquanto nos EUA a manufatura de 50-60% de todos o investimento estava substituindo sua retirada, e somente 40-50% contribuía com a expansão do estoque de capital, na indústria soviética a proporção era reversa: repor as retiradas requeria em torno de 30% do investimento bruto, enquanto mais de 70% com a expansão do estoque de capital ou à construção não encerrada. (Tradução nossa).



em saber expandir o produto e atingir cotas de produção. Repor velhas máquinas gastas e equipamento geralmente requeria reconstrução técnica, que foi associada com pausa temporária do trabalho e redução de produto. Mesmo se a substituição pudesse ser realizada instantaneamente, o aumento de produto resultante (por causa da maior produtividade do novo equipamento) foi menor que no caso da construção de novas capacidades ou da expansão de capacidades existentes: no último caso, havia esperança que as novas capacidades seriam adicionadas às existentes que iriam de alguma forma operar por diversos anos. (Tradução nossa)

Assim, apesar da vontade de passar a um padrão de acumulação intensiva, o sistema de planejamento central montado para maximizar a produção a partir da mobilização de recursos abundantes para a acumulação rápida de capital não se adaptava com facilidade à missão de aumentar a eficiência do capital já instalado. Kalecki (1966[1993]), por exemplo, achava correta a estratégia de deliberadamente aumentar a vida do equipamento em condições de abundância de mão de obra, pois assim se maximizava a geração de emprego industrial, reduzindo mais rapidamente o subemprego rural. Isso significava, também, diminuir relativamente o sacrifício do consumo, sendo que um prolongamento da vida do equipamento permitiria obter maior crescimento do produto com menor esforço de investimento bruto.<sup>61</sup> Nesse contexto, o prolongamento da vida útil do capital não era irracional. Simplesmente era algo que só fazia sentido em condições de abundância de mão de obra, mas deixava de ser funcional numa situação de escassez.

Devido à rigidez das metas de produção do plano apontadas acima, na prática, a idade média do estoque de capital aumentou em vez de diminuir, mesmo no período de escassez de mão de obra, quando o prolongamento da vida útil do capital não fazia mais sentido. A idade média dos equipamentos industriais passou de 8,3 anos a 10,3 entre 1970 e 1989. A proporção dos equipamentos de mais de 11 anos, no total do estoque de capital soviético, passou de 29% em 1970 a 35% em 1980 e 40% em 1989 (Tabela 3). Isso prejudicava o crescimento da produtividade e agravava a tendência ao surgimento de capacidade ociosa nos novos equipamentos, justamente os mais eficientes.

<sup>61</sup> Popov (2010), ao ignorar a questão da abundância ou escassez de mão de obra, acaba tratando a questão como se se tratasse apenas de uma irracionalidade do sistema de planejamento (essa omissão também invalida suas outras conclusões sobre um suposto ciclo de vida da economia planejada neste artigo).

**Tabela 3. Algumas características dos equipamentos na indústria soviética (1970-1989)**

Ano	1970	1980	1985	1989
Porcentagem de equipamento com período de uso de:				
- menos de 5 anos	41,1	36,0	33,7	31,6
- 6-10 anos	29,9	28,9	28,5	28,6
- 11-20 anos	20,9	24,8	25,5	26,2
- mais de 20 anos	7,8	10,3	12,3	13,7
Idade média dos equipamentos (em anos)	8,3	9,3	9,9	10,3
Vida útil média real (em anos)	24	26,9	27,9	26,2
Peso da depreciação acumulada em relação ao valor bruto do estoque de capital fixo (em %)	26	36	41	45

Fonte: *Narodnoye Khozyaistvo SSSR (Narkhoz)* em Popov (2010).

A escassez crônica de mão de obra em conjunto com a manutenção de altas taxas de crescimento do investimento em capital fixo acabaram gerando crescentes margens não desejadas de capacidade ociosa em vez de aumentar proporcionalmente a produção.<sup>62</sup> Popov (2010) reporta estimativas de funcionários do Gosplan que diziam que:

*[...] the excess capacities, not equipped with labor force, constituted in late 1980s about 1/4 of all capital stock in industry and 1/5 of capital stock in the entire economy. In the mainstream production of all industrial plants 25% of jobs were vacant, while in the mainstream production of machine-building plants - up to 45%. In machine-building there were only 63 workers per every 100 machines. The number of these machines exceeded that in the U.S. by a fraction of 2.5, yet each Soviet machine was actually operating twice less time in the course of a year than the American one [...]. Meanwhile, the shift coefficient (number of shifts a day) in Soviet industry declined from 1.54 in 1960 to 1.42 in 1970, to 1.37 in 1980, and to 1.35 in 1985. (POPOV, 2010, p. 9)*

[...] as capacidades em excesso, não equipadas com força de trabalho, constituíam no fim dos anos 1980 em torno de 1/4 de todo o estoque de capital na indústria e 1/5 de todo o estoque de capital na economia. Na produção principal de todas as plantas 25% dos empregos estavam vagos, enquanto na produção principal das plantas produtoras de máquinas - até 45%. Na produção de

<sup>62</sup> Conceitualmente, a disponibilidade efetiva de mão de obra cresce à taxa que Harrod chamava de taxa natural de crescimento  $g_n = n + b$ , onde  $n$  é a taxa de crescimento da força de trabalho e  $b$  a taxa de crescimento da produtividade do trabalho. Assim, se  $n + b$  cresce pouco refletindo a escassez de mão de obra e o baixo crescimento da produtividade do trabalho, mas o estoque de capital cresce mais rápido, o grau efetivo de utilização da capacidade já instalada vai se reduzir necessariamente e o produto vai crescer menos que o estoque de capital. No período de acumulação extensiva,  $n$  e  $b$  cresciam mais rápido e se adaptavam endogenamente ao crescimento do estoque de capital, possibilitando a manutenção de um grau de utilização efetivo da capacidade relativamente elevado.

máquinas havia somente 63 operários para cada 100 máquinas. A quantidade dessas máquinas não excedia as dos EUA por uma fração de 2,5, mesmo assim, cada máquina soviética operava duas vezes menos tempo que as americanas ao longo de um ano. Enquanto isso, o coeficiente de turnos (número de turnos por dia) na indústria soviética declinou de 1,54 em 1960 para 1,42 em 1970, para 1,37 em 1980 e para 1,35 em 1985. (POPOV, 2010, p. 9, tradução nossa)

Kontorovich (1986), com estimativas menos drásticas, já apontava também para o crescimento da capacidade ociosa na indústria soviética por falta de mão de obra a partir dos anos 1970.

A incorporação limitada de inovações tecnológicas na indústria civil<sup>63</sup>, graças à militarização da economia, era outro forte obstáculo para a transição na direção de regime de acumulação mais intensivo. As tentativas para melhorar essa situação, como as reformas de 1973 que criaram as “associações de pesquisa científica”<sup>64</sup>, fracassaram (HEWETT, 1988).

Além de seu efeito negativo sobre a difusão das inovações tecnológicas, a militarização da economia era um fardo para uma economia restrita pela oferta. A *détente* e a *Ostpolitik* no início dos anos 1970 pareciam assinalar um relaxamento das tensões da Guerra Fria, mas a situação começou a piorar a partir da renúncia de Nixon, em 1974, e se agravou no final da década, depois do início da Guerra do Afeganistão, recrudescendo depois da chegada ao poder de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1981. Assim, a expansão e a diversificação do consumo eram consideravelmente limitadas pela parcela incompressível do produto investida no complexo militar-industrial (MEDEIROS, 2011, p. 17).

Nesse contexto, a custosa industrialização da Sibéria também representou um fardo significativo para a economia da URSS, dificultando a mudança do regime soviético de acumulação. Nos anos 1960 e 1970, projetos gigantes, tanto civis quanto militares, foram lançados na Sibéria. Os dirigentes soviéticos pretendiam aprofundar a dispersão geográfica dos complexos industriais do país em caso de guerra<sup>65</sup>. Seu objetivo era também explorar os abundantes recursos naturais presentes na Sibéria e ocupar um espaço pouquíssimo ocupado pela população soviética. As

<sup>63</sup> A despeito do fato de que a URSS, em 1985, tinha mais de 2 milhões de pesquisadores, enquanto esse número não ultrapassava 1 milhão nos Estados Unidos (DEMBINSKY, 1988).

<sup>64</sup> As reformas de 1973 foram a origem das chamadas “associações de empresas”, que fusionavam as empresas do mesmo ramo de atividades para formar uma “megaempresa”. Essas “associações de empresas” deviam promover a criação de “associações de pesquisa científica” para favorecer o surgimento de inovações tecnológicas.

<sup>65</sup> Durante a Segunda Guerra Mundial, a parte ocidental da URSS, onde se encontrava uma parcela considerável do potencial produtivo do país, foi ocupada pelas tropas alemãs. Isso teve consequências dramáticas sobre o esforço de guerra soviético e a URSS quase perdeu a guerra. Para não se repetir tal situação, a industrialização dos vastos espaços da Sibéria foi intensificada.

condições climáticas difíceis da Sibéria e particularmente o frio extremo<sup>66</sup> representavam uma perda importante em termos de produtividade do trabalho (e aumento na relação capital-produto) em comparação com a situação nas regiões de clima mais temperado do país. As máquinas e os equipamentos tinham de ser adaptados para resistir ao frio intenso das regiões siberianas. Apesar desses esforços, o custo dos consertos e da manutenção do capital fixo instalado era bem maior na Sibéria do que na parte ocidental da URSS. As autoridades soviéticas tinham, também, que oferecer salários maiores e outras custosas comodidades para atrair os trabalhadores para as regiões inóspitas e longínquas. O afastamento da Sibéria em relação aos centros populacionais e econômicos da União Soviética tornava necessária a realização de grandes investimentos na infraestrutura de transporte para integrar a região ao resto do país. O esforço de construção de moradia na URSS acabou, também, se concentrando a partir dos anos 1970, por conta da colonização da Sibéria, nas áreas mais frias do território russo (Gráfico 11), com custos bem maiores do que na parte ocidental do país.

Para a URSS, o peso representado pela industrialização da Sibéria pode ser ilustrado por esses exemplos:

*In the late 1960s, the extreme cold regions claimed 30 percent of all Soviet trucks, 37 percent of the bulldozers, 35 percent of the excavators, 33 percent of the tower cranes, 62 percent of the drilling equipment, and 64 percent of the tracked prime-movers. [...] Siberia claimed far more of its share of Soviet construction machinery than even its high rates of development would warrant. (GADDY & HILL, 2003, p. 50).*

No fim da década de 1960, as regiões extremamente frias contavam com 30% de todos os caminhões soviéticos, 37% dos caminhões de demolição, 35% das escavadeiras, 33% dos guindastes, 62% do equipamento de perfuração e 64% dos grandes caminhões de frete. [...] A Sibéria detinha mais do que sua parcela de maquinário de construção soviético mesmo com as elevadas taxas de desenvolvimento para justificá-lo. (GADDY & HILL, 2003, p. 50, tradução nossa).

---

<sup>66</sup> As temperaturas médias em janeiro na Sibéria se estabelecem entre -15 e -45 graus (GADDY & HILL, 2003, p. 50).



**Gráfico 11.** Repartição geográfica da construção de moradia na União Soviética e na Rússia de 1970 a 2000 (em milhares de metros quadrados)

Fonte: Gaddy (2003).

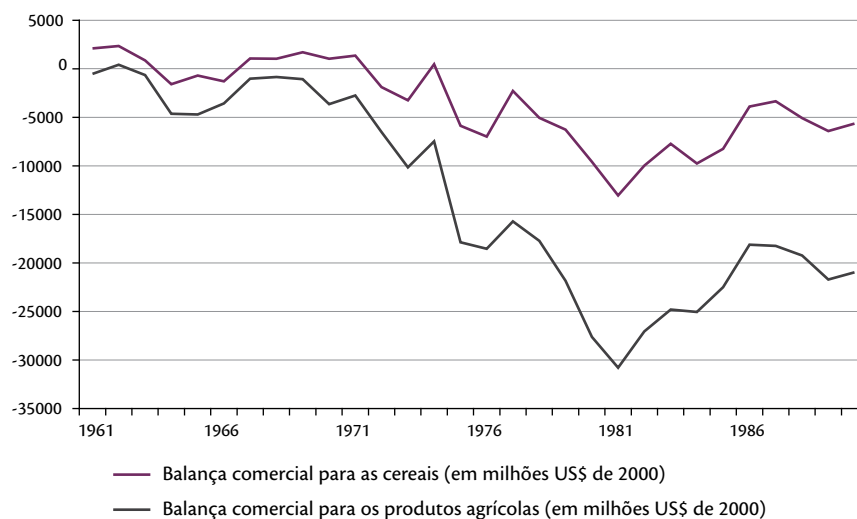
Obs.: As regiões "frias" são as regiões cuja temperatura média é inferior à temperatura média no território russo e as regiões "quentes" cuja temperatura média é superior à temperatura média no território russo.

Esses diversos problemas mostram que, apesar do diagnóstico correto sobre a perda de dinamismo do padrão de acumulação extensiva, a URSS não conseguiu transitar para a desejada fase da acumulação intensiva nos anos 1970. Pelo contrário, como vimos, os retornos dos investimentos em termos de crescimento econômico foram baixos por uma série de motivos interligados. Entre eles, os custos crescentes das matérias-primas e da energia, agravados pela custosa substituição do petróleo pelo gás na indústria e na calefação, com o objetivo de liberar petróleo para exportação (que será discutida adiante). Além disso, o fracasso dos vultosos investimentos na agricultura, a escassez de mão de obra e a piora na disciplina do trabalho, em conjunto com a rigidez do sistema de planejamento quantitativo, mantinham a força de trabalho operando equipamentos obsoletos. Finalmente, houve também os custos da industrialização da Sibéria e as dificuldades do sistema de planejamento central de difundir inovações no setor não militar da economia. A principal mudança no sistema soviético a partir do início dos anos 1970 foi a sua integração comercial com as economias capitalistas, que se ampliou substancialmente, motivada em boa parte como reação a esse fracasso e com a perspectiva de uma coexistência menos conflituosa com os EUA e demais países capitalistas.

## 2.6. A mudança do padrão de inserção externa da URSS

Em parte devido ao baixo crescimento da produtividade agrícola e, em parte, à rápida urbanização e ao objetivo do governo de continuar a melhorar substancialmente a qualidade da dieta da população<sup>67</sup>, a demanda dos soviéticos por alimentos e carne, em particular, foi aumentando muito mais rapidamente do que a produção doméstica. Foram necessários subsídios crescentes para manter os preços baixos dos alimentos<sup>68</sup>. Houve um aumento da oferta de carne e de leite nas lojas estatais que só foi possível porque muitas fazendas de criação de gado foram instaladas ou ampliadas nos anos 1960 e 1970. Isso se traduziu por um forte aumento da parcela dos grãos consagrada à alimentação do gado.<sup>69</sup>

A agricultura soviética foi se mostrando incapaz de garantir o abastecimento completo em alimentos da população nessas novas condições e, como os países-satélites do CAEM estavam enfrentando dificuldades, em parte, semelhantes, a importação de alimentos de países capitalistas foi se tornando crescente. A URSS acabou virando o maior importador de cereais em nível mundial nos anos 1970 (GAIDAR, 2003). Em decorrência dessa situação, a balança comercial soviética para os grãos e outros produtos agrícolas piorou muito a partir do início da década de 1970 (Gráfico 12).



**Gráfico 12.** Evolução da balança comercial soviética dos cereais e dos produtos agrícolas (1961-1990)

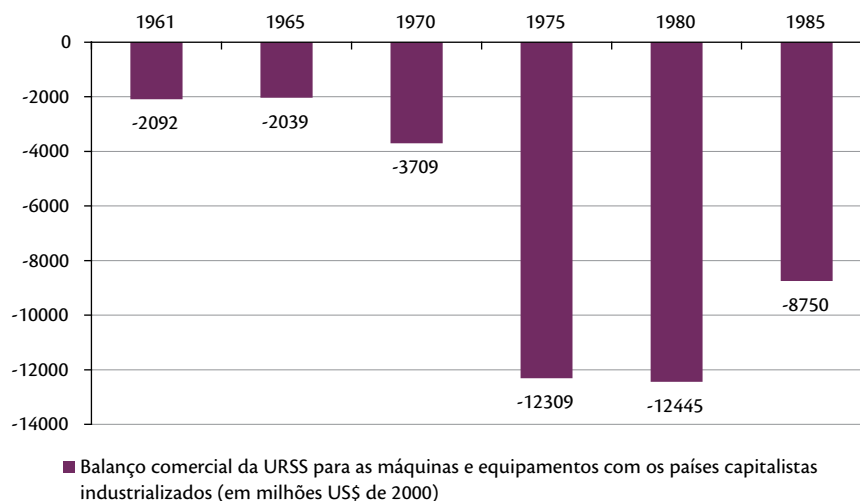
Fonte: FAO (2012) & Cook (1992, p. 196).

<sup>67</sup> A dieta da população, que passou de cerca de 2.800 calorias por pessoa e por dia, em 1950, para 3.400 calorias por pessoa e por dia, em meados dos anos 1960 (ALLEN, 2005, p. 135-136).

<sup>68</sup> (COOK, 1992, p.199).

<sup>69</sup> Só entre 1966 e 1969, a proporção de grãos consagrada à alimentação dos animais passou de 56% para 63% (GAIDAR, 2003, p. 119).

A URSS também tinha que recorrer às importações provenientes das economias capitalistas para alguns itens importantes de alta tecnologia, bens de capital e insumos, especialmente nos setores de informática, eletrônica e química fina. Adicionalmente, as importações vindas dos países capitalistas eram consideradas úteis para resolver gargalos na produção soviética e moderar a escassez interna de certos produtos específicos (HANSON, 1981, p. 135). Essas importações também viabilizavam as transferências de novas tecnologias e ajudavam a minorar o problema do atraso na incorporação do progresso técnico na indústria civil (LUKE, 1986). O recurso a essas importações foi crescente ao longo do tempo, principalmente no caso das importações de máquinas e equipamentos provenientes dos países capitalistas avançados (Gráfico 13).



**Gráfico 13.** Evolução da balança comercial da URSS com os países capitalistas industrializados para máquinas e equipamentos (em milhões US\$ de 2000)

Fonte: Gaidar (2007, p. 99).

A tendência de usar uma maior integração comercial com os países capitalistas para modernizar a economia, devido às dificuldades de gerar inovações domésticas, aparece de forma marcante nas mudanças da política de desenvolvimento da informática na URSS. O progresso da informatização deveria ser um elemento central na passagem para um padrão de acumulação intensiva em tecnologia, incorporando a então nova “revolução científica e tecnológica” das tecnologias de informação.

A partir do final dos anos 1960, começou na URSS um debate sobre a padronização dos sistemas e da arquitetura de computadores com vista à sua futura produção e adoção em massa fora das aplicações militares. Na época, havia grandes esperanças de que a chamada cibernética permitisse uma modernização do sistema de planejamento central. Apesar de terem uma qualidade de fabricação relativamente baixa, os computadores soviéticos apresentavam, à época, uma arquitetura mais avançada que os computadores americanos. O engenheiro soviético Lebedev, por exemplo, era considerado por muitos o maior cientista mundial em computação (ERNST et al., 2001). Um grande problema, no entanto, era que existia uma enorme quantidade de computadores de características e sistemas incompatíveis entre si que tinham sido desenvolvidos isoladamente para tratar de problemas específicos em diversos setores (especialmente militares). Todos concordavam quanto à necessidade da definição de um padrão único que deveria ser adotado também pelos países comunistas da Europa oriental e demais membros do CAEM. Ao final, numa decisão que causou enorme controvérsia, no início dos anos 1970, o programa Ryad de padronização da informática acabou adotando o padrão do system 360 da IBM (CASTELLS, 1999). Muitos consideram essa decisão como tendo levado ao abandono dos esforços soviéticos de desenvolvimento de uma informática de ponta para aplicações civis na URSS, o que teria criado uma perigosa dependência tecnológica dos EUA, como enfatiza Pomerantz (2012):

O governo soviético resolveu adotar o modelo IBM 360 como padrão para o sistema unificado de computação do COMECON – Conselho Mútuo de Coordenação Econômica dos países do bloco oriental, com isto adotando a transferência aberta ou velada de tecnologia do Ocidente, ao invés de desenvolver tecnologia própria. O que [...] levou necessariamente ao atraso tecnológico, devido a que a defasagem entre o momento em que um novo computador chegava ao mercado mundial e a época em que as fábricas soviéticas estavam aptas a produzi-lo tornou-se cada vez maior em relação aos produtos fabricados com tecnologia de ponta, em especial após a aceleração da corrida tecnológica do final dos anos 1970. O mesmo aconteceu com os programas de *software*. Aparentemente os líderes soviéticos optaram por uma abordagem conservadora e livre de riscos, que resultou, paradoxalmente, em tornar a União Soviética dependente dos EUA, na área fundamental da tecnologia da informação.

Além do desejo de evitar o complexo e arriscado desenvolvimento de um novo padrão para a informática, a razão principal invocada para tal escolha foi o fato de que a adoção do padrão IBM 360, muito difundido em todo o mundo na época, permitiria que a União Soviética e demais países do



CAEM se tornassem eventualmente grandes exportadores tanto de computadores quanto de *softwares* (ERNST, 2001; GOODMAN, 1979) para países de fora do bloco, especialmente para os países em desenvolvimento do então chamado Terceiro Mundo. Isso nunca chegou a acontecer.<sup>70</sup>

Com a necessidade crescente de importar dos países capitalistas produtos agrícolas (principalmente trigo), alguns bens de consumo, tecnologia, insumos e bens de capital, o padrão de comércio exterior da URSS começou a mudar drasticamente durante os anos 1970. Porém, as importações soviéticas dos países capitalistas eram fundamentalmente limitadas pela dificuldade de financiar essas importações crescentes em dólar e outras moedas-chave dos países capitalistas. A crise do petróleo de 1973, caracterizada pela quadruplicação dos preços internacionais em dólar do petróleo, forneceu os meios para financiar a forte expansão das importações que se seguiu.

Houve, então, uma verdadeira explosão do comércio exterior soviético após a crise petrolífera de 1973 (SMITH, 1993), puxada pelo esforço do governo para exportar petróleo a preços internacionais atraentes. A construção de gasodutos, principalmente financiada por investimentos estrangeiros<sup>71</sup>, viabilizou também uma forma de exportar gás e obter mais divisas dos países da Europa ocidental<sup>72</sup>.

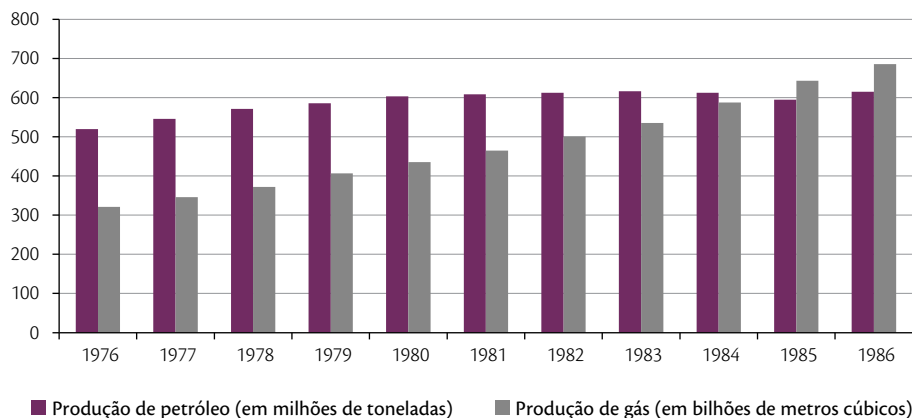
A opção para essa nova inserção externa baseada na exportação de petróleo acarretou um profundo redesenho estrutural da economia soviética. Foi feito um grande esforço de investimento para substituir parcialmente o petróleo pelo gás na geração de energia para a indústria e na calefação, com o objetivo de aumentar as quantidades exportadas de petróleo. Grandes investimentos no setor energético foram feitos para aumentar a produção tanto de petróleo quanto de gás e de eletricidade<sup>73</sup>. O aumento considerável da produção de gás a partir de meados dos anos 1970 (Gráfico 14) mostra bem a importância dessa estratégia de substituição (SAGERS & TRETYAKOVA, 1986).

**70** Curiosamente, um dos poucos programas de computador de origem soviética muito popular nos países capitalistas foi o jogo *Tetris*, inventado e distribuído de graça por um pesquisador soviético e depois copiado e comercializado por empresas capitalistas, mas que jamais rendeu um centavo de dólar para seu criador ou para a URSS.

**71** O primeiro acordo de financiamento de infraestrutura de transporte de gás para o Ocidente foi assinado pela Alemanha em 1970.

**72** Os países da Europa ocidental estavam muito interessados no gás soviético por causa da explosão dos preços internacionais do petróleo. Ao longo dos anos 1970 e da década de 1980, esses países amplificaram sua política de substituição do petróleo pelo gás no seu consumo energético (SAGERS & TRETYAKOVA, 1986).

**73** A construção de centrais nucleares foi intensificada durante esse período, pelo menos até o acidente de Chernobyl, em 1986.



**Gráfico 14.** Evolução da produção de petróleo e de gás na União Soviética entre 1976 e 1986

Fonte: Joint Economic Committee (1987).

Assim, o setor energético passou a absorver uma parcela cada vez maior do investimento soviético<sup>74</sup>. Essa política de ampliação da capacidade produtiva do setor energético contribuiu, também, para a elevação da taxa de investimento observada no período. A nova política energética implicou investimentos que poderiam ter sido destinados a outros setores, como de bens de consumo ou de alta tecnologia civil. A reconversão do sistema energético e os vultosos investimentos de exploração em petróleo e gás, setores com relações capital-produto elevadas, também ajudam a explicar a associação de altos níveis de investimento e de baixas taxas de crescimento econômico do período.

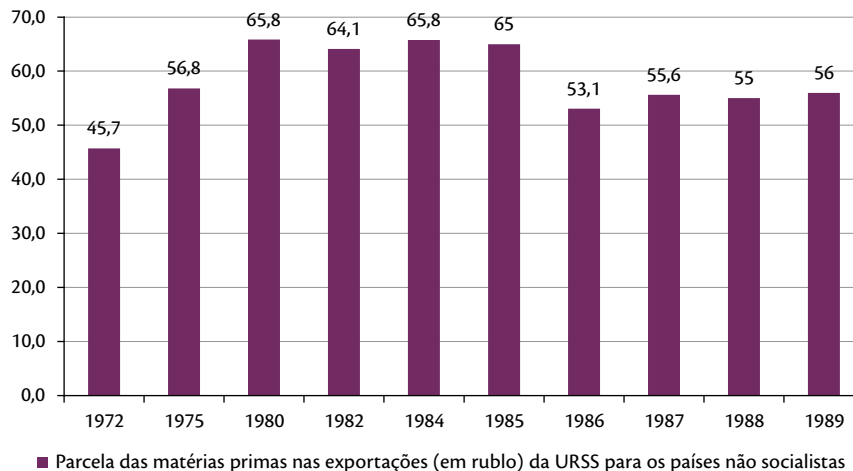
As exportações de armas soviéticas foram também beneficiadas pela grande quantidade de “petrodólares” que fluiu para os países produtores de petróleo durante a década de 1970. Os aliados da URSS exportadores de petróleo (Iraque, Síria, Líbia, etc.), que costumavam receber as armas soviéticas praticamente sob a forma de ajuda militar, passaram, então, a poder pagar por elas.

O resultado dessa nova inserção externa soviética foi um aumento muito forte da abertura comercial da URSS, com sua corrente de comércio exterior (exportações + importações), representando mais de 20% do PIB em 1980. Isso significava que a União Soviética, que era uma economia ainda quase autárquica em 1950, já tinha atingido um nível de abertura comercial comparável aos Estados Unidos 30 anos depois.

<sup>74</sup> O investimento no setor energético cresceu a uma taxa média anual de 7,3% entre 1976 e 1988, enquanto a taxa média anual de crescimento do investimento total era 4,2% no mesmo período (KURTZWEG & NOREN, 1993).

Uma consequência desse processo foi a mudança do perfil dos parceiros comerciais da União Soviética, com o crescimento mais rápido do comércio com os países capitalistas do que com o CAEM. A participação dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no comércio exterior da URSS passou de menos de 20% do total nos anos 1960 para mais de 30% na década seguinte (JOINT ECONOMIC COMMITTEE, 1979, p. 52). As exportações nominais em dólar soviéticas para os países ocidentais cresceram a uma taxa anual média de 26% entre 1970 e 1980 (SMITH, 1993). As importações nominais em dólar soviéticas provenientes dos países ocidentais aumentaram a um ritmo acelerado na década de 1970, maior do que suas exportações de matérias-primas em divisas. Conseqüentemente, a URSS enfrentou déficits comerciais e da balança das transações correntes cada vez maiores. Esses déficits foram facilmente financiados por empréstimos internacionais graças ao contexto de abundância de crédito internacional característico dos anos 1970.

Outra consequência desse novo modelo de inserção externa foi uma profunda mudança na estrutura do comércio exterior soviético. A parcela das matérias-primas no total das exportações nominais da URSS para os países não socialistas aumentou muito ao longo do período, passando de 45,7% em 1972 para mais de 65,8% em 1980 (Gráfico 15).



**Gráfico 15.** Evolução da parcela das matérias-primas nas exportações nominais (em rublo) de União Soviética para os países não socialistas (1972-1989)

Fonte: Smith (1993, p. 75 e 142).

O novo rumo do comércio soviético criou uma situação de vulnerabilidade externa estrutural para o país a partir da década de 1970. A importância crescente das importações dos países capitalistas

obtidas em troca de matérias-primas fez a URSS depender cada vez mais da evolução dos preços internacionais (principalmente do petróleo e do gás), que são extremamente voláteis e, em última instância, muito influenciados pelas políticas macroeconômica e energética dos EUA (SERRANO, 2004).

Além disso, a dependência externa tornava a URSS vulnerável a mudanças na política externa americana. Com as sanções que se seguiram à Guerra do Afeganistão, os Estados Unidos aumentaram muito o número de categorias de artigos cujo comércio era proibido com o bloco comunista soviético, que passaram de 125, em 1979, a mais de 800, no início dos anos 1980 (FERNANDES, 1992). Vários itens dessa lista diziam respeito à informática, o que penalizou particularmente o setor de informática soviética, que tinha passado a depender das importações e das licenças americanas para a evolução de seus sistemas de computadores.

A maior vulnerabilidade externa apareceu com clareza a partir de 1980, quando, depois de atingir um pico com o segundo choque do petróleo, os preços internacionais em dólar do petróleo começaram a cair.

Em decorrência do aumento da taxa de juros americana, decidido por Paul Volcker em 1979, e da posterior crise da dívida externa de muitos países em desenvolvimento, a abundância de empréstimos internacionais privados a baixas taxas de juros em dólar acabou, dificultando o financiamento dos déficits externos soviéticos. Assim, as importações soviéticas provenientes dos países capitalistas tiveram que ser reduzidas no início dos anos 1980 (Gráfico 16), o que criou mais dificuldades para o abastecimento do mercado interno e para o crescimento econômico soviético.

Alguns analistas chegam a afirmar que a queda drástica dos preços internacionais do petróleo em meados da década de 1980, em particular sua redução pela metade causada diretamente pelo grande aumento das exportações sauditas, foi orquestrada pelos Estados Unidos como parte da estratégia explícita do governo Reagan de explorar a vulnerabilidade externa da URSS (SCHWEIZER, 1994). Essa grande piora nos termos de troca teve impactos muito negativos sobre a economia soviética.



**Gráfico 16.** Comércio exterior soviético com os países capitalistas industrializados entre 1980 e 1989 (em bilhões US\$ de 2000)

Fonte: Gaidar (2007, p. 123).

## 2.7. A Perestroika e o dismantelamento do sistema soviético (1985-1991)

A etapa seguinte do que chamamos de fase de tendência a estagnação da URSS se estende de 1985 a 1991 e corresponde a um período de recessão econômica, com uma taxa média de crescimento do PIB *per capita* de -1,3% (Gráfico 3).

A chegada de Mikhail Gorbachev ao poder, em 1985, marcou uma ruptura. Gorbachev promoveu a Glasnost (“abertura” em russo) e a Perestroika (“reconstrução” em russo). A Glasnost tinha como objetivo permitir a liberdade de opinião em geral e, na economia, teve o efeito de autorizar greves de trabalhadores e aumentar adicionalmente a liberdade de atuação dos gerentes de empresas. A Perestroika visava à reestruturação da economia por meio de um conjunto de reformas. Segundo Gorbachev, os dois principais objetivos da Perestroika eram parar a tendência à queda da taxa de crescimento da URSS e melhorar o padrão de vida da população soviética. Os reformadores soviéticos da Perestroika consideravam que esses dois objetivos eram interligados e podiam ser atingidos mediante a resolução de dois problemas centrais: o “relaxamento da disciplina” e a ineficiência

alocativa e inovativa crescente do sistema de planejamento central. O sistema deveria ser flexibilizado com a adoção de um certo grau de descentralização e de uma participação mais direta dos trabalhadores na gerência das empresas. Mas as mudanças mais radicais no modo de funcionamento do sistema soviético promovida pela Perestroika foram a criação de um setor privado e a introdução parcial de mecanismos de mercado, ausente nas tentativas anteriores (todas relativamente tímidas e muito malsucedidas (CLARKE, 2007) de reformas que visavam descentralizar parcialmente o sistema de planejamento ao longo de todo o período pós-guerra. De acordo com Nuti (1990),

*In the last five years the Soviet Union has introduced many measures of economic policy and radical reform intended to reduce the scope of central planning and to activate market mechanisms, in order to mobilize resources, increase their productivity directly and through greater integration of the Soviet economy into world trade, so as to resume and accelerate economic growth.*

Nos últimos 5 anos a União Soviética introduziu muitas medidas de política econômica e reformas radicais com a intenção de reduzir o escopo do planejamento central e ativar mecanismos de mercado, visando mobilizar recursos, aumentar sua produtividade diretamente e através de uma maior integração da economia soviética no comércio mundial, continuar e acelerar o crescimento econômico. (Tradução nossa).

As reformas da Perestroika não se caracterizavam como um projeto coerente e consistente: “Gorbachev never had a coherent reform program. Perestroika was reactive and fragmented, each reform responding to pressures created by the previous stage of reform<sup>75</sup>” (Clarke, 2007, p. 15).

Na prática, as reformas permitiram atividades econômicas privadas individuais e de cooperativas independentes do governo, grande autonomia de decisões nas empresas e parcial descentralização do comércio exterior com a permissão para empresas exportarem e importarem diretamente. Tomadas individualmente, muitas das reformas advindas da combinação de Glasnost com Perestroika não parecem, à primeira vista, terem sido necessariamente de grande impacto, seja positivo ou negativo. Mas, tomadas em conjunto, desorganizaram rápida e completamente a economia soviética, agravando substancialmente todos os problemas econômicos do país e levando, em poucos anos, uma economia quase estagnada, porém funcional, ao colapso.

---

<sup>75</sup> Gorbachev nunca teve um programa de reforma coerente. Perestroika foi reativa e fragmentada, cada reforma respondia às pressões criadas por etapas de reformas anteriores. (Tradução nossa).

Um conjunto de leis e de decretos foi adotado para implantar o programa de reforma da Perestroika. A lei sobre a empresa estatal, de 1987, outorgava uma autonomia substancial às empresas estatais. Essa lei especificava que os planos centrais se tornariam indicativos e não mais compulsórios. As empresas estatais ainda deviam respeitar metas de valor de produção, porém os planos detalhados de balanços materiais de insumos e produtos para cada companhia foram abandonados. Os requerimentos de produção do Gosplan foram substituídos por encomendas estatais e somente uma parte da produção das empresas devia ser comprada pelo Estado. O resto da produção podia ser vendido no comércio de atacado entre empresas. Assim, as empresas soviéticas se tornavam livres para escolher os compradores de parte de sua produção. O sistema de preço não era mais inteiramente controlado pelo Gosplan. Um número crescente de preços podia ser fixado livremente pelas empresas, embora os preços dos bens básicos e estratégicos (energia, matérias-primas, saúde, etc.) permanecessem tabelados pelo Estado. O autofinanciamento das empresas, por meio dos lucros retidos e de créditos bancários, foi também adotado (GOLDMAN, 1992).

A autonomia das empresas tinha por objetivo aumentar a eficiência na alocação de recursos, diminuindo os desequilíbrios entre oferta e demanda, incentivando a inovação de processos e produtos e o aumento da produtividade. A introdução da autogestão dos trabalhadores nas empresas soviéticas, inspirada, em parte, pela experiência iugoslava, tinha por objetivo criar um sistema de incentivos positivos para resolver o problema do “relaxamento da disciplina”. Os conselhos de trabalhadores, eleitos pelos funcionários em cada empresa<sup>76</sup>, eram responsáveis pela disciplina, pela determinação do nível dos salários e pela distribuição dos lucros entre o investimento e os fundos de incentivos destinados aos funcionários (KOTZ, 2007, p. 76-77).

A maior autonomia das empresas estatais teve muitas consequências negativas sobre o funcionamento do sistema econômico soviético. Ela desorganizou a coordenação sistêmica da economia previamente garantida pelo Gosplan, que estava perdendo progressivamente seu controle sobre o sistema econômico soviético, pois se tornara o cliente menos interessante para as empresas. A autonomia criou também vários gargalos e piorou a situação de escassez crônica de vários produtos e insumos (DI LEO, 1991). Os conselhos de trabalhadores tiraram proveito da autonomia para aumentar a parcela dos lucros, indo para os fundos de incentivo, em detrimento do investimento (Tabela 4). Assim, a parcela dos lucros retidos pelas empresas indo para os fundos de incentivo chegou a representar 82% em 1988 e cerca de 95% em 1989. A maior parte desses fundos de incentivo era usada

<sup>76</sup> Os gerentes das empresas estatais, incluindo o diretor, eram, também, eleitos pelos próprios funcionários.

para aumentar os salários. Além disso, graças à Glasnost<sup>77</sup>, as greves passam a ser permitidas. Essa liberdade se traduziu por uma série de greves no país que levaram a maiores aumentos descoordenados de salários nominais (COOK, 1992).

O aumento acelerado dos salários nominais, num contexto de escassez crescente de alguns produtos, piorou o problema do excesso estrutural de demanda por bens de consumo na URSS, contribuindo também para aumentar ainda mais a inflação dos preços não tabelados. Mesmo no caso dos produtos com preço tabelado, o clima político permissivo facilitou a expansão de um novo mercado negro crescente, onde os preços ficavam bem acima do nível oficial.

**Tabela 4.** Distribuição dos lucros das empresas na União Soviética, antes e depois das reformas de 1987 (em bilhões de rublos)

	1986	1987	1988	1989
Lucros totais das empresas estatais	198	206	237	265
Lucros transferidos ao Estado	101	95	92	95
Lucros retidos pelas empresas estatais	91	97	119	138
Parcela dos lucros retidos usados como incentivo aos funcionários	34	33	97	130

Fonte: Narkhoz em Ellman e Kantorovich (1992).

