



Trajetórias Recentes de Desenvolvimento

estudos de experiências internacionais selecionadas

Livro 2

Organizadores

José Celso Cardoso Jr.

Luciana Acioly

Milko Matijascic

Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas

Livro 2

Organizadores

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

LUCIANA ACIOLY

MILKO MATIJASIC

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro – Daniel Barcelos Vargas (interino)



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas

Livro 2

Organizadores

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

LUCIANA ACIOLY

MILKO MATIJASIC

Brasília, 2009

ipea

PROJETO

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro

LIVRO 2

Trajетórias Recentes de Desenvolvimento:
estudos de experiências internacionais selecionadas

Organizadores

José Celso Cardoso Jr.

Luciana Acioly

Milko Matijascic

Equipe Técnica

José Celso Cardoso Jr. (Coordenação)

Luciana Acioly

Milko Matijascic

María Piñon

Ana Paula Higa

Trajетórias recentes de desenvolvimento : estudos de experiências internacionais selecionadas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Luciana Acioly, Milko Matijascic. – Brasília : IPEA, 2009. 518 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-028-4

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Análise Comparativa.

I. Cardoso Jr., José Celso. II. Silva, Luciana Acioly da.

III. Matijascic, Milko. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD: 338.9

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
Renato Baumann/Cepal	
PREFÁCIO	9
Diretoria Colegiada/Ipea	
INTRODUÇÃO	
DEMARCAÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL PARA A INVESTIGAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SELECIONADAS.....	11
José Celso Cardoso Jr., Luciana Acioly e Milko Matijascic	
CAPÍTULO 1	
DESENVOLVIMENTO E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS SELECIONADAS: PERCEPÇÕES COM BASE NOS INDICADORES COMPARATIVOS INTERNACIONAIS	17
Milko Matijascic, María Piñón Pereira Dias e Ana Paula Harumi Higa	
CAPÍTULO 2	
EUA: FUNDAMENTOS E TENDÊNCIAS GERAIS DA HEGEMONIA ESTADUNIDENSE NO PÓS-GUERRA FRIA	53
Eduardo Barros Mariutti	
CAPÍTULO 3	
MÉXICO: PARADIGMA DE DEPENDÊNCIA REGIONAL	87
Joana Mostafa	
CAPÍTULO 4	
ARGENTINA: VAIVÉNS NO MUNDO GLOBALIZADO	125
Andrés Ferrari Haines	
CAPÍTULO 5	
ESPANHA: TRAJETÓRIA RECENTE DE DESENVOLVIMENTO	183
Julimar da Silva Bichara	
CAPÍTULO 6	
FINLÂNDIA: COMPETITIVIDADE E ECONOMIA DO CONHECIMENTO	221
Glauco Arbix e Joana Varon Ferraz	
CAPÍTULO 7	
ALEMANHA: A INTERNACIONALIZAÇÃO RECENTE E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA ENTRADA DO SÉCULO XXI	249
Ricardo Camargo Mendes e Paula Maciel Pedroti	
CAPÍTULO 8	
RÚSSIA: A ESTRATÉGIA RECENTE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL	299
Lenina Pomeranz	
CAPÍTULO 9	
CHINA: ASCENSÃO À CONDIÇÃO DE POTÊNCIA GLOBAL – CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES	343
André Moreira Cunha e Luciana Acioly	

CAPÍTULO 10

ÍNDIA: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO - DA INDEPENDÊNCIA AOS DILEMAS DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI	397
Daniela Magalhães Prates e Marcos Antonio Macedo Cintra	

CAPÍTULO 11

ÁFRICA DO SUL PÓS- <i>APARTHEID</i> : ENTRE A ORTODOXIA DA POLÍTICA ECONÔMICA E A AFIRMAÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA "SOBERANA"	455
Alexandre de Freitas Barbosa e Ângela Cristina Tepassê	

À GUIA DE CONCLUSÕES

SOBERANIA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO, QUALIFICANDO O DEBATE	507
José Celso Cardoso Jr., Luciana Acioly e Milko Matijascic	

NOTAS BIOGRÁFICAS	515
--------------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Uma das dimensões notáveis do processo de desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas consiste na importância crescente adquirida pelo setor externo da economia, entendido no seu sentido mais amplo.

Aumentaram – em volume e em valor – as transações comerciais com o resto do mundo, verificou-se notável diversificação na orientação geográfica dos fluxos de comércio, foram intensificadas as transações comerciais com países vizinhos – assim como com novos parceiros em outras regiões –, houve aumento expressivo da entrada de investimentos externos diretos, bem como um movimento sem precedentes de investimentos brasileiros no exterior. Isto tem tido reflexos importantes na própria ação diplomática junto a outros governos e instituições internacionais.

Ao mesmo tempo, o maior peso do Brasil no cenário econômico mundial e os indicadores de desempenho econômico do país levaram a uma crescente demanda por sua participação em foros externos de prestígio e com capacidade propositiva para influir nos processos decisórios de maior importância.

Essa nova condição de um dos novos agentes relevantes no cenário internacional impõe às autoridades brasileiras um conjunto de novos desafios. É preciso lidar com variáveis antes pouco consideradas, assim como superar um número significativo de limitantes internas. As características da política nacional de desenvolvimento passam a ser necessariamente distintas daquelas que influenciam o desempenho num ambiente em que há pouco contato com o resto do mundo.

Nesse contexto, torna-se oportuno fazer exercícios comparativos com as experiências vivenciadas por outros países. Este é o propósito deste volume, que traz uma quantidade expressiva de informações sobre dez países selecionados pelo Ipea enquanto exemplares para o conhecimento de sua trajetória recente.

O Escritório da Cepal no Brasil teve a satisfação de contribuir para a concretização deste projeto, ao viabilizar a participação de alguns dos colaboradores encarregados da elaboração de diversos capítulos. É nosso entendimento que a apresentação e a análise sistematizadas dos dados relativos a diversas experiências de países variados podem contribuir para a apreciação comparativa das iniciativas pensadas para a política de desenvolvimento do Brasil. Neste sentido é que esperamos haver contribuído para melhor informar o processo de desenho de políticas.

Renato Baumann
Diretor
Escritório da CEPAL no Brasil

PREFÁCIO

Na busca por diminuir os gaps de renda com os países ricos e aumentar o bem-estar de suas populações, a maioria dos países em desenvolvimento tem procurado criar uma série de condições para ingressar no seletivo clube dos países desenvolvidos. Observa-se, porém, que poucas são as experiências exitosas nesse sentido. O processo de desenvolvimento mostra-se bastante complexo e histórico-específico, de modo que os debates que ele suscita nunca foram realmente conclusivos.

Historicamente, um traço comum das experiências bem-sucedidas na superação do atraso é a existência de forças sociais que buscaram promover a chamada mudança estrutural. Esta pode ser conceitualmente resumida enquanto um processo que um país experimenta ao passar de uma situação em que a agricultura é responsável pela maior parte do produto e do emprego, para outra, em que a indústria toma a dianteira na determinação destas duas variáveis, ao mesmo tempo em que vão surgindo fortes complementaridades com o setor de serviços. À medida que a economia cresce, o aumento diferencial na produtividade e na demanda entre a indústria e os serviços promove uma mudança estrutural na composição do produto e do emprego.

Esse processo, no entanto, raramente ocorre sem fricções, de forma ordenada e harmoniosa, como sugerem os manuais de economia. Pelo contrário, gera dificuldades e desafios constantes para os tomadores de decisão. No mundo real, a força de trabalho liberada por determinado setor não é automaticamente reabsorvida por outro; tampouco, no processo rápido de industrialização, o crescimento da demanda por manufaturados está assegurado por meio de divisas em moeda forte – e transferências de renda (entre setores e regiões) no curso das transformações também não se fazem sem conflitos. Assim, o empenho na direção do desenvolvimento reside, antes de mais nada, no esforço em articular o sistema econômico para consolidar a formação nacional e, simultaneamente, desvelar uma base de legitimidade para a nova ordem social que surge.

Nessa direção, o estudo das diversas experiências de desenvolvimento tem mostrado a existência de uma grande diversidade de estrangulamentos, ritmos e escalas no processo de desenvolvimento cujos determinantes encontram-se, de um lado, nas peculiaridades de suas estruturas, formadas em épocas e condições históricas distintas e, por outro, nas escolhas de políticas no que se refere à natureza da acumulação de capital e à forma de articulação com a economia internacional. Em outras palavras, as trajetórias eleitas por cada país dependem das condições políticas internas e do momento histórico em que se encontra a competição global por poder e dinheiro.

O Ipea, tendo como principal proposta contribuir para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento nacional, em diálogo constante com atores sociais, apresenta este livro como mais um passo para impulsionar um amplo debate público sobre o tema. Os textos que compõem o volume oferecem uma análise de dez experiências nacionais de desenvolvimento (África do Sul, Alemanha, Argentina, China, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, Índia, México e Rússia) no contexto atual, quando os desafios do desenvolvimento encontram-se conformados pelas profundas transformações ocorridas nas últimas décadas, ilustradas pela transnacionalização das empresas e pela orientação tomada pelo progresso técnico.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú

Jorge Abrahão de Castro
José Celso Pereira Cardoso Júnior
Liana Maria da Frota Carleial
Márcio Wohlers de Almeida
Mário Lisboa Theodoro

INTRODUÇÃO

Demarcação Histórico-Conceitual para a Investigação de Experiências Internacionais Selecionadas

José Celso Cardoso Jr.*

Luciana Acioly**

Milko Matijascic***

Os debates referentes ao desenvolvimento nunca foram conclusivos. Esta dificuldade se deve à imensa variedade de questões envolvidas e a como sua evolução conjunta pode se traduzir no *status* de país desenvolvido.

Por um longo tempo, houve uma inexorável tentação de se sugerir às sociedades do terceiro mundo ou, dito de forma mais crua, aos países subdesenvolvidos, que sua trajetória deveria trilhar caminhos similares àqueles dos desenvolvidos para atingirem o mesmo patamar. Conforme apontou Celso Furtado¹ em sua obra, em grande medida tratar-se-ia de seguir as recomendações decorrentes de um modelo – neoclássico ou keynesiano – formulado a partir dos manuais de economia publicados desde o final dos anos 1940, conforme o conjunto de variáveis selecionado ou o peso a elas atribuído.

De um modo geral, os modelos originários se preocupavam de forma mais intensiva com as chamadas grandes variáveis macroeconômicas que compõem as contas nacionais, no sentido em que foram elaboradas e aperfeiçoadas por Simon Kuznets.² Muito particularmente, o elemento central que chamava atenção era o nível de poupança, considerado crucial para garantir o processo de criação de capital e de incremento das forças produtivas. É certo que, mesmo nesta questão, não havia unanimidade, haja vista o debate teórico travado entre neoclássicos e keynesianos sobre a variável-chave para determinar o crescimento

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

*** Assessor técnico da Presidência do Ipea.

1. FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

2. KUZNETS, S. Crescimento econômico moderno: ritmo, estrutura, difusão. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Série Os Economistas.

3. ROSTOW, W. W. As etapas do desenvolvimento econômico. Zahar Editora, 1961.

da economia, qual seja, a poupança ou o investimento. Este debate, aliás, já tinha elementos de grande força na discussão que envolveu a economia política clássica até meados dos anos 1940.

Apesar dos reparos apresentados, numa perspectiva mais distante, foram as contribuições de W. W. Rostow,³ ao formular a taxonomia das etapas do desenvolvimento, que maior impacto tiveram sobre o pensamento econômico convencional e a decorrente proposição de políticas para atingir o desenvolvimento.

Tendo em vista esse poderoso impacto que as formulações de Rostow exerceram – e ainda parecem exercer – nos debates e na formulação de políticas de governo, vale a pena descrever as etapas de desenvolvimento segundo sua visão:

- etapa 1: *sociedade tradicional* – em cuja estrutura predomina a economia de subsistência, intensiva em trabalho, e cuja forma de alocação é determinada, majoritariamente, pelos métodos tradicionais de produção;
- etapa 2: *decolagem* – na qual o incremento da especialização do trabalho gera excedentes comercializáveis, criando uma infraestrutura logística de suporte ao mercado; surge, então, uma incipiente atividade empreendedora, e o comércio internacional se concentra em produtos primários;
- etapa 3: *arrancada* – as resistências são superadas, e ocorre a migração de trabalhadores do setor agrícola para o industrial, concentrado em um número reduzido de regiões do país e em poucos ramos de atividade; as transformações da economia têm por contrapartida a evolução das instituições.
- etapa 4: *amadurecimento* – na qual a economia se diversifica e as inovações tecnológicas geram uma diversidade de opções de investimento; e
- etapa 5: *consumo de massa* – as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis florescem e o setor de serviços começa a assumir crescente relevância e preponderância na estrutura setorial da economia.

Embora esse pensamento tenha sido muito influente, as críticas e reparos foram muitos. É digno de nota que, no pensamento econômico brasileiro e da América Latina, as principais resistências tenham sido formuladas e disseminadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), nos seus primeiros anos de funcionamento institucional após a Segunda Guerra.

O debate certamente foi da maior importância, e seus reflexos ainda se fazem sentir. No entanto, resta pouca dúvida de que foi Celso Furtado o maior expoente no campo do pensamento relativo à temática do desenvolvimento na América Latina. Em sua obra, Furtado se contrapôs à simplicidade representada pelos chamados modelos neoclássicos ou keynesianos de manual, destacando que suas pressuposições não levam em consideração as condicionantes históricas e não

colocam em evidência, portanto, as especificidades de cada país e de cada formação social. Mais além, segundo Furtado, o subdesenvolvimento não é uma mera etapa do desenvolvimento, mas sim uma formação histórica e social específica, que não vai necessariamente ter como resultado o desenvolvimento.

Celso Furtado insiste em que as técnicas utilizadas por países que se propõem a promover o desenvolvimento estão em descompasso com as necessidades históricas do momento. Se colocado de outra maneira: as técnicas em geral utilizadas nas últimas décadas são intensivas em capital e, por conseguinte, poupadoras de mão de obra. Esta opção, adotada num momento de forte êxodo rural e urbanização, reduz as possibilidades de criação de emprego e absorção de vastos contingentes de população. Estas populações possuem escolarização reduzida, com níveis de qualificação elementares, e as técnicas são voltadas para gerar um produto com um nível de sofisticação compatível com o padrão de consumo das sociedades de elevado nível de renda e bem-estar social.

O resultado desse movimento é a promoção de um processo de crescimento acelerado das forças produtivas em descompasso com as necessidades de absorção de força de trabalho, num momento marcado por explosão demográfica e que estimula a concentração de renda, pois o produto atende, prioritariamente, às populações de maior nível de rendimento. Esta configuração, em geral, termina por dar vazão a um processo concentrador de renda, no qual as camadas superiores da população passam a se apropriar de parcelas crescentes de forma continuada. Pior: conforme aponta Furtado, a não generalização dos benefícios do crescimento das forças produtivas impede mencionar o próprio desenvolvimento, porque este processo exige a generalização, para toda a população, dos ganhos obtidos com o crescimento destas forças, e não a sua concentração em grupos dominantes.

Esse tipo de cenário induz a um impasse, uma vez que o crescimento das forças produtivas não se generaliza, necessariamente, num processo que seja transferido para o conjunto da sociedade de forma homogênea: ao contrário, gera um movimento que será cristalizado em algo conhecido como heterogeneidade estrutural, o qual tende, tão somente, a se aprofundar. Este processo, quando comandado por uma lógica típica dos países centrais, requer constante inovação e diferenciação do consumo, subtraindo recursos preciosos para atender às elites. Isto inibe a geração de poupança e investimento que poderia aumentar o produto potencial e beneficiar as populações com níveis de rendimento mais modestos.

Em outra linha, mas também contrários às teses dos “estágios”, tiveram grande repercussão alguns trabalhos histórico-comparativos sobre trajetórias e padrões de industrialização e modernização política, tais como os de Alexander

Gerschenkron, Barrington Moore, Charles Tilly e Theda Skocpol, entre outros, que procuravam mostrar a diversidade de caminhos percorridos pela industrialização, modernização e formação dos Estados europeus.⁴

Em que pese as críticas e divergências entre teóricos e escolas, as décadas de 1950 e 1960 se constituíram no ponto alto do debate e do otimismo desenvolvimentistas. Sua discussão teórica ganhou lugar central, dentro e fora da América Latina. Para os propósitos deste livro não cabe fazer uma discussão mais profunda sobre o caminho que tomou o debate em torno do desenvolvimento, mas sim destacar alguns pontos que podem definir uma nova agenda para o desenvolvimento mais à frente.⁵

Com os sinais de esgotamento do “modelo de substituição de importações” ainda na década de 1960, tem início no campo intelectual um período de pessimismo com relação à viabilidade dos projetos de industrialização e modernização de regiões atrasadas, tendo sido publicada uma série de trabalhos para explicar seu fracasso.⁶ Porém, a crise internacional do final da década de 1970 e as crises da dívida externa nos anos 1980 encontraram (???) a discussão. Na sequência, a volta da hegemonia liberal do pensamento econômico suscitou a formulação de uma crítica ao desenvolvimentismo que atribui a sua derrocada ao “populismo macroeconômico” e ao comportamento dos agentes econômicos *rent seeking*.⁷ Tratava-se das novas convicções liberais desenvolvidas nas academias, difundidas pelos organismos multilaterais e internalizadas pelos governos de vários países, especialmente da América Latina.

A partir de então, o debate latino-americano voltou-se para alternativas macroeconômicas de estabilização monetária. A preocupação com o desenvolvimento foi deixada de lado e substituída pela convicção de que o crescimento de regiões atrasadas seria alcançado por meio da adesão aos mercados desregulados, globalizados e competitivos. Esse ideário exigia o desmonte institucional dos instrumentos de regulação e intervenção típicos do Estado desenvolvimentista.

Em fins dos anos 1990 assistiu-se a um novo processo de revisão de ideias dentro dos próprios organismos multilaterais. Tal revisão foi induzida pelo custoso processo de transição da então URSS, pelo sucesso heterodoxo do Leste Asiático – particularmente da China –, e pela crise financeira do final daquela

4. FIORI, J. L. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.

5. Para um estudo mais aprofundado sobre o tema, ver BIELSCHOWISKY, R. Pensamento Econômico Brasileiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

6. Essa síntese parte dos pontos discutidos por Fiori (*op. cit.*, p. 36-37).

7. Como discute Fiori (1999), essas ideias foram difundidas pelo Banco Mundial e articuladas internacionalmente em torno do chamado Consenso de Washington. Tratava-se de um conjunto de políticas e de reformas propostas pelos organismos multilaterais envolvendo renegociações das dívidas externas dos países em desenvolvimento.

década, que levou à bancarrota países praticantes de modelos liberais, supostamente portadores de “sólidos fundamentos” econômicos.

Mais recentemente, a própria crise financeira internacional irradiada a partir dos Estados Unidos tem colocado por terra a crença nos mercados autorreguláveis. Em outras palavras, a atual crise internacional, deflagrada desde fins de 2007 pelo centro econômico hegemônico do planeta, veio a reforçar o fracasso dos modelos liberais de desenvolvimento e sugerir uma nova busca de ideias e de estratégias para o desenvolvimento das nações.

Nessa direção, o objetivo do livro é apontar e analisar os resultados das distintas trajetórias de crescimento/desenvolvimento de dez países selecionados, frente às profundas transformações políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas. Para tanto, foram selecionadas algumas experiências que pudessem ser representativas de situações e estratégias nacionais distintas de desenvolvimento, de modo a estimular o debate ora reiniciado sobre o tema. Em síntese, os países selecionados foram: África do Sul, Alemanha, Argentina, China, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, Índia, México e Rússia. Os critérios desta seleção foram, *grosso modo*, os seguintes:

- 1. China, Índia e Rússia** – países com acelerado crescimento do produto interno bruto (PIB) e grandes dimensões de território e população, comparáveis, neste sentido, ao Brasil, mas com estratégias de inserção internacional e políticas internas de crescimento e proteção social peculiares.
- 2. Alemanha, Espanha, EUA e Finlândia** – países centrais, com crescimento econômico rápido no período recente, devido a estratégias específicas de competição e/ou integração regional, representativos também de modelos específicos de Estado de Bem-Estar Social.
- 3. Argentina e México** – países da América Latina com vasto território e população, que adotaram estratégias alternativas de desenvolvimento, estando mais afinadas com os preceitos das organizações financeiras internacionais.⁸
- 4. África do Sul** – país com grandes similaridades com o Brasil em termos econômicos e sociais, sobretudo em termos de heterogeneidade estrutural.

Para promover uma reflexão cuidadosa sobre o que outras sociedades podem nos ensinar em termos de erros e acertos, ajudando o Brasil, desta forma, a não repetir o *script* observado em outros ciclos econômicos que se sucederam desde o século XVI, foram consideradas algumas questões-chaves a serem abordadas,

8. No caso da Argentina, esse alinhamento foi encerrado no início da presente década. Esta mudança radical de orientação merece um estudo mais cuidadoso sobre o assunto.

sempre que possível, pelos autores de cada capítulo, tais como: *i)* a existência de pactos sociais, explícitos ou implícitos, que articulam as principais forças e os atores sociais mais relevantes para articular a estratégia de desenvolvimento; *ii)* o papel exercido pelo Estado para proteger as empresas produtivas nacionais de interesse público; *iii)* o grau de inserção de cada país no comércio e nos fluxos internacionais de capitais, e qual o papel do Estado no controle deste movimento; e *iv)* qual o tratamento dado às empresas multinacionais e sua interação com os empreendimentos produtivos nacionais privados ou estatais.

Obviamente, essas questões não são exaustivas, nem se aplicam às realidades de todos os países, quer pelos contextos específicos em que estes se inserem e pela complexidade do tema, quer pela maior ou menor disponibilidade de informações.

O livro está dividido da seguinte forma: além desta introdução, compreende 11 capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo busca promover uma análise comparada de indicadores publicados por instituições multilaterais sobre os dez países enfocados pela pesquisa, enquanto subsídio ao debate sobre o desenvolvimento e seus desafios. Os demais capítulos são dedicados a analisar os países selecionados e, ao final, à guisa de conclusão, apresenta-se um balanço geral, o qual compara o que foi apreendido com base nas experiências internacionais, com vistas a contribuir para a retomada do debate brasileiro em bases mais qualificadas.

DESENVOLVIMENTO E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS SELECIONADAS: PERCEPÇÕES COM BASE NOS INDICADORES COMPARATIVOS INTERNACIONAIS

Milko Matijascic*

María Piñón Pereira Dias**

Ana Paula Harumi Higa**

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento, intenso até os anos 1980, contou com a presença de estudiosos diversos, muitos deles até mesmo agraciados com o chamado Prêmio Nobel de Economia, concedido anualmente pelo Banco Central da Suécia.¹ A retomada de todo este debate, altamente relevante, não pode ser feita no reduzido espaço deste capítulo. Os argumentos evocados buscam pontuar alguns dos argumentos centrais e dos desafios do assim chamado processo de desenvolvimento, enfatizando os riscos inerentes a simplificações que não levem em conta os contextos de cada sociedade e ocultem a real natureza dos problemas a enfrentar.

Porém, ainda que modelos e indicadores apresentem claras limitações, é pertinente e útil manter a sua formulação para promover discussões sobre as possibilidades de progresso efetivo de cada sociedade e comparar diferentes países entre si. São estes os indicadores que permitem aferir, mesmo que parcialmente, o estágio de um determinado tema na sociedade e como seria possível promover transformações ou utilizar como inspiração outras sociedades, conforme afirmou

* Assessor Técnico da Presidência do Ipea.

** Bolsistas da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea.

1. Por incluir a dedicatória a Alfred Nobel, é com frequência incorretamente denominado Prêmio Nobel de Economia ou Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, mas, de fato, não é concedido pela Fundação Nobel, e sim pago com dinheiro público.

Amartya Sen ao se referir ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).² Ao conjugar variáveis como educação e saúde àquelas de renda, foi possível consolidar a ideia de que o desenvolvimento, se puder ser aferido via indicadores, não depende apenas do produto interno bruto (PIB), mas sim de um conjunto mais complexo de variáveis que, claramente, não se resumem apenas ao IDH, conforme aponta o próprio Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao publicar o indicador anual.

A evolução sobre o debate referente ao desenvolvimento, aliás, não pode de fato se limitar às questões tidas como econômicas ou sociais, tendo em vista que determinadas opções podem representar riscos sérios para o meio ambiente, tornando a vida futura insustentável. A utilização de técnicas que destroem a fertilidade do solo, a derrubada indiscriminada de florestas, a exploração de recursos minerais, vegetais ou mesmo animais podem gerar uma situação de pobreza no futuro, deteriorando a relação entre terra e gente. Antigas sociedades colonizadas por sociedade europeias vivenciam verdadeiras catástrofes nos dias de hoje em razão da ignorância que permeou as decisões econômicas no passado.

Embora a relação entre terra e gente não pareça estar na moda, formulada dessa maneira, ela pontuou os debates de economia política desde o século XVIII, com as contribuições promovidas pelos antigos fisiocratas. Em outras palavras, esta é uma temática muito sensível, que requer atenção, e que está no centro do debate público. O desenvolvimento precisa ser não apenas humano, mas também sustentável.

Diante do contexto apresentado e dos senões existentes, é interessante promover uma análise comparada de indicadores publicados por instituições multilaterais para iniciar uma discussão sobre o desenvolvimento e seus desafios. Como existe um grande número de países, foram selecionados dez que possam ser representativos e estimular o debate. A seguir apontamos estes países e algumas de suas características quanto à matéria em foco, a saber: *Rússia, Índia e China; EUA, Alemanha, Finlândia e Espanha; México e Argentina; e África do Sul.*

Qualquer seleção envolve certa arbitrariedade, mas existem razões objetivas, conforme as apontadas. Alemanha e EUA são países ícones, conforme apontou

2. "Devo reconhecer que não via no início muito mérito no IDH em si, embora tivesse tido o privilégio de ajudar a idealizá-lo. A princípio, demonstrei bastante ceticismo ao criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul Haq, sobre a tentativa de focalizar, em um índice bruto deste tipo – apenas um número –, a realidade complexa do desenvolvimento e da privação humanos. (...) mas, após a primeira hesitação, Mahbub convenceu-se de que a hegemonia do PIB (índice demasiadamente utilizado e valorizado que ele queria suplantiar) não seria quebrada por nenhum conjunto de tabelas. As pessoas olhariam para elas com respeito, disse ele, mas quando chegasse a hora de utilizar uma medida sucinta de desenvolvimento, recorreriam ao pouco atraente PIB, pois apesar de bruto era conveniente. (...) devo admitir que Mahbub entendeu isso muito bem. E estou muito contente por não termos conseguido desviá-lo de sua busca por uma medida crua. Mediante a utilização habilidosa do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se interessassem pela grande categoria de tabelas sistemáticas e pelas análises críticas detalhadas que fazem parte do Relatório de Desenvolvimento Humano (Sen, 2009).

Esping-Andersen (1990), com modelos de proteção social específicos, a saber, o liberal e o conservador. Cabe registrar que o terceiro modelo seria o social democrata, cujo ícone seria a Suécia. Aqui ele foi substituído por outro país do mesmo *cluster*, a Finlândia, que pode não ser o mais representativo, mas que apresenta características interessantes como elevada competitividade, gastos sociais elevados e níveis educacionais e de sistema produtivo baseados em ciência e tecnologia dignos de nota. A Espanha seria um país de modelo conservador; porém, conforme aponta a literatura, é possível que exista uma variante conhecida como modelo Mediterrâneo, onde arranjos familiares e patrimonialistas sejam fatores distintivos. Além disso, a Espanha possui muitas similaridades culturais com a América Latina e conheceu um rápido processo de desenvolvimento desde meados dos anos 1970, elevando a atratividade por uma investigação mais detida.

O objetivo do estudo que ora se introduz é apresentar e cotejar alguns dos mais importantes indicadores de desenvolvimento, para que seja possível situar os países seleccionados numa perspectiva comparada. Os indicadores serão classificados em três tipos distintos, os quais são relativos à competitividade, equidade e sustentabilidade, englobando as dimensões econômicas, sociais e ambientais, *lato sensu*.³ A comparação não vai permitir mostrar o que é distinto em cada sociedade, mas possibilita travar um conhecimento mais detalhado a partir de algumas variáveis-chave, a saber:

- competitividade: evolução de indicadores (produtividade horária, capacidade instalada e indicadores de competitividade com ênfase em logística); estrutura produtiva: produção interna e sua destinação para fins de exportação (estrutura da pauta: produtos primários, intensivos em trabalho e bens naturais, baixa, média ou alta intensidade tecnológica); evolução dos indicadores de inovação e competitividade; evolução dos indicadores de inserção externa (indicadores de grau de abertura financeira e comercial);
- equidade: cobertura de programas sociais essenciais como saúde, educação, saneamento e moradia; abordagem qualitativa do cenário social, compreendendo expectativa de vida saudável, qualidade da educação, redução da pobreza e das desigualdades após os serviços de transferências de renda pelo Estado; evolução do IDH nas últimas décadas e adesão às normas internacionais do trabalho; e

3. A escolha dos indicadores apresentados neste trabalho se pauta na necessidade de sua existência para a maioria dos países analisados nos períodos escolhidos, de modo que foram seleccionados índices elaborados principalmente por instituições multilaterais. De fato, há muitas limitações nestes índices e no modo em que eles podem, de algum modo, ser comparados. Mas a intenção é mostrar os aspectos da competitividade, equidade e sustentabilidade nesses países, daí serem necessários indicadores comuns a todos eles.

- sustentabilidade: emissão de dióxido, energia e ambiente, preservação da floresta e áreas verdes *per capita*; adesão aos protocolos internacionais de proteção ao meio ambiente.

Ao final serão apresentados alguns comentários conclusivos que permitem verificar em que medida as experiências internacionais podem fazer aportes qualitativos.

2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO E COMPETITIVIDADE

Os *rankings* de competitividade por países calculados e publicados por diferentes entidades fornecem uma visão comparativa capaz de analisar o grau de inserção que um país ou um grupo de países pode ter no cenário internacional marcado por um contexto de rápida mudança tecnológica e de aprofundamento da globalização. O pressuposto implícito que norteia a busca por competitividade é que países mais competitivos tendem a produzir maior nível de renda para seus cidadãos (PORTER *et al.*, 2007). Nesse sentido, políticas econômicas e estratégias de desenvolvimento poderão ser adotadas pelos países com o objetivo de alcançar maior nível de competitividade internacional.

O Fórum Econômico Mundial divulga um *ranking* de países por competitividade a partir de um índice de competitividade global (Global Competitiveness Index). Este índice afere os fundamentos macroeconômicos e microeconômicos de competitividade dos países e os classifica segundo os resultados apurados. O fórum, em seu Global Competitiveness Index, define competitividade como sendo a série de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país.

O Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial é baseado em 12 diferentes pilares (quadro 1). O fórum adaptou as definições de Porter (1989) para os estágios de desenvolvimento. O primeiro estágio corresponde ao *factor-driven*, ou seja, ao estágio em que os países competem com base em seus recursos naturais e mão de obra não qualificada. No segundo estágio, os países se movem para um estágio de desenvolvimento *efficiency-driven*, no qual devem começar a desenvolver processos produtivos mais eficientes e aumentar a qualidade dos produtos. Finalmente, os países avançam para um estágio *innovation-driven*, no qual conseguem sustentar maiores salários associados a melhores condições de vida somente se forem aptos a produzir bens novos e únicos.

QUADRO 1

Principais pilares de competitividade segundo o Fórum Econômico Mundial

- 1º Instituições
- 2º Infraestrutura
- 3º Estabilidade macroeconômica
- 4º Saúde e educação primária
- 5º Educação superior e treinamento
- 6º Eficiência do mercado
- 7º Eficiência do mercado de trabalho
- 8º Sofisticação do mercado financeiro
- 9º Preparo tecnológico
- 10º Tamanho do mercado
- 11º Sofisticação empresarial
- 12º Inovação

Fonte: Fórum Econômico Mundial. *Global competitiveness report (2007-2008)*.

Os pesos dados a cada um dos doze pilares variam e dependem do grau de desenvolvimento dos países. Assim, os pilares são classificados em três subíndices que estão relacionados aos estágios de desenvolvimento, conforme a seguir.

Requisitos básicos → estágio *factor-driven*

Catalisador de eficiência → estágio *efficiency-driven*

Inovação e fatores de sofisticação → estágio *innovation-driven*

O quadro 2 mostra a definição dos estágios de desenvolvimento segundo a renda. A classificação dos países foi elaborada tomando como referência o PIB *per capita*, enquanto *proxy* dos salários na economia, e a participação dos bens primários na exportação total (bens e serviços), enquanto *proxy* do quanto os países são *factor-driven*. Assume-se que países que exportam mais de 70% dos produtos primários são *factor-driven*.

QUADRO 2

Definição dos estágios de desenvolvimento segundo a renda

Estágios de desenvolvimento	PIB <i>per capita</i> (em US\$)
1º Estágio: <i>factor driven</i>	< 2 mil
Transição do 1º para o 2º estágio	2 mil – 3 mil
2º Estágio: <i>efficiency driven</i>	3 mil – 9 mil
Transição do 2º para o 3º estágio	9 mil – 17 mil
3º Estágio: <i>innovation driven</i>	> 17 mil

Fonte: Fórum Econômico Mundial. *Global competitiveness report (2007-2008)*.

O Índice de Competitividade Global é composto por 113 variáveis, sendo 79 da Pesquisa de Opinião de Executivos, a qual é respondida por gestores de médio e alto escalão de empresas dos países pesquisados. As posições e pontuações obtidas no *ranking* do Fórum Econômico Mundial pelos países selecionados são apresentadas na tabela 1.

TABELA 1

Ranking do Índice de Competitividade Global (2007-2008)

	Ranking	Pontuação
África do Sul	44	4,4
México	52	4,3
Argentina	85	3,9
Brasil	72	4,0
Índia	48	4,3
China	34	4,6
Rússia	58	4,2
Espanha	29	4,7
Alemanha	5	5,5
Finlândia	6	5,5
EUA	1	5,7

Fonte: Fórum Econômico Mundial. *Global competitiveness report* (2007-2008).

Segundo classificação do Fórum Econômico Mundial para o desenvolvimento dos países, a Índia encontra-se no primeiro estágio; a China está em transição entre o primeiro e o segundo estágios; a África do Sul, México, Argentina, Brasil e Rússia estão no segundo estágio; e Espanha, Alemanha, Finlândia e EUA estão no terceiro e último estágio. O PIB *per capita* (tabela 2) é uma medida relativa do bem-estar de um país. Quanto maior é a renda ou riqueza produzida por um país por habitante, supõe-se que melhores são as condições de vida deste país.

TABELA 2

PIB per capita

(Em US\$ 1 mil constantes na PPC em 1990)

	PIB per capita			Variação		
	1975	1990	2005	1990/1975	2005/1990	2005/1975
África do Sul	9.625	9.147	9.884	-5,0	8,1	2,7
México	6.429	7.696	9.564	19,7	24,3	48,8
Argentina	11.127	8.778	12.704	-21,1	44,7	14,2
Brasil	5.511	6.423	7.475	16,5	16,4	35,6
Índia	1.120	1.655	3.072	47,8	85,5	174,3
China	604	1.625	6.012	169,1	269,9	895,5
Rússia	n.d.	10.270	9.648	n.d.	-6,1	n.d.
Espanha	13.042	17.554	24.171	34,6	37,7	85,3
Alemanha	14.577	21.303	26.210	46,1	23,0	79,8
Finlândia	15.178	22.410	28.605	47,6	27,6	88,5
EUA	19.803	28.263	37.267	42,7	31,9	88,2

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

Taxas médias de crescimento do PIB e taxa média de investimento como proporção do PIB são apresentadas para os países selecionados na tabela 3.

TABELA 3

Crescimento real do PIB e formação bruta de capital fixo

	Crescimento real do PIB (% anual)			Formação bruta de capital fixo (% PIB)		
	1975-1984	1985-1994	1995-2004	1975-1984	1985-1994	1995-2004
África do Sul	2,6	0,8	3,5	27,5	17,7	16,7
México	4,9	2,5	2,9	23,6	21,7	22,5
Argentina	1,0	2,7	2,6	25,5	17,3	17,0
Brasil	3,7	2,9	2,7	21,8	21,2	17,1
Índia	4,6	5,3	6,7	19,8	23,1	25,5
China	8,2	10,4	9,4	33,3	38,7	38,8
Rússia	n.d.	-8,8 ¹	3,5	n.d.	31,2 ²	20,3
Espanha	1,5	3,0	3,6	23,8	23,1	24,9
Alemanha	2,1	2,8	1,5	23,4	22,4	20,1
Finlândia	2,7	1,3	3,8	27,9	23,5	18,7
EUA	3,1	3,0	3,2	20,2	18,2	19,1

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

Notas: ¹ Média de 1990 a 1994.

² Média de 1989 a 1994.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

O atual nível de desenvolvimento técnico e tecnológico das economias exige que os países mantenham e mesmo elevem suas taxas de investimento para continuarem competitivos. Países desenvolvidos como os EUA, Alemanha e Espanha mantiveram taxas médias de investimento em torno de 19%, 22% e 23%, respectivamente, no período de 1975 e 2004.

Os países desenvolvidos possuem indicadores de PIB *per capita* elevados, e obtiveram um crescimento médio em torno de 85% neste indicador nos últimos 20 anos. Entre os aqui seleccionados, a Alemanha teve o pior desempenho médio no período recente, tendo registrado um crescimento médio anual de 1,8% no período de 1995 e 2004. Espanha e Finlândia, por sua vez, destacam-se em função do crescimento médio anual mais elevado nos anos recentes, com taxas médias de crescimento de 3,6% e 3,8% entre 1995 e 2004, respectivamente.

Quanto aos países em desenvolvimento, podemos dividi-los em dois grupos. Há aqueles que em 1975 possuíam um PIB *per capita* baixo – caso da Índia e da China – e que conseguiram obter um rápido crescimento neste indicador, sem, contudo, se aproximarem de países de renda *per capita* média, como África do Sul, México, Argentina, Brasil e Rússia. Este último grupo de países, por seu turno, teve crescimento médio da renda *per capita* menor que os países desenvolvidos. A África do Sul e a Argentina foram os países que tiveram o pior desempenho no período entre os países seleccionados, com a menor renda *per capita* observada em 1990.

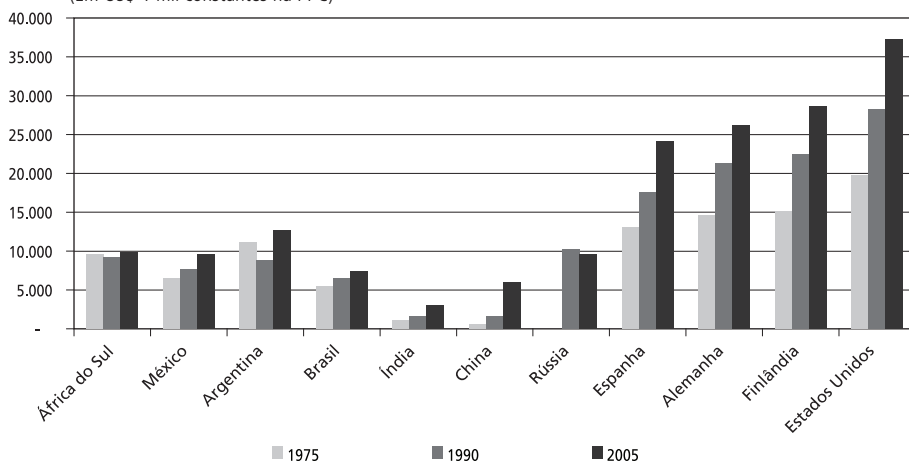
Como se observa no gráfico 1, os países latino-americanos não conseguiram sustentar as elevadas taxas de crescimento dos anos 1960 e 1970, e desde a crise da dívida obtêm taxas de crescimento do PIB medíocres, até mesmo inferiores ao desempenho dos países industrializados. A taxa média de crescimento do México,

por exemplo, que no período de 1975 a 1984 havia sido de 4,9%, passou para 2,5% entre 1985 e 1994, e para 2,9% entre 1995 e 2004. O Brasil, que havia obtido um crescimento médio de 3,7% entre 1975 e 1984, passou para 2,9% entre 1985 e 1994, e para 2,7% em 1995 e 2004.

GRÁFICO 1

PIB per capita

(Em US\$ 1 mil constantes na PPC)



Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

O crescimento chinês mantém-se elevado há três décadas, e muito superior ao de outros países em desenvolvimento. No período de 1975 a 1984, o crescimento médio do PIB chinês foi de 8,2%; entre 1985 a 1994, subiu para 10,4%; e entre 1995 e em 2004, ficou em 9,4%. Entre os países selecionados, apenas a Índia conseguiu manter taxa média de crescimento alta no mesmo período, mas ainda assim inferior às taxas médias obtidas pela China. Entretanto, é possível notar que o desempenho da Índia aumentou ao longo dos anos. Entre 1975 e 1984, o crescimento médio indiano foi de 4,6%, subiu para 5,3% entre 1985 e 1994, e para 6,7% entre 1995 e 2004.

Analisadas em conjunto, as taxas médias de crescimento do PIB e de formação bruta de capital fixo na economia da China e da Índia possuem também as maiores taxas médias de investimentos como proporção do PIB em comparação aos demais países. Por exemplo: na China, de um lado, os investimentos representaram em média 38,8% do PIB no período entre 1995 e 2004; países como África do Sul, Argentina, Brasil, Rússia e Finlândia, de outro lado, tiveram taxas médias de investimento decrescentes ao longo dos três períodos selecionados.

Um dos indicadores que pode ser utilizado para avaliar a capacidade de inserção competitiva internacional dos países é a taxa de crescimento das exportações – e sua evolução ao longo dos anos. Se as exportações de bens de um país para o resto do mundo se mantêm em patamares elevados, este é um indício de que sua estratégia de produção o mantém competitivo no mercado de bens internacionais. Caso contrário, seu volume de exportações tenderia a cair com o passar dos anos. O desempenho exportador dos países seleccionados depende também do cenário internacional vigente, mas, ao mesmo tempo, responde às mudanças produtivas ocorridas ao longo dos anos, na incorporação das mudanças tecnológicas e no desenvolvimento de padrões competitivos – principalmente no cenário de maior liberalização comercial observado no período mais recente. A tabela 4 mostra o crescimento médio anual das exportações.

TABELA 4

Crescimento médio anual das exportações

	Crescimento das exportações		
	1975-1984	1985-1994	1995-2004
África do Sul	9,2	4,1	6,8
México	28,5	8,4	12,4
Argentina	9,3	8,1	8,9
Brasil	13,7	5,6	8,8
Índia	10,0	10,1	12,1
China	14,9	16,8	17,9
Rússia	n.d.	n.d.	11,8
Espanha	13,4	12,9	9,6
Alemanha	7,6	8,6	8,3
Finlândia	10,1	8,9	8,2
EUA	9,0	8,9	5,0

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

Obs.: n.d. = informação não disponível.

Desse modo, a China e a Índia merecem destaque, ao registrarem taxas médias de crescimento das exportações acima de 10% nos três períodos descritos para os países seleccionados, o que mostra o dinamismo competitivo de ambos no contexto internacional. A taxa média de crescimento das exportações chinesas, por exemplo, ficou em 14,9% no período entre 1975 e 1984, subiu para 16,8% entre 1985 e 1994 e para 17,9% entre 1995 e 2004. A Rússia e o México, no período entre 1995 e 2004, registraram taxa média de crescimento das exportações também acima de 10% (11,8% e 12,4%, respectivamente).

O tipo de inserção dos diferentes países no comércio internacional reflete, em certa medida, as estratégias de desenvolvimento produtivo adotadas por cada um. Alguns países em desenvolvimento conseguiram obter maior participação dos produtos manufaturados na pauta de exportações, como são os casos da China, da Índia e do México. O percentual de participação de bens manufaturados em relação ao total de exportações de mercadorias se aproxima dos países desenvolvidos.

No caso da China, a participação dos produtos manufaturados em relação às exportações de bens é superior à dos EUA. A evolução da participação de tipos de produtos nas exportações de mercadorias dos países selecionados encontra-se descrita na tabela 5.

TABELA 5
Participação nas exportações de mercadorias

	Exportações de alimentos			Exportações de combustíveis			Exportações de Produtos manufaturados			Exportações de produtos de alta tecnologia ¹		
	1975	1990	2005	1975	1990	2005	1975	1990	2005	1975	1990	2005
África do Sul	28,7	n.d.	8,5	1,3	n.d.	10,3	26,7	n.d.	56,7	n.d.	1,8 ²	3,4
México	31,0	11,6	5,4	15,5	37,6	14,9	31,1	43,5	77,1	n.d.	2,3	15,1
Argentina	68,9	56,3	46,6	0,5	7,8	16,4	24,4	29,1	30,8	n.d.	1,9 ²	2,0
Brasil	54,1	27,7	26,3	2,3	2,2	6,1	25,3	51,9	53,9	n.d.	3,7	6,8
Índia	37,6	15,5	8,9	0,9	2,9	11,4	44,9	70,4	70,3	n.d.	1,7	3,8 ⁴
China	n.d.	12,7	3,2	n.d.	8,3	2,3	n.d.	71,6	91,9	n.d.	4,8 ²	28,1
Rússia	n.d.	n.d.	1,6	n.d.	n.d.	49,0	n.d.	n.d.	18,9	n.d.	2,4 ³	1,5
Espanha	22,2	14,7	14,1	3,3	4,4	4,2	70,0	74,9	76,6	n.d.	4,8	5,6
Alemanha	4,6	4,8	4,2	3,7	1,3	2,1	86,2	89,1	83,3	n.d.	9,3	14,2
Finlândia	3,5	2,4	1,8	0,4	1,5	4,4	70,0	74,9	84,2	n.d.	6,3	21,0
EUA	19,6	10,9	6,8	4,2	3,1	2,9	65,7	74,7	81,5	n.d.	24,9	25,8

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Exportações de alta tecnologia também são contabilizadas como produtos manufaturados.

² Dados referentes a 1992.

³ Dados referentes a 1996.

⁴ Dados referentes a 2004.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

África do Sul e Brasil também elevaram a participação dos produtos manufaturados em suas exportações de mercadorias. Em 1975, 26,7% do que a África do Sul vendia a outros países correspondia a produtos manufaturados, e este percentual passou para 56,7% em 2005. No caso do Brasil, as exportações de manufaturados representavam 25,3% das exportações de mercadorias em 1975, e este percentual subiu para 51,9% em 1990, tendo permanecido em torno deste patamar em 2005 (53,9%).

A análise do componente tecnológico das exportações indica maior diferenciação entre os países. EUA, Finlândia e Alemanha apresentam elevada participação das exportações de produtos de alta tecnologia: respectivamente 25,8%, 21% e 14,2% em 2005. Entre os países em desenvolvimento, merecem destaque China e México, cuja participação correspondia a 28,1% e 15,1% em 2005.

Apesar da elevada participação de produtos manufaturados nas exportações de mercadorias da Índia e da Espanha, o conteúdo tecnológico de suas exportações é baixo. No primeiro caso, a participação das exportações de produtos de alta tecnologia representa apenas 3,8% do total de mercadorias exportadas, enquanto para a Espanha esta participação é de 5,6%.

Assim como a pauta de exportações e seu respectivo crescimento representam um bom indicador de competitividade, a produtividade também é um fator fundamental na análise. Elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o índice de produtividade mostra a razão entre o PIB e o número de pessoas empregadas. Na tabela 6, os dados do início da década de 1990 e de 2005 mostram a evolução da produtividade nos países analisados.

TABELA 6

Produtividade – PIB por pessoa empregada

(Em US\$ 1,00 constante na PPC)

	1990	2005	Crescimento entre 1990 e 2005 (%)
África do Sul	3.842	4.821	25,5
México	6.085	7.548	24,0
Argentina	6.436	8.915	38,5
Brasil	4.923	5.812	18,1
Índia	1.309	2.421	85,0
China	1.871	5.772	208,5
Rússia	7.779	7.297	(6,2)
Espanha	12.055	16.728	38,8
Alemanha ¹	18.605	19.477	4,7
Finlândia	16.866	22.173	31,5
EUA	23.201	30.519	31,5

Fonte: OIT. *Key indicators of the labour market – KILM* (2007).Nota: ¹ Do total, 16.306 referem-se à ex-Alemanha Ocidental.

Nesse terreno, vale mencionar primeiramente o desempenho da Alemanha. Um ano após a reunificação, a ex-República Federal da Alemanha era responsável por cerca de 88% da produtividade alemã. Dado o complexo processo de reunificação, além da renovação da estrutura produtiva e assimilação da mão de obra da ex-República Democrática Alemã, em 15 anos o aumento da produtividade alemã foi de apenas 4%. Não obstante, a produtividade deste país ainda é uma das mais altas do mundo. A Rússia também passou por uma grande mudança entre 1990 e 1991, com o desmantelamento da URSS. A par disso, a passagem de um modelo 100% estatal para um modelo capitalista privatizado foi muito complicada do ponto de vista econômico, uma vez que grande parte da estrutura produtiva já se encontrava sucateada. Apesar do recente crescimento russo, a produtividade por pessoa empregada decresceu cerca de 7% no período analisado. É possível, contudo, que a produtividade russa volte a aumentar nos próximos anos com a crescente renovação de sua estrutura produtiva.

Quanto aos demais países dos BRICs,⁴ a Índia em 15 anos aumentou em 46% sua produtividade. Se comparada com os demais, a produtividade indiana ainda é baixa (US\$ 2.421 anuais). Contudo, com o crescente aumento do

4. BRIC é um acrônimo criado em novembro de 2001 pelo economista Jim O' Neill, do grupo Goldman Sachs, para designar os 4 (quatro) principais países emergentes do mundo, a saber, Brasil, Rússia, Índia e China, no relatório *Building Better Global Economic Brics*.

PIB e da população empregada, a produtividade tende a continuar crescendo. A China, assim como a Índia, experimentou um surpreendente aumento na produtividade: quase 70% no período de 15 anos. A produtividade chinesa, que era baixa no início da década de 1990 (US\$ 1.871), passa para US\$ 5.772 anuais em 2005. No Brasil, a produtividade em 1990 era de US\$ 4.923, e passa para US\$ 5.812 em 2005 – um aumento de 15%. Se comparado com os demais países analisados, o crescimento da produtividade do Brasil não foi surpreendente, embora significativo.

A Argentina apresenta um aumento de 28% na produtividade, passando de US\$ 6.436 para US\$ 8.915 no período. O México, que parte de um patamar próximo ao da Argentina (US\$ 6.085 em 1990), cresce um pouco menos (cerca de 19%). Vale mencionar que a produtividade do México e da Argentina são superiores à produtividade do Brasil, e que a África do Sul vivencia um crescimento de 20% na produtividade no mesmo período, chegando a US\$ 4.821 em 2005.

A Finlândia, conforme será observado no gráfico 5, possui atualmente a segunda maior produtividade no grupo de países estudados, passando de US\$ 16.866 em 1990 para US\$ 22.173 em 2005: um aumento de 24%. A Espanha, assim como a Finlândia, mostra um expressivo aumento na produtividade no período (28%). Os EUA ainda são o país com a maior produtividade: de US\$ 23.201 em 1990 para US\$ 30.519 – um aumento de 24%.

Outro indicador de produtividade é o PIB por hora trabalhada. Apesar de não estar disponível para todos os países, permite detectar a variação da produtividade por hora ao longo de 25 anos (tabela 7).