Antes da lei de 1987, o Estado soviético tinha exercido um controle total sobre a atividade das empresas, obtendo delas quaisquer receitas necessárias para o orçamento central. Mas essa situação mudou totalmente com a adoção da autonomia das empresas na medida em que o Estado não podia mais coletar qualquer imposto de que ele precisasse. Assim, o tamanho crescente dos fundos de incentivo significava, também, que a parcela do lucro transferida para o orçamento do Estado estava caindo (Tabela 4). Isso piorou o crescente déficit público da União Soviética, agravando a situação de excesso de demanda agregada.<sup>78</sup>

A liberdade de determinar os preços de “novos produtos” fora do sistema de contratos estatais desorganizou completamente o sistema de preços. As empresas produtoras de bens de consumo tendiam a abandonar a produção de bens básicos de preços tabelados para produzir “novos produtos”

<sup>77</sup> A Glasnost (“abertura”, em russo) estabeleceu a liberdade de opinião e de expressão individual na União Soviética.

<sup>78</sup> Na URSS, a contrapartida do déficit do governo consolidado era o superávit do “resto do mundo” (déficit em conta corrente) ou (enquanto o setor privado não era significativo) o superávit dos trabalhadores (excesso dos salários pagos em relação à arrecadação de impostos menos os gastos do governo fora salários). Este último aparecia como a poupança dos trabalhadores.



de consumo, que só incorporavam pequenas alterações em relação aos itens já existentes e eram bem mais rentáveis, pois, dada a total ausência de concorrência intra ou intersetorial, podiam ser vendidos a preços altos com margens de lucro bem maiores.

O efeito dessa nova estratégia das empresas foi uma escassez crescente dos produtos de consumo e insumos mais básicos. A atividade dos mercados secundários ilegais aumentava rapidamente, suprindo os que eram capazes de pagar mais que o preço de varejo tabelado para os bens de consumo básicos (SMITH, 1993, p. 107-109; KOTZ, 2007, p. 79). Assim, muitos bens tinham, ao mesmo tempo, um preço fixado pelo Estado, um preço vigente no mercado livre (para uma variante muito próxima do bem em questão) e um preço ainda maior no mercado negro. Como as estatísticas oficiais não levavam em conta esses “novos produtos” e tampouco os bens vendidos no mercado negro, elas não capturavam a “inflação oculta” dessas duas categorias de produtos e seus três preços distintos. Assim, as estatísticas oficiais não captavam o processo inflacionário tanto de custo quanto de demanda em progresso na União Soviética (SMITH, 1993, p. 109). A disparidade regional dos preços, tanto dos “novos produtos” quanto no mercado negro, também era cada vez maior (ELLMAN, 1990).

Por outro lado, a Lei sobre a Atividade Individual, adotada em 1986, foi o primeiro passo na direção da criação de um setor privado legal na URSS, embora seu escopo inicial fosse extremamente limitado. Nesse sentido, a Lei sobre as Cooperativas, adotada em 1988, teve um alcance bem maior e representou o verdadeiro nascimento do setor privado na União Soviética. Essas leis, que tinham, originalmente, apenas o objetivo de legalizar a provisão individual e por grupos de pessoas de alguns serviços (encanadores, algumas atividades de construção e reparos residenciais, etc.) já largamente prestados privadamente e não muito reprimidos, tiveram efeitos bem mais amplos. Segundo a lei de 1988, essas “cooperativas” podiam funcionar como empresas privadas e não tinham que obedecer ao sistema de planejamento. Além disso, foi permitido que uma mesma pessoa fosse membro de várias cooperativas, o que significou, na prática, a possibilidade da emergência de uma nova classe de homens de negócios, com atividades em múltiplos setores da economia soviética. As cooperativas também tinham o direito de desenvolver atividades de serviços de crédito, ou seja, elas podiam se constituir no embrião de um sistema de instituições financeiras privadas, o que acabou ocorrendo. As cooperativas também passaram a ter direito de participar do comércio exterior e podiam até reter uma parte dos seus ganhos de exportação fora da União Soviética, supostamente para financiar eventuais necessidades de importações. Adicionalmente, as cooperativas foram também autorizadas a participar de *joint ventures* com empresas estrangeiras.

Uma cooperativa podia contratar funcionários que não fossem membros da cooperativa. Isso significava que a noção de emprego privado assalariado foi finalmente introduzida no sistema soviético, onde não existia até então. O tamanho dos ganhos realizados pelas cooperativas e seus membros não era limitado. Os preços e as margens de lucros das cooperativas deveriam ser controlados pelas autoridades centrais soviéticas. Na prática, as cooperativas gozavam de uma liberdade total para estabelecer seus preços (NUTI, 1989).

As cooperativas deveriam ser negócios de pequena escala, fornecendo bens e serviços que não estavam sendo oferecidos pelas grandes empresas estatais. No entanto, cooperativas foram formadas em todos os tipos de atividades e muitas delas se tornaram grandes empresas, operando até no comércio e nas finanças. Assim, a Lei sobre as Cooperativas deu origem a muitas empresas capitalistas. O modelo de cooperativa foi tão popular que, no final de 1989, ou seja, pouco mais de um ano após a entrada em vigor da lei, quase três milhões de pessoas já estavam trabalhando nas cooperativas (JONES & MOSKOFF, 1989). No final de 1991, elas eram mais de 6,2 milhões (NOVE, 1992, p. 403).

Muitas cooperativas foram criadas pelos funcionários e gerentes das empresas estatais. Geralmente, eles compravam os bens produzidos pela empresa estatal onde continuavam trabalhando a preços controlados pelo Estado, processavam esses produtos na cooperativa, em geral sem realizar nenhuma alteração significativa, e vendiam-no a preços livres, muito maiores, ou até no mercado negro. Essas práticas contribuíram para piorar ainda mais a situação de escassez de bens de consumo e gargalos no suprimento de insumos na qual se encontrava a União Soviética. As filas cada vez maiores que se estendiam na frente das lojas estatais soviéticas eram o resultado, pelo menos parcial, da existência das cooperativas, que tinham sido autorizadas supostamente com o objetivo de melhorar o padrão de consumo da população. Ao mesmo tempo, muitos gerentes de empresas estatais se tornaram verdadeiros capitalistas e acumularam muita riqueza rapidamente graças a suas atividades paralelas em cooperativas.

Essa acumulação de riqueza nas mãos dos gerentes estatais aumentou drasticamente graças à descentralização do comércio exterior, estabelecida pelo “Decreto sobre a Atividade de Comércio Exterior do Estado, da Cooperativa e outras Empresas”, adotado em dezembro de 1988. Esse decreto acabava com os controles estatais estritos sobre o comércio exterior. Assim, muitas cooperativas compravam bens (especialmente matérias-primas, metais, gasolina, etc.) a preços domésticos tabelados e vendiam-nos no exterior, em divisas, a preços bem maiores (GUSTAFSON, 1999, p. 27). Esse

esquema de arbitragem era muito lucrativo e alguns gerentes conseguiram enriquecer consideravelmente, formando um grupo de ricos capitalistas (KOTZ, 2007, p. 90).

A liberdade – parcial, no caso das empresas estatais, e total, no caso das cooperativas – para fixar seus preços perturbou profundamente o sistema de preços e a distribuição de renda na União Soviética. Como o governo progressivamente foi dando maior liberdade de fixação de preços para as empresas sem nenhuma preocupação de criar condições de concorrência e/ou algum tipo de regulação governamental que evitasse abusos, a previsível desorganização do sistema de preços, de distribuição e de abastecimento em diversos produtos e regiões se tornou inevitável. De fato, criou-se um contexto inédito em que monopólios regionais e setoriais tinham a liberdade de fixar uma boa parte de seus preços, graças aos quais os gerentes das empresas tinham grandes incentivos a conceder aumentos de salários nominais a seus trabalhadores e repassá-los aos preços de seus produtos.

Certas empresas estatais e as cooperativas aproveitaram essa situação para aumentar os preços, garantindo lucros maiores. Graças ao aumento de sua rentabilidade e à sua autonomia, as cooperativas e certas empresas estatais puderam aumentar os salários dos seus funcionários. A consequência desse fenômeno foi uma diferenciação nos salários das empresas estatais, dependendo da parcela da produção cujos preços podiam ser fixados livremente<sup>79</sup>. Por outro lado, as cooperativas, que dispunham de uma autonomia total na fixação dos preços, podiam oferecer salários ainda maiores. O salário médio era, em média, 2,5 vezes maior nas cooperativas do que nas empresas estatais. A falta de sentido econômico dessas reformas que aconteceram na União Soviética a partir do final dos anos 1980 era gritante e já tinha sido identificada por críticos da visão dos “socialistas de mercado”, como Kalecki, que quase 30 anos antes da Perestroika, num artigo sobre a “determinação de preço centralizada”, dizia:

*Under the system of [autonomous] price-setting, enterprises may, despite everything, exploit various opportunities for unjustified price increases and thereby raise their profits. [...] A further problem arising out of autonomous price-fixing by enterprises should be pointed out. This is the possibility that unwarranted differences in income between workers in different enterprises may arise, which may cause dissatisfaction. (KALECKI, 1958 [1992], p. 119)*

<sup>79</sup> Tipicamente, quanto maior era a parcela da produção pela qual a empresa estava livre de estabelecer os preços (ou seja, quanto menor era a parcela da produção a preços tabelados), maiores eram os lucros e, com frequência, também os salários.

Sob o sistema de determinação de preços [autônomo], as empresas podem, apesar de tudo, explorar diversas oportunidades para aumentos de preço não-justificados e daí aumentar seus lucros. [...] Um outro problema derivado da determinação autônoma de preços pelas empresas precisa ser apontado. Isso é a possibilidade que diferenças de preço não asseguradas entre trabalhadores em diferentes empresas podem surgir, o que pode causar insatisfação. (KALECKI, 1958 [1992], p. 119, tradução nossa)

A vulnerabilidade externa da URSS piorou muito durante a Perestroika, e as contas externas em moedas internacionais foram se deteriorando ao longo do tempo em boa parte por conta do impacto da forte e permanente queda dos preços internacionais do petróleo depois de 1985 (Tabela 5).

**Tabela 5. Balança de pagamentos e endividamento da URSS em moeda forte. 1985-1990 (em milhões de dólares)**

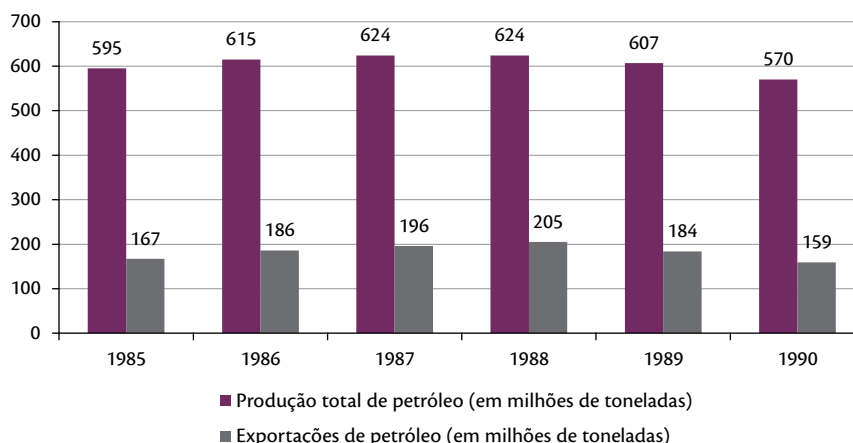
	1985	1986	1987	1988	1989	1989
Exportações	23 694	21 802	25 756	27 826	29 412	33 500
Importações	25 662	23 056	22 882	28 362	34 562	35 100
Balança comercial	-1 968	-1 254	+2 874	-536	-5 150	-1 600
Balança de serviços	-1 841	-1 827	-1 680	-3 307	-3 839	-6 200
Balança de transações correntes	-3 809	-3 081	+1 194	-3 843	-8 989	-7 800
Vendas de ouro	3295	965	747	1 469	3 301	6 413
Balança de transações correntes + vendas de ouro	-514	-2 116	+1 961	-2 374	-5 688	-1 387
Dívida bruta	27 979	33 061	36 653	40 856	51 820	61 152
Reservas no BIS	13 062	14 769	14 134	15 288	14 500	15 797
Dívida líquida	14 917	18 292	22 519	30 465	37 320	45 355
Evolução da dívida líquida	+3 747	+3 375	+4227	+3 049	+6 864	+8 035
Demanda por divisas	14 650	18 400	22 800	25 100	28 500	-
Varição na demanda por divisas	-	+3 750	4 400	+2 300	+3 400	-

Fonte: Smith – elaboração própria do autor a partir dos dados oficiais soviéticos e das estatísticas (1993, p. 159).

A situação das contas externas da URSS se tornou ainda mais difícil quando a produção soviética de petróleo começou a cair, em 1989 (Gráfico 17), por causa da exploração excessiva dos campos petrolíferos mais produtivos, causada por uma tentativa de compensar a perda de receita advinda da queda dos termos de troca por um aumento do volume exportado (GAIDAR, 2007, p. 166). Em

decorrência dessa situação, as exportações oficiais<sup>80</sup> de petróleo em volume caíram<sup>81</sup> (Gráfico 17), aprofundando o problema da falta de divisas. O déficit da balança comercial piorou também por causa do aumento da demanda doméstica por bens de consumo e produtos agrícolas, decorrente da crescente escassez e desorganização da oferta doméstica de vários produtos e da maior liberdade que as firmas estatais e as novas cooperativas tinham para importar.

Além disso, o fim do comunismo nos países-satélites da Europa central e oriental marcou o fim do CAEM, o que teve um impacto muito negativo sobre o comércio exterior soviético e levou a um colapso do comércio exterior soviético em 1991, quando o valor das exportações totais caiu 33% e o valor das importações se reduziu em 44% (SMITH, 1993, p. 174).



**Gráfico 17.** A produção total soviética de petróleo e o volume das exportações de petróleo da URSS entre 1985 e 1990 (em milhões de toneladas)

Fonte: Smith (1993, p. 141).

Uma consequência da deterioração da balança comercial da URSS e das dificuldades econômicas internas do país foi a rápida degradação das condições de financiamento externo em moedas fortes. Assim, os termos dos empréstimos outorgados pelos bancos ocidentais à União Soviética pioraram, com taxas de juros mais elevadas e prazos reduzidos. A dívida externa soviética cresceu de forma acelerada e passou de US\$ 14,9 bilhões, em 1985, para US\$ 45,4 bilhões, em 1989 (Tabela 5).

<sup>80</sup> Grandes quantidades de petróleo desviadas das empresas estatais pelas cooperativas eram negociadas no exterior a partir de 1988. Essas operações eram, em geral, ilegais e não apareciam nos registros oficiais na medida em que os pagamentos realizados em divisas eram geralmente conservados no exterior da União Soviética.

<sup>81</sup> As exportações oficiais de petróleo caíram de cerca de 50% entre 1989 e 1991 (NOVE, 1992, p. 413).

Por conta dos déficits globais na balança de pagamentos em divisas, a URSS foi perdendo suas limitadas reservas de ouro e de divisas.

Os bancos privados ocidentais foram instruídos pelo governo americano a cortar totalmente suas linhas de crédito para a União Soviética no início de 1991<sup>82</sup>. A URSS tentou obter empréstimos dos governos estrangeiros entre 1989 e 1991. Gorbachev fez drásticas concessões geopolíticas, diplomáticas e de política interna (desde terminar unilateralmente a Guerra Fria até mudar o nome do seu cargo para “presidente” da URSS), ao que tudo indica, na esperança de obter vultosos empréstimos e ajuda externa de organismos internacionais e do governo americano. Gaidar (2007) menciona que Gorbachev dizia acreditar que receberia mais de 100 bilhões de dólares. Tais recursos jamais se materializaram (fora fundos bastante limitados obtidos da Alemanha Ocidental supostamente como pagamento dos custos de remoção das bases soviéticas da antiga Alemanha Oriental). Nessas condições difíceis, as reservas soviéticas de ouro e de divisas acabaram se esgotando no início de dezembro de 1991.

Em 1991, a URSS se encontrava numa situação econômica dramática. O sistema econômico foi se tornando incapaz de atender a demanda doméstica por bens de consumo e produtos agrícolas. As reformas da Perestroika haviam desorganizado completamente a economia, e a Glasnost minava a autoridade do aparato de Estado, sem colocar nada coerente no lugar do que havia sido sabotado de cima para baixo. O PIB *per capita* da URSS, que já havia caído 3,1% em 1990, caiu ainda mais (6,8%) em 1991 (Gráfico 3). A inflação não podia mais ser controlada. O sistema de preços estava totalmente desorganizado. O nascimento de um mercado capitalista tinha permitido a acumulação de fortunas enormes por parte de grupos privilegiados de gerentes estatais. A distribuição de renda na União Soviética estava se tornando cada vez mais desigual. O objetivo da maior parte dos dirigentes políticos, representando os interesses de gerentes estatais e das “cooperativas”, tinha passado a ser a “transição para a economia de mercado”.

A União Soviética como um todo foi se tornando cada vez mais ingovernável por causa dos movimentos de secessão regionais criados por líderes políticos locais nas repúblicas que representavam os interesses dos burocratas que queriam se apropriar privadamente do estoque de capital instalado nessas regiões, seguindo o exemplo de Léltsin, na Rússia. A paralisia crescente do comércio inter-repúblicas dentro da URSS deteriorou ainda mais a situação econômica, multiplicando os gargalos. O processo

---

<sup>82</sup> Em geral, a União Soviética pegava empréstimos apenas dos bancos privados capitalistas porque não conseguia obter empréstimos oficiais de governos nacionais ou de instituições multinacionais.

rápido de desintegração econômica e política terminou em 25 de dezembro de 1991, quando a União Soviética simplesmente deixou de existir, poucos dias depois do fim das reservas externas do país.

## Algumas observações finais

O relativo sucesso do padrão soviético de investimento e de mudança estrutural da acumulação extensiva 1950-1974, em termos de suas próprias prioridades, foi inegável. Mas, de certa forma, esse sucesso relativo levou ao esgotamento do modelo com o fim da vasta reserva de força de trabalho rural subempregada e dos recursos naturais de baixo custo. A tentativa de passar para um novo padrão de investimento e mudança estrutural baseado na acumulação intensiva, no período 1975-1991, fracassou. O rápido crescimento da produtividade do trabalho necessário para esse novo padrão se mostrou incompatível com as características centrais da economia de comando soviética. A “deterioração da disciplina” do trabalho em condições objetivas de escassez de mão de obra e a menor repressão política, a militarização da economia (tanto pelos elevados gastos militares por causa da Guerra Fria quanto pelas consequências sobre a estrutura industrial e a difusão do progresso tecnológico) e a incapacidade do sistema de gerar técnicas que garantissem alto crescimento da produtividade da agricultura nas condições climáticas peculiares da URSS foram as principais causas estruturais do fracasso. Dadas essas dificuldades, a solução encontrada para modernizar a economia, manter e ampliar o padrão de vida da população foi uma profunda mudança na inserção externa da URSS, com a adoção de um padrão de comércio exterior baseado nas exportações de matérias-primas e nas importações de bens básicos e tecnológicos dos países capitalistas. Isso contribuiu para criar uma situação de forte vulnerabilidade externa tanto do ponto de vista econômico quanto geopolítico, cujos efeitos não tardaram a se manifestar.

As reformas da Perestroika deviam supostamente servir para construir um “socialismo de mercado”, mas nada fizeram para resolver os problemas estruturais da URSS e ainda por cima desorganizaram completamente o sistema econômico soviético de economia de comando, não colocando nenhum sistema coerente em seu lugar. Além disso, a Perestroika provocou um grande aumento tanto do excesso já crônico de demanda interna quanto da necessidade das importações. A esses problemas econômicos internos se somaram os choques externos da queda dos preços internacionais do petróleo e da redução relativa da oferta de crédito privado no mercado internacional, nos anos 1980. Em conjunto, essas condições levaram a uma crise da balança de pagamentos. A interação entre

essas dificuldades internas e externas foram responsáveis pelo colapso econômico da URSS, que ajudou a precipitar seu fim como entidade política.

É interessante observar o quanto as características estruturais da economia da URSS influenciaram a Rússia pós-soviética. Assim, as práticas de apropriação privada do capital e dos recursos públicos que começaram por causa das reformas da Perestroika se generalizaram durante o período da “transição” para o capitalismo, nos anos 1990. A Rússia atual apresenta também diversas características herdadas dos tempos soviéticos que se tornaram estruturais, como a baixa produtividade da agricultura, uma estrutura industrial ampla e completa, mas pesada, de altos custos e dependente de tecnologia estrangeira para inovações civis e a crescente dependência das exportações de matérias-primas (principalmente energéticas), junto com uma forte concentração do investimento na produção de petróleo e gás. Assim, a vulnerabilidade externa estrutural da Federação Russa atual vem do período soviético e, como veremos na próxima seção, foi consideravelmente agravada a partir dos anos 1990 pela abertura da conta de capital e a consequente dependência dos fluxos financeiros internacionais de curto prazo.

### **3. Padrões de investimento e mudança estrutural na Federação Russa (1992-2008): do “tratamento de choque” à recuperação nacionalista**

#### **3.1. Introdução**

O colapso da União Soviética em 1991 foi seguido pela criação de 15 Estados independentes, no meio dos quais figura a Federação Russa. Nesta seção, tratamos da relação entre crescimento econômico e padrões de investimento e de mudança estrutural da Federação Russa, desde sua criação, no final de 1991, até 2008. No final de 1991, a economia russa encontrava-se numa situação muito difícil, misturando traços herdados da União Soviética, com uma participação ainda grande do Estado na atividade econômica, e características capitalistas, com um setor privado se expandindo de forma um tanto desordenada. A economia estava em forte recessão e sofrendo uma crise de balança de pagamentos.



O padrão de investimento e mudança estrutural do período que chamamos de “tratamento de choque” começou com as reformas econômicas implementadas na Rússia a partir de 1992. Essas reformas tinham como objetivo transformar rapidamente a economia russa numa economia totalmente capitalista, *a priori* nos moldes dos princípios definidos pelo Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1989). O conjunto de reformas e políticas econômicas adotadas cumpriu seu objetivo de transformar rapidamente a Rússia numa economia essencialmente capitalista. No entanto, a grande queda dos gastos, o tamanho e a capacidade de atuação do Estado russo, a falta crônica de crédito e a desmonetização da economia, a liberalização dos preços e mercados, a forma que tomou a privatização dos ativos estatais e a abertura comercial e, particularmente, financeira levaram a economia russa a uma longa e profunda recessão que durou vários anos, com uma queda muito grande na taxa de investimento. Além da recessão quase contínua, o substancial agravamento da vulnerabilidade externa herdada da antiga URSS, a partir da abertura financeira e da política de estabilização baseada na taxa de câmbio fixa após 1995, conseguiu a proeza de, em poucos anos, gerar uma crise de balança de pagamentos num país que obtinha elevados superávits comerciais.

Como reação à profunda recessão e à crise de balança de pagamentos de 1998, começou a se configurar um novo padrão de investimento e mudança estrutural, que chamamos de recuperação nacionalista e que se iniciou em 1999 (e perdura até os dias de hoje). Esse padrão é caracterizado pela retomada da atuação ativa do Estado sobre a economia e pela reversão parcial dos piores excessos das políticas adotadas anteriormente. Tal mudança na orientação geral da política econômica em geral foi suficiente para permitir que a Rússia se aproveitasse de um contexto externo favorável e viabilizou a retomada do crescimento econômico a taxas elevadas entre 1999 e 2008.

A interpretação estrutural esboçada acima é razoavelmente simples e mostra que a trajetória da Rússia capitalista não difere tanto assim do que ocorreu em tantos outros países em desenvolvimento no mesmo período histórico. Mas nossa visão desse processo se afasta totalmente das interpretações dominantes sobre a economia da nova Federação Russa, tanto no período de transição e recessão quanto no período de recuperação após 1999.

Quanto à profunda recessão no período de transição entre 1992 e 1998, existe um amplo debate entre os que apoiam o conceito de “tratamento de choque” e os que defendem a superioridade de uma estratégia mais gradual. Para os primeiros, o problema foi que interferências políticas populistas e a influência de *lobbies* de interesses corporativistas evitaram que o choque fosse aplicado de forma

pura e completa. Os gradualistas, por sua vez, argumentam que, se as reformas tivessem sido mais graduais e corretamente sequenciadas, a recessão teria sido menor, pois as condições preexistentes, como uma série de imperfeições e falhas de mercado, dificuldades de definição apropriada de direitos de propriedade e contratos, impediam realisticamente uma passagem muito rápida para a economia de mercado. Uma terceira visão de cunho “novo institucionalista” reconhece que a perda da capacidade operacional do Estado de cumprir suas funções básicas de manter a lei e a ordem, de garantir os contratos e de oferecer uma provisão mínima de bens públicos foi um elemento central para explicar a profundidade da recessão (ver a discussão em Popov [1997, 2000a]).

Essa literatura é bem menos útil do que pode parecer à primeira vista. Em primeiro lugar, todos os autores envolvidos subscrevem a mesma visão idealizada sobre a operação do mecanismo competitivo de mercado.<sup>83</sup> Essa visão idealizada do mecanismo de mercado distorce profundamente a análise dos efeitos das reformas e políticas econômicas e dos aspectos políticos institucionais.<sup>84</sup>

Mesmo as análises de cunho mais “novo institucionalista” partilham dessa visão neoclássica idealizada dos mercados e, adicionalmente, a parte institucional e política propriamente dita sofre da influência da abordagem de escolha racional para a ciência política, possivelmente mais irrealista e idealizada ainda do que a economia neoclássica. Nesta abordagem de escolha racional, os *policy makers* representativos maximizam seu poder pessoal<sup>85</sup> e distorcem a economia, enfrentando agentes privados que maximizam seus lucros. Mas, quando os agentes privados prevalecem, eles, felizmente, levam a economia a uma situação de alocação eficiente de recursos escassos.

Mesmo abstraindo totalmente as deficiências teóricas e conceituais da literatura dominante, os próprios termos em que os autores colocam o debate parecem pouco relevantes para os que querem entender o que realmente aconteceu. De um lado, a discussão sobre se teria sido melhor ou não uma estratégia de reforma de transição gradualista perde muito de seu apelo no caso da URSS,

---

**83** Todos esses autores concordam que, numa economia realmente competitiva, a moeda é neutra no longo prazo (não haveria restrição de demanda efetiva), os fatores de produção são substitutos e seria possível manter o pleno emprego do trabalho com qualquer quantidade inicial de capital (não haveria desemprego estrutural) e que a balança de pagamentos se equilibra automaticamente ao nível de produto de pleno emprego (não haveria restrição externa).

**84** Só para ficar num único exemplo óbvio, se não existe tal coisa como uma restrição de demanda efetiva, o efeito direto de longo prazo de quedas do consumo e do gasto do governo necessariamente seria um aumento compensatório e automático do investimento privado e não a queda do produto e o desestímulo adicional ao investimento privado, que ocorreram na Rússia.

**85** Isso sem falar nos divertidos estudos econométricos que explicam a intensidade relativa da recessão em diferentes países em transição para o capitalismo com suas proxies criativas para transformar variáveis políticas e institucionais qualitativas em quantitativas. Há um “sério” debate sobre se devemos incluir nessas regressões índices que supostamente medem a “democracia” ou o grau de “respeito das leis”. Popov (2000) argumenta, aparentemente sem ironia, que a “capacidade institucional do Estado” é mais bem medida como uma razão entre os dois (i.e., “respeito às leis” dividido por “democracia”).

onde as reformas “gradualistas” da Perestroika já haviam desorganizado a economia completamente e causado uma grande crise. Nessas condições objetivas, alguma coisa drástica certamente teria que ter sido feita de qualquer jeito (GAIDAR, 2003), embora talvez não exatamente o que foi feito.

Além disso, entre os casos considerados bem-sucedidos de transição (onde não houve recessão), teríamos tanto a China, considerada “gradualista”, quanto o Vietnã, que implantou suas reformas rapidamente e é considerado na literatura, de forma um tanto inadequada, também como um caso de “tratamento de choque”. A questão relevante é a natureza das reformas e não a velocidade em que são implantadas.

Por outro lado, até os que reconhecem o papel fundamental da capacidade operacional e institucional do Estado tendem a não criticar a redução brutal do gasto público e de sua capacidade fiscal. Eles parecem ignorar tanto o fato de que os serviços de um Estado eficiente demandam recursos reais<sup>86</sup> quanto o fato de que a demanda do Estado compunha boa parte da demanda final da economia russa. Nesse sentido, alguma outra fonte de demanda precisaria ser estimulada para substituir a demanda do Estado, mas isso não aconteceu.

No que diz respeito ao período de recuperação pós 1999, a literatura dominante padece também do mesmo tipo de defeito, com uma mistura de economia neoclássica (com algumas imperfeições adicionadas) e de uma pobre análise política e institucional também de base neoclássica. As discussões mais comuns giram em torno da questão de saber se a Rússia padece da maldição de recursos naturais, se ela tem doença holandesa (ver resenha em Pineli Alves (2012)), ou se se trata de um petro-Estado (“uma Venezuela com bombas atômicas”) totalmente “viciado em rendas” (GOLDMAN, 2008; GADDY & ICKES, 2010).

Independentemente desses problemas teóricos e metodológicos, o fato é que, na prática, na maior parte dessas discussões, a recuperação da Rússia pós-1999 acabou sendo atribuída exclusivamente às exportações de petróleo e gás. O problema básico com essa concepção é que ela não consegue explicar por que, antes de 1999, o crescimento da economia Russa não teve nenhuma correlação forte e bem definida com a evolução das exportações de energia e com o preço internacional do petróleo. A questão central, portanto, não é o importante papel das exportações no período pós-1999,

---

<sup>86</sup> A rigor, Popov (1997, 2000a) parece ter consciência disso e admite que a variável “queda na parcela das receitas do Estado como proporção do produto” pode ser uma medida alternativa da “capacidade institucional do Estado” e ser usada no lugar de (ou em conjunto com) a razão entre “respeito às leis” e “democracia”.

que tende a ser superestimado, mas, sem dúvida, foi fundamental. A questão que nos interessa realmente, e que é bem pouco discutida pela literatura dominante, é entender o que aconteceu na Rússia pós-1999 e fez com que as exportações de petróleo passassem a gerar tanto crescimento da economia como um todo.

Com essas questões em mente, esta seção está dividida em mais dois itens. Começamos com o exame das características centrais do padrão de investimento e mudança estrutural que corresponde à recessão prolongada da fase do “tratamento de choque” entre 1992 e 1998. O item seguinte estuda o padrão de investimento, de mudança estrutural e de crescimento seguido durante a fase de recuperação nacionalista da economia russa, entre 1998 e 2008.

### 3.2. A transição para o capitalismo via “tratamento de choque” (1992-1998)

#### 3.2.1. A recessão no período de alta inflação (1992-1995)

Mesmo antes do fim da União Soviética, a proposta do “programa dos 500 dias”<sup>87</sup>, apoiada pelo presidente Léltsin da então República Socialista Soviética da Rússia, já apontava claramente na direção de uma transição rápida para o capitalismo, que foi depois o caminho seguido pela nova Federação Russa durante os anos 1990. Yegor Gaidar, primeiro-ministro a partir de outubro de 1991, foi encarregado pelo presidente Léltsin da elaboração de um plano de transição para a Rússia. Para isso, Gaidar chamou o ex-ministro da economia polonês Leszek Balcerowicz<sup>88</sup> e vários economistas ocidentais ortodoxos, como Andrei Shleifer, Jeffrey Sachs, David Lipton e Anders Åslund<sup>89</sup>. Eles preconizaram a aplicação do programa experimentado na Polônia, com algumas mudanças devidas à peculiaridade da situação russa. Essa estratégia ganhou o nome de “tratamento de choque”<sup>90</sup>. Seu objetivo era uma transição acelerada para a economia de mercado capitalista, acompanhada de uma rápida estabilização macroeconômica.

---

**87** O Plano dos 500 dias, apresentado em setembro de 1990 por um grupo de economistas liderado por Grigori Iavlinski, pretendia transformar a URSS numa economia de mercado em 17 meses, com algumas medidas como a privatização de 70% das empresas, incentivos para o investimento estrangeiro e a criação de um sistema financeiro apoiado em bancos privados e mercados financeiros.

**88** Balcerowicz conduziu o plano de transição acelerada para transformar a Polônia numa economia de mercado, a partir de 1989.

**89** David Lipton e Jeffrey Sachs já tinham colaborado para a elaboração das políticas econômicas da transição polonesa.

**90** Outros nomes para as reformas, como Terapia de Choque, *Big Bang*, Reforma Econômica Radical ou ‘3 Zatsias’, também aparecem na literatura.

Havia quatro eixos principais no programa. O primeiro eixo era a liberalização total dos preços, removendo o tabelamento dos preços dos bens básicos que ainda vigorava depois da Perestroika. Essa medida devia supostamente pôr um fim na escassez e nas dificuldades de abastecimento e permitir que o mecanismo de mercado funcionasse plenamente. O segundo eixo era a abertura comercial e a livre flutuação da taxa de câmbio, removendo as barreiras administrativas e tarifárias que ainda existiam. O objetivo da abertura era o alinhamento dos preços relativos com os preços internacionais e adequar o padrão de comércio às vantagens comparativas da Rússia. O terceiro eixo era uma política de endurecimento das restrições orçamentárias da economia (criando um *hard budget constraint*) tanto para o governo quanto para as empresas em geral (por meio do controle da moeda e do crédito), cuja finalidade era reduzir o risco de inflação que poderia criar a liberalização dos preços. O racionamento do crédito, que seria a consequência de tal política, devia acelerar o processo de reestruturação das empresas. O último eixo era a privatização das empresas estatais, que devia aumentar a competitividade das empresas russas. A privatização dos ativos produtivos devia ser acompanhada da introdução de um sistema de direitos de propriedade e da elaboração de um aparato legal que fosse respeitado (SCHLEIFER, 1995).

Usando um arcabouço teórico ortodoxo, as políticas de estabilização (redução das despesas públicas, controle da quantidade de moeda e flutuação da taxa de câmbio) deviam assegurar, segundo os reformadores russos e os consultores estrangeiros, o controle monetário da transição, limitando os riscos de inflação gerados pela liberação dos preços, o que supostamente favoreceria o crescimento econômico no longo prazo. As políticas de ajustamento estrutural (liberalização dos mercados domésticos, abertura externa e privatização das empresas estatais) deviam criar as condições para uma maior eficiência microeconômica, eliminando as distorções de mercado e melhorando a alocação de recursos (SCHLEIFER, 1995). Instituições internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) apoiaram fortemente a escolha desse modelo de transição (com palavras, mas não com muitos recursos), como já tinham feito no caso da Polônia. O capítulo sobre o plano de transição, apresentado em março de 1992 pelo governo russo ao FMI, foi elogiado por essa instituição (ASLUND, 2002).

A implantação da “terapia de choque” começou no dia 2 de janeiro de 1992 com a liberalização da maior parte dos preços<sup>91</sup> e, em particular, da taxa de câmbio. A decisão de liberalizar os preços foi responsável por um surto inicial de inflação. Assim, a inflação atingiu 245% em janeiro, caindo para 38% em fevereiro (POPOV, 1996, p. 59). Essa inflação inicial eliminou de uma vez o excesso crônico de demanda agregada que existia aos preços anteriores à reforma e reduziu drasticamente o valor

<sup>91</sup> Os preços dos setores da energia e dos transportes, assim como os preços de alguns produtos alimentícios, continuaram a ser tabelados (KOTZ, 2007).

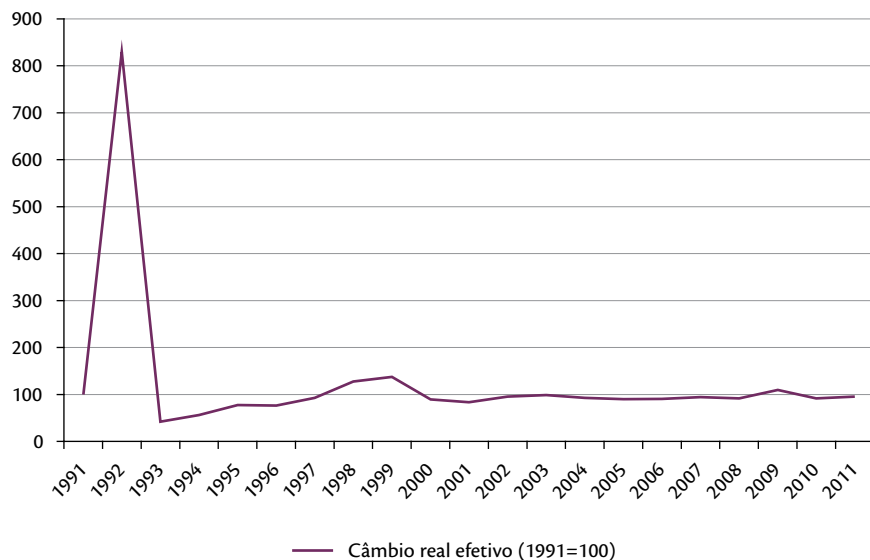
real dos elevados depósitos em rublo herdados do fim da União Soviética. A redução dos salários reais e do valor real dos saldos com liquidez das famílias acabou com o excesso de demanda efetiva e potencial. Ao mesmo tempo, a queda dos salários reais aumentou muito as margens de lucro das empresas. Isso eliminou rapidamente a escassez crônica de bens de consumo que caracterizava a economia russa desse período. O consumo das famílias caiu 2,9% em 1992 (e caiu, em média, 1% ao ano entre 1992 e 1994, ver Gráfico 44).

A liberalização do comércio exterior, também realizada em janeiro de 1992, significou uma redução substancial das barreiras tarifárias às importações<sup>92</sup> e o fim das quotas de importações que, mesmo atenuadas, continuavam existindo até então. Até fevereiro de 1993, os bens importados nem eram sujeitos ao imposto sobre valor adicionado (cuja alíquota era de 28% na Rússia, nesse período), o que contribuiu para favorecer muito a difusão dos produtos importados entre os que tinham condição de pagar por eles (DREBENTSOV & OFER, 1999), ajudando também a eliminar a escassez de bens de consumo.

Depois do surto de inflação inicial observado até março de 1992, o processo inflacionário russo se tornou crônico, pois se transformou em uma inflação de custos persistente, na medida em que as empresas e os trabalhadores russos tentaram reajustar seus salários e preços para compensar suas perdas iniciais de renda real. A megadesvalorização cambial nominal, em 1992, chegou a 5.695%, e a inflação do ano chegou a 1.490% (medida pelo deflator implícito do PIB), levando a uma drástica desvalorização da taxa de câmbio real efetiva (Gráfico 18). Taxas elevadas de inflação se mantiveram na Rússia até 1995 (Gráfico 19).

---

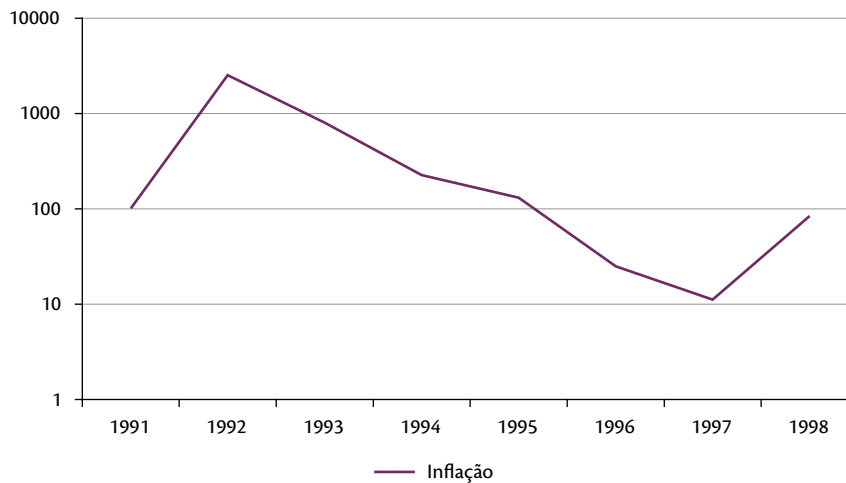
<sup>92</sup> A tarifa geral sobre as importações foi reduzida para 5%. Mas a maior parte dos bens alimentícios e dos remédios não eram sujeitos a nenhuma tarifa (DREBENTSOV & OFER, 1999).



**Gráfico 18.** Evolução da taxa de câmbio real efetiva da Federação Russa (cesta de divisas de países parceiros comerciais em rublo) – índice 100 = 1991.

Fonte: Bruegel (2013).

Obs.: Metodologia seguida explicada em Darvas (2012).



**Gráfico 19.** Inflação na Rússia (logaritmo) de 1991 a 1998

Fonte: Federal State Statistic (2012).

Depois do forte choque de preços inicial, a demanda efetiva na Rússia (demanda aos preços de oferta, isto é, os preços que cobrem os custos e a margem de lucro mínima que garante o suprimento do produto) não era mais excessiva, e o sistema econômico passou a ser restrito pela demanda e não mais pela oferta, uma vez que o investimento, o consumo e o gasto público caíram sistematicamente em termos reais ao longo do período de transição.

Essa inflação de custos era realimentada pela taxa de câmbio nominal, que se desvalorizou muito até 1995 (Tabela 6), pelos aumentos de salários nominais e pelos aumentos desordenados das margens de lucros nominais em vários setores. A fortíssima desvalorização da taxa de câmbio nominal se deu na Rússia depois da adoção de um regime de câmbio flexível como parte do pacote de reformas do início de 1992. Ela foi alimentada pela elevada fuga de capital que acompanhou a abertura financeira, também adotada a partir de 1992. A supressão dos controles de capital externo não trouxe a esperada entrada de investimentos estrangeiros diretos e sim fuga de capitais.

**Tabela 6. Salários, taxas de câmbio e inflação na Federação Russa (1991-1996)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Salário mensal (rublos)	548	5 995	58 663	220 351	472 392	802 745
Salário mensal (rublos de 1991)	548	230	239	281	262	365
Salário mensal (em \$ EUA)	315	28	63	100	103	157
Salário mensal (PPC)	227	177	176	167	188	228
Taxa de câmbio nominal média (Rublo/\$ EUA)	1,74	216	928	2 205	4 566	5 126
Taxa de câmbio real	1,74	8,27	3,78	2,81	2,53	2,33
Taxa de câmbio média em PPC (Rublo/\$ EUA)	2,41	33,8	333	1 318	2 508	3 535
Taxa de câmbio nominal média/ Taxa de câmbio média em PPC	0,72	6,39	2,79	1,67	1,82	1,45
Deflator do índice de inflação	1,00	26,10	245	785	1 806	2 199
Salário mensal (rublos de 1991)	1,00	0,42	0,44	0,51	0,48	0,67
Salário mensal (\$ EUA)	1,00	0,09	0,20	0,32	0,33	0,50
Salário mensal (PPC \$ EUA)	1,00	0,78	0,78	0,74	0,83	1,00
Taxa de câmbio real	1,00	4,75	2,17	1,61	1,45	1,34
Taxa de câmbio nominal média/ Taxa de câmbio média em PPC	1,00	8,86	3,87	2,32	2,52	2,01

Fonte: Drebentsov & Ofer, 1999.



O Banco Central russo manteve o câmbio totalmente flexível até o fim de 1995. O câmbio nominal se desvalorizou contínua e consideravelmente entre 1992 e 1995, como efeito da fuga de capital. A desvalorização da taxa de câmbio nominal do rublo, em janeiro de 1992, foi tão forte e causou uma inflação de custos tão intensa como reação que, a partir de fevereiro, o ritmo de desvalorização cambial nominal foi superado pelo ritmo da inflação. Essa tendência à rápida revalorização do câmbio real depois da maxidesvalorização inicial até o final de 1995 não chegou a reverter totalmente a desvalorização real inicial, e a taxa de câmbio real, ao final de 1995, ainda estava 34% mais desvalorizada do que no início de 1992 (Tabela 6)<sup>93</sup>.

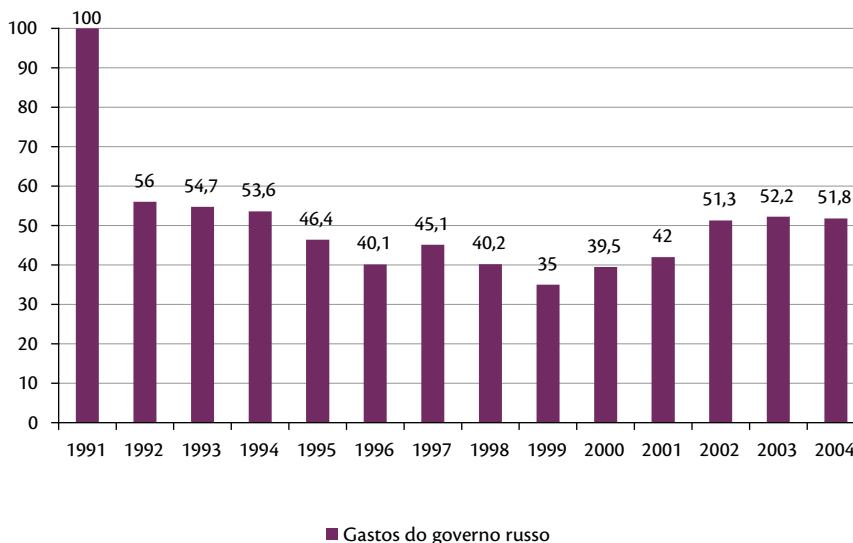
Políticas fiscais e monetárias muito contracionistas foram adotadas na Federação Russa como parte do “tratamento de choque”. A política monetária contracionista, num contexto de inflação crônica de custos, levou a um intenso racionamento do crédito às empresas e teve um impacto negativo sobre o investimento. Nessas circunstâncias, o incentivo à criação de bancos privados<sup>94</sup>, que já existiam desde 1990, para substituir o Estado no seu papel de financiamento do investimento<sup>95</sup>, acabou não aumentando a disponibilidade de crédito para a maior parte das empresas russas. Como será mostrado adiante, essas novas instituições financeiras ficaram, em geral, focadas em atividades especulativas, nas privatizações e em aplicações em títulos públicos.

A adoção de uma forte política fiscal contracionista levou a uma queda dramática dos gastos do governo na Rússia em termos reais, que caíram para 56% do nível de 1991 em 1992 (Gráfico 20).

**93** Alguns autores insistem em que o problema da Rússia é a tendência à sobrevalorização do rublo que não acompanha uma suposta inflação de demanda (POPOV, 2007) e não que foi a excessiva e insustentável desvalorização real inicial em janeiro de 1992 que gerou a explosão inflacionária. Esses autores tendem a não incluir este mês de janeiro (ou omitir o resultado do ano de 1992 quando os dados são anuais) em seus cálculos (por exemplo, Popov (2000b, 2000c) “prova” uma tendência crônica à sobrevalorização do rublo com dados mensais, usando a taxa de câmbio real de fevereiro de 1992 como base). Um dos raros trabalhos que chama a atenção para o violento choque cambial inicial é o de Drebensov & Ofer (1999), que mencionam que a desvalorização real inicial foi tão grande que o governo russo, apesar de seus objetivos liberalizantes, foi forçado, durante um período, a limitar administrativamente as exportações de energia para evitar escassez no mercado interno. As novas estimativas de taxa de câmbio real efetiva realizadas por Darvas (2012) confirmam a fortíssima desvalorização real de 1992.

**94** A Rússia contava mais de 1.600 bancos privados no final de 1992 (GUSTAFSON, 1999).

**95** A experiência do autofinanciamento depois da Lei sobre a Empresa Estatal de 1988 não tinha sido bem-sucedida (ver capítulo III).

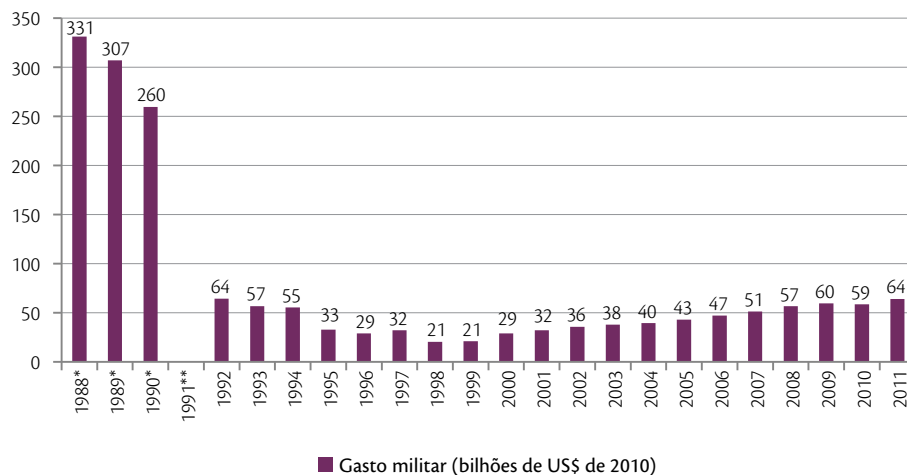


**Gráfico 20.** Evolução dos gastos do governo russo entre 1991 e 2004 (em % do nível atingido em 1991)

Fonte: Federal State Statistic em Kotz (2007).

Dos gastos públicos, o gasto militar, que representava 15,8% do PIB da União Soviética em 1988, foi o que mais caiu em 1992 e continuou baixando até 1998, quando chegou a apenas a 3,3% do PIB (por sua vez, quase 50% menor) da Federação Russa (Gráfico 21). As encomendas do Exército russo para as empresas do complexo militar industrial foram praticamente paralisadas e só seriam retomadas em grande escala no início dos anos 2000. Nos anos 1990, essas empresas passaram a depender essencialmente das exportações de armas para países não aliados dos Estados Unidos, como a Índia ou a China. Algumas empresas tentaram uma reconversão parcial na produção para o mercado civil, mas com um sucesso limitado tanto por razões técnicas ligadas à militarização da própria estrutura produtiva quanto pela situação econômica difícil da época (DAVIS, 2002).

Essa situação levou a um substancial encolhimento do gigantesco complexo industrial-militar herdado da URSS, cuja produção caiu cerca de 80% entre o seu pico de atividade do final dos anos 1980 e 1998 e que perdeu mais de 2/3 dos seus funcionários (IZYUMOV & KOSALS, 2011).



**Gráfico 21.** Gasto militar da URSS e da Federação Russa (1988-2011)

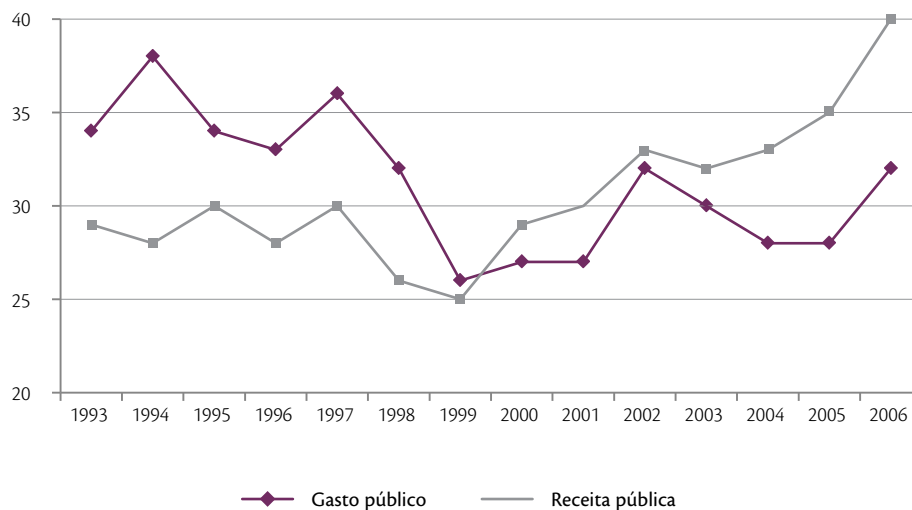
\*URSS

\*\* Dados não disponíveis

Fonte: SIPRI (2012).

A arrecadação fiscal caiu, também, fortemente em decorrência da degradação da situação econômica russa (Gráfico 22). Apesar da forte diminuição do gasto público total (incluindo transferências e serviço da dívida pública), o déficit fiscal se estabeleceu num patamar alto devido à queda maior da arrecadação. Apesar dos déficits elevados, a política fiscal parece ter sido bastante contracionista, pois o impacto negativo direto da forte queda dos gastos públicos sobre a demanda não foi compensado por um aumento do consumo privado. O aumento da renda disponível do setor privado advindo da redução da arrecadação fiscal beneficiou fundamentalmente empresas e indivíduos de alta renda com baixa propensão a consumir produtos de fabricação russa.

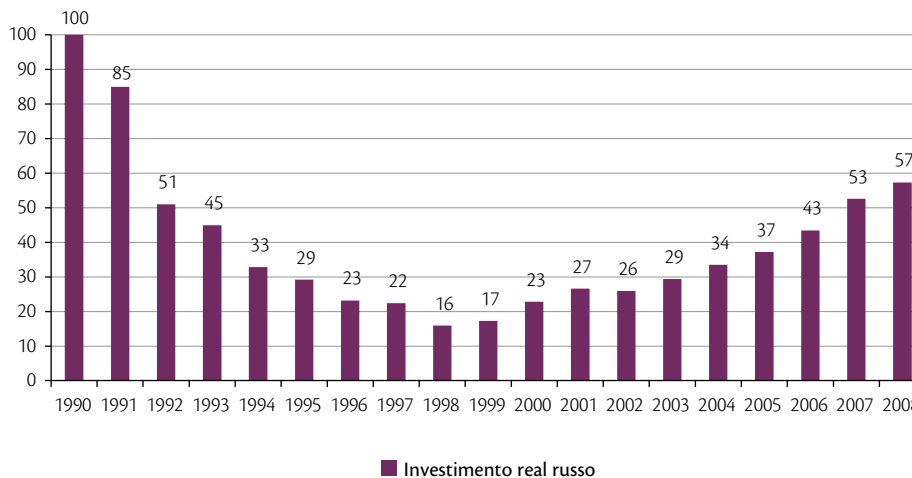
O sistema tributário herdado da União Soviética não era muito adaptado à nova realidade econômica russa. A reforma tributária criou um imposto sobre o consumo, mas sua aplicação foi bastante complicada, devido à desorganização da fiscalização, à inconsistência do novo sistema fiscal e à corrupção dos agentes administrativos. O enfraquecimento do Estado russo ficou, então, refletido na generalização das práticas de sonegação de impostos no país.



**Gráfico 22.** Gastos totais e receita do governo em porcentagem do PIB (1993-2006)

Fonte: EBRD em Popov (2008).

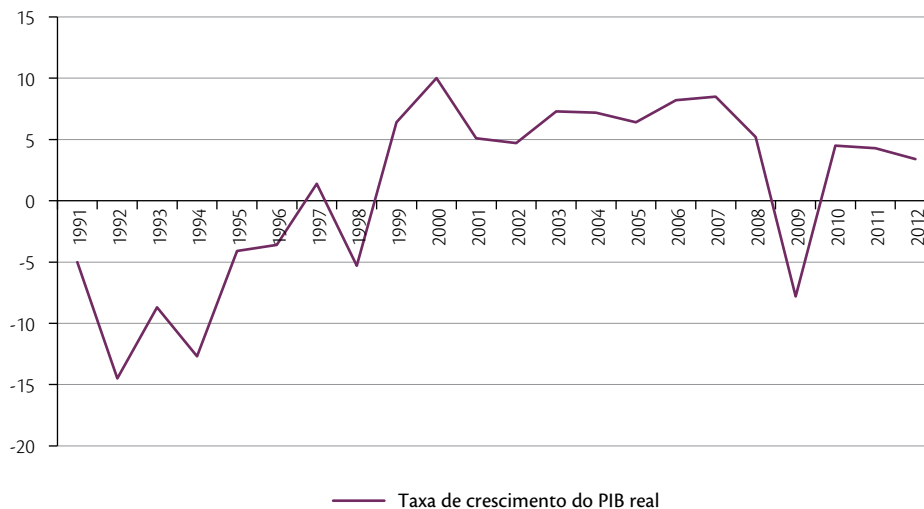
O racionamento do crédito, a queda dos salários reais e do consumo (ver adiante) e o forte recuo do gasto público se refletiram numa queda espetacular do nível do investimento agregado (público e privado), que caiu 84% em termos reais entre 1990 e 1998 (Gráfico 23).



**Gráfico 23.** Evolução do investimento real russo entre 1990 e 2008

Fonte: OECD e Federal State Statistics Service – Rosstat em Kotz (2007) e Bofit (2009).

O encolhimento da demanda efetiva provocado pela política macroeconômica contracionista durante o período do “tratamento de choque” levou a uma redução do produto quase contínua, com altas taxas de crescimento negativas e grande instabilidade (Gráfico 24).



**Gráfico 24.** Taxa de crescimento do PIB real da Federação Russa (1991-2011)

Fontes: UNECE (2012).

### 3.2.2. A recessão com estabilização da inflação por meio da taxa de câmbio (1995-1998)

Em 1995, uma política econômica de estabilização com âncora cambial foi implantada na Rússia, a fim de controlar a inflação. O plano de estabilização tinha três pontos principais. Primeiro, o Banco Central russo ia ancorar a taxa de câmbio nominal do rublo ao dólar, passando a um regime de câmbio fixo (GUSTAFSON, 1999). Na prática, o câmbio era fixo, porém reajustável periodicamente, mas o objetivo era a maior estabilidade possível do câmbio nominal.

Segundo, o déficit público não poderia mais aumentar. Como o PIB e, conseqüentemente, a receita pública continuavam caindo, isso levou a cortes adicionais nos gastos públicos ainda mais drásticos.

O terceiro elemento era a restrição monetária. O Banco Central da Rússia perdeu a permissão de financiar o déficit público com a emissão de moeda, emprestando diretamente ao Tesouro. Além disso, o crédito do Banco Central ao setor privado devia ser limitado, supostamente para impedir pressões inflacionárias.

A dívida externa foi financiada com empréstimos do FMI, de governos e bancos ocidentais (principalmente da Alemanha). A dívida pública foi financiada com a emissão de títulos denominados em rublo como os GKO<sup>96</sup> e os OFZs e em dólar, como os MinFins.

A taxa de juros real destes GKO e OFZs era muito alta (chegou a mais de 70% em 1995), porque a taxa de juros nominal tinha que ser alta o suficiente em dólares para atrair os investidores externos e sustentar a paridade cambial.

A Rússia estava seguindo um modelo econômico generalizado nos países da periferia na década de 1990. Num contexto internacional de desregulação financeira, uma grande quantidade de capital externo de curto prazo fluía para os países da periferia que ofereciam taxas de juros esperadas em dólar elevadas e tinham realizado a abertura financeira (MEDEIROS, 2008b). A Rússia conseguiu atrair fluxos elevados de capital especulativo de curto prazo. Assim, tanto as instituições financeiras russas quanto os investidores estrangeiros compraram muitos títulos russos. Esses investidores estrangeiros chegaram a deter 1/3 dos GKO no início de 1997 (VERCUEIL, 2002). Olhando para a balança de pagamentos da Rússia, registrou-se, assim, em 1997, US\$ 45,7 bilhões de investimento em carteira em 1997 (Tabela 7), dos quais 44,5 bilhões eram títulos do governo.

---

<sup>96</sup> Os GKO eram títulos do Tesouro com duração de três ou seis meses, enquanto os OFZs tinham prazos maiores.

**Tabela 7.** Balança de pagamentos da Federação Russa entre 1994 e 1999 (em milhões US\$)

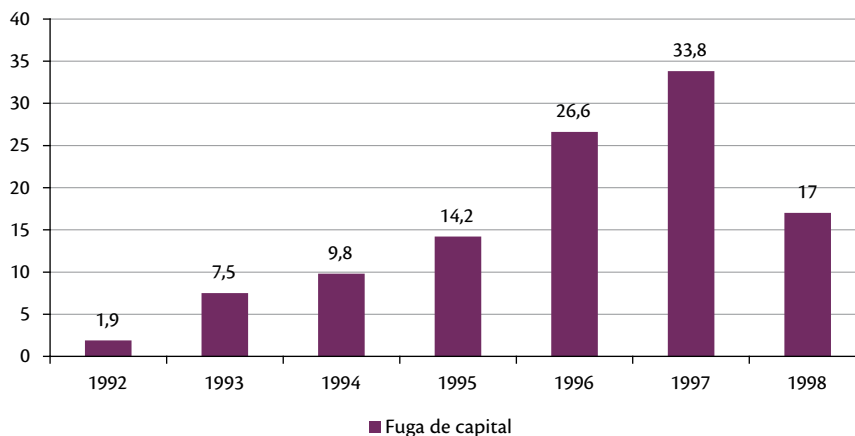
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Balança de transações correntes</b>	<b>7.844</b>	<b>6.963</b>	<b>10.847</b>	<b>- 80</b>	<b>219</b>	<b>24.616</b>
Balança comercial (FOB)	16.927	19.816	21.592	14.913	16.429	36.014
Exportações de bens (FOB)	67.379	82.419	89.685	86.895	74.444	75.551
Importação de bens (FOB)	- 50.452	- 62.603	- 68.092	- 71.983	- 58.015	- 39.537
Balança de serviços	- 7.011	- 9.638	- 5.383	- 5.945	- 4.083	- 4.284
Exportação de serviços	8.424	10.567	13.281	14.080	12.372	9.067
Importação de serviços	- 15.435	- 20.205	- 18.665	- 20.025	- 16.456	- 13.351
Balanco de rendas	- 1.840	- 3.372	- 5.434	- 8.692	- 11.790	- 7.716
Rendas recebidas	3.500	4.278	4.333	4.366	4.301	3.881
Rendas pagas	- 5.340	- 7.650	- 9.768	- 13.058	- 16.091	- 11.597
Transferências unilaterais correntes	- 232	157	72	- 356	- 337	601
<b>Conta capital e financeira</b>	<b>- 10.205</b>	<b>12.080</b>	<b>- 6.436</b>	<b>10.796</b>	<b>3.837</b>	<b>- 14.357</b>
Conta capital	2.410	- 347	- 463	- 797	- 382	- 328
Conta financeira	- 12.615	12.427	- 5.973	11.593	4.220	- 14.029
Investimento direto	408	1.460	1.656	1.681	1.492	1.102
Investimento em carteira	21	- 2.444	4.410	45.775	8.618	- 946
Derivativos financeiros (líquido)						
Outros investimentos	- 13.044	13.411	- 12.040	- 35.863	- 5.890	- 14.185
<b>Erros e omissões</b>	<b>465</b>	<b>- 8.657</b>	<b>- 7.252</b>	<b>- 8.780</b>	<b>- 9.361</b>	<b>- 8.481</b>
<b>Saldo da balança de pagamentos</b>	<b>- 1.896</b>	<b>10.386</b>	<b>- 2.841</b>	<b>1.936</b>	<b>- 5.305</b>	<b>1.778</b>
<b>Varição de reservas</b>	<b>1.896</b>	<b>- 10.386</b>	<b>2.841</b>	<b>- 1.936</b>	<b>5.305</b>	<b>- 1.778</b>

Fonte: *Bank of Russia* (2012).

A situação de fragilidade externa criada pela entrada desses fluxos de capital especulativo de curto prazo era piorada pelo agravamento do problema de fuga de capital, presente de forma incipiente no final do sistema soviético e muito favorecido durante a transição pela abertura financeira total. Os níveis elevados registrados no Gráfico 25, na verdade, estão bastante subestimados porque só levam em conta os movimentos devidamente registrados na balança de pagamentos. De fato, muitas atividades ilegais de exportação, aproveitando os ganhos de arbitragem provenientes da diferença entre os preços internos russos (das matérias-primas, principalmente petróleo e derivados) e os preços internacionais eram realizadas e não entravam nem na parte de erros e omissões da balança de

pagamentos. A ausência de controle de capital e sequer da obrigação de internalizar as receitas de exportação pelo Banco Central da Rússia deu, assim, a oportunidade a muitas empresas exportadoras, que recebiam seus pagamentos em divisas por meio de filiais no exterior, de deixar fora do país todo o valor de suas exportações. Estima-se que cerca de 150 bilhões de dólares foram assim subtraídos da economia russa de 1992 a 1998.

É importante enfatizar que a Rússia, durante todo esse período, teve superávits comerciais tanto pelo nível agregado deprimido das importações por conta da recessão quanto pelo elevado nível de exportações de matérias-primas (especialmente petróleo e gás). Assim, ao contrário da maioria dos países periféricos e de praticamente todos os países em transição (fora a China), cuja fragilidade externa vinha em boa parte da balança comercial, na Rússia, foi exclusivamente a tendência de crescentes saídas de capital legais e ilegais que levou ao aprofundamento da vulnerabilidade externa e posteriormente à crise.



**Gráfico 25.** Evolução do nível de fuga de capitais na Federação Russa entre 1992 e 1998

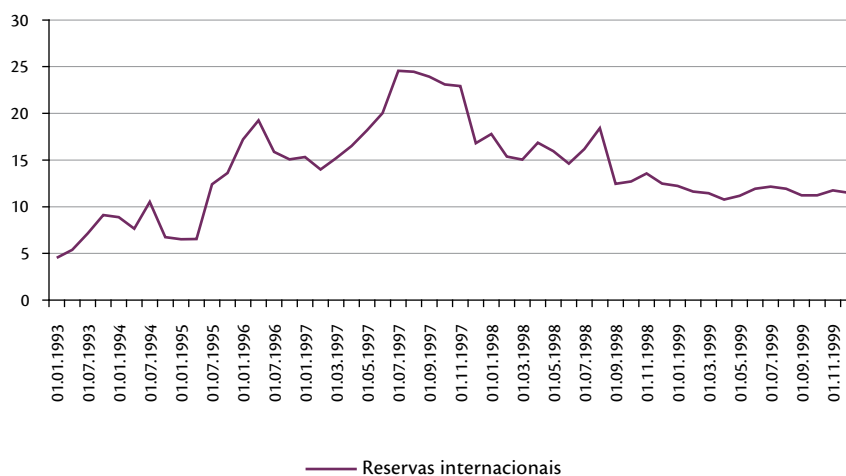
Fonte: Uegaki (2006).

Além disso, com o regime de câmbio fixo adotado no âmbito da política de estabilização e a persistência da inflação, mesmo num patamar muito menor (Gráfico 18), havia uma valorização gradual da taxa de câmbio real (Tabela 6 e Gráfico 19).



As importações, devido à liberalização comercial, aumentavam a um ritmo elevado (cerca de 43% entre 1994 e 1997), enquanto o crescimento das exportações nominais em dólar era significativamente menor (28% entre 1994 e 1997). O resultado foi uma forte redução do superávit comercial.

O saldo negativo do balanço de rendas enviadas ao exterior da Rússia também piorou muito durante esse período, devido ao aumento dos juros dos títulos do governo comprados por instituições financeiras estrangeiras (Tabela 7). O resultado foi uma redução do saldo da balança de transações correntes que chegou a ser negativa em 1997. O saldo da balança de pagamentos da Rússia também ficou negativo em 1997, significando a perda de reservas, que baixaram para US\$ 13,9 bilhões em fevereiro de 1997 (Gráfico 26). Era um nível limitado demais para enfrentar qualquer choque externo.



**Gráfico 26.** Evolução das reservas internacionais da Federação Russa entre 1993 e 1999 (em bilhões US\$)

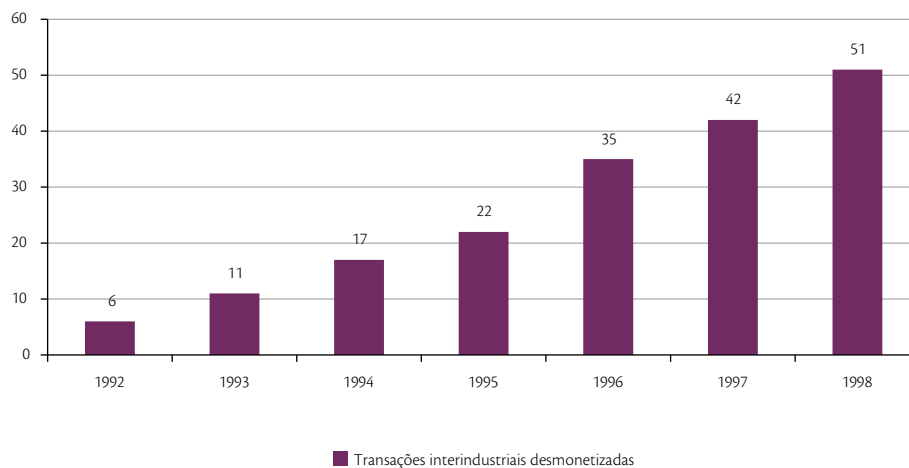
Fonte: Bank of Russia (2012).

A fragilidade externa da Rússia aumentou notadamente durante o período de “estabilização”, com uma dívida externa (pública e privada) que não parava de crescer, a saída de divisas, a valorização do câmbio real e a diminuição das reservas. A partir de meados de 1997, a economia russa tinha se tornado extremamente vulnerável para qualquer choque externo, o que acabou se verificando em 1998.

As medidas tomadas no âmbito da política econômica de estabilização levaram a uma forte queda da inflação (Gráfico 19). O câmbio nominal fixo reduziu muito a inflação de custos. Ao mesmo

tempo, a demanda efetiva continuou caindo devido aos cortes de gastos públicos, e o investimento agregado também continuou em queda (Gráfico 23).

A restrição de crédito na Rússia, ligada às políticas de estabilização macroeconômica a partir da tentativa de controlar os agregados monetários em termos nominais em meio a um forte processo de inflação de custos, foi tão intensa que gerou uma crescente desmonetização da economia (com grande redução do valor real dos agregados monetários) e principalmente das transações realizadas entre empresas. As empresas recorriam a esquemas de compensação de dívida entre si mesmas, para não ter que desembolsar dinheiro. Esses esquemas de crédito direto entre agentes (aos quais muitos se referem erradamente como escambo) não eram, na verdade, muito diferentes do que acontecia na União Soviética, onde, nas relações entre empresas estatais compradoras e fornecedores, muito raramente circulava dinheiro propriamente dito. Essas práticas eram também usadas pelas instituições públicas, principalmente locais, que anulavam dívidas tributárias em troca da compra de bens e equipamentos. As transações não monetizadas chegaram a representar mais de 50% das transações interindustriais em 1998 (Gráfico 27). No final do período da transição, a desmonetização tinha chegado a um nível tal que cresceu também o escambo propriamente dito, e cerca de 16% dos funcionários recebiam seus salários sob a forma de mercadorias produzidas pela própria empresa (SEABRIGHT, 2000).



**Gráfico 27.** Evolução da proporção de transações interindustriais desmonetizadas entre 1992 e 1998 na Rússia

Fontes: Woodruff (1999) e Seabright (2000).

Nesse contexto, os atrasos no pagamento dos salários dos funcionários, tanto no setor público<sup>97</sup> quanto no privado e das pensões, eram generalizados. No caso do setor privado, esses atrasos podem ser considerados como uma forma pela qual os trabalhadores ficavam financiando o capital de giro das empresas. Eram maneiras de manter um nível mínimo de crédito para a produção na economia russa. De fato, os bancos russos não financiavam o fluxo de caixa das empresas russas, preferindo investir na compra de títulos da dívida do governo russo, que pagavam taxas de juros altíssimas.

### 3.2.3. As privatizações, a situação social e a distribuição de renda

A privatização das empresas estatais começou numa pequena escala em 1991, antes de conhecer uma grande aceleração a partir de outubro de 1992, quando foi proposto pelo GKI<sup>98</sup> o sistema dos *vouchers*. Os *vouchers* foram vendidos por um preço simbólico a mais de 140 milhões de russos. Eles ofereciam a possibilidade de participar dos leilões organizados pelo Estado a fim de transferir seus ativos para a esfera privada (GOLDMAN, 2003). Na prática, a maior parte das ações das empresas privatizadas era distribuída a seus próprios funcionários. Os funcionários conservavam, assim, o controle da empresa. Outra parte das ações era distribuída em troca de *vouchers*, e o restante ficava nas mãos do Estado até ser vendida ulteriormente em leilões (CLARKE, 2007, p. 80).

A liberalização dos preços e a conseqüente queda dos salários reais obrigaram muitos a vender seus *vouchers* para fundos de investimento ou instituições financeiras antes desses leilões, por uma questão de necessidade. Assim, a maior parte dos *vouchers* foi adquirida por um preço irrisório pelos que tinham dinheiro para comprar. Os fundos de investimento e as instituições financeiras usaram esses *vouchers* para entrar no capital das empresas mais valiosas, produtoras de bens comercializáveis, onde adotaram comportamentos predatórios que serão analisados adiante. Nesses casos, os gerentes enriquecidos durante a Perestroika manobravam com essas instituições para adquirir ações dos funcionários e tomar o controle das empresas mais cobiçadas. Essa situação levou a uma concentração da riqueza na mão de um número reduzido de operadores econômicos, com efeitos negativos sobre a distribuição da riqueza. A deterioração da distribuição de renda foi amplificada, também, por um forte aumento da disparidade salarial entre os setores de atividade (Gráfico 29). As empresas produtoras de bens comercializáveis (energia e matérias-primas), as instituições financeiras e o setor de serviços ofereciam remunerações bem acima da

<sup>97</sup> Uma média de cinco meses de atraso pelos salários dos funcionários públicos foi observada entre 1995 e 1998 (HOUGH, 2001).

<sup>98</sup> O GKI, dirigido por Chubais até 1995, era uma agência do governo encarregada do programa de privatização.

média, qualquer que fosse a função ocupada, enquanto os salários no setor público e no resto das empresas eram bem inferiores (CLARKE, 1999 & 2007).

A partir de 1995, surgiu um novo esquema de privatizações apresentado como um suposto novo mecanismo de financiamento do Estado russo: os chamados “empréstimos contra ações”. Os bancos russos ou outras instituições financeiras (principalmente os fundos de investimento) emprestavam dinheiro ao Estado russo que, em compensação, dava ações das principais companhias estatais exportadoras, principalmente de *commodities*<sup>99</sup>. O interessante é que a repartição das ações era decidida não pelo governo, mas pelas próprias instituições emprestadoras<sup>100</sup>. O Estado devia supostamente reembolsar os credores e recuperar as ações dois anos depois, o que naturalmente acabou não acontecendo (CLARKE, 2007).

A privatização dos ativos estatais foi um dos principais meios para mudar a estrutura distributiva igualitária da União Soviética. O processo de privatização, que supostamente deveria permitir “uma repartição justa do patrimônio coletivo” (GAIDAR, 1995), beneficiou, na prática, a nova classe de empresários que tinha surgido durante a Perestroika, os próprios dirigentes dessas empresas a serem privatizadas e outros responsáveis administrativos, militares e políticos que tinham os contatos adequados.

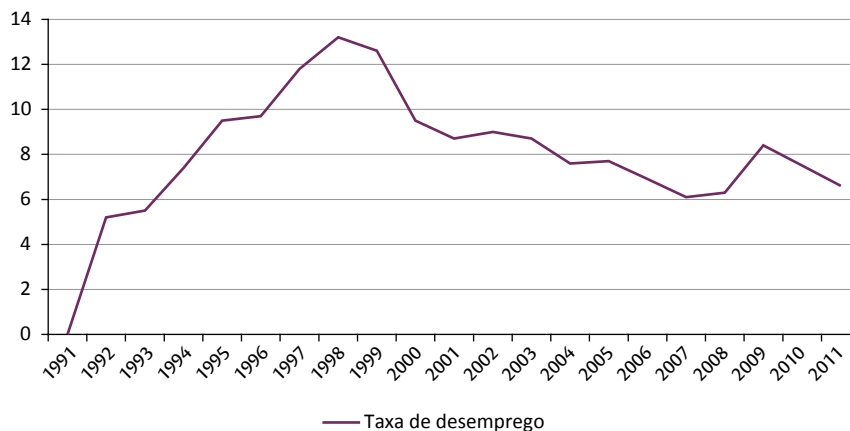
Segundo o Banco Europeu pela Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), a participação do setor privado no PIB da Rússia passou de menos de 10% em 1991 a quase 50% em 1994 e chegou a mais de 70% em 1997. O setor privado, que representava apenas 10% da produção industrial em 1991, passou a ser responsável por 78,5% da produção industrial no final de 1994.

Nesse contexto, o desemprego continuou a aumentar (Gráfico 28), ainda que num ritmo bem menor do que a queda do PIB, por razões que serão expostas adiante.

---

<sup>99</sup> Foi o caso com Yukos e Norilsk Nickel, duas das mais valiosas empresas russas.

<sup>100</sup> Hough (2001) observa que existia um alto grau de colaboração entre os diferentes grupos financeiros envolvidos nesse processo. Cada um podia, então, adquirir o controle das empresas que mais o interessavam, sem nenhuma intervenção perturbadora das autoridades públicas.



**Gráfico 28.** Evolução da taxa de desemprego na Rússia entre 1991 e 2011 (em %)

Fontes: Federal State Statistics Service (2012); OCDE (2005).