TABELA 7

Produtividade – PIB por hora trabalhada(Em US\$ 1,00 de 1990 na PPP)¹

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Varição % 1980 - 2005
África do Sul	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	10	9,4	8,5	8,4	8,7	8,8	-11,6
Argentina	11,7	9,7	9,4	11,6	12,9	13	11,6
Brasil	7,6	6,6	6,8	7,6	8,1	8	4,7
Índia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
China	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rússia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Espanha	14,1	17,9	19,7	22,2	21,9	21,7	53,9
Alemanha	20,1	22,7	22,4	24,5	27,1	28,9	43,8
Finlândia	14,2	16,1	19,2	22,2	25,4	28,1	97,9
EUA	22,9	24,7	26,4	28	31,1	35,1	53,5

Fonte: OIT. *Key indicators of the labor market – KILM* (2007).

Obs.: n.d. = informação não disponível.

Nota: ¹ Paridade de Poder de Compra.

O México, apesar de ter aumentado a sua produtividade como PIB por pessoa empregada, reduz a sua produtividade de PIB por hora trabalhada em 11,6% no período entre 1980 e 2005, enquanto a Argentina aumenta à mesma proporção. A variação da produtividade no Brasil (4,7%) é muito baixa ao longo dos 25 anos, ao tempo em que nos países desenvolvidos, e muito em especial na Finlândia, a produtividade por hora cresce de modo considerável: cerca de 45% na Alemanha, mais de 50% nos EUA e Espanha, e quase 100% na Finlândia. Isto mostra que os países desenvolvidos estão trabalhando menos horas para produzir mais, e produtos de maior valor agregado, tais como os de alta tecnologia. O caso da Finlândia, com a empresa Nokia, é um exemplo deste fato.

A patente é um direito de propriedade concedido a uma invenção que garante ao seu detentor a possibilidade de exploração exclusiva do “invento” por um determinado período de tempo. Uma das críticas usuais feitas à utilização do indicador de patentes como medida para aferição do desenvolvimento tecnológico de um país ou empresa prende-se ao fato de que muitas inovações não são patenteadas, e assim como de que muitas patentes não possuem valor tecnológico ou mesmo econômico. Apesar das críticas que podem ser feitas à utilização de requisição de patentes enquanto indicador de aferição da capacidade de desenvolvimento tecnológico de um país, estes dados comparativos serão aqui utilizados com o objetivo de avaliar as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países seleccionados no que se refere à busca por inovação tecnológica. A evolução da requisição de patentes por residentes e não residentes nos países seleccionados entre 1990 e 2004 pode ser observada na tabela 8.

TABELA 8

Requisição de patentes por não residentes e residentes

	Requisição de patentes por não residentes		Requisição de patentes por residentes	
	1990	2004	1990	2004
África do Sul	4.848	-	5.621	-
México	4.400	12.667	661	531
Argentina	5.035 ³	3.816	700 ²	786
Brasil	5.148	14.800	2.389	3.892
Índia	2.673	10.671	1.147	6.795
China	4.051 ¹	64.798	7.372 ¹	65.586
Rússia	297 ¹	7.246	906 ¹	22.944
Espanha	1.079	320	2.218	2.864
Alemanha	8.310	10.905	30.724	48.329
Finlândia	4.410	216	2.059	2.004
EUA	80.520	171.935	90.643	185.008

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

Notas: ¹ Dados referentes a 1991.

² Dados referentes a 1994.

³ Dados referentes a 1997.

Há países em que predominam a requisição de patentes por não residentes, como é o caso do México, Argentina e Brasil. Em outros, sobressai a requisição de

patentes por residentes, como são os casos da Rússia, da Espanha, da Alemanha e da Finlândia, enquanto na China e nos EUA observa-se elevada demanda por patentes tanto por não residentes quanto residentes.

Nos países que apresentam maior número de requisição de patentes por não residentes – caso do primeiro grupo de países mencionados –, o indicador pode estar relacionado à estratégia das empresas transnacionais ali instaladas. Neste sentido, a mesma estratégia pode também servir como uma maneira de garantir reserva de mercado, sem necessariamente contribuir para avanços tecnológicos e inovativos para o país-sede.

As patentes são consequência de anos de pesquisa e avanços nas mais diversas áreas. Desse modo, gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) são fundamentais para que os países alcancem rápidas taxas de crescimento da produção e de exportação, principalmente em segmentos intensivos em tecnologia. A tabela 9 apresenta a evolução dos gastos em P&D entre 1996 e 2004 para os países selecionados.

TABELA 9

Gastos em P&D

(Em % do PIB)

	Gastos em P&D	
	1996	2004
África do Sul	n.d.	n.d.
México	0,3	0,4 ¹
Argentina	0,4	0,4 ²
Brasil	0,8	1,0 ²
Índia	0,6	n.d.
China	0,6	1,4
Rússia	1,0	1,2
Espanha	0,8	n.d.
Alemanha	2,3	2,5
Finlândia	2,5	3,5
EUA	2,6	2,7

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* – WDI (2007).

Notas: ¹ Dados referentes a 2002.

² Dados referentes a 2003.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

A Finlândia, os EUA e a Alemanha possuem uma elevada participação dos gastos em pesquisa e desenvolvimento em relação ao PIB, sendo que a Finlândia intensificou os gastos nesta área no período entre 1996 e 2004. Por outro lado, os países em desenvolvimento possuem uma menor participação de gastos em pesquisa e desenvolvimento em relação ao PIB, embora, a China tenha elevado em 0,7 pontos percentuais a participação deste gasto em relação ao PIB neste período.

3 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO E EQUIDADE

Para analisar a situação social dos países seleccionados para o estudo, serão examinados os seguintes índices: índice de desenvolvimento humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); coeficiente de Gini, elaborado pela Universidade das Nações Unidas; a esperança de vida ao nascer, apresentada no *World development indicators* do Banco Mundial; a probabilidade ao nascer de sobreviver até os 65 anos, elaborada pelo PNUD; a esperança de vida saudável, elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS); proporções estimadas de mortes por tipo de causa, cujos dados também são apresentados pela OMS; os índices de alfabetização e educação elaborados pelo PNUD; o desempenho nas provas do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (Programme for International Student Assessment – Pisa), elaboradas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); e a ratificação dos principais tratados trabalhistas internacionais.

Observem-se inicialmente o índice de desenvolvimento humano e o coeficiente de Gini. O IDH é uma medida que compara vários fatores, entre os quais renda, educação e esperança de vida. Desenvolvido em 1990 pelo PNUD, o IDH vem sendo utilizado desde então para a avaliação da situação dos países-membros das Nações Unidas, numa dimensão que não considera apenas a renda ou a renda *per capita*. O índice busca incorporar as condições de vida e a geração de oportunidades, com o objetivo de mostrar o desenvolvimento numa dimensão mais ampla. O índice teórico varia de zero, sem nenhum desenvolvimento humano, até um, onde se daria um desenvolvimento humano total (tabela 10).

TABELA 10

Tendências do índice de desenvolvimento humano (IDH)

	IDH ranking 2007-2008	1975	1990	2005
África do Sul	121	0,650	0,731	0,674
Argentina	38	0,790	0,813	0,869
México	52	0,694	0,768	0,829
Brasil	70	0,649	0,723	0,800
Índia	128	0,419	0,521	0,619
China	81	0,530	0,634	0,777
Rússia	67	n.d.	0,815	0,802
Espanha	13	0,846	0,896	0,949
Alemanha	22	n.d.	0,890	0,935
Finlândia	11	0,846	0,906	0,952
EUA	12	0,870	0,919	0,951

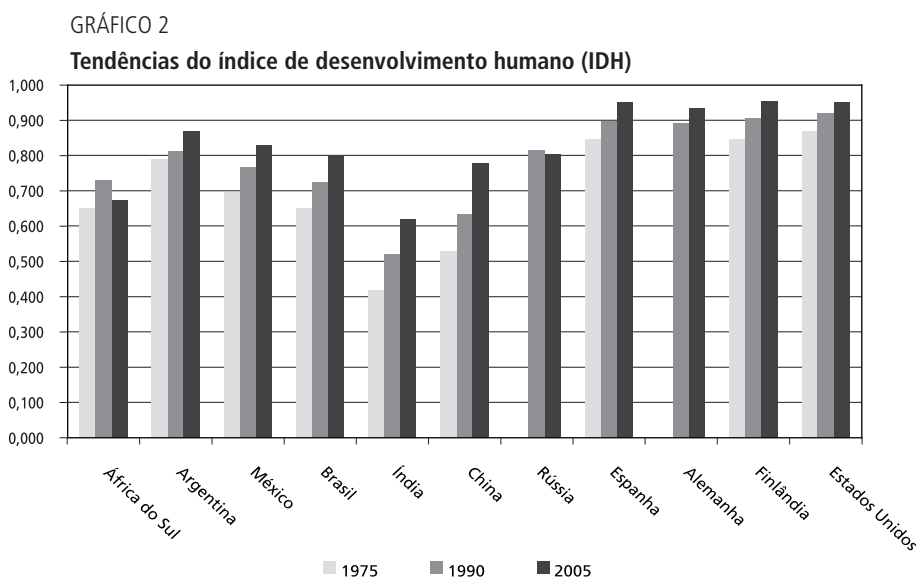
Fonte: PNUD. *Human development report* (2007/2008).

Obs.: n.d. = informação não disponível.

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007/2008 do PNUD, nenhum dos países aqui seleccionados encontra-se entre os dez mais bem colocados. As diferenças entre os primeiros 25 países da amostra, contudo, não são importantes. Isto se deve ao fato de os indicadores que compõem o IDH serem

relativamente “quantitativos”, ou seja, medirem elementos básicos do desenvolvimento humano em termos de saúde, educação e renda, mas não aferirem a qualidade em termos das condições de vida, aprendizado, e equidade na distribuição de renda.

A maioria dos países apresentou aumento do IDH no período de 1975 a 2005. Entretanto, conforme mostra o gráfico 2, apesar de o IDH da África do Sul ter aumentado na década de 1990, ele voltou a cair e atingiu, em 2005, o mesmo nível que 1975. A Rússia sofreu queda do IDH de 1990 para 2005 – período imediatamente posterior ao desmantelamento da URSS, à introdução desorganizada e pouco institucionalizada de uma economia de mercado, e a uma tumultuada tentativa de consolidar um regime democrático à moda ocidental.



Fonte: PNUD. *Human development report* (2007-2008).

Espanha, Alemanha, Finlândia e EUA já possuíam IDH muito alto durante todo o período. Argentina e México, em detrimento das crises econômicas agudas sofridas no final da década de 1990, conseguiram atingir um grau de desenvolvimento humano alto pelos padrões do IDH, e superaram por larga margem os dados para o Brasil. Porém, as maiores variações de IDH aconteceram na China e na Índia, países que em 30 anos evoluíram de forma notável, embora ainda não possam ser considerados países de elevado desenvolvimento humano.

É importante ressaltar que o IDH é um índice limitado, e, para se obter uma visão mais específica do nível de desenvolvimento no qual se encontra um país, indicadores qualitativos também precisam ser levados em consideração.

O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade de renda elaborada pelo Italiano Corrado Gini em 1912. O índice vai de zero a um, segundo o qual zero corresponde à completa igualdade de renda, e um corresponde à completa desigualdade de renda. A tabela 11 apresenta a variação do coeficiente de Gini em um período de aproximadamente dez anos.

TABELA 11
Coeficiente de Gini

	1990-1995	2000-2005	Variação
África do Sul ¹	0,630	0,565	-11%
México ²	0,527	0,510	-3%
Argentina ³	0,444	0,501	11%
Brasil ⁴	0,604	0,564	-7%
Índia ⁵	0,296	0,368	20%
China ⁶	0,300	0,469	36%
Rússia ⁷	0,269	0,445	40%
Espanha ⁸	0,308	0,318	3%
Alemanha ⁹	0,297	0,260	-14%
Finlândia ¹⁰	0,228	0,260	12%
EUA ¹¹	0,427	0,464	8%

Fonte: *World income inequality database*/UNU/WIDER.

Notas: ¹ Dados referentes a 1990 e 2000.

² Dados referentes a 1989 e 2005.

³ Dados referentes a 1992 e 2005.

⁴ Dados referentes a 1990 e 2005.

⁵ Dados referentes a 1990 e 2004.

⁶ Dados referentes a 1994 e 2004.

⁷ Dados referentes a 1990 e 2005.

⁸ Dados referentes a 1990 e 2005.

⁹ Dados referentes a 1990 e 2005.

¹⁰ Dados referentes a 1990 e 2005.

¹¹ Dados referentes a 1990 e 2004.

Na África do Sul, Brasil e Alemanha ocorre uma redução no coeficiente de Gini para o período analisado, o que quer dizer que a distribuição de renda tornou-se um pouco mais igualitária nestes países. Argentina, Finlândia e EUA experimentam leve aumento na desigualdade. México e Espanha apresentam uma variação de três pontos percentuais no coeficiente de Gini, o que significa que a distribuição de renda pouco variou nestes dois países em dez anos. Uma variação significativa se deu na Índia, na China e na Rússia, onde o coeficiente de Gini aumentou, respectivamente, 20%, 36%, e 40%. Isto mostra que a desigualdade na distribuição de renda cresceu de forma alarmante.

Assim, a maioria dos países aumentou seu grau IDH, mas em vários daqueles em desenvolvimento aumentou também o seu grau de desigualdade, o que, certamente, compromete o desenvolvimento humano sob o prisma da equidade social.

Um ponto importante para aferir o desenvolvimento de uma sociedade refere-se à saúde dos cidadãos, ou seja, quanto tempo, como, e em quais condições os

indivíduos vivem. O aumento da esperança de vida ao nascer é o indicador mais emblemático, pois reflete o anseio por uma vida mais longa, o qual é partilhado de forma quase unânime (tabela 12).

TABELA 12

Esperança de vida ao nascer

	Mulheres			Homens		
	1970	1990	2006	1970	1990	2006
África do Sul	56	65	52	50	59	50
México	64	74	78	59	68	73
Argentina	70	75	79	64	68	71
Brasil	61	70	76	57	63	68
Índia	49	59	65	50	59	62
China	63	70	74	61	67	71
Rússia	73	74	72	63	64	59
Espanha	75	81	84	69	73	77
Alemanha	74	79	82	67	72	76
Finlândia	74	79	82	66	71	76
EUA	75	79	80	67	72	75

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

A partir de dados referentes à esperança de vida ao nascer (tabela 12), o aumento da esperança de vida observado no Brasil é dos mais relevantes quando comparado a outros países. Nesse terreno, o desempenho brasileiro, em termos de evolução, pode ser comparado ao de países como China ou Índia. Isto para não falar da vantagem sobre a Rússia, que sofreu bastante com o fim da União Soviética, e sobre a África do Sul, com problemas sociais como elevados índices de incidência de AIDS. O avanço brasileiro também é positivo quando comparado ao da Argentina ou do México, países da mesma matriz cultural e que apresentaram evolução similar à das sociedades mais desenvolvidas, como Alemanha, Espanha, Finlândia e EUA, os quais, por sua vez, representam tipos diferenciados e paradigmáticos de regulação via proteção social. Não obstante, em 2005 o Brasil ainda apresentava índices de esperança de vida masculina similares ou inferiores aos da Argentina ou do México em 1990, valendo notar que estes índices são apenas similares aos da Europa Ocidental há 35 anos.

O aumento da expectativa de vida ao nascer, no entanto, não significa que todos irão atingir a velhice. É preciso analisar indicadores qualitativos de esperança de vida. A tabela 13 mostra a probabilidade do indivíduo, ao nascer, atingir os 65 anos.

TABELA 13

Probabilidade ao nascer de sobreviver até os 65 anos

(Em % da coorte)

	Mulheres		Homens	
	1995-2000	2000-2005	1995-2000	2000-2005
África do Sul	53,7	46,0	40,2	33,9
México	80,8	84,5	69,9	76,2
Argentina	84,1	85,6	70,6	72,5
Brasil	75,4	78,5	59,3	64,2
Índia	64,7	66,1	59,9	57,4
China ¹	79,4	80,9	70,9	73,8
Rússia	77,0	76,0	46,5	42,1
Espanha	91,4	93,5	79,8	83,9
Alemanha	89,3	91,0	79,2	82,9
Finlândia	90,3	91,8	77,9	81,0
EUA	85,7	87,0	77,4	79,4

Fontes: PNUD. *Human development report* (2001; 2007/2008).Nota: ¹ Os dados da China não compreendem Hong Kong e Macau.

No Brasil é alta a probabilidade de sobreviver até dos 65 anos de idade, um patamar universal que delimita a passagem para o estágio de idade avançada. Entretanto, não supera a China, país de renda *per capita* e desenvolvimento humano inferiores aos do Brasil. A distância em relação à Argentina e ao México também é elevada, se considerado que os patamares de renda *per capita* são apenas um pouco menores no Brasil.

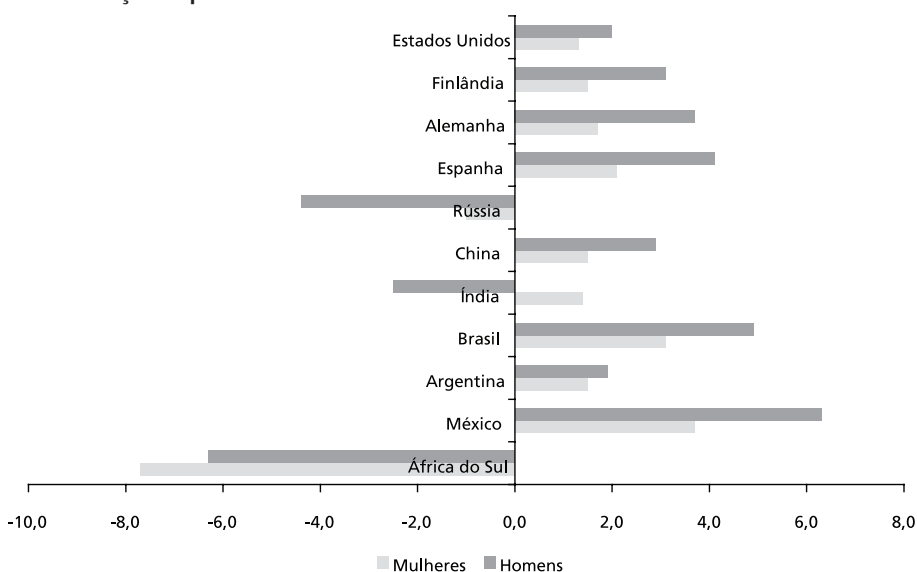
Os países europeus mostram um alto índice de sobrevivência até os 65 anos tanto de mulheres quanto de homens. Uma situação especial é a da Espanha, cujos indivíduos possuem maior probabilidade de atingir os 65 anos, apesar de o país não possuir o maior PIB ou IDH europeu. Os EUA também possuem uma alta probabilidade de sobrevivência até os 65 anos, mas não se igualam a países mais avançados da Europa, conforme atestam os dados apresentados.

Índia e África do Sul apresentam uma baixa probabilidade de atingir os 65 anos, tanto para homens quanto para mulheres. A Rússia, apesar de ter uma boa probabilidade de sobrevivência para mulheres, apresenta uma baixa probabilidade de sobrevivência entre os homens.

O gráfico 3 apresenta a variação na probabilidade ao nascer de atingir os 65 anos. Tanto Brasil quanto México e Espanha mostram significativo aumento no percentual de sobrevivência até os 65 anos para homens e mulheres no período analisado. A Índia mostra um aumento na probabilidade de sobrevivência para as mulheres e uma redução na probabilidade de vida dos homens. A África do Sul apresenta uma preocupante redução na probabilidade de vida até os 65 anos

de homens e mulheres, porém com uma redução maior na probabilidade de vida das mulheres em função da AIDS. A Rússia também mostra uma redução na probabilidade de vida de homens e mulheres, com uma proporção muito maior na redução da probabilidade de vida dos homens.

GRÁFICO 3

Varição da probabilidade ao nascer de sobreviver até os 65 anos entre 1990 e 2005

Fontes: PNUD. *Human development report* (2001; 2007/2008).

Contudo, uma visão mais próxima da realidade dos países analisados requer a consideração da chamada expectativa de vida saudável. O conceito, desenvolvido pela OMS, corresponde à média de anos que uma pessoa pode esperar sobreviver gozando de plena saúde, levando em conta a média de anos que uma pessoa pode viver sem plena saúde em função de uma doença e/ou ferimento grave.

Quanto à expectativa de vida saudável, observa-se na tabela 14 que África do Sul, Índia, Rússia e Brasil apresentam uma baixa expectativa de vida saudável para os homens, enquanto Alemanha, Espanha e Finlândia apresentam uma expectativa de vida saudável de cerca de 70 anos para os homens. Para as mulheres, a ordem dos países é similar. Contudo, a expectativa de vida saudável para as mulheres é maior, salvo no caso da África do Sul, onde é inferior à dos homens.

TABELA 14

Expectativa de vida saudável (HALE) em anos (2003)

	Ambos os sexos	Mulheres	Homens
África do Sul	44	45	43
Argentina	65	68	62
México	65	68	63
Brasil	60	62	57
Índia	53	54	53
China	64	65	63
Rússia	58	64	53
Espanha	73	75	70
Alemanha	72	74	70
Finlândia	71	74	69
EUA	69	71	67

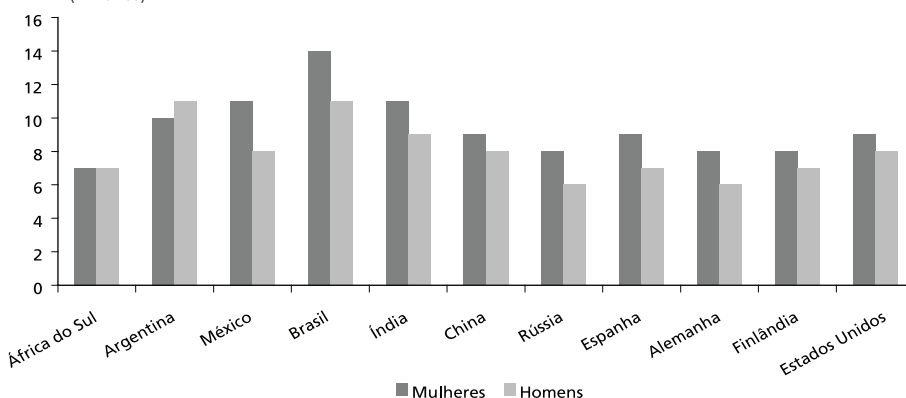
Fonte: OMS. *Core health indicators* (2008).

Com base no gráfico 4, que mostra a diferença entre a expectativa de vida e a expectativa de vida saudável, é possível perceber que o Brasil é o país onde a perda de anos de vida saudáveis é mais elevada, fazendo com que uma parcela importante da população se torne dependente da família ou da sociedade.

GRÁFICO 4

Diferença entre a expectativa de vida (2006) e a expectativa de vida saudável (2003)

(Em anos)



Fontes: OMS. *Core health indicators* (2008); PNUD. *Human development report* (2001; 2007/2008).

Também no gráfico 4, observa-se que cerca de um em cada 7,7 anos de vida do brasileiro deverá ocorrer em condições de vida precárias, gerando dependência para os hábitos mais comuns do cotidiano, o que, com frequência, deve gerar sofrimento para quem está doente e para os seus familiares. Isso pode implicar, ainda, pressão sobre os gastos previdenciários, se houver a concessão de aposentadorias por invalidez e nos gastos com saúde.

Assim, esse tipo de situação congrega situações em que o sofrimento humano afeta a sociedade em múltiplas dimensões, e causa problemas econômicos devido à perda da capacidade para trabalhar. Mesmo para quem atingiu os 60 anos de idade, existe uma esperança de vida saudável menor em sociedades em desenvolvimento do que nos países mais afluentes.

Outro fator fundamental para a análise do desenvolvimento é a educação. A taxa de alfabetização de adultos é uma medida de educação comumente usada. A tabela 15 mostra a taxa de alfabetização nos países analisados desde meados da década de 1980.

TABELA 15

Taxa de alfabetização

	1985	1990	2005
África do Sul	70%	70%	82,4%
Argentina	96%	95,3%	97,2%
México	90%	87,6%	91,6%
Brasil	78%	81,1%	88,6%
Índia	43%	48,2%	61,0%
China	69%	73,3%	90,9%
Rússia	99% ¹	94%	99,4%
Espanha	95%	98%	100%
Alemanha	99%	99%	100%
Finlândia	99%	99%	100%
EUA	96%	99%	100%

Fontes: PNUD. *Human development report* (1990; 1991; 2007/2008).

Nota: ¹ Dados da URSS.

Nos países desenvolvidos, nos quais praticamente a totalidade da população já era alfabetizada, não se nota diferença. Entre os países em desenvolvimento, a Rússia e a Argentina também possuem altíssimos índices de alfabetização. O México tem uma pequena variação positiva entre 1985 e 2005, mas são a África do Sul, o Brasil, a China e a Índia os países nos quais a taxa de alfabetização mais subiu no período. A China passou de uma taxa de alfabetização inferior à brasileira para uma taxa de alfabetização de mais de 90% da população. A África do Sul, apesar das grandes dificuldades que enfrenta na área da saúde, conseguiu, em 15 anos, aumentar em doze pontos percentuais a taxa que não variava desde meados da década de 1980.

O PNUD elabora o índice de educação, apresentado na tabela 16, que considera a taxa de alfabetização e a combinação de matrículas no ensino fundamental, médio e superior.

TABELA 16

Índice de educação

	1995	2006	Variação
África do Sul	0,820	0,806	-1,7%
México	0,820	0,863	5,0%
Argentina	0,910	0,947	3,9%
Brasil	0,800	0,883	9,4%
Índia	0,530	0,620	14,5%
China	0,760	0,837	9,2%

(Continua)

(Continuação)

	1995	2006	Variação
Rússia	0,920	0,956	3,8%
Espanha	0,950	0,987	3,7%
Alemanha	0,930	0,953	2,4%
Finlândia	0,980	0,993	1,3%
EUA	0,980	0,971	-0,9%

Fontes: PNUD. *Human development report* (1998; 2007/2008).

Observa-se que tanto os EUA quanto a Finlândia não têm uma variação significativa no índice de educação, o que significa que a taxa de alfabetização e de matriculados não variaram significativamente nestes países no período 1995-2006. A Alemanha apresenta uma leve melhoria no índice, assim como Espanha, Rússia, México e Argentina, o que está diretamente ligado ao aumento do número de matriculados. A África do Sul, apesar do aumento na taxa de alfabetização, não apresenta melhorias, o que se deve provavelmente à manutenção do número de matriculados.

As mudanças mais significativas ocorrem nos demais países dos BRICS. A China e o Brasil apresentam um aumento de cerca de 9% no índice de educação num período de 11 anos. A Índia, por sua vez, consegue aumentá-lo em 15% no mesmo período.

Além da taxa de alfabetização, existem outros indicadores que ajudam a analisar a situação da educação nos países. Algumas organizações internacionais, em especial a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), elaboraram o Programa dos Indicadores Mundiais da Educação (WEI), que analisa a política educacional em vários países em desenvolvimento⁵ com base em alguns indicadores-chave, tais como o número de concluintes em cada nível escolar, investimentos em professores, custo da hora/aula, horas de aula por nível educacional, entre outros. A OCDE também desenvolveu o Programa Internacional para Avaliação de Alunos (Pisa), que permite uma avaliação internacional comparada. Com base no desempenho dos alunos na faixa dos 15 anos em provas de leitura, matemática e ciências, o estudo é realizado a cada três anos, por amostragem, e tem como objetivo desenvolver indicadores que avaliem a qualidade da educação nos países-membros da OCDE e em alguns países seleccionados.

Segundo o Instituto de Estatísticas da Unesco (UIS),⁶ analisando o WEI de 2005, a China tinha, naquele ano, o maior número de concluintes na educação terciária do mundo (2,4 milhões), enquanto a Rússia tinha um pouco mais de um milhão, e o Brasil, cerca de 600 mil concluintes.⁷ Do ponto de vista percentual,

5. Entre os países seleccionados no presente estudo, integram também o WEI a Argentina, o Brasil, a China, a Índia e a Rússia.

6. Cf. Unesco (2007).

7. A educação terciária abrange os níveis 5 e 6 da Classificação Internacional Padronizada da Educação (ISCED97), os quais correspondem à educação superior e aos cursos de pós-graduação, respectivamente.

porém, apenas na Rússia a taxa bruta percentual de concluintes (42,9%) ultrapassa a média da OCDE. No Brasil e na China, menos de 20% dos jovens conclui o ensino terciário. Existem muitos outros indicadores no WEI. Porém, para os propósitos deste estudo, é interessante citar algumas informações pontuais sobre os países.

Na Argentina, a expectativa de anos de estudo (17,6 anos) é a mais longa entre todos os países WEI, superando, inclusive, vários integrantes da OCDE. A média de anos de estudo na Argentina é maior em 1,5 anos que nos demais países da América Latina. As condições de ensino na Argentina também são levemente melhores que na maioria dos países WEI, e o número de alunos por sala de aula também é menor que a média WEI. A expectativa de anos de estudo no Brasil é de 16,1 anos, mas a faixa etária em que crianças e adolescentes estão na escola é menor em cerca de 3 anos quando comparado com seus vizinhos. Ou seja, as crianças ficam menos tempo na escola no Brasil que nos demais países focados pelo WEI da América do Sul.

Na China, apesar dos avanços na área social, a educação obrigatória ainda não é universal como na Argentina e no Brasil, pois cerca de 10% das crianças em idade escolar estão fora da escola. No caso da Índia, a expectativa de anos de estudo era de apenas 9,8 anos em 2002, embora venha aumentando aos poucos. Apesar da educação obrigatória na faixa etária dos 6 aos 14 anos, apenas 66% das crianças estavam matriculadas em 2005, não obstante o fato de o número de matriculados ter aumentado significativamente após 2002. Na Rússia, a dramática redução no número de crianças na faixa etária de 5 a 14 anos após 1995 fez necessária uma reforma no sistema educacional daquele país, onde o tamanho das classes no ensino básico e médio atualmente não ultrapassa 16 alunos por sala, o que permitiu um aumento na qualidade do ensino. Entre a população adulta, 96% completaram o ensino médio, e quase a metade dos adultos tem curso superior, inclusive pós-graduação. Dos alunos que entram no ensino superior, 87,29% concluem o curso – uma média excelente e que supera a da OCDE em termos agregados (UNESCO, 2005).

No caso do Pisa, a África do Sul e a Índia não fazem parte da pesquisa. A China foi representada por Hong Kong e Macau nas últimas pesquisas. Entretanto, como o objetivo deste estudo é analisar o desenvolvimento da China como um todo, levar em consideração apenas o dado destas duas regiões especiais gera distorções na análise. Assim, a China não será considerada. Os EUA, apesar de terem participado de todas as pesquisas, não têm dados para desempenho em leitura em 2006. A pontuação máxima possível em cada prova é de 1 mil pontos, sendo a média da OCDE 500 pontos para matemática e 492 pontos para leitura. A tabela 17 mostra o desempenho dos países tanto em matemática quanto em leitura, distribuídos percentualmente em níveis.

TABELA 17

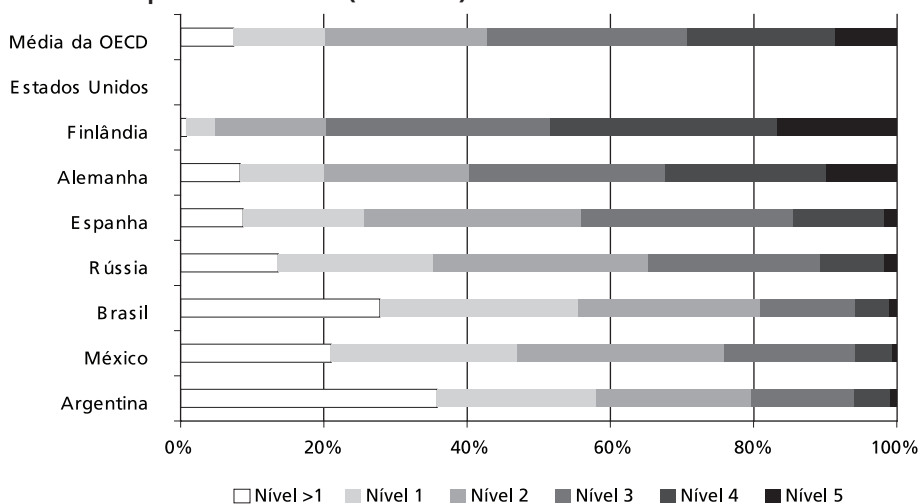
Desempenho percentual por níveis no Pisa 2006

	Leitura						Matemática						
	Nível >1 (menos de 334,75 até 407,47 pontos)	Nível 1 (de 334,75 até 407,47 pontos)	Nível 2 (de 407,47 até 480,18 pontos)	Nível 3 (de 480,18 até 552,89 pontos)	Nível 4 (de 552,89 até 625,61 pontos)	Nível 5 (mais de 625,61 pontos)	Nível >1 (menos de 357,77 até 420,07 pontos)	Nível 1 (de 357,77 até 420,07 pontos)	Nível 2 (de 420,07 até 482,38 pontos)	Nível 3 (de 482,38 até 544,68 pontos)	Nível 4 (de 544,68 até 606,99 pontos)	Nível 5 (de 606,99 até 669,30 pontos)	Nível 6 (acima de 669,30 pontos)
Argentina	35,8	22,1	21,8	14,3	5,1	0,9	39,4	24,7	20,4	10,6	3,8	0,9	0,1
México	21,0	26,0	28,9	18,2	5,3	0,6	28,4	28,1	25,2	13,1	4,3	0,8	0,1
Brasil	27,8	27,7	25,3	13,4	4,7	1,1	46,6	25,9	16,6	7,1	2,8	0,8	0,2
Rússia	13,6	21,7	30,0	24,0	9,0	1,7	9,1	17,6	27,0	24,2	14,7	5,7	1,7
Espanha	8,7	17,0	30,2	29,7	12,6	1,8	8,6	16,1	25,2	26,2	16,8	6,1	1,2
Alemanha	8,3	11,8	20,3	27,3	22,5	9,9	7,3	12,5	21,2	24,0	19,4	11,0	4,5
Finlândia	0,8	4,0	15,5	31,2	31,8	16,7	1,1	4,8	14,4	27,2	28,1	18,1	6,3
EUA							9,9	18,2	26,1	23,1	15,1	6,4	1,3
Média da OECD	7,4	12,7	22,7	27,8	20,7	8,6	7,7	13,6	21,9	24,3	19,1	10,0	3,3

Fonte: OCDE. *The Program for International Students Assessment – Pisa.*

Apesar de nem todos os países analisados neste estudo participarem da avaliação, é interessante observar o desempenho qualitativo dos países mostrado no Pisa. O gráfico 5 mostra a *performance* dos países em leitura no ano de 2006, quando o Pisa foi aplicado pela última vez.

GRÁFICO 5

Desempenho em leitura (Pisa 2006)

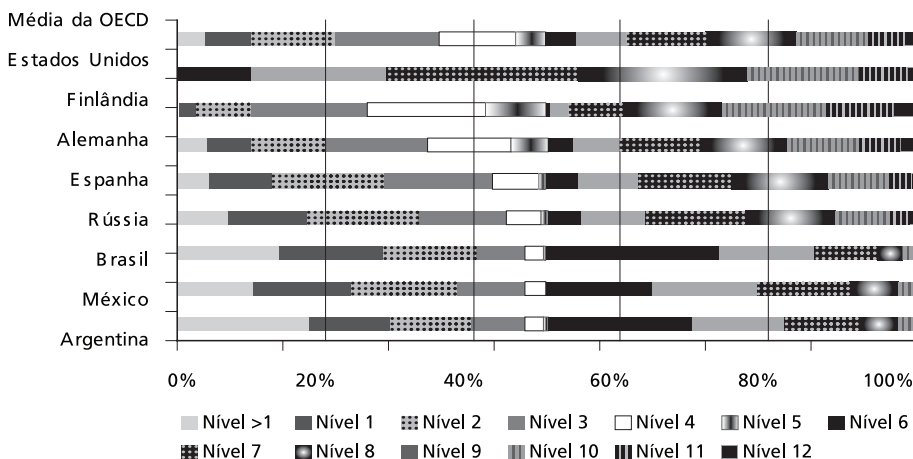
Fonte: OCDE. *The Program for International Students Assessment – Pisa*.

Em leitura, o desempenho é medido pelo resultado da prova, a qual, apesar de similar em todos os países, respeita as diferenças culturais e peculiaridades de cada um. Depois a pontuação é separada em seis níveis (de inferior a um até cinco), sendo >1 o equivalente a um desempenho muito fraco e 5 a *performance* excelente. A Finlândia obteve o melhor desempenho entre os países observados. Quase 80% dos alunos avaliados obtiveram uma pontuação razoável ou superior, e cerca de 0% teve um desempenho muito fraco. Também é interessante observar que mais de 15% tiveram um desempenho excelente. A Alemanha possui uma grande porcentagem de estudantes com boa *performance* e uma pequena porcentagem de alunos com desempenho muito fraco. Mais de 40% de seus alunos têm desempenho médio ou bom. A Espanha obteve um desempenho ligeiramente inferior ao da Alemanha, com mais alunos com um desempenho fraco e menos alunos com um desempenho bom, não obstante a *performance* espanhola ser alta se comparada com os demais países analisados. O México e a Rússia possuem desempenho similar em leitura, com cerca de 35% de desempenho bom e regular, embora a Rússia possua menos alunos com desempenho fraco e muito fraco. Já no Brasil e Argentina, 80% do desempenho é abaixo do regular, sendo que no Brasil mais de 20% do desempenho é muito fraco.

O motivo para o bom desempenho da Alemanha está em suas excelentes escolas, enquanto na Rússia o desempenho satisfatório ainda é um reflexo da estrutura deixada pela ex-URSS, que valorizava muito a educação. No México, o desempenho razoável é resultado da crescente importância da educação no país. Na Argentina, o desempenho piorou ao longo do tempo, com a deterioração do ensino público, porém ainda é superior ao do Brasil, que, entre outros problemas, não conta com todos os alunos de 15 anos no meio do ensino médio, e sim ainda no ensino básico, sendo elevada a defasagem série-idade.

O gráfico 6 mostra o desempenho em matemática no mesmo período.

GRÁFICO 6

Desempenho em matemática (Pisa 2006)

Em matemática, o desempenho tem sete níveis, sendo o zero o nível mais baixo (muito fraco), e cinco o nível muito bom. O nível seis é o nível acima do esperado (excelente). Como em leitura, a Alemanha apresenta um desempenho muito bom, com quase 60% da população com desempenho razoável, bom, muito bom e excelente. Neste campo, o desempenho da Finlândia também é muito superior ao dos outros países, com apenas cerca de 20% dos estudantes com desempenho fraco ou inferior. Cerca de 6,5% dos alunos avaliados neste país obtiveram um desempenho excelente. É muito interessante notar que o desempenho dos EUA é semelhante ao da Rússia, cuja situação econômica é muito pior. A Espanha possui indicadores similares aos da Rússia em matemática. Nestes países, cerca de 50% dos alunos tiveram um desempenho razoável ou bom. No México, algo como 20% dos avaliados tiveram um desempenho razoável ou superior, e aproximadamente 30% tiveram desempenho muito fraco. Na Argentina, por

sua vez, 40% dos alunos apresentaram um desempenho muito fraco. No Brasil esta proporção chega aos 50%, sendo que cerca de 90% dos avaliados tiveram uma *performance* inferior ao razoável.

Mesmo com queda no desempenho, Argentina e México continuam com médias de pontos, em quase todas as áreas, iguais ou superiores ao desempenho brasileiro. O desempenho da Rússia, o outro país dos BRICs analisado, é muito superior ao desempenho do Brasil. Não obstante, estes números referem-se a indicadores de desempenho, e não necessariamente de qualidade da educação. Apesar disso, tais indicadores ajudam na formulação de um diagnóstico da área da educação, e são fundamentais para nortear os gestores na elaboração de políticas públicas na área social.

E do mesmo modo que a educação, a situação do país frente aos principais tratados laborais internacionais é uma das formas de analisar sua situação social. A ratificação dos principais tratados e convenções internacionais em direitos trabalhistas (tabela 18) é um indicador a considerar.

TABELA 18

Status em tratados internacionais em direitos trabalhistas

(Ano da ratificação)

	Nº 138 idade mínima ¹	Nº 182 trabalho infantil ²	Nº 111 discriminação ³	Nº 105 trabalho forçado ⁴	Nº 29 trabalho forçado ⁵	Nº 87 liberdade sindical ⁶	Nº 98 sindicalização ⁷
África do Sul	2000	2000	1997	1997	1997	1996	1996
Argentina	1996	2001	1968	1960	1950	1960	1956
México	-	2000	1961	1959	1934	1950	-
Brasil	2001	2000	1965	1965	1957	-	1952
Índia	-	-	1960	2000	1954	-	-
China	1999	2002	2006	-	-	-	-
Rússia	1979	2003	1961	1998	1956	1956	1956
Espanha	1977	2001	1967	1967	1932	1977	1977
Alemanha	1976	2002	1961	1959	1956	1957	1956
Finlândia	1976	2000	1970	1960	1936	1950	1951
EUA	-	1999	-	1991	-	-	-

Fonte: PNUD. *Human development report* (2007/2008).Notas: ¹ Convenção nº 138 sobre idade mínima para admissão a emprego.² Convenção nº 182 sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação.³ Convenção nº 111 sobre eliminação da discriminação nos empregos e ocupação.⁴ Convenção nº 105 relativa à eliminação do trabalho forçado.⁵ Convenção nº 29 relativa à eliminação do trabalho forçado e compulsório.⁶ Convenção nº 87 sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical.⁷ Convenção nº 98 sobre aplicação dos princípios do direito de sindicalização e negociação coletiva.

A convenção nº 138 refere-se à idade mínima de admissão ao trabalho. Esta convenção não foi ratificada pelos EUA, Índia e México, o que não significa, contudo, que os EUA e México aceitem o trabalho infantil – o tratado nº 182 não foi ratificado pela Índia. O fato de não ter ratificado esta convenção torna a Índia alvo de inúmeras críticas internacionais, principalmente por parte da União Europeia.

A convenção nº 111 da OIT trata da eliminação das formas de discriminação no emprego, e os EUA não ratificaram a convenção. A convenção nº 105 trata da eliminação do trabalho forçado, e não foi ratificada pela China, que constantemente recebe críticas por isso. A convenção nº 29 também trata do trabalho forçado e compulsório, porém é mais antiga que a convenção nº 105 e tem alguns pontos a mais que a convenção nº 105. Esta convenção não foi ratificada pelos EUA, nem pela China.

A convenção nº 87 pela liberdade sindical não foi ratificada pelos EUA e tampouco pelos BRICs Brasil, Índia e China. Na Rússia, tal tratado foi assinado ainda na época da ex-URSS. A convenção nº 98 trata do direito à sindicalização e negociação coletiva. Esta convenção não foi assinada pelos EUA, México, China e Índia.

4 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

Esta seção enfoca os indicadores de sustentabilidade, de modo a se obter a uma visão mais completa do desenvolvimento dos países aqui analisados. O primeiro indicador a ser examinado neste campo é a lista de compromissos internacionais acordados pelo país na área ambiental, tal como mostra a tabela 19.

TABELA 19

Status em tratados ambientais internacionais

(Ano de ratificação)

	Biossegurança ¹	Mudança do clima ²	Diversidade biológica ³	Camada de ozônio ⁴	Poluentes orgânicos ⁵	Direito do mar ⁶	Desertificação ⁷
África do Sul	2003	2002	1995	1990	2002	1997	1997
Argentina	2000 ⁸	2001	1994	1990	2005	1995	1997
México	2002	2000	1993	1987	2003	1983	1995
Brasil	2003	2002	1994	1990	2004	1988	1997
Índia	2003	2002	1994	1991	2006	1995	1996
China	2005	2002	1993	1989	2004	1996	1997
Rússia	-	2004	1995	1986	2002 ⁸	1997	2003
Espanha	2002	2002	1993	1988	2004	1997	1996
Alemanha	2003	2002	1993	1988	2002	1994	1996
Finlândia	2004	2002	1994	1986	2002	1996	1995
EUA	-	1998 ⁸	1993 ⁸	1986	2001 ⁸	-	2000

Fonte: PNUD. *Human development report* (2007/2008).

Notas: ¹ Protocolo de Cartagena sobre biossegurança.

² Protocolo de Quioto à convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima.

³ Convenção sobre diversidade biológica.

⁴ Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio.

⁵ Convenção de Estocolmo sobre poluentes orgânicos persistentes.

⁶ Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar.

⁷ Convenção das Nações Unidas de combate à desertificação naqueles países afetados por seca grave e/ou desertificação, particularmente na África.

⁸ Convenção aceita, porém não ratificada.

As convenções que tratam do combate à desertificação e da proteção da camada de ozônio foram ratificadas por todos os países analisados. O Protocolo de Quioto sobre a mudança do clima e a convenção sobre a diversidade biológica,

duas das mais importantes e significativas convenções na área ambiental, foram assinadas por todos os países da lista, mas não foram ratificadas pelos EUA. Quando um país assina uma convenção ele a aceita, porém só será guiado por suas regras se ratificar a mesma. Com a não ratificação dos EUA destas duas convenções, as mesmas têm sua eficácia restringida. O mesmo acontece com a convenção sobre a eliminação de poluentes orgânicos, assinada, porém não ratificada, pela Rússia e pelos EUA. Do mesmo modo, a convenção sobre biossegurança não foi nem assinada nem ratificada por estes mesmos países, assim como a convenção sobre direitos do mar (*Law of the Sea*), que por sua vez não foi assinada nem ratificada pelos EUA.

Visto isso, é preciso lembrar que o aquecimento global e a mudança do clima colocam novos desafios a todos os países, desenvolvidos ou não, e traz uma nova dimensão à busca pelo desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável. Portanto, a emissão de CO₂ passa a ser importante indicador, assim como a porcentagem da área do país com florestas, conforme pode ser observado na tabela 20.

TABELA 20

Emissão de CO₂ e área de floresta

	Emissão CO ₂ (toneladas <i>per capita</i>)			Emissão CO ₂ (milhões de toneladas)			Área de floresta (% do território)	
	1975	1990	2003	1975	1990	2003	1990	2005
África do Sul	7,4	8,1	7,9	182	285	364	7,6	7,6
México	2,6	4,5	4,1	151	375	416	36,2	33,7
Argentina	3,6	3,4	3,4	93	110	127	12,9	12,1
Brasil	1,3	1,4	1,6	140	203	298	61,5	56,5
Índia	0,4	0,8	1,2	251	678	1273	21,5	22,8
China	1,2	2,1	3,2	1141	2398	4143	16,8	21,2
Rússia	13,2	15,3	10,3	1777	2262	1493	49,4	49,4
Espanha	4,8	5,5	7,4	171	212	309	27,0	35,9
Alemanha	12,5	12,3	9,8	983	980	805	30,8	31,8
Finlândia	9,7	10,3	13,0	46	51	68	72,9	73,9
EUA	19,8	19,3	19,9	4277	4816	5788	32,6	33,1

Fonte: Banco Mundial. *World economic indicators* (2007).

Um dos maiores emissores de CO₂ *per capita* são os EUA, seguidos por Finlândia e Rússia. No entanto, este indicador pode ser falacioso, pois mascara, por exemplo, que a China segue de perto os EUA em termos de toneladas de emissão de CO₂ e que a Finlândia emite 1,2% da quantidade de CO₂ liberada pelos EUA. O Brasil possui uma baixa emissão de CO₂, tanto em termos *per capita* quanto em toneladas, e possui área de floresta em 56,5% de seu território. Embora este percentual tenha diminuído quando comparado a 1990, pode ser considerado elevado e superior a muitos países, tanto em desenvolvimento quanto desenvolvidos.

A tarefa de conciliar desenvolvimento econômico e sustentabilidade mostra-se difícil quando se observa a matriz energética dos países seleccionados (tabela 21).

TABELA 21

Produção de energia elétrica por fontes

	Carvão			Hidroelétrica			Gás natural			Energia nuclear			Fontes de petróleo		
	1975	1990	2004	1975	1990	2004	1975	1990	2004	1975	1990	2004	1975	1990	2004
África do Sul	98,5	94,3	93,2	1,5	0,6	0,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,1	5,5	n.d.	n.d.	n.d.
México	0,4	6,3	10,7	34,5	18,9	11,3	13,5	11,7	38,9	n.d.	2,4	4,1	50,4	56,7	31,1
Argentina	2,2	1,3	1,7	17,7	35,6	30,5	24,9	39,0	54,8	8,6	14,3	7,9	46,4	9,7	4,0
Brasil	2,0	2,0	2,7	91,6	92,8	82,8	n.d.	0,0	5,0	n.d.	1,0	3,0	5,3	2,2	3,2
Índia	49,2	65,3	69,1	38,8	24,8	12,7	0,6	3,4	9,5	3,1	2,1	2,6	8,4	4,3	5,4
China	56,5	71,2	77,9	23,0	20,4	16,1	n.d.	0,5	0,4	n.d.	n.d.	2,3	20,5	7,9	3,3
Rússia ¹	n.d.	15,3	17,3	n.d.	17,0	18,9	n.d.	45,7	45,3	n.d.	11,9	15,6	n.d.	9,9	2,7
Espanha	20,7	40,1	29,0	52,2	16,8	11,4	0,7	1,0	20,0	9,2	35,9	23,0	37,5	5,7	8,6
Alemanha	63,3	58,8	50,5	4,4	3,2	3,5	16,9	7,4	10,1	6,3	27,8	27,4	8,3	1,9	1,7
Finlândia	31,7	33,0	27,5	46,4	20,0	17,6	3,2	10,5	14,9	8,0 ²	35,3	26,5	18,7	3,1	0,7
EUA	44,3	53,1	50,4	15,1	8,5	6,5	16,0	11,9	17,6	9,1	19,1	19,6	15,4	4,1	3,4

Fonte: Banco Mundial. *World economic indicators* (2007).

Notas: ¹ Dados a partir de 1992.

² Dados referentes a 1977.

Obs.: n.d.= informação não disponível.

A produção de energia elétrica na grande maioria dos países seleccionados concentra-se em fontes de energia que são emissoras de CO₂, com exceção do Brasil, cuja matriz energética baseia-se, principalmente, em energia hidroelétrica. E assim como a forma pela qual é produzida a energia consumida pelos países, o acesso a esta energia é outro indicador importante de sustentabilidade. A descrição do acesso à eletricidade pelos países seleccionados é objeto da tabela 22.

TABELA 22

Acesso à eletricidade (2005)

	Taxa de eletrificação (%)	População sem eletricidade (Em milhões)	População com eletricidade (Em milhões)
África do Sul	70,0	14,0	32,6
México	n.d.	n.d.	n.d.
Argentina	95,4	1,8	37,1
Brasil	96,5	6,5	179,7
Índia	55,5	487,2	607,6
China	99,4	8,5	1302,1
Rússia	n.d.	n.d.	n.d.
Espanha	100,0	-	-
Alemanha	100,0	-	-
Finlândia	100,0	-	-
EUA	100,0	-	-

Fontes: AIE. *World energy outlook* (2006); PNUD. *Human development report* (2007/2008).

As mudanças tecnológicas dos últimos anos demandaram utilização cada vez maior de energia elétrica, o que tornou o acesso à eletricidade uma medida do fator de desenvolvimento humano. Há países como a Índia e a África do Sul que

possuem um elevado percentual de sua população sem acesso à eletrificação. Este fato significa uma preocupação adicional para estes países, especialmente num cenário de inquietações com mudanças climáticas e aquecimento global.