O padrão de investimento e mudança estrutural correspondente à fase da transição por meio do “tratamento de choque” gerou profundas mudanças na operação e na estrutura da economia da Rússia. É interessante observar que, embora o PIB tenha caído mais de 50% entre 1990 e 1998, a taxa de desemprego aberto chegou a um máximo de “apenas” 13% em 1998. Isso indica que houve uma forte queda da produtividade efetiva do trabalho na economia. Como vimos, os salários reais caíram muito, mas, por outro lado, as empresas tinham uma tendência a manter o seu quadro de funcionários, o que permitiu amortecer consideravelmente a crise de um ponto de vista social. Essa situação tem muito a ver, também, com o funcionamento peculiar de muitas empresas russas durante esse período. Em estudos realizados sobre o desenvolvimento do capitalismo na nova Rússia, Clarke (1995, 1999, 2007) analisou essas peculiaridades. As empresas russas, públicas ou privadas, raramente cortavam de forma drástica seu quadro de funcionários, apesar dos seus problemas financeiros durante o período da “transição”. As empresas públicas, propriedades do Estado Federal ou de entidades locais, não o faziam por razões eleitorais e porque, na maior parte dos casos, os gerentes dependiam do apoio dos trabalhadores para se manter no cargo, fenômeno que se estendeu também a muitas empresas privadas. Segundo Clarke (2007, p. 50):

*The collapse of the administrative-command system left enterprises in an uncertain legal position. Apart from the small number of enterprises which had been privatized or leased to the labour collective*

*before the collapse of the Soviet Union, enterprises and organizations were still nominally owned by the state, even though the state had lost most of its levers of control over enterprises and in practice enterprise management had almost complete discretion in how they managed the enterprise and disposed of its resources. The authority of enterprise managers was by no means unconstrained. They had no clear juridical rights and the legitimacy of their position depended very much on maintaining the support of the management team and the labour force as a whole.*

O colapso do sistema de comando administrativo deixou as empresas em uma situação incerta. Apesar do pequeno número de empresas privatizadas ou sob concessão o coletivo de trabalhadores, antes do colapso da União Soviética, empresas e organizações ainda eram nominalmente propriedade do estado, apesar de o estado haver perdido grande parte de suas ferramentas de controle sobre elas. Na prática a administração das empresas possuía total controle sobre como dirigi-las e dispor de seus recursos. A autoridade da administração das empresas não era de forma alguma irrestrita. Elas não possuíam nenhum direito jurídico claro, e a legitimidade de sua posição dependia muito de manter o apoio do time administrativo e da força de trabalho como um todo. (Tradução nossa)

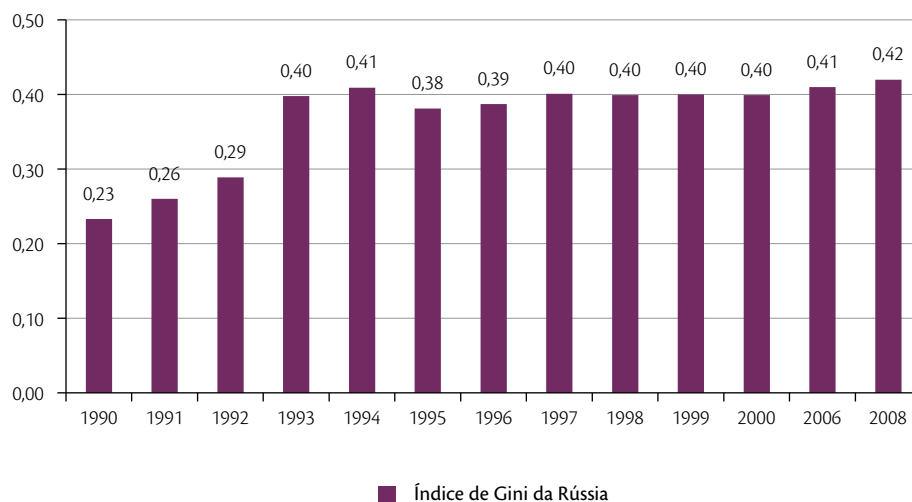
Nas empresas privadas, cuja participação cresceu consideravelmente ao longo do período de “transição” por meio das privatizações, a atitude da gerência não era muito diferente. De fato, tirando as empresas mais valiosas (ligadas à produção de bens comercializáveis como petróleo, gás, matérias-primas, etc...) que, como vimos, acabaram sendo controladas por grupos financeiros e conglomerados, muitas firmas russas privatizadas permaneceram controladas por seus próprios funcionários, o que excluía demissões em massa e uma gerência focada exclusivamente na busca do lucro no curto prazo e a qualquer custo. Além disso, havia fortes pressões das autoridades locais para as empresas continuarem mantendo o papel social que desempenhavam no período soviético. Nas palavras de Clarke (2007, p. 52):

*The priority of enterprise directors in the transition to a market economy was not the maximisation of profits, which only attracted the interest of the tax authorities and criminal structures, but ‘survival’, the reproduction of the enterprise as a social organisation, the “preservation of the labour collective”, which was the basis of the power and status of the director. This priority was reinforced by the expectations of*

*the labour force carried over from the soviet period, for whom the legitimacy of the director's position did not derive from any property rights, but from the director's ability to preserve the jobs and wages of the labour force. This priority was further reinforced by privatization to the labour collective and by pressure from local authorities, which depended on a functioning enterprise to provide jobs for the local population, to provide tax revenues for the local authority and, in many cases, to contribute to the maintenance of the local housing, transport, social and welfare infrastructure.*

A prioridade dos diretores de empresas na transição para uma economia de mercado não era a maximização dos lucros, que só atraía o interesse das autoridades fiscais e estruturas criminais, mas sim a 'sobrevivência', a reprodução da empresa como uma organização social, a 'preservação do trabalho coletivo', base do poder e status do diretor. A prioridade foi reforçada pela expectativa da força de trabalho carregada do período soviético, para quem a legitimação da posição do diretor não derivava de nenhum direito de propriedade, mas da sua habilidade em preservar os empregos e salários da força de trabalho. Essa prioridade foi reforçada pela privatização junto aos coletivos de trabalho e pela pressão das autoridades locais, que dependem de uma empresa em funcionamento que gere empregos para a população local, receitas de impostos para as autoridades locais e, em muitos casos, que contribua com a manutenção da habitação local, transporte, e infraestrutura social e de bem estar. (Tradução nossa).

As mudanças na propriedade dos meios de produção e a adoção de uma escala de remuneração "capitalista" fizeram com que a distribuição de renda na Rússia piorasse muito durante a transição. O salário real caiu 1/3 entre 1990 e 1998, enquanto a renda do capital não parou de aumentar ao longo do período (CLARKE, 2007, p. 58). Um bom indicador dessa evolução é o índice de Gini, que passou de 0,233 em 1990 a 0,40 em 1993, patamar no qual se mantém até hoje (Gráfico 29). O sistema de previdência universal vigente no período soviético foi também abandonado. O consumo privado das famílias caiu bem menos que o produto, mas, mesmo assim, caiu em termos reais a uma taxa média de -1,5% ao ano (Gráfico 43) entre 1992 e 1998.



**Gráfico 29.** Evolução do índice de Gini russo entre 1990 e 2008

Fontes: Gerardo Bracho (2005) para os dados de 1990 a 2000 e BOFIT (2009) para 2006 e 2008.

Da mesma forma, a proporção de pobres na Rússia, segundo os critérios do Banco Mundial<sup>101</sup>, aumentou de forma alarmante, passando de 2% da população em 1988 a 13,3% em 1998, enquanto era de 0% em 1990 (WORLD BANK, 2002).

### 3.2.4. Padrões de mudança estrutural

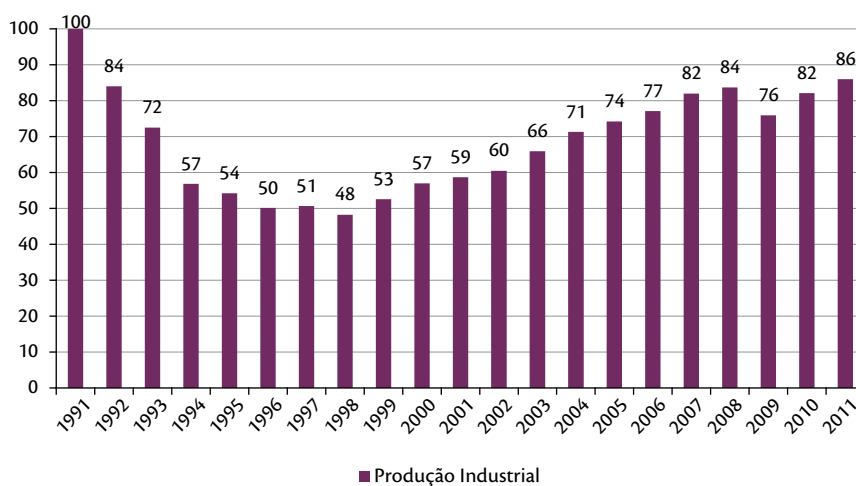
A indústria russa foi duramente atingida pelas políticas econômicas praticadas durante o período da transição. A produção industrial da Rússia, em 1998, caiu para 48% do seu nível de 1991 (Gráfico 30). Essa situação era o resultado natural do colapso da demanda efetiva. Mas a abertura comercial desordenada teve também um grande papel. Ela levou a uma súbita exposição da indústria russa à concorrência internacional num contexto de forte recessão e restrições de financiamento. Ora, a maior parte da indústria russa não tinha, em curto prazo, como enfrentar a concorrência externa. Os bens de consumo russos eram, em geral, obsoletos e tinham sérios problemas de qualidade e confiabilidade. Além disso, os tradicionais mercados dos antigos países do Pacto de Varsóvia e do CAEM, muitos destes agora com governos hostis à Rússia e/ou ávidos a manter boas relações com

<sup>101</sup> Era considerada pobre, segundo o critério do Banco Mundial, uma pessoa que vivia com menos de 4 dólares por dia.



outros países ricos, se fecharam às exportações russas. Para piorar a situação, com o fim da União Soviética, houve um declínio dramático do comércio entre as antigas repúblicas da URSS porque estas, pelos mesmos motivos, também passaram a importar mais bens provenientes dos países exteriores à antiga área soviética e estavam enfrentando uma dura crise econômica. Assim, estima-se que, entre 1990 e 1992, as exportações nominais dentro das fronteiras da ex-União Soviética caíram de 320 bilhões de dólares para apenas 20 bilhões (LINN, 2004).

A liberalização, ainda que parcial, do preço do petróleo contribuiu também para piorar ainda mais a situação da indústria russa, relativamente muito mais consumidora de energia do que a de outros países devido à militarização de boa parte de sua estrutura produtiva e à localização de muitas plantas em áreas remotas e geladas. Estudos mostraram que as empresas soviéticas gastavam na média 60% mais energia do que as empresas americanas para produzir o mesmo produto (ASLUND, 2002).

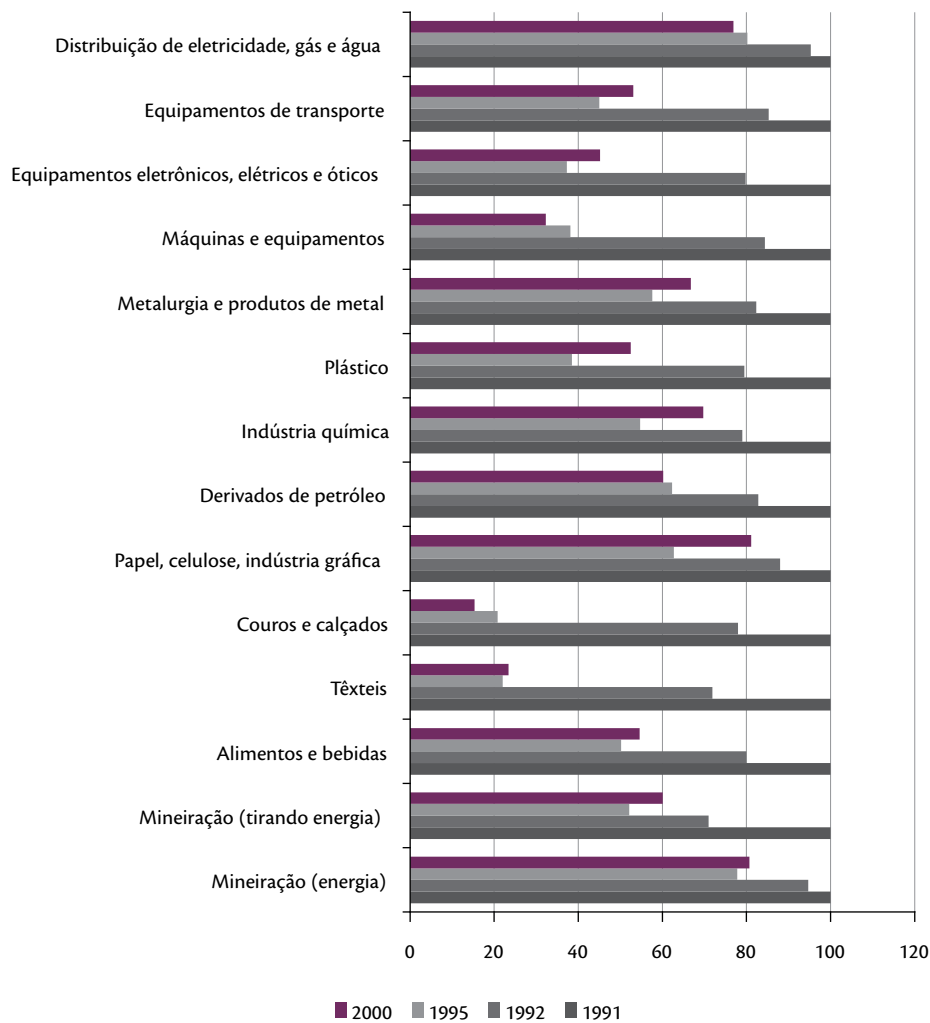


**Gráfico 30.** Produção industrial física da Federação Russa entre 1991 e 2011 (em número-índice - 1991=100)

Fonte: UNECE (2012).

Todos os setores da indústria russa sofreram durante a transição, com graus diversos (Gráfico 31). A indústria de bens de consumo, muito exposta à concorrência dos produtos importados, foi uma das mais atingidas. O setor de bens de capital sofreu ainda mais, devido à queda muito forte do investimento. Além disso, as exportações de bens de capital russos caíram com a perda dos mercados outrora cativos dos países satélites do CAEM e sua falta de competitividade tecnológica em nível

mundial. De fato, as máquinas e os equipamentos de fabricação russa tinham herdado o atraso tecnológico do período soviético<sup>102</sup>.

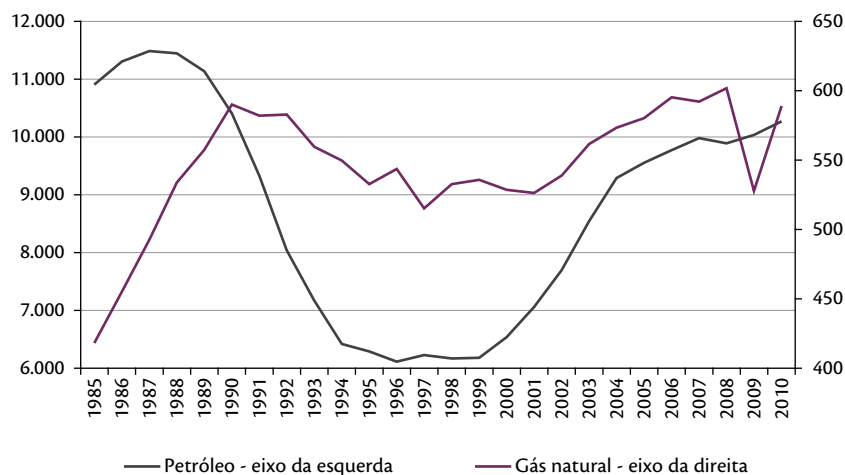


**Gráfico 31.** Evolução da produção industrial russa por setores (índice 100 = 1991)

Fonte: Federal State Statistics Service (2007).

<sup>102</sup>A produção russa de máquinas com comando automático era bastante atrasada em relação aos países ocidentais e asiáticos.

A indústria pesada e a indústria química, cujos produtos não sofriam tanto na comparação com o padrão de qualidade internacional, tiveram um desempenho bem menos ruim, ainda que sua produção também tenha caído (Gráfico 31). Finalmente, foi a mineração e principalmente o setor de petróleo e gás que tiveram a melhor performance relativa, graças às exportações. Mas, mesmo assim, a produção de petróleo e de gás caiu muito no início do processo de transição e apenas a produção de gás começou a crescer novamente ainda em 1997 (Gráfico 32).



**Gráfico 32.** Evolução da produção russa de petróleo bruto e de gás natural entre 1985 e 2010 (petróleo em milhares barris/dia; gás natural em bilhões de m³/ano)

Fonte: *British Petroleum*, em Pineli Alves (2012).

As fazendas coletivas (kolkhozes) e estatais (sovkhozes), responsáveis pela maior parte da produção agrícola durante o período soviético, foram privatizadas. Com mais de 20% da população russa ainda morando em zonas rurais e uma área cultivada de cerca de 220 milhões de hectares, a evolução da propriedade das terras agrícolas era um assunto potencialmente muito perigoso do ponto de vista político. Além disso, todas as fazendas, cooperativas ou estatais, eram dificilmente divisíveis por causa do seu modo de exploração e das contestações legais que provocariam qualquer forma de distribuição do capital e das terras. A solução escolhida foi transformar os kolkhozes e sovkhozes em sociedades por ações, dotadas de um capital (as máquinas e outros equipamentos) e de um direito

de uso das terras (BENAROYA, 2006). A repartição das ações foi feita de forma igualitária entre os membros dos kolkhozes e dos sovkhazes.

Porém, nenhum plano de ajuda à modernização das máquinas e dos equipamentos agrícolas ou de transferência de recursos da parte do governo federal russo foi efetuado. Pelo contrário, a liberalização e a privatização do setor agrícola significaram, na Rússia, o abandono dos investimentos estatais e dos subsídios à agricultura, que costumavam ser muito altos durante o período soviético. Assim, nenhum mecanismo de apoio foi desenhado para substituir essa ajuda estatal tão necessária para a operação das fazendas. A descapitalização brutal do setor agrícola, fenômeno que piorou ao longo do período da transição, foi uma consequência dessa política desde o início do processo de privatização (Tabela 8).

**Tabela 8.** Evolução dos insumos usados nos kolkhozes e sovkhazes privatizados

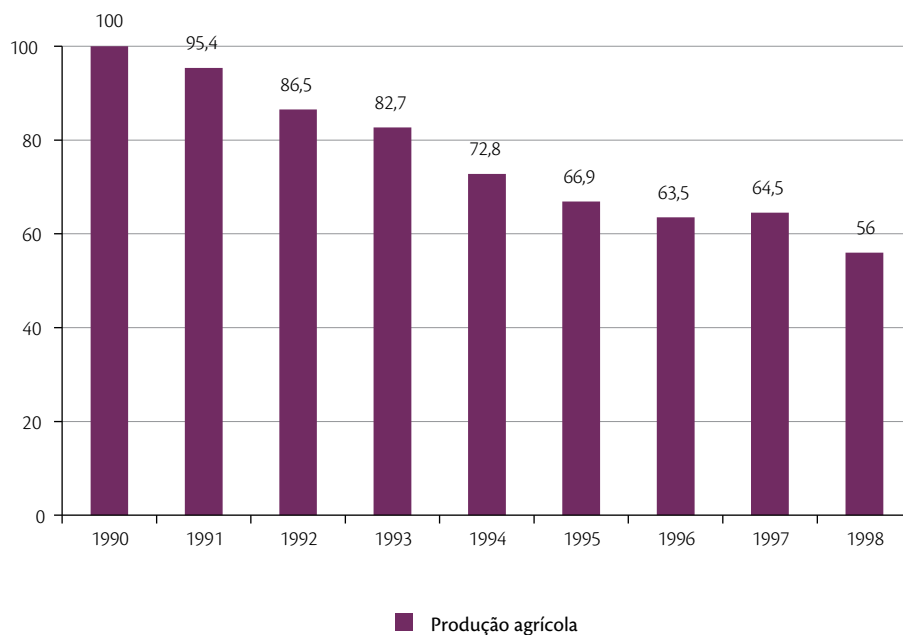
Ano	Produção (bilhões de rublos de 1983)	Terras (1.000 hectares)	Trabalho (dias de trabalho)	Fertilizante (1.000 toneladas cúbicas)	Combustível (1.000 toneladas cúbicas)	Maquinaria (1.000 cavalos)
1991	70,7	250,8	2.379	60.518	n.d.	n.d.
1993	52,5	233,3	2.401	16.658	34.280	248
1994	44,8	218,8	2.048	8.149	32.827	224
1995	36,8	211,2	1.902	7.154	28.518	205
1996	36,2	224,5	1.744	7.590	25.084	187
1997	38,8	214,9	1.593	8.235	22.704	175
1998	29,6	202,7	1.599	9.335	21.608	163

Produto/unidade de insumo	Terras (1.000 hectares)	Trabalho (dias de trabalho)	Fertilizante (1.000 toneladas cúbicas)	Combustível (1.000 toneladas cúbicas)	Maquinaria (1.000 cavalos)
1991	281,9	29,72	1,17	-	-
1993	224,93	21,86	3,15	1,53	211,99
1994	204,66	21,86	5,49	1,36	199,49
1995	174,18	19,34	5,14	1,29	179,67
1996	161,3	20,76	4,77	1,44	194,04
1997	180,42	24,33	4,71	1,71	221,16
1998	146,11	18,51	3,17	1,37	181,75

Fonte: Osborne & Trueblood (2002).

O colapso do investimento agrícola levou a uma forte queda tanto da produtividade da agricultura (Tabela 8) quanto da produção agrícola russa, que, em 1998, caiu para 45% do seu nível em 1992 (Gráfico 33). Outro efeito foi a perda de 17 milhões de hectares de terras cultivadas entre 1990 e 2000 (UZUN, 2004).



**Gráfico 33.** Evolução da produção agrícola russa entre 1990 e 1998

Fonte: Klein e Pomer (2001).

A queda da produtividade, aliada às condições climáticas muito difíceis, que caracterizam a maior parte das regiões agrícolas russas, fez com que a agricultura russa sofresse muito com a concorrência internacional. De fato, os preços internacionais para muitos produtos agrícolas eram bem inferiores aos preços russos (IOFFE, 2005). Assim, a abertura comercial, o abandono do Estado e a falta de competitividade da agricultura russa fizeram com que a participação dos produtos agrícolas no total das importações russas passasse de 19% em 1989 a mais de 30% em 1997 (VERCUEIL, 2002).

Muitas comparações foram realizadas na literatura entre os modelos de transição agrícola na China e na Rússia. A maior parte dos autores contrastou o sucesso agrícola chinês com o fracasso das

reformas russas, insistindo em questões institucionais (ROZELLE & SWINNEN, 2004). Segundo eles, a China teria adotado as instituições adequadas e um sistema de incentivos eficiente, enquanto não teria sido o caso na Rússia (UZUN, 2000).

Segundo essa abordagem:

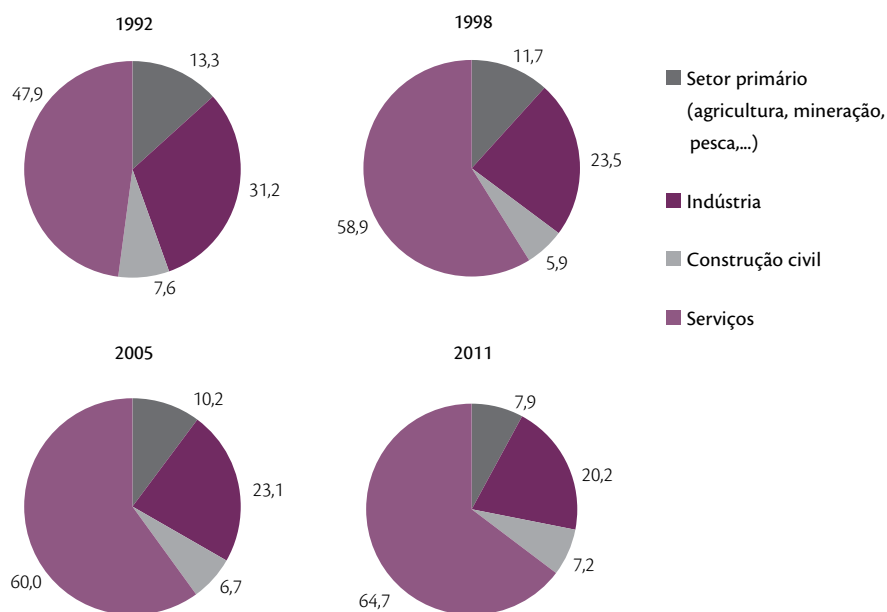
*[...] successful transition requires a complete package of reforms. All countries that are growing steadily a decade or more after their initial reforms have managed (a) to create macro-economic stability, (b) to reform property rights, (c) to harden budget constraints (d) and to create institutions that facilitate exchange and develop an environment within which contracts can be enforced and new firms can enter. Our survey of the transition experiences in different countries clearly demonstrates the problems of not making progress in all areas. For example, when rights are not clear, as in Russia, producers have little incentive to farm efficiently or to invest and restructuring is constrained. (ROZELLE; SWINNEN, 2004).*

[...] a transição bem-sucedida requer um pacote completo de reformas. Todos os países que estão crescendo de forma estável por uma década ou mais após sua reforma inicial conseguiram (a) criar estabilidade macroeconômica, (b) reformar direitos de propriedade, (c) fortalecer restrições de orçamento, (d) criar instituições que facilitem trocas e desenvolvam um ambiente no qual contratos possam ser reforçados e novas firmas possam surgir. Nossa pesquisa sobre experiências de transição em diferentes países claramente demonstra os problemas de não se progredir em diferentes áreas. Por exemplo, quando os direitos não estão claros, como na Rússia, produtores têm pouco incentivo para cultivar de forma eficiente ou investir, assim a reestruturação fica restrita. (ROZELLE; SWINNEN, 2004, tradução nossa)

Essas explicações “institucionalistas” não são muito convincentes. Na verdade, a grande diferença entre os modelos chineses e russos de transição na agricultura residiu no apoio estatal à capitalização do setor agrícola. Assim, na China, onde a agricultura era muito taxada, a reforma agrícola aumentou a remuneração líquida dos produtores rurais, pois a tributação foi reduzida e não houve exposição à concorrência externa. Na Rússia, pelo contrário, a agricultura era muito subsidiada e as reformas reduziram substancialmente a remuneração líquida dos produtores rurais com o corte dos subsídios e a forte concorrência externa de produtores de outros países de alta produtividade e preços baixos fortemente subsidiados (como os da União Europeia). Além disso, na China, muitos investimentos públicos foram realizados, tanto na infraestrutura rural quanto no próprio setor agrícola, enquanto na Rússia

tais investimentos públicos foram drasticamente reduzidos. Enfim, a redução dos salários reais dos trabalhadores russos em geral, no período, parece ter prejudicado mais a agricultura russa pelo lado da queda da demanda do que melhorado sua competitividade pelo lado dos custos.<sup>103</sup>

Em decorrência das políticas adotadas durante a transição, houve grandes mudanças na estrutura setorial da economia russa. Os pesos da agricultura e da indústria caíram, enquanto o setor de serviços ampliou sua importância. Essas tendências se refletiram na evolução da estrutura ocupacional da população ativa russa (Gráfico 34). Chama a atenção o fato de que a parcela do emprego na agricultura diminuiu entre 1992 e 1998 por causa do colapso da produção doméstica e não por sua modernização.



**Gráfico 34.** Evolução da estrutura ocupacional da população ativa russa (1992-2011).

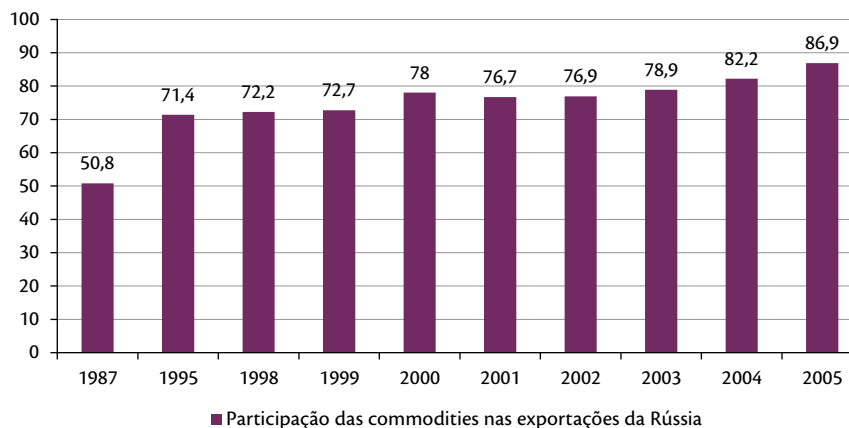
Fonte: UNECE (2012).

**103** Note que, na medida em que, ao menos inicialmente, antes de venderem suas ações para terceiros, os acionistas das fazendas eram os próprios trabalhadores rurais, a transferência de renda de salários para lucros dentro da fazenda seria pouco relevante, pois não aumentaria por si só o rendimento por trabalhador da fazenda.

### 3.2.5. A vulnerabilidade externa e a crise de 1998

O movimento de primarização da pauta exportadora russa havia começado ainda no período soviético, nos anos 1970, com o forte aumento dos preços internacionais do petróleo. Esse fenômeno se acentuou durante a transição via “tratamento de choque” com um recuo marcado da parcela de bens manufaturados nas exportações russas (Gráfico 35), apesar de não ser um período de preços internacionais das matérias-primas particularmente elevados. Assim, já em 1995, as *commodities* representavam cerca de ¾ das exportações russas, o petróleo e gás (42,5% do total) e os metais (26,7% do total), sendo os elementos de maior peso.

Essa primarização da pauta exportadora russa contribuía para piorar a fragilidade externa da Rússia na medida em que o valor das exportações passava a depender principalmente dos preços internacionais das matérias-primas, por essência, extremamente voláteis. O risco que representava essa dependência externa em relação às *commodities* foi, aliás, confirmado mais uma vez durante a crise de 1998.



**Gráfico 35.** Evolução da participação das *commodities* (produtos agrícolas, minerais, madeira e metais) no total das exportações russas entre 1998 e 2004

Fonte: Federal State Statistics Service – Russia (2007).

A vulnerabilidade externa gerada pela política de estabilização da inflação com âncora cambial, como vimos, se devia fundamentalmente à abertura financeira e à fuga de capitais. As reformas da transição e a política de estabilização não conseguiram atrair uma grande quantidade de investimento direto para a Rússia e criaram, pelo contrário, um terreno favorável para a fuga de capitais



e uma crise de balanço de pagamentos, que acabou acontecendo em 1998. As crises de balanço de pagamentos asiáticas criaram um clima de suspeição em relação aos investimentos em países “emergentes” da periferia com uma tendência de “fuga para a qualidade” na direção de ativos de moedas dos países centrais e particularmente do dólar. Esse fenômeno levou a uma aceleração súbita da saída de capitais da Rússia.

Além disso, houve uma forte queda dos preços internacionais do petróleo em dólar. As exportações de petróleo constituíam, para a economia russa, uma fonte essencial de divisas e, para o Estado russo, a fonte principal de recursos fiscais. O Estado russo, por causa de dificuldades orçamentárias crescentes e do peso dos juros da dívida que não parava de aumentar, estava ficando cada vez mais endividado, ao ponto de os juros da dívida interna russa já representarem mais da metade das receitas fiscais no início de 1998.

O Estado russo tinha que pagar os juros da sua dívida externa e interna<sup>104</sup>. A saída em massa dos capitais especulativos estrangeiros, na sua grande maioria investidos em títulos do governo de curto prazo (GKOs principalmente), tornou o Banco Central da Rússia incapaz de financiar a balanço de pagamentos e de manter o câmbio fixo. As reservas internacionais do Banco Central da Rússia estavam se esgotando na defesa do câmbio fixo<sup>105</sup> (Gráfico 26). Em julho de 1998, a Rússia não conseguia mais “rolar” sua dívida externa, pois os financiadores externos privados cortaram suas linhas de crédito. Frente a essa situação de insolvência, o presidente Iéltsin pediu a ajuda das instituições financeiras internacionais (BERD e FMI) e dos países ocidentais parceiros, como a Alemanha e a França. No entanto, o plano de resgate proposto pelo FMI não trazia recursos em montante suficiente.<sup>106</sup> No dia 17 de agosto de 1998, foram anunciados o *default* sobre a dívida pública interna<sup>107</sup>, uma moratória de três anos sobre a dívida pública e privada externa e a adoção do câmbio flutuante para o rublo<sup>108</sup>, que se desvalorizou mais de 50% em termos nominais durante 1998.

**104** O estoque total de MinFin representava US\$ 11,4 bilhões no início de 1998.

**105** US\$ 10 bilhões foram gastos entre o fim de 1997 e o início de 1998 para tentar manter o regime de câmbio fixo (BRACHO & LOPEZ, 2005).

**106** É interessante notar que, apesar do suposto apoio entusiasta a Iéltsin no período de 1992 a 1998, os bancos oficiais internacionais emprestaram muito mais, proporcionalmente, para os demais países em transição na Europa oriental do que para a Rússia.

**107** Os GKOs com prazo até o fim de 1999 foram cancelados.

**108** Na verdade, foi decidido, num primeiro momento, que a pequena margem de flutuação do rublo em relação ao dólar seria aumentada. Mas essa medida era insustentável, e, no dia 21 de agosto de 1998, o sistema de câmbio totalmente livre foi adotado mais uma vez pela Rússia.

O sistema financeiro russo foi também vítima da crise porque as instituições financeiras russas detinham uma grande quantidade de títulos de dívida do governo. Muitas instituições financeiras russas não sobreviveram à crise.

A crise financeira de 1998 fechou um período de mudanças profundas na economia russa, caracterizado por resultados negativos em praticamente todos os indicadores econômicos e sociais. A taxa de crescimento média do PIB *per capita* russo entre 1991 e 1998 foi de -6,9%.

### 3.3. O padrão de investimento e mudança estrutural da recuperação nacionalista (1998-2008)

#### 3.3.1. As mudanças no regime de política econômica

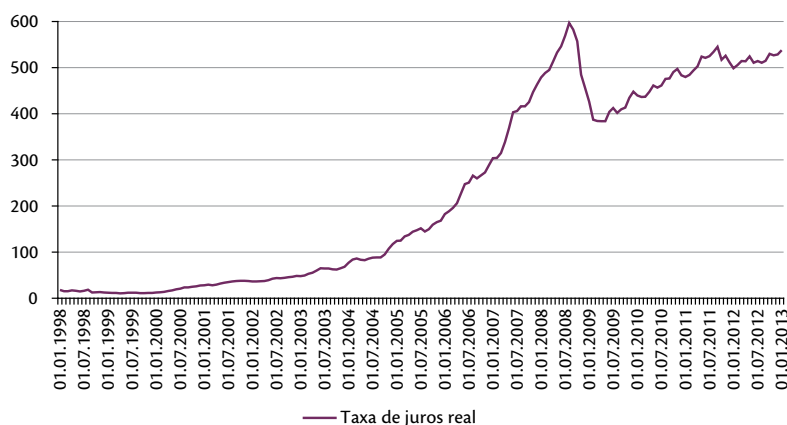
A recuperação da economia russa depois da crise de 1998 foi rápida e houve um crescimento do PIB de 6,4% já em 1999. Seguiram-se vários anos de crescimento ininterrupto até a crise financeira mundial no final de 2008, com uma taxa média de crescimento do PIB de 6,9% entre 1999 e 2008.

Esse período de crescimento é, em geral, atribuído, na literatura, quase que exclusivamente às exportações de petróleo e gás e à forte elevação dos preços internacionais do petróleo nos anos 2000 (ELLMAN, 2006; GOLDMAN, 2008; APPEL, 2008; POPOV, 2007). No entanto, não são poucas as histórias de economias exportadoras de petróleo e outros recursos naturais que não conseguiram aproveitar um *boom* de preços para alavancar o crescimento acelerado. Para entender o caso russo, temos que examinar a interação entre a retomada da atuação econômica ativa do Estado russo e as (como veremos, posteriores) mudanças muito favoráveis no contexto da economia mundial.

A primeira mudança importante foi uma série de medidas de redução da vulnerabilidade externa graças a uma melhor administração da situação da balança de pagamentos, particularmente no que diz respeito à conta de capitais. Essas medidas incluíram a mudança do regime cambial, uma política de acumulação de reservas externas, o pagamento antecipado da dívida externa do setor público e a criação de fundos soberanos.

Depois da desastrosa experiência com a flutuação livre e desordenada do período 1992-1994 e do colapso do regime de câmbio fixo, porém reajustável, a Rússia (como tantos outros países, entre o fim dos anos 1990 e o início dos anos 2000, que passaram por dificuldades semelhantes) adotou um regime de câmbio em princípio flutuante, para evitar ataques especulativos contra a paridade oficial. Entretanto, na prática, as flutuações são fortemente administradas pelo Banco Central (*managed floating*).

Para viabilizar o novo regime cambial, o Banco Central da Rússia adotou uma política de acumulação de reservas ainda em 1998. Com esse objetivo, as empresas russas passaram a ser obrigadas a internalizar 50% do valor das suas exportações, ou seja, a vender ao Banco Central parte das divisas recebidas pelas exportações. Essa taxa subiu para 75% em dezembro de 1998 (BRACHO & LOPEZ, 2005; KOTZ, 2007, p. 246). Anteriormente, os exportadores não eram obrigados e, em geral, não convertiam boa parte das divisas em rublo no Banco Central, o que prejudicava muito a acumulação de reservas externas mesmo quando ocorria um superávit na conta comercial<sup>109</sup>. Tal medida, em conjunto com a moratória temporária dos pagamentos da dívida externa privada, levou ao início do processo de acumulação de reservas internacionais pela Rússia. Posteriormente, com os vultosos superávits comerciais e em conta corrente e o retorno de grandes fluxos de capitais externos ao longo dos anos 2000, as reservas cresceram aceleradamente e passaram de US\$ 11,5 bilhões para cerca de US\$ 596,5 bilhões entre 1999 e agosto de 2008 (Gráfico 36).

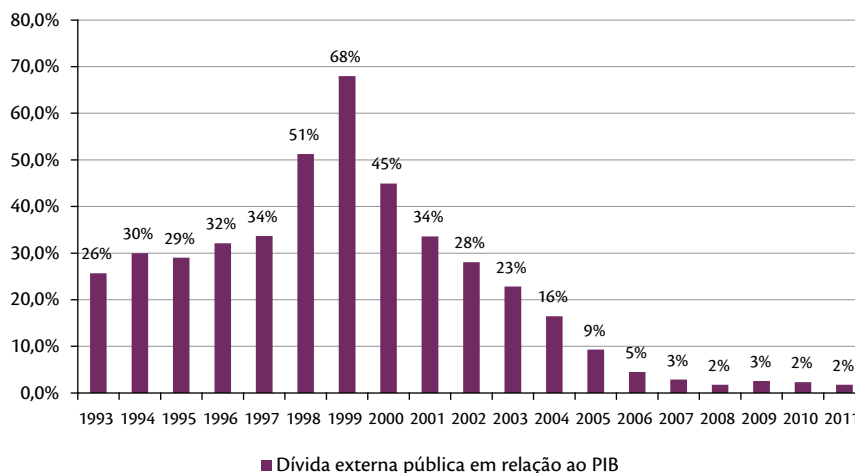


**Gráfico 36.** Evolução das reservas internacionais da Federação Russa entre 1998 e 2012 (em bilhões US\$)

Fonte: Bank of Russia (2012).

<sup>109</sup> Na balança de pagamentos, uma receita de exportação não internalizada gerava uma saída de capital da mesma magnitude desta.

Aproveitando a situação de abundância de divisas, a Rússia realizou pagamentos adiantados de sua dívida externa nos anos 2000. Assim, a dívida externa pública da Rússia, que representava 68% do PIB e cerca de 11,5 vezes as reservas internacionais em 1999, depois do fim da moratória, caiu para 1,8% do PIB e apenas 4,7% das reservas em 2008 (Gráfico 37) e o setor público ficou numa posição internacional fortemente credora.



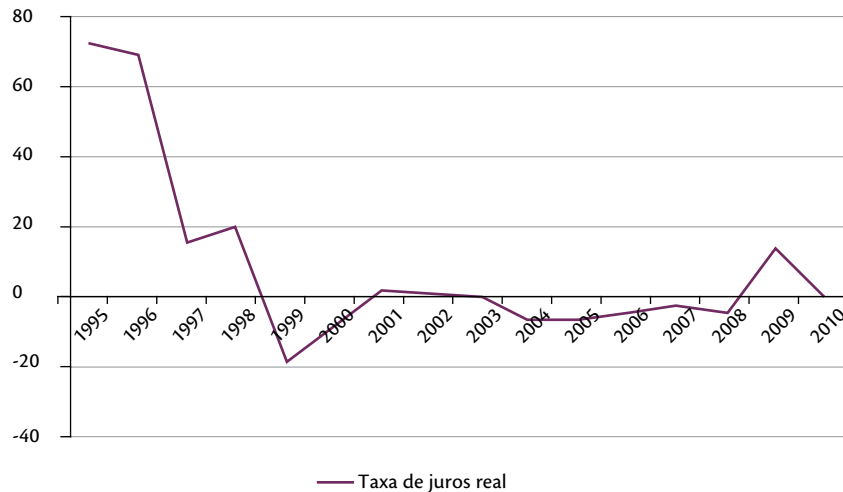
**Gráfico 37.** Evolução da dívida externa pública da Federação Russa entre 1993 e 2011 (em % do PIB)

Fonte: *Bank of Russia* (2012).

Como outros países em desenvolvimento, a Rússia criou também fundos soberanos. Um fundo de estabilização foi, assim, constituído em 2004, com parte dos recursos oriundos da arrecadação fiscal sobre as exportações de petróleo. Dividido num “fundo de reserva” e num “fundo de bem-estar”, o total chegou a representar 597,5 bilhões de dólares às vésperas da crise financeira de 2008 (POMERANTZ, 2009).

O acúmulo de reservas internacionais, a ausência do compromisso com o câmbio fixo e os juros baixos no resto do mundo levaram a uma política monetária de redução progressiva dos juros reais básicos, a despeito da inflação causada pela desvalorização cambial de 1998. Ao longo do período 1999 a 2008, a tendência foi de uma taxa de juros real básica levemente negativa (Gráfico 38). O

Banco Central reverteu sua política anterior, passou a prover ampla liquidez aos bancos e voltou a emprestar ao Tesouro.<sup>110</sup>



**Gráfico 38.** Evolução da taxa de juros real da Rússia entre 1995 e 2010

Fonte: *World Bank* (2012).

O efeito conjunto da internalização das receitas de exportações e da expansão da liquidez pelo Banco Central foi a viabilização da capacidade de pagamentos de impostos e a retomada dos pagamentos monetários entre empresas e do crédito privado. Ao mesmo tempo, o efeito do *default* da dívida interna e do financiamento monetário foi a retomada dos gastos públicos e, em particular, o pagamento de atrasados a funcionários e fornecedores. Esse processo rapidamente promoveu a re-monetização da economia russa (BERNSTAM & RABUSHKA, 2006), levando à retomada do circuito macroeconômico de gasto, renda e crédito e do crescimento da economia, já em 1999.

A partir do final de 1998, o governo começou a atuar no pagamento dos salários atrasados<sup>111</sup> dos funcionários públicos (e das empresas públicas) e das pensões, assim como dos fornecedores do Estado. A liquidez assim injetada na economia teve um efeito catalisador na retomada do consumo e

**110** O Banco Central russo decidiu adicionalmente uma “emissão monetária controlada”, que correspondia a um aumento de 60% da emissão de moeda em relação ao período 1995-1998. A ideia era financiar o déficit fiscal e poder, assim, aumentar os gastos. Essa medida foi contestada pelos economistas ortodoxos e pelas instituições internacionais (FMI, Banco Mundial), que sustentavam que ela provocaria uma hiperinflação, o que não ocorreu (BRACHO & LOPEZ, 2005).

**111** Em janeiro de 1998, antes do despertar da crise, os salários atrasados dos funcionários públicos representavam oficialmente, segundo o Goskomstat (Instituto Nacional de Estatísticas da Rússia), mais de 10% dos 8 bilhões de salários atrasados no país (EARLE & SABIRIANOVA, 2002). Esses números aparecem bem abaixo da realidade e outras fontes indicam que mais de 70% dos trabalhadores russos enfrentavam problemas de atraso de salários no final de 1998 (RLMS, 2005; LINZ, 2006).

da atividade das empresas<sup>112</sup> (SAPIR, 2007). A remonetização da economia russa prosseguiu ao longo dos anos 2000 (LINZ, 2006), reduzindo fortemente tanto a dolarização quanto o uso do crédito informal entre empresas e os casos de escambo.

A capacidade de atuação e os recursos disponíveis para o Estado também foram muito ampliados ao longo dos anos 2000 pelas políticas de retomada do controle estatal do setor energético e por reformas fiscais.

O governo Putin, por meio da Justiça, expropriou e/ou constrangeu os empresários privados que tinham se beneficiado ilegalmente das privatizações a vender suas participações em algumas empresas russas de grande porte nos setores estratégicos da economia russa. Assim, várias grandes empresas russas, pertencentes a esses setores estratégicos, voltaram a ser estatais e passaram a ser usadas ativamente como instrumentos de política econômica. Os exemplos de Gazprom (primeiro produtor de gás natural no mundo) e de Yukos (petróleo), mediante a fusão com Gazprom, em 2006, são os mais conhecidos, mas houve vários outros (SCHUTTE, 2011).

---

**112** Como escreve Clarke (1998): *“the demonetisation of the economy is very uneven. In relation to the problems faced by households, the problem of demonetization is particularly acute because, while it is reflected in the systematic and ever-increasing non-payment of wages and social benefits, retail trade is not demonetised, nor is the payment for housing, communal services, health education and welfare: it is not possible for ordinary people to pay for their everyday needs either by offering barter goods or by issuing bills of exchange. [...] Thus, while enterprises and organizations are able to live within a demonetised market economy, the only option facing workers who do not have money is withdrawal from the market altogether. The fact that enterprises and organisations can find alternative forms of settlement of their mutual obligations has made it possible for them to survive in a non-monetary market economy, using their experience of survival in the non-monetary command economy. The fact that households do not have such capacities means that the impact of demonetisation is as uneven as are the forms of its appearance: the decline of the domestic market economy has been mediated by the demonetisation of household budgets as those without money incomes are unable to buy commodities in the market. The decline in monetised consumer demand then further reduces the circulation of money in the system, reducing production, employment and the cash available to pay wages and benefits. Thus, the demonetisation of the economy leads not only to the systematic non-payment of wages and benefits, but also drives the downward spiral of economic decline that leads to falling production, employment and real wages.”* “A desmonetização da economia é muito desigual. Em relação aos problemas enfrentados pelos domicílios, o problema da desmonetização é particularmente agudo, porque enquanto refletido pelos não-pagamentos de salários e benefícios sociais de forma sistemática e crescente, o comércio de varejo não é desmonetizado e nem são os pagamentos de moradia, serviços comunais, saúde, educação e bem-estar: não é possível para as pessoas comuns pagar por suas necessidades diárias oferecendo bens de troca ou notas promissórias. [...] Então, enquanto empresas e organizações são capazes de viver dentro de uma economia de mercado desmonetizada, a única opção para os operários que não têm dinheiro é a saída do mercado. O fato de empresas e organizações poderem encontrar formas alternativas de acerto de suas obrigações mútuas tornou possível a elas a sobrevivência em uma economia de mercado não-monetária, usando sua experiência de sobrevivência na economia de comando não-monetária. O fato de domicílios não terem essas capacidades significa que o impacto da desmonetização é tão desigual quanto as formas de seu aparecimento: o declínio da economia de mercado doméstica foi mediado pela desmonetização dos orçamentos domiciliares, pois aqueles sem rendas em dinheiro são incapazes de comprar bens no mercado. O declínio da demanda de consumo monetarizado diminui ainda mais a circulação de moeda no sistema, reduzindo a produção, emprego e liquidez disponível para pagar salários e benefícios. Então, a desmonetização da economia leva não só ao não-pagamento sistemático de salários e benefícios, mas também dirige a espiral decrescente de declínio econômico que leva à falência da produção, emprego e salários reais.” (Tradução nossa).

Da mesma forma, o setor bancário russo passou a ser dominado pelos bancos estatais<sup>113</sup>. Além disso, foi imposta uma série de limitações para o controle de empresas russas por firmas ou governos estrangeiros<sup>114</sup>.

No período de 1999 a 2008, as receitas fiscais passaram a depender muito das taxas sobre as exportações de matérias-primas e, principalmente, de gás e de petróleo.<sup>115</sup> Observa-se, na Tabela 9, que as receitas fiscais aumentaram particularmente no período de 2005 a 2008, que corresponde aos níveis mais altos dos preços internacionais da energia.

**Tabela 9. Indicadores fiscais selecionados – Rússia, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Em % do PIB</b>											
Receita	36,2	36,9	37	36,4	36,6	41	39,5	39,9	39,2	35,1	35
Despesa	32,8	33,7	36,3	34,9	31,7	32,8	31,1	33,1	34,3	41,4	38,5
Resultado	3,3	3,2	0,7	1,4	4,9	8,2	8,3	6,8	4,9	-6,3	-3,5
<b>Em % da Receita</b>											
Impostos de Exportação de Petróleo e Gás (1)	8,4	9,9	8	9,3	n/d	15,3	17,5	13,3	17,5	14,8	15,4
Impostos sobre a Exploração de Petróleo e Gás (2)	3	3,7	8,2	8,2	9	10,3	10,7	8,7	10,4	7,5	8,5
Imposto de Renda das Empresas	14,9	15,5	11,4	10,9	16	15,5	15,7	16,2	15,7	9,3	11,1
Imposto de Renda das Pessoas	6,5	7,8	8,8	9,3	10,6	8,2	8,8	9,5	10,4	12,2	11,2

Fonte: Pineli Alves (2012)

Obs.: (1) Para os anos 2000 a 2003, os números referem-se a impostos gerais sobre importações e exportações.

(2) Para os anos 2000 a 2003, os números referem-se a Impostos sobre a Exploração de Recursos Naturais, que incluem outros produtos além de petróleo e gás natural.

**113** Os bancos controlados pelo Estado russo eram responsáveis por 56% do total dos ativos bancários do país em julho de 2009 (VERNIKOV, 2009).

**114** A lei de abril 2008 sobre os setores estratégicos define detalhadamente os limites da participação estrangeira em empresas consideradas estratégicas. Liuhto (2008) fornece uma descrição detalhada do conteúdo dessa lei.

**115** "In 2000, before the reforms took effect, 78 percent of the rents from improved oil and gas sales remained in the hands of the energy y exporters, with the government gaining only 22 percent of the 30 billion dollar windfall (JONES LUONG & WEINTHAL, 2004, p. 141). As a result of the 2004 reforms, the state linked the rate of excise taxes to world oil prices, such that if the price of oil rose above \$20 per barrel (up to \$25 per barrel), export duties would rise from 35 percent to 45 percent of the difference between \$20 and the actual price of oil. If the price of oil surpassed \$25 per barrel, the marginal duty would increase to 65 percent of the difference between \$25 and the actual oil price" (APPEL, 2008). "Em 2000, antes das reformas tomarem efeito, 78% das rendas do refino de petróleo e gás permaneceram nas mãos dos exportadores de energia, com o governo ganhando somente 22% dos 30 bilhões de dólares gerados. (JONES LUONG & WEINTHAL, 2004, p. 141). Como resultado das reformas de 2004, o estado vinculou a alíquota dos impostos aos preços de petróleo mundiais, de forma que se o preço do petróleo subisse acima de US\$ 20 por barril (até US\$ 25 por barril), taxas de exportação subiriam de 35 a 45% da diferença entre US\$ 20 e o real preço do petróleo. Se o preço do petróleo ultrapassasse US\$ 25 por barril, o imposto marginal aumentaria para 65% da diferença entre US\$ 25 e o real preço do petróleo. (APPEL, 2008, tradução nossa).

O sistema tributário russo foi totalmente reformado em 2001 no sentido de baixar as alíquotas de impostos diretos. O imposto de renda progressivo com alíquotas de 10%, 20% e 30% foi substituído por um imposto de renda proporcional com uma alíquota fixa de 13% (IVANOVA et al., 2005). O mesmo aconteceu com o imposto sobre os lucros com uma taxa única de 17%.

A reforma fiscal era importante, pois a arrecadação fiscal depois do período de transição estava extremamente baixa. Em 2000, somente 3 milhões de russos pagavam imposto de renda, enquanto esse número deveria ser de 70 milhões, no caso de um sistema tributário funcionando normalmente (GOLDMAN, 2008).

### 3.3.2. A dinâmica da recuperação e o padrão de investimento da recuperação nacionalista

A crise de 1998 foi seguida de uma recuperação econômica rápida, com um crescimento do PIB russo de 6,4%, já em 1999. A maior parte dos analistas atribui essa recuperação inicial diretamente ao efeito da desvalorização cambial sobre as exportações e as importações. De fato, o valor real das exportações aumentou de 11,2%, em 1999, enquanto as importações caíram 17% em termos reais no mesmo período. O aumento das exportações em termos reais parece ter sido reflexo, em grande parte, do aumento da rentabilidade das exportações de petróleo e gás resultante do efeito combinado da grande desvalorização cambial e dos preços internacionais do petróleo ainda começando a se recuperar em relação aos níveis extraordinariamente baixos que esses preços tinham atingido em 1998.

A forte queda das importações em 1999 costuma ser explicada como refletindo exclusivamente um suposto processo de “substituição de importações” induzido pela taxa de câmbio real (BRACHO & LOPEZ, 2005; KOTZ, 2007; POPOV, 2007), aumentando a parcela de uma demanda agregada dada suprida por produtores domésticos. Há, provavelmente, um certo exagero nessa visão<sup>116</sup>, pois ela não leva em conta o efeito sobre a demanda de importações da grande redução do salário real e do consumo trazida pela desvalorização e a maior dificuldade de acesso ao crédito externo para importar no contexto imediato da crise. Em 1999, o consumo das famílias caiu 2,9%, e isso, sem dúvida, teve algum impacto sobre a queda das importações.

---

<sup>116</sup> Dado o comportamento posterior do crescimento acelerado do *quantum* de importações ao longo dos anos 2000, como veremos adiante.



Em 1999, o efeito contracionista da queda do consumo foi compensado pela expansão do gasto do governo e do investimento em geral, beneficiados pelo novo regime de política fiscal e monetária mais expansionista e pelo início do processo de remonetização da economia descrito acima. O consumo do governo cresceu 3,1%, e a formação bruta de capital fixo da economia (pública e privada) cresceu 7% em 1999, o que compensou, em grande parte, no agregado, a forte queda do consumo. O resultado foi que a produção industrial russa aumentou 8,9% em 1999.

É importante assinalar que, no novo regime de política econômica russo, apesar dos vultosos superávits fiscais registrados (Tabela 9), a política do setor público num sentido amplo (incluindo as empresas estatais) parece ter tido fortes efeitos expansionistas. Tais superávits vieram junto com fortes aumentos nos gastos e transferências sociais que ampliaram diretamente a demanda agregada e provocaram aumentos ainda maiores nas receitas públicas. Ademais, a taxação predominante do excedente (lucros em geral e rendas da propriedade) teve um impacto muito limitado na redução da renda disponível de agentes com alta propensão a consumir.<sup>117</sup>

Adicionalmente, é importante levar em conta que as empresas estatais (que não aparecem nas estatísticas do setor governo e cujo investimento é contabilizado junto ao do setor privado) foram, provavelmente, as que mais investiram no período 1999-2008, especialmente no setor energético.

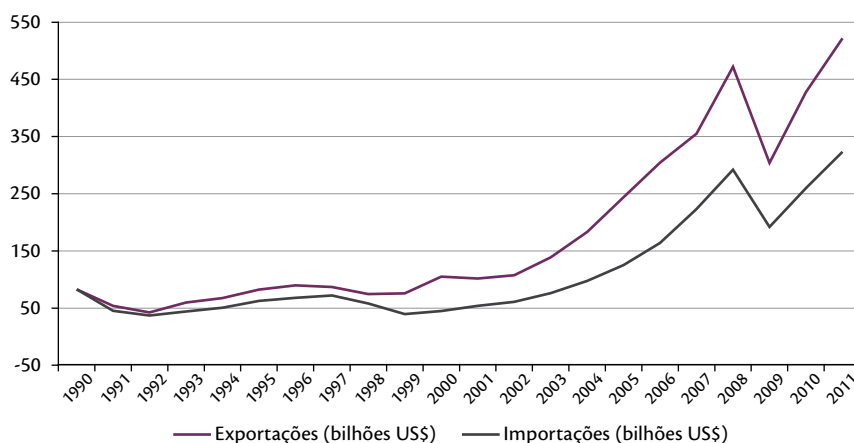
As exportações nominais em dólar russas aumentaram apenas 1,6% em 1999, após uma queda de 14,4% em 1998 (Gráfico 39). A explosão das exportações nominais em dólar em 2000 (+ 38,9%), devido a um forte aumento dos preços internacionais das matérias-primas<sup>118</sup>, foi seguida de um recuo em 2001 (-3%) e de um leve aumento em 2002 (+ 5,3%). Somente a partir de 2003 as exportações nominais em dólar russas cresceram sistematicamente, até o despertar da crise financeira mundial de 2008, com uma taxa média de crescimento anual muito elevada, de 28,1%, no período. Isso mostra que a pauta centrada em *commodities* da Rússia faz o valor das exportações do país dependerem muito dos preços internacionais das *commodities*, cujos preços em dólar não são determinados diretamente pelos custos em dólar da produção russa.

<sup>117</sup> Da mesma forma, os déficits públicos dos anos do “tratamento de choque”, 1992-1998, parecem ter sido contracionistas, pois tais *déficits* vieram do fato de a tributação de agentes com baixa propensão a gastar cair mais do que a queda muito forte dos gastos públicos, que reduzem diretamente a demanda agregada.

<sup>118</sup> O aumento das exportações de matérias-primas foi responsável por mais de 80% do aumento das exportações russas em 1999 (ROSSTAT, 2012).

Um possível efeito positivo da desvalorização do câmbio sobre a demanda externa por exportações russas estaria restrito ao impacto da redução dos preços mundiais em dólar de produtos diferenciados nos quais a Rússia fosse formadora internacional de preços. Logo, não é surpreendente que a desvalorização não tenha aumentado significativamente as exportações industriais, uma vez que a Federação Russa não era, nem é, formadora de preço para nenhum produto industrial de peso significativo.

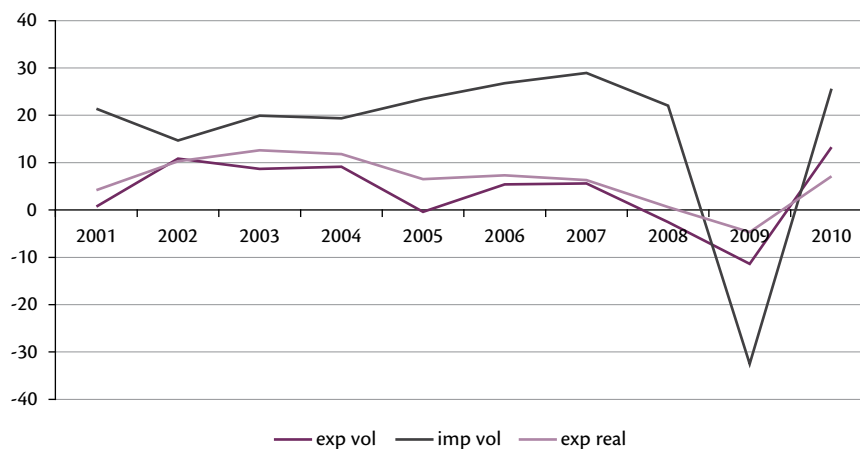
A balança comercial russa foi superavitária ao longo dos anos de transição, e essa situação se manteve depois de 1999. Os superávits crescentes em dólares passam a ideia de uma economia onde as exportações crescem bem mais rápido que as importações (Gráfico 39).



**Gráfico 39.** Evolução das exportações e das importações nominais em dólar da Federação Russa (1990-2011)

Fonte: UNECE (2012) e BOFIT (2012).

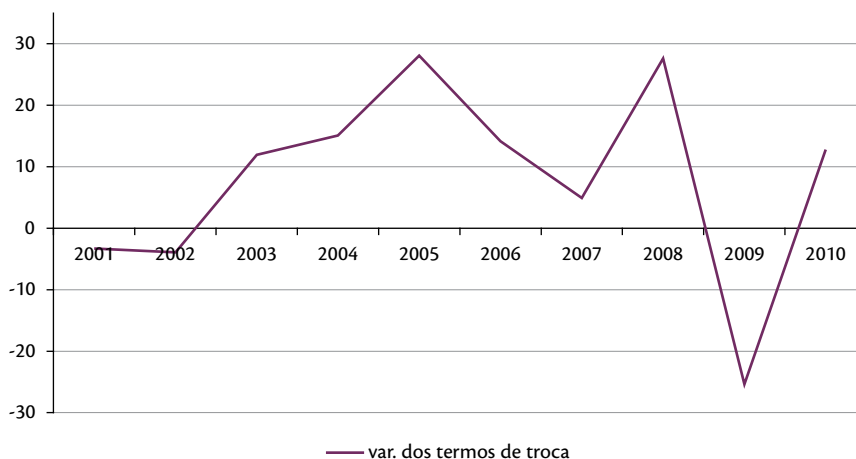
No entanto, quando vemos a evolução das exportações e importações em *quantum* (volume) e não em valor, surge uma imagem completamente diferente. No período de 2001 a 2008, o valor real das exportações cresceu a 7,4% ao ano, mas o *quantum* das exportações cresceu a apenas 4,7% ao ano, enquanto o *quantum* de importações cresceu a 22% ao ano (Gráfico 40).



**Gráfico 40.** Exportações reais, exportações em volume e importações em volume da Federação Russa entre 2001 e 2010

Fonte: World Bank (2012).

Evidentemente, isso implica que os termos de troca melhoraram continuamente ao longo do período, refletindo o excepcional aumento dos preços internacionais das *commodities* nos anos 2000, com os termos de troca da Rússia aumentando 11,8% ao ano para o mesmo período entre 2001 e 2008 (Gráfico 41).

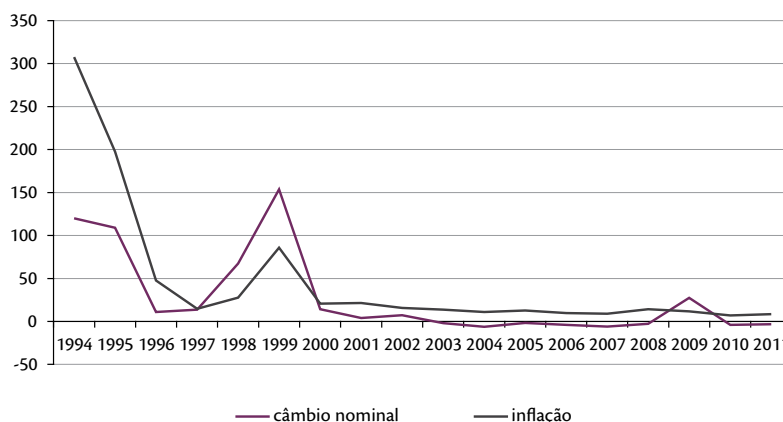


**Gráfico 41.** Variação dos termos de troca da Rússia entre 2001 e 2010

Fonte: World Bank (2012).

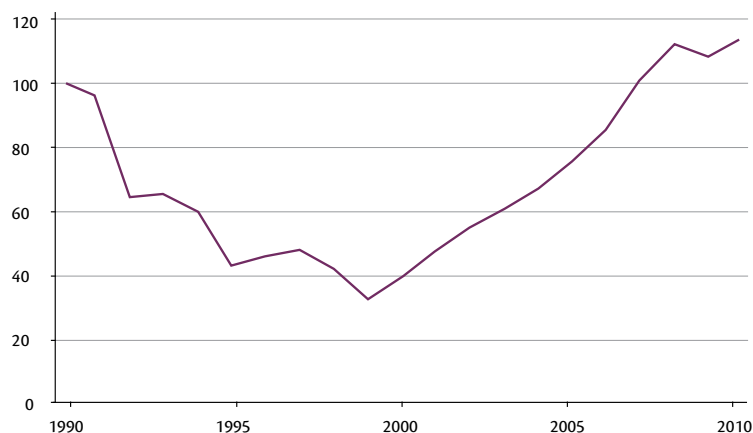
O resultado desse forte “choque de oferta” positivo foi que, apesar do regime de câmbio ser flexível, o Banco Central pôde, sem dificuldade, com o objetivo de controlar a inflação de custos, manter a taxa de câmbio nominal praticamente estável em média entre 2000 e 2008, paradoxalmente, a rigor, mais estável do que no período em que o regime de câmbio era propriamente fixo (Gráfico 42).

Por outro lado, os salários nominais cresceram substancialmente ao longo dos anos 2000, e os salários reais aumentaram muito. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que os salários reais na Rússia, depois de caírem pela metade no período do “tratamento de choque”, triplicaram na fase de recuperação nacionalista (Gráfico 43).



**Gráfico 42.** Evolução da taxa de câmbio nominal do rublo (cesta de divisas em rublo) e da taxa de inflação da Federação Russa entre 1993 e 2011

Fonte: World Bank (2012).



**Gráfico 43.** Evolução dos salários reais na Federação Russa entre 1990 e 2010 (1990=100)

Fonte: ILO (2012).

Nos anos 2000, a combinação de câmbio valorizado e juros baixos parece ter contribuído para que a parcela dos salários na renda nacional russa aumentasse e a parcela do excedente (lucros e renda da propriedade), que tinha aumentado muito na década de 1990, caísse significativamente (Tabela 10). A desigualdade na renda do trabalho, no entanto, não apresenta nenhum sinal de redução, e, apesar da falta de dados confiáveis, nada indica que o forte processo de concentração de riqueza na Rússia já tenha se esgotado.

**Tabela 10.** Evolução da repartição da renda na Rússia entre 1992 e 2011

	1992	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Rendas empresariais	8,4	16,4	15,4	11,4	10	10,2	9,5	9,3	9,1
Remuneração do trabalho	73,6	62,8	62,8	63,6	67,5	68,4	67,3	64,6	67
Transferências sociais	14,3	13,1	13,8	12,7	11,6	13,2	14,8	17,8	18
Renda da propriedade	1	6,5	6,8	10,3	8,9	6,2	6,4	6,3	3,6
Outras rendas	2,7	1,2	1,2	2	2	2	2	2	2

Fonte: *Federal State Statistics Service*.

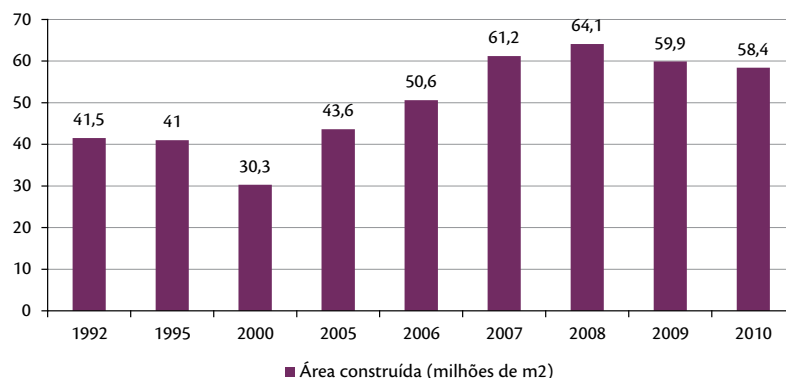
Como resultado do aumento dos salários reais e da expansão do crédito, os gastos em consumo das famílias cresceram em termos reais a uma taxa de 8,9% em média entre 1999 e 2008, depois de terem diminuído a uma média de 1,5% ao ano no período do “tratamento de choque”, entre 1992 e 1998 (Gráfico 44).



**Gráfico 44.** Evolução da taxa de crescimento do consumo na Federação Russa entre 1992 e 2011 (em %)

Fonte: UNSTAT (2012).

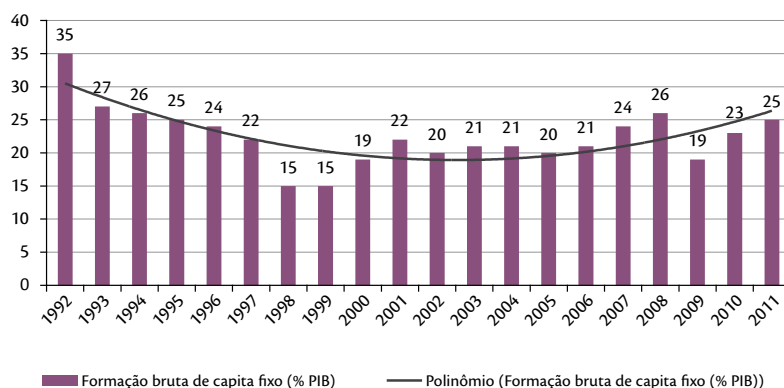
Além do consumo, a construção civil desempenhou, também, um papel importante na recuperação da economia russa, como mostra o forte aumento da área construída no país a cada ano, entre 2000 e 2008 (Gráfico 45).



**Gráfico 45.** Evolução da área construída na Federação Russa entre 1992 e 2010 (em milhões m<sup>2</sup>)

Fonte: *Federal State Statistic* (2012).

O grande crescimento do mercado interno, o aumento da utilização da capacidade instalada e a recuperação do investimento do governo e das empresas estatais fizeram com que a taxa de investimento da economia finalmente começasse a aumentar a partir de 2000 (Gráfico 46). O investimento foi particularmente alto nas indústrias extrativas, principalmente no setor energético. Como vimos, a produção de petróleo e de gás tinha caído muito na década de 1990, em parte devido a práticas predatórias por parte dos dirigentes das empresas energéticas, que gastavam pouco na manutenção do capital instalado e ainda menos no investimento na exploração de novas reservas.



**Gráfico 46.** Evolução da formação bruta de capital fixo na Federação Russa (1992-2011)

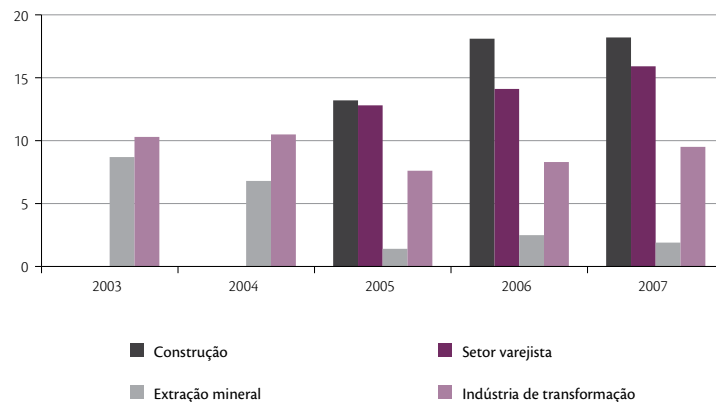
Fonte: *World Bank Data* (2012).

Ao contrário, nos anos 2000, o setor energético foi objeto de grandes investimentos, tanto na exploração quanto no transporte, para ampliar a produção e aproveitar a alta dos preços internacionais observada durante o período. Como as maiores empresas energéticas russas se tornaram estatais (Yukos, Gazprom), a realização de amplos investimentos no setor foi usada também como instrumento de intervenção do Estado russo para estimular a demanda efetiva e dinamizar sua indústria mediante políticas de compras de fornecedores nacionais (SCHUTTE, 2011). Assim, vários grandes projetos de construção de gasodutos foram concretizados, como o NorthStream, passando pelo Mar Báltico para fornecer gás à Alemanha e aos outros países da Europa do oeste (MAZAT & SER-RANO, 2012b). Uma empresa como a Gazprom, líder mundial no setor do gás, cujo faturamento foi de cerca de 100 bilhões de dólares em 2008, apareceu como elemento central e estratégico da política de investimento conduzida pelo governo russo.<sup>119</sup>

### 3.3.3. O padrão de mudança estrutural durante a recuperação nacionalista

Ao contrário da percepção generalizada de que o dinamismo da economia russa nos anos 2000 dependeu inteiramente da exportação de matérias-primas e energia, o setor varejista, a construção civil e a própria indústria de transformação apresentaram taxas de crescimento bem maiores que as do setor de extração mineral (Gráfico 47) no período do padrão de investimento e mudança estrutural da recuperação nacionalista, entre 1999 e 2008. O crescimento acelerado desses setores, combinado com os elevados requisitos de mão de obra, foi muito importante para explicar o rápido crescimento do emprego, que reduziu a taxa de desemprego aberto de 13%, em 1999, a pouco mais de 6 % em 2008 (Gráfico 28).

<sup>119</sup> A Gazprom foi posteriormente usada pelo Estado russo na sua política econômica anticíclica contra os efeitos da crise financeira mundial de fins de 2008. Em 2009, a Gazprom investiu cerca de 24 bilhões de dólares.



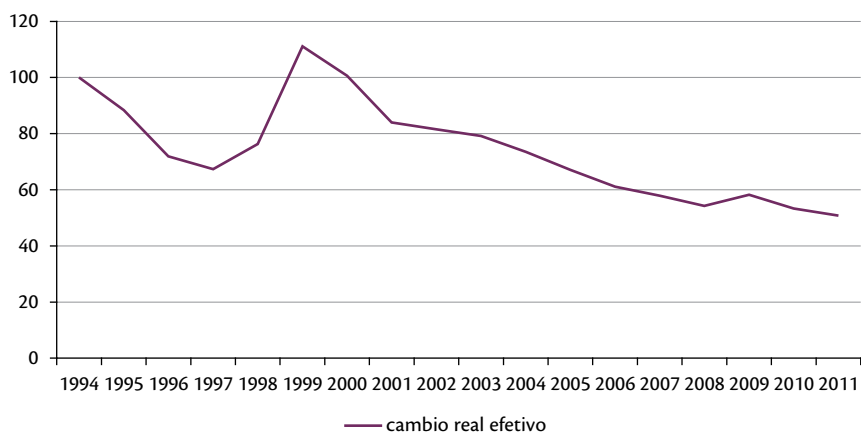
**Gráfico 47. Crescimento anual da atividade de setores-chave da economia russa (2003-2007)**

Fonte: Pomeranz (2009).

Obs.: Dados não disponíveis para o setor varejista e a construção em 2003 e 2004.

O fenômeno de forte valorização do câmbio real efetiva do rublo (Gráfico 48) levou muitos autores (ELLMAN, 2006; PINELI ALVES, 2012; POPOV, 2007) a afirmarem que a Rússia seria vítima da chamada doença holandesa. De acordo com tal visão, a valorização do câmbio por causa da abundância de recursos naturais baratos tornaria menos rentáveis outras atividades de produção de bens comercializáveis, como a indústria manufatureira. Isso levaria a uma perda de dinamismo nesses setores e a um inchamento dos setores não comercializáveis, como o de serviços, o que supostamente poderia prejudicar o crescimento da economia no longo prazo na medida em que o desenvolvimento industrial fosse prejudicado, uma vez que a indústria é um setor estratégico.



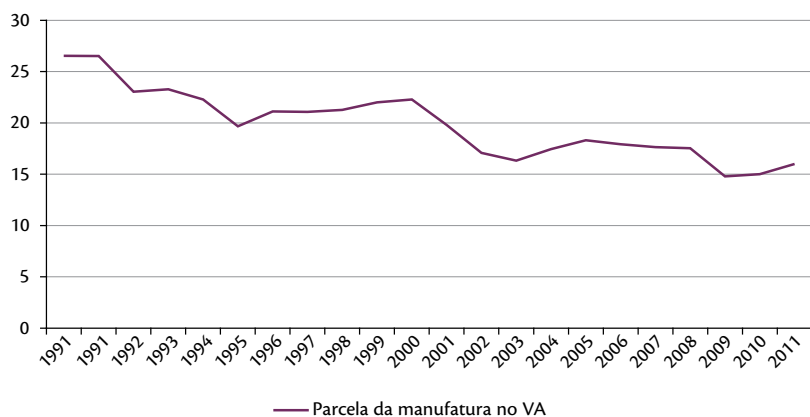


**Gráfico 48.** Evolução da taxa de câmbio real efetiva da Federação Russa (de uma cesta de divisas de países parceiros comerciais em rublo) entre 1994 e 2010

Fonte: Bruegel (2013).

Metodologia: ver Darvas (2012).

No caso da Rússia, no período entre 1999 e 2008, a parcela do valor adicionado pela indústria manufatureira no valor adicionado total caiu de 22% para 17,5% e chegou a 15% em 2011 (Gráfico 49).<sup>120</sup>



**Gráfico 49.** Parcela da indústria de transformação no valor adicionado total na Rússia (1990-2011)

Fonte: World Bank Data (2012).

<sup>120</sup> Já a indústria como um todo, incluindo a extrativa mineral e os serviços industriais, caiu de 33% para 30% entre 1999 e 2008 (e se manteve em 30% em 2011).

No entanto, fica difícil falar de uma indústria decadente sofrendo de doença holandesa e de uma tendência à desindustrialização quando observamos os indicadores de produção física da indústria como um todo (e, como vimos, a produção física da indústria de transformação cresceu bem mais rápido do que a extrativa mineral nos anos 2000). A produção industrial na Rússia, que, no período do “tratamento de choque”, 1992-1998, caía a uma média de -6,5% ao ano, passou a crescer a uma taxa média de 17,6% ao ano no período da recuperação nacionalista de 1999 a 2008, um crescimento bem mais rápido do que a taxa de crescimento média do PIB do período (Gráfico 30). Além disso, o crescimento da indústria foi amplamente difundido entre os seus diversos segmentos. Assim, a produção em praticamente todos os segmentos da indústria russa cresceu nos anos 2000. Segundo Pinelli Alves (2012), os maiores incrementos de produção no período 1998-2010 ocorreram nos ramos de borracha e plástico (334%), equipamentos eletrônicos, elétricos e óticos (233%) e couros e calçados (196%), e não na extrativa mineral. Parece claro que o crescimento mais rápido da produtividade industrial em relação a outros setores e, de forma mais geral, as fortes mudanças de preços relativos a favor das *commodities* e dos serviços, e não um baixo dinamismo da indústria, explicam a tendência declinante da indústria como parcela do valor adicionado total da economia.

No período 1999-2008, o efeito positivo da valorização do câmbio sobre os salários reais e o crescimento do consumo, o aumento dos gastos públicos e do investimento em geral mais do que compensaram o aumento da parcela da demanda por produtos industriais atendida por importações. Isso levou a altas taxas de crescimento da produção física observadas na indústria. Além disso, o impacto potencial do câmbio sobre a competitividade da indústria russa em relação às importações é também atenuado pela existência de subsídios elevados dos preços da energia, mantidos bem abaixo do nível internacional (SCHUTTE, 2011).

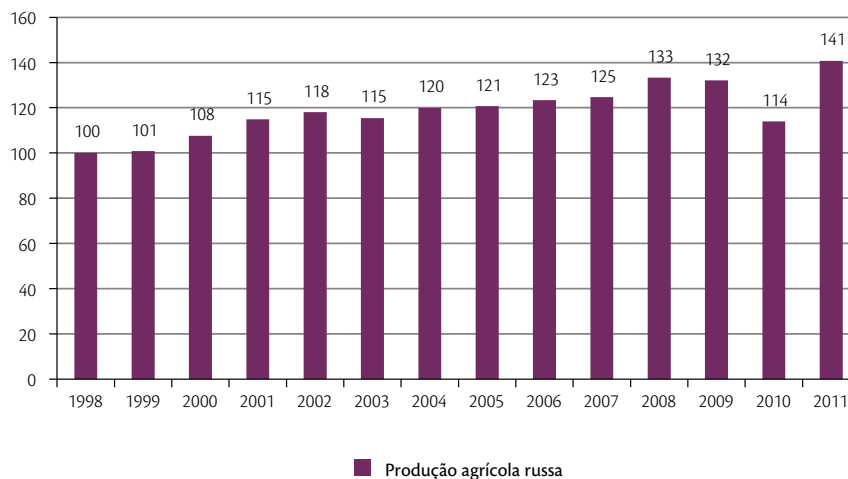
É inegável que existe na Rússia, nos anos 2000, uma situação de “heterogeneidade externa” que se manifesta por meio de uma enorme diferença de custos relativos entre o setor de *commodities* e o restante da indústria (MEDEIROS, 2012). Essa heterogeneidade estrutural contribui para explicar por que a pauta exportadora russa é tão pouco diversificada, mas não significa que a economia como um todo seja limitada às exportações e muito menos que haja em curso um processo de desindustrialização na Rússia.