E de modo a complementar a análise de sustentabilidade, deve-se observar a evolução do consumo de energia elétrica e das perdas na produção e transmissão de energia elétrica para os países selecionados, tal qual descritos na tabela 23.

TABELA 23

Consumo de energia elétrica e perdas na produção e transmissão de energia elétrica

	Consumo de energia elétrica (kwh per capita)			Perdas na produção e transmissão de energia elétrica (% da produção)		
	1975	1990	2004	1975	1990	2004
África do Sul	2801	4431	4885	7,2	6,0	6,1
México	662	1295	1838	11,8	12,1	15,8
Argentina	1005	1305	2301	11,1	18,2	15,4
Brasil	646	1457	1955	11,6	14,2	16,8
Índia	116	276	457	16,9	19,5	26,3
China	196	511	1585	8,1	6,9	6,3
Rússia	4540	6735	5642	n.d.	8,3 ¹	12,1
Espanha	2068	3540	5924	10,2	9,3	8,7
Alemanha	4744	6640	7029	5,3	4,3	5,6
Finlândia	5947	12487	16780	8,2	5,1	3,4
EUA	8522	11713	13351	8,8	9,3	6,4

Fonte: Banco Mundial. *World development indicators* (2007).

Nota: ¹Dados referentes a 1992.

Obs.: n.d. = informação não disponível.

As mudanças nos padrões tecnológicos dos últimos anos levaram a um maior consumo de energia *per capita*. A Finlândia e os EUA possuem um consumo de energia elétrica *per capita* de 16.780 e 13.3351 kwh, enquanto os países em desenvolvimento possuem menor consumo. Entretanto, são estes os países que apresentam maior percentual de perda na produção e transmissão de energia elétrica, ou seja, estes países têm problemas de infraestrutura em relação aos países desenvolvidos.

5 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA: UM RÁPIDO BALANÇO

Os dados e indicadores de desenvolvimento de instituições internacionais ou multilaterais são bastante reveladores das posições relativas de cada país no contexto internacional e, certamente, da situação enfrentada pelo Brasil em seu esforço para dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Embora o conjunto de estudos deste volume aborde experiências nacionais e suas lições, pensar o Brasil nessa perspectiva é o fim último da empreitada, e muitas das palavras conclusivas que aqui se introduzem deverão focalizar o Brasil.

Segundo as opções analíticas adotadas para o presente estudo, é essencial destacar que o Brasil, em todas as dimensões do desenvolvimento (equidade, sustentabilidade e competitividade), não ocupa uma posição de destaque, e que, embora tenha feito muitos progressos dignos de nota, ainda não pode ser classificado enquanto desenvolvido. Em termos genéricos, é possível afirmar, também, que quanto mais um indicador se posiciona numa ótica qualitativa, mais frágil tende a ser a posição do Brasil. Esta constatação, nada banal, deve representar um sinal de alerta.

No entanto, o Brasil não ocupa as últimas posições em todos os casos. Em matéria de crescimento da economia ou da evolução da esperança de vida, os indicadores brasileiros são muito melhores que os da África do Sul ou da Rússia – sociedades em transição para novos arranjos institucionais que têm apresentado uma trajetória econômica errática, traduzida em sofrimento para os seus cidadãos. Ainda assim, vale destacar que a Rússia parece ter retomado o crescimento em patamares substantivamente mais elevados, e que o processo foi iniciado há mais tempo. Isso para não falar de educação, cujos dados brasileiros são sofríveis, e os da Rússia, muito respeitáveis, seguindo a tradição da antiga União Soviética. Para a África do Sul as perspectivas são incertas, pois o fato de o país contar com quase um em cada três habitantes infectado pelo HIV traz consequências terríveis.

Em vários casos, a evolução dos indicadores brasileiros tem sido mais veloz que a de países vizinhos representados, na amostra, por Argentina e México. Esta evolução mais rápida, sobretudo no período muito recente, se sustentada, pode fazer o país retomar uma posição de mais proeminência na América Latina. No entanto, não cabe engano. Vários dos indicadores brasileiros ainda não alcançam patamares daqueles países em 1990, ou seja, quase duas décadas antes. Toda a tentativa de ufanismo ou de otimismo desmedido devia ser moderada diante de tais fatos.

Quando a comparação focaliza a Índia e a China, ainda é possível observar que o Brasil costuma levar vantagem em muitos casos, embora isto não seja verdadeiro para muitos dos indicadores chineses, que superam os brasileiros. Neste caso, à diferença do que ocorreu com Argentina e México, a situação brasileira em geral é positiva, mas a evolução tem sido muito mais lenta, se o ponto de partida for o ano de 1975 e, mais ainda, de 1990. A rápida evolução do crescimento das forças produtivas, para reter o vocabulário de Celso Furtado, está se traduzindo numa rápida mudança da vida institucional e das estruturas da sociedade, tornando-os importantes *players* na cena internacional e atraindo, mais que o Brasil, o interesse da opinião pública. No entanto, para os brasileiros, este processo tem ares de *déjà vu*, pois o ritmo da concentração de renda está se elevando rapidamente, podendo implicar impasses como os observados antes no próprio Brasil

ou na África do Sul. Cabe observar, por fim, que os níveis de investimento estão em patamares elevados, mas que isto também valia para o Brasil dos anos 1970, quando se dava o “milagre econômico”.

Para os países mais desenvolvidos, vale dizer que o Brasil de 2006 não alcançou os níveis de desenvolvimento, medidos supostamente pelo IDH, existentes em 1975 para EUA, Alemanha, Finlândia e, mesmo, surpreendentemente, Espanha. No caso da Espanha, é preciso chamar atenção para o fato de que o país saía de um período marcado por governos autoritários que, por conta desta característica, não se beneficiaram do rápido crescimento da Europa Ocidental após 1945, quando foi colocado em ação o Plano Marshall. A exclusão deste contexto explica, em grande medida, o atraso econômico e social, quando comparado aos países que deram origem à União Europeia. Assim, foi apenas após meados dos anos 1970 que a Espanha pôde expandir rapidamente a economia. No entanto, naquele período, a despeito dos problemas existentes, os indicadores quantitativos que compõem o IDH já eram bastante bons em termos de comparações internacionais, o que é digno de nota.

Esses países já possuíam boas condições em termos de IDH, e o quadro não se modificou. Ainda assim, é preciso destacar que as distâncias existentes entre esses países e os da América Latina em termos de renda, produtividade e bem-estar, aumentaram. Em outras palavras, as desigualdades entre países centrais e os da América Latina, em especial, do Brasil, ficaram maiores.

É verdade que a desigualdade aumentou em todos os países, mesmo nos mais desenvolvidos, tendo sido reduzida, no período mais recente e no que diz respeito aos rendimentos dos ocupados, para o Brasil e para a África do Sul. Esta é uma boa notícia, é certo, mas estes países eram e continuam figurando nas listas dos campeões das desigualdades, o que ainda dificulta enormemente a constituição de pactos na sociedade para poder superar as barreiras impostas pelo subdesenvolvimento.

No tocante às questões da população e de sua qualidade de vida, o Brasil apresenta dados ruins e preocupantes, que colocam em risco, conforme atestaram indicadores de competitividade, sua posição no comércio internacional. Dificuldades para competir e problemas relativos à tecnologia podem ser um grave empecilho para retirar o país de uma posição secundária, ou ainda para agir com base em princípios soberanos na cena internacional. O Brasil precisa investir mais e, neste movimento, priorizar o que gera valor adicionado e possa empregar a população.

REFERÊNCIAS

- AIE. *World energy outlook 2006*. Agência Internacional de Energia Paris, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *World development indicators 2007*. Washington, DC, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1990.
- INEP. **Ações internacionais** – Pisa. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio de Freitas. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/Novo/oquee.htm>> Acessado em 1º jun., 2009.
- OCDE. *The program for international students assessment (Pisa)*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html> Acessado em 1º jun., 2009.
- _____. *PISA 2006: sciences competencies for tomorrow's world – executive summary*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris, 2007.
- OIT. *Key indicators of the labour market*. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/>> Acessado em 1º jun., 2009.
- OMS. *WHO Statistical Information System (WHOSIS). Core health indicators*. Organização Mundial da Saúde. Disponível em: <http://apps.who.int/whosis/database/core/core_select.cfm> Acessado em 1º jun., 2009.
- PNUD. *Human development report 1990*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- _____. *Human development report 1991*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- _____. *Human development report 1998*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- _____. *Human development report 2001*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- _____. *Human development report 2007/2008*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Oxford University Press, Nova Iorque, 2007.
- PORTER, M. E.; SCHWAB, K.; SALA-I-MARTIN, X. *The global competitiveness report 2007-2008*. Genebra: Fórum Econômico Mundial, 2007.
- PORTER, M. E. *A Vantagem Competitiva das nações*. Rio Janeiro: Editora Campus, 1989.

SEN, A. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Prêmio Nobel da Economia em 1998, no prefácio do RDH de 1999. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>> Acessado em 1º jun., 2009.

UNESCO-UIS. **Destaques extraídos do relatório do UIS**: a educação conta - comparando o progresso em 19 países do programa WEI. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS). Disponível em: <http://www.uis.unesco.org/template/pdf/wei/2007/WEIfactsheet_PT.pdf> Acessado em 1º jun., 2009.

_____. *Education trends in perspective – analysis of world education indicators*. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS), Paris, 2005. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/wei/WEI2005.pdf>> Acessado em 1º jun. 2009.

_____. **Destaques extraídos do relatório do UIS**: a educação conta – comparando o progresso em 19 países do programa WEI. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS), 2007. Disponível em: <http://www.uis.unesco.org/template/pdf/wei/2007/WEIfactsheet_PT.pdf>

_____. *Education trends in perspective – analysis of the world education indicators*, 2005. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS). Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/wei/WEI2005.pdf>>

UNU-WIDER. *World income inequality database*. United Nations University/World Institute for Development Economic Research. Disponível em: <<http://62.237.131.23/wiid/wiid-documentation1.php>> Acessado em 1º jun., 2009.

EUA: FUNDAMENTOS E TENDÊNCIAS GERAIS DA HEGEMONIA ESTADUNIDENSE NO PÓS-GUERRA FRIA*

Eduardo Barros Mariutti**

1 INTRODUÇÃO

A década de 1970 foi marcada pela discussão em torno de um suposto declínio da hegemonia dos EUA. Vários indícios davam sustentação às teses “declinistas”. A indústria americana estava sendo desafiada pela concorrência europeia e japonesa desde meados da década de 1960. O envolvimento desastroso no Vietnã teve um duplo efeito negativo: corroeu o prestígio das forças armadas estadunidenses e intensificou os conflitos sociais internos. A revogação unilateral dos acordos de Bretton Woods intensificou as tensões no seio do bloco capitalista, fato que abriu caminho para a deflagração do choque do petróleo e a interrupção do crescimento econômico da periferia. Neste cenário explosivo, apoiando-se no saldo derivado da exportação de petróleo, a URSS de Brejnev retomou a corrida armamentista e passou a atrair para sua órbita de influência grande parte dos países que se libertaram do jugo colonial na década de 1970. De um ponto de vista geral, tudo parecia conspirar contra a preponderância dos EUA: a tensão aumentava no bloco capitalista, ao mesmo tempo em que a influência e o poder da URSS pareciam aumentar. Neste prisma, era muito comum interpretar o tríplice foco da reação conservadora (Reagan, Thatcher e, um pouco mais tarde, Helmut Kohl) como uma manobra desesperada para tentar conter um suposto declínio geral das potências capitalistas que, aparentemente, estava a ponto de tornar-se irreversível.

No entanto, o colapso da URSS, seguido da fragmentação política progressiva que quase destruiu a Rússia, alterou definitivamente aquela configuração e abriu caminho para a recuperação da preponderância dos Estados Unidos.

* Agradeço ao professor Lício da Costa Raimundo por seus valiosos comentários.

** Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Faculdades de Campinas (FACAMP).

O processo se completa na primeira metade da década de 1990, quando a ofensiva neoliberal se alastra por todos os continentes e os EUA restauram sua primazia militar, tecnológica e financeira. O objetivo central deste capítulo é analisar os diversos instrumentos utilizados por este país para recuperar (ou reforçar) sua preponderância política e econômica em escala mundial à luz de um conjunto de problemas de ordem mais geral. Primeiro, pretende-se explorar aqui as especificidades da sociedade estadunidense, privilegiando a conexão entre suas características internas e o cenário internacional. Por fim, busca-se então salientar o papel específico desempenhado pelos EUA na estruturação da ordem político-econômica internacional contemporânea.

2 AS PECULIARIDADES DA SOCIEDADE ESTADUNIDENSE E AS CARACTERÍSTICAS PERENES DA SUA POLÍTICA EXTERNA

Os estadunidenses se imaginam um povo universalista. Esta visão não é totalmente descabida, mas precisa ser devidamente qualificada. O modo como um povo inventa a sua história nacional é profundamente revelador de suas características mais profundas. A identificação da origem da sociedade norte-americana com a chegada do Mayflower em 1620 tem duas implicações importantes: atesta a profunda influência do puritanismo radical e, também, o vínculo indireto com o território. Afinal, fugindo da pecaminosa Inglaterra, os peregrinos migraram primeiro para Amsterdã e só depois chegaram à “terra sagrada”. Este caráter itinerante e missionário marcou indelevelmente a sociedade norte-americana, contribuindo decisivamente para a posterior afirmação do *Destino Manifesto*. A outra ponta da colonização, calcada no escravismo e na sociedade mercantil orientada para a Europa, produziu um conjunto distinto de valores (MOORE JR., 1983, p. 139-140). Tal heterogeneidade, na altura da luta pela independência, moldou o sistema político estadunidense em bases federalistas, com diversos contrapesos ao poder executivo federal. O expansionismo territorial do século XIX se explica, em grande medida, pela tensão entre duas sociedades com estruturas econômicas, valores e formas de sociabilidade radicalmente diferentes, em uma luta acirrada para tentar equilibrar o seu poder em escala nacional. Enquanto foi possível marchar para o oeste, o equilíbrio precário se manteve. Porém, ao atingir o Pacífico, as contradições do federalismo norte-americano chegaram ao limite, o que precipitou a guerra civil.

A vitória do Norte alterou definitivamente a economia norte-americana, pois permitiu uma integração econômica efetiva entre o nordeste, oeste e sul do país. Esta nova articulação elevou substancialmente o dinamismo do mercado interno, fortaleceu o individualismo competitivo em detrimento dos valores igualitários associados aos “pais fundadores” (construção de uma comunidade cristã fundada nos pequenos produtores) e, por fim, abriu caminho para a ação

cada vez mais sistemática dos *robbers barons*, os arautos da plutocracia estadunidense. Ainda assim, entretanto, as tensões raciais não foram eliminadas: a rejeição interna ao negro, ao índio e ao hispânico como membros integrais da sociedade norte-americana se manteve, fato que denuncia os limites do “universalismo” estadunidense.¹

Ao mesmo tempo, por conta dessas mesmas tensões, os contornos peculiares do nacionalismo norte-americano foram ficando mais nítidos. Como salienta Fernando Novais (2005), o nacionalismo que brota em ex-colônias é sempre ambíguo, dado que para produzir a independência é necessário ao mesmo tempo *reivindicar e repelir* a iniciativa do colonizador. Além disso, porém, o nacionalismo estadunidense tem outro sinal distintivo. Ele é universalista em um sentido muito específico: não no sentido usual de integrar potencialmente toda a humanidade, mas sim por se julgar *superior* aos ideais tradicionais (o despotismo asiático e a corrupção do velho mundo, no caso do século XIX). Neste sentido, ao contrário da esmagadora maioria dos nacionalismos, ele é essencialmente projetado para o *futuro* (PEI, 2003): a construção de um *novο* mundo capaz de redimir as mazelas da humanidade é o fardo norte-americano. Desta perspectiva, como destacou Hobsbawm (2008), a percepção das ameaças é muito diferente:

A maior parte das nações europeias tem o que se denomina “estrangeiros hereditários”, vizinhos permanentes, por vezes com memórias de séculos de conflitos, em contraste com os quais elas se definem. Os Estados Unidos, cuja existência nunca foi ameaçada por nenhuma guerra além da civil, só tem inimigos que se definem ideologicamente: os que rejeitam o estilo de vida americano, quem quer que sejam eles (HOBSBAWM, 2008, p. 68).

A ambivalência do nacionalismo dos EUA decorre exatamente desta característica. Seu traço universalista deriva de sua capacidade de integrar indivíduos ou grupos que acreditam neste estilo de vida. Simultaneamente, contudo, quem não compartilha estes valores tende a ser classificado como antiamericano. No limite, a “ameaça” pode vir tanto de dentro do território como de fora. As “ameaças externas”, todavia, são mais fáceis de serem manipuladas, pois tendem a *reduzir*

1. “O caso americano exprime de forma extrema a ambivalência anglo-saxônica em face dos princípios concorrentes do universalismo e do diferencialismo. Os Estados Unidos podem ser descritos, de uma primeira forma, como o resultado nacional e estatal de um universalismo radical. Trata-se afinal de contas de uma sociedade nascida da fusão de imigrantes fornecidos por todos os povos da Europa. (...) Mas os Estados Unidos também podem ser descritos nos termos opostos de um diferencialismo radical. Em sua história existe sempre um outro, diferente, inassimilável, condenado à destruição ou, mais frequentemente, à segregação. O indígena e o negro desempenharam (...) o papel do homem diferente. O sistema ideológico americano combina universalismo e diferencialismo numa totalidade; estas concepções aparentemente opostas funcionam na realidade de maneira complementar. (...) Certos estrangeiros serão percebidos como semelhantes, iguais, outros, como diferentes, inferiores. Semelhança e diferença, igualdade e inferioridade nascem *juntas* por polarização. A rejeição dos indígenas e dos negros permitiu tratar os imigrantes irlandeses, alemães, judeus e italianos como iguais. A definição desses imigrantes como iguais permitiu em contrapartida situar os indígenas e os negros como inferiores” (Todd, 2003 p.126-127).

as tensões internas e são particularmente úteis quando o poder executivo precisa empreender ações políticas significativas. Veicular constantemente a “ameaça da recolonização” e do despotismo foi essencial para garantir a preponderância dos EUA nas Américas e, também, para cicatrizar as feridas da guerra civil. Neste sentido preciso, o Destino Manifesto foi um elemento decisivo na formação da sociedade norte-americana, e marcou de forma indelével a sua postura política.

A partir deste ponto, uma característica perene da política externa norte-americana pode ser destacada: a busca da preponderância na América sempre envolveu a preocupação com os “problemas europeus”. A imagem do isolacionismo – ou, para ser mais atual, do “xerife ou superpotência relutante” – é uma construção ideológica sem substância real.² O universalismo contraditório dos EUA aponta necessariamente em sentido contrário. No século XIX, os estadistas norte-americanos – e parte da sua população erudita – olhavam para a Europa através da Ásia. O despotismo asiático era apresentado como uma ameaça potencial ao republicanismo norte-americano. Além disso, existiam excelentes oportunidades comerciais a serem exploradas naquela região. Não se tratava, portanto, de isolacionismo, mas de uma postura pragmática. A prioridade dos EUA no final do século XIX era elevar a sua influência comercial e militar sobre o Pacífico asiático, a fim de reforçar sua posição de isolamento *estratégico* nas Américas.³ A melhor forma de fazê-lo, portanto, era mediante a *contenção* do expansionismo territorial europeu na Ásia, combinada com a intensificação dos laços comerciais, mesmo que, como no caso no Japão, tais laços tivessem de ser estabelecidos pelas canhoneiras.

O pilar estratégico fundamental dos EUA é, por conseguinte, a garantia da inviolabilidade territorial, por intermédio da superioridade militar absoluta em

2. Contra esse mito, ver Bacevitch (2002, cap. 1). Nesta visão fantasiosa, os EUA relutam em usar seu poder: todas as guerras e aventuras no exterior foram derivadas das transformações, no cenário internacional, que poderiam ameaçar a segurança e a estabilidade da sociedade norte-americana. A neutralidade é mantida até o último minuto: os EUA expandem o seu poder apenas para se defender de ameaças imediatas ou potenciais – neste caso, pela guerra preventiva. Disto decorre a ideia de que a preponderância estadunidense hoje não é fruto de um interesse deliberado, mas um efeito residual das ameaças internacionais. Trata-se, portanto, de recauchutar o fardo do homem branco, adaptando-o às condições peculiares da ordem norte-americana. De forma cautelosa, Bacevitch retoma elementos de dois autores que caíram em desgraça ao atacar esse mito: Charles Beard (1946; 1948) e William Appleman Williams (1988). Beard percebeu com clareza que as grandes divisões na sociedade estadunidense (étnicas, religiosas, acentuadas pelo individualismo) não poderiam ser supridas pelo federalismo: uma política *expansionista* é fundamental para acomodar as tensões sociais. Logo, nesta visão, o sentido das determinações é invertido. Se a expansão não pode ocorrer simplesmente pelo comércio internacional, a força deve ser usada para manter o resto do mundo receptivo aos interesses norte-americanos. William Appleman Williams completa o raciocínio, ao ironizar as *Open Door Notes* proferidas por John Hay: o intervencionismo americano é um tipo novo de imperialismo, um “imperialismo das portas abertas”, falsamente humanitário.

3. “É verdade que o imperialismo americano, em suas primeiras fases, concentrara-se em obter para os Estados Unidos o controle do continente norte-americano; depois da compra da Louisiana, o Texas, o Oregon, a Califórnia, Cuba, México e Canadá foram seus objetivos imediatos. Mas a política americana, em sua perspectiva, nunca foi exclusivamente continental. Desde o início, projetou suas vistas para a Ásia, através do Pacífico; e a aquisição dos litorais oeste e noroeste, da Califórnia e do Oregon, sempre foi encarada em relação à política do Pacífico e não, simplesmente, como um arredondamento do território nacional” (Barraclough, s./d., p. 92-93).

forças terrestres no continente norte-americano, amparadas por uma marinha com presença praticamente global. No século XIX o isolamento era garantido pela proteção dos flancos contra ataques navais e, hoje, contra ataques anfíbios.⁴ Ademais, os EUA possuem um *segundo* objetivo estratégico, que funciona como uma garantia adicional ao primeiro: prevenir a formação de uma hegemonia regional na Eurásia, por meio da manipulação do equilíbrio de poder (MEAR-SHEIMER, 2003) e de uma combinação entre coerção e sedução econômica.

Concebidos desde meados do século XIX, esses dois princípios foram levados ao limite durante a Guerra Fria e, ainda hoje, configuram a estratégia básica dos EUA. As táticas, contudo, variam ao sabor das tensões internas da sociedade norte-americana e da conjuntura internacional. Durante a primeira fase da Guerra Fria, os EUA alteraram o seu padrão de envolvimento internacional: a retração para a sua área de segurança mais estrita – como ocorrera em 1920 – tornou-se estrategicamente impossível. Inicialmente, a consolidação da liderança norte-americana no bloco ocidental, *por contar com uma contra-hegemonia*, exigiu um novo tipo de aliança, baseada na estabilidade social, fundada na promoção da prosperidade dos seus principais aliados europeus. Hoje, por conta de uma redefinição das forças sociais no centro do sistema capitalista, o padrão de atuação dos EUA é radicalmente diferente, assim como o seu papel internacional. O ponto de mudança situa-se na conturbada década de 1970. Desde então, o nível de envolvimento direto dos EUA na política internacional tem sido muito elevado. Contudo, pretende-se demonstrar aqui que a mudança mais radical reside na *forma* deste envolvimento: se houve algum caráter “benigno” na hegemonia dos EUA, este atributo desapareceu após a era Reagan.

3 O PODER DOS ESTADOS UNIDOS E A ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA

A ordem política e econômica atual repousa em duas bases interligadas. Um de seus fundamentos é uma distribuição do poder militar essencialmente assimétrica, que confere uma influência política extraordinária aos Estados Unidos. Até o momento, a despeito de agitações superficiais, a configuração vigente da correlação de forças, em sua essência, não está sendo seriamente contestada por nenhum Estado, ou bloco de Estados. Isto não é fortuito, como será verificado adiante. Além disso, ao contrário do que usualmente se espera (KENNEDY, 1989, p. 488-498; WALLERSTEIN, 1980, p. 38 e seguintes), o dispêndio militar não comprometeu a economia dos EUA (GOWAN, 2004, p. 480-482; FORDHAN, 2007, p. 395-397).

4. A proteção contra as ameaças provenientes da Europa é garantida pelo controle norte-americano do Caribe, um objetivo estratégico perseguido durante todo o século XIX e conquistado em 1898, na guerra contra a Espanha – o qual veio a ser parcialmente revertido pela revolução cubana. A compra do Alasca e a conquista das ilhas do Pacífico protegeram os EUA de ataques provenientes do Oriente, ao mesmo tempo em que lhes servem de cabeça de ponte para pressionar simultaneamente China, Japão e Rússia.

Na verdade, desde a Guerra Fria, o orçamento da defesa foi um dos meios utilizados por Washington para reabilitar e, se necessário, exercer algum grau de controle político sobre as empresas norte-americanas.⁵

O segundo fundamento da ordem atual, embora fortemente dependente do primeiro, é de natureza distinta, e está ligado de forma mais direta à arquitetura econômica – em sua dimensão produtiva e financeira – e a um conjunto muito específico de formas de sociabilidade. Para desvendar este alicerce é necessário reconstituir um processo histórico: elucidar como os EUA conseguiram criar uma forma de domínio singular, semi-imperial, capaz de articular diversas sociedades tanto de fora para dentro – pela pressão financeira e chantagem militar – como de seu interior, por meio de uma rede de investimentos transnacionais e pela tendência à homogeneização cultural, derivada da difusão do *American way of life*. Entre 1945 e 1970, a prioridade era restaurar o bloco capitalista e deter a alegada expansão soviética na Eurásia. Para tanto, era fundamental reduzir as tensões internacionais, criando novos mecanismos de governança internacional. O primeiro abalo ocorreu em 1968/73, quando os fundamentos dos “anos dourados” começaram a ser solapados: os regimes energético, comercial e financeiro desabam praticamente ao mesmo tempo. O controle social do mercado resistiu um pouco mais, até ser golpeado em 1979 e, com o colapso da URSS, acabou cedendo à ofensiva geral da esfera privada sobre o espaço público.

3.1 Os fundamentos militares da preponderância dos EUA: da Guerra Fria à “doutrina Bush”

O mecanismo básico de contenção nuclear na Guerra Fria era aparentemente paradoxal: por conta da bipolaridade, o seu funcionamento dependia da inexistência de impedimentos físicos ao uso das armas nucleares. Em outros termos: a vulnerabilidade recíproca era a sua verdadeira base. A dissuasão mantinha-se exatamente porque o inimigo, se agredido com armas nucleares, seria capaz de responder devastadoramente. Tudo dependia, portanto, de um mínimo equilíbrio em meios de destruição (MEARSHEIMER, 2003, p. 128-127; SHEEHAN, 1996, p. 171-176). É importante notar que a capacidade de destruição (número e potência das ogivas) não consistia na única variável importante: o vetor era igualmente crucial. Na fase inicial, quando os norte-americanos ainda detinham

5. A alocação dos gastos e a definição das doutrinas militares são uma forma de controle importante do governo norte-americano sobre a sua economia nacional. “O poder distributivo do dispêndio militar é tanto uma causa como uma consequência das divisões políticas sobre a política de segurança nacional. A preferência da administração Truman por forças convencionais para elevar a segurança dos aliados dos EUA na Europa Ocidental e no Japão, bem como a necessidade de lutar a guerra da Coreia, tendeu a beneficiar o Nordeste. A busca da administração Eisenhower por uma estratégia alternativa menos dispendiosa resultou na ênfase das forças estratégicas e armas nucleares. Isto tendeu também a beneficiar o Oeste e o Sul (...). Neste sentido, a política dirigiu as decisões de dispêndio e determinou suas consequências distributivas” (Fordhan, 2007, p. 396). Assim, as doutrinas militares dos EUA respondem em grande medida a anseios *internos* de sua sociedade.

o monopólio nuclear, os bombardeiros representavam a única forma de lançamento. Logo, para poder usar as bombas, fazia-se necessário deter superioridade aérea. A Rússia, que ainda era uma potência aliada, provavelmente podia deter os B-29 norte-americanos. O Japão, não. Logo, a ausência da capacidade de retaliação nuclear e a superioridade aérea norte-americana tornaram possível o bombardeio de Hiroshima e Nagasaki. A explicação convencional é que a Rússia foi “poupada” por conta da presença do exército vermelho no coração da Europa: isto teria ajudado a limitar o poder de coerção norte-americano sobre os russos, pois estes possuíam “reféns” valiosos. Trata-se, na verdade, na perspectiva deste estudo, de uma interpretação muito frágil. O aspecto decisivo, que selou a (má) sorte do Japão e “poupou” Moscou, residia na limitação do único meio de lançamento disponível. Os bombardeiros norte-americanos, mesmo suportados por caças, dificilmente conseguiriam romper a defesa antiaérea soviética. Não seria possível, pois, infligir uma quantidade de dano suficiente para tolher significativamente as ambições de Stalin.

Dessa maneira, a corrida armamentista envolvia não só produzir mais megatons, mas também aperfeiçoar e, sobretudo, *variar* os meios de lançamento. Assim, depois do rompimento do monopólio nuclear estadunidense, para garantir os meios de dissuasão, impunha-se a detenção de uma ampla capacidade de destruição *nos três* meios de lançamento: terra-terra (mísseis balísticos armazenados em silos e plataformas móveis); ar-terra (os bombardeiros e caça-bombardeiros); e mar-terra (navios e submarinos). Se o inimigo conseguisse inventar um dispositivo capaz de deter *um tipo de ataque* (ou até dois), a dissuasão estaria mantida e, com o tempo, seria possível desenvolver uma forma de burlar (ou emular) o sistema defensivo adversário. A variação nos *meios* de lançamento, portanto, embora muito custosa economicamente, garantia às duas potências uma fonte adicional de segurança.

A dispersão das armas nucleares durante a Guerra Fria correspondia, também, a um elemento essencial na garantia da dissuasão. O motivo é evidente: a concentração das armas permitiria ao inimigo um ataque sincronizado que, se bem-sucedido, garantiria a este a primazia nuclear: o *first strike* decidiria a contenda em favor do agressor. Logo, o custoso processo de movimentar boa parte do arsenal nuclear – amparado por defesas munidas de armamento convencional – constantemente por ar, mar e terra era fundamental. O mesmo se pode dizer dos serviços de inteligência, espionagem e contraespionagem. Com um sistema nuclear *difuso e descentralizado*, a probabilidade de sobreviver a tempo de lançar uma retaliação é muito maior. Embora seja capaz de *evitar* a guerra nuclear pela ameaça da autodestruição, esta situação configura um dilema de segurança: cada medida tomada por um lado para melhorar sua posição defensiva (ou, no caso, a capacidade de retaliação) é percebida pelo rival como uma

provação ou ameaça. Por conseguinte, este clima gera uma espiral ascendente nos gastos militares, que só tem como constrangimento os limites tecnológicos – os quais, inclusive, precisam ser continuamente transpostos – e econômicos (BIDDLE, 2007, p. 153). Foi exatamente este tipo de dispêndio (a presença militar global) que a URSS começou a ter dificuldade de arcar. E isto ocorreu, em grande medida, como será examinado neste capítulo, porque Moscou não tinha a seu dispor um sistema comercial e financeiro apto a transmitir de forma eficaz o custo da corrida armamentista para seus aliados. O governo Reagan, com a reestruturação radical das finanças mundiais, conseguiu neutralizar a euforia militarista empreendida por Brejnev – financiada pelas exportações de petróleo. A rigor, as medidas de Reagan não determinaram diretamente o colapso da URSS, mas foram importantes para *acelerar* o processo e, ao mesmo tempo, abrir caminho para uma reformulação radical da estrutura militar que alicerça o mundo contemporâneo.

O colapso do bloco soviético e a desintegração parcial da Rússia não eliminou totalmente sua capacidade militar. O resultado prático disto foi o confinamento de Moscou a um espaço geopolítico muito mais exíguo: a Eurásia. E isto ajuda a esclarecer diversas tendências recentes. A mais evidente é o aquecimento da temperatura política na região, o que, por sua vez, favoreceu o transbordamento das tensões para a África e elevou o peso geopolítico da China. A retração da esfera de influência russa tornou possível definir a política norte-americana sobre um novo eixo, exposto com clareza na “doutrina Bush”: os EUA não parecem dispostos a abrir mão de sua superioridade nuclear em escala mundial. Logo, pelo menos no nível do discurso, a recriação dos meios de dissuasão nuclear não será tolerada. Resta saber se os russos irão se contentar em exercer um papel estratégico prioritariamente regional.⁶ Trata-se, na realidade, de replicar com mais intensidade a clássica *política* de equilíbrio de poder praticada pela Inglaterra no século XIX, só que em alcance maior e com uma capacidade de destruição muito mais elevada.

Há, ainda, um último aspecto a ser discutido em torno da questão militar norte-americana. Embora delineada em 1990, a chamada “Revolução nos Assuntos Militares” (RAM.) – expressão cunhada por Andrew Marshall – é totalmente compatível com a “doutrina Bush”. O propósito básico da RAM. é causar o máximo de dano ao inimigo com o menor número possível de baixas

6. É exatamente essa postura dócil que alguns estrategistas norte-americanos preconizam para a Rússia: uma potência regional satisfeita com o *status quo*, e apta a explorar as eventuais escaladas do preço do petróleo para manter sob controle sua população. Há até mesmo um elemento da “doutrina Bush” que é funcional à Rússia: a luta contra o terror é um expediente importante para eliminar, pela violência, os movimentos separatistas – a Chechênia!! – e reconstruir internamente o Estado russo. A grande questão é: se os russos tiverem sucesso em reconstruir seu aparelho estatal, eles continuarão satisfeitos com o *status quo*?

norte-americanas.⁷ Trata-se, na realidade, de promover um redimensionamento das forças militares: compensar a redução do contingente com o uso de tecnologia de ponta.⁸ Unidades menores, porém mais bem treinadas e com equipamentos sofisticados seriam, em princípio, mais eficazes e polyvalentes. Este novo tipo de soldado pressupõe um novo tipo de guerra, que se coaduna com as diretrizes da “doutrina Bush”: chantagear os potenciais competidores estratégicos mediante a possibilidade, via “guerra preventiva”, de destruir sua infraestrutura. De qualquer modo, o resultado efetivo deste redimensionamento das forças armadas ainda é incerto.⁹ Só um aspecto parece inquestionável: a eficácia da RAM para *conquistar* territórios com sistemas de defesa bem estruturados – com artilharia antiaérea, aeronáutica e soldados treinados – é limitada (MANN, 2006, p. 37-39). Poder de destruição não significa capacidade de conquista.

Logo, mesmo do prisma militar, pode-se concluir que o “império” norte-americano não é tão sólido assim. Principalmente se considerado outro atributo recente da sociedade estadunidense: a síndrome do Vietnã, que acentuou a sua recusa em sofrer baixas em grande escala.¹⁰ A “guerra tecnológica” só funciona para fins de intimidação ou, para usar o termo mais apropriado, como tática de terrorismo de Estado (CHOMSKY, 2002, p. 17; GEORGE, 1991).¹¹ A *ocupação* de territórios ou o enfrentamento de inimigos mais poderosos, mesmo com base na RAM, exige uma infantaria volumosa e, portanto, um elevado índice de baixas. Exatamente por conta disto, os alvos dos EUA desde a década de 1970 são

7. No plano da retórica, a ideia era evitar “danos colaterais” – i.é, morte de civis. Mas como a Guerra do Golfo e as atuais Guerras do Iraque e do Afeganistão demonstraram, o número de baixas não é pequeno. Oficialmente, os militares tendem a dizer que os civis morrem porque o ardiloso inimigo usa “escudos humanos”.

8. Um dos pilares fundamentais da RAM. é o sistema de vigilância global por satélites e radares (fixos e móveis), que permite identificar os alvos e atingi-los com mísseis de longo alcance. Outro ramo importante é o uso da robótica (tanques e aviões não tripulados como o Global Hawk, por exemplo) no campo de batalha, para observação, destruição de instalações e ataque a forças em terra.

9. “As forças armadas dos EUA passaram a repousar crescentemente na tecnologia como substituto de pessoal ao longo da Guerra Fria, especialmente durante a sua década final. Os orçamentos dos primeiros quinze anos posteriores ao fim da Guerra Fria não dão nenhuma indicação de que alguma mudança neste padrão é iminente. O futuro do poder americano depende em parte de saber se esta força será tão eficaz nas missões a ela designadas no futuro como foi para deter a União Soviética. Os eventos mais recentes suscitam amplas razões para suspeitarmos disto. A ironia da superioridade militar americana é que ela torna a nação mais propensa a se ver envolvida em guerras não convencionais onde sua força militar intensiva em capital é pouco adequada. Os demais estados são pouco capazes de desafiar os EUA com forças militares convencionais, mas as forças de guerrilha como as que lutam no Iraque e no Afeganistão não são fáceis de conter. Estes conflitos sugerem que a superioridade tecnológica nem sempre é um bom substituto para mais tropas no solo, e que forças guerrilheiras podem gerar danos consideráveis à uma força tecnologicamente superior” (Fordhan, 2007, p. 398).

10. Eric Hobsbawm acredita que essa resistência da população ao militarismo compulsório é um fenômeno geral, e espelha a crise progressiva da legitimidade do Estado (Hobsbawm, 2008, p. 42-43). No entanto, este juízo não altera o diagnóstico: uma *ofensiva* dos EUA contaria com restrito apoio interno, o qual, por sua vez, poderia ser esperado no caso do Estado agredido – o nacionalismo *como forma defensiva* tende a ser muito mais eficaz.

11. Essa pequena tolerância às baixas tem sido contornada pelos EUA de duas maneiras: *i*) a crescente privatização da guerra, fato que reabilitou socialmente os mercenários, e que é fruto do desenvolvimento anterior dos serviços de segurança privada – e espionagem industrial – no interior do espaço nacional; e *ii*) a reabilitação da conquista da cidadania pela guerra: os “*green card soldiers*”, geralmente hispânicos, que lutam pelo exército norte-americano. Evidentemente, estas medidas são paliativas. Difícilmente podem sustentar grandes ambições geopolíticas.

sempre Estados militarmente insignificantes. Nenhuma pessoa sensata pode acreditar que o Iraque de Saddam Hussein, por exemplo, representava uma ameaça global. O mesmo podemos dizer da Coreia do Norte e de todos os membros do “eixo do mal”, atores envolvidos a contragosto no *micromilitarismo teatral* encenado por Washington para tentar provar que os EUA são realmente uma nação indispensável (TODD, 2003, p. 159-160).

Em uma perspectiva de médio prazo, fica cada vez mais nítida a (in)coerência básica da política externa estadunidense do pós-Guerra Fria. Há uma clara interpenetração entre a postura militar norte-americana e os arranjos financeiros impostos pelos EUA, de forma quase involuntária em 1970, e reafirmados de forma mais consciente nos anos 1990. Ambas as dimensões, na realidade, formam um mecanismo de retroalimentação. O financiamento do complexo industrial-militar, fonte da supremacia política dos EUA e mecanismo de *manutenção da liderança industrial em setores de ponta*, depende da centralidade de Wall Street e dos títulos públicos norte-americanos na alta finança internacional. Esta, por sua vez, por penetrar no interior das diversas sociedades civis, ajuda a sustentar, de dentro para fora, o *status quo* da política internacional. No entanto, o agravamento das tensões sociais nos países do centro e da semiperiferia é uma ameaça à continuidade desta forma de articulação. As tensões financeiras que se precipitaram nos últimos meses, se não forem contidas e sanadas – algo que os EUA não podem fazer sozinhos –, podem agravar as agitações sociais e fazer desabar toda a estrutura de dominação financeira e militar cristalizada em Washington e Wall Street.

3.2 Os fundamentos políticos e sociais da *pax americana*

A desagregação social produzida pela II Guerra Mundial demandou uma reforma radical nas diretrizes que nortearam a economia no mundo no fim do século XIX: o *laissez-faire* cedeu lugar à imposição de controles sociais sobre o mercado, orquestrados em grande medida pelos EUA. A liderança deste país não teve nada a ver com altruísmo: simplesmente, era impossível deixar a Europa à sua própria sorte.¹² No imediato pós-guerra, o exército vermelho estava posicionado no coração do continente europeu e o prestígio soviético era enorme, pois eles eram

12. A conjuntura após 1918 era radicalmente diferente. Ninguém poderia ter certeza de que o regime comunista iria sobreviver: o exército branco só foi derrotado por volta de 1920, e a Rússia tinha perdido boa parte de seus territórios ao se renderem aos alemães. As forças comunistas mais radicais na Europa estavam sendo violentamente contidas pela extrema direita – neste caso, o assassinato de Rosa Luxemburgo é paradigmático. No entanto, o mais importante é que a crise de 1929 ainda não havia ocorrido: logo, a retirada norte-americana dos assuntos internacionais empreendida por Warren Harding não foi, na época, algo insensato. Trava-se simplesmente de *explorar* as vantagens econômicas derivadas da nova estrutura comercial gestada pelo esforço de guerra (o superávit comercial americano) em benefício do fortalecimento do mercado interno dos EUA. O surto de prosperidade experimentado nos anos 1920, portanto, dependeu em grande medida da exploração de uma posição vantajosa na economia internacional, a qual se explica fundamentalmente pela Primeira Guerra Mundial.

vistos como os libertadores da Europa. O clima social era pesado. A violência não cessou com a capitulação dos alemães: o revanchismo por parte de cidadãos e grupos de resistência armados contra os supostos “colaboradores” postergou por mais alguns anos a animosidade e o conflito civil (JUDT, 2005, cap. 2). Uma crise econômico-financeira de grandes proporções poderia fortalecer ainda mais a posição soviética na Europa, a ponto, inclusive, de atrair para a esfera de influência de Moscou os Estados europeus mais importantes – um cenário que os *policy makers* norte-americanos não poderiam tolerar.

Nesse sentido, para conseguir cristalizar as vantagens políticas e econômicas auferidas durante a fase em que ficou à margem do conflito, os EUA foram praticamente forçados a liderar o bloco capitalista. No plano interno, era necessário *atenuar* os anteparos políticos ao poder executivo que caracterizam o federalismo norte-americano e vencer a resistência popular ao envolvimento nos assuntos internacionais. Para isto, o expediente básico foi reforçar o clima de catastrofismo – caricaturando os russos como ateus dispostos a produzir o apocalipse – e, simultaneamente, apelar para os sentimentos missionários profundamente arraigados na sociedade norte-americana.¹³

Um inimigo externo ameaçando os EUA não deixava de ser conveniente para os governos americanos que haviam concluído, corretamente, que seu país era agora uma potência mundial (...) e que ainda viam o “isolacionismo” ou protecionismo defensivo como seu grande obstáculo externo. Se a própria América não estava segura, não havia como recusar as responsabilidades – e recompensas – da liderança mundial (...). Mais concretamente, a histeria pública tornava mais fácil para os presidentes obter de cidadãos famosos, por sua ojeriza a pagar impostos, as imensas somas necessárias para a política americana, E o anticomunismo era genuína e visceralmente popular num país construído

13. Essa ambiguidade perpassa praticamente todas as declarações mais relevantes dos presidentes norte-americanos. Um dos exemplos mais clássicos é a doutrina Truman (*Address before a joint session of Congress* – 12 de março de 1947), que, como de hábito, envolve dois discursos sobrepostos: “No presente momento da história mundial, praticamente todas as nações precisam escolher entre *modos alternativos de vida*. E esta escolha, nem sempre é livre. Um modo de vida é baseado na vontade da maioria, e se distingue pelas suas instituições livres, pelo governo representativo, eleições livres, garantias de liberdade individual, liberdade de expressão e religiosa, assim como liberdade da opressão política. A segunda forma de vida é baseada na vontade de uma minoria imposta pela força a uma maioria. Ela se baseia no terror e na opressão, em uma imprensa e rádio controladas, eleições fraudulentas e na supressão das liberdades individuais. Acredito que dar suporte aos povos livres que resistem à subjugação por minorias armadas ou por pressões externas deve ser a política americana. Eu acredito que devemos dar assistência aos povos livres para que eles decidam seus próprios destinos. Eu acredito que nossa ajuda deve ocorrer primordialmente mediante a ajuda econômica e financeira, que é essencial à estabilidade econômica e à ordenação dos processos políticos. A semente dos regimes totalitários é nutrida pela miséria e pelas necessidades. Elas se espalham e crescem no solo maligno da pobreza e da discórdia. Elas atingem o seu ponto máximo quando morre a esperança de um povo para uma vida melhor. Nós precisamos manter viva esta esperança”. Este trecho, pomposo, é dirigido para os norte-americanos mais fanáticos, que se julgam os paladinos da liberdade. Mas, sem catastrofismo, dificilmente o congresso liberaria as verbas. A parte final é para os mais pragmáticos: “Os povos livres do mundo olham para nós como o suporte necessário para a manutenção de suas liberdades. Se falharmos em nossa liderança, poderemos pôr em risco a paz mundial – e com certeza, poremos em sério perigo o bem-estar de nossa própria nação”.

sobre o individualismo e a empresa privada, e onde a própria nação se definia em termos exclusivamente ideológicos (“americanismo”) que podiam na prática conceituar-se como o polo oposto ao comunismo. Não foi o governo americano que iniciou o sinistro e irracional frenesi da caça às bruxas anticomunista, mas demagogos (...) que descobriram o potencial político da denúncia do inimigo interno (HOBSBAWM, 2001, p. 232).

Do ponto de vista estratégico, conforme aqui apontado, a estabilidade derivava da política de contenção nuclear. Contudo, isto não bastava: para garantir a solidez e articulação do bloco capitalista, era fundamental *estabilizar* as finanças e o comércio internacional. No entanto, de uma ótica estadunidense, era necessário fazer tudo isto *mantendo* – e até mesmo elevando – o dispêndio militar sem comprometer as suas bases econômicas. O primeiro passo foi, nas conferências de Bretton Woods, a ofensiva contra a proposta de Keynes de criar o *bancor* em favor do dólar como moeda de reserva internacional. O segundo movimento coube à materialização do Plano Marshall, que selou definitivamente a aliança atlântica em torno da liderança dos EUA, consolidando o poder de *seignoriage* do dólar (BELLUZZO, 1995; *ibid.*, 1998, p. 162-175, 184-192; TAVARES e MELIN, 1998).

Esse arranjo político-econômico perdeu por quase 30 anos. O sistema de câmbio fixo envolvia na realidade uma barganha. Os EUA concentravam as *vantagens políticas*, pois podiam investir pesadamente em armamentos nucleares e convencionais, *ampliando seu diferencial de poder* com relação aos aliados – criando assim um quase-monopólio legítimo do uso da força. Estes investimentos, indiretamente, irrigavam seu sistema econômico, por meio da constituição do complexo industrial-militar.¹⁴ Além disso, a superioridade militar tornou-se um ativo importante, pois possibilitou gerar *benefícios econômicos*, mediante a coerção e a manipulação das instituições e regimes internacionais (GOWAN, 2004, p. 480-481). Na outra ponta, a Europa e o Japão se comprometiam a financiar o déficit norte-americano, mas, como contrapartida, podiam promover uma política econômica agressiva, orientada para as exportações, principalmente para o mercado

14. Na realidade, como relembrou Medeiros (2004, p. 232 e seguintes), trata-se de um *complexo industrial-militar-acadêmico*, pois a rede formada em seu entorno envolve as universidades e centros de pesquisa de ponta. Este complexo rompeu com todas os demais sistemas de inovação nacional anteriores. O caráter singular é que a pesquisa para fins militares *não foi absorvida pelas forças armadas*: os cientistas permaneceram ligados às suas universidades, que preservaram a sua autonomia. O controle dos militares e do governo é indireto, mediante contratos para pesquisa e desenvolvimento de armamentos, articulados em grandes projetos – tais como o Projeto Manhattan, Apollo, Atlas etc. A universidade, portanto, resguardou a sua posição como o *locus* principal da pesquisa científica, sendo complementada pela pesquisa e desenvolvimento (P&D) realizada pelas empresas fornecedoras de armamentos, gerando um vínculo que encurta e barateia o processo de inovação. “Devido ao papel protagonista dos laboratórios acadêmicos, a rede descentralizada de pesquisadores e a motivação dos principais formuladores de política tecnológica, a difusão comercial da tecnologia militar se deu através de firmas emergentes. Instituições como a Darpa ou a Nasa, por exemplo, assumiram aqui a função de *venture capitalist*. Cientistas e engenheiros usaram seus conhecimentos acumulados nos laboratórios públicos para criar novas empresas explorando as novas tecnologias. O Laboratório Eletrônico Lincoln do MIT (...) viabilizou a criação de dezenas de novas companhias de alta tecnologia que se beneficiaram dos contratos e do conhecimento prévio dos engenheiros deste laboratório” (*ibid.*, p. 240).

dos EUA. Com a constituição do sistema de Bretton Woods, o dólar tornou-se, portanto, uma moeda com três funções: *i*) reserva de valor; *ii*) meio de troca; e *iii*) *intervenção* (o padrão do sistema e uma forma de o governo norte-americano influenciar – dentro de limites que posteriormente seriam rompidos – a política macroeconômica dos demais Estados). Embora este arranjo permitisse aos EUA conduzir uma política externa altamente dispendiosa, sem se preocupar com a balança de pagamentos, o país não podia desvalorizar a sua moeda (GILPIN, 2002). Logo, este padrão começou a transformar os demais países e a alterar a conjuntura em que ele foi gerado: a aceleração do desenvolvimento econômico foi a característica mais marcante dos membros do bloco capitalista. Para poderem manter as taxas de câmbio fixas, os países eram forçados a receber os influxos de dólar que, na prática, transferiam a inflação norte-americana para eles. Neste cenário, a tendência era a elevação crescente da competitividade da Europa e do Japão com relação aos EUA, fato que elevou a pressão sobre os fundamentos aparentes do sistema (a preponderância industrial dos EUA e o lastro em ouro da sua moeda) e criou as bases para sua metamorfose.

A desagregação de Bretton Woods é indissociável de outro problema: a ruptura dos fundamentos sociais dos “anos dourados”. A estabilidade financeira e comercial derivada do sistema de Bretton Woods, em confluência com o compromisso social dos Estados, acelerou o crescimento econômico. De um ponto de vista interno, o pilar do crescimento repousava no que Hobsbawm qualificou como *arranjo triangular*. De um lado, os sindicatos continham suas demandas radicais, abandonando a luta pelo socialismo e concentrando sua prática na melhoria dos salários e condições de trabalho, sem comprometer os lucros. Os empresários, por sua vez, encorajados pelas perspectivas de expansão constante do mercado – e pelas restrições às operações financeiras –, investiam na produção. O último vértice era formado pelo Estado que, além de arbitrar as relações entre sindicatos e empresários, implementava políticas de proteção social e fomento ao mercado (HOBSBAWM, 1995, p. 276-277). Em suma: o dispêndio do Estado, tanto em infraestrutura como em gasto corrente (o funcionalismo público empregado para garantir os serviços de transporte, saúde, educação e assistência social), garantia o poder de negociação dos sindicatos e uma margem razoável de rentabilidade para a indústria.