É importante assinalar que, precisamente dada a existência dessa heterogeneidade, uma desvalorização cambial, embora possa ajudar a proteger a indústria da concorrência externa, não tem

grandes efeitos positivos sobre a composição da pauta de exportação. De fato, o câmbio mais desvalorizado aumenta a rentabilidade absoluta de todos os bens exportáveis. Isso significa que uma única taxa de câmbio não tem como mudar a rentabilidade relativa dos diversos bens exportáveis. Uma desvalorização cambial mantém, portanto, inalterado o fato de que o setor exportador mais rentável é o de *commodities* e energia. A política de taxação dos lucros extraordinários das exportações energéticas e os subsídios implícitos no custo da energia doméstico são instrumentos para minorar os efeitos desta forte heterogeneidade estrutural, tanto sobre a pauta exportadora quanto sobre os salários reais dos trabalhadores russos, que a manipulação de uma taxa de câmbio única não consegue modificar.

As indústrias de alta tecnologia ainda estão pouco desenvolvidas na Rússia em relação aos países industrializados mais avançados, tirando os setores da aeronáutica e do armamento, herdados da União Soviética. As tentativas de política industrial russa civil mediante a criação de empresas de ponta em certos setores tecnológicos mais uma vez fracassaram, e o sistema nacional de inovações continuou sofrendo da desconexão entre institutos de pesquisa e o ensino das universidades e do baixo *spillover* civil das inovações do setor militar ao longo do período 1999-2008 (POMERANTZ, 2012).

A agricultura russa, depois do colapso dos anos 1990, conseguiu se recuperar na década de 2000, com um aumento de 40% da produção agrícola entre 1999 e 2011 (Gráfico 50). Essa recuperação da agricultura foi favorecida pelo aumento da demanda agregada observado durante o período e pela implementação de programas de ajuda ao setor promovidos pelo governo russo. Assim, em 2005, a agricultura foi declarada uma prioridade nacional, e um vasto plano de apoio foi elaborado, envolvendo linhas de crédito, investimento na infraestrutura e construção e renovação de moradias nas zonas rurais. Dessa forma, o apoio governamental para a agricultura aumentou em 87% (em termos nominais) entre 2005 e 2007. Uma atenção particular foi dada às atividades de criação de animais, sendo a Rússia um dos maiores importadores de carne do mundo (SEIFERT et al., 2009). O objetivo desse apoio à agricultura foi tanto econômico quanto geopolítico: garantir a segurança alimentar e tentar diminuir a dependência excessiva da Rússia das importações de alimentos, que foi se tornando estrutural desde os tempos da URSS.



**Gráfico 50.** Evolução da produção agrícola russa entre 1998 e 2011 (índice 100 = 1998)

Fonte: FAO (2012).

Por outro lado, as tendências na evolução da estrutura ocupacional da população ativa russa observadas nos anos 1990 se mantiveram no período da recuperação nacionalista. O peso do emprego agrícola e industrial caiu adicionalmente, enquanto o setor de serviços continuou ampliando sua importância (Gráfico 34). Mas, ao contrário do período do “tratamento de choque”, durante o padrão da recuperação nacionalista, o aumento da produtividade mais rápido na agricultura e na indústria do que nos serviços e o crescimento mais rápido da demanda por serviços de alta elasticidade renda explicam essa tendência.

Assim, durante o padrão de investimento da recuperação nacionalista, a economia russa retomou o crescimento e recuperou rapidamente as perdas da longa recessão do período do “tratamento de choque”. A reversão parcial de alguns dos piores excessos do regime de política econômica anterior permitiram, num contexto internacional favorável, um crescimento médio do PIB *per capita*, de 1999 a 2008, de 7,2%.

#### 4. Heterogeneidade estrutural, abertura financeira e vulnerabilidade externa: a Rússia durante e após a crise mundial de 2008

Embora a economia russa hoje seja industrializada e amplamente diversificada, sua pauta exportadora não é (Tabela 11). A participação das *commodities* no valor das exportações russas ultrapassou os 80% em 2005. A produção de petróleo da Rússia foi de 491 milhões de toneladas em 2007, ou seja, 12,6% da produção mundial. A Rússia exportou 411 milhões de toneladas de petróleo, o que representava 15% das exportações mundiais em valor. A produção de gás foi equivalente a 20,6% do total mundial em 2007 e as exportações corresponderam a 30,3% do total mundial (POMERANZ, 2009). O valor das exportações de produtos minerais passou a representar 81% do total em 2007 (POPOV, 2008). Por isso, o aumento do preço do petróleo nos anos 2000 constituiu numa extraordinária fonte de divisas para a Rússia. Assim, a produção de petróleo de 2007, avaliada aos preços particularmente deprimidos de 1999 (15 dólares o barril), só teria representado 100 bilhões de receita, enquanto, ao preço de 2007 (80 dólares o barril), ela correspondia a mais de 500 bilhões de dólares.

**Tabela 11.** Evolução da composição das exportações russas (em %)

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos e matérias-primas agrícolas	1,8	1,6	1,9	2,6	2	3,3	2,2	2,3
Produtos minerais	42,5	53,8	64,8	64,9	69,8	67,4	68,5	70,3
Produtos da indústria química	10	7,2	6	5,9	6,4	6,2	6,2	6
Madeira e papel	5,6	4,3	3,4	3,5	2,5	2,8	2,4	2,1
Têxtil	1,5	0,8	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Metais, pedras preciosas e seus produtos	26,7	21,7	16,8	15,9	13,2	12,8	12,7	11,2
Máquinas, equipamentos e meios de transporte	10,2	8,8	5,6	5,6	4,9	5,9	5,4	4,5
Outros	1,7	1,8	1,1	1,3	1	1,4	2,4	3,4

Fonte: Federal State Statistics Service (2012).

Um dos poucos setores de alta tecnologia onde a Rússia tem conseguido ter uma boa performance exportadora foi o de armamentos (Gráfico 51). Partindo de uma base pequena, as exportações de

armas cresceram em média 10% ao ano, em termos reais (dólares constantes de 1990), entre 1992 e 1998. No período de 1999 a 2008, o crescimento real dessas exportações aumentou substancialmente para uma média anual de 16% (ou 14,8% entre 1999 e 2011). Apesar desse dinamismo, as exportações ainda são pequenas em relação ao tamanho da indústria russa, e a expansão do mercado está sujeita à restrição geopolítica ligada aos frequentes vetos implícitos ou explícitos que os EUA impõem aos países sob sua influência, para evitar que eles se tornem clientes da Rússia nesse setor (MEDEIROS, 2011; MAZAT & SERRANO, 2012b).

O governo russo decidiu, em 2012, voltar a apostar no complexo industrial militar como chave do seu desenvolvimento tecnológico de ponta, com grandes investimentos em armamentos já planejados para os próximos anos<sup>121</sup>, na esperança de melhorar o efeito difusão das inovações desse setor para a economia civil.



**Gráfico 51.** Exportações de armas da Rússia em dólares constantes de 1990 (índice 1992=100) entre 1992 e 2011

Fonte: SIPRI (2012).

No tocante a importações, a pauta russa é essencialmente constituída por alimentos e produtos agrícolas, de um lado, e por bens manufaturados, do outro (Tabela 12). A tendência foi de uma queda da parcela dos alimentos e matérias-primas entre 2000 e 2008, resultado do aumento da produção agrícola e alimentar registrado na Rússia durante o período. A participação das importações de máquinas e equipamentos nas importações totais aumentou também, estabelecendo-se num

<sup>121</sup> Mais de 800 bilhões de dólares devem ser investidos entre 2012 e 2020 em encomendas para o setor militar-industrial russo, a fim de modernizar o armamento do exército russo.

patamar de 50% a partir de 2007. Nota-se que o aumento da parcela das importações de alimentos e a queda forte das importações de máquinas e equipamentos em 2009 foram temporários e ligados à recessão e à queda do investimento que enfrentou a Rússia naquele ano. O padrão geral da composição da pauta retornou logo depois da crise.

**Tabela 12.** Evolução da composição das importações russas (em %)

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos e matérias-primas agrícolas	28.1	21.8	17.7	13.8	13.2	17.9	15.9	13.9
Produtos minerais	6.4	6.3	3.1	2.3	3.1	2.4	2.3	2.1
Produtos da indústria química	10.9	18.0	16.5	13.8	13.2	16.7	16.2	14.9
Couro e artigos de couro	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Madeira e papel	2.4	3.8	3.3	2.7	2.4	3.0	2.6	2.2
Têxtil	5.7	5.9	3.7	4.3	4.4	5.7	6.2	5.5
Metais, pedras preciosas e seus produtos	8.5	8.3	7.7	8.2	7.2	6.8	7.4	7.1
Máquinas, equipamentos e meios de transporte	33.6	31.4	44.0	50.9	52.7	43.4	44.4	48.0
Outros	4.1	4.1	3.7	3.6	3.4	3.6	4.5	5.8

Fonte: *Federal State Statistics Service* (2012).

Esse padrão de inserção comercial externa, que não é tão diferente do padrão que se instaurou em meados dos anos 1970, no período soviético, e que foi reforçado ao longo do processo de transição para o capitalismo, nos anos 1990, manteve a vulnerabilidade externa da Rússia tanto do ponto de vista do risco de deterioração da balança de pagamentos, no caso de uma queda dos preços internacionais das matérias-primas, quanto da segurança alimentar e da dependência tecnológica da economia. Além disso, a forte relação entre as receitas fiscais do Estado russo e o valor das exportações, principalmente de petróleo e de gás, criou uma tendência pró-cíclica nos gastos e transferências públicas, o que foi funcional no período de recuperação, 1999 a 2008, mas teve o potencial de amplificar automaticamente o efeito recessivo dos choques externos desfavoráveis sobre a demanda efetiva interna, que precisaram ser compensados a tempo por medidas discricionárias anticíclicas.

A esses elementos estruturais de vulnerabilidade externa, as reformas dos anos 1990 acrescentaram a abertura financeira da economia, que continua, a despeito de a Rússia ser estruturalmente superavitária na conta corrente nos anos 2000 e, portanto, não precisar de aporte líquido de capitais externos para financiar suas importações. Assim, apesar da posição fortemente credora externa líquida do setor público, muitos bancos e grandes empresas russas se endividaram no exterior durante os anos 2000. O estoque de dívida do setor privado russo denominada em moeda estrangeira aumentou de forma muito expressiva a partir de 2002, com uma taxa de crescimento anual média de 52 % (Gráfico 52):

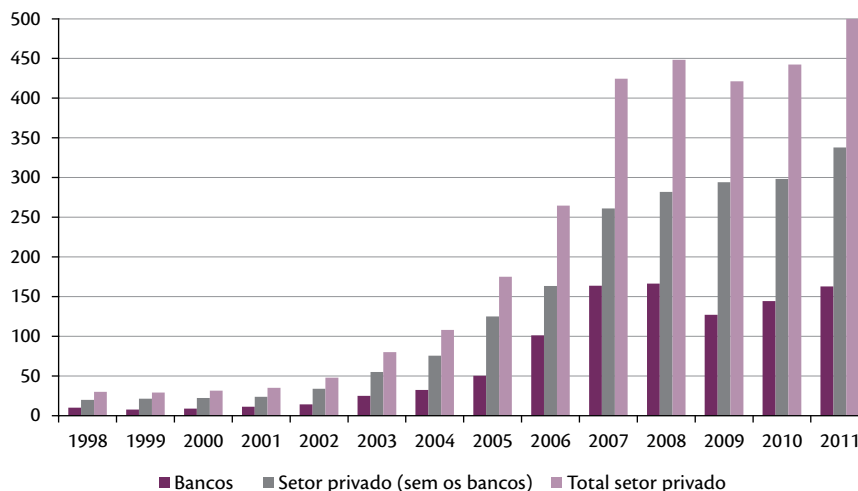
*According to an IMF study, Russian banks' external borrowing totaled some \$200 billion as of the end of September 2008, largely in the form of syndicated loans or credit lines from foreign parent banks. Large firms had also been actively tapping into international financial markets and accumulated about \$300 billion in external debt. (SHARMA, 2011).*

De acordo com um estudo do Fundo Monetário Internacional, os empréstimos externos dos bancos russos totalizaram US\$ 200 bilhões até o fim de Setembro de 2008, em grande parte na forma de empréstimos ou linhas de crédito de bancos com sede no exterior. Grandes firmas também estavam ativamente desfrutando dos mercados financeiros internacionais e acumulavam em torno de US\$ 300 bilhões de dívida externa. (SHARMA, 2011, tradução nossa)

Por conta do câmbio nominal razoavelmente estável depois de 1999 e de taxas de juros nominais mais altas na Rússia do que em outros países, uma parcela crescente das operações imobiliárias na Rússia passou a ser financiada entre 1999 e 2008 por meio de créditos externos denominados em dólar. Essa dependência da construção civil em relação ao financiamento externo se tornou particularmente forte nas grandes cidades do país (Moscou e São Petersburgo principalmente). Da mesma forma, mais de 80% das hipotecas em Moscou eram denominadas em dólar em 2007 (SPRENGER, & UROŠEVIĆ, 2011).

Esse financiamento externo do crédito do setor privado russo constitui um fator de vulnerabilidade externa na medida em que tira das autoridades monetárias russas uma parte de sua margem de manobra. O Banco Central russo, apesar de não ter compromisso com o câmbio fixo, passou a tentar evitar uma desvalorização maior do rublo que provocaria um aumento do peso da dívida denominada em divisas para o setor privado, o que poderia ter consequências desastrosas para a economia real, em particular no setor da construção civil.





**Gráfico 52.** Evolução da dívida externa privada russa entre 1998 e 2011 (em bilhões US\$)

Fonte: *Bank of Russia* (2012).

Os riscos representados pela inserção comercial e financeira externa da Rússia que emerge do padrão de investimento e mudança estrutural da recuperação nacionalista foram confirmados mais uma vez pela resposta da economia russa à crise financeira internacional de 2008. De fato, após uma desaceleração do crescimento econômico em 2008, houve uma grande recessão em 2009, com uma redução de 7,8% do PIB. Essa reação negativa da economia russa à crise mundial foi de longe a pior entre os grandes países emergentes. O preço internacional do petróleo caiu mais de 40% entre 2008 e 2009, o que provocou uma forte queda da arrecadação fiscal que caiu de 39,2% do PIB para 35,1% no período, ou seja, uma queda real de 17,4% em termos absolutos. Em conjunto com o forte aumento compensatório dos gastos públicos, essa situação levou a um déficit fiscal desde 2009 (Tabela 9).

Por outro lado, a queda das exportações nominais em dólar foi de 37,9% entre 2008 e 2009. Uma consequência da crise foi a forte deterioração da balança de pagamentos, que ficou negativa à altura de cerca de US\$ 39 bilhões em 2008 (Tabela 13). É interessante observar que isso aconteceu enquanto o saldo da balança de transações correntes atingia um nível positivo recorde de US\$ 103,5 bilhões devido à queda das importações. A responsabilidade pelo grande desequilíbrio da balança de pagamentos russo em 2008 deve ser buscada do lado da conta capital e financeira, que registrou um déficit de cerca de US\$ 131 bilhões. O Banco Central da Rússia teve que usar parte de suas reservas para tentar manter o câmbio nominal e evitar uma desvalorização que podia pesar muito sobre os

bancos e as empresas russas que contrataram créditos em divisas estrangeiras. Um dos objetivos era tentar preservar a atividade e evitar dificuldades financeiras adicionais para o setor imobiliário, devido ao forte peso do financiamento externo na construção civil russa. Apesar de perder mais de 35% das suas reservas, o Banco Central russo não conseguiu evitar que houvesse uma desvalorização do câmbio nominal e real da Rússia (Gráfico 42).

**Tabela 13.** Balanço de pagamentos da Federação Russa entre 1999 e 2011 (em milhões US\$)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Balança de transações correntes</b>	24.616	46.839	33.935	29.116	35.410	59.514	84.602	94.686	77.768	103.530	48.605	71.080	98.834
Balança comercial (FOB)	36.014	60.172	48.121	46.335	59.860	85.825	118.364	139.269	130.915	179.742	111.585	151.996	198.181
Exportações de bens (FOB)	75.551	105.033	101.884	107.301	135.929	183.207	243.798	303.550	354.401	471.603	303.388	400.630	522.011
Importação de bens (FOB)	-39.537	-44.862	-53.764	-60.966	-76.070	-97.382	-25.434	-64.281	-23.486	-91.861	-91.803	-248.634	-323.831
Balança de serviços	-4.284	-6.665	-9.131	-9.886	-10.894	-12.693	-13.775	-13.614	-18.888	-24.289	-19.836	-28.702	-35.947
Exportação de serviços	9.067	9.565	11.441	13.611	16.229	20.595	24.970	31.102	39.257	51.178	41.594	44.981	54.025
Importação de serviços	-13.351	-16.230	-20.572	-23.497	-27.122	-33.287	-38.745	-44.716	-58.145	-75.468	-61.429	-73.682	-89.972
Balanço de rendas	-7.716	-6.736	-4.238	-6.583	-13.171	-12.769	-18.949	-29.432	-30.752	-49.158	-40.283	-48.615	-60.208
Rendas recebidas	3.881	4.753	6.800	5.677	11.057	11.998	17.475	29.757	47.397	61.778	33.184	37.361	42.376
Rendas pagas	-11.597	-11.489	-11.038	-12.260	-24.228	-24.767	-36.424	-59.189	-78.149	-10.936	-73.467	-85.976	-102.583
Transferências unilaterais correntes	601	69	-817	-750	-385	-850	-1.038	-1.537	-3.506	-2.765	-2.862	-3.600	-3.191
<b>Conta capital e financeira</b>	-14.357	-21.539	-16.172	-11.664	129	-8.439	-15.228	3.262	84.507	-130.940	-43.256	-26.044	-76.214
Conta capital	-328	10.955	-9.356	-12.388	-993	-1.624	-12.764	191	-10.224	734	-11.623	73	-120
Conta financeira	-14.029	-32.494	-6.817	724	1.122	-6.815	-2.464	3.071	94.730	-131.674	-31.633	-26.117	-76.094
Investimento direto	1.102	-463	216	-72	-1.769	1.662	118	6.550	9.158	19.409	-7.165	-9.235	-14.405
Investimento em carteira	-946	-10.334	-653	2.960	-4.509	586	-11.379	15.702	5.553	-35.437	-2.179	-1.660	-17.857
Derivativos financeiros (líquido)				13	640	-100	-233	-99	332	-1.370	-3.244	-1.841	-1.394
Outros investimentos	-14.185	-21.697	-6.380	-2.178	6.760	-8.964	9.030	-19.083	79.688	-114.276	-19.044	-13.380	-42.438
<b>Erros e omissões</b>	-8.481	-9.290	-9.550	-6.077	-9.174	-5.840	-7.913	9.518	-13.347	-11.515	-1.972	-8.285	-9.990
<b>Saldo do balanço de pagamentos (variação de reservas)</b>	1.778	16.010	8.212	11.375	26.365	45.235	61.461	107.466	148.928	-38.925	3.377	36.751	12.630

Fonte: Bank of Russia (2012).

Com o forte aumento dos preços internacionais do petróleo que aconteceu em 2010 (+31,3%), houve o início da recuperação da economia russa, favorecido por uma expansão dos gastos públicos



anticíclicos. O aumento dos gastos foi tal que ocorreu um déficit fiscal de 3,5% nesse mesmo ano, apesar do rápido crescimento das receitas fiscais (Tabela 9).

A economia russa atual é, então, diversificada, com uma base industrial completa que, apesar de seu substancial atraso tecnológico relativo fora da área militar, não apresenta sinais relevantes de desindustrialização.

A recessão bem forte que se seguiu à crise financeira mundial de 2008 mostrou a extensão da vulnerabilidade externa russa, quer seja em termos de dependência em relação aos preços internacionais das matérias-primas e do petróleo em particular, quer seja em termos de riscos ligados à abertura financeira. Porém, é pouco provável que a abertura financeira da economia russa, associada à crescente dívida externa privada, seja revertida, especialmente no contexto internacional bem mais favorável aos países exportadores de commodities que administram de forma mais pragmática suas contas externas, configurado a partir de 2003 (SERRANO, 2012).

Nos anos posteriores à crise, o PIB da Rússia voltou a crescer a uma média que agora aponta para mais de 4% ao ano, taxas não tão altas quanto no período de recuperação da profunda recessão dos anos 1990, mas que permitem um considerável ganho de renda per capita e a continuação do projeto nacionalista de convergência gradual de padrões de vida com os países europeus ocidentais menos avançados. O padrão de investimento e mudança estrutural da recuperação nacionalista de 1999 a 2008 parece ter sobrevivido praticamente intacto à crise mundial de 2008, com todos os seus pontos fortes, contradições e limitações estruturais. Não parece haver perspectiva de mudanças radicais no curto prazo.

## Referências

---

- ALLEN, R.C. **Farm to factory. a reinterpretation of the soviet industrial revolution.** Princeton: Princeton University Press. 2003.
- AMANN, R.; COOPER, J. (orgs.). **Industrial innovation in the Soviet Union.** New Haven: YaleUniversity Press. 1982.
- APPEL, H. Is it putin or is it oil? Explaining Russia's fiscal recovery. *Post Soviet Affairs*, v. 24, n.4. 2008.
- ASLUND, A. **Building capitalism, the transformation of the former Soviet bloc.** Cambridge, Eng.: Cambridge University Press. 2002.
- BANK OF FINLAND INSTITUTE FOR ECONOMIES EN TRANSITION. **BOFIT weekly.** Helsinki: 2009. Disponível em : [http://www.boffi/bofit\\_en/index.htm](http://www.boffi/bofit_en/index.htm).
- BANK OF RUSSIA STATISTICS. 2012. Disponível em: <http://www.cbr.ru/eng/statistics/?Prtid=svs>.
- BELLINGER, E.G.; DRONIN, M. **Dependence and food problems in Russia 1900–1990.** The interaction of climate and agricultural policy and their effect on food problems. Budapest: Central European University Press. 2005.
- BENAROYA, F. **L'Economie de la Russie.** Paris : La Découverte. 2006.
- BERGSON, A. Income inequality under Soviet Socialism. *Journal of Economic Literature*, v.22, n.3, September, p. 1052-1099. 1984.
- \_\_\_\_\_. **Productivity and the social system: the USSR and the West.** Cambridge Massachusetts: Harvard University Press. 1978b.
- \_\_\_\_\_. Soviet economic perspectives: toward a new growth model. *Challenge*, v.17, n.2 May/June 1974, p.23-28. 1974.
- \_\_\_\_\_. The Soviet economic slowdown. *Challenge*, v. 20, n. 6, January/February 1978. 1978a. p. 22-27.
- BERNSTAM, M.; RABUSHKA, A. **From predation to prosperity: how to move from socialism to markets.** Electronic Book in Progress, Stanford. 2006. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/books/8261>.
- BRACHO, G.; LOPEZ, J. The Economic collapse of Russia. *BNL Quarterly Review*, n.232, March 2005, v. 63, p. 53-89. 2005.

- BRAINERD, E. Reassessing the standard of living in the Soviet Union: an analysis using archival and anthropometric data. **The Journal of Economic History**, Cambridge University Press, v.7001, p. 83-117, March. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. An account of new developmentalism and its structuralist macroeconomics. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3. 2011.
- BROWN, A ; KASER, M.; SMITH, G.S. (eds.). **Cambridge Encyclopedia of Russia and the Soviet Union**. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.
- BRUEGEL. **Bruegel database**. 2013. Disponível em: <http://www.bruegel.org/datasets/real-effective-exchange-rates-for-178-countries-a-new-database/>.
- CANO, W. Notas sobre a crise da URSS. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.14, p. 203-210, jun. 2000.
- CASTELLS, M. A crise do estatismo industrial e o colapso da União Soviética. In: CASTELLS, M. **A Era da informação: economia, sociedade e cultura**. v.3. Sao Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY – CIA. **Soviet intensive economic development in perspective**. Langley. 1986.
- CLARKE, S. Household survival in a non-monetary market economy. In: CONFERENCIA BARTER IN POST-SOCIALIST SOCIETIES, Churchill College, Cambridge, 13-14 December 1998. Apresentação ... Cambridge, 13-14 December 1998.
- \_\_\_\_\_. **The Development of capitalism in Russia**. London & New York: Routledge. 2007.
- \_\_\_\_\_. **The Formation of a labour market in Russia**. Cheltenham: Edward Elgar. 1999.
- CLARKE, S.; VERONIKA K. Privatisation and the struggle for control of the enterprise in Russia. In: LANE, D. (ed.). **Russia in Transition**. London: Longman. 1995.
- COOK, E.C. Agriculture's role in the Soviet economic crisis. In: ELLMAN, M.; KONTOROVICH, V. (eds.). **The Disintegration of the Soviet economic system**. London: Routledge. 1992.
- COOK, L.J. Brezhnev's social contract and Gorbachev's reforms. **Soviet Studies**, v.44, n.1 p.37–56. 1992.
- DARVAS, Z. **Real effective exchange rates for 178 countries: a new database**. Brussels: Bruegel Working Paper 2012/6. 2012. Disponível em: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/716-real-effective-exchange-rates-for-178-countries-a-new-database/>.
- DAVIS, C. Country survey XVI, the defence sector in the economy of a declining superpower: Soviet Union and Russia, 1965–2001. **Defence and Peace Economics**, v.13, n.3, p.145–77. 2002.
- DI LEO, R. The Soviet Union 1985-1990: after communist rule the deluge? **Soviet Studies**, Glasgow, v.43, n.3. 1991.

- DOBB, M. **Soviet economic development since 1917**. London: Routledge. 1978.
- DREBENTSOV, V.; OFER, G. Trade, trade policy, and foreign-exchange regimes under transition: Russia and the Dutch disease. In: BLEJER, M.I.; SKREB, M. (eds.). **Balance of payments, exchange rates, and competitiveness in transition economies**. Boston: Kluwer Academic Publishers. 1999.
- DYKER, D.A. **Restructuring the Soviet economy**. London: Routledge. 1992.
- EARLE, J.S.; SABIRIANOVA, K. How late to pay? understanding wage arrears in Russia. **Journal of Labor Economics**, n.203, p. 661-707. 2002.
- EASTERLY, W.; FISCHER, S. The Soviet economic decline. **World Bank Economic Review**, v.9, p. 341-371. 1995.
- ELLMAN, M. A note on the distribution of income in the USSR under Gorbachev. **Soviet Studies**, v.42, n.1, p. 147-148. 1990.
- \_\_\_\_\_. **Russia's oil and natural gas, bonanza or curse?** New York: Anthem Press. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Socialist planning**. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press. 1979.
- ELLMAN, M.; KONTOROVICH, V. (eds.). **The Disintegration of the Soviet economic system**. London: Routledge. 1992.
- ERICSON, R.E. The Classical Soviet-type economy: nature of the system and implications for reform. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.4, Fall 1991, p.1-18. 1991.
- ERNST, W.; NITUSOV, A.Y.; TROGEMANN, G. **Computing in Russia: the history of computer devices and information technology revealed**. Leipzig: Vieweg+Teubner Verlag. 2001.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **FAOSTAT**. 2012. Disponível em : <http://faostat3.fao.org/home/index.html#HOME>.
- FEDERAL STATE STATISTICS SERVICE. **Rosstat. Russia in Figures**. Moscow. 2012. Disponível em : <http://www.gks.ru>.
- FEJTÖ, F. **Histoire des démocraties populaires**. v. 1 : L'Ere de Staline. Paris : Editions du Seuil. 2000.
- FEL'DMAN, G.A. On the theory of growth rates of national income. In: SPULBER, N. **Foundations of Soviet strategy for economic growth**. Bloomington: Indiana University Press, p.174-202 & p. 304-331. [1964] 1928.
- FERNANDES, L. **URSS, ascensão e queda. A economia política das relações da Uniao Soviética com o mundo capitalista**. Sao Paulo: Editora Anita Garibaldi. 1992.

- FILTZER, D. **Soviet workers and de-stalinization. The consolidation of the modern system of Soviet production relations, 1953-1964.** Cambridge: Cambridge University Press. 1992.
- FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas.** Rio de Janeiro: Contraponto. [1957] 2008.
- GADDY, C.; ICKES, B.W. **Addiction and withdrawal: resource rents and the collapse of the Soviet economy.** Draft. Pennsylvania State University. 2006.
- GADDY, C.G. **The price of the past : Russia's struggle with the legacy of a militarized economy.** Washington: Brookings Institution. 1996.
- GADDY, C.G.; HILL, F. **Siberian curse. how communist planners left Russia out in the cold.** Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2003.
- GAIDAR, Y. **Collapse of an empire. Lessons for modern Russia.** Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Russian reform.** Cambridge, Mass.: The MIT Press. 1995.
- \_\_\_\_\_. **The Soviet collapse: grain and oil.** Washington: American Enterprise for Public Policy Research. 2003.
- GAREGNANI, P.; CHERNYAVS'KA, L.; ROA, F. Comment on the organization of work in socialist economies. In: CONFERENCE ON WORK INCENTIVES, Moscou, 14 set 2002. **Apresentação...** Moscou, 14 set 2002. Mimeo.
- GERARDO BRACHO, C.; LÓPEZ, G. The economic collapse of Russia. **Quarterly Review Banca Nazionale del Lavoro**, Roma, n.232, 2005.
- GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective, a book of essays.** Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press. 1962.
- GOLDMAN, M. **Petrostate.** New York: Oxford University Press. 2008.
- \_\_\_\_\_. **The Piratization of Russia: Russian Reform Goes Awry.** London: Routledge. 2003.
- \_\_\_\_\_. **What went wrong with Perestroika?** New York: Norton & Company. 1992.
- GOODMAN, S.E. Computing and the development of Soviet economy. In: JOINT ECONOMIC COMMITTEE. CONGRESS OF THE UNITED STATES (ed.). **Issues in East-West economic relations: a compendium of papers.** 95th Congress, 2nd session. Washington, DC: Government Printing Office. 1979.
- GRANICK, D. **Job rights in the Soviet Union: their consequences.** Cambridge: Cambridge University Press. 1987.

- GROSSMAN, G. Command economy. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (eds.). **The New palgrave dictionary of economics**. London: Macmillan. v.1, p.494-495. 1987.
- GUSTAFSON, T. **Capitalism Russian-Style**. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press. 1999.
- HAAVELMO, T. Multiplier effects of a balanced budget. **Econometrica**, v.13, n.4, p.311-318. 1945.
- HANSON, P. **Trade and technology in Soviet - western relations**. New York, NY: Columbia University Press. 1981.
- HEWETT, E.A. **Reforming the Soviet Union: equality versus efficiency**. Washington: The Brookings Institution. 1988.
- HOUGH, J.F. **The Logic of economic reform in Russia**. Washington: Brookings Institution Press. 2001.
- ICKES, B.W. **Lecture note on the command system**. Mimeo. Pennsylvania State University. 2007.
- IOFFE, G. The Downsizing of Russian agriculture. **Europe-Asia Studies**, v.57, n.2, Mar, 179–208. 2005.
- IVANOVA, A.; KEEN, M.; KLEMM, A. **The Russian 'flat tax' reform**. Washington: IMF Working Paper,16. 2005.
- IZYUMOV, A.; KOSALS, L. The Russian defence industry confronts the market: findings of a longitudinal study. **Europe-Asia Studies**, v.63, n.5, p. 733-756, 2011.
- JOINT ECONOMIC COMMITTEE. Congress of the United States. Gorbachev's Economic Plans. Washington : U.S. Government Printing Office. 1987.
- \_\_\_\_\_. **Issues in East-West economic relations: a compendium of papers**. 95th Congress, 2nd session. Washington, DC: Government Printing Office. 1979.
- \_\_\_\_\_. **USSR: Measures of Economic Growth and Development, 1950-1980**. Washington: US Government Printing Office. 1982.
- JONES, A.; MOSKOFF, W. New cooperatives in the USSR. **Problems of Communism**, v.38, n.6, p.27-39. 1989.
- KALECKI, M. Central price determination. In: \_\_\_\_\_. **Collected works of Michal Kalecki**. v.3. Oxford: Clarendon Press. 1958. [1992]
- \_\_\_\_\_. Introduction to the theory of growth in a socialist economy. In: \_\_\_\_\_. **Collected works of Michal Kalecki**. v.3. Oxford: Clarendon Press. 1966. [1993]
- \_\_\_\_\_. Political aspects of full employment. In: \_\_\_\_\_. **Collected works of Michal Kalecki**. v.1. Oxford: Clarendon Press. 1943. [1990]



- \_\_\_\_\_. Theories of growth in different social systems. In: \_\_\_\_\_. **Collected works of Michal Kalecki**. v.3. Oxford: Clarendon Press. 1970. [1993]
- KLEIN, L.; POMER, M. (eds.). **The New Russia, transition gone awry**. Stanford: Stanford University Press. 2001.
- KONTOROVICH, V. Soviet growth slowdown: econometric vs. direct evidence. **The American Economic Review**, v.76, n.2, May, 1986.
- KONTOROVICH, V.; WEIN, A. What did the politburo maximize?, 2007. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1007149](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1007149).
- KORNAI, J. Resource-constrained versus demand-constrained systems. **Econometrica**, v.47, n.4 Jul., 1979. p.801-819. 1979.
- \_\_\_\_\_. **The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis: some warnings from an East European Economist**. 2009. Disponível em: [http://www.colbud.hu/fellows/kornai\\_publ/Kornai\\_the\\_sbc\\_syndrome\\_and\\_the\\_global\\_financial\\_crisis.pdf](http://www.colbud.hu/fellows/kornai_publ/Kornai_the_sbc_syndrome_and_the_global_financial_crisis.pdf).
- KOTZ, D. M.; WEIR, F. **Russia's path from Gorbachev to Putin, the demise of the soviet system and the New Russia**. London: Routledge. 2007.
- KOWALIK, T. Central planning. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (eds.). **The New palgrave dictionary of economics**. London: Macmillan. v.1, p. 389-392. 1987.
- KRASAVINA, L.N. The risks in the foreign loan sphere and problems of modernizing the debt policy of Russia. **Studies on Russian Economic Development**, v.21, n.4, p. 426-433. 2010.
- KURTZWEG, L.; NOREN, J. The Soviet Union unravels: 1985-1991. In: KAUFMAN, R.F.; HARDT, J.P. (orgs). **The former Soviet Union in transition**. Washington: Joint Economic Committee. Congress of the United States. Government Printing Office. 1993.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **Global wage report 2012-3**. Genebra. 2012. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2012/lang--en/index.htm>.
- LAPIDUS, G. **Women in Soviet society: equality, development, and social change**. Berkeley, University of California Press. 1978.
- LAVIGNE, M. **Les Economies Socialistes Soviétiques et Européennes**. Paris : Armand Colin. 1979.
- LEWIN, M. Taking grain: Soviet policies of agricultural procurements before the war. In: LEWIN, M. **The making of the Soviet system: essays in the social history of interwar Russia**. London: Routledge. 1985.
- LIEFERT, W.M.; LEIFERT, O.; SEROVA, E. Russia's transition to major player in world agricultural markets. **Choice, Agricultural & Applied Economics Association**, v.24, n.2. 2009.

- LINN, J.F. **Economic disintegration matters: the soviet collapse revisited**. Washington: The Brookings Institution. 2004.
- LINZ, S.J.; PETRIN, C.; SEMYKINA, A. **Perceptions and behavior: analyzing wage arrears in Russia**. William Davidson Institute University of Michigan. Working Paper, n. 869.
- LIUHTO, K. **Genesis of economic nationalism in Russia**. Electronic Publications of Pan-European Institute 3/2008.
- LUKE, T.W. The Politics of management and technology in the USSR. **Review of Policy Research**. v.6, n.2, p. 408–412, Nov. 1986.
- MADDISON, A. **Measuring the performance of communist command economy: an assessment of the CIA estimates for the USSR**. Review of Income and Wealth. 1998.
- \_\_\_\_\_. **The World economy: a millennial perspective**. Paris: OECD. 2001.
- \_\_\_\_\_. **The World economy**. v.2: Historical statistics. Paris: Development Centre Studies – OECD. 2006.
- MARCHAND, P. **Géopolitique de la Russie**. Paris: Ellipses. 2008.
- MAZAT, N.; SERRANO F. A Geopolítica das relações entre a Federação Russa e os EUA: da Cooperação ao Conflito. **Oikos**, n.111, p. 5-35. 2012a.
- \_\_\_\_\_. A Geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e a Europa. In: Pineli Alves, A.G.M. (org.). **O Renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI**. Brasília: IPEA, p. 9-50. 2012b.
- MEDEIROS, C.A. A Economia política da transição na Rússia. In: ALVES, A.G.M.P. (org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea. 2010.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. Em: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O Mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Record. 2008a.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, v. 24, p. 238-256. 2004.
- \_\_\_\_\_. Financial dependency and growth cycles in Latin American countries. **Journal of Post Keynesian Economics**, fall, v.31, n.1 p.79. 2008b.
- \_\_\_\_\_. **Natural resources nationalism and development strategies**. Paper elaborated for ESHET 2012 Conference, St. Petersburg, 17-19<sup>th</sup> May, 2012.
- \_\_\_\_\_. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J.L. (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes. 2004.

- MOTTA E ALBUQUERQUE, E. Plano X Mercado na História do Pensamento Econômico: Quatro Rodadas de um Grande Debate. *Estudos Econômicos*, vol. 38, n.º 2. 2008.
- NELL, E.J. Understanding effective demand: capitalism versus socialism. In: *Essays in honour of Geoff Harcourt*, v. 2. Markets, unemployment and economic policy. London and New York: Routledge, p.178-94. 1997.
- NOVE, A. *An Economic history of the USSR, 1917-1991*. Harmondsworth, England: Penguin Books. 1992.
- \_\_\_\_\_. Economic reforms in USSR and Hungary, a study in contrasts. In: NOVE, A.; NUTI, D. M. (eds.). *Socialist Economics*. Harmondsworth, England: Penguin Books. 1970.
- \_\_\_\_\_. *The Soviet economic system*. London: George Allen & Unwin Ltd. 1977.
- NUTI, D.M. *The New Soviet cooperatives: advances and limitations. economic and industrial democracy*, 10. 1989.
- \_\_\_\_\_. Stabilisation and reform sequencing in the Soviet. *Recherches Économiques de Louvain / Louvain Economic Review*, v.56, n.2. 1990.
- OFER, G. Industrial structure, urbanization, and the growth strategy of socialist countries. *Quarterly Journal of Economics*, May 1976, n.902, p. 219-44. 1976.
- \_\_\_\_\_. Soviet economic growth: 1928-1985. *Journal of Economic Literature*, v.25, n.4 Dec., 1987. p. 1767-1833. 1987.
- OSBORNE, S.; TRUEBLOOD, M. Agricultural productivity and efficiency in Russia and Ukraine: building on a decade of reform. *Agricultural Economic Report*, n.AER-813, Jul. 2002.
- OVERY, R. *Russia's war: a history of the soviet effort: 1941-1945*. London: Penguin Books, 1998.
- PASINETTI, L. *Crescimento e distribuição de renda: ensaios da teoria econômica*. Rio de Janeiro: Zahar. 1979.
- PINELI ALVES, A.G.M. A Rússia sofre de doença holandesa? In: PINELI ALVES, A.G.M. (org.). *O Renascimento de uma potencia? A Rússia no século XXI*. Brasília: IPEA. 2012.
- POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. Em: ACIOLY, L.; CARDOSO, J.R.; MATIJASCIC, M. (org.). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiencias internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA. 2009.
- \_\_\_\_\_. O Objetivo da modernização econômica e a capacidade de inovação da Rússia. In: PINELI ALVES, A.G.M. (org.). *O Renascimento de uma potencia? A Rússia no século XXI*. Brasília: IPEA. 2012.
- POPOV, V. After 10 years of growth, the Russian economy may be losing steam. *Russian Analytical Digest*, Moscow, n.48. 2008.