A aguda rivalidade internacional que derivou do crescimento econômico generalizado pressionava os alicerces do sistema de Bretton Woods. Já na década de 1950, o crescente fluxo de investimento direto dos EUA para a Europa tinha como objetivo primário furar o protecionismo e, secundário, flanquear a proteção social ao trabalhador norte-americano. A expansão deste padrão de investimento para a periferia na década subsequente, que terminou por envolver os capitais dos EUA e da Europa, e, por fim, do Japão, tornou ainda mais vulnerável o trabalho

no centro do sistema. Foi exatamente a combinação entre a *rivalidade político-econômica internacional* – fruto da *elevação crescente da concorrência intercapitalista* –¹⁵ com o conflito social latente que começou a corroer a ordem internacional baseada na regulação do mercado. A redução da assimetria econômica entre os EUA e seus aliados-rivais elevou as tensões políticas. A França passou a hostilizar abertamente a política nuclear e financeira norte-americana no exato momento em que as dificuldades dos norte-americanos na Guerra do Vietnã se intensificavam. A ruptura unilateral do padrão ouro – dólar intensificou o clima de tensão. Com o choque do petróleo, o regime energético que sustentou os “anos dourados” também poderia ruir. A ordem norte-americana parecia sofrer fissuras em todas as suas dimensões.

3.2.1 A desagregação de Bretton Woods e o unilateralismo norte-americano

Conforme aludido aqui, a iminência da derrota na Guerra do Vietnã e, sobretudo, a crise do petróleo seriam sinais do início de um processo de *declínio hegemônico*, e, conseqüentemente, de corrosão da economia liberal em vigor. É evidente que o choque do petróleo só pôde ser perpetrado pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como uma resposta defensiva aos desequilíbrios derivados do acirramento da rivalidade entre os países do bloco capitalista e, portanto, *graças ao declínio relativo da liderança dos EUA neste bloco*. Mas a reafirmação do poder de Washington se deu, exatamente, nas medidas tomadas para deslocar as perdas para os seus principais rivais: o abandono das instituições multilaterais que regiam, via Fundo Monetário Internacional (FMI) e acordos, os ajustes das balanças de pagamentos, mediante a elevação unilateral das taxas de juros dos títulos estadunidenses. Em poucas palavras: por oposição à prática de *controle multilateral das finanças internacionais* que marcou a primeira fase da Guerra Fria, os EUA impuseram o princípio do “*letting free markets work*”. O resultado final foi duplo: *i*) dado que a reciclagem dos petrodólares ocorreu fundamentalmente no sistema financeiro norte-americano (SPIRO, 1999, cap. 3), a posição da Europa e do Japão ficou comprometida e, ao mesmo tempo, foi possível criar uma articulação de interesses mais estreita entre os países da OPEP, Washington e Wall Street; e *ii*) para viabilizar a reciclagem, os banqueiros e operadores financeiros de Wall Street assumiram o controle das finanças mundiais, fato que abriu caminho para a criação de um novo regime de acumulação, centrado no dólar fiduciário. David Spiro resume bem a situação:

15. “A intensificação da concorrência foi produzida, em primeiro lugar, pelo fim da reconstrução europeia que deixou como legado sistemas industriais revitalizados e competitivos, sobretudo na Alemanha, mas também na França e na Itália; em seguida, pelo avanço internacional do capital japonês; e, depois, pelo aparecimento dos chamados tigres asiáticos. Estes países, em momentos diferentes, valendo-se de sua situação geopolítica peculiar e da posição na economia americana como reguladora da demanda e da liquidez globais, sustentaram políticas de forte estímulo à acumulação interna de capital, apoiadas em estratégias mercantilistas de comércio exterior” (Belluzzo, 1998, p. 172).

A resposta americana aos desafios da reciclagem dos petrodólares foi, portanto, baseada na exploração da sua posição hegemônica. Deixar o mercado trabalhar, na medida em que isto significava que o capital da OPEP iria fluir para o mercado americano e para o governo dos EUA, foi um resultado derivado do poder [político] (SPIRO, 1999, p., 150).

Existiam pelo menos duas instituições multilaterais que poderiam amortecer o impacto da valorização do petróleo sobre as economias desenvolvidas: o FMI e a rede de segurança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, hipoteticamente, se fosse esta a opção escolhida, o impacto sobre os concorrentes diretos dos EUA seria menor. “Frente à escolha entre a liderança legítima dos regimes multilaterais e as políticas unilaterais que só interessavam aos EUA, seus formuladores de políticas optaram pela última.” (SPIRO, 1999, p. 152). Logo, as medidas tomadas por Nixon¹⁶ tinham o claro propósito de deslocar os efeitos negativos da elevação dos preços do óleo para os seus aliados: a Europa Ocidental e o Japão. Esta manobra desencadeou um conjunto de consequências que transformaram fundamentalmente as forças sociais vigentes e o papel internacional dos EUA.

3.2.2 A constituição do Regime Dólar Wall Street e o processo de financeirização

No início da década de 1970, o alvo direto da nova política de Nixon não era a URSS, mas sim os seus principais aliados-rivais: a Europa Ocidental e o Japão.¹⁷ O unilateralismo agressivo dos EUA, contudo, acabou acelerando um conjunto de tendências que produziu uma *nova estrutura* monetária e financeira, a qual Peter Gowan denominou *Regime Dólar Wall Street* (RDWS):¹⁸ um regime de acumulação que repousa na preponderância militar dos EUA,

16. Henry Kissinger, que então ocupava o cargo de secretário de Estado, sugere que Nixon estava redesenhando a política externa dos EUA, abandonando os traços mais doutrinários (o “excepcionalismo americano” e os valores transcendentais) em nome de uma análise mais fria e realista, centrada nos interesses dos Estados (Kissinger, 1994, p. 742). Um novo tipo de política externa que, supostamente, legitimaria a aproximação com a China (1971) e a inauguração da diplomacia triangular. Contudo, tal juízo parece pouco pertinente. O pragmatismo *sempre* foi um elemento importante na política externa americana, e os “valores transcendentais” são utilizados e redefinidos de acordo com as conveniências. Basta que se verifique, hoje, a ambiguidade existente nas declarações mais recentes dos líderes políticos sobre a China: uma mistura de detração e louvor, que combina considerações de “princípio” com puro pragmatismo (Arrighi, 2008, p. 309-315).

17. Isto não é algo fortuito, mas sim um efeito das peculiaridades do sistema bipolar da Guerra Fria. Como o objetivo central é triunfar sobre o bloco rival, o líder da coalizão tende a arcar com a maior parte dos custos militares e não pode conter o desenvolvimento de seus aliados (os “caronas”, no linguajar de Nye e Keohane, 1989). Logo, quanto mais intensa a polarização entre as duas grandes potências, maior a liberdade relativa dos Estados de segunda grandeza – e, até mesmo, da periferia. O fato de a URSS passar por problemas similares com a China nos anos 1960 atesta esta característica básica. A aliança pragmática entre Paris e Pequim é outra evidência neste sentido. Foi isto que começou a mudar em 1970: tanto os EUA como a URSS elevaram a pressão sobre seus aliados. O resultado de médio prazo foi muito mais favorável a Washington: *i)* o abalo financeiro perpetrado por Washington destruiu a aventura gaullista e debelou as demais forças de resistência europeias; e *ii)* a ruptura sino-soviética fortaleceu a posição americana na Eurásia ao tornar possível a diplomacia triangular, iniciada em 1971.

18. Posteriormente, o autor rebatizou este regime: passou a denominá-lo por “New Wall Street System” (Gowan, 2009). Manteremos aqui a designação anterior.

na centralidade do dólar como moeda internacional, e que tem como objetivo fundamental manter inalterada a estrutura básica da divisão internacional do trabalho (a preponderância da tríade, com a dominância dos EUA); o primado das finanças e da reprodução do capital em geral em detrimento do trabalho. (GOWAN, 2003). O fato é que, a despeito das eventuais acusações de unilateralismo, as vítimas do açoite norte-americano, paulatinamente, foram se juntando ao agressor, ao perceberem que a nova ordem internacional em gestação poderia servir aos seus novos interesses: a primazia do capital financeiro e uma ordem social crescentemente plutocrática.¹⁹

Antes de caracterizar com mais detalhes os contornos desse novo regime de acumulação, é importante destacar os seus sustentáculos. A *base produtiva* para a convergência entre os interesses estadunidenses e europeus foi construída entre 1950 e 1970, com o ciclo de internacionalização da produção que promoveu uma elevada interpenetração produtiva e patrimonial na tríade.²⁰ Como consequência, a maior parte do comércio internacional e do investimento externo direto se concentrou no mundo desenvolvido (COUTINHO, 1992). Mas o efeito mais importante deste conjunto de transformações foi o *reforço* da propriedade capitalista, isto é, o predomínio e a generalização da lógica patrimonial sobre as demais esferas da economia (BELLUZZO, 1998, p. 191), fato que favorece a predominância da forma máxima do capital como pura propriedade, ou seja, o juro sobre o dinheiro (BRAGA, 2000, p. 275). Em suma: este conjunto de transformações consubstanciou um *novo tipo* de capitalismo financeiro, a expressão de um *novo padrão sistêmico da riqueza*.

Trata-se de um padrão *sistêmico* porque está constituído por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores – o capital bancário, os rentistas

19. "Com as eleições de Margareth Thatcher em 1979 e de Helmut Kohl em 1982, a decisão norte-americana [de liberalizar as contas de capitais e disciplinar as forças de esquerda] encontrou o respaldo das forças conservadoras inglesas e alemãs para sustentar sua retomada hegemônica e iniciar uma das 'restaurações conservadoras' mais extensas e radicais da história moderna, companheira inseparável da 'revolução financeira global' liberada definitivamente pelas políticas de desregulamentação e deflação dos novos governos conservadores. A partir deste momento, como num 'efeito dominó', todos os demais países industrializados foram adotando sucessivamente as mesmas políticas, mesmo no caso dos governos social-democratas e socialistas" (Fiori, 1998, p. 115).

20. O ponto de partida do movimento foi o grande fluxo de investimentos diretos das empresas estadunidenses para a Europa nos anos 1950, com o objetivo de flanquear a rede de proteção aos trabalhadores nacionais em construção e, simultaneamente, furar o protecionismo europeu – tolerado por Washington por razões estratégicas. A resposta europeia foi, inicialmente, investir em mercados periféricos emergentes na Ásia e América Latina, movimento emulado pelos EUA. O resultado final foi a *ampliação do espaço da concorrência capitalista*. O segundo movimento, contudo, é mais importante: as empresas europeias penetram no mercado norte-americano, entrelaçando o patrimônio e possibilitando uma crescente convergência de interesses, aos quais os japoneses se juntam, já na década de 1980. A condução do processo, contudo, coube às empresas estadunidenses, que, entre 1950 e 70, por meio de uma política agressiva de internacionalização, *se apoderaram do controle de vastos setores das economias estrangeiras* (Gilpin, 1975, p. 11 e seguintes).

tradicionais – mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado (BRAGA, 2000, p. 270).

A separação entre gestão e propriedade *reforçou* a financeirização e, simultaneamente, o poder das classes dirigentes:

(...) sob certo ângulo a separação da propriedade e da gestão, nos Estados Unidos do final do século XIX, reforçou a propriedade capitalista através de sua financeirização e de sua institucionalização. Sob outro ponto de vista, a distância entre o proprietário e os meios de produção aumentou consideravelmente, afrouxando o aspecto funcional da relação de propriedade, por intermédio da delegação da gestão. O capitalismo neoliberal, aquele das instituições financeiras gigantescas, dos fundos de investimento, prolonga essa financeirização e essa institucionalização, com a mesma ambiguidade: tamanho e força de um lado, distância de outro lado. No próprio interior das instituições financeiras, sua dimensão cria a necessidade de uma delegação de competência e de ação aos gestores assalariados, de uma forma similar àquela à qual as empresas não financeiras haviam recorrido. Trata-se, portanto, da continuidade da mesma evolução, fenômeno que se verifica através da sucessão das formas jurídicas da propriedade (DUMÉNIL e LÉVY, 2003, p. 33).

A revolução nas comunicações se mesclou com a transformação na gestão das corporações e, desse modo, *restaurou* os níveis de rentabilidade. O numeroso corpo burocrático associado à grande empresa – um número gigantesco de assalariados, de diversas competências – ajudou a alastrar pela sociedade civil os princípios do neoliberalismo.²¹

Por fim, a produção transnacional trouxe uma nova necessidade: sincronizar as políticas macroeconômicas dos principais Estados e, ao mesmo tempo, pressionar a periferia para uma maior abertura econômica. Tratava-se, na verdade, de promover o que Robert Cox denominou *internacionalização do Estado*, isto é, a criação de um conjunto de instituições internacionais – FMI, Banco Mundial e OCDE, por exemplo – destinadas a garantir a estabilidade das finanças internacionais e a modelar o ambiente político-social interno dos Estados, viabilizando deste modo a abertura econômica generalizada (COX, 1996, p. 107-109). Proteger as finanças mundiais significa, na verdade, *conter* a disseminação de crises

21. A ampliação das ocupações gerenciais produziu uma identidade de interesses entre os proprietários das empresas e os funcionários de alto escalão. Os novos produtos financeiros estenderam os benefícios da nova ordem aos demais cidadãos com renda suficiente: "As classes altas e médias passaram a deter importantes carteiras de títulos e ações, diretamente, mas, sobretudo, através de cotas em fundos de investimentos, de fundos de pensão e de seguro. O patrimônio típico de uma família de renda média passou a incluir ativos financeiros em proporção crescente, além dos imóveis e bens duráveis, o que altera substantivamente a distribuição de renda entre salários e rendas provenientes de ativos financeiros" (Tavares e Belluzzo, 2004, p. 126).

de liquidez derivadas da insolvência de países devedores, geralmente situados na periferia ou semiperiferia do sistema.

Uma das bases mais sólidas do novo arranjo, contudo, reside em uma reconfiguração importante das forças sociais: a gestação de uma classe dominante com um caráter *progressivamente* transnacional.²² Robert Cox já havia assinalado isto ao escrever que:

(...) até o momento, as classes sociais tinham existido no interior de formações sociais *nacionalmente definidas*, a despeito do apelo retórico da solidariedade internacional dos trabalhadores. Agora, *como consequência da produção internacional*, é cada vez mais pertinente pensar em termos de uma estrutura de classes ao lado ou superposta às estruturas de classe nacionais (COX, 1996, p. 111) (grifo nosso).

Desde então, a abrangência, a solidariedade e a coesão desta classe aumentaram muito. O próprio Gowan enfatiza isto, à sua maneira:

Existe uma base para tais ligações sociais nos interesses do investidor entre os grupos sociais fora do centro. O *reductio ad absurdum* de tais interesses tem sido a classe dos predatórios capitalistas-monetários que conseguiu, com grande ajuda do setor financeiro ocidental, tomar o controle do Estado russo. Mas, por todo o mundo, poderosos grupos de investidores podem usufruir grandes benefícios pela capacidade de deslocar fundos do seu país para Nova York ou Londres, e depois se isolar de colapsos sociais e acontecimentos em seus próprios países. Esses capitalistas-monetários podem também se beneficiar dos regimes do FMI/Banco Mundial, que estabelecem o domínio dos setores financeiros locais sobre a vida política e econômica. (GOWAN, 2003, p. 196).

Esta classe tem um poder de aliciamento gigantesco. A sua ampla mobilidade e variedade de investimentos é um trunfo importante em seu favor. Exposta à concorrência externa, toda burguesia nacional tem como ato reflexo a busca da proteção estatal. Mas, com a financeirização acoplada à produção transnacional, este movimento pode ser debelado de forma relativamente simples. Primeiro, porque, para financiar suas contas nacionais, os Estados lutam para atrair dólares para dentro de suas fronteiras. Receber um fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE), mesmo levando em conta a possível repatriação dos lucros no futuro, é um meio importante de realizar este objetivo. Em segundo lugar, a reação da burguesia nacional ao investidor estrangeiro é variável, pois a transnacionalização da produção gera nichos que podem ser ocupados por grupos específicos de produtores nacionais. Logo, ao invés de resistir, estes grupos tendem a lutar

22. Que fique bem claro: o laço transnacional que une as classes proprietárias é bastante forte, mas ainda depende da preponderância dos EUA no sistema interestatal, ou seja, da simbiose entre o *big business* e Washington. Neste sentido, Friedman está correto ao afirmar que "*globalization is U.S.*" (2005, p. 8). Resta saber se este laço sobreviverá à forte tendência de fragmentação da economia mundial, detonada em agosto de 2007.

ferozmente para se associar, ainda que de forma subordinada, aos interesses do capital transnacional.²³

Colateralmente, por conta de seus hábitos de consumo suntuosos, essa classe e seus funcionários mais graduados acabaram produzindo outro pilar conservador no interior das sociedades em que penetraram: o amplo e variado setor de serviços luxuosos, que movimenta uma parcela considerável da riqueza mundial. A produção transnacional e a financeirização produziram *uma tendência crescente à diversificação do consumo*, que *redefiniu* o papel de boa parte da classe média, convertendo-a em estafetas de luxo, destinados a prover, de forma resignada e subserviente, as extravagâncias dos muito ricos.²⁴ Não é de se estranhar, portanto, por que a reação conservadora teve tanto sucesso. Os interesses da classe proprietária transnacional se mesclam aos de seus serviços mais destacados em pontos muitos precisos: *i*) a concentração de renda mediada pelo consumo conspícuo, base de toda esta forma de sociabilidade; *ii*) a desregulamentação financeira; *iii*) um sistema fiscal baseado no deslocamento dos impostos da cúpula para a base da sociedade; *iv*) a contenção da inflação e a “disciplina” fiscal do Estado; e *v*) *privatização* seletiva: a esfera privada investe nas atividades sob domínio público mais lucrativas e transfere o ônus das atividades menos rentáveis para o Estado.²⁵

A existência desta classe, contudo, depende de duas condições interligadas: *i*) a preservação da preponderância militar norte-americana, que representa o pilar fundamental da distribuição vigente do equilíbrio de poder mundial e que dissuade os Estados relevantes de promoverem “aventuras nacionalistas” – também rotuladas por “populismo”; e *ii*) a estrutura monetária e financeira centrada no dólar – isto é, o RDWS – precisa sobreviver às turbulências mais recentes, um desafio que exigirá um grau elevado de cooperação entre os Estados

23. Um cenário hipotético pode ser usado para ilustrar. Uma empresa nacional de grande porte tende a resistir à abertura de seu território ao IDE. Mas toda a cadeia de *fornecedores* desta empresa se veria favorecida se um concorrente internacional de peso criasse novas unidades produtivas no país. Os sindicatos não se oporiam: novos empregos seriam gerados. O Estado e o município receptor do investimento, muito menos. Logo, o investidor estrangeiro sempre pode contar com uma rede nacional de interesses potencialmente convergentes com o seu, e se utilizar disto para garantir o acesso a novos mercados.

24. Os endinheirados e seus asseclas definiram um padrão de vida altamente extravagante: casas com mais de 30 mil metros quadrados – e com cerca de 100 “criados”; iates que rivalizam em tamanho e velocidade com navios de guerra da marinha norte-americana – porém, equipados com adegas e despensas milionárias; e tudo para criar uma estratificação social clivada pela capacidade de desperdício de recursos. No entanto, há (pouco) espaço para quem não tem dinheiro suficiente para morar no Richistão: a alta criadagem – mordomo, por exemplo – é muito bem remunerada (Frank, 2007).

25. Embora tenha centrado o foco no Brasil, em *Conseqüências do Neoliberalismo*, o professor João Manuel Cardoso de Mello aponta as tensões que marcam a época contemporânea. Uma das mais salientes é a privatização do espaço público, que caminha a par com a desvalorização da política e com uma deformação da noção de modernidade: os integrados (a grande empresa, os pequenos e médios empresários eficientes, a tecnocracia e os setores da classe média incrustados nos circuitos de alta renda) se definem como modernos, por oposição à crescente chusma de desqualificados (as massas itinerantes e os miseráveis das grandes cidades). Em conjunto, portanto, a tendência é a consolidação de um genuíno *fascismo de mercado* (Cardoso de Mello, 1992). O aspecto decisivo da época atual é que esse movimento, nítido na periferia e semiperiferia, se desloca progressivamente para o centro do sistema. *De te fabula narratur!*

centrais e seus grupos sociais mais proeminentes, e que parece cada vez mais improvável. Até o momento, nenhum Estado – ou grupo de Estados – conseguiu reunir condições sociais internas favoráveis para gerar um movimento de contestação ao *status quo*. Mas o ponto que se quer destacar aqui é outro: a interdependência entre o poder de *seigniorage* do dólar e a preponderância bélica estadunidense é tão grande que a destruição de um polo da relação implicaria necessariamente a desarticulação do outro.²⁶

Antes de concluir esta seção, é importante desfazer um possível anacronismo. O RDWSH não foi *planejado* – assim como a derrota da URSS não derivou da esperteza de Reagan. Despedaçar a URSS por conta da pressão econômica indireta não foi uma estratégia deliberada posta em execução por Reagan, como querem fazer parecer os novos escribas da história da Guerra Fria. É claro que a *Iniciativa para a Defesa Estratégica* (Guerra nas Estrelas) foi elaborada para *intensificar* a disputa com a URSS – de maneira arriscada, por conta da possibilidade da ruptura dos meios de dissuasão. Mas ela tinha dois outros propósitos, igualmente importantes: *i*) reforçar o poder dos EUA no bloco capitalista, redisciplinando os novos países e a periferia rebelde com capacidade nuclear; e *ii*) o choque dos juros e a política do dólar forte empreendida por Volker poderia enfraquecer ainda mais a indústria norte-americana. Neste sentido, era importante elevar o dispêndio militar para transferir, indiretamente, rendimentos públicos às empresas privadas. Peter Gowan destaca este ponto com muita precisão:

O crescimento industrial [norte-americano] seria conduzido principalmente por uma grande expansão do orçamento de defesa, administrando um crescente déficit de orçamento e atraindo capitais do exterior. *Esse aspecto da política [de Reagan] significava essencialmente que os Estados Unidos, como país, estavam agindo como um mercado exportador substituto para o setor industrial* (GOWAN, 2003, p. 74).

A desagregação da URSS, portanto, foi um *efeito indireto* de um movimento, em grande medida, baseado em interesses nacionais muito claros: a preservação da indústria norte-americana e a elevação do nível de atividade econômica nacional. De uma perspectiva mais geral, a impressão básica é que este regime foi se aprofundando, com um ritmo variável, mas contínuo. E que, retrospectivamente, tudo parecia configurar um plano concebido por Washington e veladamente

26. O mito do *laissez-faire* impede os mais incautos de constatar algo cada vez mais evidente: a conexão direta entre os interesses econômicos privados, sobretudo financeiros, e o governo americano. "(...) devemos notar uma outra característica marcante dos últimos vinte anos: a extraordinária harmonia entre os operadores de Wall Street e os reguladores de Washington. Tipicamente na história americana houve fases de grande tensão, não só entre Wall Street e o Congresso, mas também entre Wall Street e o poder executivo. Isto ocorreu, por exemplo, em grande parte da década de 1970 e início de 1980. Mesmo assim, tem ocorrido uma clara convergência entre ambos ao longo do último quarto de século, o que é o sinal de um projeto bastante integrado" (Gowan, 2009, p. 20).

implementado pelos EUA.²⁷ Nada poderia ser mais ilusório. A formação e a consolidação deste regime dependeram dos acertos, mas, em igual medida, das apostas erradas do governo dos EUA, que deflagraram ou intensificaram as várias crises financeiras que marcaram o último quartel do século XX. No entanto, em todos os casos, a saída da crise *sempre* envolveu a exploração da primazia militar dos EUA para transferir para terceiros os ônus da situação adversa (GOWAN, 2003, p. 74).

4 A REDEFINIÇÃO DA ESTRATÉGIA GERAL DOS EUA NO PÓS-GUERRA FRIA

A elevação do papel político das empresas transnacionais e dos investidores privados intensificou o peso da arena transnacional – ou do *espaço de fluxos*, para ser mais preciso (RUGGIE, 1993) – em detrimento da dimensão interestatal. Quanto mais porosas as fronteiras dos Estados, mais relevantes se tornam os atores privados da sociedade civil. Contudo, este hiperdimensionamento das relações transnacionais elevou a ressonância de alguns conflitos sociais e, até mesmo, mobilizou surtos de violência irracional contra o processo de mercantilização da vida, identificado à ordem norte-americana. Mas este modo de perceber as ameaças foi instrumentalizado por Washington como uma forma adicional de pressão contra as resistências à abertura de países recalcitrantes e, sobretudo, contra projetos nacionais autárquicos. Em termos simples, há um esforço deliberado por parte de Washington para tentar elevar o grau de influência dos EUA sobre a arena transnacional e, simultaneamente, acelerar ainda mais a amplitude e o grau de mobilidade dos capitais. Este movimento enquadra-se, portanto, nas diretrizes gerais do RDWS ou, para usar outras referências, ao que Giovanni Arrighi denominou, de forma um pouco exagerada, de criação e expansão do “sistema da livre iniciativa”.²⁸ Esta tendência repôs uma questão clássica, que ganha uma nova luz de acordo com as condições derivadas da crise contemporânea: como os Estados podem reagir aos estrangimentos do capital transnacional, e até que ponto esta reação pode entrar em contraposição com a ordem norte-americana?

Nesse sentido, é importante delinear alguns cenários que podem resultar da intensificação das tensões que marcam a contemporaneidade. O primeiro cenário envolveria *o reforço da atual configuração* da hegemonia norte-americana. Isto é, a remodelação e aprofundamento do RDWS que, na prática, *aprofundaria* ainda

27. É óbvio que essa visão depende de como se recorta o tempo. Se a crise atual se aprofundar, e o governo dos EUA e a nascente classe transnacional não encontrarem um meio para *reformular e aprofundar ainda mais* as estruturas atuais de dominação, o julgamento teria de mudar: a sagacidade dos norte-americanos se revelaria, no fim, uma grande estultice.

28. “A emergência desse sistema de livre-iniciativa – livre, bem entendido, das restrições impostas pelo exclusivismo territorial dos Estados aos processos de acumulação de capital em escala mundial – foi o resultado mais característico da hegemonia norte-americana. Ela marcou um novo momento decisivo no processo de expansão e superação do Sistema de Westfália, e é bem possível que tenha dado início à decadência do moderno sistema interestatal como *locus primário do poder mundial*” (Arrighi, 1996, p. 74).

mais a estrutura global de poder social gestada pela internacionalização da produção e a desregulamentação das finanças. Neste caso, as redes simbióticas entre o capital transnacional e o nacional se alargariam, mediante um regime de coalizão política, fundado na preponderância militar dos EUA e baseado na intensificação do processo de “internacionalização do Estado” (COX, 1996, p. 107-109) – que, até o momento, assumiu a forma de um precário *concerto das grandes potências* em favor da ordem capitalista.²⁹

Um cenário como esse seria marcado pela intensificação do processo de retração da esfera pública em detrimento da privada, fato que elevaria as tensões entre o capital e o trabalho ao limite. As diferenças entre os vários países ficariam *menos importantes* do que o processo de concentração de renda *no interior* das diversas sociedades. No limite, as diversas plutocracias tenderiam a se unificar e, simultaneamente, a acelerar o processo de elevação das barreiras privadas de *contenção social*.³⁰ A função do Estado seria fortemente reduzida: basicamente, zelaria pela reprodução da estrutura financeira e produtiva global, concentrando a sua ação repressiva nas vastas zonas de pobreza. Tratar-se-ia de uma ordem *fundamentalmente* gestada pelo capital e, portanto, progressivamente anômica e contraditória.

A grande dificuldade, porém, reside em conseguir, nestes termos, superar a aguda crise atual, pois ela ameaça de forma cada vez mais direta a primazia de Washington/Wall Street e as redes transnacionais que daí emanam. O aspecto decisivo, que contraria as impressões iniciais, é que a crise não é um fenômeno meramente conjuntural, pois deriva da própria estrutura contraditória do RDWS. É cada vez mais nítido o fato de que o ciclo de expansão econômica que marcou o período 1995-2008 apoiou-se fundamentalmente na demanda dos consumidores artificialmente inflada pelo crédito fácil,³¹ e não como *decorrência de investimentos produtivos mais dinâmicos, apoiados por um sistema financeiro*

29. O capital não pode prescindir do Estado. E uma ordem internacional não se mantém sem um mínimo de entendimento entre as potências. É aí que reside a necessidade de criar mecanismos de regulação no sistema internacional. “A primazia americana impõe uma série de *faux frais* sobre seus parceiros que não irá diminuir. Mas exatamente porque não há uma coincidência automática entre os interesses particulares dos EUA e os interesses gerais do sistema, um Concerto de Potências conscientemente gerenciado é requerido para permitir o ajuste das tensões entre ambos. Este ajuste nunca será perfeito, e os mecanismos para atingi-lo ainda não foram completamente formalizados: pressões e contraforças se mesclam a um processo de barganha que é desigual mas não é desprovido de substância. Até hoje, entretanto, as descontinuidades e os aspectos abrasivos do sistema ainda não ameaçaram seriamente a legitimidade de uma ‘comunidade internacional’ similar a uma sinfonia da ordem capitalista global, mesmo com um condutor um tanto errático” (Anderson, 2007, p. 11).

30. Uma tendência que se generaliza cada vez mais: condomínios privados com sistemas complexos de segurança, automóveis blindados, *shopping centers* de difícil acesso aos populares etc.

31. Na realidade, trata-se de um duplo estímulo ao consumo, que revela os fundamentos do regime de acumulação capitaneado por Washington e Wall Street: *i)* a expansão desmesurada do crédito tem como apoio o regime do dólar fiduciário e a desregulamentação financeira; e *ii)* a pressão dos EUA para a abertura *dos demais países* ao comércio mundial pressiona para baixo o preço das *commodities*, da energia e do trabalho. A lógica é, portanto, predominantemente *expansiva, tanto no tempo como no espaço*. A ampliação geográfica das redes de comércio ocorre em conjunto com a financeirização que, no final das contas, tem como fundamento reivindicações sobre rendimentos futuros.

que, supostamente, tinha como função “elevar a eficiência” da economia “real” (GOWAN, 2009, p. 25-26). O aspecto decisivo é o *imbricamento* entre a produção e as finanças, onde estas passam a reger o conjunto da economia. Os primeiros sinais da fragilidade desta via de crescimento surgiram já na crise de 2000-2001 – “dot com”, NASDAQ e Dow Jones (GULICK, 2004, p. 506-508). A saída foi uma espécie de “fuga para a frente”: a expansão da liquidez, derivada da política de juros baixos do banco central norte-americano (*Federal Reserve System*, mas conhecido simplesmente como *Federal Reserve* – FED), mimetizada por vários bancos centrais, combinada com uma nova profusão de derivativos com riscos subavaliados que produziu, entre outras, a famigerada “bolha” imobiliária dos EUA. Não há mais como repetir este expediente, fato que aponta para um segundo cenário, marcado pela *ruptura* da rede financeira centrada nos EUA. Neste caso, como já havia salientado Robert Cox, o produto final seria, provavelmente, uma ordem *não hegemônica*, baseada em centros de poder conflitantes, fundados na combinação entre militarismo e protecionismo. Em suma, a resultante seria uma espécie de *neomercantilismo*, uma reprodução das tendências que se seguiram à grande depressão do século XIX, cujo desfecho final foi a Primeira Guerra Mundial e a destruição definitiva de hegemonia britânica. Este cenário já era temido pelos *policy makers* de Washington muito antes da crise atual e, a partir de então, passou a ser levado em conta por um público mais amplo. Deter o processo de deterioração das condições de vida, inevitável em uma ordem social comandada pelo capital transnacional desregulado, envolve necessariamente a reconstrução da autoridade do Estado. E este processo tem alta probabilidade de ocorrer *por oposição* à rede de interesses financeiros que irradia dos EUA. A questão é saber *quem* encabeçaria o outro (ou outros) polo. Os candidatos mais óbvios são a União Europeia e a China.

4.1 O novo mapa estratégico em construção

As doutrinas estratégicas dos EUA sempre se fundamentaram em uma espécie de *mapa* do mundo, baseado na discriminação das grandes linhas de força geopolíticas e, sobretudo, nas principais ameaças potenciais aos EUA (KUPCHAN, 2002, p. 36-38). Durante a Guerra Fria este mapa era muito simples. Todas as questões internacionais eram estruturadas em torno da agenda da segurança, que repousava, por sua vez, na contenção nuclear.³² Um cenário muito diferente começou a ser delineado já a partir dos primeiros sinais da queda da URSS.

32. “Durante a Guerra Fria, a formulação da alta estratégia era admitidamente mais simples do que hoje. A simples existência da União Soviética concentrava a mente. O caráter imediato da ameaça posta pelo comunismo tornava a formulação da visão estratégica um problema urgente. E esta ameaça dava uma definição natural do mapa americano do mundo. A linha divisória central repousava no interior das fronteiras germânicas. As democracias atlânticas estavam a oeste, e o inimigo ao leste. A maior parte do mundo se encaixava automaticamente em um destes dois blocos. Os principais desafios aos estrategistas da época era imaginar que parte da periferia importava e identificar as tendências geopolíticas que destruiriam o império soviético.” (Kupchan, 2002, p. 41).

O ponto inicial da discussão foi a célebre contraposição entre Samuel Huntington e Francis Fukuyama. Em grande medida, Huntington propôs uma visão geral e um plano de ação estratégico para a política externa norte-americana que contrariava o diagnóstico e o prognóstico apresentado por Fukuyama em julho de 1989, em um provocativo artigo intitulado *The End of History?*. O artigo, com alguns enxertos, acabou tornando-se um livro (FUKUYAMA, 1992). Fundamentado em uma leitura caricata de Hegel e de A. Kojève,³³ Fukuyama afirma que ao triunfo definitivo da democracia liberal ocidental no século XX corresponde o *fim da evolução ideológica da humanidade*: a vitória sobre o nazifascismo em 1945 e os sinais da inevitável derrocada do modelo soviético seriam as principais evidências de que a democracia liberal e a economia de mercado não podem mais ser superadas. Deste modo, o fim da história não foi o produto da emergência de um sistema perfeito, *mas da eliminação de todas as alternativas viáveis a ele*. Neste cenário, dificilmente poderiam surgir guerras de grandes proporções, uma vez que, supostamente, as democracias não entram em guerra entre si.³⁴ Esta visão, tida pela maioria dos politólogos norte-americanos como otimista e triunfalista, daria lugar, em princípio, a um tipo de política externa pouco cautelosa.

Samuel Huntington atacou os fundamentos desta esdrúxula interpretação ao retomar, de forma pouco sofisticada, o tema da “revolta contra o ocidente”. Sua ideia básica é que a intensificação dos fluxos de informação e da interdependência econômica, ao contrário do que se deveria esperar, está *elevando* a importância da identidade civilizacional. E isto ocorre porque a “globalização” é, fundamentalmente, um movimento de universalização dos valores ocidentais (HUNTINGTON, 1997, p. 66-72; 266-272). Logo, por conta disto, em seu entender, a ordem pós-Guerra Fria seria marcada por uma concentração de conflitos nas “linhas de cisão” que separam as diversas civilizações. No fundo, portanto, de acordo com Huntington, o grande eixo da política mundial contemporânea tende a gravitar em torno da tendência universalista do Ocidente e das respostas das civilizações não ocidentais a esta tendência, que, em seu julgamento, podem assumir três formas principais (ou uma combinação delas): *i*) o isolamento radical, com o fito de impedir a penetração da “corrupção” ocidental; *ii*) juntar-se ao Ocidente e tolerar seus valores e instituições (“adesismo”); e *iii*) contrabalançar o poderio econômico ocidental, *emulando* suas técnicas sem incorporar seus valores (modernização sem ocidentalização). Este é o seu verdadeiro temor. Pressionados

33. Sobre este aspecto, ver Anderson, 1996, p. 10-27.

34. Há que se levar em conta também o fato de que, para Fukuyama, a história também não cessou de existir na maior parte do globo, pois a democracia liberal e o mercado livre não enraizaram-se profundamente em todas as sociedades. Contudo, estas “perturbações” seriam apenas secundárias, pois não poderiam afetar gravemente o equilíbrio do sistema interestatal dominado pelas grandes potências (democráticas). Além de pouco relevantes, estas anomalias seriam também temporárias: a falta de alternativas possíveis cuidaria, por si só, de moldar as sociedades onde a história ainda persiste.

pelo Ocidente, os laços entre as civilizações confuciana e islâmica poderiam resultar na formação de um novo polo de poder – baseado em uma “conexão confuciana-islâmica” – capaz de desafiar os EUA. Contra este cenário, propõe o autor as medidas mais usuais: elevar a cooperação no interior “de sua própria civilização” e limitar, pela política de equilíbrio de poder, a expansão militar e estratégica dos países “confucianos” e “islâmicos”.³⁵

A ameaça, neste caso, não viria da Europa. Inclusive, Huntington acredita que a melhor política por parte dos EUA seria *aprofundar* os laços com o velho continente.³⁶ No entanto, há um grande número de autores, das mais variadas filiações teóricas, que acredita ser exatamente a Europa a principal ameaça à preponderância dos EUA. Charles KUPCHAN (2002), por exemplo, acredita que a Europa irá agir como o principal contrapeso ao “momento unipolar” vivenciado pelos EUA. Em suas projeções, a Ásia não representa um “problema” imediato: a rivalidade central será entre a Europa e a América.³⁷ Emmanuel Todd sustenta uma posição bastante similar. Embora reconheça que existam *forças importantes de aproximação* – a principal é uma espécie de afinidade oligárquica, que poderia impelir a plutocracia europeia a uma integração “imperial” subordinada, em detrimento da “emancipação” – as forças de repulsão, em seu julgamento, tendem a vencer a contenda. E elas operam em várias dimensões. Na econômica, a possível ruptura derivaria de uma tendência, por parte de Wall Street, à crescente “espoliação” dos ricos europeus. A dimensão cultural tende a ser decisiva: os valores norte-americanos e europeus são *crescentemente antagônicos*. O consumismo desenfreado e a despreocupação com a questão ecológica são elementos da sociabilidade norte-americana cada vez mais hostilizados pelos europeus, assim

35. O atentado terrorista ao World Trade Center ressuscitou esta interpretação. De uma perspectiva rigorosa, é difícil levá-la muito a sério. Primeiro, porque ele não consegue incorporar à sua análise a dimensão da temporalidade. Há dois planos sobrepostos na argumentação de Huntington que devem ser analiticamente diferenciados. A discussão das civilizações deveria situar-se no plano da *longa duração*, isto é, na temporalidade que é própria às grandes – porém lentíssimas – transformações estruturais. Mas o seu diagnóstico e o plano de ação que o autor propõe para a política externa norte-americana é pensado *fundamentalmente* nos termos da competição entre Estados nacionais, ou seja, com base na curta duração, no nível dos acontecimentos.

36. Ao comentar seu próprio livro, publicado originalmente em 1993, Huntington deixa bem clara a sua ideia básica: “Isto [o seu argumento geral] não é defender vantagens dos conflitos entre civilizações; é formular hipóteses do que pode vir a ser o futuro. Se tais premissas são plausíveis, é necessário considerar suas implicações para a política ocidental. A curto prazo, seria claramente vantajoso para o Ocidente promover maior cooperação e união em sua própria civilização, em especial entre seus componentes europeus e norte-americano; *incorporar ao Ocidente as sociedades da Europa Ocidental e da América Latina*, cujas culturas se aproximam da ocidental; promover e manter relações de cooperação com a Rússia e o Japão; evitar que conflitos intercivilizacionais locais se transformem em grandes guerras intercivilizacionais; *limitar a expansão do poder militar dos Estados islâmicos e confucianos*; moderar a redução de seu poderio militar e manter a superioridade militar americana no leste e no sudoeste da Ásia; *explorar as diferenças e conflitos entre os Estados islâmicos e confucianos*; apoiar, em outras civilizações, grupos que demonstram simpatia e interesse pelos valores ocidentais; fortalecer as instituições internacionais que refletem e conferem legitimidade aos interesses e valores do Ocidente; e promover o envolvimento de Estados não ocidentais nestas instituições” (Huntington, 1994, p. 140).

37. “Por volta de 2025 [!], a América e a Europa podem estar gastando muito mais tempo se preocupando com a ascensão da Ásia do que entre si” (Kupchan, 2002, p. 159).

como o seu modelo social.³⁸ Esta tendência de afastamento seria, possivelmente, acentuada pela reentrada da Rússia na competição estratégica.³⁹

Em todos os casos, a polaridade com os EUA depende do aprofundamento da União Europeia – ou, ao menos, da aproximação entre a Grã-Bretanha, França e Alemanha – e de sua aproximação com a Rússia. Para prevenir este movimento, a estratégia básica dos EUA envolve os seguintes pontos: *i*) reforço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em detrimento da Política Europeia de Segurança Comum; *ii*) cooptação das lideranças políticas europeias e aliciamento de sua oligarquia, mediante a distribuição de parte dos recursos canalizados pelo RDWS; *iii*) fortalecimento dos canais de comunicação diplomática entre os principais Estados, ao estilo do tradicional “concerto das potências”, envolvendo também as potências da Ásia (ANDERSON, 2007, p. 10; 12; 27); e *iv*) combinar o processo de intensificação do comércio mundial na tríade com a pressão sobre a periferia para expandir ainda mais o mercado mundial e minimizar os efeitos deletérios da crise financeira vigente.

No entanto, atualmente, os norte-americanos tendem a se preocupar muito mais com a China do que com a Europa. Giovanni Arrighi (2008) identifica, entre os conservadores, *três* propostas distintas em conflito para moldar a política dos EUA para a China. São elas: *i*) uma espécie de política de *apaziguação*, baseada na tolerância – e até incentivo – com a sua crescente pujança econômica, mas combinada com uma crítica a qualquer projeto de expansão geopolítica chinesa; *ii*) a *contenção*, ao estilo da Guerra Fria – neste caso, os EUA deveriam *manipular o equilíbrio de poder* na Ásia a seu favor, mediante o reforço de um

38. A divergência, em seu entender, é decisiva, pois é *inconsciente*, e deriva do *processo de constituição* da sociedade, que é um “nível de análise em que já não podemos distinguir muito os costumes da economia e ao qual convém melhor o conceito de civilização. As sociedades europeias nasceram do trabalho de gerações de camponeses miseráveis. Elas sofreram durante séculos com o hábitos guerreiros de suas classes dirigentes. Só tardiamente conheceram a riqueza e a paz. O mesmo pode se dizer do Japão e da maior parte dos países do Velho Mundo. Todas estas sociedades conservam, numa espécie de código genético, uma compreensão instintiva da noção de equilíbrio econômico. Nelas, as ideias de trabalho e de recompensa ainda são associadas, no plano da moral prática, e, no plano contábil, às de produção e consumo. A sociedade americana, em contrapartida, é produto de uma experiência colonial muito bem-sucedida, mas não testada no tempo: desenvolveu-se em três séculos através da importação de uma população já alfabetizada para um solo dotado de recursos minerais imensos e muito produtiva no plano agrícola porque virgem. A América aparentemente não entendeu que seu êxito resulta de um processo de exploração e de gasto sem a contrapartida de riquezas que ela não criou. (...) Nos Estados Unidos, uma população libertada do passado descobriu uma natureza aparentemente inesgotável. Lá a economia deixou de ser a disciplina que estuda a alocação ideal de recursos raros, para tornar-se a religião de um dinamismo que se desinteressa da noção de equilíbrio” (Todd, 2003, p. 207-208).

39. Há, contudo, uma série de questões que comprometem a análise de Todd. Em primeiro lugar, a Rússia é uma incógnita: a restauração do poder do Estado frente os plutocratas já avançou bastante, mas a dependência da vitalidade do mercado internacional de petróleo ainda é muito intensa. Além disto, Moscou prioriza as questões ligadas ao seu perímetro estratégico mais restrito. Uma aliança mais aprofundada com a Europa dependeria de uma polarização radical com a China ou com os EUA. O segundo problema diz respeito ao próprio processo de integração na Europa: as dificuldades e resistências nacionais ao aprofundamento da integração política. No entanto, Todd parece conceber a unidade europeia em outros termos: ao estilo da visão de Edmund Burke sobre a homogeneidade cultural europeia, subitamente rompida pela revolução francesa. Neste caso, o horizonte temporal é mais amplo, mas, ao mesmo tempo, cheio de incertezas.

conjunto de alianças bilaterais com os vizinhos da China, para garantir seu isolamento; e *iii) tertius gaudens* ou, de forma mais usual, *bait and bleed*.⁴⁰ isto é, manter uma certa distância da Ásia e, simultaneamente, *insuflar* a rivalidade no continente. Em tese, uma competição política generalizada na Ásia elevaria a segurança dos EUA a baixo custo, pois, além da contenção natural da China pelos seus vizinhos, a turbulência traria preocupações crescentes para a Europa e, naturalmente, para a Rússia. Esta atitude, que tenderia a *reduzir* a interdependência econômica internacional por conta do incremento da rivalidade política, teria de ser complementada por uma ação na frente interna: um projeto de *recuperação* da indústria nacional, baseada em critérios estratégicos (ARRIGHI, 2008, cap. 10). Na realidade, o segundo e o terceiro cenários são compatíveis. Uma política de bloqueio à China levaria provavelmente a um conjunto de tensões que, seguramente, comprometeria a ordem econômica vigente. Ademais, principalmente no caso do terceiro cenário, os EUA teriam de abrir mão do RDWS.

No primeiro caso, na realidade, trata-se de *manter* o atual curso da política externa norte-americana, isto é, ampliar e, se necessário, reformar o RDWS. Esta atitude é compatível com a postura oficial da China, ilustrada pela ideia da “ascensão pacífica” ou “desenvolvimento pacífico” (ARRIGHI, 2008, p. 298-300): o privilégio do desenvolvimento econômico e estabilidade social, pautado *pela não interferência nos assuntos internos*. Esta é uma forma de conciliar as forças sociais ligadas à produção transnacional e à alta finança com os interesses políticos de Pequim. O grande problema é que o aprofundamento desta articulação tende inevitavelmente a *intensificar* a luta social nos Estados Unidos. Os três últimos presidentes norte-americanos tiveram de operar, dentro de um equilíbrio precário, entre forças que, no limite, são opostas: *i)* os grandes interesses plutocráticos, que gravitam no entorno das grandes corporações transnacionais e dos investidores corporativos; *ii)* os setores econômicos pouco competitivos, que dependem do protecionismo estatal (a indústria de base, citricultura, alumínio, etc.); *iii)* os setores mais organizados do combalido operariado norte-americano; e *iv)* forças economicamente mais difusas, tais como, por exemplo, os teoconservadores.⁴¹

40. *Tertius gaudens* é uma expressão rememorada por James Pinkerton, que equivale ao que John Mearsheimer denomina *bait and bleed*. Mas, ao contrário de Pinkerton, Mearsheimer a qualifica como *pouco eficaz*. Primeiro porque é muito difícil provocar um conflito sem ficar exposto. Em segundo lugar, é difícil manipular Estados poderosos, com sistemas diplomáticos e serviços de inteligência eficazes. Eles dificilmente irão “morder a isca” (Mearsheimer, 2003, p. 154).

41. A aliança entre os neocons e teocons que marcou a era Bush é circunstancial: suas bases são muito frágeis. O principal ponto de convergência entre forças tão díspares é, exatamente, o peculiar universalismo norte-americano que, a exemplo do islamismo, ramifica-se em uma vertente secular: os neocons, e outra, mística, teocons. Contudo, é muito difícil articular por muito tempo estas duas orientações: o pragmatismo dos neoconservadores é, no limite, incompatível com a lógica da convicção dos neocons.

Uma opção pela *intensificação* da colaboração política com Pequim e aprofundamento dos laços econômicos vigentes envolve, no longo prazo, *romper* com o segundo bloco de interesses, reforçando o poder de uma plutocracia cada vez mais seleta, em detrimento da esmagadora maioria da população norte-americana.⁴²

A segunda possibilidade tem como principal proponente John Mearsheimer. Em seu julgamento, o poder chinês está diretamente ligado ao seu volume populacional atual e, sobretudo, ao seu *potencial demográfico*. O grande desafio dos chineses é combinar este padrão populacional com a manutenção e intensificação do processo de crescimento e modernização da economia.⁴³ Esta é uma condição fundamental para converter a China em uma potência realmente hegemônica na Ásia. Mearsheimer profetiza: “Se isto ocorrer, e a China se tornar não somente um produtor de tecnologia de ponta, mas também a grande potência mundial mais rica, *ela quase certamente usaria a sua riqueza para construir uma máquina militar poderosíssima*” (MEARSHEIMER, 2003, p. 401) (grifo nosso). Provavelmente por ser norte-americano, Mearsheimer acredita que os demais países irão seguir, necessariamente, a trajetória sanguinária trilhada pelos EUA. Os outros passos da profecia são reveladores: a primeira etapa da ascensão chinesa envolveria a busca da hegemonia regional, *mediante a criação de uma versão chinesa da doutrina Monroe*: “Do mesmo modo que os EUA haviam deixado claro às grandes potências longínquas que elas não deveriam se intrometer no hemisfério ocidental, a China pode deixar claro que a interferência americana na Ásia é inaceitável” (*id., ibid.*). Logo, em seu julgamento, há motivo para preocupação: o poder latente da China pode convertê-la em uma potência muito mais poderosa e ameaçadora do que todas as outras que os EUA já enfrentaram. Logo, em seu entender, a política norte-americana vigente para a China é desastrosa. A prioridade dos EUA deveria envolver a *contenção geopolítica e a redução* do crescimento econômico chinês, ao estilo da Guerra Fria. As premissas teóricas

42. Neste caso, dificilmente a democracia poderia sobreviver. Tal cenário concretizaria o temor de Michael Lindt, o indiscreto criador do termo *brasilianização*: a “brasilianização [dos Estados Unidos] é simbolizada pela crescente retração da classe dominante americana branca (...) para o mundo dos bairros privados, escolas privadas, polícia privada, sistema privado de saúde e até mesmo estradas privadas, isolando-se da onda de pobreza generalizada. Como a oligarquia latino-americana, os ricos e bem relacionados membros desta classe dominante podem ascender em uma América decadente, marcada por índices terceiro-mundistas de desigualdade e criminalidade” (Lindt, 1996, p. 14).

43. “A China é a chave para entender a futura distribuição do poder no nordeste da Ásia. Ela claramente não é um *hegemon* potencial hoje, porque não é nem remotamente tão rica quanto o Japão. Mas se o crescimento da economia chinesa continuar se expandindo nas próximas duas décadas a uma taxa próxima da que ela tem crescido desde o início de 1980, a China irá ultrapassar o Japão como o Estado mais rico da Ásia. Portanto, por conta do vasto tamanho da população chinesa, ela tem potencial para se tornar muito mais rica do que o Japão, e inclusive mais rica do que os Estados Unidos” (Mearsheimer, 2003, p. 397).

de que parte – o realismo estrutural –⁴⁴ impedem que ele levante uma questão muito simples: como conciliar esta postura agressiva com o interesse de poderosas forças sociais no interior dos EUA, tais como os consumidores ávidos por produtos baratos e, sobretudo, as empresas transnacionais que defendem uma política amigável com a China?

A política de contenção envolveria uma *ruptura* importante nos padrões vigentes de interdependência econômica e de organização política. Seria muito difícil empreender esta política e, simultaneamente, manter o funcionamento básico do RDWS. No limite, as empresas norte-americanas poderiam buscar outras regiões rentáveis para localizar suas filiais e, a partir destas regiões, abastecer seu próprio mercado. Porém, encontrar outro parceiro com capacidade e *vontade* de financiar o déficit norte-americano é uma tarefa muito mais difícil. Além disto, uma política agressiva contra a China poderia resultar *no reforço de sua posição na Eurásia*. Pequim já criou um conjunto de relações bilaterais com seus principais vizinhos, que transcende os laços econômicos (ARRIGHI, 2008, p. 302; PINKERTON, 2005, p. 11). Esta rede político-econômica tenderia a se intensificar, caso os chineses fossem pressionados em suas posições fora da Ásia e o mercado norte-americano fosse vedado aos produtos chineses. Desse modo, uma política de contenção seria uma das formas mais rápidas de desintegrar a ordem estadunidense que, muito provavelmente, cederia lugar a um sistema baseado na polarização entre coalizões neomercantilistas (COX, 1996, p. 114-115). Os defensores desta estratégia acreditam que a superioridade militar norte-americana seria suficiente para garantir a segurança do país e, inclusive, abrir margem para uma reconstrução da sua economia nacional. No entanto, este julgamento, por não enxergar as conexões bidirecionais entre a economia e a política, menospreza o impacto negativo sobre os EUA no médio prazo. Por conta da intensificação da rivalidade política, a solidariedade da “comunidade internacional capitalista” – o termo é de Perry Anderson (2007) – gestada pela restauração conservadora seria destruída, assim como a capacidade de Washington para transferir o custo de seu aparato bélico para o sistema financeiro internacional. Seria difícil, portanto, manter por muito tempo a vantagem militar.

44. O realismo estrutural ou neorealismo brota da obra de Kenneth Waltz (2002), à qual Mearsheimer se filia com reservas – este se julga um *neorealista ofensivo (sic)*. A ideia básica é construir uma teoria da política internacional que compartilhe os fundamentos epistemológicos da economia neoclássica. Partindo de Durkheim, Waltz identifica apenas dois princípios ordenadores *possíveis*: o anárquico e o hierárquico. Nos sistemas hierárquicos o aspecto central é a *distribuição das funções*, que produz uma ordem articulada. Por oposição, os sistemas anárquicos são baseados em unidades *funcionalmente idênticas* que só variam nas *capacidades relativas*. Nesta tipologia, o sistema internacional é, evidentemente, *anárquico*. Logo, as suas unidades constituintes são *funcionalmente análogas* (o Estado “serve” essencialmente para sobreviver) e sujeitas ao equilíbrio de poder, um *mecanismo automático de restauração*, empiricamente constatável e totalmente *independente da vontade das suas unidades*, exatamente como a lei da oferta e da procura narrada pelos manuais de microeconomia. Logo, como o constrangimento fundamental *vem do sistema para as unidades*, os atributos internos dos Estados são secundários: é a magnitude do seu poder que ditará a sua política externa.

A estratégia centrada no *bait and bleed*, embora aparentemente mais sofisticada, acabaria resultando em um cenário similar ao descrito. Arrighi associa esta proposta política à James Pinkerton, um conservador que critica o bloqueio geopolítico direto à China. Em sua opinião, esta conduta arrastaria os EUA para uma desnecessária guerra contra a Pequim. Além disto, Pinkerton percebe o dilema: conforme acaba de ser comentado aqui, é muito difícil manter o atual padrão de relações com a China sem sofrer consequências negativas importantes no plano interno. Tudo repousa na articulação entre o interesse das empresas transnacionais e o governo chinês que, em troca dos investimentos recebidos, financia o déficit norte-americano com seus superávits. Além do equilíbrio das contas nacionais, o mercado dos EUA é inundado por produtos cada vez mais baratos, que sustentam a fúria consumista norte-americana, mesmo sem a elevação dos salários. Dois problemas interligados derivam deste padrão: *i)* o desemprego tende a aumentar nos EUA, e o setor de serviços não é capaz de absorver a mão de obra liberada da atividade industrial – isto eleva progressivamente a tensão no sistema político interno, tal como a eleição atual revelou – ; e *ii)* a terceirização das empresas pode, num futuro próximo, comprometer as bases da segurança nacional (PINKERTON, 2005, p. 13). Deter uma sólida indústria bélica nacional, com elevada capacidade ociosa, é um ativo essencial na competição estratégica. Pinkerton, portanto, na prática, defende uma *ruptura* com o RDWS, em nome de um programa nacional de reforço seletivo da indústria e uma ofensiva contra o interesse financeiro e produtivo transnacional.⁴⁵

5 CONCLUSÃO

Uma das características mais expressivas da ordem norte-americana é a expansão da arena transnacional, equivocadamente rotulada como “globalização”. Esta expansão ocorreu em favor da livre movimentação de capitais e da afirmação de um conjunto de interesses das classes proprietárias e de seus dependentes. Porém, ao contrário do que as aparências indicam, o papel do *Estado* norte-americano na sustentação e ampliação desta ordem é decisivo. Sua resposta às pressões de 1968-1973, inicialmente violenta e errática, acabou produzindo um novo regime de acumulação. A preponderância militar, definitivamente conquistada em 1989, é um pilar fundamental. Mas o traço decisivo é seu vínculo harmonioso com

45. “(...) se quisermos realmente sobreviver, precisamos de um equivalente para o século XXI do ‘relatório sobre as manufaturas’ de Alexander Hamilton para o XVIII; isto é, devemos simplesmente decidir que indústrias precisamos para nos defender, e então gerar um política técnico-científica consciente para garantir que estas indústrias vitais permaneçam nacionais. É provável que esta política neo-hamiltoniana eleve o preço das camisas chinesas? Ela poderá elevar as taxas de juros e, talvez, contrair o mercado acionário? Tudo bem. Pequenos deslocamentos econômicos são um pequeno preço a pagar pela verdadeira segurança nacional” (Pinkerton, 2005, p. 15). Conservadores são sempre dramáticos: recuperar a indústria norte-americana é uma questão de sobrevivência! Mas, dadas as forças sociais que operam dentro dos EUA, em conexão com o avançado grau de terceirização de suas empresas, um projeto “neo-hamiltoniano” teria uma chance de êxito muito reduzida.

a nova estrutura financeira. O complexo industrial-militar não representa um dreno de recursos econômicos. Pelo contrário, o orçamento da Defesa é um instrumento importante de fomento e *controle* da indústria nacional estadunidense. Não somente por causa do volume de recursos, mas, sobretudo, do *tipo* de investimento: sobre qual setor da indústria ele incide e produz o efeito multiplicador. A recuperação da liderança norte-americana em alguns setores de ponta foi, em grande medida, o resultado de um padrão de investimentos em armamentos de alta tecnologia, que teve início em 1979 e que caminhou em paralelo a uma postura comercial agressiva, centrada no poder de Washington sobre os demais países e instituições internacionais. Por sua vez, os Estados e investidores que, direta ou indiretamente, financiam as contas públicas norte-americanas, recebem como contrapartida a já aludida expansão da “zona liberal”, uma participação nas instituições internacionais – proporcional ao seu poder – e, por fim, a presença militar norte-americana nas zonas mais “instáveis” do globo.

Esse novo tipo de capitalismo financeiro, contudo, é inerentemente precário. As pressões mais importantes se concentram em dois flancos. Primeiro, no plano social: se mantida a estrutura, a tendência à expansão da esfera privada comandada pela concorrência dos capitais, por conta de seu caráter excludente e anômico, generalizaria ainda mais os conflitos sociais. Neste caso, a homogeneidade entre os Estados preconizada pelos entusiastas da globalização se daria em bases radicalmente diferentes: não o mundo imaginário baseado na generalização do consumo de massa e no equilíbrio dos indicadores sociais, mas exatamente o contrário. Os países do centro é que tenderiam a se assemelhar com os países semiperiféricos, isto é, a ser marcados pela rígida estratificação social e por um espaço público restrito e precário. Em segundo lugar, no plano interestatal: a reação aos privilégios dos EUA, alimentada pela intensificação dos conflitos sociais nos diversos Estados, poderia reverter violentamente a rede de interdependência em favor de uma redefinição de novos espaços de rivalidade política. Um cenário trágico, se levarmos em conta o potencial destrutivo dos armamentos modernos.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. **O fim da história**. Zahar, 1996.
- _____. *Jottings on the conjuncture*. New Left Review, v. 48, Nov.–Dec., 2007.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro e São Paulo: Contraponto, UNESP, 1996.
- _____. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**. São Paulo: Círculo do Livro, s/d.
- BEARD, C. *American foreign policy in the making, 1932-1940: a study in responsibilities*. New Heaven: Yale University Press, 1946.
- _____. *President Roosevelt and the coming of the war, 1941: a study in appearances and realities*. New Heaven: Yale University Press, 1948.
- BELLUZZO, L. G. M. **O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados**. Economia e Sociedade, n. 4, 1995.
- _____. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. D. C. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BIDDLE, T. D. *Shield and sword: U.S. strategic forces and doctrine since 1945*. In: BACEVICH, A. J. (Org.). *The long war: a new history of U.S. national security policy since World War II*. Nova York: Columbia University Press, 2007.
- BRAGA, J. C. S. **Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: IE Unicamp, 2000.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **Consequências do neoliberalismo**. Economia e Sociedade, n. 1, 1992.
- CHOMSKY, N. **11 de setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- COUTINHO, L. **A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança**. Economia e Sociedade, n. 1, 1992.
- COX, R. W. (Org.). *Approaches to world order*. Londres: Cambridge University Press, 1996.
- FRIEDMAN, T. L. *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005.
- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. D. C. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FORDHAN, B. O. *Paying for global power: cost and benefits of postwar U.S. military spending*. In: BACEVICH, A. J. (Org.). **The long war: a new history of U.S. national security policy since World War II**. Nova York: Columbia University Press, 2007.

FRANK, R. **Richistan: a journey through the American wealth boom and the lives of the new rich**. Nova York: Crown Publishers, 2007.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Nova York: Free Press, 1992.

GEORGE, A. (Org.). **Western state terrorism**. Cambridge: Polity Press, 1991.

GILPIN, R. **U.S. power and the multinational corporation**. Nova York: Basic Books, 1975.

_____. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: UnB, 2002.

GOWAN, P. **Contemporary intra-core relations and world systems theory**. Journal of World-Systems Research, X, n. 2, 2004.

_____. **A Roleta Global**. São Paulo: Record, 2003.

_____. **Crisis in the heartland: consequences of the new Wall Street system**. New Left Review, 55, 2009.

GULICK, J. **A critical appraisal of Peter Gowan's "Contemporary intra-core relations and world-systems theory"**. Journal of World-Systems Research, X, n. 2, 2004.

HOBBSAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

_____. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995. 2ª ed.

HOFSTADTER, R. **The paranoid style in American politics and other essays**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HUNTINGTON, S. P. **Choque de civilizações?** Política Externa, v. 2, n. 4, 1994.

_____. **The clash of civilizations and the remaking of world order**. Nova York: Touchstone, 1997.

JUDT, T. **Postwar: a history of Europe since 1945**. New York: Penguin, 2005.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 3ª ed.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. Nova York: Simon & Schuster, 1994.

LINDT, M. **The next American nation: the new nationalism and the fourth American revolution**. Nova York: Free Press, 1996.

MANN, M. **O império da incoerência**: a natureza do poder americano. Rio de Janeiro & São Paulo: Record, 2006.

MEARSHEIMER, J. J. *The tragedy of great power politics*. Nova York & Londres: W.W. Norton & Company, 2003.

MEDEIROS, C. A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOORE JR., B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

NOVAIS, F. A. **Aproximações**: estudos de história e historiografia. São Paulo: Cosacnayf, 2005.

NYE, J.; KEOHANE, R. *Power and interdependence*. Nova York: Harper Collins, 1989. 2nd ed.

PEL, M. *The paradoxes of American nationalism*. Foreign Policy, May-June, 2003.

PINKERTON, J. *Superpower showdown*. The American Conservative, Nov. 7, 2005.

RUGGIE, J. *Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations*. International Organization, 47, n. 1, 1993.

SHEEHAN, M. *The balance of power: history and theory*. Nova York: Routledge, 1996.

SPIRO, D. *The hidden hand of American hegemony: petrodollar recycling and international markets*. Cornell University Press, 1999.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. (Org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

TODD, E. **Depois do Império**: a decomposição do sistema americano. Rio de Janeiro & São Paulo: Record, 2003.

WALLERSTEIN, I. *The modern World-System II: mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1600-1750*. Nova York & Londres: Academic Press, 1980.

WALTZ, K. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WILLIAMS, W. A. *The tragedy of American diplomacy*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1988.

MÉXICO: PARADIGMA DE DEPENDÊNCIA REGIONAL

Joana Mostafa*

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, o México tem sido um caso paradigmático de liberalização comercial, financeira e integração produtiva com o primo forte do continente. Nessa condição, foi propalado pelos organismos multilaterais como exemplo bem-sucedido do modelo de crescimento “para fora”, cuja dinâmica é comandada pelo comércio exterior, em oposição ao modelo “para dentro”, ou de substituição de importações, cuja dinâmica é dada pelo mercado interno. Assim:

O México tornou-se um exemplo primoroso de comércio exterior e investimento externo como catalisadores para uma modernização e crescimento econômico. Usando o engajamento internacional como âncora para se afastar das antigas políticas “para-dentro”, os policymakers induziram um círculo virtuoso de desregulação, mudança estrutural, produtividade crescente, e maior renda per capita que fez do México um parceiro comercial e um destino de investimento externo cada vez mais atraente (OMC, 2002, tradução livre).

Além disso, a liberalização comercial profunda e unilateral, já nos anos 1980, seguida do engajamento em acordo multilateral de comércio e investimentos com os EUA e o Canadá, consubstanciado na assinatura do North American Free Trade Agreement (Nafta) em 1994, deveria, supostamente, servir de exemplo para o resto da América Latina. Um estudo do Banco Mundial aponta que:

O desempenho do México sob o Nafta é o experimento mais relevante com o qual outros países da América Latina podem aprender sobre os prováveis conteúdos e efeitos econômicos de um acordo de comércio com os EUA. (...) O Nafta trouxe benefícios econômicos e sociais significativos para a economia mexicana. Os resultados de comércio internacional, IDE e crescimento melhoraram como consequência do Nafta e das reformas unilaterais do México iniciadas no meio da década de 80. (...) Não é uma coincidência que os EUA negociaram o Nafta depois do México ter, unilateralmente, feito reformas (...) assim, este relatório conclui que os países

* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

da América Latina devem perseguir reformas unilaterais e multilaterais, enquanto, simultaneamente, negociam acordos comerciais com os EUA e outros países (LEDERMAN, MALONEY e SERVÉN, 2003, p. xxi, tradução livre).

O amplo alarde das supostas benesses do caso mexicano constitui a justificativa principal para a definição do questionamento central deste texto: quais foram os limites e alcances do comércio internacional como fonte de desenvolvimento econômico no México?

Durante a longa travessia dos anos 1980, o México, assim como outros países da América Latina, esteve preso a uma dinâmica de estagnação com inflação em prol de transferências líquidas de recursos ao exterior de cerca de 6% do Produto Interno Bruto (PIB) ao ano. Desde 1987 já inaugurara sua estratégia de estabilização monetária com âncora cambial e abertura comercial, mas sua reestruturação produtiva e financeira engendrou um alto grau de vulnerabilidade externa.

O novo arranjo macroeconômico e as reformas estruturais tornaram os ativos produtivos do setor de *tradeables* direcionado ao mercado interno pouco atraentes. Ao contrário, os ativos financeiros tornaram-se consideravelmente mais atraentes. Nesse sentido, a vulnerabilidade externa mexicana esteve alicerçada no acúmulo de um vultoso déficit em transações correntes e no padrão de financiamento externo volátil do déficit. O bust da bolha neoliberal viria com a crise cambial de fins de 1994, com drásticos resultados sociais.

As “pedras fundamentais” do ciclo de crescimento que se seguiu à recessão de 1995 foram a contenção do risco de *default (rescue package)* e a continuidade da integração produtiva e comercial com os EUA, apoiada na indústria maquiladora.¹ Ambas as determinações estão refletidas no grande fluxo de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) norte-americano, no crescimento do comércio com os EUA, na normatividade preferencial de comércio (Nafta e o regime de maquila) e no rápido retorno do acesso ao financiamento privado externo.

Demonstraremos que a estratégia de crescimento guiado pelas exportações foi incapaz de incluir, ou ainda dinamizar, parte expressiva do aparato produtivo e da mão de obra mexicana, fazendo com que os salários seguissem relativamente pressionados para baixo, não obstante o crescimento do emprego. Além disso, a sociedade mexicana e o padrão de crescimento fundado sob o marco da desoneração tarifária não lograram aumentar os recursos e os instrumentos de intervenção estatal na economia nacional.

Diante desses desafios, o México não conseguiu lançar mão de mecanismos internos contracíclicos para proteger sua economia no advento da crise americana de 2001 e da atual crise mundial deflagrada em setembro de 2008. A este respeito, destaca-se o fato de que o país será, entre os países da América Latina, um dos mais afetados, com

1. A maquila é um arranjo industrial que incentiva as exportações. O assunto será discutido mais adiante (box 3, subseção 2.2).

retração do PIB estimada entre 3,8% e 4,8% em 2009.² Com a vantagem do tempo, pode-se afirmar que o modelo mexicano não é de sucesso, mas antes de enclave, na medida em que perdeu graus de liberdade na sua relação política e econômica com os EUA, aprofundando o caráter reflexo de sua economia e, mais além, perpetuando a heterogeneidade social que historicamente assola o povo latino-americano.

2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MEXICANO NO SÉCULO XX

2.1 Da revolução à crise neoliberal: 1910 a 1994

A história econômica do México durante o século XX foi marcada por uma crescente industrialização, rápida urbanização e pela hegemonia política do Partido Revolucionário Institucional (PRI), único partido à frente do Executivo de 1929 a 2000. Não seria exagero afirmar que o século XX, para os mexicanos, tem início com uma conquista popular que marcaria profundamente sua evolução subsequente: a revolução de 1910.

BOX 1

A Revolução Mexicana

O México viveu, até inícios do século XX, a primazia da exploração agrária e mineira nos moldes latifundiários (*haciendas*). A rápida expansão deste modelo durante o século XIX teve seu ápice sob a égide da "ditadura progressista" (Dongui 1974, 188) de Porfirio Díaz que gozava de amplo apoio do governo e capital norte-americano, o qual detinham em torno de 25% da superfície do México a fins do século (o célebre *Citizen Kane*, magnata do jornalismo americano William Randolph Hearst retratado por Orson Welles, e a Standard Oil Company estão entre os grandes capitais com forte presença no México à época).

O regime capitaneado por Díaz condenava a maioria da população à servidão decorrente da expropriação e dos laços de dívida permanente entre os campesinos e o senhor de terras. Além disso, uma nova força política organizada surgia nos extratos médios e altos ligados à progressiva urbanização e industrialização. Assim, a insatisfação dos campesinos do norte, liderados por "Pancho Villa", e do sul, liderados por Emiliano Zapata, juntaram-se aos extratos reformistas na figura de Francisco Madero que houvera sido candidato à presidência e preso após a re-eleição fraudulenta de Díaz. O povo efetivamente marchou com seus líderes em direção à capital, depondo o governo de Díaz em 1911.

Após a derrocada de Díaz o país passou cerca de 10 anos em meio a combates sangrentos entre os próprios revolucionários e destes contra as forças restauradoras da velha ordem, fortemente apoiadas pelo governo norte-americano. Nestes combates, cerca de 1 milhão de pessoas morreram. Uma das principais demandas dos povos indígenas liderados por Villa e Zapata era a re-apropriação das terras comunais. Esta demanda foi satisfeita em 1915 por experimentos isolados de reforma agrária (principalmente em Morelos, estado de Zapata), e, posteriormente, pelo governo nacionalista de Cárdenas em 1936, evocando os direitos formalmente instituídos pela constituição revolucionária de 1917. Para muitos estudiosos do tema, o teor popular da revolução mexicana e seus resultados no que diz respeito à reforma agrária foram sem iguais na América Latina.

(Continua)

2. Cf. anúncio do Banco Central do México em 29 de abril de 2009.

(Continuação)

O ideal revolucionário foi um dos mitos fundadores da identidade nacional mexicana e é essencial para se entender a hegemonia do partido político calcado neste ideal (inicialmente Partido Revolucionário Nacional, depois Partido da Revolução Mexicana e, atualmente, PRI).

No México, pela primeira vez, uma nação hispano-americana se viu como realmente era, sem disfarces, às vezes brutal, às vezes insuportavelmente terna. Partilhávamos um profundo sentimento de dignidade e um altivo desprezo pela morte. As fotografias da Revolução Mexicana, tiradas pelos irmãos Casasola, revelam esta súbita definição da identidade, por exemplo, quando as tropas de Emiliano Zapata entraram na Cidade do México, em 1914, ocuparam os palacetes da aristocracia porfiriana fugitiva e se viram, pela primeira vez, refletidas de corpo inteiro nos grandes espelhos." (Fuentes 2001, 308)

A partir do governo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), inaugurou-se um forte aparelhamento do Estado, visando a um papel ativo no direcionamento da economia nacional em prol da industrialização, da substituição de importações e do desenvolvimento do mercado interno. Assim, em seu governo foram criadas a Petróleos Mexicanos (Pemex), a partir da nacionalização e estatização das reservas minerais, a Comisión Federal de Electricidad (CFE),³ e o maior banco de desenvolvimento do país, a Nacional Financiera, cujo papel no financiamento da industrialização foi ímpar na América Latina (Dongui, 1975, p. 237). Cárdenas consolidou também um amplo arcabouço normativo de deveres e direitos trabalhistas e promoveu uma reforma agrária extensa, ampliando os ejidos mexicanos (terras comunais).

A partir de meados dos anos 1950 até 1970, período cunhado de *desarrollo estabilizador*, o país trilhou uma firme trajetória de industrialização substitutiva de importações, apoiada numa estrutura de financiamento de tripé (capital privado estrangeiro, capital nacional, e capital estatal), com relativa estabilidade das variáveis macroeconômicas. Com a posse de Luis Echeverría Alvarez (1970-1976), a perpetuada desigualdade social, a desaceleração cíclica e a primeira crise do petróleo seriam enfrentadas com uma proposta de *desarrollo compartido*, cunho que marca o período desenvolvimentista de 1970 a 1981.

O governo Echeverría seguiu uma política deliberada de déficit fiscal e endividamento externo para o financiamento dos serviços e investimentos públicos, estabelecendo, como fim maior de seu mandato, a melhoria da distribuição de renda. Apesar de efetivamente haver logrado tal objetivo,⁴ a deterioração do balanço de pagamentos o obrigaria a realizar uma maxidesvalorização de cerca de 100% em 1976, forçando o governo a abandonar o regime de câmbio fixo que vigorara por 20 anos (ROS e MORENO-BRID, 2004, p. 46). Echeverría deixaria para o próximo presidente, José López Portillo, uma herança de profundos desequilíbrios macroeconômicos.

3. Curiosamente, essas são as únicas empresas estatais de grande porte que permaneciam sob o comando do setor público mexicano em 2006.

4. A distribuição de renda melhorou substantivamente durante a primeira metade dos anos 1970. Calcula-se que o coeficiente de Gini tenha diminuído de 0,586 em 1968 para 0,518 em 1977 (Laos, 2000, 865).

Em face da crise de balanço de pagamentos, Lopez Portillo assinou um acordo de políticas ortodoxas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), abandonando-o porém em 1977, em vista da descoberta de substanciais reservas petrolíferas (ZABLUDOVSKY, 1990). Então como grande produtor, o México pôde aproveitar a alta dos preços do produto no mercado internacional e a abundância de financiamento externo para um arrojado programa de investimentos estatais na indústria petroquímica, um novo ciclo de investimentos estrangeiros na indústria automobilística e algum desenvolvimento do setor de bens de capital (ROS e MORENO-BRID, 2004, p. 46; CANO, 1999, p. 411). A abundância de divisas possibilitou, assim, um crescimento médio superior a 8% ao ano entre 1978 e 1981.

Ainda que anunciado por uma combinação de esgotamento endógeno e acúmulo de desequilíbrios externos – cuja análise está além dos limites deste artigo –, o fim do *desarrollismo* mexicano se expressou de forma violenta na crise da dívida externa de 1982. O final do governo de López Portillo abrigou todas as contradições que ao longo dos anos 1970 brotaram da práxis e teoria econômica da época.

No mesmo mês de agosto de 1982, quando fora declarada a moratória, Portillo retirou do banco central Miguel Mancera, economista de tendência conservadora cuja facção havia muito dominava o banco, empossando o heterodoxo Carlos Tello. Ao mesmo tempo, colocou à frente das negociações com o FMI o economista de Yale e ministro da Fazenda Silva Herzog. Enquanto Tello nacionalizava a banca financeira, empregava controle de capitais e pretendia formar um cartel de devedores com o Brasil e a Argentina, Herzog negociava com o FMI os termos do ajuste fiscal, e com o departamento do Tesouro norte-americano a venda de petróleo a preços extremamente favoráveis aos “gringos” (Babb, 2003, p. 245-250). Com Tello ilhado por fortes interesses, o México assina o acordo com o FMI em novembro e Miguel de la Madrid sobe ao poder para garantir o ajuste estrutural.⁵

Desde então, o México tem transitado para uma nova estratégia de crescimento econômico caracterizada por uma crescente liberalização dos mercados, diminuição do papel do Estado na economia, conservadorismo monetário-fiscal e por um aumento da dependência das exportações para os EUA como elemento dinâmico da economia. Da ruptura com o modelo anterior, em dezembro de 1982, até o pacote de estabilização monetária de dezembro de 1987, no entanto, o México, como muitos outros países em desenvolvimento da América atina, esteve preso a uma lógica de recessão econômica com inflação em prol de

5. “Desde el inicio, la crisis de la deuda fue reconocida por el régimen de Reagan como una oportunidad para forzar reformas políticas (...) aún más interesante resulta que, en muchas naciones en vías de desarrollo, las reformas neoliberales hayan sido adoptadas casi con alegría por un nuevo grupo de formuladores de políticas con credenciales internacionales: tecnócratas con doctorados de universidades extranjeras, por lo general universidades estadounidenses y casi siempre en economía (...). El gabinete de De la Madrid estaba lleno de maestros y doctores formados en Estados Unidos en una cantidad nunca antes vista en el gobierno mexicano” (Babb, 2003, p. 242-243).

transferências líquidas de recursos ao exterior de cerca de 6% do PIB ao ano (a.a.).⁶ Nesse sentido, o mais importante objetivo da política econômica até 1988, quando efetivamente o México instaurou o mecanismo da âncora cambial para controle da inflação, foi enfrentar a crise externa. Isto se deu, sobretudo, a partir da geração de superávits comerciais, ao mesmo tempo em que se tentava, com grande empenho, renegociar a dívida externa.

O pacote de enfrentamento da crise da dívida, além de contar com um empréstimo imediato de US\$ 3,7 bilhões do FMI e com o reescalonamento de US\$ 22,5 bilhões da dívida com a banca credora internacional (OCDE, 1992, p. 28), consistiu principalmente em um ajuste fiscal de grandes proporções e da reversão da conta corrente do balanço de pagamentos de deficitária à superavitária, ambos já em 1983.⁷ O fator determinante de tal ajuste foi, principalmente, a maxidesvalorização nominal do câmbio da ordem de 250% durante 1982, a qual, junto à retração de 4,2% do PIB em 1983, comprimiu as importações e expandiu moderadamente as receitas de exportação.

Apesar de o período entre meados de 1985 e o final de 1987 ter se caracterizado por um alto grau de incerteza advindo da instabilidade dos principais preços macroeconômicos, o banco central conseguiu, durante este último ano, acumular US\$ 6,9 bilhões em reservas internacionais. O resultado foi possível graças às desvalorizações de 1986 e 1987, que determinaram, entre outros fatores, um crescimento vultoso das exportações manufatureiras no último ano, a maioria destinada aos EUA.

Além disso, o México foi abonado como *pilot case* da iniciativa Baker⁸ de reestruturação da dívida externa. Em 1986 o país recebeu novos empréstimos em troca do compromisso com reformas estruturais de cunho liberal (OCDE, 1992, p. 31; KATE, 1992, p. 661).

Assim, munido de um colchão de reservas internacionais (tabela 1) que, ao final de 1987, representavam quase dez meses de importações de bens e serviços, e sofrendo de uma inflação recorde de 160% naquele ano, o governo mexicano lançou, em 15 de dezembro de 1987, com vistas à estabilização monetária, o Pacto de Solidariedade Econômica (PSE). A estabilização mexicana correspondeu a um processo que envolveu medidas ortodoxas de manejo macroeconômico, uma política

6. O *trade-off*, nos anos 1980, entre crescimento com estabilidade e superávits comerciais e fiscais, é resumido em Frenkel, Fanelli e Damill (1994). O dado da transferência líquida ao exterior é de Maddison (1990), sendo a estimativa mais modesta, de 5% ao ano, pertencente a Aspe Armella (1993).

7. A necessidade de financiamento do setor público, medida pelo conceito de déficit financeiro, ou seja, pela soma do déficit primário, dos juros reais sobre a dívida pública (que juntos formam o déficit operacional) e da correção monetária sobre o resultado operacional, caiu de 16,9% do PIB em 1982 para 8,6% em 1983. A maior parte do ajuste, logicamente, se deu no déficit primário, que passa de 7,3% do PIB em 1982 para um superávit de 4,2%.

8. O Plano Baker, anunciado no final de 1985, diferentemente das iniciativas anteriores, previu melhores condições de reescalonamento da dívida externa e um maior aporte de novos empréstimos de bancos privados e fontes oficiais, com o objetivo declarado de promover a recuperação das economias em crise. Ao México foi disponibilizada uma linha de US\$ 12 bilhões (Devlin, 1990, p. 82 e OCDE, 1992, p. 42).

de rendas no sentido de conter o componente inercial da inflação, o estabelecimento de uma âncora cambial e reformas estruturais tais como a liberalização dos fluxos de capital, a reestruturação da dívida externa, privatizações, e o aprofundamento da liberalização comercial iniciada em 1983 (box 2).

BOX 2

Reformas estruturais no México

As reformas estruturais se diferenciam do manejo da política econômica, ou seja, das políticas monetária, fiscal e cambial, na medida em que estabelecem novos parâmetros para a operação destas, alterando seus mecanismos de transmissão e resultados. Os atos executivos mais marcantes das reformas no México estão a seguir resumidos.

Abertura comercial

1983 a 1985 – Abertura gradual: diminuição expressiva do requerimento de licenças de importação – em 1982 todas as importações estavam sujeitas a controle restrito de câmbio.

1986 – Entrada do México no General Agreement on Tariffs and Trade (GATT): diminuição da tarifa máxima de 100% para 50%.

1987 – Abertura rápida: diminuição da tarifa máxima para 20% e adoção de cinco níveis tarifários.

1988 a 1993 – Reação protecionista ao crescente déficit na balança comercial leva EUA e México ao Nafta como forma privilegiada e bilateral de abertura.

1994 – Nafta entra em vigor: desagravação tarifária negociada com cronogramas setoriais.

Liberalização do IDE

1989 – Regulamentação da Lei de 1973 (antigo marco interventor e protecionista): liberação do investimento direto estrangeiro (IDE) para as solicitações de estabelecimento não respondidas em menos de 45 dias; estabelecimento permitido, em qualquer proporção do capital social, nos setores não restringidos por lei; e permissão de participação estrangeira em qualquer proporção do capital em ações de sociedades mexicanas, desde que sem direito a voto no âmbito diretivo da empresa (IDE neutro).

1993 – Legislação diminuiu para 89 o número de setores restritos ao IDE e tornou livre seu estabelecimento quanto à localização em território nacional.

1994 – Nafta entra em vigor: tratamento indiscriminado entre capital nacional e estrangeiro, na direção do fim de requerimentos de performance exportadora em nível setorial.

Liberalização financeira

1989 – Abertura da Bolsa Mexicana de Valores ao capital internacional.

1989 em diante – No âmbito interno, eliminação gradual dos requisitos de reservas bancárias mínimas, de direcionamento do crédito bancário a setores prioritários, e liberdade na formação de taxas de juros.

Liberalização financeira

1990 em diante – Legislação específica para instituições de crédito e financeiras, retirando o caráter de concessão pública destes serviços e liberando ao investimento estrangeiro a participação no capital em até 30% e 49%, respectivamente.

1990 – Assinatura da negociação da dívida externa no âmbito do Plano Brady.

(Continua)

(Continuação)

1993 – Independência do Banco Central do México.

Privatizações

1982 a 1988 – Privatizações pequenas e não estratégicas: setor público desincorporou 595 empresas públicas das 1.155 existentes em 1982.

1989 a 1991 – Venda da Telmex (telecomunicações), de 18 bancos públicos – aí incluídos o primeiro, segundo e terceiro maiores bancos do país (Banamex, Bancomer e Serfim, respectivamente) –, da Sidermex (o mais importante conglomerado de aço do país), das duas empresas aéreas mais importantes do México (Mexicana e AeroMexico), e de uma das maiores minas de cobre do mundo (Companhia Mineira de Cananea).

O maior defensor da estratégia de estabilização monetária, assim como das reformas orientadas para o mercado no México a partir do governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), além do próprio presidente, foi o economista Pedro Aspe Armella, ministro da Fazenda durante o período.⁹ Sua descrição do Pacto de Solidariedade Econômica (PSE) e da continuação deste, o Pacto de Estabilidade e Crescimento Econômico (Pece, lançado em dezembro de 1988) foi sintetizada em Aspe Armella (1993) e também reproduzida em Jaime Ros (1997), feroz crítico da âncora cambial.

O pacto compreendeu, basicamente, três fases. A primeira, que se estendeu de dezembro de 1987 a fevereiro de 1988, conformou as principais medidas de ajuste fiscal, um aprofundamento da abertura comercial e um realinhamento de preços relativos acordado em reunião feita entre representantes do governo, dos sindicatos, e do empresariado industrial e agrário. A segunda fase consistiu no congelamento dos preços-chave da economia, inclusive da taxa de câmbio, e durou de março a dezembro de 1988. A terceira e última fase, que se desdobrou de janeiro de 1989 até o fim do governo Salinas em 1994, implicou o progressivo descongelamento de preços e salários. O regime de câmbio fixo é substituído por um regime de desvalorização diária pré-anunciada de 1 peso por dia, diminuindo paulatinamente o ritmo de desvalorização para 0,8, 0,4 e 0,2 peso por dia, até a introdução do sistema de banda cambial móvel em novembro de 1991. Nesta fase, consolida-se a estabilização de preços.

Durante os anos iniciais da estabilização, sua sustentabilidade dependeu da reintegração efetiva do México aos fluxos de capital internacional. Para tanto, a prática sistemática de taxas de juros maiores do que aquelas relativas à dívida pública norte-americana representou um fator bastante poderoso no sentido de atrair o capital financeiro (tabela 1).

Além dos altos juros reais, a política de privatizações anunciada desde a posse do presidente Salinas, ofertando ativos físicos ou transacionáveis em bolsa com

9. Pedro Aspe Armella formou-se no mais importante centro acadêmico de linha ortodoxa (Instituto Tecnológico Autónomo de México - Itam) do México, tendo concluído sua formação junto ao Massachusetts Institute of Technology (MIT). Trabalhou no governo De La Madrid na Secretaria de Programação e Orçamento com Carlos Salinas (Babb, 2003).

valorização praticamente garantida,¹⁰ também cumpriu papel importante no ajuste da conta financeira a partir de 1989 (anexo 1). Por fim, a renegociação da dívida no bojo do Plano Brady,¹¹ além de efetivamente diminuir o pagamento anual de juros ao exterior, foi decisiva para tornar as reformas orientadas ao mercado críveis aos olhos dos investidores internacionais (FRENKEL, FANELLI e DAMILL, 1994).

TABELA 1

Indicadores macroeconômicos selecionados (1982-1994)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB – variação real (%) ¹	-0,5	-4,2	3,6	2,6	-3,8	1,9	1,3	4,2	5,1	4,2	3,6	2,0	4,4
IPC – variação dez.-dez (%)	98,9	80,8	59,2	63,7	105,8	159,2	51,7	19,7	29,9	18,8	11,9	8,0	7,1
Índice de câmbio real - (1990=100) ²	84	95	80	78	119	135	111	101	100	92	86	74	76
Taxa de juros real (%) ³	--	--	--	-3,3	-18,4	-63,1	17,9	25,3	4,8	0,5	3,7	6,9	7,0
US\$ bilhões													
Exportações totais - (FOB)	24,1	26,0	29,1	26,8	21,8	27,6	30,7	35,2	40,7	42,7	46,2	51,9	60,9
Importações totais - (FOB)	17,0	11,8	15,9	18,4	16,8	18,8	28,1	34,8	41,6	50,0	62,1	65,4	79,3
Balança comercial	7,0	14,1	13,2	8,4	5,0	8,8	2,6	0,4	-0,9	-7,3	-15,9	-13,5	-18,5
Transações correntes	-5,9	5,9	4,2	0,8	-1,4	4,2	-2,4	-5,8	-7,5	-14,6	-24,4	-23,4	-29,7
Variação de reservas internacionais	-3,2	3,1	3,2	-2,3	1,0	6,9	-7,1	0,3	3,5	7,4	1,0	6,0	-18,4
% do PIB													
Superávit primário	-7,3	4,2	4,8	3,5	2,1	5,4	7,6	7,9	7,5	5,3	5,6	3,6	2,3
FBCF público	8,6	5,7	5,8	5,7	5,0	4,3	3,9	4,0	4,2	4,1	3,8	3,8	4,9
FBCF privado	10,9	8,8	9,1	10,0	9,3	9,7	11,7	11,8	12,8	14,0	15,6	14,8	14,3
FBCF total	19,5	14,5	14,9	15,7	14,3	14,1	15,6	15,8	17,0	18,1	19,4	18,6	19,3

Fontes: Banco Central de México, Inegi, e ROS & MORENO-BRID (2004) para os dados de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) a preços constantes.

Notas:¹ O PIB (pesos) a preços de 1980 difere substancialmente da metodologia adotada a partir de 1993. De 1982 - 1988, dados a preços de 1980, e de 1989 - 1994, dados a preços de 1993.

² Cesta ponderada de câmbio com 111 países deflacionada pelos respectivos IPCs, média mensal.

³ Cetes (principal papel da dívida pública) 28 dias anualizado. Diferença entre média anual simples e índice IPC dez.-dez.

2.2 EVOLUÇÃO E LIMITES DA ORIENTAÇÃO LIBERAL

No que tange à economia, o resultado mais alarmante da política econômica adotada desde a eleição do presidente Salinas foi a persistência e aprofundamento do déficit em conta corrente (anexo 1). A despeito de o déficit ter sido mais do que compensado pela entrada de capitais, a sustentabilidade da estratégia de estabilização monetária com âncora cambial foi sendo progressivamente questionada. Mesmo com um crescimento razoável das exportações, em média de 12% a.a. entre 1988 e 1994, as importações cresceram 23% a.a.

10. Os ativos públicos em oferta para privatização, de maneira geral, constituíam monopólios/monopsônios. Além disso, foram vendidos com um razoável desconto e possuíam um grande potencial de valorização na medida em que o padrão de consumo e de serviços estava bastante aquém do moderno padrão norte-americano.

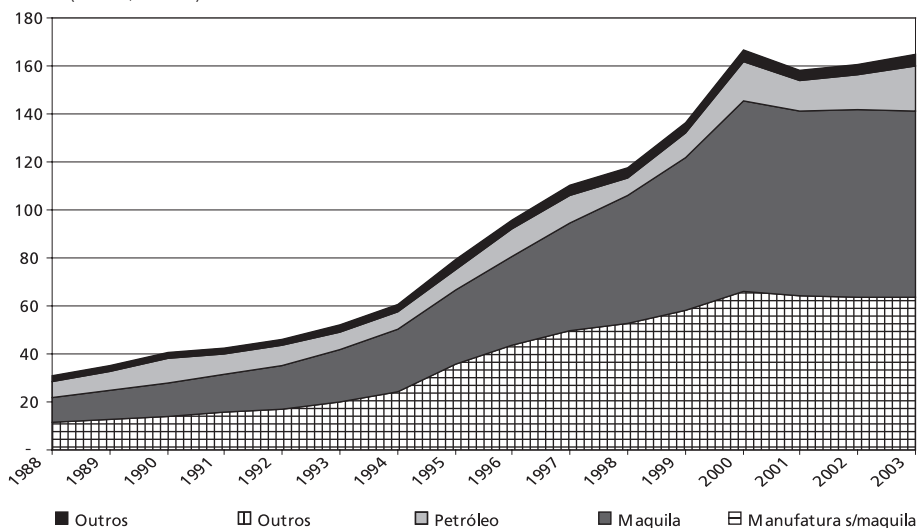
11. O Plano Brady de renegociação da dívida externa foi anunciado em março de 1989 pelo então secretário do Tesouro norte-americano, Nicholas Brady. Suas inovações em relação ao Plano Baker de 1985 foram: *i*) aporte de novos empréstimos substancialmente maior; *ii*) apoio à suspensão da negociação em bloco dos termos de fiança, garantia e outros, com os bancos privados; e *iii*) o compromisso do FMI e do Banco Mundial em disponibilizar empréstimos como colaterais das substituições de *bonds* ou para cobrir *buybacks*, entre outras (Devlin, 1990).

Não obstante a queda no superávit comercial, as exportações mexicanas mostraram-se dinâmicas em nível mundial e setorial. Se em 1980 o México ocupava o *ranking* de 28º maior exportador mundial, em 1994 havia conquistado o 18º lugar (GONZÁLEZ, 1996, p. 179). Além disso, os maiores responsáveis pelo crescimento das exportações foram os bens manufaturados e da indústria maquiladora (box 3), em detrimento das exportações petrolíferas que, ao longo da década de 1980, definitivamente perderam espaço para as primeiras (gráfico 1).

De fato, um dos traços marcantes do ajuste mexicano à crise da dívida e, principalmente, à queda dos preços do petróleo em 1986 foi o elevado crescimento das exportações manufatureiras, em especial dos bens de alta e média intensidade tecnológica.¹² Destacaram-se nessa escalada as exportações de automóveis, bens da indústria eletroeletrônica, autopeças e confecção (DUSSEL-PETERS, 2000a, p. 101 e PALMA, 2003).

GRÁFICO 1
Exportações mexicanas (1988-2003)

(Em US\$ bilhões)



12. Máttar, Moreno-Brid e Peres (2002, p. 32-33) exibem um índice de especialização tecnológica expresso pela razão entre a fatia de mercado das exportações mexicanas em mercados de alta e média tecnologia e a fatia de mercado das exportações mexicanas de baixa tecnologia, ambas na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Este índice não somente se tornou maior do que a unidade a partir de 1988, como também aumentou persistentemente até 1994, sendo maior do que o índice médio dos tigres asiáticos naquele ano (1,63 e 1,51, respectivamente).

Numa perspectiva cronologicamente mais ampla, portanto, as exportações mexicanas aumentaram mais nos setores nos quais o México havia feito um esforço deliberado de desenvolvimento durante o período de substituição de importações (automóveis e equipamentos elétricos, por exemplo), e na indústria maquiladora, cuja grande vantagem competitiva advinha dos baixos salários e da proximidade com os EUA. Nesse sentido, é possível identificar elementos de continuidade entre o período de substituição de importações e o posterior, não só no sentido de aproveitar o desenvolvimento tecnológico então acumulado (ROS E MORENO-BRID, 2004), mas também de perpetuar a exploração das clássicas vantagens de baixos salários e proximidade com os EUA aqui mencionadas (PALMA, 2003, p. 77-78).¹³ Assim, Máttar, Moreno-Brid e Peres concluem que:

(...) nesse sentido, no início dos anos 70 o México exportava camarão, café, algodão e tomates. Passou a ser um exportador de petróleo ao final dos anos 70, e no início da década de 90 exportava automóveis, computadores, e equipamentos eletrônicos, ainda que, em muitos casos, o conteúdo nacional fosse razoavelmente baixo (Máttar, Moreno-Brid e Peres, 2002, p. 32-33) (grifos do autor; tradução livre).

BOX 3

A maquila mexicana

O programa de empresas maquiladoras surgiu como reação do governo mexicano ao fim do programa de braceros (visto de trabalho temporário nos EUA), imposto pelo congresso norte-americano. O fim do programa de braceros redundou no desemprego de 200 mil trabalhadores na região da divisa com os EUA.

Em sentido macroeconômico e geral, o modelo maquila é considerado um tipo de indústria que forja:

(...) a) a geração de divisas; b) a criação de emprego intensivo em mão de obra, em geral de baixa qualificação; e c) a importação de matérias-primas e componentes para, depois de sua montagem ou manufatura, exportá-las, em sua maioria, para os EUA. Este modelo é dirigido por transnacionais e mantém uma baixa vinculação, não só com o aparato produtivo nacional, mas com o consumo interno (Carrillo, Hualde e Ramírez, 2005, p. 30, tradução livre).

Da parte dos EUA, desde 1963 o México goza de tratamento tarifário especial concedido às importações de produtos feitos com insumos norte-americanos. Este regime transformou-se no item tarifário 9802 do Sistema Harmonizado de Tarifas norte-americano, que taxa apenas o valor agregado no exterior de importações com insumos estadunidenses. O regime foi concedido às exportações de vários países, sendo o México um dos mais importantes beneficiários.

(Continua)

13. Essa discussão torna-se importante no debate dos resultados esperados do modelo liberal em termos de realocação setorial das atividades produtivas e exportadoras. A literatura crítica mexicana abunda em cálculos de mudança estrutural na composição setorial do PIB no sentido de atacar o pressuposto de que uma liberalização da economia tenderia a provocar uma realocação de recursos em direção a setores mais intensivos em trabalho e recursos naturais. O ocorrido foi justamente o contrário, se considerados apenas os setores. Isso porque os produtos da indústria eletroeletrônica e automobilística são classificados como de alta e média tecnologia.

(Continuação)

Desde meados dos anos 1980, os programas de importação temporária para a exportação começaram a ganhar maior importância. A partir de 1985, criou-se o Programa de Importação Temporária para a Produção de Artigos de Exportação (Pitex), o Direitos de Importação para a Exportação (Dimex), e o Empresas Altamente Exportadoras (Altex).

O Pitex isenta firmas de tarifas de importação de bens intermediários e de capital mediante comprovação de que a firma exporta pelo menos 10% da sua produção – sem importar o conteúdo nacional de tal produção. O Dimex isenta as firmas exportadoras do requerimento de licenças de importação de insumos, e o Altex define as firmas que podem gozar de um sistema simplificado de trâmite de comércio exterior. No final de 2006, o Pitex e o programa de maquila foram consolidados em um só programa: o Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Immex).

A maquila, no entanto, foi o programa mais importante e, desde 1989, têm sido introduzidas mudanças no sentido de aumentar a criação de empregos e a geração de divisas no setor, sendo também exigidos mínimos de exportação em troca de isenção do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). Hoje, a indústria maquiladora é composta essencialmente pelos setores de autopeças, eletroeletrônicos e confecção de roupas. Sua participação na pauta exportadora tem estado em torno de 40% a 50% desde 1994.

Mesmo diante dos resultados animadores quanto à evolução das exportações mexicanas, era preciso que as autoridades econômicas provassem que a expansão mais que proporcional das importações era passageira, garantindo, assim, a sustentabilidade intertemporal da liberalização com âncora cambial. Para tanto, o discurso oficial¹⁴ anunciava que o financiamento externo estava sendo empregado em atividades exportadoras ou substitutivas de importações. Nesse sentido, um aumento do investimento estaria garantindo uma expansão futura das exportações e uma diminuição proporcional das importações, sem que para tanto fosse necessário comprometer o crescimento econômico.

A posição crítica em relação aos limites de médio e longo prazo da nova estratégia de crescimento econômico defende que o crescimento do investimento produtivo não foi grande o bastante para imprimir uma dinâmica de substituição de importações. A valorização cambial, a liberalização comercial e a diminuição do efeito de complementação do investimento público ao investimento privado inibiram – mas não completamente – os lucros e, portanto, o investimento em tradeables, mesmo com uma taxa de juros real declinante após 1989 (Ros e Moreno-Brid, 2004, p. 51-53 e Ros, 1997, p. 98).

Mais além, a visão crítica questiona a qualidade da orientação exportadora assumida. Nessa perspectiva, frisa-se que o alto crescimento do investimento localizado no setor exportador trouxe consigo um aumento das importações de bens intermediários. Parece óbvio, mas é necessário salientar que, no caso mexicano, o aumento das exportações se efetuou por meio de incentivos e isenções tributárias às importações. Ou seja:

(...) o ponto de partida da racionalidade – os incentivos gerados pelo setor público para sua (das importações temporárias para a exportação) atração desde o primeiro

14. Ver Aspe Armella (1993), OCDE (1992), González (1996), Zabludovsky (1990) e outros.

decreto da maquila em 1965 e posteriores mudanças e programas – é a de não pagar imposto sobre o valor agregado (IVA), não pagar em termos reais imposto sobre a renda (ISR), não pagar tarifa de importação e de realizar importações por um período relativamente breve com o objetivo de ater-se ao regime de importações temporárias. O aspecto anterior é fundamental, já que define sem ambiguidade os processos relativamente primitivos (...) das exportações mexicanas, além de explicar a debilidade dos ingressos tributários do México, considerando as exportações como motor do crescimento da economia desde 1988 (DUSSEL-PETERS 2004b, p. 15).

Baixas receitas tributárias por esquemas de isenção fiscal e pouca agregação de valor resultam da racionalidade intrínseca à estratégia de integração do México ao parque produtivo e consumidor norte-americano. Os baixos salários pagos aos mexicanos foram atrativos às multinacionais e aos grandes grupos nacionais para a instalação das partes dos processos dos sistemas internacionais de produção de montagem e submontagem.¹⁵ Nesse sentido, a inserção internacional mexicana é subalterna e proporciona pouco crescimento direto da renda nacional.

Ainda que ricas para avaliar a sustentabilidade e os impactos sobre a renda nacional no médio e longo prazos, as contribuições críticas aqui citadas não privilegiam uma questão crucial para o entendimento dos limites de curto prazo da liberalização com âncora cambial, do modo como foi expresso historicamente na crise de 1994. Referimo-nos à possibilidade de exacerbação da circulação financeira em contraposição à circulação produtiva trazida pela liberalização financeira.

A entrada maciça de capitais estrangeiros no México a partir de 1991 (anexo 1), além de determinar uma valorização cambial nociva à balança comercial, teve um impacto importante sobre a alocação da riqueza. Estes capitais privilegiaram ativos de curto prazo, com mercados secundários desenvolvidos e de alto rendimento, o que aprisionou grande parte da riqueza na esfera financeira de valorização. O investimento em carteira captou 74% de toda a entrada de capitais no país entre 1991 e 1994, dos quais 38% foram investidos em bolsa de valores. A valorização dos ativos transacionados em bolsa foi de fato espetacular no México. De 1989 a 1993, o rendimento real acumulado foi da ordem de 595% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía – Inegi). Sem dúvida, foi este o maior desafio imposto ao financiamento da economia real. Assim: “(...) a entrada de capitais estava dissociada da realidade da esfera produtiva e da acumulação. Se sustentava nas expectativas de crescimento e rentabilidade sem construí-las previamente” (HUERTA, 1995, p. 65).

A reversão das expectativas otimistas em relação à evolução macroeconômica do México começou já em 1993, diante da incerteza da aprovação do Nafta pelo congresso norte-americano. O ressurgimento de certo sentimento protecionista nos EUA, cuja figura emblemática foi o presidenciável Ross Perot, redundou

15. Como no caso típico da maquila, cerca de 75% do valor da produção se referiam a insumos importados de 1990 a 1993 (Palma 2003, p. 21).

em oposição direta ao Nafta, o que implicou sua aprovação bastante apertada (243 votos a favor e 200 contra) em 17 de novembro de 1993. Naquele ano, não por acaso, a taxa de investimento sobre o PIB no México caiu em relação aos anos anteriores, assim como o crescimento do PIB (tabela 1). Apesar disso, o déficit em transações correntes persistiu em níveis altos.