- \_\_\_\_\_. **Exchange rate policy after the currency crisis: walking the tightrope.** PONARS Policy Memo, 174. Academy of National Economy Moscow and Carleton University Ottawa. 2000b.
- \_\_\_\_\_. Inflation during transition: is Russia's case special. **Acta Slav Iaponica**, Tomo.14, 1996, Sapporo, Japan, p. 59-75. 1996.
- \_\_\_\_\_. **Life cycle of the centrally planned economy: why soviet growth rates peaked in the 1950's.** CEFIR / NES Working Paper series. Working Paper No 152. 2010. Available in: <http://www.cefir.ru/papers/WP152.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Russia Redux? *New Left Review*, London, n. 244. 2007.
- \_\_\_\_\_. Shock therapy versus gradualism: the end of the debate explaining the magnitude of the transformational recession. **Comparative Economic Studies**, v.42, n.1, p.1-57. 2000a.
- \_\_\_\_\_. The Currency crisis in Russia in a wider context. **C.D. Howe Institute Commentary**, n.138, Mar. 2000c.
- PREOBRAZHENSKY, E. On primary socialist accumulation. In: SPULBER, N. **Foundations of Soviet strategy for economic growth.** Bloomington: Indiana University Press, p. 174-202 & p. 230-257. 1926. [1964]
- RLMS. **Russian longitudinal monitoring survey.** 2005. Disponível em: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms-hse>.
- ROA, F. **On the organization of work in capitalist and socialist economies.** 2010. Mimeo.
- ROZELLE, S.; SWINNEN, J.F.M. Success and failure of reform: insights from the transition of agriculture. **Journal of Economic Literature**, v.42, n.2, Jun., p. 404 of 404-456. 2004.
- SACHS, J.; WING-THYE, W. Structural factors in the economic reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union. **Economic Policy**, n.18, p. 101-145. 1994.
- SAGERS, M.J.; TRETAKOVA, A. Constraints in gas for oil substitution in the USSR : the oil refining industry and gas storage. **Soviet Economy**, Silver Spring, Maryland, v.2, n.1. 1986.
- SAPIR, J. **Quel bilan économique pour les années poutine en Russie?** CEMI Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales: Document de Travail 07-1. 2007.
- \_\_\_\_\_. Russia's economic rebound: lessons and future directions. **Post-Soviet Affairs**, v.18, n.1, January-March, p. 1-30. 2002.
- SCHWEIZER, P.V. **The Reagan's administration secret strategy that hastened the collapse of the Soviet Union.** New York: The Atlantic Monthly Press. 1994.
- SCHUTTE, G. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. In: ALVES, A.G.M.P. (org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia.** Brasília: Ipea. 2011.

- SEGRILLO, A. *O Declínio da URSS: um estudo das causas*. Rio de Janeiro: Editora Record. 2000.
- SERRANO, F. *Continuity and change in the international economic order: towards a Sraffian interpretation of the change in the trend of 'commodity' prices in the 2000s*. Versão preliminar apresentada na "Sraffa's Conference. 2010. Roma". A ser publicado. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Efeitos multiplicadores de um superávit primário: um teorema do orçamento desequilibrado*. 2010b. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Los Trabajadores gastan lo que no ganan: Kalecki y la economía americana en los años 2000*. *Circus : revista argentina de economia heterodoja*, n.3. 2008.
- \_\_\_\_\_. *O Conflito distributivo e a teoria da inflação inercial*. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.14, n.2, p. 395-421, maio/ago. 2010a.
- SHARMA, S.D. *Not an exceptional country: Russia and the global financial crisis of 2008–2009*. *Mediterranean Quarterly*, v.22, n.2, p.31-44. 2011.
- SHLEIFER, A.; BOYCKO, M.; VISHNY, R. *Privatizing Russia*. Cambridge, Mass.: The MIT Press. 1995.
- SIPRI. *Military expenditure database*. 2012. Disponível em : <http://milexdata.sipri.org>.
- SLAVIC RESEARCH CENTER. *Soviet economic statistical series*. Hokkaido: University of Hokkaido. 2012. Disponível em : <http://srch.slav.hokudai.ac.jp/database/SESS.html#USSR-S7>.
- SMITH, A. *Russia and the world economy*. Problems of integration. London and New York: Routledge. 1993.
- SPRENGER, C.; UROŠEVIĆ, B. *The housing market and housing finance in Russia and its regions*. In: BARDHAN, A.; EDELSTEIN, R.H. (eds.). *Global housing markets: crises, policies and institutions*. Hoboken: John Wiley & Sons. 2011.
- SPULBER, N. *Foundations of Soviet strategy for economic growth*. Bloomington: Indiana University Press. 1964.
- \_\_\_\_\_. *Russia's economic transition: from late tsarism to the new millennium*. New York: Cambridge University Press. 2003.
- STALIN, J. *Economic problems of socialism in the USSR*. Peking: Foreign Languages Press. 1951. [1972]
- TREISMAN, D. *The Return: Russia's journey from Gorbachev to Medvedev*. New York: Free Press. 2011.
- UEGAKI, A. *Capital flight from Russia*. Em: TABATA, S. (org.). *Dependent on oil and gas: Russia's integration into the world economy*. Sapporo: The Slavic Research Center University of Hokkaido. 2006.

- UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS - UN Comtrade. Database Statistics Division. **UN Comtrade Database**. 2012. Disponível em : <http://comtrade.un.org/>.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE – UNECE. UNECE *Statistical database*. Genebra. 2012. Disponível em : <http://w3.unece.org/pxweb/Dialog/>.
- UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION – UNSTAT. **National accounts main aggregates database**. New York. 2012.
- UZUN, V. Agrarian reform in Russia in the 1990s. In: NORSWORTHY, L.A. **Russian views of the transition in the rural sector**. Washington DC: The World Bank. 2000.
- \_\_\_\_\_. **Large and small agricultural business in Russia: market adaptability and efficiency**. Moscow: The Institute for the Economy in Transition, 2004. Disponível em: [www.iet.ru](http://www.iet.ru).
- VERCUEIL, J. **Transition et ouverture de l'économie Russe 1992-2002**. Paris: L'Harmattan. 2002.
- VERNIKOV, A. **Russian banking: the state makes a comeback?** Bank of Finland, BOFIT, Discussion Paper No 24/2009. 2009.
- VOLIN, L. **A Century of Russian agriculture: from Alexander II to Krushev**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1970.
- WEITZMAN, M. Soviet postwar growth and capital-labor substitutability. **American Economic Review**, v.60, p. 676-692. 1970.
- WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: \_\_\_\_\_. (ed.). **Latin American readjustment: how much has happened**. Washington: Institute for International Economics. 1989.
- WORLD BANK. **Transition: the ten first years; analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union**. Washington: The World Bank. 2002. Disponível em: [http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Transition1/\\$File/complete.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Transition1/$File/complete.pdf).
- WORLD BANK. **World bank data**. 2012. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>.
- ZALESKI, E. **Stalinist planning for economic growth, 1932-1952**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press. 1980.

## A modo de conclusão: Padrões regionais e singularidades nacionais do desenvolvimento econômico latino-americano, asiático e russo (de 1950 ao fim dos anos 2000) – síntese comparativa de 13 países

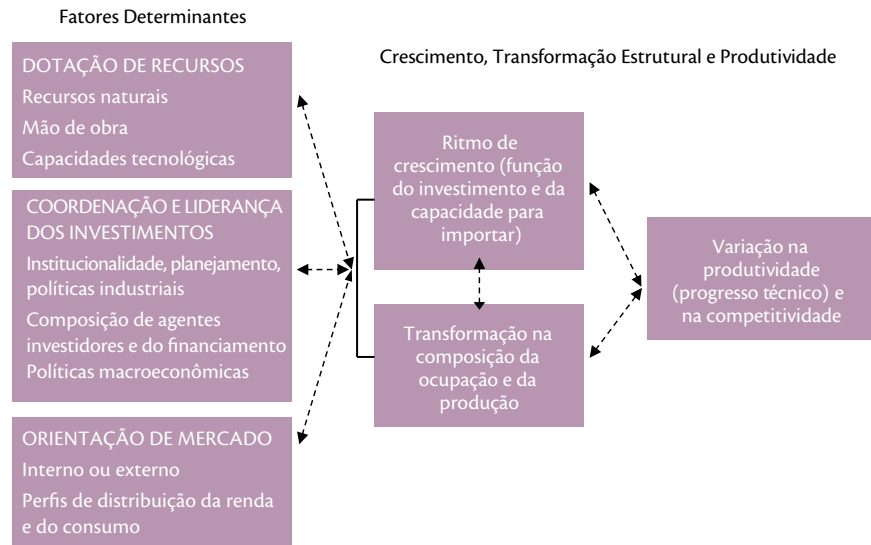
Ricardo Bielschowsky<sup>1</sup>

O presente capítulo de conclusão sintetiza e compara os estudos apresentados neste livro, composto de ensaios sobre o padrão de desenvolvimento em 13 países, entre as décadas de 1950 e 2000. Foram analisadas as seis maiores economias latino-americanas, seis entre as maiores economias asiáticas e a Rússia.

Neste estudo, entendeu-se por desenvolvimento econômico o processo de crescimento com transformação estrutural e, por padrão de desenvolvimento, o “ritmo de crescimento” e a “composição setorial e tecnológica da transformação estrutural”, em suas relações com três conjuntos de elementos que lhes são condicionantes: i) dotação de recursos; ii) lógica de mercado das decisões de investir (interno *versus* externo, concentração de renda); e iii) coordenação e liderança dos investimentos (macroeconomia, composição de capitais, participação do Estado). Vale recordar ao leitor que o modelo analítico sobre padrões e singularidades de desenvolvimento econômico com que se iniciou o projeto que deu lugar ao livro, apresentado no Gráfico 1, reproduz o que foi apresentado no capítulo 1.

---

<sup>1</sup> Ricardo Bielschowsky foi economista da Cepal e atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ.



**Gráfico 1.** Modelo de análise sobre padrões e singularidades de desenvolvimento (crescimento com transformação estrutural)

Fonte: Elaboração do coordenador do livro.

O modelo foi concebido e discutido no início do projeto com todos os participantes de maneira a permitir, ao final, comparabilidade entre os 13 países, ou seja, a verificação de semelhanças e diferenças entre as experiências de desenvolvimento de cada um. O desfecho pretendido está apresentado neste capítulo final.

O modelo foi concebido para verificar duas hipóteses:

- Há uma série de semelhanças entre os países de cada região, latino-americanos, de um lado, e asiáticos, de outro, no que se refere a padrão de desenvolvimento;
- Cada país apresenta singularidades na combinação dos elementos assinalados no Gráfico 1 que permitem diferenciá-lo claramente de outros países classificáveis num mesmo padrão regional geral. A leitura conjunta dos capítulos confirma a hipótese inicial do estudo: apesar de alguns traços de similitude entre os países, tanto no interior do grupo de países latino-americanos quanto no interior do grupo de países asiáticos, a história econômica de cada país foi marcada por importantes singularidades (Rússia, por suposto, é um caso em que as diferenças são marcantes).



Três semelhanças são de tal maneira óbvias que foram consideradas senso comum desde a partida do projeto: i) todos passaram por um processo de industrialização; ii) todos passaram por um intenso processo de urbanização, ainda que os latino-americanos o tenham feito com alguma anterioridade e de forma mais rápida (e descontrolada) que a maioria dos asiáticos; iii) em quase todos, houve oferta praticamente ilimitada de mão de obra.

Quatro diferenças entre os latino-americanos e os asiáticos são também marcantes: i) os latino-americanos são bem mais dotados de recursos naturais que os asiáticos – à exceção parcial da Indonésia; ii) a pobreza asiática sempre foi bem maior do que a latino-americana – à exceção do caso coreano a partir de um certo momento; iii) a concentração de renda na América Latina – à exceção do caso argentino – foi, durante a maior parte do período examinado, bem maior do que na Ásia; iv) os asiáticos tiveram, de maneira geral, expansão de forma bem mais contínua do que os latino-americanos – à exceção das Filipinas, cujo desempenho foi parecido com o dos latino-americanos, e do Chile, cujo desempenho se assemelhou ao dos asiáticos.

Nesta síntese, apresentam-se, inicialmente, as diferenças mais marcantes entre os dois grupos de países (latino-americanos e asiáticos) e entre eles e a Rússia. Em seguida, apresenta-se uma argumentação relativa às singularidades das 13 experiências.

Os leitores que desejarem acompanhar a leitura do que se segue de números relevantes podem dirigir-se ao capítulo 2, onde os dados estão reunidos de forma a ajudar a entender as comparações formuladas no presente capítulo.

## 1. Comparação entre os grupos de países

No que se segue, assinalam-se as principais semelhanças e diferenças entre o grupo de países latino-americanos, o grupo de países asiáticos e a Rússia. O exercício comparativo foi feito com o emprego dos cinco conjuntos de elementos sugeridos pelo modelo analítico que orientou o livro, acima mencionados:

### 1) Ritmos de crescimento

- Todos os países tiveram forte ou muito forte expansão do PIB até os anos 1970, ou início dos anos 1980, à exceção da Argentina, cuja expansão foi inferior a 4% ao ano (partindo de uma renda *per capita* relativamente elevada), e da Índia, que só passou a crescer rapidamente a partir dos anos 1980;
- A partir do fim dos anos 1970/início dos anos 1980, e até 2003, quando voltaram a crescer, os países latino-americanos passaram, com flutuações entre recessões e curtos períodos de expansão, por mais de duas décadas de relativa estagnação. A exceção foi o Chile, que recuperou o crescimento em meados dos anos 1980 e nele permaneceu, com algumas oscilações, até o final do período aqui estudado. Como se observou, as Filipinas tiveram um comportamento semelhante aos dos países latino-americanos, e os demais asiáticos acentuaram, depois de 1980 – ou 1985 –, a expansão prévia a 1980;
- Como parte da explicação do elevado crescimento dos países asiáticos depois de 1980, relativamente aos latino-americanos, há que destacar dois elementos fundamentais. O primeiro foi o fato de que, à exceção das Filipinas, nos demais países, a crise financeira provocada pelo aumento dos juros internacionais no início dos anos 1980 foi relativamente suave, ou inexistente. Seu endividamento ou era reduzido em termos absolutos (Índia e China) ou o era relativamente a suas exportações (Coreia do Sul, Tailândia e Indonésia). A Indonésia, diga-se de passagem, vivia, na entrada da década de 1980, um *boom* petrolífero que a protegeu da crise. O segundo elemento, válido a partir da segunda metade dos anos 1980, foi o movimento de expansão integrada entre os países do sudeste asiático, provocado inicialmente pela expansão da produção industrial por capitais japoneses nos países da região e, mais tarde, pela expansão da China;
- Os asiáticos praticaram taxas de investimento mais elevadas que os latino-americanos, especialmente, como era de se esperar, no período em que estes últimos cresceram pouco;
- A Rússia passou por forte crescimento até meados dos anos 1970 e relativa estagnação daí ao início da década de 1990, quando a transição ao capitalismo fez-se com aguda retração do nível de atividades, só revertida a partir do final dessa década, quando o país ingressou numa trajetória de forte expansão.

### 2) Transformação estrutural

- A população asiática foi, em todo o período, muito mais rural do que a latino-americana, com exceção da Coreia do Sul, que continuava sendo, nos anos 2000, muito mais rural do que a latino-americana com forte predomínio de trabalhadores em atividades com produtividade muito baixa;

- Na experiência latino-americana, a urbanização, que fora rápida nas décadas de 1950 a 1980, acompanhando a industrialização, prosseguiu a partir de então com uma hipertrofia do setor de serviços informais de baixa produtividade. Nos casos asiáticos, a urbanização foi mais lenta até 1980 e mais rápida depois. Ainda que na maioria dos países asiáticos o aumento da informalidade urbana não tenha sido evitado, ele foi atenuado pelo crescimento econômico rápido dos segmentos modernos da economia nas cidades e pela prática de diferentes modalidades de preservação da população no campo, como reforma agrária, estímulos à pequena propriedade e desincentivos à migração às cidades;
  - A renda *per capita* dos países asiáticos convergiu à dos latino-americanos – à exceção das Filipinas, mas, como eram muito mais pobres no início do período considerado (1950), ainda continuaram mais pobres no fim da primeira década dos anos 2000. As exceções são a Coreia, cuja renda superou a de todos os latino-americanos, e a Tailândia, que se aproximou muito do país de menor renda entre os seis países estudados, ou seja, a Colômbia;
  - A alta proporção da população que continua trabalhando no campo asiático em atividades de baixa produtividade (Coreia do Sul à parte) é a principal explicação para a distância relativa que ainda persiste na renda per capita entre os países asiáticos e latino-americanos, e a baixa produtividade da população trabalhadora urbana “informal”, na América Latina, que em função do baixo crescimento econômico cresceu muito como proporção da população ocupada nas décadas de 1980 e 1990, é uma causa importante da convergência entre os países das duas regiões, ao lado do forte crescimento econômico asiático;
  - Os latino-americanos encerraram o processo de industrialização nos anos 1970 ou no início da década de 1980. As crises e a liberalização econômica posteriores provocaram desindustrialização, com as exceções parciais do Brasil, cuja estrutura industrial foi, em alguma medida, resistente às políticas neoliberais, e do México, onde, ao mesmo tempo em que houve destruição de parte da indústria previamente existente, ocorreu acelerada formação de um parque industrial de maquiladoras. Os asiáticos, por sua vez, deram continuidade à industrialização – em maior profundidade nos casos de Coreia do Sul e China, secundados pela Índia. Nos casos de Filipinas e Tailândia, houve forte inclinação à modalidade de adição de valor por baixo custo da mão de obra e, como no caso do México, destituído de dinâmicas de inovação e de integração produtiva nacional em bens de alta densidade tecnológica. No caso da Indonésia, país de maior mercado interno, a expansão industrial operou-se com maior grau de diversificação setorial, mas a capacidade endógena de inovação também permaneceu escassa.
- 3) Dotação de recursos e especialização produtiva
- Os latino-americanos tiveram um desenvolvimento econômico profundamente influenciado pela abundância de recursos naturais, o que ajuda a explicar a menor orientação a exporta-

ções industriais do que a que se observou nas economias asiáticas. Nestas últimas, o processo de desenvolvimento caracterizou-se pela necessidade de buscar, na produção e exportação de bens industriais, a forma de compensar a escassez de terras e de matérias-primas em geral. Isso foi marcante na Coreia do Sul, China, Índia e nas Filipinas e algo menos na Tailândia. A Indonésia foi exceção, especialmente devido à existência de petróleo, mas não apenas;

- As três maiores economias latino-americanas fizeram razoável diversificação produtiva e ampliaram significativamente as exportações industriais, mas seu desenvolvimento tecnológico local foi relativamente escasso e sempre dependeram do êxito das exportações de *commodities* baseadas em recursos naturais para financiar as importações. A Indonésia é a experiência asiática mais parecida com essas três em termos de orientação e diversificação produtiva;
  - A dotação de recursos humanos e tecnológicos é muito díspar entre os 13 países. O Brasil parece ser o país latino-americano que desenvolveu maior capacidade tecnológica, mas ainda padece de sérios atrasos nos níveis médios de escolaridade, setores em que Argentina e Chile são bem mais avançados do que o Brasil. Nos demais países latino-americanos, a capacidade inovadora local é reduzida, assim como os níveis de escolaridade;
  - A abundância de oferta de mão de obra em quase todos os países latino-americanos e asiáticos só foi acompanhada de progressos marcantes em termos de qualificação de recursos humanos e de capacidades tecnológicas na Coreia do Sul e na China – e, em menor escala, na Índia. Esses três países distinguem-se dos países do sudeste asiático – Indonésia, Tailândia e Filipinas – por menor dotação de recursos naturais, maior desenvolvimento tecnológico local e maiores encadeamentos produtivos domésticos. Na Índia, sobressai o contraste entre, por um lado, enorme contingente de população analfabeta e, por outro, bolsões de capacidade tecnológica em grandes empresas de alcance mundial e especialização em serviços de telecomunicações e informação;
  - A Rússia tem relativa escassez de terras agricultáveis, mas grande abundância de recursos energéticos. A superação da retração que caracterizou a década subsequente ao desmantelamento da União Soviética e da planificação central deu-se justamente, em grande medida, graças às exportações de petróleo e gás, que têm dinamizado a economia desde o final dos anos 1990. A formação de recursos humanos na Rússia é superior à da maioria dos demais países estudados, bem como capacidades tecnológicas associadas à produção armamentista e espacial cujo potencial pode representar um ativo importante ainda por ser mais bem avaliado.
- 4) Coordenação e liderança dos investimentos
- Todos os países tiveram importante participação do Estado na condução do desenvolvimento até os anos 1970 ou início dos anos 1980. Depois de 1980, todos aqueles que

tiveram desempenho medíocre retraíram radicalmente essa participação (seis entre os sete latino-americanos e as Filipinas, bem como a Rússia nos anos 1990). O Chile, que cresceu de forma mais ou menos ininterrupta a partir de meados dos anos 1980, inaugurou essa retração entre os países da América Latina em 1973, mas passou a pôr em prática, depois da crise da primeira metade dos anos 1980, importantes mecanismos de intervenção, quando novas relações Estado-mercado pró-crescimento foram progressivamente inauguradas nesse período e nos anos 1990, resultando em forte apoio à formação ou consolidação de grandes grupos econômicos nacionais. Nessa década de 1990, os países asiáticos, já absorvidos numa trajetória de crescimento acelerado, passaram a conferir ao setor privado crescente liderança no processo de investimento;

- A queda na América Latina dos investimentos estatais, que acompanhou a estagnação ou redução dos investimentos privados após 1980, parece ter acirrado a deterioração dos *animal spirits* empresariais na região, ao lado dos efeitos da instabilidade econômica e do baixo crescimento em geral. Na maioria dos países da Ásia, ao contrário, os investimentos estatais foram mantidos ou aumentados, em proporção do PIB, produzindo o fenômeno conhecido por *crowding in*, ou seja, atração de investimentos privados por meio da expansão dos investimentos públicos;
- A expansão dos investimentos industriais se deu com amplo concurso de capitais estrangeiros nos países latino-americanos e na Tailândia, na Indonésia e nas Filipinas. A partir do fim dos anos 1980 ou início da década de 1990, houve uma significativa generalização setorial de sua presença nesses países. Dois países os absorveram de forma diminuta e seletiva: Coreia do Sul e Índia. A China, a partir do fim dos anos 1980, passou a fazê-lo de forma intensa, mas controlada e seletiva. Os três deram forte preferência à formação de grandes empresas ou grandes grupos empresariais nacionais e, como observado, apresentaram desenvolvimento tecnológico nacional bem superior – especialmente a Coreia e, mais recentemente, a China. Seguiram, nesse particular, um padrão comportamental japonês. O Chile combinou a presença de grandes empresas estrangeiras com a formação de importantes grupos econômicos locais, mas não se caracterizou por apostas em inovação tecnológica;
- De forma pouco distinguível entre países das duas regiões, a fórmula dos “lucros retidos” parece ter prevalecido como mecanismo de financiamento dos investimentos na maioria dos países. O baixo custo da mão de obra, assim como diferentes esquemas de proteção às vendas nos mercados locais e de subsídios e incentivos aos investimentos parecem ter-se somado para determinar elevadas taxas de rentabilidade nas empresas e fortalecer a formação de engrenagens de poupança-investimento internas às empresas;
- O estabelecimento de condições macroeconômicas para o crescimento foi desigual entre as duas regiões, sobretudo a partir dos anos 1970. Nos anos 1960, três países latino-americanos – Brasil, Venezuela e Chile – e dois asiáticos – China e Indonésia – passaram por

períodos com taxas de inflação particularmente altas. A partir de meados dos anos 1970, a maioria dos latino-americanos sofreu, à diferença dos asiáticos, fortes processos inflacionários que, nos anos 1980 e na entrada dos anos 1990, alcançaram um estágio próximo à hiperinflação em dois deles: Argentina e Brasil;

- Os países asiáticos endividaram-se menos do que os latino-americanos. Foram, portanto, bem mais zelosos do que estes últimos na administração de sua vulnerabilidade externa – a não ser pelos abusos cometidos na liberalização na conta de capitais nos anos 1990, que os castigaram com a crise asiática, num movimento que os assemelhou aos latino-americanos em termos de exposição a riscos na condução da estabilidade macroeconômica. De modo geral, exibiram também menores déficits fiscais que os latino-americanos. A partir dos anos 1980, puderam praticar, em consequência, taxas de juros (para tomadores finais de empréstimo) mais reduzidas que os latino-americanos;
- Os países latino-americanos tenderam a valorizar a taxa de câmbio – à diferença dos asiáticos, que privilegiaram seu uso como mecanismo de competição internacional. Esse procedimento, problemático do ponto de vista de balança comercial e causador de permanente endividamento externo, tendeu a se acentuar nos períodos em que os termos de intercâmbio para o comércio externo melhoraram. Até os anos 1970, os latino-americanos compensaram a queda de competitividade externa produzida pela valorização cambial com diferentes mecanismos de proteção à produção doméstica. Os asiáticos também empregaram mecanismos de proteção comercial em larga escala nesse período. A partir de 1980, quando fizeram uma abertura comercial quase sempre muito mais gradual do que a latino-americana, tenderam a fazer também uma administração da taxa de câmbio favorável à competitividade, à diferença dos latino-americanos.

##### 5) Lógica de mercado dos investimentos

- A industrialização dos países latino-americanos foi essencialmente voltada para o mercado interno e, até 1980, a dos países asiáticos também o foi, à exceção da que ocorreu na Coreia do Sul, que naquele período combinou a estratégia de industrialização substitutiva de importações com a de promoção de exportações. Depois de 1980, à exceção da Índia, cujos investimentos estiveram orientados essencialmente ao mercado interno, a expansão industrial na Ásia tendeu a ter, em distintas intensidades, orientação exportadora. Na China, em especial, as exportações respondem apenas por parte do dinamismo investidor na indústria, já que esta se tornou crescentemente associada à formação da infraestrutura produtiva e urbana pelo Estado e ao gigantesco mercado interno;
- A maquilização mexicana, associada ao mercado norte-americano, foi, depois de 1980, o episódio mais importante de expansão dos investimentos industriais na América Latina. De resto e à exceção parcial do caso brasileiro, predominou na região a reprimarização das economias, voltada para a exportação de recursos naturais ao mercado mundial;

- Geopolítica conta na explicação de comportamentos diferenciados dos países – o tratamento especial dos Estados Unidos ao comércio externo da Coreia do Sul (e de Taiwan) nas primeiras décadas de seu desenvolvimento é um exemplo marcante. E localização geográfica também conta: os países do sudeste asiático ampliaram e generalizaram, a partir do fim dos anos 1980, uma integração produtiva e comercial regional, inaugurada sob a liderança japonesa e, posteriormente, fortalecida pela expansão chinesa. A integração tem sido vigorosa fonte de crescimento dos países da região. Os países da América do Sul desenvolveram dois importantes mecanismos de integração comercial razoavelmente bem-sucedidos – Mercosul e Pacto Andino. Dadas as características dos participantes, esses mecanismos não deram lugar a integração produtiva e, por essa razão, não têm tido o impacto estruturante nas economias do tipo que é promovido pela integração asiática em sua dupla dimensão, comercial e produtiva. O México se integrou aos Estados Unidos e ao Canadá pela via produtiva (maquila) e comercial e subordinou sua taxa de crescimento ao ritmo e às vicissitudes da expansão da economia norte-americana;
- A renda e a propriedade são muito concentradas nos países da América Latina, por isso o consumo no mercado interno também, o que limitou os estímulos de escala à produção local de bens industriais. A má distribuição da renda é, ao lado da dependência da exportação de *commodities*, a característica mais marcante do padrão latino-americano de desenvolvimento. Só muito recentemente isso vem se alterando;
- A renda e o consumo nos países asiáticos são menos concentradas do que nos latino-americanos, ainda que, desde os anos 1980, tenha-se verificado uma piora em vários países, destacadamente na China e na Índia. Nesses casos, a concentração tem sido, infelizmente, funcional à modalidade de crescimento pela via da operação do mecanismo de produção e consumo de massa, porque tem formado uma classe média numerosa em termos absolutos, ainda que relativamente minoritária com relação ao conjunto da população. A Rússia, que como a China tinha renda relativamente desconcentrada, viveu um processo de intensa concentração depois da mudança de sistema político.

## 2. A singularidade das experiências nacionais

Os capítulos deste livro permitem concluir que cada país se singularizou por uma trajetória própria de crescimento com transformação estrutural, segundo a orientação analítica adotada neste livro. Ou seja, apesar de grandes semelhanças dentro de cada região e da possibilidade de se identificarem dois padrões básicos de comportamento – o latino-americano e o asiático –, nenhum dos países teve a mesma combinação dos grandes conjuntos de elementos que definimos no modelo analítico. Os comentários finais dirigem-se às 13 singularidades.

## 2.1. América Latina

Começamos pelos três maiores países da América Latina cujos mercados internos permitiram maiores avanços nos processos de industrialização.

**Brasil**, o país de maior mercado interno, foi o que mais avançou na direção de uma economia industrial integrada até 1980 e, como observado anteriormente, o único que logrou resistir, com perdas apenas marginais, à desindustrialização do parque produtivo montado até 1980. Depois disso, sua estrutura industrial se modificou pouco, o que significa que ficou relativamente defasado no que se refere à era eletrônica. O país mantém uma economia de fontes setoriais mistas de dinamismo, indústrias voltadas ao mercado interno – e, mais recentemente, ao sul-americano –, com forte participação estrangeira e baixa capacidade inovativa local, e de recursos naturais, voltadas aos mercados interno e mundial. Sofreu com a falta de petróleo nos anos 1970 e 1980 e passou a ter, nos anos 2000, nos investimentos petrolíferos, uma fonte adicional de crescimento. O elevado crescimento até 1980 se fez com oferta ilimitada de mão de obra e rendas concentradas, e a relativa estagnação até 2003 promoveu uma dramática hipertrofia do setor informal urbano. Entre todos os países latino-americanos, é o que melhor dispõe de instrumentos de fomento estatal aos investimentos, especialmente na área financeira, em que houve resistência ao desmantelamento provocado pela onda de reformas neoliberais. Nos anos 2000, parece ter-se instalado um novo padrão de desenvolvimento de longo fôlego, baseado em investimentos voltados a consumo de massa, a infraestrutura e a recursos naturais, mas ainda é cedo para conhecer todo o seu alcance.

O **México** desenvolveu, sob a inspiração da revolução nacionalista ocorrida no início do século, um importante parque industrial com base no segundo maior mercado interno da região. Tal como no caso brasileiro, o processo de industrialização se fez com concentração de renda, oferta ilimitada de trabalho, muito capital estrangeiro – e, de forma ainda mais acentuada que no Brasil, baixo conteúdo tecnológico local. O processo de industrialização se estendeu até a entrada dos anos 1980, quando sua riqueza petrolífera não o impediu de sofrer uma profunda crise macroeconômica que deu lugar a estagnação e inchaço do terciário urbano, o qual confirmou sua histórica má distribuição de renda. Nos anos 1980, como forma de tentar reagir à crise, ampliou marcadamente sua integração à economia norte-americana num movimento que se formalizou nos anos 1990 por meio do Tratado de Livre-Comércio com os Estados Unidos e o Canadá. Disso resultou, como ressaltado acima, a eliminação de parte de sua base produtiva industrial prévia e, ao mesmo tempo, levou a



uma reindustrialização pela via da produção de maquila. Como tem cerca de 90% de seu comércio externo com os Estados Unidos, associou seu crescimento estreitamente ao ritmo de expansão e às vicissitudes da economia norte-americana.

A **Argentina**, de longe o país de maior renda *per capita* da região em 1950, beneficiou-se disso e de uma distribuição de renda relativamente desconcentrada para montar um parque industrial de razoáveis proporções até os anos 1970, apesar de permanentes conflitos entre os interesses da influente burguesia agrária e a estratégia industrializante. Foi, porém, a economia que teve menor crescimento nesse período e também a que foi vítima das crises mais profundas nas décadas subsequentes e da adoção mais acentuada dos princípios neoliberais (nos anos 1970 e, de novo, nos anos 1990), ao lado do Chile dos anos 1970. O neoliberalismo e uma radical adoção de dolarização resultaram em forte desindustrialização e, na segunda metade dos anos 1990, crescente desemprego. Nos anos 2000, conseguiu se reencontrar com crescimento num movimento que envolveu políticas heterodoxas e o benefício da melhoria nos preços das *commodities*. Relativamente ao tamanho de sua população – pouco mais de um terço da mexicana e pouco menos de um quinto da brasileira, em 2008 –, dispôs e segue dispondo da combinação entre grande abundância de recursos naturais. Isso, ao lado de seus recursos humanos de bom nível educacional, continua diferenciando a Argentina dos demais países da região.

No plano da economia – ainda que, possivelmente, não na política –, a **Colômbia** foi, na América Latina, o país de evolução mais moderada em vários sentidos – pelo menos até os anos 1990. Singulariza-se na região por ter tido menor instabilidade macroeconômica – o único entre os países estudados a não sofrer por asfixia da dívida externa dos anos 1980 graças ao fato de a dívida acumulada nos anos 1970 ter sido moderada – e por ter uma diversificação da estrutura produtiva intermediária entre, de um lado, a dos três países mais industrializados e, de outro, a dos países mais centrados em produção primária e, também, por ter buscado harmonizar a defesa da industrialização com incentivos aos demais setores. Seu limitado mercado interno, que combina população relativamente pequena e forte concentração de renda, não lhe permitiu diversificar significativamente sua indústria, que tampouco foi objeto de um processo de criação tecnológica endógeno. Como resultado de reformas neoliberais nos anos 1990, ocorreria um processo de desindustrialização, produto de um desempenho aquém do latino-americano nessa década e na subsequente. Sua tendência principal no período recente, tal como a dos demais países da região, tem sido a reprimarização, ou seja, a especialização na produção e exportação de bens intensivos em recursos naturais.

Os dois outros países estudados, Venezuela e Chile, são os que lograram os menores avanços na formação da estrutura industrial. Ao submeterem bruscamente a indústria à concorrência internacional, pela via da abertura comercial indiscriminada, passaram por fortes processos de desindustrialização e se reprimarizaram. Distinguem-se dos demais países analisados na região por terem na produção mineral – de baixa ocupação de mão de obra – seus maiores ativos produtivos e exportadores. Mas são, também, casos de desenvolvimento muito distintos entre si.

A **Venezuela** caracterizou-se por forte instabilidade macroeconômica e por padecer do fenômeno conhecido como doença holandesa, associado à abundância de petróleo. A transmissão das rendas do petróleo ao setor privado traduziu-se com facilidade em expansão do consumo, mas com dificuldade em expansão dos investimentos, que se viam desestimulados por taxas de câmbio permanentemente apreciadas, devido ao impacto das exportações de petróleo. Os elevados investimentos estatais não alcançaram compensar esses desestímulos, e o investimento privado se concentrou em atividades de bens e serviços não transáveis. A produtividade nos setores industriais e agrícolas cresceu muito pouco – e em certos períodos decresceu –, sobretudo, depois da crise dos anos 1980, que chegou à Venezuela por fuga de capitais ligada a incertezas econômicas e não por endividamento externo. O aumento dos preços do petróleo beneficiaram forte expansão econômica e significativa redução da pobreza nos anos 2000, mas continuou havendo insuficiente propensão à diversificação produtiva.

O **Chile** destacou-se no cenário latino-americano pela capacidade de abandonar o projeto de crescimento por industrialização e reorientar a economia com sucesso à produção em escala global de bens baseados em seus abundantes recursos naturais, principalmente minerais e pesqueiros. Adotou com fracasso orientação neoliberal até a entrada dos anos 1980 e, diante de grave crise na primeira metade dos anos 1980, passou a adotar, com êxito, uma flexibilização dessa perspectiva na segunda metade da década e, sobretudo, nos anos 1990. Diferenciou-se também pela formação de grandes grupos nacionais diversificados que prosperaram ao abrigo de incentivos governamentais e, em simultâneo, da grande presença de empresas estrangeiras. Por ter logrado preservar razoável estabilidade macroeconômica depois da saída da crise do início dos anos 1980 e por ter feito significativa ampliação do mercado financeiro doméstico, foi o único entre os países latino-americanos estudados que conseguiu crescer de forma sistemática e contínua – salvo pequenos interregnos ditados por circunstâncias internacionais entre meados dos anos 1980 até aos dias atuais.

## 2.2. Ásia

As características dos países da Ásia relativamente aos da América Latina foram assinaladas acima (e no capítulo 2) e são muito conhecidas: maior população rural e maior pobreza, menor disponibilidade de recursos naturais, industrialização que, especialmente a partir de meados dos anos 1980, se fez, na maioria dos casos, com orientação exportadora e integração regional, produtiva e comercial, no leste asiático. Também se caracterizaram por cautela com relação a endividamento externo e políticas cambiais que, pelo menos até a liberalização financeira dos anos 1990 (que envolveu vários dos países na crise asiática), preservaram a competitividade e a estabilidade macroeconômica.

O que se pode dizer sobre as diferenças entre os seis países estudados? Para efeitos de estabelecer contrastes, convém dividi-los em dois grupos, ou seja, **Coreia do Sul, Índia e China**, por um lado e, por outro, as três economias do sudeste asiático, **Filipinas, Indonésia e Tailândia**.

É quase intuitivo que Coreia do Sul, China e Índia são casos de desenvolvimento muito distintos. China e Índia têm – à diferença da Coreia do Sul – grandes mercados internos potenciais que podem conduzir as decisões de investimento ao critério de vendas domésticas. Isso foi especialmente marcante no caso indiano. Na China, também foi relevante, mas a dinâmica de crescimento pelo mercado interno se deu, especialmente, a partir dos anos 1990 de forma combinada com uma agressiva estratégia exportadora, coordenada pelo Estado e envolvendo grandes empresas, inclusive estrangeiras. Em comum, há o fato de que, à diferença de todos os países latino-americanos e dos três outros asiáticos estudados, contam, entre seus agentes produtivos, com grandes empresas nacionais – conglomerados privados, na Coreia do Sul; estatais, na China; privados e estatais, na Índia – e, também, com o fato de que, quando atraem empresas estrangeiras, o fazem com regras de seletividade e estratégias de absorção e autonomização tecnológica.

A **Coreia do Sul** fez sua industrialização e organizou-a com inspiração no caso japonês, a partir de estímulos estatais à formação de agentes capitalistas locais e à orientação crescentemente exportadora, beneficiando-se de acesso incomum ao mercado norte-americano por razões geopolíticas. Foi o recordista do crescimento e do aumento na renda *per capita* no período examinado e a experiência mais bem-sucedida de *catch-up* tecnológico. As empresas que tiveram sucesso tornaram-se os grandes conglomerados que atualmente competem de igual para igual no mundo globalizado com as grandes empresas internacionais de grande porte em setores metalomecânicos, como

automóveis e navios, e em segmentos da eletrônica, tanto em bens de bens de capital quanto em bens de consumo durável. Trata-se de uma experiência praticamente única no mundo em desenvolvimento, cuja frequente comparação com o caso de Taiwan peca pelo fato de que, neste último país, conhecido pela importância das pequenas e médias empresas, a liderança dos investimentos se deu essencialmente por empresas estatais como produtoras diretas de bens e serviços que envolviam grandes escalas, por vezes, em associação com empresas estrangeiras.