O episódio que deflagrou a instabilidade financeira ocorreu em 23 de março de 1994, quando o candidato à sucessão de Salinas pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, foi assassinado, três meses antes da eleição. Em poucos dias, o estoque de reservas internacionais do banco central passa de US\$ 26 bilhões para US\$ 18 bilhões.

Quando o novo ministro da Fazenda, Jaime Serra Puche,¹⁶ convocou os participantes dos “pactos” para deliberar uma depreciação sem pass-through de 15% do teto da banda cambial em 20 de dezembro de 1994, a bomba-relógio estourou, causando a saída de mais de US\$ 5 bilhões em dois dias. Frente à escassez de reservas, o banco central foi obrigado a deixar a taxa cambial flutuar livremente.

Para enfrentar a crise, o México contou com um empréstimo de US\$ 52 bilhões, prometido no final de janeiro de 1995, dos quais US\$17 bilhões vieram do FMI, US \$20 bilhões do governo dos EUA, e o restante do Banco de Pagamentos Internacionais (BIS) e outros credores. Estas garantias foram sem precedentes na história do governo norte-americano e do FMI (SACHS, TORNELL e VELASCO, 1995, p. 24). Ainda assim, a desvalorização persistiu até março. Este foi o fim da âncora cambial no México.

O *bust* da bolha mexicana teve um impacto imenso sobre a economia mexicana, justamente porque a nova estratégia de crescimento a tornara altamente vulnerável. A especulação financeira fora sem dúvida possibilitada pela excessiva mobilidade de capital outorgada pela abertura do setor financeiro. Sem capacidade suficiente de pagamento, de um lado pelo valor exacerbado do passivo financeiro, de outro pelos constantes déficits em transações correntes, a fuga de capitais impôs um ajuste econômico com enormes custos sociais. Em termos políticos, o golpe sobre o PRI contribuiu decisivamente para que este perdesse as subsequentes eleições presidenciais de 2000 e 2006, sendo alijado do comando do país pela primeira vez desde 1929.

3 A CONSOLIDAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA COM OS EUA: 1995 A 2005

Analisar a história econômica recente do México constitui um desafio. Isso porque de fato houve uma relação virtuosa entre financiamento externo e comércio

16. Então já sob a presidência de Ernesto Zedillo (1995-2000).

exterior, que redundou em crescimento. Esta relação foi fortemente alardeada pelos defensores do Consenso de Washington na América Latina e pôde, sob circunstâncias bastante específicas, ser observada de 1996 a 2000 no México. No entanto, como nos alerta o internauta Paco, tal bonança não se estendeu ao povo mexicano:

Como foi a crise de 94? A pergunta deveria ser como ficamos DESDE a crise de 94! Sou da “geração da crise”. Sim, daquela que não viu os anos de bonança dos sessenta e dos setenta. Nasci e cresci na crua realidade mexicana dos 80 e 90 (...). O que importa a tua pátria se não é nada mais que um terreno baldio queimado e estéril. Um conselho de alguém da geração da crise: EMIGREM! (Depoimento de Paco no blog de opinião do jornal El Universal)

Ainda que breve, a crise econômica do ano de 1995 foi bastante aguda e deixaria marcas profundas na sociedade mexicana. A partir do segundo trimestre, o PIB decresceu 9% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, revertendo-se a tendência de queda apenas um ano depois. A formação bruta de capital fixo foi o componente da demanda agregada que mais caiu, acumulando no ano uma queda real de 29% e provocando uma deterioração da taxa de investimento sobre o PIB comparável aos duros anos da crise da dívida (tabelas 1 e 2).

Em 1996 o crescimento econômico é retomado e, dada sua persistência e magnitude nos anos que se seguiram até 2000, não pareceu ter sido uma resposta apenas a uma alta cíclica. O PIB mexicano cresceu em média 5,5% ao ano de 1996 a 2000, com uma progressiva reversão do surto inflacionário gerado pela crise. A desaceleração viria, no entanto, em 2001, acompanhando a estagnação do mercado norte-americano e a substancial mudança no cenário competitivo de seus principais produtos de exportação para os EUA. De 2001 a 2005 o país cresceria apenas 1,8% ao ano, à exceção do ano atípico de crescimento mundial de 2004, no qual cresceu 4,2%.

Conclui-se que as “pedras fundamentais” do ciclo de crescimento da segunda metade dos anos 1990 foram a contenção do risco de *default* (*rescue package*) e a continuidade da integração produtiva e comercial com os EUA. Ambas as determinações estão refletidas no grande fluxo de IDE norte-americano, no crescimento do comércio com os EUA, na normatividade preferencial de comércio (Nafta e o regime de maquila), e no rápido retorno do acesso ao financiamento privado externo (anexos 1, 2 e 3).

Com o aporte do maior plano de salvamento já arquitetado pelos EUA foi possível recuperar a taxa de formação bruta de capital de 1994 em 1998. Em termos da recuperação da taxa de investimento, aquilo que após a crise da dívida custara dez anos justamente pelo veto ao financiamento externo, agora levaria apenas quatro anos (tabelas 1 e 2).

3.1 Estratégia de crescimento com base no comércio exterior

Do ponto de vista macroeconômico, a folga na conta financeira supracitada viabilizou o fortalecimento de um padrão de investimento concentrado em máquinas e equipamentos importados e no setor exportador, altamente dependente de insumos externos – cf. tabela 3 adiante. Em especial, o financiamento via IDE manufatureiro, que em média representou 52% do total recebido de 1995 a 2005 (anexo 3), ligou diretamente o padrão de financiamento ao centro nevrálgico do crescimento: o comércio exterior.

O México se tornou, assim, um caso de “*export-led growth model based on FDI-cum-market-access*” (PALMA 2003, p. 3). De fato, ainda que o setor exportador tenha se estruturado em torno de um padrão de pouca agregação de valor unitário, o salto quantitativo de sua produção e o efeito indireto de atração de investimento tornaram-se fontes de demanda efetiva suficiente para promover um crescimento mais vigoroso. Certamente, a capacidade produtiva criada no momento anterior à crise foi essencial para o ajuste exportador inicial, assim como o desvio de produção inicialmente designada ao mercado interno (OCDE, 1996-1997, p. 14). Ainda assim, para dobrar o já quantioso volume de exportações entre 1996 e 2000, o país contou com a expansão da capacidade e da produtividade, ambas concentradas no setor exportador (PALMA, 2003, p. 51).

O esforço de ajuste do setor externo da economia elevou em 30,6% as exportações em 1995. As exportações destinadas aos EUA foram responsáveis por cerca de 80% deste crescimento. A partir de 1995, o saldo de comércio com os EUA será persistentemente positivo, ao contrário do que havia sido até então.

TABELA 2

Indicadores macroeconômicos selecionados (1994-2005)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
PIB - variação real (%) ¹	4,4	-6,2	5,2	6,8	5,0	3,8	6,6	0,0	0,8	1,4	4,2	2,8
IPC - variação dez.-dez. (%)	7,0	52,0	27,7	15,7	18,6	12,3	9,0	4,4	5,7	4,0	5,2	3,3
Índice de câmbio real (1990=100) ²	76	117	103	86	85	78	69	63	61	72	77	74
Taxa de juros real (%) ³	7,0	-4,1	3,6	4,1	5,9	9,0	6,3	6,8	1,4	2,2	1,6	5,9
Exportações (US\$ bilhões FOB)	60,9	79,5	96,0	110,4	117,5	136,4	166,1	158,8	161,0	164,8	188,0	214,2
Importações (US\$ bilhões FOB)	79,3	72,5	89,5	109,8	125,4	142,0	174,5	168,4	168,7	170,5	196,8	221,8
Balança Comercial	-18,5	7,1	6,5	0,6	-7,8	-5,6	-8,3	-9,6	-7,6	-5,8	-8,8	-7,6
Crescimento das exportações (%)	17,3	30,6	20,7	15,0	6,4	16,0	21,8	-4,4	1,4	2,3	14,1	14,0
Crescimento das importações (%)	21,4	-8,7	23,5	22,7	14,2	13,2	22,9	-3,5	0,2	1,1	15,4	12,7
Crescimento da FBCF (%)	8,4	-29,0	16,4	21,0	10,3	7,7	11,4	-5,6	-0,6	0,4	7,5	7,6
FBCF (% do PIB) ⁴	19,3	14,6	16,1	18,3	19,2	19,9	20,8	19,7	19,4	19,2	19,8	20,7

Fontes: Banco Central do México e Inegi.

Notas: * Valores sujeitos a revisão.

¹ PIB em pesos a preços de 1993.

² Cesta ponderada de câmbio com 111 países, deflacionada pelos respectivos IPCs (média mensal).

³ Certificados de la Tesorería (Cetes) – principal papel da dívida pública –, 28 dias anualizado. Diferença entre média anual simples e índice IPC dez.-dez.

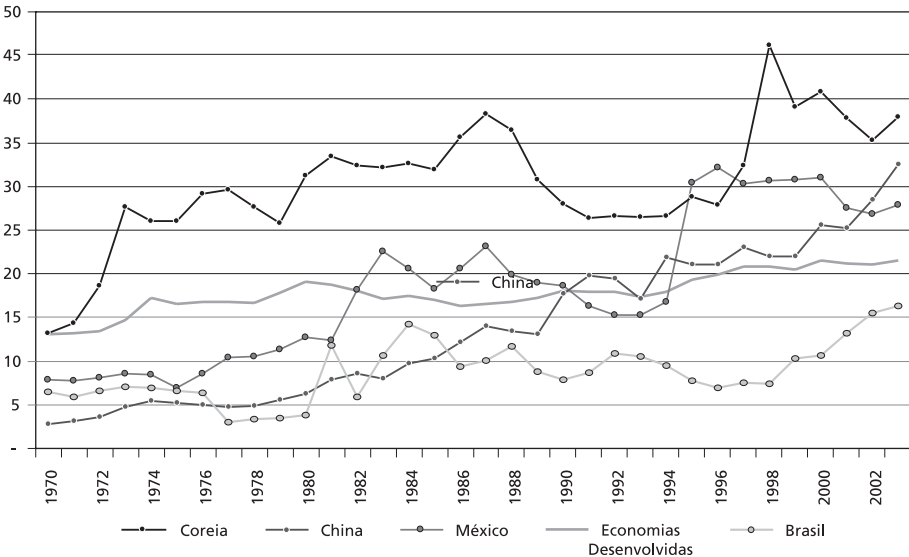
⁴ Formação bruta de capital fixo a preços de 1993 sobre o PIB a preços de 1993. Este índice pode diferir radicalmente daqueles que somam a variação de estoques e usam valores correntes.

O boom exportador não enfraqueceu com a retomada do crescimento econômico a partir de 1996. Pelo contrário, o setor afirmou-se definitivamente como o centro dinâmico do produto mexicano. Sua expansão e contração passa a ser o *drive* da economia mexicana até os dias de hoje (OCDE, 1996-1997, p. 14; OCDE, 2001-2002, p. 19; OCDE, 2003, p. 35). Foram as exportações manufatureiras, em especial as provenientes da indústria maquiladora e automobilística, os pivôs da recuperação mexicana.

Assim, o setor exportador ganhou, rapidamente, proporções avantajadas em relação ao produto interno, considerando-se, inclusive, comparações internacionais. O peso das exportações saltou de 16,8% para 30,4% entre 1994 e 1995, permanecendo em nível semelhante até 2000. A importância do setor exportador no México tornou-se visivelmente maior que a da média das economias desenvolvidas e comparável às maiores economias exportadoras do mundo, como China e Coreia do Sul.

GRÁFICO 2
Exportações de bens e serviços sobre o PIB (1970-2003)

(Em % – valores correntes)



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *Handbook of Statistics Online*.

A expansão das exportações no México foi acompanhada da conquista de fatias crescentes do mercado mundial de mercadorias. Sua participação, que era de 1,4% em 1994, chegaria ao auge de 2,6% em 2000, deteriorando sensivelmente desde então (gráfico 3). Estes dados refletem a luta pelo mercado estadunidense de

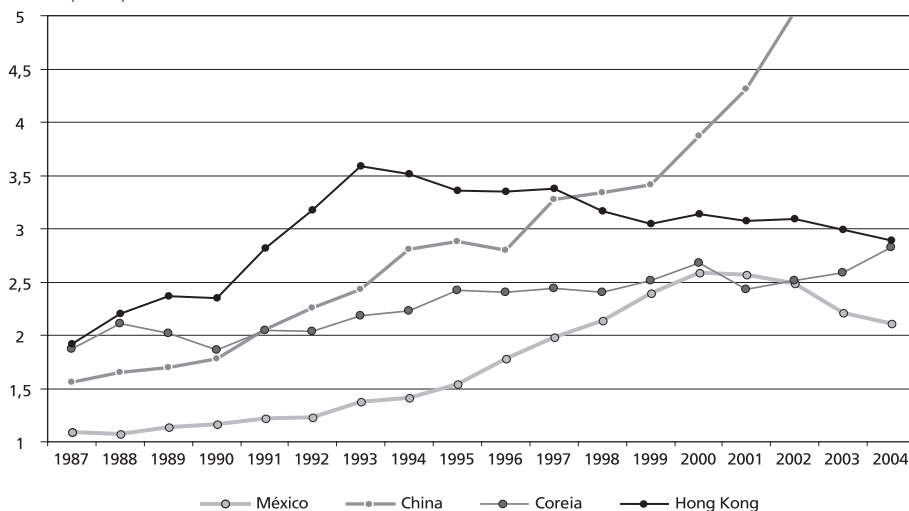
mercadorias. Assim: “O México foi o caso mais brilhante de melhoria da competitividade internacional na América Latina e o único país da região incluído na nomenclatura dos ganhadores” (CARRILLO, MORTIMORE e ESTRADA, 1998, p. 16).

Essas constatações não permitem, no entanto, interpretar a história econômica recente do México como um “*nuevo estilo de desarrollo*” (ROS, 2004, p. 12), nem como um “*proceso de industrialización*” (CARRILLO, MORTIMORE e ESTRADA, 1998, p. 16), tampouco como um caso de sucesso (LEDERMAN, MALONEY e SERVÉN, 2003¹⁷ e KOSE, MEREDITH e TOWE, 2004). No primeiro caso, porque mesmo Jaime Ros reconhece a ausência de desenvolvimento econômico-social no período em questão, não sendo assim conveniente que se abdique do uso correto do conceito. No segundo, porque não houve aumento significativo da participação do produto industrial no PIB mexicano, mas antes uma elevação substancial da participação dos *serviços financeiros*. No terceiro caso, há que se perguntar: *sucesso para quem?*

GRÁFICO 3

Participação no mercado mundial de exportações (1987-2004)

(Em %)

Fonte: UNCTAD, *Handbook of statistics online*.

17. Pesquisa do Banco Mundial, *Lessons from Nafta for Latin American and Caribbean Countries*, com clara proposição de replicação da “experiência de sucesso” do México nos outros países do continente.

TABELA 3
Indicadores de comércio e investimento (1994-2005)

	Crescimento Anual %										Composição Percentual		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005
Comércio exterior													
Exportações	100%	100%	21	15	6	16	22	-4	1	2	14	14	100%
Maquila	43%	39%	19	22	18	20	24	-3	2	-1	12	12	45%
Manufatura s/Maquila	39%	44%	23	15	7	10	13	-2	-1	-1	12	10	36%
Petróleo	13%	11%	36	-3	-36	36	62	-18	12	25	27	35	15%
Importações	100%	100%	21	9	23	14	23	-3	0	1	15	13	100%
Bens de consumo	12%	7%	25	37	22	10	37	18	7	2	18	24	14%
Bens de capital	17%	12%	26	38	15	18	18	-7	-7	-4	12	16	12%
Bens intermed. c/Maquila	71%	81%	23	19	13	13	22	-6	0	2	16	10	74%
Investimento													
FBCF Máquinas e equipamentos	100%	100%	23	34	17	10	16	-6	-4	-2	9	-	100%
Importados	55%	55%	25	37	19	17	18	-6	-5	0	11	-	65% ¹
Nacionais	45%	45%	20	31	14	1	12	-7	-2	-6	5	-	35% ¹
IDE Total	100%	100%	-4	40	-3	10	29	54	-33	-22	32	-3	100%
Do qual Manufatureiro	58%	58%	-1	51	-31	83	8	-44	52	-21	41	-7	54%
Serviços financeiros	9%	13%	14	-8	-34	6	527	197	-60	-42	65	-84	6%
Do qual Origem EUA	47%	66%	-4	41	-27	36	71	66	-40	-25	-16	20	60%
Origem Europa	18%	23%	-40	165	-36	87	-23	21	40	-3	106	-44	34%

Fontes: Banco Central do México e Inegi.

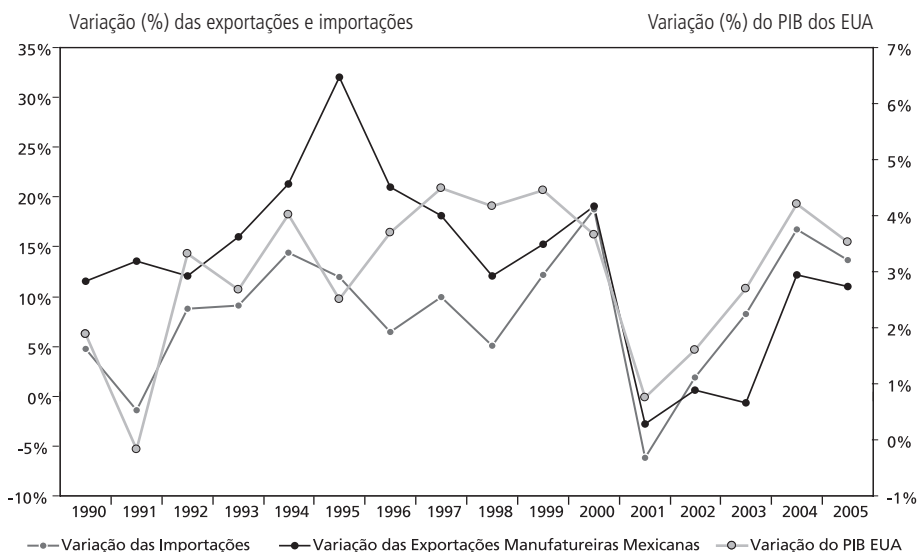
Nota: ¹ 2004.

A estratégia exportadora foi montada com vistas, majoritariamente, ao mercado estadunidense de mercadorias. Como resultado, numa perspectiva de longo prazo, a dependência mexicana do mercado norte-americano na geração de receitas exportadoras aumentou sobremaneira nos anos 1990 em relação às décadas anteriores (anexo 2). Em razão da maior concentração naquele mercado, o crescimento das exportações manufatureiras mexicanas teve uma dinâmica em muito sincronizada com aquela das importações dos EUA (gráfico 4).

A economia dos EUA experimentou um boom a partir de 1992, estimulando, em grande medida, as importações de mercadorias, que cresceram em média 10,7% ao ano de 1992 a 2000 (gráfico 4). O desenvolvimento dos setores de tecnologia da informação e de telecomunicações, em conjunto com uma política monetária no geral expansiva durante a década, propiciou um vigoroso *boom* de investimentos acionários. Ainda que posteriormente frustrada, a expectativa de lucros da “nova economia” produziu uma alta nos preços acionários e, conseqüentemente, um efeito-riqueza largamente direcionado ao consumo (BRENNER, 2003).

GRÁFICO 4

Crescimento do PIB dos EUA, das importações de mercadorias dos EUA e das exportações mexicanas (1990-2005)



Fontes: FMI, *World Economic Outlook 2006*, Departamento de Comércio dos EUA, *TradeStats Express* e Banco Central do México.

Além do crescimento do PIB norte-americano, as sucessivas desvalorizações de grandes parceiros comerciais frente ao dólar também influenciaram o crescimento das importações nos EUA. Entre as mais relevantes, podemos citar a

desvalorização do yen japonês depois de 1995, do yuan chinês desde 1994, do peso mexicano em 1995 e, finalmente, as forçosas desvalorizações dos países asiáticos após a crise financeira de 1997.

Por fim, o crescimento das importações norte-americanas também respondeu aos massivos investimentos externos feitos pelas transnacionais estadunidenses desde o final da década de 1980, em especial nos tigres asiáticos, no México e na China. A conformação desta nova onda de expansão transnacional da indústria norte-americana teve raiz na busca por vantagens competitivas frente à ameaça posta pelos novos padrões de produção e custo das empresas japonesas e dos países recentemente industrializados (NICs).

Nos anos 1990, o mercado norte-americano de mercadorias foi palco da concorrência feroz entre os novos e velhos *players* mundiais da divisão internacional do trabalho. De maneira geral, os dois movimentos aqui expostos, de moedas frente ao dólar e dos capitais produtivos em “busca de eficiência”, especialmente de origem estadunidense, europeia e japonesa, determinaram uma mudança bastante significativa na participação dos diferentes países na pauta de importações norte-americana.

Enquanto o Canadá manteve uma liderança estável no *ranking*, as importações advindas do Japão, que até 2000 asseguravam ao país o segundo lugar, viram sua participação cair sucessivamente de 18,2% em 1990 para 16,6% em 1995, 12% em 2000, e 8,3% em 2005 (tabela 4). Não obstante as importações advindas do Japão terem crescido em média 2,5% ao ano entre 1990 e 2005, a concorrência das corporações japonesas pelo mercado norte-americano foi partilhada de modo cescente pelos investimentos nipônicos nos NICs, na China, e no próprio território estadunidense. No que tange ao IDE japonês nos EUA, um dos exemplos mais contundentes é o da indústria automobilística. Em 1986, 12% das vendas de marcas japonesas de veículos leves eram produzidas nos EUA. Em 1996, este percentual era de cerca de 60% (USDOC, 2006, p. 25).

Em detrimento da participação das importações de origem japonesa, nota-se um crescimento impressionante daquelas de origem chinesa. A China passou da oitava posição para o segundo lugar entre 1990 e 2005. Neste período, as importações chinesas chegaram a crescer em média 20,7% ao ano. Frente a este desafio, as posições do Canadá e do México só foram mantidas em razão de um crescimento de 8,2% e 12,1% ao ano, respectivamente, sobre uma base já razoável de valor importado em 1990.

A inserção do México na divisão internacional do trabalho, bem como de IDE, foi profundamente ameaçada pela China a partir dos anos 1990. Diferentemente dos NICs e do Japão, o México não construiu complementaridades em relação à indústria chinesa.

Calcula-se que, apesar de os salários na manufatura chinesa representarem entre um terço e um quarto dos salários mexicanos, a produtividade total dos fatores na manufatura mexicana ainda era o dobro da chinesa em 2004 (CASTILLO e CORTÉS, 2004). No entanto, no que tange às exportações produzidas pela maquila ou, num conceito mais amplo, por processos de montagem e sub-montagem sobre importações temporárias (*low-end functions*), a competitividade mexicana esteve fortemente alicerçada em baixos salários.

O único momento em que o crescimento das importações provenientes do México se comparou ao chinês foi durante o período de 1996 a 2000. Com um crescimento anual médio de 17,1% ao ano, o México igualou o crescimento das exportações chinesas para os EUA. Adiante será aqui constatado que este foi o período de grande *boom* das exportações mexicanas, durante o qual se beneficiaram de uma aguda desvalorização e queda dos salários reais, além de contar com uma vantagem alfandegária considerável em relação a todos os seus grandes competidores no mercado norte-americano, exceto o Canadá.

As vantagens de acesso ao mercado estadunidense que o México e o Canadá detiveram durante os anos 1990 foram importantes na explicação de sua posição privilegiada no *ranking*. Apesar de o México já exibir vantagens aduaneiras anteriores ao Nafta, consideramos que este instrumento foi importante na consolidação e reafirmação da integração dos sistemas de produção direcionados ao mercado americano. Assim:

O Nafta formalizou institucionalmente a estratégia de liberalização comercial do México na forma de um tratado com o Canadá e os EUA, seu maior parceiro comercial (...) o Nafta abriu uma janela de oportunidades sem precedentes para as exportações aos EUA, o maior mercado do mundo (Moreno-Brid, Valdivia e Santamaría, 2005, p. 13-15).¹⁸

Assim, os fatores de competitividade do México no crescente mercado norte-americano de importações foram favoráveis, em especial na segunda metade da década. Porém, esta “janela de oportunidade” progressivamente se fechou.

18. A esse respeito, cabe ressaltar que o México tornou-se, desde 1993, um ávido signatário de tratados bilaterais e multilaterais de livre comércio, bem como de acordos de complementação econômica. Entre os 15 acordos assinados até o final de 2007, os mais importantes são o Nafta (1993), o acordo com a União Europeia (2000), com o Mercosul (2002) e com o Japão (2005). Os outros acordos são, em sua maioria, com países da América Latina e Caribe. Os acordos preferenciais assinados pelo México vão além das vantagens já contempladas pelo trato de Nação Mais Favorecida que o país concede, não só aos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), mas a todas as nações. O México é membro signatário fundador da OMC e usa, com bastante eficiência, seu sistema de solução de controvérsias. Alguns acordos bilaterais do México preveem sistemas próprios de soluções de controvérsias, cujo trâmite é mais célere que o sistema de painéis da OMC. Segundo o *Trade Policy Review* da OMC (2007), o México detinha, em junho de 2007, 70 direitos *antidumping* em vigor – o Brasil detém em torno de 45 –, cuja procedência das mercadorias em questão era majoritariamente da China e dos EUA. As importações mais contestadas foram de produtos de aço (China e EUA), produtos suínos (EUA) e papel para impressão (EUA). Entre janeiro de 2002 e dezembro de 2006, das 42 novas investigações de *antidumping* perpetradas pelo México como reclamante, 67% redundaram em direitos definitivos.

Os únicos setores relevantes para as exportações mexicanas que continuaram relativamente ilesos à concorrência chinesa foram o automobilístico e o petrolífero.¹⁹

No setor automobilístico, as exportações mexicanas são altamente dependentes das estratégias das montadoras estadunidenses, que respondem, em média, por 70% da produção nacional direcionada ao mercado externo.²⁰ Nesse sentido, a posição do México vem sendo crescentemente ameaçada pela ascensão das montadoras japonesas, alemãs e sul-coreanas,²¹ que efetivamente têm ganhado a corrida pela eficiência produtiva e pelo gosto do consumidor norte-americano (USDOC, 2000 e 2006).²²

No que se refere ao petróleo, houve uma escalada deste item na pauta de importações dos EUA, ocupando o primeiro lugar do *ranking* em 2005, com 17,1% de participação. O acirramento do conflito no Oriente Médio após o 11 de setembro e o aumento da demanda mundial provocaram uma alta de preços bastante contundente.

Em decorrência da alta do preço, inúmeros países exportadores de combustíveis minerais, entre eles o Canadá²³ e o México, vêm aumentando a dependência das divisas deste mercado. Em função da grande volatilidade dos preços do petróleo e da concentração do destino nos EUA, entende-se que o potencial de instabilidade destes países vem aumentando.

Por fim, cabe mencionar o fato de a China ter sido o único país que aumentou significativamente suas exportações para os EUA após 2001, elevando sua participação relativa em detrimento de quase todos os outros concorrentes.

19. Uma das grandes revelações por vir será a posição da China na produção mundial de automóveis. Os vultosos IDEs do setor têm indicado que a China poderá se tornar um *player* importante.

20. As montadoras norte-americanas com presença no México são as chamadas *Big Three* (Ford, General Motors e Daimler-Chrysler). São também responsáveis por mais de 40% da produção de automóveis para o mercado interno, na média de 1988 a 2005.

21. Em relação à Coreia do Sul, o recente acordo comercial assinado pelo país com os EUA em 2007 pode constituir uma fonte de vantagens alfandegárias em relação ao Nafta.

22. A indústria automobilística tem uma longa história no México. Seu início data do estabelecimento de uma unidade montadora da Ford em 1926, mas sua expansão ocorreu de fato na década de 1960 (SALOMÓN 2004). Como ocorreu em muitos outros países em processo de industrialização nos anos 1950, 1960 e 1970, a indústria de automóveis foi determinante na conformação do padrão de transporte, de indústria de base e de comércio exterior do México. À época, as transnacionais se instalaram primordialmente na ponta da montadora, enquanto às empresas de capital nacional reservou-se o setor de autopeças. Até o fim da década de 1970, a estratégia de ambos os setores foi o abastecimento do mercado interno e, a despeito das leis de conteúdo nacional, suas quantias importações de insumos, máquinas e equipamentos causavam transtorno às contas externas mexicanas. Nos anos 1980, no âmbito nacional, foram determinantes a profunda crise em que mergulhou o mercado interno e a forte política de promoção de exportações com progressiva liberdade de comércio, inclusive no setor de autopeças. No âmbito externo, figurou a necessidade das transnacionais norte-americanas de forjar parques produtivos mais vantajosos frente à contestação japonesa de seu mercado. De meados dos anos 1980 até a crise, os regimes de incentivo à exportação, que até mesmo baixaram significativamente as exigências de conteúdo nacional, promoveram uma grande expansão da capacidade produtiva de veículos para o mercado estadunidense. Tal expansão significou uma participação do mercado externo nas vendas da produção nacional três vezes maior que a do mercado interno. Num arranjo *production sharing*, os maiores investimentos foram os das montadoras americanas Ford, GM e Chrysler.

23. O Canadá é de longe o maior fornecedor de combustíveis minerais aos EUA e o terceiro maior exportador de petróleo para este mercado.

Para o México, depois da crise de balanço de pagamentos de 1994, esse tem sido o maior desafio colocado à estratégia de crescimento via exportações, na medida em que estas concentraram-se nos segmentos produtivos de baixa agregação de valor, como a maquila.

Do final de 2000 a abril de 2004, a indústria maquiladora de exportação, provavelmente o setor mais sensível às flutuações nos EUA, havia perdido 18,95% dos seus empregos e 22,85% dos seus estabelecimentos, mesmo considerando-se a recuperação do início de 2004. Segundo estudos preliminares, durante o processo de fechamento das fábricas, 177 empresas, ou 33,8% do total, mudaram suas atividades para a China (DUSSEL-PETERS, 2004a, p. 55).

TABELA 4

Participação dos 20 maiores países de origem nas importações de mercadorias dos EUA (1994-2005)

(Em %)

Ranking 1990	Ranking 2000	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2004	2005	Ranking 2005	
1	1	Canadá	18,4	19,4	19,5	19,8	19,3	19,1	19,4	18,8	17,4	17,2	1
2	2	Japão	18,2	17,9	16,6	14,6	13,9	13,3	12,8	12,0	8,8	8,3	4
3	3	México	6,1	7,5	8,3	9,2	9,9	10,4	10,7	11,2	10,6	10,2	3
8	4	China	3,1	5,8	6,1	6,5	7,2	7,8	8,0	8,2	13,4	14,6	2
4	5	Alemanha	5,7	4,8	5,0	4,9	4,9	5,5	5,4	4,8	5,3	5,1	5
6	6	Reino Unido	4,1	3,8	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8	3,6	3,2	3,1	6
5	7	Taiwan	4,6	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6	3,4	3,3	2,4	2,1	8
7	8	Coreia do Sul	3,7	3,0	3,3	2,9	2,7	2,6	3,1	3,3	3,1	2,6	7
9	9	França	2,6	2,5	2,3	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,2	2,0	10
19	10	Malásia	1,1	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9	2,0	11
10	11	Itália	2,6	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,1	1,9	1,9	12
12	12	Singapura	2,0	2,3	2,5	2,6	2,3	2,0	1,8	1,6	1,0	0,9	21
14	13	Venezuela	1,9	1,3	1,3	1,6	1,5	1,0	1,1	1,5	1,7	2,0	9
35	14	Irlanda	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,9	1,7	13
18	15	Tailândia	1,1	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	17
11	16	Arábia Saudita	2,0	1,2	1,1	1,1	1,1	0,7	0,8	1,2	1,4	1,6	14
24	17	Filipinas	0,7	0,9	0,9	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1	0,6	0,6	28
15	18	Brasil	1,6	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5	15
26	19	Israel	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	19
13	20	Hong Kong	1,9	1,5	1,4	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9	0,6	0,5	30

Fonte: Elaboração própria com dados do Departamento de Comércio dos EUA (TradeStats Express). Em: <<http://tse.export.gov>>.

3.2 Conseqüências sociais

Ao longo deste capítulo, chamou-se atenção para as distintas dimensões que impulsionaram uma inserção privilegiada do México na divisão internacional do trabalho nos anos 1990, em especial a partir de 1996. Mencionou-se a dimensão regional, na medida em que foi aqui identificado um vetor histórico de perpetuação e aprofundamento da integração do México à economia norte-americana. A este foi adicionado um vetor industrial, ao expor a racionalidade concorrencial que levou aos investimentos das multinacionais norte-americanas, europeias e

japonesas no México, e à “maquilização” da indústria localizada no país. Também foi descrita a importância das mudanças institucionais que corroboraram esta inserção, consubstanciadas no Nafta e no *rescue package*.

Na dimensão macroeconômica, o câmbio e os salários cumpriram uma funcionalidade especial. Neste caso, como também no caso das outras dimensões supracitadas, o esvaziamento deste vetor a partir do fim da década, ou seja, o esgotamento da competitividade de câmbio e salários, constitui a “prova negativa” de sua importância para o padrão de inserção internacional mexicano.

Seguindo DUSSEL-PETERS (2002, p. 8), ainda que essencial, a maquila é apenas a maior parcela de um fenômeno mais amplo e disseminado na indústria mexicana: a predominância de processos cuja característica básica é a importação temporária para a exportação. De acordo com o autor, se a maquila representou em média 44,4% das exportações entre 1993 e 2001, agregando-se os processos sob os regimes Altex, Pitex e outros, a fatia eleva-se para 78,5%!

De um lado, a característica primordial do processo de montagem e sub-montagem é a alta dotação de mão de obra. O fator trabalho constitui, portanto, o maior custo de produção daqueles agregados no país, ou seja, estão sujeitos ao risco cambial. Por outro lado, o capital da indústria de exportação tem origem primordialmente estrangeira, em geral com presença em inúmeros países do mundo e cujo destino da produção é altamente concentrado no mercado estadunidense. Assim, os custos da mão de obra são avaliados em escala mundial e contrastados com receitas em dólares norte-americanos. Desta feita, em decorrência de uma configuração particular da indústria exportadora mexicana, o custo da mão de obra em dólares norte-americanos é a medida mais representativa da competitividade desta indústria. Reclama Steve Beckman, um dos maiores sindicalistas norte-americanos da atualidade, que:

Além de encorajar o *offshoring* da produção e empregos automotivos, os acordos de comércio negociados pelos EUA falharam em cobrar das outras nações o respeito aos direitos trabalhistas reconhecidos internacionalmente. Como resultado, observamos uma constante “corrida para o fundo” na medida em que China, México e outras nações competiram na base de baixos salários e proteções trabalhistas inadequadas (Depoimento de Steve M. Beckman, Diretor da International Union, United Automobile, Aerospace & Agricultural Implement Workers of America – UAW).²⁴

Com efeito, a implantação e o crescimento da indústria de exportação no México, a partir de meados dos anos 1980, se deram numa conjuntura de vantagens expressivas da relação câmbio–salário. Vale lembrar das maxidesvalorizações de 1982, 1986 e 1987 para o ajuste do balanço de pagamentos, e em suporte prévio ao plano de estabilização (PSE). Do ponto de vista do mercado de trabalho, a

24. Depoimento no senado norte-americano em 17 de fevereiro de 2006 (*Senate Democratic Policy Committee Hearing, An Oversight, Hearing on Trade Policy and the U.S. Automobile Industry*, consultado em <<http://democrats.senate.gov/dpc/hearings/hearing28/beckman.pdf>>).

estagnação da economia mexicana, com baixa criação de empregos e a contenção dos salários – esta justificada para frear o consumo de importados e a inflação durante a década –, propiciou um campo fértil para a implantação de processos intensivos em trabalho (tabela 5).

A partir da década de 1990, a reversão da balança comercial foi viabilizada por uma desvalorização de 54% em 1995, mas também por uma queda do salário real de 13% na manufatura não maquiladora, e de 6% nas atividades de maquila. *Estes efeitos, juntos, provocaram um aumento da competitividade câmbio-salário de 77% naquele ano.* Assim, a rentabilidade da indústria exportadora aumentou e, frente à retração do mercado interno, constitui-se a única alternativa viável para o escoamento da produção nacional.²⁵

A participação da indústria de exportação na criação de empregos aumentou consistentemente após 1995, tendo em vista especialmente sua intensa dotação de mão de obra. Como exemplo, pode ser citado o caso da maquila. Sua participação no emprego total da indústria manufatureira passa de 17,4% em 1994 para 31,5% em 2000 (ROS e FRENKEL, 2004, p. 11). Como um todo, os postos de emprego não-agrícola cresceram 2,6 milhões entre 1996 e 1999. O maior crescimento do emprego foi observado na indústria manufatureira, entre as mais dinâmicas, as maquilas de tecidos, roupas, móveis, produtos de madeira e partes automotivas (NAALC 2003, 82).

TABELA 5

Relação câmbio-salário na manufatura mexicana (1980-2005)

Ano	Índice de Câmbio Real ¹ (a)	Remunerações Reais Médias na Manufatura Sem Maquila ² (b)	Remunerações Reais Médias na Maquila ³	Relação Câmbio / Salário (c = a/b*100)	Crescimento Anual da Relação Câmbio / Salário
1980	74	129	–	57	–
1981	62	135	–	46	-20%
1982	84	136	–	62	35%
1983	95	103	–	93	49%
1984	80	96	–	84	-10%
1985	78	97	–	81	-3%
1986	119	90	–	132	64%
1987	135	89	–	151	14%
1988	111	89	–	126	-17%
1989	101	97	–	104	-17%
1990	100	100	–	100	-4%
1991	92	106	–	86	-14%
1992	86	115	–	74	-14%
1993	74	121	–	61	-18%
1994	76	126	100	60	-1%
1995	117	110	94	107	77%
1996	103	99	89	104	-2%

(Continua)

25. Mesmo Anne Krueger (1999), uma ativista do livre comércio, argumentou a favor da centralidade da desvalorização e do regime de maquila bem estabelecido no *boom* das exportações mexicanas pós-1994. A autora considerou estes fatores mais relevantes que o Nafta, pelo menos até 1998.

(Continuação)

Ano	Índice de Câmbio Real ¹ (a)	Remunerações Reais Médias na Manufatura Sem Maquila ² (b)	Remunerações Reais Médias na Maquila ³	Relação Câmbio / Salário (c = a/b * 100)	Crescimento Anual da Relação Câmbio / Salário
1997	86	98	90	87	-16%
1998	85	101	94	84	-4%
1999	78	103	96	76	-10%
2000	69	109	100	63	-16%
2001	63	116	109	54	-15%
2002	61	118	116	52	-5%
2003	72	120	115	60	16%
2004	77	120	115	64	7%
2005	74	120	116	62	-4%

Fontes: Banco Central do México e Inegi.

Notas:¹ Cesta ponderada de câmbio com 111 países deflacionadas pelos respectivos IPCs, média mensal, 1990=100.² Salários e outras remunerações em dinheiro deflacionadas pelo IPC, 1990=100.³ Salários e outras remunerações em dinheiro deflacionadas pelo IPC, apurados somente a partir de 1994=100.

A partir de 1998, o crescimento do salário real, coadunado a uma expressiva valorização cambial, implicou uma queda contínua de competitividade da indústria de exportação mexicana. Além disso, na medida em que o México conta com uma especialização centrada em vantagens de câmbio-salário, o avanço da China no comércio internacional significa um desafio imenso, uma vez que nesse quesito este país tem sido praticamente imbatível. Na maquila, a perda de competitividade frente à China resultou numa perda de cerca de 300 mil postos de trabalho em 2001 e 2002 (CARRILLO, HUALDE e RAMÍREZ, 2005, p. 36).

Ainda que a pujança da indústria direcionada ao mercado externo tenha de fato implicado, de 1995 a 2000, a criação de novos empregos, costuma-se apontar os problemas. Primeiro, o crescimento do emprego total não foi páreo para o crescimento da população economicamente ativa (PEA), de cerca de 800 mil mexicanos ao ano (DUSSEL-PETERS, 2004c e 2004b). Segundo, a qualidade do emprego gerado foi ruim na medida em que, em média, 35% dos novos postos gerados no setor não-agrícola foram classificados como informais (NAALC, 2003, p. 70). Terceiro, apesar do crescimento do salário real a partir de 1998, os salários reais como um todo não recuperaram os níveis vigentes antes da crise da dívida (tabela 5).

Os problemas supracitados decorrem da própria lógica predominante na implantação e expansão da indústria de exportação no México. Os parques enclaves industriais internos do país geraram uma dualidade na estrutura produtiva mexicana: um setor direcionado às exportações, em geral mais moderno e com predominância do emprego formal, e outro direcionado ao mercado interno, caracterizado pelo baixo dinamismo, informalidade e atraso tecnológico.

A visão de uma economia dual, atrasada e moderna, pode sem dúvida ser enriquecida por hibridismos, no entanto ainda parece válida para analisar os resultados mais gerais da modernização ocorrida no México atual, revelando o caráter estrutural do subdesenvolvimento mexicano. Somada à heterogeneidade produtiva,

a distribuição de renda não recuperou os níveis de equidade alcançados até a crise financeira de 1995: o índice de Gini passou de 0,477 em 1994 para 0,508 em 2005.

Dessa maneira, a estratégia de crescimento guiado pelas exportações foi incapaz de incluir, ou ainda dinamizar, parte expressiva do aparato produtivo e da mão de obra mexicana, motivo pelo qual os salários seguem relativamente pressionados para baixo, não obstante o crescimento do emprego. Mais do que isso, a própria rentabilidade do setor exportador, do modo como se desenvolveu no México, esteve antes relacionada aos baixos salários que à produtividade (ROS e FRENKEL, 2004, p. 22).

Do ponto de vista dos setores direcionados ao mercado interno, a corrosão do tecido industrial e agrícola pelas importações foi devastadora, sobretudo em face da renovada valorização cambial e da redução tarifária de importações agrícolas prevista no Nafta. A este respeito:

Na medida em que qualquer ganho de produtividade foi baseado no deslocamento de produtores locais, o impacto social de curto prazo pode ser considerado negativo. O impacto poderá ser contornado e positivo no médio prazo a depender da capacidade de transição da mão de obra redundante para novos empregos criados nos setores dinâmicos (...) isto requeriria maiores investimentos que até agora não aconteceram (MORENO-BRID, VALDÍVIA e SANTAMARÍA, 2005, p. 27).

Muitos analistas argumentam em favor de uma relação direta entre, de um lado, a insuficiência, precariedade e baixos rendimentos do emprego no México e, de outro, o crescente fluxo de imigração legal e ilegal para os EUA.²⁶

Em contraste, um dos argumentos mais usados pelas autoridades norte-americanas e mexicanas para justificar o Nafta foi o de que, supostamente, o acordo geraria empregos para os mexicanos, equalizaria os salários entre os dois países e, assim, desestimularia a imigração.²⁷ Nada mais distante da realidade.

Estima-se que um décimo de toda a população mexicana viva nos EUA (OCDE, 2003, p. 18).²⁸ Assim, aproximadamente 10 milhões de mexicanos viveriam nos EUA, 6 milhões em condições clandestinas e 4 milhões legalmente, de acordo com estimativas de 2005 (INS – U.S. *Immigration and Naturalization Services*, 1996, 2000 e 2006). O fluxo de entrada de imigrantes ilegais, entre 1994 a 2004, foi em média de 400 mil mexicanos ao ano, sendo que ainda 1,2 milhão de mexicanos foi surpreendido e efetivamente barrado pelo patrulhamento da fronteira sudoeste.

Esta é mais uma faceta da integração do México aos EUA. O fenômeno gerou remessas familiares ao México da ordem de US\$ 20 e US\$ 23 bilhões em

26. Ver Moreno-Brid, Valdívía e Santamaría, 2005; Dussel-Peters, 2004c; Manning, 2000; OCDE, 2003; entre outros.

27. Para uma revisão da retórica em torno do Nafta, ver Manning (2000).

28. A população mexicana é de cerca de 100 milhões de habitantes segundo o censo de 2000.

2005 e 2006, respectivamente (anexo 1, alínea “Transferências”). Em 2005, este influxo foi US\$ 2 bilhões superior à entrada de IDE, representando 9,6% das exportações totais e 64% das exportações de combustíveis minerais. Seu vultoso montante faz das remessas familiares um fluxo extremamente importante para o atual acúmulo de reservas mexicano.

Apesar de ser um fluxo, em geral, de natureza mais estável que as entradas de capitais, por exemplo, sua dinâmica está intrinsecamente associada às flutuações da economia norte-americana – sobretudo tendo-se em conta que os postos de trabalho ocupados pelos mexicanos, em especial por aqueles em situação de imigração irregular, estão sujeitos a uma maior informalidade, achatamentos salariais, maior rotatividade e também sazonalidades.

Nessa linha, juntamente com as receitas exportadoras, as remessas familiares são mais uma fonte de recursos crucial para o México, a qual está relacionada à dinâmica da economia dos EUA. Para contrapor-se a potenciais choques vindos do norte, como aquele sentido em 2001, resta saber se o México conseguirá reconstruir mecanismos internos e soberanos de estabilização e crescimento de sua economia.

4 CONCLUSÃO: O TEMPO LONGO

Pôde-se argumentar aqui, sem ambiguidade, que a dinâmica de crescimento e seu impacto sobre a sociedade mexicana são hoje primordialmente ditados pela integração econômica intransferível do México com os EUA. A estratégia de complementariedade produtiva provocou o aumento excessivo da dependência em relação ao mercado norte-americano, elevando a susceptibilidade da economia nacional mexicana à dinâmica daquele mercado. Nesse sentido, a economia nacional reflete as decisões e acontecimentos exteriores. Assim, o Estado mexicano perdeu graus de liberdade na relação política com os EUA e suas corporações à medida que viu diminuída sua capacidade de autodeterminação da renda nacional.

Mas poderia ter sido diferente? Ou ainda, já foi diferente? Como atesta a anexação territorial durante o século XIX e a participação ativa dos *gringos* na revolução de 1910, pode-se argumentar que a simbiose com os EUA, em suas inúmeras facetas, vem sendo um daqueles traços razoavelmente estáveis da história mexicana. As formas que tal relação assumiu desde que os EUA se tornaram hegemônicos na região e no mundo não podem obscurecer a existência de uma tendência de “longa duração” perpassando tais conjunturas. Nesse sentido, admiti-se que o leque de possibilidades históricas, pelo menos no que poderia transformar radicalmente a relação com os EUA, não era e não é infinito. Ainda assim, isto não exime os diferentes atores de sua parcela de responsabilidade nos rumos específicos que o México vem trilhando.

Durante o longo caminho de liberalização desde a crise da dívida de 1982, a indústria e a agricultura voltaram-se para as exportações em detrimento do mercado interno. Tal movimento foi consequência direta das motivações de extroversão do capital produtivo norte-americano, sendo sancionado pelos governos mexicano e estadunidense na medida em que estes aprofundaram inúmeros esquemas de incentivo comercial que culminaram na assinatura do Nafta em 1993. Por outro lado, a reestruturação produtiva reservou ao capital nacional os espólios da desestatização dos oligopólios de comunicações, eletricidade, transporte e finanças.

Ainda sob a âncora cambial, o país ficou perigosamente exposto aos atos de *vinganza* dos capitais estrangeiros de curto prazo. Eminentemente financeira, a crise iniciada em dezembro de 1994, além de haver enterrado a âncora cambial, trouxe consigo a sanção do governo estadunidense ao processo de integração da economia mexicana aos EUA, materializada no *rescue package*.

Formatadas as bases da integração entre a economia mexicana e os EUA, a desvalorização cambial, a queda dos salários reais, as vantagens alfandegárias e a disputa entre as corporações americanas e japonesas determinaram uma “janela de oportunidade” para que o México aproveitasse o vigoroso crescimento do PIB norte-americano e de suas importações a partir da segunda metade dos anos 1990.

Foi apontado aqui o papel fundamental da indústria automobilística e eletroeletrônica de exportação que, no México, contraditoriamente, materializam a modernidade tecnológica com pouca agregação de valor. Nesse sentido, a falta de encadeamentos internos, a insuficiente geração de massa salarial, além do envio dos lucros ao exterior, são características que reduzem sobremaneira a capacidade de multiplicação da demanda efetiva gerada pela indústria de exportações. Ademais, a lógica de sua expansão é altamente submissa aos interesses norte-americanos e à dinâmica do mercado internacional.

Já no século XXI, a instabilidade do mercado americano a partir de 2001, a sedimentação da China como uma potência exportadora e a revalorização de salários e câmbio são fatores explicativos cruciais para a recente desaceleração do PIB mexicano. Diante destes desafios, o México não conseguiu lançar mão de mecanismos internos contracíclicos para proteger sua economia, sobretudo porque não fortaleceu os ingressos tributários do setor público, que *historicamente registraram um nível baixíssimo de 10% do PIB*. Ao privatizar e internacionalizar parte expressiva de seus ativos produtivos, também perdeu capacidade autônoma de dinamização da demanda agregada e uma fonte importante de receitas não tributárias (lucros). Adicionalmente, a vulnerabilidade do setor público mexicano está expressa no fato de cerca de um terço das receitas do governo federal resultar da atividade petroleira (tabela 6).

Apesar de ter esboçado uma reforma fiscal, aprovada em 2007, no sentido de diminuir a dependência do setor público dos ingressos petrolíferos e aumentar a arrecadação tributária como percentual do PIB (objetivos expressos nos documentos do governo), os resultados têm sido, até agora, exíguos.

TABELA 6

Ingressos orçamentários do setor público federal

(Em % do PIB)

Conceitos	1990	1994	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	23,2	21,1	20,8	19,7	20,0	20,2	21,2	20,7	21,2	22,0	22,2	23,5
Petrolíferos	7,0	5,5	6,9	6,5	6,1	6,0	7,1	7,4	7,9	8,4	7,9	8,6
Pemex	3,2	2,1	2,4	1,8	1,6	2,2	2,3	2,2	2,0	3,1	3,4	2,9
Governo Federal	3,9	3,4	4,4	4,7	4,4	3,8	4,7	5,2	5,9	5,3	4,5	5,7
Direitos sobre os Hidrocarbonos	3,2	2,0	3,2	3,3	2,9	2,0	3,3	4,1	5,1	5,6	4,9	7,4
Ordinários	3,2	2,0	3,2	3,3	2,9	2,0	3,3	4,1	5,1	5,1	4,3	6,6
Extraordinários sobre a exportação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,3
Fundo de estabilização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,5	0,6
Impostos/Subsídios especiais	0,6	1,4	1,3	1,5	1,5	1,7	1,4	1,1	0,8	(0,3)	(0,4)	(1,8)
Não Petrolíferos	16,2	15,6	13,9	13,2	13,9	14,2	14,1	13,3	13,3	13,6	14,4	14,8
Governo Federal	10,7	10,7	9,4	9,7	10,3	10,6	10,3	9,6	9,5	9,8	10,8	11,1
Tributários	9,2	8,9	7,6	8,6	8,9	9,0	9,0	8,4	8,6	9,0	9,4	9,9
Imposto sobre rendas	4,1	4,7	3,7	4,3	4,5	4,6	4,5	4,0	4,2	4,3	4,7	5,0
Imposto sobre o valor agregado	3,3	2,5	2,6	3,1	3,3	3,2	3,4	3,3	3,5	3,7	3,7	3,8
Produção e serviços	0,7	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Importação	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Outros impostos	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Não tributários	1,6	1,9	1,9	1,1	1,4	1,6	1,3	1,2	0,9	0,8	1,4	1,2
Organismos e empresas	5,4	4,9	4,4	3,5	3,6	3,6	3,9	3,6	3,8	3,8	3,6	3,7

Fonte: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

O crescimento das receitas petrolíferas gêmeas – no balanço de pagamentos e no orçamento público – e a elevação das remessas de não-residentes têm sustentado a continuidade de um padrão de consumo e produção altamente importador (anexo 1). A nosso ver, Tais tendências, somadas à dependência das exportações, parecem representar um aprofundamento da integração da economia mexicana à norte-americana, o que implica uma extraordinária vulnerabilidade externa diante da crise iniciada em 2008. Não é de se estranhar que o país seja um dos mais afetados pela crise na América Latina, devendo retrair-se cerca de 5% em 2009, de acordo com o banco central mexicano – estimativa publicada em 29 de abril de 2009.

Em suma, a estratégia mexicana de crescimento “orientado para fora” não gerou mecanismos de sustentabilidade e aprofundou a dependência externa do país em relação aos EUA. A heterogeneidade estrutural que caracteriza o subdesenvolvimento latino-americano perpetuou-se e a promessa de distribuição dos frutos da liberalização foi quebrada.

ANEXO 1

Balança de pagamentos do México (1980-2008)

(Em US\$ bilhões)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Conta corrente	(10,43)	(16,24)	(5,89)	5,86	4,18	0,80	(1,37)	4,24	(2,38)	(5,82)	(7,45)	(14,65)	(24,44)
Exportações	18,03	23,31	24,06	25,95	29,10	26,76	21,80	27,60	30,69	35,17	40,71	42,69	46,20
Importações	(21,09)	(27,18)	(17,01)	(11,85)	(15,92)	(18,36)	(16,78)	(18,81)	(28,08)	(34,77)	(41,59)	(49,97)	(62,13)
Serviços não fatoriais	(1,77)	(3,27)	(1,72)	(0,29)	(0,29)	(0,59)	(0,45)	0,33	0,00	(0,47)	(1,92)	(1,75)	(2,30)
Serviços fatoriais	(6,44)	(10,11)	(12,26)	(9,12)	(10,08)	(9,00)	(7,52)	(6,80)	(7,25)	(8,30)	(8,63)	(8,61)	(9,59)
Transferências	0,83	1,02	1,04	1,17	1,36	1,99	1,58	1,92	2,26	2,54	3,98	2,99	3,39
Remessas familiares	0,70	0,86	0,84	0,98	1,13	1,16	1,29	1,48	1,90	2,21	2,49	2,66	3,07
Conta financeira	11,38	26,60	10,00	0,34	1,31	(0,32)	2,72	(1,24)	(0,44)	2,07	8,11	24,79	26,49
Empréstimos e depósitos	10,47	26,78	8,27	2,35	2,10	(0,33)	0,67	1,93	(2,57)	(0,38)	10,77	8,27	(1,50)
Investimento estrangeiro	2,15	4,07	2,55	1,67	1,11	1,39	1,88	1,63	3,88	3,63	6,04	17,51	22,43
Investimento estrangeiro direto	2,09	3,08	1,90	2,19	1,54	1,98	2,40	2,63	2,88	3,18	2,63	4,76	4,39
Investimento estrangeiro de carteira	0,06	1,00	0,65	(0,52)	(0,44)	(0,60)	(0,52)	(1,00)	1,00	0,45	3,41	12,75	18,04
Mercado acionário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,49	1,99	6,33	4,78
Mercado de dinheiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,41	8,15
Valores emitidos no exterior	0,06	1,00	0,65	(0,52)	(0,44)	(0,60)	(0,52)	(1,00)	1,00	(0,04)	1,41	3,01	5,11
Ativos em bancos no exterior	(0,81)	(3,75)	0,32	(3,16)	(1,60)	(1,28)	(0,00)	(3,89)	(0,07)	(0,18)	0,76	0,92	2,19
Investimento direto de mexicanos no exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crédito ao exterior	(0,02)	(0,19)	(0,11)	(0,20)	(0,05)	(0,02)	(0,38)	(0,46)	(0,67)	(0,90)	(0,53)	0,02	0,06
Garantias da dívida externa	-	-	-	-	-	-	-	-	(0,69)	(0,06)	(7,35)	(0,60)	1,17
Outros ativos	(0,42)	(0,31)	(1,03)	(0,33)	(0,25)	(0,07)	0,55	(0,45)	(0,31)	(0,04)	(1,58)	(1,34)	2,14
Erros, omissões e ajuste de valoração	(0,36)	(9,10)	(7,52)	(3,06)	(1,98)	(3,00)	(1,12)	2,28	(3,52)	4,27	2,52	(2,13)	(1,02)
Variável líquida de reservas (negativo=perda)	1,02	1,01	(3,18)	3,10	3,20	(2,33)	0,99	6,92	(7,13)	0,27	3,55	7,38	1,01

(Continua)

(Continuação)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Conta corrente	(23,40)	(29,66)	(1,58)	(2,51)	(7,67)	(15,99)	(13,95)	(18,68)	(17,70)	(14,14)	(7,19)	(5,16)	(4,20)	(4,21)	(8,10)	(15,42)
Exportações	51,89	60,88	79,54	96,00	110,43	117,54	136,36	166,12	158,78	161,05	164,77	188,00	214,23	249,93	271,88	291,81
Importações	(65,37)	(79,35)	(72,45)	(89,47)	(109,81)	(125,37)	(141,97)	(174,46)	(168,40)	(168,68)	(170,55)	(196,81)	(221,82)	(256,06)	(281,95)	(308,64)
Serviços não fatoriais	(2,13)	(1,97)	0,66	0,37	(0,75)	(0,90)	(1,80)	(2,32)	(3,56)	(4,05)	(4,60)	(4,61)	(4,71)	(5,74)	(6,26)	(7,00)
Serviços fatoriais	(11,43)	(13,01)	(13,29)	(13,94)	(12,79)	(13,27)	(12,85)	(15,02)	(13,86)	(12,73)	(12,31)	(10,51)	(14,04)	(18,29)	(18,19)	(17,04)
Transferências	3,64	3,78	3,96	4,53	5,25	6,01	6,31	6,99	9,34	10,27	15,50	18,76	22,14	25,95	26,42	25,46
Remessas familiares	3,33	3,47	3,67	4,22	4,86	5,63	5,91	6,57	8,90	9,81	15,04	18,33	21,69	25,57	26,08	25,14
Conta financeira	32,34	14,98	15,33	4,33	16,64	19,06	14,56	19,76	28,26	23,36	19,15	13,11	15,80	(1,64)	20,66	20,78
Empréstimos e depósitos	2,74	1,13	22,88	(12,09)	(7,94)	4,93	(7,26)	(4,18)	(1,29)	(3,16)	(4,11)	(3,94)	(1,12)	(4,65)	8,88	5,61
Investimento estrangeiro	33,21	19,52	(0,19)	22,75	17,87	13,69	25,83	16,84	33,38	22,68	19,80	28,81	31,12	20,92	41,81	22,89
Investimento estrangeiro direto	4,39	10,97	9,53	9,19	12,83	12,66	13,83	17,97	29,75	23,68	16,25	23,57	22,75	19,63	27,04	17,75
Investimento estrangeiro de carteira	28,82	8,55	(9,71)	13,57	5,04	1,03	12,00	(1,13)	3,63	(1,00)	3,56	5,24	8,37	1,30	14,77	5,14
Mercado acionário	10,72	4,08	0,52	2,80	3,22	(0,67)	3,77	0,45	0,15	(0,10)	(0,12)	(2,52)	3,35	2,81	(0,48)	(3,98)
Mercado de dinheiro	7,41	(2,23)	(13,86)	0,91	0,58	0,05	(0,92)	(0,05)	0,94	0,15	0,90	5,19	3,35	3,67	9,05	6,73
Valores emitidos no exterior	10,70	6,69	3,63	9,86	1,24	1,64	9,15	(1,54)	2,54	(1,05)	2,78	2,57	1,67	(5,18)	6,20	2,39
Ativos em bancos no exterior	(1,28)	(3,71)	(3,16)	(6,05)	4,86	0,16	(3,04)	3,55	(1,51)	2,77	3,46	(5,58)	(4,40)	(6,15)	(17,05)	(2,67)
Investimento direto de mexicanos no exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	(4,40)	(0,89)	(1,25)	(4,43)	(6,47)	(5,76)	(8,26)	0,20
Crédito ao exterior	(0,28)	(0,04)	(0,28)	(0,62)	(0,11)	0,33	0,43	0,41	-	0,19	0,05	-	-	-	-	-
Garantias da dívida externa	(0,56)	(0,62)	(0,66)	0,54	(0,71)	(0,77)	(0,84)	1,29	3,86	1,13	0,09	1,72	-	-	-	-
Outros ativos	(1,48)	(1,30)	(3,26)	(0,21)	2,68	0,72	(0,56)	1,85	(1,78)	0,64	1,12	(3,47)	(3,32)	(6,01)	(4,73)	(5,25)
Erros, Omissões e ajuste de valoração	(3,04)	(3,71)	(4,17)	(0,04)	1,56	(0,92)	(0,02)	1,75	(3,24)	(2,14)	(2,54)	(3,89)	(4,45)	4,84	(2,30)	2,08
Varição Líquida de reservas (negativo=perda)	5,98	(18,39)	9,59	1,77	10,49	2,14	0,59	2,82	7,33	7,10	9,45	4,06	7,17	(0,99)	10,31	7,45

Fonte: Banco Central do México.

ANEXO 2

Comércio exterior do México segundo regiões de origem e destino

Participação anual média no total da pauta (%)

Exportações					
Ano	EUA e Canadá	Europa	América Latina e Caribe	Japão	Outros
50 - 59	74%	11%	4%	4%	6%
60 - 69	58%	11%	7%	7%	18%
70 - 79	63%	11%	12%	5%	10%
80 - 84	60%	19%	8%	6%	7%
85 - 89	67%	15%	7%	7%	5%
90 - 94	82%	8%	5%	3%	2%
95 - 99	88%	4%	5%	1%	2%
00 - 04	90%	4%	4%	1%	2%
Importações					
Ano	EUA e Canadá	Europa	América Latina e Caribe	Japão	Outros
50 - 59	83%	15%	1%	1%	1%
60 - 69	69%	24%	2%	3%	2%
70 - 79	63%	24%	6%	5%	2%
80 - 84	64%	18%	5%	5%	9%
85 - 89	68%	17%	4%	6%	5%
90 - 94	73%	14%	4%	5%	5%
95 - 99	77%	10%	2%	4%	7%
00 - 04	68%	10%	4%	4%	13%

Fonte: Unctad trade statistics.

ANEXO 3

IDE para o México segundo país de origem e setor econômico

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estados Unidos	47%	66%	67%	61%	65%	54%	71%	78%	67%	63%	42%	60%
Europeus selecionados	18%	23%	15%	26%	24%	27%	16%	13%	25%	31%	51%	34%
Reino Unido	6%	3%	1%	15%	2%	-1%	2%	0%	7%	7%	1%	6%
Alemanha	3%	7%	3%	4%	2%	6%	2%	0%	3%	3%	2%	2%
Suiça	1%	2%	1%	0%	1%	1%	1%	-1%	2%	2%	6%	1%
França	1%	2%	2%	0%	2%	1%	-14%	1%	2%	3%	1%	2%
Espanha	1%	1%	1%	3%	4%	8%	12%	3%	4%	12%	36%	8%
Suécia	0%	1%	1%	0%	1%	5%	-2%	-1%	0%	0%	0%	0%
Holanda	7%	9%	6%	3%	13%	8%	15%	10%	8%	4%	4%	14%
Itália	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Japão	6%	2%	2%	3%	1%	9%	2%	1%	1%	1%	2%	0%
Canadá	7%	2%	7%	2%	3%	5%	4%	4%	1%	2%	3%	2%
Outros	22%	7%	9%	8%	7%	5%	6%	5%	6%	4%	2%	4%
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agropecuária	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Mineração e extração	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	0%
Indústria manufatureira	58%	58%	61%	60%	60%	67%	56%	20%	44%	44%	50%	54%
Eletricidade e água	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%
Construção	2%	1%	0%	1%	2%	1%	1%	0%	2%	1%	2%	1%
Comércio	12%	12%	10%	15%	12%	10%	14%	8%	9%	9%	6%	16%
Transporte e comunic.	7%	10%	5%	6%	5%	2%	-12%	10%	4%	11%	7%	7%
Serviços financeiros	9%	13%	15%	9%	9%	6%	27%	53%	30%	22%	29%	6%
Serviços comunitários	11%	5%	6%	8%	11%	12%	12%	6%	6%	12%	5%	14%

Fonte: Inegi.

REFERÊNCIAS

- ASPE ARMELLA, P. *Economic transformation the Mexican way*. Cambridge: The MIT Press, 1993.
- BABB, S. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BRENNER, R. *O boom e a bolha*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.
- CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- CARRILLO, J.; HUALDE, A.; RAMÍREZ, C. Q. *Recorrido por la historia de las maquiladoras en México*. Comercio Exterior, v. 55, n. 1, jan., 2005.
- CARRILLO, J.; MORTIMORE, M.; ESTRADA, J. A. *El impacto de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de México: el caso de las industrias de partes para vehículos y de televisores*. Serie Desarrollo Productivo, Cepal, Santiago, Chile, 50, 1998.
- CASTILLO, O.; CORTÉS, J. I. M. *La ventaja comparativa de China y México en el mercado estadounidense*. Comercio Exterior, v. 54, n. 6, p. 516-528, jun., 2004.
- DEVLIN, R. *From baker to brady: can the new plan work?* Revista de Economía Política, São Paulo. v. 10, n. 2 (38), abr.-jun., 1990.
- DONGUI, T. H. *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- DUSSEL-PETERS, E. *Oportunidades y retos económicos de China para México y centroamérica*. LC/MEX/L.633, Cepal, México, set., 2004a.
- _____. *Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)*. Documentos de Estrategias de Empleo, OIT, Ginebra, 2004b.
- _____. *Conditions and evolution of employment and wages in Mexico*. The Jus Semper Global Alliance, TLWNSI Brief, abr., 2004c.
- _____. *Polarizing Mexico: the impact of the liberalisation strategy*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000a.
- FRENKEL, R.; FANELLI, J. M.; DAMILL, M. *Shock externo y desequilibrio fiscal: la macroeconomía de América Latina en los ochenta – los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México*. Cepal, Santiago, Chile, dez., 1994.
- GONZÁLEZ, J. A. C. *Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana*. Comercio Exterior, México, mar., 1996.

HUERTA, A. G. *Causas y remedios de la crisis económica de México*. Cidade do México: Editorial Diana, 1995.

INS. *Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States: January 2005*. Office of Immigration Statistics, U.S Immigration and Naturalization Service, ago., 2006.

_____. *Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States: 1990 to 2000*. Office of Policy and Planning, U.S Immigration and Naturalization Service, 2000.

_____. *Illegal alien resident population*. DHS, Department of Homeland Security, 1996. Disponível em: <<http://www.dhs.gov/ximgtm/statistics/publications/index.shtm>>

KATE, A. T. *Trade liberalization and economic stabilization in Mexico: lessons of experience*. World Development, v. 20, n. 5, p. 659-672, 1992.

KOSE, M. A.; MEREDITH, G. M.; TOWE, C. M. *How has Nafta affected the Mexican economy?* Review and Evidence, IMF Working Paper, IMF, WP/04/59, abr., 2004.

KRUEGER, A. O. *Trade creation and trade diversion under Nafta*. NBER Working Paper Series, n. 7429, dez. 1999.

LAOS, E. H. *Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México*. Comercio Exterior, p. 863-873, oct., 2000.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F.; SERVÉN, L. *Lessons from Nafta for Latin America and the Caribbean countries: a summary of research findings*. The World Bank, dez. 2003. Research project sponsored by the Regional Studies of the Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean.

MADDISON, A. *Comparative view of Mexico's adjustment and growth problems*. In: BROTHERS, D. S.; WICK, A. E. (Org.). *Mexico's search for a new development strategy*. Westview Press, San Francisco, 1990. Proceedings of a conference sponsored by the Ford foundation and the Economic Growth Center of Yale University.

MANNING, R. *Five years after Nafta: rhetoric and reality of Mexican immigration in the 21st century*. Center for Immigration Studies, Mar., 2000.

MÁTTAR, J.; MORENO-BRID, J. C.; PERES, W. *Foreign investment in Mexico after economic reform*. Serie Estudios y Perspectivas, Cepal, México, n. 10, jul., 2002.

MORENO-BRID, J. C.; VALDIVIA, J. C. R.; SANTAMARÍA, J. *Mexico: economic growth, exports and industrial performance after Nafta*. Serie Estudios y Perspectivas, Sede Subregional de la Cepal en México, n. 42, dez., 2005.

NAALC. *North American labor markets: main changes since Nafta*. North American Agreement on Labor Cooperation, Secretariat of the Commission for Labor Cooperation, 2003.

OCDE. *Economic survey: Mexico*. 1992.

_____. *Economic survey: Mexico*. 1996-1997.

_____. *Economic survey: Mexico*. 1998-1999.

_____. *Economic survey: Mexico*. 2001-2002.

_____. *Economic survey: Mexico*. 2003.

_____. *Economic survey: Mexico*. 2005.

ORTIZ, G. *A coordinated strategy for assets and liabilities: the Mexican experience*. In: JOHNSON-CALARI, J.; RIETVELD, M. (Edit.). *Sovereign wealth management*. Central Banking Publications, 2007.

PALMA, G. *The Mexican economy since trade liberalisation and Nafta: on the 'de-linkaging' of a dynamic export expansion and the collapsing of an 'export-multiplier*. Unctad, Trade Liberalisation and Employment, Genebra, jul., 2003. Versão modificada de *paper* apresentado no seminário.

ROS, J. *El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas*. Serie Estudios y Perspectivas, Sede Subregional de la Cepal en México, n. 18, mai., 2004.

_____. *Inflação e estabilização da economia mexicana*. In: IPEA/CEPAL. **O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização**. Brasília, 1997.

ROS, J.; FRENKEL, R. *Unemployment, macroeconomic policy and labor market flexibility: Argentina and Mexico in the 1990s*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper, n. 309, Feb., 2004.

ROS, J.; MORENO-BRID, J. C. *México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica*. Revista de la Cepal, n. 84, p.35-57, dez., 2004.

SACHS, J.; TORNELL, A.; VELASCO, A. *The collapse of the Mexican peso: what have we learned?* National Bureau of Economic Research, Working Paper, Cambridge, n. 5142, jun., 1995.

SALOMÓN, A. *La industria automovilística en México*. Comercio Exterior, v. 54, n. 13, mar., 2004.

USDOC. *The road ahead for the U.S. auto industry*. Office of Automotive Affairs, Basic Industries, International Trade Administration, United States Department of Commerce, abr., 2006.

_____. *The road ahead for the U.S. auto industry*. Office of Automotive Affairs, Basic Industries, International Trade Administration, United States Department of Commerce, Mar., 2000.

ZABLUDOVSKY, J. *Trade liberalization and macroeconomic adjustment*. In: BROTHERS, D. S.; WICK, A. E. (Org.). *Mexico's search for a new development strategy*. San Francisco: Westview Press, 1990. Proceedings of a conference sponsored by the Ford Foundation and the Economic Growth Center of Yale University.

ARGENTINA: VAIVÉNS NO MUNDO GLOBALIZADO*

Andrés Ferrari Haines**

1 INTRODUÇÃO***

Nas duas últimas décadas, a Argentina implementou dois modelos econômicos essencialmente diferentes, tanto para superar o esgotamento do prévio esquema de industrialização por meio da substituição de importações – que por diversas causas terminara na temida hiperinflação – quanto para se atualizar perante a nova realidade mundial da *economia globalizada*. Se o primeiro modelo radicalizou na “aposta” da total integração da economia argentina com a internacional, o segundo enfatizou a aposta na taxa de câmbio *competitiva*. O regime neoliberal levou à pior crise econômica e social da história do país, e teve seu decesso decretado por um levante popular. O desenho *heterodoxo* ainda está em curso, e apresenta uma das maiores taxas de crescimento no mundo. No entanto surgiram conflitos sociais que, embora não se aproximassem da dimensão do caos que fez ruir o projeto anterior, não deixam de ser sinais de alerta de problemas de maior porte.

Ambos os planos têm em comum o lugar de destaque concedido às exportações tradicionais do país, que há um século permitiram que a Argentina ocupasse um lugar entre as economias com maior renda *per capita* do mundo. Sob o neoliberalismo, esta posição foi abortada pela implementação de uma taxa de câmbio determinada por um esquema de convertibilidade e por outras medidas de reforma estrutural *market-oriented*, num quadro externo menos benéfico para o país do que aquele verificado posteriormente. Na atual gestão governamental observa-se um discurso em prol do desenvolvimento de outros setores. Porém, a importância do contexto mundial extremamente favorável para que as *commodities*

* O autor agradece a colaboração de Hernán Neyra.

** Professor substituto da Universidade Federal Fluminense (UFF).

*** Tradução do original em espanhol elaborada por Luz Maria da Rocha.

pudessem impulsionar a recente e espetacular expansão não pode ser menosprezada. Assim, persistem as dúvidas se, numa reversão deste quadro, a Argentina teria desenvolvido outros setores capazes de manter o crescimento.

A crucial diferença entre os modelos é que a opção neoliberal colocou a Argentina num caminho recessivo difícil de ser abandonado, enquanto no modelo atual o país recuperou um crescimento que apresenta opções. Por isso, é importante para a Argentina superar a sua característica idiossincrática, que permite às decisões estratégicas resultarem maculadas por conflitos político-sociais conjunturais. Para a análise das opções de desenvolvimento, é preciso fazer uma distinção entre ambas para uma adequada valorização das políticas implementadas nesses anos pela Argentina. Tendo em vista estes objetivos, será analisado na próxima seção o projeto neoliberal e, na seção seguinte, a recente e inesperada recuperação sob a gestão Kirchner, para apresentar, por último, algumas considerações finais.

2 A ÉPOCA MENEM

2.1 O duro transe de se implantar uma estratégia neoliberal¹

Em 1989, a hiperinflação abalou a economia argentina no momento em que se produzia a primeira sucessão de presidentes democraticamente eleitos em muitas décadas. Esta tão ansiada normalização política contrastava com um caos econômico igualmente prolongado do qual os argentinos estavam cansados. Muitos entenderam que havia chegado a hora de reorganizar totalmente a economia do país. Era o momento de deixar para trás o *mundo das ideologias* que tinha dividido o país em lutas irreconciliáveis, para se dedicar à atividade, mais gratificante, de *fazer grandes negócios*, como afirmara Menem, já presidente, em uma mensagem ao Congresso Nacional (MENEM, 1990). Embora tivesse baseado a sua campanha eleitoral no cru nacionalismo peronista do pós-Guerra, ao assumir a presidência Menem entregou a condução econômica ao grupo Bunge Born, a mais importante multinacional no país. Ficou evidente o novo início para a Argentina, que

1. Compreende-se aqui por "neoliberalismo" o processo de transformações econômicas que tomou força nos Estados Unidos e na Grã Bretanha no final dos anos 1970, durante os respectivos governos de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher, e adquiriu impulso global durante a década seguinte, chegando à Argentina com o governo Menem. Possui certos conceitos comuns ao "liberalismo" tradicional porquanto enaltece as virtudes do livre mercado desregulado e da eficiência da atividade privada individual contra os defeitos ou prejuízos para o crescimento provenientes da intervenção do Estado na economia. Particularmente, entende que países em desenvolvimento como a Argentina haviam sofrido durante décadas uma massiva presença estatal na economia, e que isto os teria levado à paralisação econômica e à hiperinflação. Enquanto solução, propõe reformas de liberalização econômica cuja síntese se reflete no chamado Consenso de Washington. Além disso, o "neoliberalismo" mimetiza-se com a "globalização" ao postular que as transformações tecnológicas e de comunicações integraram o mundo, tornando quase "inevitável" a abertura das economias dos países.

Por fim, o "neoliberalismo" possui fortes conotações filosóficas e políticas no sentido de impulsionar o individualismo a qualquer custo, assim como de deslegitimar as intenções morais das práticas sociais e políticas. Definitivamente, posterga – tanto na prática quanto no discurso – toda atividade pessoal não orientada a "fazer dinheiro", a qual não será aqui tratada, mas que, cumpre registrar, impactou fortemente a experiência argentina.

passava a abraçar os conselhos de reforma estrutural da economia do Consenso de Washington. O país aderiu firmemente ao neoliberalismo no econômico e atualizava-se nos novos ares geopolíticos iniciando “relações carnais com os Estados Unidos”, segundo a definição do próprio governo argentino.²

O recurso de abrir a economia também trazia a sempre presente memória do início do século XX, época de maior esplendor econômico do país – modelo que nunca deixou de estar fora da agenda de certos setores, como, em 1976, pelo regime militar. Contudo, em 1989, a novidade consistia na extensão social de apoio a uma estratégia de mercado, que aparentemente estava perto da unanimidade. Muitos explicavam o fato pela traumática experiência hiperinflacionária. Logo após tomar posse, Menem sancionou as leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica que liquidavam, de uma só vez, os mecanismos de intervenção pública, proteção tarifária e subsídios estatais que tinham caracterizado o ambiente econômico por mais de meio século. Ao mesmo tempo, iniciou o processo de privatizações de ativos e empresas públicas, desregulamentação trabalhista, e redução do emprego público. Logo depois este plano, chamado de Plano BB, foi completado pelo início de ampla abertura para o comércio e para o capital externo e, seguindo as clássicas receitas do Fundo Monetário Internacional (FMI), aumentava a pressão tributária, reduzia os gastos fiscais, liberava os preços internos e desvalorizava fortemente a moeda nacional. “Foi um ensaio para mudar, irreversivelmente, instituições e condutas, e marcar um viés de tendência, com a expectativa de que isso iria gerar um crescimento acelerado” (HEYMANN, 2006, p. 11).

Desse modo a Argentina implementou reformas estruturais de mercado com uma disposição e audácia raramente vistas. Em poucos anos foram varridos quase todos os ordenamentos sociais e econômicos que estiveram em vigor por mais de meio século. Na realidade, embora o impacto hiperinflacionário possibilitasse a derrota de projetos alternativos, foi necessário que o governo lançasse mão de uma medida que não estava originalmente nos planos, e que também não fazia parte do “manual” do Consenso de Washington para que a proposta de plena integração no mercado internacional pudesse ser viabilizada. Esta medida foi a Lei da Convertibilidade, de abril de 1991. Somente depois desta reforma monetária cambial, a estratégia neoliberal saiu, finalmente, *vitoriosa*. Por isso, não é possível tirar o mérito da sua importância ao longo da década em que permaneceu em vigência. Também imprimiu uma dinâmica macroeconômica totalmente diferente daquela que acompanhava os discursos em prol das reformas de mercado. Ao tornar viável a recuperação econômica e liquidar com os episódios hiperinflacionários, que tinham continuado logo depois da posse de Menem, a convertibilidade foi o símbolo da nova era.

2. Esta posição era sustentada pela teoria do “realismo periférico”, que afirmava que um Estado dependente deve reduzir seus gastos e riscos se alinhando com as grandes potências ou potência hegemônica da vez. Ver Rapoport (2005, p.772-785), para uma breve apresentação.

O discurso neoliberal destacava que corrigir os erros do longo período de intervencionismo e excessiva presença estatal na economia exigiria uma dura etapa de “cirurgia sem anestesia”. Respalhada pelo clássico programa do FMI, este foi o espírito da gestão BB que, em 1990, teve uma implementação *manu militari* pelo então ministro da Economia Hernán González, ao restringir a base monetária por meio da conversão compulsória dos depósitos bancários em títulos de dívida pública (Bonex), resgatáveis em dez anos, e pela aplicação de uma política de *equilíbrio de caixa* das contas públicas. O surto hiperinflacionário teve como consequência a substituição do ministro por Domingo Cavallo, que sancionou a convertibilidade em abril de 1991, e determinou que, na taxa de câmbio do momento (10 mil austrais por 1 dólar), o Banco Central garantisse a conversão entre ambas as moedas.³ Ou seja, foram implementadas uma política monetária e uma cambial de maneira simultânea. É preciso levar em conta que ambas foram contrárias àquilo disposto pela agenda de Washington e que foram impostas, com certa reserva, por parte do FMI. No seu modelo, a política monetária teria que ser restritiva e não dependente do resultado automático do balanço de pagamentos; e a taxa de câmbio, deliberadamente elevada, tal como tinha sido no Plano BB. Além disso, nesta lei – que também proíbe a indexação – houve mais uma inovação: a legalização do uso de moedas estrangeiras no país, dentro do sistema financeiro e para a celebração de contratos privados.

Essas mudanças obedeceram ao fato de o trauma hiperinflacionário não ser suficiente para que a sociedade aceitasse o anunciado duro caminho em direção à economia de mercado, a par do curso do governo Menem mostrar-se turbulento. Com essa medida, Cavallo modificou radicalmente a estratégia – embora o discurso nem tanto – da adaptação de reformas de mercado na Argentina. Os conflitos dentro da base política *menemista* estavam colocando em risco a continuidade do projeto e do próprio governo. A implementação da convertibilidade significou a mudança de uma “cirurgia sem anestesia” para uma “cirurgia com anestesia” (FERRARI e CRESPO, 2006). Com ela, a economia alterou o seu rumo instantaneamente. A hiperinflação de 1990 rapidamente desceu para 84% em 1991, 17,5% em 1992, e desapareceu a partir de 1995; a atividade foi recuperada, e o produto interno bruto (PIB), após três anos de queda, subiu mais de 10% em 1991 e mais 25% entre 1992-1994 (tabela 1). Com estas mudanças, a aceitação social do modelo foi geral. O sucesso da convertibilidade seria sacramentado em 1992, com a reforma monetária que transformou 10 mil austrais em

3. “A alta inflação e os episódios de hiperinflação, cujos efeitos perturbadores do funcionamento econômico tinham sido claros e marcados, deixaram forte rasto em crenças e comportamentos. O dólar estava firmemente implantado como reserva de valor, denominador de preços de ativos e de contratos e, em alguns casos de extrema instabilidade de preços, tinha atuado como referência na formação de preços e, inclusive, como meio de pagamento em transações correntes (...) A implementação do regime de convertibilidade foi correspondido com essas percepções, ao legislar regras estritas para a política monetária e, para todos os efeitos práticos, estabelecer um sistema de padrão dólar” (Heymann, 2006, p. 12).

1 peso, surgindo a fácil imagem do “1 para 1” com o dólar. Assim, da alegação de que os frutos das reformas só chegariam em dois ou três anos, passou-se a exaltar este mágico caminho instantâneo para o “Primeiro Mundo”.

2.2 Pilares da estratégia neoliberal na Argentina

A ineludível importância da convertibilidade para viabilizar a estratégia de mercado no país às vezes leva à identificação entre ambas. Porém, a convertibilidade foi implementada quase dois anos após o giro *market-oriented*, que imprimiu uma dinâmica totalmente diferente à economia argentina. Assim, as medidas que deveriam recolocar o país no caminho do crescimento econômico eram as clássicas da agenda do FMI: abertura comercial e financeira para o exterior, a venda de empresas públicas e a desregulamentação da economia com a redução da presença do Estado, aí incluída a diminuição do número de funcionários e do seu *estoque* de ativos imobiliários. A lógica era buscar a plena integração em todas as suas formas na economia internacional, com a perspectiva de que essa confrontação elevasse o nível de produtividade interna e canalizasse recursos para sua maior utilização. Isto é, esperava-se que os setores que sobrevivessem ou se dinamizassem fossem aqueles que refletissem as *vantagens comparativas* do país. A recomposição do patrimônio público buscava equilibrar os ativos e os passivos do Estado: a receita proveniente da venda de suas empresas deveria permitir a redução do seu nível de endividamento, o qual impactava negativamente a taxa de câmbio, por ser então, quase na sua totalidade, externo. Também tendia-se a um efeito *crowding-out* no sistema financeiro que, somado ao seu resultado inflacionário, argumentava-se, reduzia tanto a poupança quanto o investimento privado. Em todas estas dimensões o apelo à entrada de capitais externos era primordial.

Não obstante, qualquer análise dessas transformações deve ser adaptada ao novo contexto que surgiu logo após a convertibilidade, que limitava a quantidade de moeda à entrada da moeda reserva, o dólar. Pela forte recessão de 1990, foi obtido um superávit comercial recorde de US\$ 8,274 bilhões, o que permitiu acumular reservas de US\$ 3,717 bilhões. Porém, isto significou que a moeda nacional estava valorizada no momento da instauração do plano, o que foi reconhecido por Cavallo, que projetou uma correção nos anos seguintes para o que ele considerava a taxa de câmbio “de equilíbrio”. A moeda nacional estava então valorizada entre 33% e 40% no início da convertibilidade. Foi por isso que seria necessário que a inflação interna argentina fosse menor que a norte-americana. Apesar do “êxito anti-inflacionário” da convertibilidade, a taxa remanescente de inflação interna foi superior à norte-americana. Assim, o problema foi intensificado – com o agravante da evidente produtividade inferior da economia nacional diante da mais poderosa do mundo.

BOX 1

Síntese da administração Menem

Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificação do sistema tributário. • Tributos foram eliminados, concentrando a arrecadação em menos impostos (Decreto nº 2.284/91, entre outras normas). • O imposto sobre o valor agregado (IVA) foi generalizado (Lei nº 23.349 e modificatórias; pela Lei nº 23.905, sobe de 13,5% para 16%) e teve sua taxa elevada diversas vezes, com 3% adicional transitório (Lei nº 24.468), e chegou até 21% fixo (Lei nº 24.631). • Perdem participação impostos tradicionais como o dos combustíveis e as retenções às exportações – foram eliminados completamente, por meio do Decreto nº 2.284/91).
Política monetária	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Caixa de Conversão com a Lei de Convertibilidade (Lei nº 23.928/91). • Aparecimento dos “argendólares”, pela aceitação de todos os tipos de depósitos, e outorga de todos os tipos de crédito em dólares. • A restrição monetária levou, no período de crise (1998-2001), ao aparecimento de títulos públicos que se transformaram em quase moedas provinciais e uma nacional (Decreto nº 1.004/2001). • A partir de 1998 teve início um período deflacionário.
Política comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Assunção de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Lei nº 23.981/91). • Redução da proteção das taxas de importação e abertura comercial. • Eliminação de restrições, volumes e limitações às importações e às exportações (Decreto nº 2.284/91). • Forte superávit comercial com o Brasil e igualmente fortes déficits com os Estados Unidos.
Política internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Assunção de criação do Mercosul. • Estreita relação com os Estados Unidos, com alinhamento político. • Participação em forças/missões de paz. • Abandono do grupo dos Não Alinhados. • Assinatura de numerosos acordos de proteção recíproca de investimentos.

(Continua)

(Continuação)

Política produtiva	<ul style="list-style-type: none"> • Forte processo de desinvestimento público e privado, com queda no investimento em equipamentos. • Processo de investimento estrangeiro em todas as áreas, assim como no setor bancário e de serviços. • Participação de empresas espanholas, italianas e francesas. • Liberdade na fixação de preços e taxas indexadas.
Política laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Forte aumento do desemprego, atingindo recordes históricos. • Surgimento de planos de contenção social.

Essa convertibilidade foi acompanhada de outras inovações que resultariam cruciais para o desfecho final desse modelo econômico, como a legalidade do uso de moedas estrangeiras dentro do país e a autorização para que o sistema financeiro doméstico aceitasse depósitos e concedesse crédito em outras denominações diferentes da moeda nacional. Em novembro de 1992 foi elaborada uma nova Carta Orgânica do Banco Central, para dar credibilidade à disposição de que a entidade não financiaria déficits fiscais. Neste novo quadro, a análise das reformas para o livre mercado é diferente, porquanto a questão crucial ao longo da década passou a ser a manutenção da convertibilidade. Todo o projeto dependeu e se manteve enquanto esta esteve em vigor. O fim da convertibilidade seria o fim da estratégia. Portanto, além da análise abstrata sobre as qualidades de um sistema como o da convertibilidade, a forma concreta sob a qual ele passou a vigorar na Argentina fez com que suas limitações, embora de forma oculta no início, passassem rapidamente a corroer o seu aparente milagre. Combinado com as outras medidas adotadas de reforma econômica pró-mercado, o impacto passaria a ser explosivo.

A forte valorização cambial vigente no início da convertibilidade produziu a quase imediata reversão do também forte saldo comercial do ano anterior. O déficit comercial elevado seria quase uma constante *estrutural* durante toda a década. Entre 1992 e 1999, o saldo negativo foi de cerca de US\$ 24 bilhões (tabela 1). A Argentina também reverteu o saldo comercial positivo em 1990, de mais de US\$ 860 milhões, que possuía com os EUA. Em 1991, o saldo tornou-se um déficit de mais de US\$ 260 milhões, dando início a uma tendência que redundaria num saldo negativo acumulado entre 1991 e 2001 de mais de US\$ 23,700 bilhões. Isto é, além do forte déficit externo global, a Argentina também tinha um déficit com a moeda que sustentava a sua expansão de moeda interna. Isto não obstante a valorização cambial ter sido fundamental para tornar viável a estratégia neoliberal, visto que foi a base da passagem da “cirurgia sem anestesia” para a “cirurgia com anestesia”, ao fazer possível que a população desfrutasse de um forte incremento no seu nível de consumo, que cresceu 35% até

1994, formado essencialmente por modernos produtos importados, cujo valor, em 1998, pico do período, foi quase oito vezes superior ao de 1990. Além disso, as tentativas para reduzir a máquina estatal implicaram planos de demissão voluntária que concediam expressivos recursos – basicamente financiados por organismos internacionais – àqueles aderentes que também estimulavam a atividade interna.⁴ Ainda, as despesas com o turismo exterior incrementaram o montante dos fluxos regulares de saída de dólares do país.

Devido à convertibilidade, a dinâmica da economia era determinada pelo saldo da balança de pagamentos. Entretanto, com o déficit comercial, que por sua vez era somado àquele da conta-corrente pelo serviço da dívida externa, a economia dependia definitivamente da entrada de capitais. A Argentina depositou grandes esperanças em investimentos externos de todos os tipos.⁵ Para tanto, foi sancionada em 1993 uma lei nacional, que ampliava a legislação já existente. A nova lei protegia os investidores estrangeiros, concedendo-lhes tratamento igual ao dos nacionais e o direito de receberem os mesmos incentivos, sem precisar de aprovação prévia ou sofrer qualquer restrição com relação às atividades nas que podiam aplicar os seus recursos, podendo, ainda, transferir para o exterior os rendimentos e repatriar o seu investimento. Adicionalmente, foram celebrados acordos bilaterais para a promoção e proteção de investimentos recíprocos, que continuam na atualidade, com 58 tratados em vigor. A Argentina também implementou uma política de ampla participação nas organizações internacionais, ingressando como membro ativo da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, como observadora do Comitê de Investimentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir de 1996, e como membro do Multilateral Investment Guarantãense Agencia (Miga). Os investimentos vinculados ao processo de privatizações receberam um tratamento peculiar: tarifas fixadas em dólares com um esquema de indexação que seguia a inflação norte-americana. Esta aposta no capital externo era reforçada pela vulnerabilidade do regime da convertibilidade que exigia tais recursos. Assim, “em momentos de incerteza, a política econômica teve a tendência a reforçar a vinculação da moeda com o dólar, com o propósito de dissipar potenciais expectativas de modificação ou abandono da convertibilidade, e sustentar a oferta de crédito” (HEYMANN, 2006, p.3), apesar da deterioração progressiva das condições de vida em geral.

4. “As reduções foram realizadas sob a forma de exonerações, aposentadorias prematuras e ‘demissões voluntárias’. Estas últimas, pagas pelo Estado argentino, foram financiadas fundamentalmente pelo Banco Mundial e explicam em grande parte a redução do emprego público ocorrida entre 1991 e 1993 (as demissões voluntárias representaram 50% do total)” (Duarte, 2001).

5. “Assim, o êxito do Plano dependeu, em grande medida, das novas condições vigentes nos mercados financeiros internacionais a partir do final da década de 1980, bem como da redução da taxa de juros dos Estados Unidos no início dos anos 1990. Essas condições, ao lado desse fator externo conjuntural, foram os principais determinantes do retorno dos fluxos de capitais voluntários para a América Latina e do êxito desse Plano e dos demais programas de estabilização com âncora cambial adotados na América Latina” (Freitas e Prates, 2008, p.194).

TABELA 1

Fontes	Taxa de crescimento do PIB real Ministério de Economia (MECON)	PIB per capita 1986=100 (MECON)	Dívida externa (US\$ milhões) (MECON)	Dívida externa per capita (US\$) (MECON), População (INDEC)	Exportações (US\$ milhares correntes) (INDEC)	Importações (US\$ milhões) (INDEC)	Saldo comercial (US\$ milhões) (INDEC)	IPC ¹ (INDEC)	IPM ² (INDEC)	Desemprego (INDEC)
1985	-7,0%	94,7	49.300	1.626	8.396.017	3.814.148	4.581.869	385,4	363,9	6,3
1986	7,1%	100,0	52.500	1.706	6.852.213	4.724.053	2.128.160	81,9	57,9	5,9
1987	2,5%	101,1	58.500	1.874	6.360.160	5.817.818	542.342	174,8	181,8	6,0
1988	-2,0%	97,7	58.700	1.853	9.134.812	5.321.565	3.813.247	387,7	431,6	6,5
1989	-7,0%	89,6	65.300	2.033	9.579.271	4.203.194	5.376.077	4923,6	5386,4	8,1
1990	-1,3%	87,2	62.200	1.911	12.352.532	4.076.665	8.275.867	1343,9	798,4	8,6
1991	10,5%	95,1	61.334	1.861	11.977.785	8.275.271	3.702.514	84,0	56,7	6,9
1992	10,3%	103,6	62.586	1.875	12.234.949	14.871.754	-2.636.805	17,5	3,2	6,9
1993	6,3%	108,8	72.209	2.138	13.117.758	16.783.513	-3.665.755	7,4	0,1	9,9
1994	8,5%	116,7	87.524	2.561	15.839.213	21.590.255	-5.751.042	3,9	5,8	10,7
1995	-4,6%	110,0	101.462	2.934	20.963.108	20.121.682	841.426	1,6	6,0	18,4
1996	4,4%	113,5	114.423	3.269	23.810.717	23.761.809	48.908	0,1	2,1	17,1
1997	8,1%	120,4	129.964	3.643	26.430.855	30.450.184	-4.019.329	0,3	-0,9	16,1
1998	3,9%	123,5	147.634	4.087	26.433.698	31.377.360	-4.943.662	0,7	-6,3	13,2
1999	-3,4%	117,8	152.563	4.171	23.308.635	25.508.157	-2.199.522	-1,8	1,2	14,5
2000	-0,8%	116,2	155.015	4.214	26.341.029	25.280.485	1.060.544	-0,8	2,4	15,4
2001	-4,4%	110,0	149.248	4.017	26.543.000	20.321.132	6.221.868	-1,5	-5,3	16,4
2002	-10,9%	97,0	156.748	4.178	25.651.000	8.988.230	16.662.770	41,0	118,2	21,5
2003	8,9%	104,4	164.645	4.348	29.939.000	13.851.000	16.088.000	3,7	1,8	15,6
2004	9,0%	111,15	171.115	4476	34.576.000	22.445.000	12.131.000	6,1	7,9	
2005	9,2%	113.518	113.518	2941	40.352.000	28.689.000	11.663.000	12,3	10,7	
2006	8,5%				46.569.000	34.159.000	12.410.000	9,8	7,1	
2007	8,7%				55.779.600	44.707.500	11.072.100	8,5	14,6	

Notas: ¹ IPC: Índice de Preços ao Consumidor.² IPM: Índice de Participação nos Municípios.

2.3 Dinâmicas macroeconômicas sob a estratégia neoliberal

A entrada de capital era fundamental para manter a convertibilidade. A dinâmica macroeconômica na década em que vigorou esse regime cambial esteve sujeita ao resultado da balança de pagamentos. Durante os anos 1990 foram recebidos expressivos fluxos por conceito de investimentos diretos estrangeiros (IDE) que chegaram a representar 2,1% do PIB, em média, durante o período 1992-1998, com o máximo de 8,5%, em 1999. No decênio, com média anual de entradas dos IDE superior a US\$ 6,760 bilhões, a Argentina ocupou o quarto lugar entre os países em desenvolvimento, atrás da China, do Brasil e do México (CHUDNOSVSKY E LÓPEZ, 2002, p.162). Sua evolução foi crescente: de uma média de US\$ 4 bilhões (1992-1995) para uma média de US\$ 8 bilhões (1996-1998), até alcançar o máximo de US\$ 24 bilhões em 1999, quantia obtida como consequência da venda da companhia petrolífera estatal YPF. A partir deste momento, observou-se profunda mudança na tendência, finalizando o ano de 2002 com fluxos de US\$ 775 milhões (DNCI, 2003). Bianco, Porta e Vismara (2007) destacam que a conta capital e financeira, até 1998, apresenta superávit global e de seus componentes, com altos níveis de investimento em carteira (salvo em 1995), que, junto com os IDE, foram responsáveis por quase metade dos saldos acumulados. Posteriormente, no período 1999-2000, os valores negativos de investimento em carteira foram compensados pela venda da YPF, inclusive das saídas de capitais privados. Dessa forma, o esgotamento destes recursos externos conduziu ao fim do regime de convertibilidade e de todo o modelo econômico.

Uma motivação fundamental para atrair IDE consistiu na política de privatização de ativos públicos, que já estava em vigor quando da implementação da convertibilidade. Entre 1990 e 1999 os governos nacional e provinciais obtiveram, pela venda de seus ativos, US\$ 23,849 bilhões (US\$ 8,419 em dinheiro). Na realidade, este processo foi concluído praticamente ao mesmo tempo em que ocorria a crise mexicana de 1995, com a importante exceção da venda, em 1999, da petrolífera YPF, paradigmática por seu porte. Um segundo elemento que impulsionou os IDE foi a aquisição de empresas nacionais privadas, fato mais dinâmico ainda na segunda metade da década de 1990. Assim, entre 1992 e 2000, quase 60% do total que entrou no país foi destinado à compra de empresas privadas ou estatais. Chudnosvsky e López (2002) afirmam que:

no novo cenário da década de noventa, as expectativas, particularmente aquelas dos economistas ortodoxos, indicavam que os IDE foram não apenas uma fonte de financiamento da balança de pagamentos, mas também um elemento chave na reestruturação da economia local para atingir maiores níveis de eficiência e integração com a economia mundial (CHUDNOSVSKY e LÓPEZ, 2002, p.163).

No entanto, destacam, os IDE basicamente adquiriram empresas existentes. Dessa forma, a década produziu uma crescente “estrangeirização” da economia. A participação das empresas estrangeiras nas vendas das 1 mil maiores firmas passou de 39%, em 1992, para 67%, em 2000, enquanto o número de firmas estrangeiras entre as 1 mil maiores cresceu de 199 para 427. Entre 1992 e 1998 tais empresas foram responsáveis por 44% da receita líquida da conta financeira. Este processo alcançou uma ampla gama de setores, afetando fornecedores de serviços públicos (comunicações, eletricidade, gás e água), indústria e serviços, tanto financeiros quanto comerciais. Durante o período 1992-2002 mais de 40% dos fluxos dos IDE foram dirigidos para o setor de serviços. Por sua vez, a indústria petrolífera recebeu um pouco mais de uma terça parte destes fluxos. Assim, o setor manufatureiro ficou em terceiro lugar, com 21,7%. Entre os principais setores receptores de IDE, Bianco, Moldovan e Porta (2008) ressaltam os efeitos dos respectivos incentivos. Primeiro, assinalam que os investimentos em atividades produtivas de bens e serviços não comercializáveis internacionalmente (serviços públicos, infraestrutura, transporte, comunicações e comércio) vinculam-se às oportunidades abertas pelo processo de privatizações, e às necessidades de um mercado interno insatisfeito e em expansão. Na indústria, os investimentos se concentraram nos setores alimentício e automobilístico. Enquanto o primeiro era coerente com a estratégia global de impulsionar as atividades nas quais o país conta com vantagens comparativas, o segundo estava relacionado a um regime especial de exceção (anexo 1). Finalmente, os autores observam que as atividades extrativas receberam impulso com a desregulamentação do setor energético e com a Lei de Investimentos Mineiros, que atraiu um importante volume de investimentos, não só com o objetivo de abastecer o mercado local, como também o de exportação, transformando-o no único setor com aporte positivo de divisas. De modo geral, destacam que, no período, é escassa a participação de investimentos em utilidades no montante total de IDE (8,4%). “Em que pese que os valores das rendas do investimento mostraram resultados favoráveis, a considerável remissão de utilidades implicou escassos aportes desta variável aos fluxos totais de investimento” (BIANCO, MOLDOVAN e PORTA, 2008, p. 30). Este feito, em conjunto com o elevado protagonismo de fusões e aquisições, leva os autores a concluir que o aporte de IDE na formação de capital na Argentina ao longo da década de 1990 tenha sido limitado.

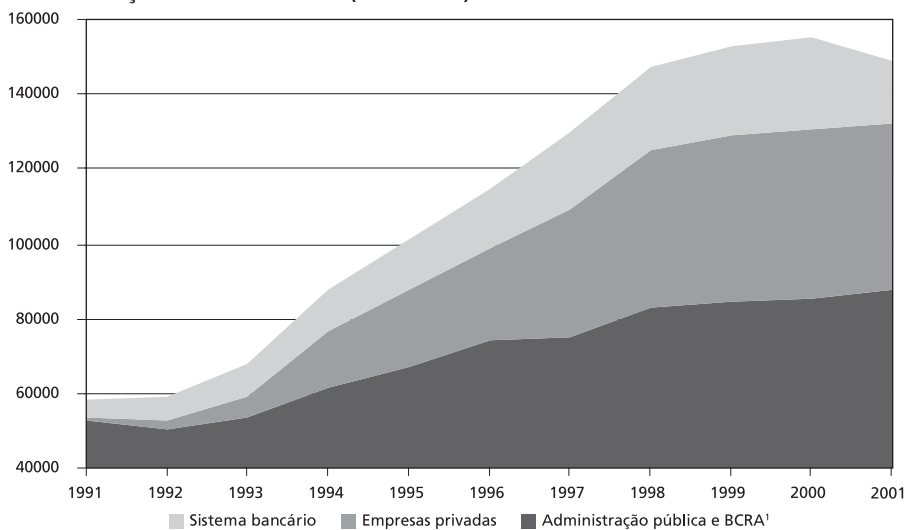
Assim, a entrada do capital externo deve ser matizada. Por um lado, Chudnosvky e López (2002, p.163) destacam que as empresas transnacionais (ETs) tiveram um papel restrito no crescimento das exportações, razão pela qual suas estratégias continuaram centradas no mercado interno, salvo pelo acesso ao mercado brasileiro com o Mercosul, que possibilitou maiores economias de escala e de especialização. Ao mesmo tempo, os investimentos diretos estrangeiros (IDE)

geraram saídas de capital, por meio da balança de serviços reais e dos rendimentos do investimento na conta externa. A relação entre remissão de lucros e ganhos totais foi de 44% entre 1992 e 1994, e chegou a 80% entre 1995 e 2000, atingindo o máximo de 529% em 2001. A DNCI (2003) sustenta que:

ao se analisarem os fluxos de capital por IDE como fonte de financiamento externo, as leituras dos números devem considerar a importância das operações de trocas ou resgates de ações (particularmente, no caso da Repsol YPF) que não representam um financiamento líquido. Isso se deve ao fato de que são fluxos que têm contrapartida negativa em investimento em carteira de ações argentinas em poder de não residentes e/ou no aumento da propriedade de ações estrangeiras por parte de residentes (DNCI, 2003, p.12-13).