A **China** foi, até 1980, uma economia centralmente planejada com razoáveis taxas de crescimento. Nessa fase, a única comparação possível com os demais países estudados, ou seja, com a União Soviética, peca pela óbvia questão de que sua dotação de recursos era muito inferior: dispunha, nas décadas de 1950 a 1970, de escassos excedentes para investir e dotação de capital recursos humanos qualificados e tecnologia muitas vezes inferior. Singularizou-se por aumento populacional baixo e controlado e, a partir do início dos anos 1980, pela adoção de reformas que a transformaram em um “capitalismo de Estado”, pela velocidade e constância de seu crescimento e dos aumentos nos investimentos e na produtividade e pela combinação de uma série de características que determinaram impressionante transformação estrutural. Entre elas, destacam-se o pragmatismo no uso de mecanismos de planejamento central e de mercado (*dual track*); a acelerada formação de infraestrutura urbana e de transportes de carga, energia e telecomunicações; a acelerada expansão exportadora, crescentemente combinada ao mercado interno de consumo de massa; a progressiva produção local de todo o espectro de bens e serviços, que nos casos de maior sofisticação tecnológica inclui associações com empresas estrangeiras e, de forma integrada, com empresas situadas nos países do sudeste asiático. Trata-se de movimento que vem proporcionando forte declínio nos custos e preços. Desenvolveu, ademais, um esforço bem-sucedido de autossuficiência em produção alimentar que só muito recentemente deu lugar a importações massivas, especialmente de soja. E incluiu, por suposto, a formação de gigantescas reservas em divisas estrangeiras, entendidas como fonte indispensável de autonomia externa e viabilizadas pela competitividade das exportações, via custos e preços em declínio, e taxas de câmbio administradas e desvalorizadas. Enfrenta problemas sérios de desequilíbrios sociais, especialmente entre o campo e a cidade, confirmados pela escassez de mecanismos de proteção social.

A **Índia** é o país mais pobre (e rural) entre todas as experiências analisadas. Passou por dois períodos, um de crescimento relativamente baixo, até o fim dos anos 1970, e outro de rápida expansão, daí em diante. Sua trajetória também é muito distinta das que caracterizam os demais países. Teve um primeiro período em que ocorreu importante industrialização com capitais nacionais, apoiada por

planejamento e forte intervenção estatal, e em que os setores urbanos (indústria e serviços) cresceram a taxas razoáveis, superiores a 4% ao ano, acompanhados de aumentos significativos de produtividade. Mas a produtividade agrícola manteve-se virtualmente estagnada nesse período, ocupando mais de 70% dos trabalhadores em atividades com predomínio da subsistência (63% em 2005). Após 1980, o país entrou em ritmo de crescimento rápido. A produtividade industrial e nos serviços continuou ampliando-se fortemente, e a “revolução verde” passou a permitir razoável aumento da produtividade agrícola. Ocorreu nos anos 1980 uma flexibilização gradual do austero regime prévio de restrições à operação do mercado, mas mesmo quando a flexibilização se ampliou, nos anos 1990, o Estado preservou controles básicos ao movimento e à alocação de recursos, inclusive dos capitais estrangeiros. Os investimentos tiveram por lógica principal o mercado interno, alavancado no segundo período por crescente urbanização e considerável diversificação da pauta de consumo, como resultado de violenta concentração de renda, e, secundariamente, por uma importante expansão da produção e exportação de serviços associados às tecnologias de informação e telecomunicações. Nos anos 1990, abriu-se maior espaço à iniciativa privada, que respondeu com taxas crescentes de investimento, nessa década e na dos anos 2000.

Também é intuitivo que as outras três experiências estudadas, **Indonésia, Tailândia e Filipinas**, tenham diferido substancialmente das três anteriores. Têm economias relativamente menores, ampla participação de capitais estrangeiros, menor desenvolvimento no campo da produção industrial e tecnológica e menores encadeamentos produtivos domésticos. Mas há, também, singularidades que diferenciam as três experiências.

A **Indonésia** é um país com grande população – cerca de 240 milhões, atualmente. Cresceu de forma relativamente rápida até 1980, tanto em sua fase nacionalista, até meados dos anos 1960 – quando irrompeu uma hiperinflação – quanto depois, quando uma guinada política para o exterior atraiu de forma abundante o capital estrangeiro, que passou a participar ativamente da industrialização. Daí em diante, continuou crescendo a taxas semelhantes – com praticamente uma única interrupção, um tanto prolongada, por força da crise asiática do fim dos anos 1990 – numa trajetória que incluiu a expansão da produção e do emprego no setor industrial. Nas décadas recentes, o país participou muito menos das cadeias produtivas industriais integradas do sudeste asiático do que os outros casos regionais estudados neste trabalho, e sua integração com a região tem sido mais comercial do que produtiva. Distinguiu-se dos demais países asiáticos estudados por abundância de petróleo e pelo fato de que, apesar de não possuir terras agricultáveis na extensão do que existe na América Latina, a exportação de bens baseados em bens agrícolas manteve-se importante em todo

o período. Há uma importante semelhança com o caso geral do processo histórico de desenvolvimento latino-americano e outra com o caso particular da industrialização brasileira: a Indonésia se caracterizou, como a América Latina, pela existência de forte dualidade no campo, com o *agro-business* expulsando camponeses para as cidades ou espremendo-os em pequenas propriedades com atividades de subsistência, onde ainda vivem cerca de 40% da população, bem mais do que na América Latina. Ao mesmo tempo, como no Brasil, houve importantes avanços na industrialização, impulsionada por um mercado interno que, apesar de baixa renda média, é formado por numerosa população, e, também como no Brasil, a indústria tem elevada participação de multinacionais nos segmentos de maior intensidade tecnológica e baixa capacidade de inovação local.

As **Filipinas** têm baixa participação de bens de média e alta tecnologia no valor da produção industrial, mas passaram a ter, a partir dos anos 1990, em contraste com a Indonésia, elevada participação desses bens nas exportações (cerca de 80%). Sua economia cresceu de forma rápida até 1980 pela via da industrialização, com forte participação de capitais externos, proteção estatal e especialização em setores de baixas escalas e intensidades tecnológicas, dirigidas a um mercado interno de proporções relativamente limitadas. Tal como os países da América Latina, a economia foi asfixiada pela crise da dívida nos anos 1980, cresceu de forma apenas modesta nos anos 1990 e só retomou claramente a trajetória de expansão nos anos 2000. Ao mesmo tempo, tal como no caso do México, optou-se pela via, recomendada por Washington, da abertura externa radical e da integração produtiva e comercial internacional. O resultado foi uma desindustrialização, por um lado, e, por outro, a montagem de um novo parque produtivo de tipo maquila. A intensa expansão chinesa e do leste asiático em geral lhes permitiu alguma expansão por essa via a partir do início dos anos 1990, interrompida pela crise asiática e posteriormente retomada. O país ainda mantém grande parcela da população no campo em atividades de subsistência. Isso, aliado ao baixo crescimento médio de sua economia e ao alto crescimento demográfico, explica o fato de que, depois da Índia, tornou-se o país mais pobre entre os 13 estudados.

A **Tailândia** cresceu de forma acelerada entre 1950 e 1980 e, a exemplo da Indonésia, logrou dar continuidade à expansão daí por diante, ainda que com taxas menores, especialmente depois da crise asiática. Distingue-se, porém, da Indonésia no que se refere à modalidade de crescimento desde então, situando-se numa posição intermediária entre este país e as Filipinas em termos da integração com a engrenagem produtiva asiática. Até 1980, fez, como os dois outros países, uma industrialização orientada “para dentro”, protegida pelo Estado e com ampla participação de capitais estrangeiros. Seu forte

crescimento posterior a meados dos anos 1980 permitiu que, mesmo com abertura comercial, não ocorresse a tendência à desindustrialização observada na maioria dos países da América Latina e nas Filipinas – ao contrário, tal como na Indonésia, houve o prosseguimento da industrialização. Ao mesmo tempo, a lógica de seus investimentos tornou-se crescentemente associada à integração com as cadeias produtivas regionais da Ásia. Isso se deu de forma menos intensa do que a que se observa nas Filipinas, proporcionalmente ao total das exportações, mas bem superior à da Indonésia. A participação de bens intensivos em recursos naturais nas exportações tornou-se muito decrescente, desde os anos 1980, sendo substituída por exportações industriais orientadas pela produção regional.

### 2.3. Rússia

As diferenças entre a **União Soviética (ou a Rússia)** e os demais países são óbvias. A URSS Foi o centro do mundo socialista até os anos 1980, com a capacidade científica e tecnológica mais desenvolvida entre os países que a compunham – ainda que seus parceiros europeus socialistas tivessem capacidades industriais superiores em alguns ramos mais sofisticados da indústria, como a mecânica. Cresceu com forte aumento de produtividade e intensa mudança estrutural até os anos 1970. No entanto, enquanto nos anos 1980 a economia chinesa passou a crescer de forma acelerada, a soviética manteve-se envolvida, desde a segunda metade da década anterior, em uma série de problemas de planejamento e gestão que não lhe permitiram dar continuidade à forte expansão prévia na produtividade, em que pese a manutenção de altas taxas de investimento. Transitou, no início dos anos 1990, abruptamente ao capitalismo, com desmantelamento da coordenação e liderança estatal dos investimentos, contrastando radicalmente com o modelo de transição chinês, que, ao contrário, fundou-se na aceleração do processo de acumulação de capital coordenado pelo Estado e sob a rígida liderança política do Partido Comunista – e, portanto, sem a instabilidade política provocada pela mudança de regime na Rússia. Desde o fim dos anos 1990, o Estado russo recuperou a capacidade de coordenação macroeconômica e dos agentes privados e passou a crescer sob o impulso de volumosas exportações de petróleo e gás. Seu retorno ao mundo de países “de ponta” depende de generalizar a capacidade tecnológica ainda muito limitada à indústria bélica e espacial e de aproveitar seus impactos a montante e a jusante nas cadeias produtivas industriais e de serviços de forma associada ao aproveitamento de seu mercado interno relativamente grande.

### 3. A modo de conclusão

Ao terminar essa longa aventura de pesquisa, o coordenador do presente livro sente-se satisfeito com o exercício. Reuniram-se na empreitada alguns dos maiores especialistas brasileiros em desenvolvimento econômico e, a partir de uma compreensão bastante próxima entre eles do que significa o processo de desenvolvimento, foi possível testar a capacidade de realizar análises de natureza histórico-estrutural com vistas a uma boa comparabilidade entre experiências as mais diversas.

O modelo analítico empregado, esboçado para efeito dos estudos de países, revelou-se um instrumento eficaz de análise do desenvolvimento econômico e um guarda-chuva adequado a estudos comparativos. É o que o coordenador do estudo desejava.



## Lista de gráficos e figuras

---

### Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico

Gráfico 1. Modelo de análise sobre padrões e singularidades de desenvolvimento (crescimento com transformação estrutural)	425
---	-----

### Capítulo 9

Figura 1. Estrutura do PIB chinês, 1952-2006	446
Gráfico 1. Participação dos tipos de emprego no emprego total, 1952-95	450
Gráfico 2. Participação dos tipos de emprego no emprego total, 1952-2007	450
Gráfico 3. Evolução do número de bens de consumo duráveis possuídos por família (a cada 100 famílias) da zona urbana ao ano (1985-2007)	451
Gráfico 4. Evolução do número de bens de consumo duráveis possuídos por família (a cada 100 famílias) da zona rural ao ano (1985-2007)	452
Gráfico 5. Evolução da participação das exportações(X), importações(M) e saldo comercial no PIB (1978-2007)	453
Gráfico 6. Valor exportado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008)	456
Gráfico 7. China: valor importado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008)	457
Gráfico 8. Pauta exportadora por estágio de produção (% do total exportado)	458
Gráfico 9. Sofisticação relativa (EXPY) das exportações chinesas, 1992–2005	459
Gráfico 10. Preço relativo (PRICE) das exportações chinesas, 1992–2005	461
Gráfico 11. Investimento/PIB* e taxa de crescimento do PIB**(1950-2006)	463
Gráfico 12. Taxa de expansão do investimento*, do consumo** e do PIB (1978-2006)	463
Gráfico 13. Contribuição dos três componentes do PIB para o crescimento do PIB	465
Gráfico 14. Exportações(X)/PIB* e Taxa de Crescimento do PIB** (1978/2006)	466
Gráfico 15. Variação do salário real e taxa de câmbio real (1995 = 100) 1978-2006	469
Gráfico 16. China: investimento direto estrangeiro utilizado* 1979-2007 (100 milhões dólares)	469
Gráfico 17. Evolução do orçamento fiscal 1978-2007 (% da receita, gastos e excedente orçamentário no PIB)	471
Gráfico 18. Crescimento industrial / Produto Industrial Bruto (100 milhões de yuan) e distribuição do total entre indústria leve* e pesada** (%) 2000-2001	471
Gráfico 19. Investimento fixo total (100 milhões de yuan) e por setor (% do total)	472
Gráfico 20. Investimento fixo total por status de registro/ participação no total investido (1994-2007)	477

Gráfico 21. Fontes de fundos para investimentos em ativos fixos (1981- 2007) (% no total investido)	477
Gráfico 22. Variação do salário real e variação dos preços agrícolas reais* (1978-2006)	481
Gráfico 23. Número de trabalhadores migrantes no mercado de trabalho urbano (2000-2006)	482
Gráfico 24. Salários reais por tipo de unidade de propriedade/variação anual (1978-2006)	483
Gráfico 25. Taxa de crescimento dos salários* e produtividade do trabalho (1999=100)	486

## Capítulo 10

Gráfico 1. Coreia do Sul: taxas de crescimento anual do PIB, 1948-2007 (%)	499
Gráfico 2. Coreia do Sul: evolução da produtividade do trabalho, 1953-2006 (1990=100)	501
Gráfico 3. Coreia do Sul: principais destinos de suas exportações (%)	505
Gráfico 4. Coreia do Sul: principais origens de suas importações (%)	506
Gráfico 5. Coreia do Sul: taxa de crescimento populacional (variação anual - %)	508
Gráfico 6. Coreia do Sul: evolução do número de patentes	509
Gráfico 7. Coreia do Sul: evolução dos gastos com P&D e do número de engenheiros em P&D	509
Gráfico 8. Coreia do Sul: comércio exterior (% PIB)	510
Gráfico 9. Coreia do Sul: evolução da participação relativa dos componentes de demanda do PIB (%)	513
Gráfico 10. Coreia do Sul: taxa de crescimento da produtividade do trabalho e dos salários (%)	514
Gráfico 11. Coreia do Sul: participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (%)	515
Gráfico 12. Coreia do Sul: composição da formação bruta de capital, por tipo de atividade econômica	517
Gráfico 13. Coreia do Sul: composição da formação bruta de capital fixo, por tipo de bens de capital	517
Gráfico 14. Coreia do Sul: fluxos de entrada de IDE (US\$ milhões) e relação IDE/FBCF (%)	518
Gráfico 15. Coreia do Sul: evolução da relação investimento público/investimento total	518
Gráfico 16. Coreia do Sul: relação M1/PIB e M2/PIB (%)	534
Gráfico 17. Coreia do Sul: crédito doméstico ao setor privado/PIB (%)	535
Gráfico 18. Coreia do Sul: taxa de juros real (%)	535
Gráfico 19. Coreia do Sul: resultado do setor público (% PIB)	536
Gráfico 20. Coreia do Sul: evolução da taxa de câmbio real (won/US\$)	537
Gráfico 21. Coreia do Sul: taxa de expansão do PIB e saldo em transações correntes/PIB (%)	538
Gráfico 22. Coreia do Sul: variação anual do IPC (%)	538

### Anexo: Pobreza e distribuição de renda

Gráfico 23. Coreia do Sul: produtos importados dos Estados Unidos, 2007 (%)	549
Gráfico 24. Coreia do Sul: produtos exportados para os Estados Unidos, 2007 (%)	549

Gráfico 25. Coreia do Sul: produtos importados da China, 2007 (%)	550
Gráfico 26. Coreia do Sul: produtos exportados para a China, 2007 (%)	550
Gráfico 27. Coreia do Sul: fluxos de saída de IDE (US\$ milhões) e relação IDE/FBCF (%)	551
Gráfico 28. Principais setores de realização do IDE sul-coreano, 1968-09/2009 (%)	551
Gráfico 29. Coreia do Sul: principais países de destino do IDE sul-coreano, 1968-09/2009 (%)	552

## Capítulo 11

Gráfico 1. Filipinas: taxa de expansão do PIB, do PIB <i>per capita</i> e do investimento entre 1950 e 2006	568
Gráfico 2. Filipinas: taxa de câmbio real entre 1960 e 2006	569
Gráfico 3. Filipinas: taxa de crescimento do PIB e saldo em transações correntes entre 1977 e 2006	569
Gráfico 4. Filipinas: taxa de inflação (IPC) entre 1961 e 2006	572
Gráfico 5. Filipinas: comércio exterior como percentual do PIB (1950-2006)	575

### Anexos

Gráfico 6. Filipinas: índice de Gini (1985-2003)	591
--	-----

## Capítulo 12

Gráfico 1. Índia: taxas reais de crescimento e investimento (polinômio e média móvel – em %)	595
Gráfico 2. Composição das exportações de serviços (% total)	612
Gráfico 3. Balança de bens e serviços (US\$ mil)	612
Gráfico 4. Taxa real de câmbio	627
Gráfico 5. Transações correntes % PIB	628
Gráfico 6. Índia: M4 % PIB	629
Gráfico 7. Índia: inflação	630
Gráfico 8. Índia: evolução da <i>Repo Rate</i>	631
Gráfico 9. Índia: déficit fiscal em % PIB	623
Gráfico 10. Índia: dívida pública e pagamento de juros em % PIB	633
Gráfico 11. Índia: exportações, importações e corrente de comércio	638
Gráfico 12. Índice de Gini	640

## Capítulo 13

Gráfico 1. Indonésia: taxa de crescimento do PIB real de 1950 a 2006	650
Gráfico 2. Decomposição do crescimento do PIB pela ótica da demanda	655

Gráfico 3. Taxa de investimento em % do PIB	657
Gráfico 4. Taxa de inflação - índice de preços ao consumidor (1961 – 1969)	660
Gráfico 5. Taxa de câmbio real	662
Gráfico 6. Exportações líquidas e saldo em transações correntes	665
Gráfico 7. Participação do investimento direto externo na formação de capital da Indonésia e taxa de investimento	670
Gráfico 8. Participação do investimento direto externo na formação de capital da Indonésia e de países selecionados	671
Gráfico 9. PIB per capita a preços constantes de 2000, normalizado em 1996	677
Gráfico 10. Dívida externa	679
Gráfico 11. Produção e comércio exterior de petróleo cru pela Indonésia: 1982 a 2008 (em 1000 t)	694
Gráfico 12. Evolução da produção e consumo de petróleo na Indonésia: 1980 a 2007	695

## Capítulo 14

Figura 1. Localização geográfica da Tailândia	705
Gráfico 1. Taxa de investimento da economia, anual	712
Gráfico 2. Produtividade do trabalho agregada da economia (1950-2006)	715
Gráfico 3. Produtividade setorial do trabalho (1960-2006)	715
Gráfico 4. Composição setorial da ocupação da economia tailandesa (1971-2006)	718
Gráfico 5. Índice de Gini (1981-2002)	725
Gráfico 6. Gastos em P&D como proporção do PIB	728
Gráfico 7. Composição do investimento líquido anual (1975-2005)	735
Gráfico 8. Evolução da taxa de câmbio real (1960-2006)	742
Gráfico 9. PIB real no leste da Ásia (1986-1996)	752
Gráfico 10. PIB real no leste da Ásia (1996-2005)	752

## Capítulo 15

Gráfico 1. Taxa de crescimento do PIB da União Soviética (1951-1991) e da Federação Russa (1992-2008)	759
Gráfico 2. Evolução do nível do PIB da União Soviética (1950-1991) e da Federação Russa (1992-2008)	759
Gráfico 3. Evolução do PIB <i>per capita</i> da União Soviética, da ex-União Soviética e da Rússia (1950-2008)	760
Gráfico 4. Evolução da taxa de investimento na URSS e na Rússia (1950-2008)	761
Gráfico 5. Taxa de crescimento da renda nacional da União Soviética (1951-1990)	766
Gráfico 6. Evolução da taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i> da União Soviética entre 1950 e 1991 (em %)	782

Gráfico 7. Evolução da taxa de crescimento do investimento, do consumo agregado e do PIB na União Soviética (1950-1985)	783
Gráfico 8. Evolução da parcela das despesas de capital voltadas para o setor agrícola (em % do total do gasto em bens de capital) (1946-1990)	785
Gráfico 9. Evolução da distribuição da força de trabalho na economia soviética (1950-85).	786
Gráfico 10. Evolução da parcela da população urbana na população total soviética (1956-1990)	787
Gráfico 11. Repartição geográfica da construção de moradia na União Soviética e na Rússia de 1970 a 2000 (em milhares de metros quadrados)	803
Gráfico 12. Evolução da balança comercial soviética dos cereais e dos produtos agrícolas (1961-1990)	804
Gráfico 13. Evolução da balança comercial da URSS com os países capitalistas industrializados para máquinas e equipamentos (em milhões US\$ de 2000)	805
Gráfico 14. Evolução da produção de petróleo e de gás na União Soviética entre 1976 e 1986	808
Gráfico 15. Evolução da parcela das matérias-primas nas exportações nominais (em rublo) de União Soviética para os países não socialistas (1972-1989)	809
Gráfico 16. Comércio exterior soviético com os países capitalistas industrializados entre 1980 e 1989 (em bilhões US\$ de 2000)	811
Gráfico 17. A produção total soviética de petróleo e o volume das exportações de petróleo da URSS entre 1985 e 1990 (em milhões de toneladas)	819
Gráfico 18. Evolução da taxa de câmbio real efetiva da Federação Russa (cesta de divisas de países parceiros comerciais em rublo) – índice 100 = 1991.	829
Gráfico 19. Inflação na Rússia (logaritmo) de 1991 a 1998	829
Gráfico 20. Evolução dos gastos do governo russo entre 1991 e 2004 (em % do nível atingido em 1991)	832
Gráfico 21. Gasto militar da URSS e da Federação Russa (1988-2011)	833
Gráfico 22. Gastos totais e receita do governo em porcentagem do PIB (1993-2006)	834
Gráfico 23. Evolução do investimento real russo entre 1990 e 2008	834
Gráfico 24. Taxa de crescimento do PIB real da Federação Russa (1991-2011)	835
Gráfico 25. Evolução do nível de fuga de capitais na Federação Russa entre 1992 e 1998	838
Gráfico 26. Evolução das reservas internacionais da Federação Russa entre 1993 e 1999 (em bilhões US\$)	839
Gráfico 27. Evolução da proporção de transações interindustriais desmonetizadas entre 1992 e 1998 na Rússia	840
Gráfico 28. Evolução da taxa de desemprego na Rússia entre 1991 e 2011 (em %)	843
Gráfico 29. Evolução do índice de Gini russo entre 1990 e 2008	846
Gráfico 30. Produção industrial física da Federação Russa entre 1991 e 2011 (em número-índice – 1991=100)	847
Gráfico 31. Evolução da produção industrial russa por setores (índice 100 = 1991)	848
Gráfico 32. Evolução da produção russa de petróleo bruto e de gás natural entre 1985 e 2010 (petróleo em milhares barris/dia; gás natural em bilhões de m <sup>3</sup> /ano)	849

Gráfico 33. Evolução da produção agrícola russa entre 1990 e 1998	851
Gráfico 34. Evolução da estrutura ocupacional da população ativa russa (1992-2011).	853
Gráfico 35. Evolução da participação das <i>commodities</i> (produtos agrícolas, minerais, madeira e metais) no total das exportações russas entre 1998 e 2004	854
Gráfico 36. Evolução das reservas internacionais da Federação Russa entre 1998 e 2012 (em bilhões US\$)	857
Gráfico 37. Evolução da dívida externa pública da Federação Russa entre 1993 e 2011 (em % do PIB)	858
Gráfico 38. Evolução da taxa de juros real da Rússia entre 1995 e 2010	859
Gráfico 39. Evolução das exportações e das importações nominais em dólar da Federação Russa (1990-2011)	864
Gráfico 40. Exportações reais, exportações em volume e importações em volume da Federação Russa entre 2001 e 2010	865
Gráfico 41. Variação dos termos de troca da Rússia entre 2001 e 2010	865
Gráfico 42. Evolução da taxa de câmbio nominal do rublo (cesta de divisas em rublo) e da taxa de inflação da Federação Russa entre 1993 e 2011	866
Gráfico 43. Evolução dos salários reais na Federação Russa entre 1990 e 2010 (1990=100)	866
Gráfico 44. Evolução da taxa de crescimento do consumo na Federação Russa entre 1992 e 2011 (em %)	867
Gráfico 45. Evolução da área construída na Federação Russa entre 1992 e 2010 (em milhões m <sup>2</sup> )	868
Gráfico 46. Evolução da formação bruta de capital fixo na Federação Russa (1992-2011)	868
Gráfico 47. Crescimento anual da atividade de setores-chave da economia russa (2003-2007)	870
Gráfico 48. Evolução da taxa de câmbio real efetiva da Federação Russa (de uma cesta de divisas de países parceiros comerciais em rublo) entre 1994 e 2010	871
Gráfico 49. Parcela da indústria de transformação no valor adicionado total na Rússia (1990-2011)	871
Gráfico 50. Evolução da produção agrícola russa entre 1998 e 2011 (índice 100 = 1998)	874
Gráfico 51. Exportações de armas da Rússia em dólares constantes de 1990 (índice 1992=100) entre 1992 e 2011	876
Gráfico 52. Evolução da dívida externa privada russa entre 1998 e 2011 (em bilhões US\$)	879

## Conclusão

Gráfico 1. Modelo de análise sobre padrões e singularidades de desenvolvimento (crescimento com transformação estrutural)	894
---	-----

## Lista de tabelas

---

### Capítulo 9

Tabela 1. China: Distribuição rural/urbana da população e emprego, 1952-2007* (Em milhões de habitantes)	441
Tabela 2. China: crescimento do PIB, por setor, a preços constantes, 1952-2007	445
Tabela 3. Estrutura do PIB chinês, 1952-2006	446
Tabela 4. China: mudanças na estrutura econômica, 1952-95	447
Tabela 5. China: crescimento da produtividade do trabalho	447
Tabela 6. Produtividade setorial (1987 yuan por pessoa empregada)	448
Tabela 6.a. Crescimento anual da produtividade setorial	448
Tabela 7. China: valor exportado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008) - (100 milhões de dólares)	456
Tabela 8. China: valor importado anual e participação de produtos selecionados no total (1992-2008) (100 milhões de dólares)	457
Tabela 9. Exportações chinesas	459
Tabela 10. Contribuição dos três componentes do PIB para o crescimento do PIB (1978-2007)	464
Tabela 11. Crescimento da taxa de crescimento dos salários* e produtividade do trabalho (1999=100)	484

### Capítulo 10

Tabela 1. Coreia do Sul: comparação com os EUA e países do Cone Sul, 2008	492
Tabela 2. Coreia do Sul: indicadores do setor externo	497
Tabela 3. Coreia do Sul: média das taxas anuais de crescimento do PIB, investimento, produtividade do trabalho e PIB <i>per capita</i> , por período (%)	500
Tabela 4. Coreia do Sul: média das taxas anuais de crescimento do PIB, ocupação e produtividade, por período e setor de atividade (%)	501
Tabela 5. Coreia do Sul: composição setorial da produção, média por período* (% PIB)	502
Tabela 6. Coreia do Sul: composição setorial da ocupação, média por período* (%)	502
Tabela 7. Coreia do Sul: indicadores de diversificação produtiva e exportadora (%)	503
Tabela 8. Coreia do Sul: composição das exportações (%)	503
Tabela 9. Coreia do Sul: composição das exportações (%)	504
Tabela 10. Coreia do Sul: composição das importações	505
Tabela 11. Coreia do Sul: terras e energia elétrica (média do período)	507
Tabela 12. Coreia do Sul: média da taxa de crescimento dos componentes de demanda do PIB, por período* (%)	511

Tabela 13. Coreia do Sul: distribuição da renda familiar segundo a apropriação da renda por parcelas da população, 1976 e 1998 (%)	516
Tabela 14. Coreia do Sul: formação bruta de capital, por tipo de bens de capital e por agente (%)	519
Tabela 15. Coreia do Sul: principais indicadores dos chaebol diante da crise asiática	522

#### **Anexos**

Tabela 16. Coreia do Sul: metas e desempenhos nos seis planos quinquenais	546
Tabela 17. Coreia do Sul: maiores empresas*, 2009 (US\$ bilhões)	553

### **Capítulo 11**

Tabela 1. Filipinas: dotação de recursos naturais	560
Tabela 2. Filipinas: taxas anuais médias de expansão – PIB, investimento e produtividade do trabalho, PIB <i>per capita</i>	561
Tabela 3. Filipinas: 1950-1980, 1980-1998 e 2006/1998, taxas anuais de crescimento por setor de atividade (PIB, ocupação e produtividade)	563
Tabela 4. Filipinas: composição setorial da ocupação	564
Tabela 5. Filipinas: composição setorial da produção	565
Tabela 6. Filipinas: composição da indústria de transformação, segundo as categorias de uso	566
Tabela 7. Filipinas: composição das exportações – bens baseados em recursos naturais e demais bens	567

#### **Anexo: Pobreza e distribuição de renda**

Tabela 8. Filipinas: a mudança na incidência da pobreza (1985-2000)	590
Tabela 9. Filipinas: magnitude da pobreza, população (1985-2000)	590
Tabela 10. Filipinas: a pobreza segundo padrões internacionais (linhas)	592

### **Capítulo 12**

Tabela 1. Índia: taxas anuais médias de expansão do PIB, do investimento, da produtividade do trabalho e do PIB <i>per capita</i> (em %)	596
Tabela 2. Índia: taxas anuais de crescimento por setor de atividade (PIB, ocupação e produtividade)	598
Tabela 3.A. Brasil: composição setorial da ocupação (% total)	604
Tabela 3.B. Índia: composição setorial da ocupação (apenas ocupados que recebem por seu trabalho)	604
Tabela 4. Índia: evolução da produtividade do trabalho, total e por setores (produtividade total em 1950 igual a 100)(1)	604
Tabela 5. Índia: composição setorial da produção (em %)	607
Tabela 6. Índia: composição da indústria de transformação, segundo categorias de uso	609



Tabela 7. - Indicadores de diversificação produtiva e exportadora	610
Tabela 8. Composição das exportações: bens baseados em recursos naturais e demais bens	611
Tabela 9. Investimento público e privado como proporção do PIB e Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)	621
Tabela 10. Taxas de expansão da população e da PEA em cada década	635
Tabela 11. Índia: terras e recursos hidrelétricos	635
Tabela 12. Indicadores de capacidades educacionais, tecnológicas e de inovação	637
Tabela 13. Dispendio em P&D como % da receita de vendas de empresas públicas e estatais	637
Tabela 14. Distribuição da renda familiar segundo quintis de renda e segundo a participação na faixa 10% e dos 5% maiores rendimentos	640

### Capítulo 13

Tabela 1. Composição do valor adicionado	655
Tabela 2. Taxa de crescimento de alguns agregados e termos de troca	662
Tabela 3. IDE: Origem dos influxos de capital	669
Tabela 4. Tarifa média	672
Tabela 5. Participação em 1996 no VA e no emprego por origem do capital, ISIC Rev-2 a 2 dígitos	675
Tabela 6. Estrutura produtiva da Indonésia no período Sukarno	686
Tabela 7. Concentração das exportações da Indonésia – 1962 e 1967	686
Tabela 8. Concentração das exportações da Indonésia – 1975 e 1980	683
Tabela 9. Concentração das exportações da Indonésia – 1975 e 1980	689
Tabela 10. Concentração das exportações da Indonésia – 1990 e 1995	690
Tabela 11. Índice de complexidade tecnológica das exportações de países selecionados da Ásia	690
Tabela 12. Concentração das exportações da Indonésia – 2000, 2005 e 2009	693
Tabela 13. Taxa de crescimento do valor adicionado na indústria	696

### Capítulo 14

Tabela 1. Evolução do PIB, PIB <i>per capita</i> , investimento e comércio em percentual (1950-2006)	709
Tabela 2. Taxa de investimento da economia* e coeficiente de exportação, em percentual (1950-2006)	711
Tabela 3. Produtividade do trabalho (1950-2006)	714
Tabela 4. Crescimento da produtividade setorial do trabalho (1961-2006)	717
Tabela 5. Composição setorial da ocupação da economia tailandesa (1971-2006)	717
Tabela 6. Composição setorial do produto, percentual do PIB (1960-2006)	719

Tabela 7. Participação do setor manufatureiro nas exportações (1960-2006)	721
Tabela 8. Contabilidade do crescimento da Tailândia (1980-2002)	721
Tabela 9. Dotação de recursos naturais agricultáveis	722
Tabela 10. Produção e consumo de petróleo e gás natural	723
Tabela 11. Exportações tailandesas por subgrupo de produtos	724
Tabela 12. Indicadores de capacidades tecnológicas e de inovação	727
Tabela 13. Porcentagem de firmas inovadoras, 2006	729
Tabela 14. Propriedade estrangeira de patentes de invenções asiáticas, em porcentagem (1976 – 2004)	730
Tabela 15. Maiores setores em termos de pedidos e subvenções de patentes nacionais na Tailândia (2000-2006)	731
Tabela 16. Número médio anual de publicações para algumas economias do leste asiático (1980-2005)	732
Tabela 17. Índice de economia do conhecimento (1995-2006)	733
Tabela 18. Financiamento do investimento agregado, em porcentagem do total de investimentos (1973-202)	736
Tabela 19. Tailândia, Indonésia e Malásia: contribuição por componentes do PIB (% do PIB)	737
Tabela 20. Saldo comercial em relação ao PIB, em porcentagem (1950-2006)	738
Tabela 21. Presença estrangeira e características da indústria tailandesa	739

## Capítulo 15

Tabela 1. Indicadores da economia soviética (1950-1990)	788
Tabela 2. Evolução da taxa de crescimento do PML total planejado e efetivo e do PML industrial planejado e efetivo entre 1960 e 1985 (em %)	792
Tabela 3. Algumas características dos equipamentos na indústria soviética (1970-1989)	800
Tabela 4. Distribuição dos lucros das empresas na União Soviética, antes e depois das reformas de 1987 (em bilhões de rublos)	814
Tabela 5. Balança de pagamentos e endividamento da URSS em moeda forte. 1985-1990 (em milhões de dólares)	818
Tabela 6. Salários, taxas de câmbio e inflação na Federação Russa (1991-1996)	830
Tabela 7. Balança de pagamentos da Federação Russa entre 1994 e 1999 (em milhões US\$)	837
Tabela 8. Evolução dos insumos usados nos kolkhozes e sovkhozes privatizados	850
Tabela 9. Indicadores fiscais selecionados – Rússia, 2000-2010	861
Tabela 10. Evolução da repartição da renda na Rússia entre 1992 e 2011	867
Tabela 11. Evolução da composição das exportações russas (em %)	875
Tabela 12. Evolução da composição das importações russas (em %)	877
Tabela 13. Balança de pagamentos da Federação Russa entre 1999 e 2011 (em milhões US\$)	880

## Lista de quadros

---

### Capítulo 9

Quadro 1. Interpretações do desenvolvimento econômico chinês do pós-guerra	439
--	-----

### Capítulo 10

Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento na Coreia do Sul, 1953 em diante	421
---	-----

Quadro 2. Coreia do Sul: os dez maiores chaebol	521
---	-----

#### Anexos

Quadro 3. Coreia do Sul: estágios do desenvolvimento tecnológico	547
--	-----

Quadro 4. Coreia do Sul: estratégia e instrumentos de desenvolvimento	548
---	-----

Quadro 5. Coreia do Sul: plano de privatização de 1998	555
--	-----

### Capítulo 11

Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento nas Filipinas: 1950-2006	559
---	-----

### Capítulo 12

Quadro 1. Os planos quinquenais de desenvolvimento	609
--	-----

Quadro 2. As reformas do período 1985-1990	610
--	-----

### Capítulo 15

Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento na Rússia: período 1950-2008	754
---	-----

## Lista de siglas e abreviaturas

---

ACU – Asian Currency Units  
Afta – Asean Free Trade Area  
Afta – Asean Free Trade Area  
Apec – Asia Pacific Economic Cooperation  
Asean – Association of South-East Asian Nations  
Bappenas – Agencia de Planejamento do Desenvolvimento Nacional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China  
C&T – Ciência e Tecnologia  
CAEM – Conselho de Assistência Econômica Mútua  
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CIA – Central Intelligence Agency  
COMECOM – Conselho Mútuo de Coordenação Econômica dos países do bloco oriental,  
COMTRADE – Common format for Transient Data Exchange for power systems  
Eaec – East Asia Economic Caucus  
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FSC – Financial Supervisory Commission  
GICs – Government-invested Corporations  
GOCs – Government-owned Corporations  
GSP – Generalized System of Preferences  
GTC – General Trading Companies  
HPAEs – High Performing Asian Economies  
ICICI – Industrial Credit and Investment Corporation of India  
IDBI – Industrial Development Bank of India  
IDE – Investimento Direto Estrangeiro  
IFC – Industrial Finance Corporation  
IFCT – Corporação Financeira e Industrial da Tailândia  
IFD – Industrial Finance Department  
IFS – Economic Indicators  
IMF – Data and Statistics  
IPC – Índice de Preços ao Consumidor  
ISI – Industrialização por Substituição de Importação  
KDB – Korean Development Bank

Koima – Korea Importers Association  
LAF – Liquidity Adjustment Facility  
MSS – Market Stabilisation Scheme  
NEDA – National Income Account of the Philippines  
NEP – New Economic Policy  
NESDB – National Economic and Social Development Board of Thailand  
NICs – Newly Industrialized Countries do Leste Asiático (Coreia, Taiwan e Hong Kong)  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OEM – Original Equipment Manufacturer  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento  
PCC – Partido Comunista Chinês  
PEA – População Economicamente Ativa  
PIB – Produto Interno Bruto  
PKI – Partai Komunis Indonesia  
PM – Produto Material Líquido  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SFC – State Financial Corporations  
SLR – Minimum Statutory Liquidity Ratio  
SNI – Sistema Nacional de Inovação  
TI – Tecnologia da Informação  
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação  
TIFAC – Technology Information, Forecasting and Assessment Council  
TPS – Technology Policy Statement  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
Unido – United Nations Industrial Development Organization  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
USPTO – United States Patent and Trademark Office  
UTI – Unit Trust of India  
VPK – Comissão Militar-Industrial Soviética  
WDI – World Development Indicators  
WTO – World Trade Organization  
ZEE – Zonas Econômicas Especiais  
ZPEs – Zonas de Processamento de Exportações







cgée

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
Ciência, Tecnologia e Inovação



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ISBN 978-85-60755-63-9

Ministério da  
Ciência, Tecnologia  
e Inovação