Uma parte importante dessas empresas foi financiada com endividamento externo: entre 1992 e 1998 o setor privado não financeiro tinha uma dívida com o exterior de mais de US\$ 35 bilhões, dos quais quase um terço correspondeu ao endividamento de investidores estrangeiros (DNCI, 2003, p. 17).

GRÁFICO 1
Evolução da dívida externa (1991-2001)



Fonte: Ministério da Economia.

Nota: ¹ BCRA - Banco Central de la República Argentina.

Obs.: A estratégia neoliberal afirmava que resolveria o grave problema do endividamento externo, mas, ao longo do período, e apesar do Plano Brady, a dívida externa argentina cresceu vertiginosamente.

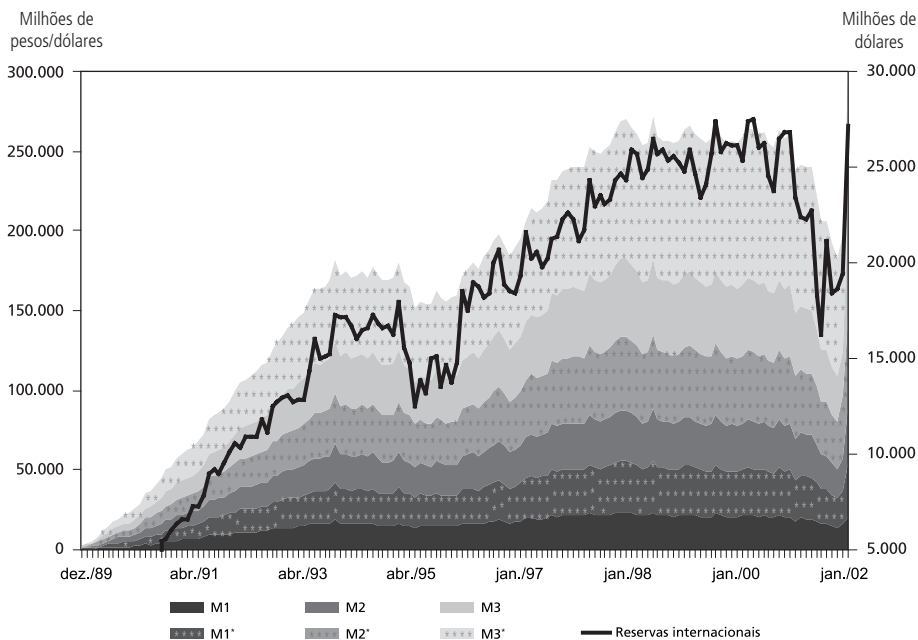
Como se observa no gráfico 1, todo o período da convertibilidade esteve caracterizado por um intenso aumento no endividamento externo argentino, tanto privado como público. No plano original, a resolução da questão da dívida externa,

que praticamente tinha parado a economia nos anos 1980, seria proveniente do Plano Brady, assinado pela Argentina em abril de 1992, que adiou os compromissos externos a 15 (US\$ 8,300 bilhões de atrasos acumulados) e 30 anos (US\$ 20 bilhões de capital) e transformou a maior parte da dívida bancária em títulos públicos – garantidos com bônus dos EUA. Foi por isso que, no início, o serviço da dívida externa não representou um problema preocupante. Mas, logo depois da crise mexicana de 1995, o endividamento público passou de US\$ 50 bilhões para US\$ 88 bilhões entre 1992 e 2001 (gráfico 1). Dessa maneira, dado que a entrada de IDE não teve impacto positivo na geração de recursos suficientes para manter a atividade interna e o regime de convertibilidade, o aporte de recursos de organismos internacionais passou a ganhar importância. Desde 1994 entraram mais de US\$ 35 bilhões distribuídos, meio a meio, entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial (BID e BIRD, respectivamente) de um lado, e o FMI do outro. Mas enquanto os aportes dos dois primeiros organismos foram mais constantes e módicos – destinados para dar apoio à implementação das reformas estruturais –, aqueles do FMI foram concentrados em momentos críticos, como a crise de 1995 (US\$ 2,4 bilhões), de 2000 (US\$ 2 bilhões), e em 2001, com um desembolso de mais de US\$10,5 bilhões, tendo sido combinados com um período de aporte escasso (US\$ 1,3 bilhão entre 1996 e 1999). Os recursos deste organismo foram essenciais para possibilitar a continuação do modelo econômico.

Na primeira etapa da convertibilidade, a entrada de moeda estrangeira permitiu triplicar o montante das reservas do BCRA, o que impulsionou intensa “remonetização” da economia após os baixíssimos níveis pós-hiperinflação. Por exemplo, o M3*, que inclui todos os depósitos em pesos e em dólares no sistema financeiro, aumentou mais de 400% entre a convertibilidade e a crise “tequila” (gráfico 2). O aumento da relação dos agregados monetários/reservas internacionais indicava confiança na manutenção da regra cambial (gráfico 3). A crise mexicana produziu forte saída de capitais privados, o que reduziu o estoque de reservas que tiveram de se recompor com o auxílio do FMI. A partir de então, para satisfazer a “confiança” do mercado, medidas mais estritas foram aplicadas sobre a concessão de crédito, enquanto os agregados monetários perderam dinamismo.

GRÁFICO 2

Agregados monetários e reservas internacionais (1989-2002)

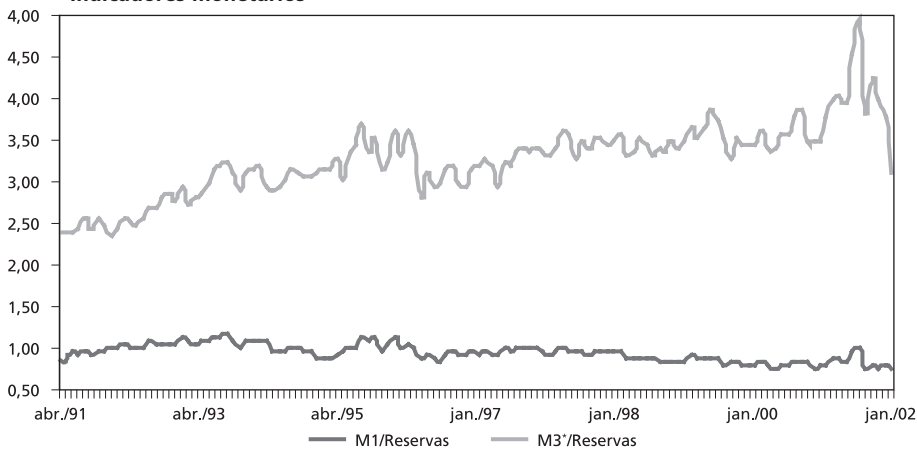


Fonte: Ministério da Economia.

Obs.: Após a convertibilidade, os agregados monetários aumentaram expressivamente, mas mostraram tendência à dolarização do sistema financeiro interno.

GRÁFICO 3

Indicadores monetários



Fonte: Ministério da Economia.

Obs.: Ao longo da vigência da convertibilidade, os agregados monetários cresciam, bem como a dolarização, mas não o nível das reservas, aumentando as dúvidas sobre a viabilidade do regime cambial.

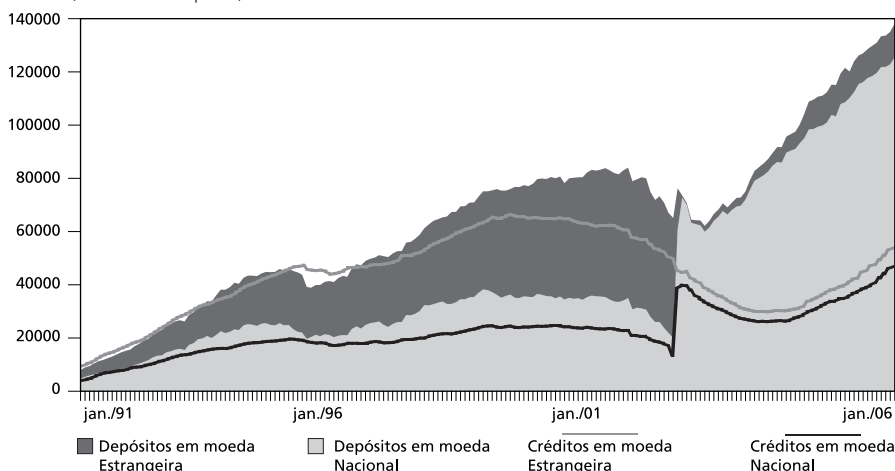
A “remonetização” foi marcada pela “dolarização” do sistema financeiro. No início, a garantia cambial possibilitou um aumento na captação bancária de poupança em pesos. Rapidamente, logo após a crise “tequila”, observa-se a preferência pelos depósitos em dólares. Esta dinâmica resultou mais forte ao considerar os depósitos a prazo. Em meados de 1991, os prazos fixados em pesos representavam 37% do total e foram ascendendo até meados de 1993, quando alcançaram um pico de 46,3% do total. Daí até a “tequila”, variaram em torno de 40%, quando desceram para um novo teto de 30% que vai diminuindo continuamente até o final do modelo, em novembro de 2001, quando representavam apenas 17% do total (gráfico 4). Estes depósitos cumularam em apenas alguns bancos, após um processo de concentração do setor fortalecido pelo fechamento e privatização de muitos bancos públicos, ficando reduzidos de 36 para apenas 14 entre 1990 e 1999, período em que desapareceram também 48 dos 133 bancos privados existentes no início da década (RAPOPORT, 2006).

O tratamento não discriminatório conferido ao capital estrangeiro permitiu recentemente a desnacionalização do sistema financeiro argentino. As instituições estrangeiras que durante o período de alta inflação ocupavam posições modestas no mercado local deram início, a partir de 1997, a uma série de aquisições (e de compra de participações) de bancos. Assim, no final da década de 1990, excetuando os dois grandes bancos públicos (Banco de la Nación e Banco de la Provincia de Buenos Aires) e uma instituição privada (Banco Galicia y Buenos Aires), os principais bancos argentinos estavam sob controle de não residentes. (FREITAS e PRATES, 2008, p. 206-207)

GRÁFICO 4

Sistema financeiro

(Em milhões de pesos)



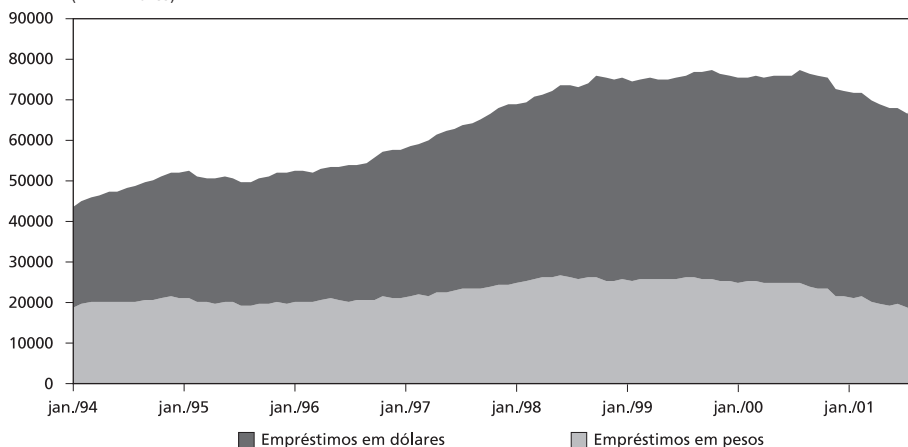
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Obs.: Créditos ao setor privado.

GRÁFICO 5

Empréstimos do sistema financeiro

(Em milhares)



Fonte: Ministério da Economia.

Paralelamente a essa dolarização dos depósitos, deu-se também outra nos créditos concedidos pelo sistema financeiro, a saber, uma dinâmica peculiar deste modelo: os “argendólares” (gráfico 5), isto é, a “criação” de moeda-dólar por parte do multiplicador bancário nacional. Os bancos repassam crescentemente recursos em dólares ao longo do período. Se em junho de 1991 a metade dos empréstimos concedidos era em dólares, em junho de 2001 já representavam 70%. Para conservar a confiança no modelo, foi preciso ajustar a base monetária mais estritamente no nível de reservas; mas a multiplicação dos “argendólares” para esse montante de divisas progressivamente respaldava uma menor proporção do agregado monetário máximo (gráfico 3).⁶ A dolarização do sistema financeiro argentino intensificou-se durante a segunda metade dos anos 1990, o que tornou cada vez mais difícil uma mudança do regime cambial sem impactos patrimoniais. De fato, diante do duro golpe da crise mexicana, a aposta argentina foi intensificar a convertibilidade, o que foi aprovado com a reeleição de Menem, em 1995, apesar do contexto recessivo, sendo que o governo utilizou, como principal lema de campanha, o mérito de ter acabado com a hiperinflação e o fato de constituir a única força política que poderia manter a convertibilidade (HEYMANN, 2006).

Diante dessa situação, o impacto passaria para a balança comercial. A política de abertura comercial acelerada iniciada em 1989 basicamente eliminou

6. A Lei de Convertibilidade, apesar de tudo, possibilitava marginalmente uma política monetária com base no uso de bônus públicos por cima do estoque de reservas. Contudo, esta opção foi menos usada em momentos críticos de necessidade de divisas para manter a confiança na regra de conversão.

em poucos anos todas as restrições quantitativas e exigências às importações, enquanto o nível das tarifas, de forma oscilante, foi caindo até atingir seu valor médio de 14,7% em 1991,⁷ cifra que se manteria, salvo por algumas breves e pequenas alterações, até o final do período (LEIRAS e SOLTZ, 2006).⁸ Ante a abrupta desproteção frente à competição estrangeira, as importações dispararam. O modelo de economia aberta outorgava uma função primordial ao impulso das exportações, as quais registraram um incremento de mais de 100% nos anos 1990. Não obstante, isto não foi suficiente para compensar a triplicação nas importações. Ou seja, o argumento de abrir a economia para favorecer as atividades de exportação e gerar saldos comerciais foi anulado, desde o início, pela presença de uma taxa de câmbio valorizada. As exportações tinham sido beneficiadas no início pelo aumento de seus preços internacionais, mas isto foi revertido a partir de 1997. Assim, as exportações registram um salto para o nível de cerca US\$ 12 bilhões em 1994, nível este duplicado dois anos depois, mas ficaram estagnadas e só conseguiram se expandir novamente após a queda da convertibilidade, em 2002. Dominaram as tradicionais *commodities* (cereais, óleos vegetais, carnes), complementadas por produtos químicos derivados dos hidrocarbonetos ou metais, e o regime especial de promoção criado para o setor automotivo, que concentrou entre 60% e 89% das vendas totais. As exportações também não tiveram uma dinâmica melhor porque a atividade interna sofria com os elevados custos de produção – derivados da má qualidade dos serviços públicos, pedágios e produtos financeiros, e, depois disto, em função da reversão dos bons preços internacionais. Em contrapartida, beneficiaram-se com o Mercosul e com o Plano Real brasileiro, bem como com melhoras na produtividade, tecnológicas e organizacionais, e a desregulamentação das atividades extrativistas (combustíveis e minerais) – além do regime regional para a indústria automotiva (BIANCO, PORTA e VISMARA, 2007). O governo passou a tomar algumas medidas para promover as exportações. Leiras e Soltz (2006) as sintetizam em quatro tipos de mecanismos: compensações frente ao viés antiexportador, reintegrações especiais, incentivos financeiros, e promoções comerciais. Não obstante, durante todo o período as exportações não aumentaram o suficiente para reverter o elevado déficit comercial.

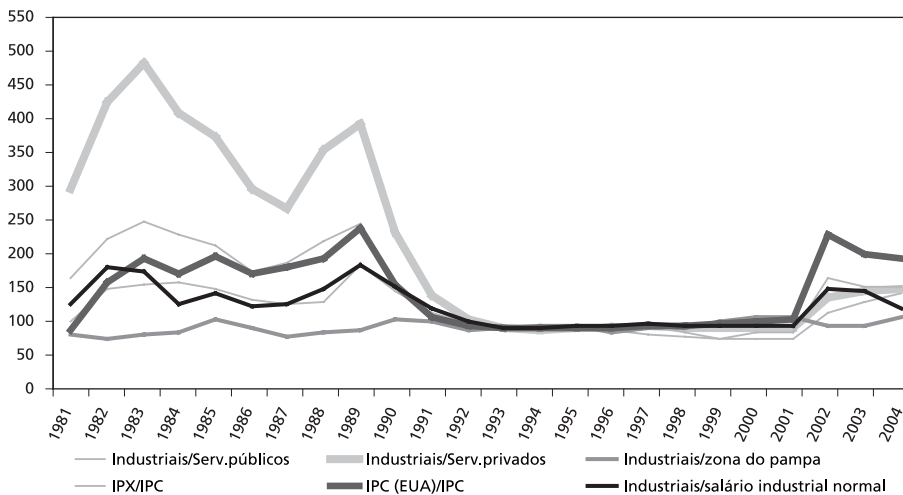
Uma questão crucial residia na dinâmica de preços relativos que prejudicava as exportações. A expansão do consumo gerava uma inflação “remanescente”. Seu baixo nível nominal com relação aos valores históricos ocultava um rearranjo

7. Em 1997 esse percentual era de 42,4%.

8. “A constituição do Mercosul livrou as importações intrarregionais de tarifas restritivas a partir de 1994 – exceto açúcar e outros produtos sujeitos a obrigações *antidumping*. Em 1995, os países do Mercosul se comprometeram com uma Tarifa Externa Comum (TEC) – apesar de sua eficácia ficar posteriormente comprometida pelas numerosas e frequentes exceções. Adicionalmente, a Argentina ratificou os acordos da rodada do Uruguai do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio da Organização Mundial do Comércio (GATT/OMC), consolidando tarifas em um nível de 35%” (Leiras e Soltz, 2006. Tradução livre, p.2-3).

interno em nível dos preços, por meio do qual a inflação observada para os bens transacionáveis foi elevada e, para os não transacionáveis, foi baixa. Entre estes últimos encontravam-se as recentemente privatizadas empresas de serviços públicos que tinham recebido, para torná-las mais atrativas para possíveis compradores, garantias adicionais nos acordos de valores em dólares para suas tarifas. Considera-se que muitas delas obtinham regularmente rentabilidades na Argentina superiores àquelas do seu país de origem⁹. Por trás da baixa taxa de inflação agregada, alguns preços subiram acentuadamente e outros caíram ou estagnaram. Particularmente, os produtos industriais sofreram mais. Isto configurou um grupo de setores *ganhadores* sob a *convertibilidade*: serviços financeiros, públicos privatizados e privados.

GRÁFICO 6
Preços relativos (1933=100)



Fonte: Cepal.

Como é possível observar no gráfico 7, a estrutura de preços relativos sofreu uma transformação radical em comparação com a que vigorava antes do modelo econômico. Os preços dos produtos industriais caíram marcadamente com relação aos de serviços, tanto públicos como privados. A taxa de inflação interna, não obstante a queda radical em termos nominais, manteve-se superior à inflação internacional e à inflação dos Estados Unidos. Apesar da forte redução dos preços industriais, a relação destes com os bens primários de exportação da tradicional

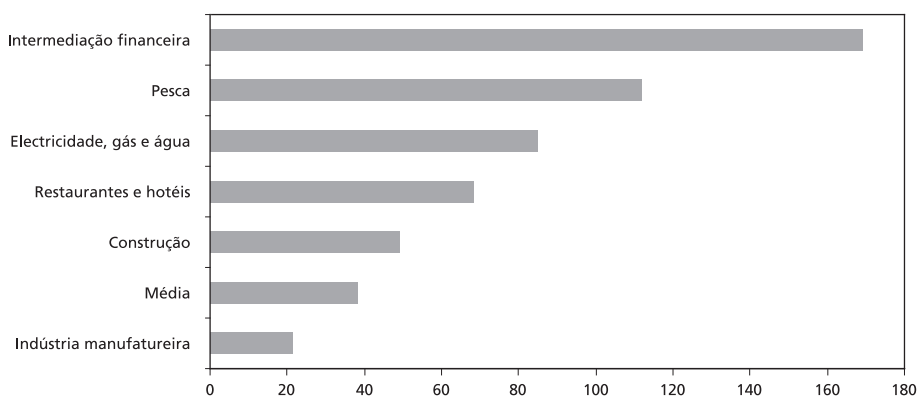
9. "Com relação ao comentário anterior, em 2000 a Repsol registrou na Espanha uma margem de lucro de rentabilidade sobre as vendas de 5,3%, enquanto na Argentina a YPF obteve uma taxa de lucro (sempre sobre o faturamento) de 14,2%" (Basualdo, 2002, p.39. Tradução livre.).

zona do pampa não sofreu fortes mudanças. As modificações dos preços relativos não tiveram como resultado uma ajuda para as exportações: em vez disso, foram beneficiados os preços de produtos e serviços para consumo interno.

GRÁFICO 7

Crescimento setorial (1991-2000)

(Em %)



Fonte: Ministério da Economia.

Assim, salvo pela nova expansão da atividade pesqueira,¹⁰ os setores econômicos que tiveram maior expansão durante os anos 1990 não foram os produtivos, mas sim os de serviços, que apresentaram um crescimento bem superior ao da média da economia (gráfico 7). Destacam-se a atividade financeira e os serviços públicos privatizados, enquanto a atividade manufatureira aumentou um pouco mais da metade da média para a economia. O setor manufatureiro seria muito castigado, confrontado com a rápida e indiscriminada abertura comercial e os elevados custos internos. Inicialmente, o setor de bens de capital recebeu um forte golpe diante do aumento das compras externas de bens de capital, associado a aumentos do investimento em equipamentos e, ainda, com uma forte substituição do maquinário nacional. “O declínio da produção interna de bens de capital foi um caso especialmente marcado pelo impacto da competência externa sobre algumas atividades industriais” (HEYMANN, 2007, p. 18). Apesar do discurso de que nesses anos a ortodoxia econômica fosse dona do “sucesso” do programa econômico, o governo aplicou políticas expansionistas que contribuíram para a popularidade do plano. Ademais, o governo também tentaria modificar o viés antiexportador implícito na política cambial por intermédio de “desvalorizações fiscais” e da ativação de mecanismos de promoção.

10. A atividade de pesca e frutos do mar teve uma expansão impressionante no período. Esta tinha chegado anteriormente perto de uma depredação, a qual, em grande medida, freara a sua caminhada para a exportação.

BOX 2

Desvalorização fiscal

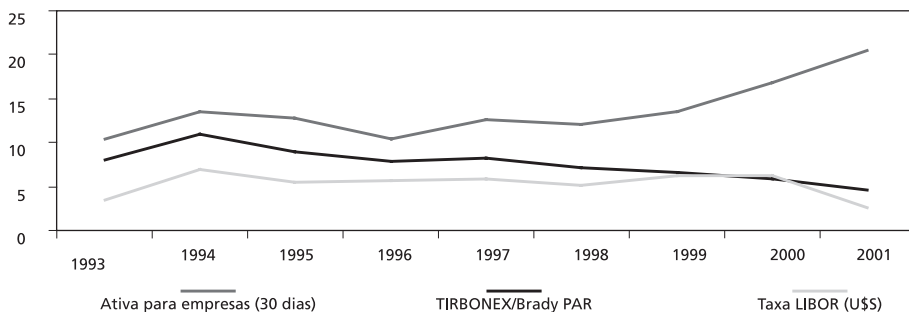
Como explica Sirlin (2001), o governo argentino, sem modificar seu discurso econômico, procurou compensar os efeitos negativos do forte atraso cambial pela via fiscal, procurando fomentar incrementos de produtividade e exportações, que definem um renovado ativismo em matéria de política comercial e industrial, e cujos principais instrumentos são:

- incremento nos níveis de proteção via o aumento na taxa de estatística e a implementação de diferentes medidas antitarifárias;
- incremento no nível de reintegrações para a exportação;
- o Regime de Especialização Industrial que procura alentar processos de reestruturação produtiva exportadora;
- barateamento dos bens de capital importados e nacionais;
- uma série de programas de expansão industrial entre os quais se destacam o Programa de Polos Produtivos, o Programa de Desenvolvimento de Provedores, e o Programa de Autodiagnóstico Assistido;
- descentralização dos processos da Secretaria de Indústria, mediante a criação de um Centro de Informação e Estatística Industrial (Ciei) com uma subsidiária em cada província;
- lançamento do Plano Trienal de Fomento às pequenas e médias empresas (PME), que instaura um regime de subsídios à taxa de juros para as PME; e
- eliminação de uma série de impostos distorcedores e, fundamentalmente, a redução de aportes patronais.

GRÁFICO 8

Taxas de juros internas e internacionais

(Em %)

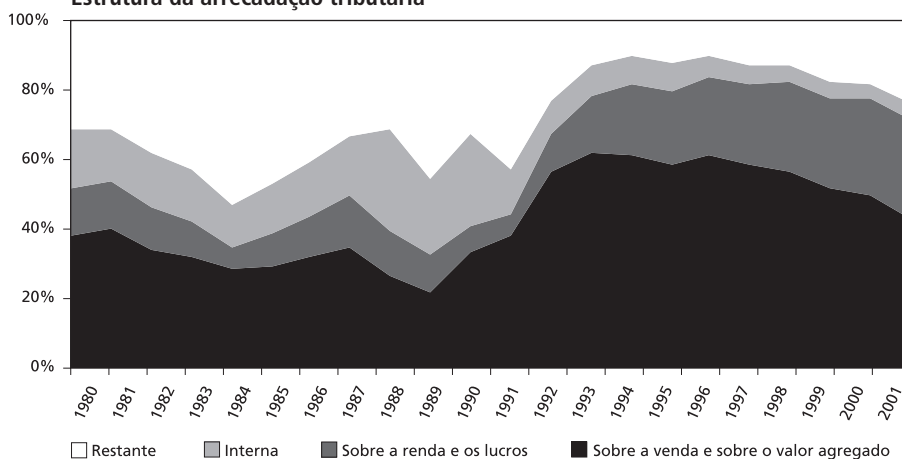


Fonte: Ministério da Economia

Adicionalmente, a atividade não transacionável sofria as consequências da reforma tributária implementada por Cavallo, que consistiu em destacar o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) como tributo principal. De uma visão de longo prazo, este imposto começou a ganhar destaque com a crise da dívida nos

anos 1980, tendo sido tradicionalmente mais importantes os impostos para o comércio exterior e interno. Cavallo enfatiza tal tendência concentrando a arrecadação no IVA, cuja alíquota passou de 11% a 18% e, depois, a 20%, além de ampliar seu alcance sobre mercadorias e serviços atingidos.¹¹ A receita por conceito deste tributo chegou a representar a metade dos recursos tributários do governo. No início, pelo efeito Olivera-Tanzi, produto do final da inflação e do salto no consumo, foi possível incrementar a arrecadação fiscal. Porém, com o contexto recessivo que começou após o impacto “tequila”, no qual o crescimento da economia apresentava-se com elevado desemprego, o nível do consumo perdeu dinamismo, afetando a arrecadação do imposto. Para compensar a queda, o governo passou a se concentrar na arrecadação da tributação sobre os lucros, cujo montante mínimo passível de tributação foi reduzido para afetar praticamente assalariados com renda que apenas superava a estimativa da cesta básica.

GRÁFICO 9

Estrutura da arrecadação tributária

Fonte: Ministério da Economia.

A presença de um déficit fiscal produzia dúvidas sobre a manutenção da convertibilidade, que se agravavam com o déficit em conta-corrente. Em 1994 foi implementada uma reforma da previdência que causou o surgimento de mecanismos de aposentadoria privada.¹² Isto implicou que o Estado perdesse

11. Outros impostos foram eliminados, como aqueles aplicados aos débitos bancários e às exportações, assim como foram reduzidas as taxas aplicadas aos patrimônios e aos encargos previdenciários patronais.

12. Foi criado um sistema de capitalização com base nas empresas privadas Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões (AFJP), preservando-se o antigo sistema estatal de repartição segundo a opção individual. Visto que, historicamente, isto era uma fonte do déficit fiscal, alegava-se que, com o tempo, o sistema melhoraria as contas públicas, além de ajudar para a criação de poupança para o crescimento. Mesmo assim, o impacto imediato da reforma previdenciária implicou um custo para o Estado de \$ 68,7000 convertíveis em 1994-2001, financiado em grande parte por bônus adquiridos para as próprias AFJP (Rapoport, 2005, p.807).

financiamento de parte da despesa que ainda deveria efetuar com base neste conceito. No início, as contas puderam ser complementadas pela receita proveniente das privatizações, mas, conforme aqui mencionado, na segunda parte da década este recurso praticamente tinha se esgotado, a não ser pelas receitas provenientes da venda da YPF. Para resolver esta incerteza, o governo tentaria equilibrar suas contas, mas, dessa maneira, agravava as tendências recessivas sobre a economia, deteriorando o bem-estar da população.

2.4 Impactos sociais da estratégia neoliberal e sua queda

Foi assinalada neste capítulo a importância da recuperação do consumo, após a implementação da convertibilidade, para garantir a continuidade do projeto neoliberal. Este fato sustentava-se com a entrada de capitais externos estimulada pelas privatizações, que expandiu a monetização da economia e a oferta de crédito. Mas, já em meados de 1994, à medida que a disponibilidade de ativos públicos para a venda se esgotava, a continuidade do processo ficava comprometida. A plena abertura comercial e financeira deriva num quadro de extrema vulnerabilidade da economia diante de crises externas. Assim, quando em dezembro de 1994 surgia a crise “tequila”, no México, a Argentina foi severamente afetada com a evasão em massa dos capitais de curto prazo que tinham entrado nos anos anteriores, e a interrupção de novos recursos externos. Dessa forma, a economia entrou em recessão. Mas esta conjuntura negativa somente foi somada a mudanças estruturais da economia que eram consequência das reformas neoliberais, cujos efeitos tinham ficado ocultos pela euforia permitida pelos ingressos de capitais externos. Se depois disso a economia cresceu 16,4% no período 1996-1998, foi ao custo de uma média de desemprego de 15%. Por isso a crise “tequila” apresentou para os argentinos um novo contexto socioeconômico.

Em recapitulação: a estratégia de taxa de câmbio valorizada com convertibilidade em um quadro de economia aberta tornava praticamente impossível para os setores produtivos internos competirem com as importações, salvo nos clássicos ramos onde o país contava com vantagens comparativas normais. Se as atividades manufatureiras e de serviços foram duramente castigadas, também algumas atividades primárias ficaram afetadas pelos elevados custos internos dos serviços públicos e do crédito interno. Neste quadro, empresas e negócios começaram a encerrar suas atividades. Além disso, as importações baratas de bens de capital permitiram às empresas reduzir o número de trabalhadores, aumentando a produtividade laboral com aqueles que foram mantidos. O desemprego em geral, na história argentina, nunca tinha sido mais do que uma circunstância conjuntural, motivo pelo qual poderia ser qualificada como “de atrito”. Mas, em 1999, tanto o desemprego quanto o subemprego foram quase o dobro do

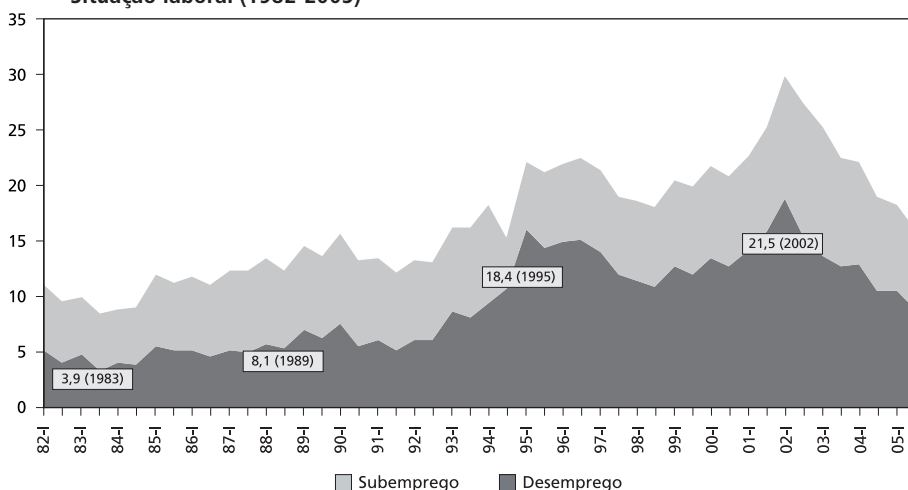
que foram no ano hiperinflacionário de 1989. A partir de 1995 a Argentina passou a conviver com um fato inédito na sua história: elevado desemprego estrutural (gráfico 10).

Como consequência dessas transformações, a distribuição da renda foi brutalmente concentrada (gráfico 11).

Dessa forma, enquanto 50% das famílias com menor renda *per capita* reduziram sua participação de 19,84% para 16,94% entre 1994 e 2000, a participação de 10% das famílias com maior renda *per capita* aumentou de 34,91% para 40,3% durante o mesmo período. Isto implicou que a renda total dos 10% mais ricos representasse, no segundo semestre de 2000, 38 vezes a renda obtida pelo primeiro decil das famílias (FRASCHINA, 2007, p. 4).

Por último, deve considerar-se que se o nível salarial foi diminuindo em relação à cesta básica (em dólares), era de fato alto se comparado internacionalmente. Por isso a demanda de trabalho foi diminuindo acentuadamente e, dessa maneira, a Argentina foi perdendo a sua idiossincrática fisionomia de país “de classe média” que a diferenciava das demais realidades latino-americanas.

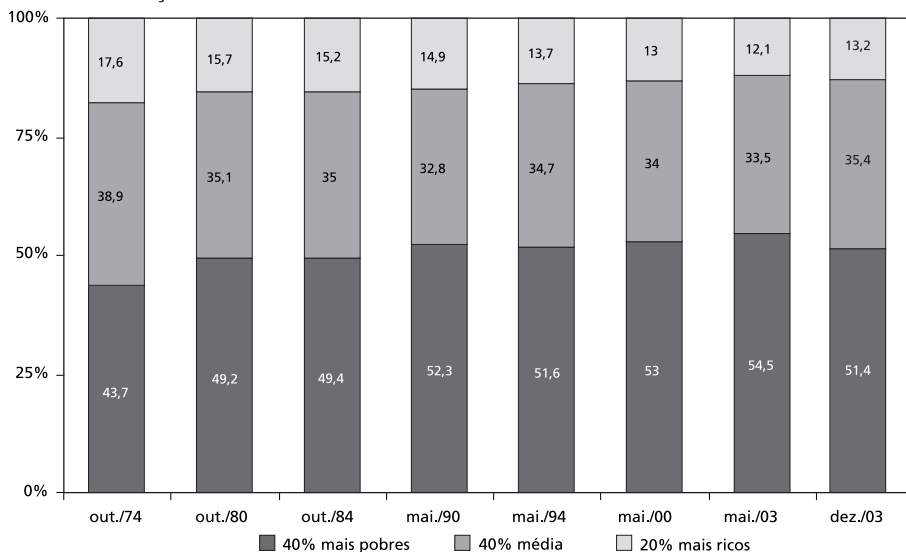
GRÁFICO 10
Situación laboral (1982-2005)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

GRÁFICO 11

Distribuição de renda



Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Nesse quadro, surgiram outros sinais de decadência no nível de vida geral. A situação laboral de caráter precário, que aumentava cada vez mais e que já era de 30% em 1991, passara para 40% em 2001 (BONOFILIO e FERNANDEZ, 2003). O segundo governo Menem, que teve início em 1995, tentou amenizar a situação com políticas ativas de emprego (programas de capacitação dirigidos para pessoas – especialmente jovens – com baixa escolarização, por exemplo) e planos de incentivo ao emprego privado, além da criação direta de empregos públicos. Isto se transformou, em 1996, no Plano Trabalhar, que chegou a empregar cerca de cem mil pessoas ao mês, o que significou, aproximadamente, 5% dos desocupados. Este empobrecimento deu lugar ao surgimento de novos grupos de contestação. Em primeiro lugar, sobressaem os *piqueteros*, já em pleno segundo governo de Menem, que adotaram a estratégia de obstruir rotas e ruas centrais das cidades mais importantes.¹³

Gerchunoff e Machinea (1995) definiram a situação criada pela convertibilidade como o teorema da dupla impossibilidade, dado que a estrutura de preços relativos distorcidos não pode ser corrigida com uma desvalorização (porque colocava em perigo a estabilidade) e nem com uma deflação induzida por um processo recessivo, porque afetaria o apoio político às reformas e às contas fiscais.

13. "Em 1997 houve 104 obstruções de rotas em todo o país e essa prática foi aumentando durante os anos que se seguiram. Em 1998, foi obstruída uma rota por semana, em 1999, uma a cada dia e meio e, em 2000 houve, pelo menos, uma obstrução diária. Em 2001, a média foi de quatro a cinco obstruções ao dia" (CELS, 2002, p.7).

Teoricamente, sob o regime de convertibilidade, a resolução do problema tinha dois caminhos. Um deles, que Cavallo chegou a considerar como possível, consistia em fabulosos aumentos nos níveis de produtividade da economia que, para começar, teriam de compensar os atrasos cambiais com a moeda do país referência, os Estados Unidos – ou, pelo menos, esperar que o dólar fosse desvalorizado com relação a outras moedas. Devido à dificuldade deste processo, o outro caminho era a deflação de preços e salários internos por meio do peso da recessão. Ou seja, mantidos os pilares do modelo econômico, a recessão seria inevitável. A questão não era mais a sua existência, mas sim a sua intensidade. Atenuá-la exigia entrada de capitais. Esgotadas as vendas de empresas estatais e privadas, o mecanismo disponível passou a ser o aumento do endividamento público.

Sob o sistema de convertibilidade, as perturbações externas, tanto as positivas quanto as negativas, influíam no custo do crédito interno. Nesse sentido, o principal vínculo entre os mercados de crédito externos e internos era o prêmio do risco-país. (FANELLI, 2002, p. 35)

A partir de então, o país passou a viver sob o espectro do nível do *risco-país* que a cada dia atingia valores mais astronômicos, e que elevavam o custo de cada novo endividamento. Segundo observam Galiani, Heymann e Tomassi (2003, p.18), sob um esquema de convertibilidade, o governo teve de lidar com sua restrição de orçamento de maneira muito diferente daquela do passado, ao não poder contar com grandes receitas por senhoriagem, onde as considerações intertemporais adquirem relevância. Enquanto um assunto persistente foi a forma como as ações de política influíam (ou poderiam influir) sobre as percepções dos operadores financeiros, a falta de disponibilidade de instrumentos de política monetária e cambial impôs novas demandas sobre as políticas fiscais em termos de objetivos, tais como a competitividade e a solução dos crescentes problemas de emprego. Esta interpretação resulta complementar para o estudo de Damill (2000) sobre a balança de pagamentos em 1992-1999. O autor conclui que a acumulação de reservas esteve sustentada, essencialmente, na colocação da dívida externa pública, onde o setor público assumiu a função de demandante líquido de divisas para manter a atividade interna. O impacto deste crescente endividamento nas contas estatais manifestava-se no fato de que, na virada do século, o Estado gastava menos em pessoal do que nos juros da dívida. Se em 1993 o gasto público do serviço da dívida sobre o PIB era de 1,2%, em 2001 tinha aumentado para 3,7%; no mesmo período, o gasto com pessoal tinha caído de 3,2% para 2,2% do produto. O gasto total em relação ao produto nesses anos manteve-se estável, em torno de 20% a 22%. Se deduzido o montante relativo ao pagamento da dívida, o percentual oscilava entre 19,1% e 17,3%.

Como a explicação do alto *custo-Argentina* era a recorrência de déficit fiscal que abria interrogantes sobre a sustentabilidade da convertibilidade – e, portanto, do modelo (FANELLI, 2002, p. 26-27) –, gerava-se uma dinâmica perversa, visto que o pagamento de juros era transformado na fonte do déficit fiscal. Isto incrementava o custo do seu financiamento, enquanto a ausência de novo endividamento mantinha o déficit pela queda da atividade e da arrecadação. Os juros do setor público nacional em relação à arrecadação, que eram 7,2% em 1994, mais que duplicaram em 1999 e chegaram a 22,4% em 2001 (HEYMANN, 2006, p.30).¹⁴ Medidas “heróicas” foram adotadas para resolver “de uma vez” este problema, tais como pacotes de resgate da dívida (blindagem, megatroca) e a lei fiscal de *déficit zero*. Mas o problema não foi resolvido. A questão é que toda medida recessiva ou prejudicial à atividade interna derivava em uma arrecadação tributária menor, e no ressurgimento do desajuste das contas públicas. Finalmente, o setor empresarial, que tinha rejeitado todo intento de Cavallo de alterar minimamente a convertibilidade,¹⁵ perdeu a confiança, e teve início intenso processo de saída de capitais do país, o qual alcançou US\$ 20 bilhões entre 1999 e 2001 (FREITAS e PRATES, 2008).

Diante da impossibilidade de dar seguimento à regra de conversão, Cavallo tentou manter os recursos financeiros dentro do sistema pela limitação da retirada de dinheiro das contas bancárias, o que foi chamado de *corralito*, e que intensificou ainda mais a falta de meios de pagamento. Nos últimos anos surgiram diversas “quase-moedas”, como 13 bônus provinciais e um nacional – numa convivência monetária caleidoscópica, com o peso e o dólar –, que chegaram a representar mais da quarta parte dos pesos em circulação em 2001.¹⁶ Ademais, surgiam espontaneamente redes de troca direta das quais se calcula chegaram a participar em torno de 2,5 milhões de pessoas, em abril de 2002 (LACOSTE e YSETTA, 2002). Estas redes, que em alguns casos tiveram vínculos com a escala nacional, acabaram por criar suas próprias “moedas” que, conforme se calcula, lograram mobilizar cerca de US\$ 2 milhões ao ano (LACOSTE, 2003). Esta extensão de formas de economia informal sofreu fortemente o impacto do *corralito*.

14. Galiani, Heymann e Tomassi (2003, p.16) assinalam que o problema não era o nível do déficit público, que não foi particularmente alto como proporção do PIB até o colapso das receitas. “O governo tinha estabelecido um nível de despesa, e tinha emitido bônus denominados em dólares, pelo que sua solvência exigia um contínuo incremento das receitas no valor em dólares que, por sua vez, fora antecipado pelos operadores financeiros para induzir empréstimos com taxas de juros moderadas”.

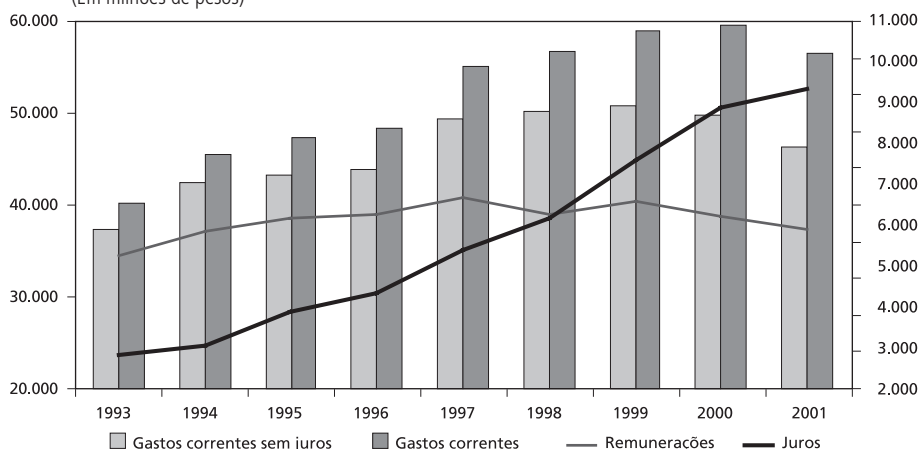
15. Como explica Heymann (2006, p.42), Cavallo tinha tentado uma “pequena desvalorização implícita para as operações de comércio exterior ao vincular o valor do peso para a liquidação de divisas nessas transações ao de uma cesta de moedas formada por dólares e euros (moeda que naquela época tinha valor inferior ao do dólar)”. Contudo, “a introdução do euro no cômputo da paridade do peso foi geralmente interpretada como reconhecimento, por parte do próprio governo, de que a equivalência com o dólar era insustentável”.

16. O governo nacional emitiu lecop, também as províncias emitiram, a saber: Buenos Aires, patacón; a Cidade de Buenos Aires, porteño; Catamarca, Lei no 4748; Chaco, quebracho; Córdoba, lecor; Corrientes, cecaror; Entre Ríos, bonfe; Formosa, bocanfor; Jujuy, patacón; Mendoza, petróm; La Rioja, bônus de cancelamento; Tucumán, bocade. Nos primeiros meses de 2002, a crise da saída da convertibilidade intensificou o uso destas quase-moedas, chegando a representar cerca de 40% da quantidade de pesos emitidos (De la Torre, Levy e Schmukler, 2003).

GRÁFICO 12

Gasto público

(Em milhões de pesos)



Fonte: Ministério da Economia.

Na realidade, o *corralito* significava o fim, *de fato*, da convertibilidade. Mas, para formalizar seu “falecimento”, fazia falta uma explosão social de descontentamento, a qual ocorreu logo depois de um discurso do presidente que impunha o estado de sítio diante de saques que começaram a ser registrados em diversos pontos do país. Em 19 de dezembro, uma multidão saiu para as ruas em protesto, conduzindo à renúncia presidencial, o que posteriormente comprovaria ter sido, também, o fim da etapa neoliberal e da convertibilidade na Argentina. Neste momento, 14,3% das famílias argentinas encontravam-se com suas necessidades básicas insatisfeitas; mais de 35% das pessoas viviam abaixo da linha de pobreza; e mais de 12%, na indigência – cuja taxa de crescimento era muito superior ao aumento da pobreza.

2.5 Comentários finais sobre a era Menem

A experiência argentina de economia aberta com convertibilidade levou à pior crise da sua história. Após a euforia inicial, uma vez esgotados os efeitos de transição na implementação das reformas estruturais, a economia do país ficou vulnerável e sem capacidade de reação diante da situação externa.¹⁷ O enfrentamento da primeira crise de grande porte, a mexicana, em 1995, gerou o aprofundamento

17. “Ademais, a vulnerabilidade do sistema financeiro argentino à reversão dos fluxos de capitais, intrínseca ao regime de conversibilidade, foi agravada pela predominância dos depósitos em dólares e pela concentração dos empréstimos em setores *non-tradables*, que ampliaram a exposição das carteiras dos bancos às desvalorizações cambiais, bem como pela impossibilidade de o Banco Central atuar como emprestador em última instância nesse tipo de regime” (Freitas e Prates, 2008, p. 195-196).

do regime de convertibilidade. A retomada que se seguiu verificou que “muitos estavam ficando fora” dos benefícios. Mas, em 1998, os fatores tornaram-se prejudiciais para a continuidade da entrada de recursos externos (piores termos de intercâmbio, crises financeiras internacionais, desvalorização no Brasil, alta do dólar). Como observa Fanelli (2002, p.26), no sistema de convertibilidade os mecanismos anticíclicos eram extremamente limitados: os preços e salários não eram suficientemente flexíveis; o sistema fiscal era rígido – particularmente as relações entre o governo federal e as províncias – e estava sujeito a influências políticas. Assim, a Argentina ingressou num caminho de recessão sem saída.

Com os elevados desemprego e subemprego que se instalam desde 1995, a continuidade do modelo dependeu, externamente, das circunstâncias favoráveis para a entrada de capitais, e, internamente, da disposição da população para tolerar a progressiva deterioração de suas condições de vida. A influência de economistas *ortodoxos* no sentido de cortar o gasto fiscal chocava com a resistência da população.

A percepção de que a economia tinha atingido um estado crítico talvez fosse capaz de induzir o público a se resignar com os ajustes, mas não ajudou para estimular as expectativas de uma melhor posição fiscal. Essa tensão foi uma das características da última fase da crise (GALIANI, HEYMANN e TOMASSI, 2003, P.16).

Finalmente, a saturação pôde mais, porém não sem deixar fortes sequelas para o futuro, as quais não se limitam ao campo econômico. Não obstante, circunstâncias externas e internas foram encontradas para facilitar uma inesperada e rápida recuperação econômica no final de 2002.

Para tratar do período de reformas de mercado com convertibilidade é pertinente mencionar algumas observações do FMI sobre a sua atuação no país, com uma importância mais do que decisiva na extensão temporal da viabilidade deste modelo. Isto não tem o propósito de estabelecer um sumário da atuação do fundo, mas sim de definir com clareza algumas questões inerentes ao projeto neoliberal na Argentina. Em poucas palavras, o organismo coloca o foco central nas contas públicas, ao assumir como seu “erro mais crítico” o “pouco rigor na aplicação da condicionalidade fiscal”.¹⁸ Afirmar ter aceito o regime cambial por ser opção de um país e por ter acreditado na sua viabilidade, ao contornar a crise mexicana de 1994, e afirmar ter apoiado o país, apesar de não ter cumprido as metas anuais de déficit, em nenhum ano, desde 1994”, sendo outorgadas repetidas dispensas (*waivers*), com base no diagnóstico de que a Argentina enfrentava basicamente

18. “O FMI, no período prévio à crise, cometeu o erro de apoiar, durante demasiado tempo, políticas inadequadas, embora já no final dos anos 1990 fosse evidente não mais existir capacidade política para adotar a disciplina fiscal e as reformas estruturais necessárias” (FMI, 2004, p. 6. Tradução livre.).

uma crise de liquidez e que qualquer problema de sustentabilidade da taxa de câmbio ou da dívida era contornável se fossem adotadas medidas firmes nas frentes fiscal e estrutural (FMI, 2004, p. 7-9).

Contudo, resulta evidente que a dinâmica do modelo foi se esgotando desde meados de 1994, *antes* da crise mexicana, à medida que as entradas de capitais externos pelas privatizações – e outras de caráter temporal – começaram a se esgotar. A partir de então, dois fatores principais poderiam dar continuidade ao modelo. De um lado, novas entradas de capitais aconteceram fundamentalmente por causa de um novo endividamento, com importante participação do próprio FMI. De outro lado, a disposição da população em aceitar a constante piora nas suas condições de vida. O fundo desaprova o governo por não ter mantido:

(...) uma estratégia de saída, incluindo um plano de contingência, com conhecimento de que a estratégia era arriscada. Não foram analisadas com seriedade outras estratégias possíveis, devido a que as autoridades recusaram-se a fazê-lo e o FMI não insistiu nesse sentido (*op. cit.*, p. 9).

Mas justamente a imensa dificuldade em viabilizar uma saída constitui uma das características do regime de convertibilidade. Não obstante, é particularmente surpreendente a acusação feita às autoridades argentinas nos seus esforços por efetuar ajustes fiscais, comprometendo recursos como “instrumento de favoritismo político”.¹⁹.

A principal falha do diagnóstico do FMI, uma política fiscal mais austera – como o modelo reclamava – é que o próprio modelo certamente teria durado “muito menos”. O período do governo Menem anterior à adoção da convertibilidade evidenciava a dificuldade da manutenção de um projeto “austero” de reformas de mercado. Se a convertibilidade foi necessária para resolver este *impasse*, possui como contrapartida a posterior dificuldade em resolver o próprio *impasse* que lhe é inerente: sua saída. Entretanto, com todas as críticas feitas às medidas implementadas pela Argentina entre 1989 e 2001, duas questões vinculadas à experiência do país devem ser diferenciadas: de um lado, o rigor e a urgência com que foram executadas; de outro, a radicalização total do projeto, via convertibilidade e “bimonetização” do sistema econômico e financeiro. Se teoricamente o FMI aceitava a primeira questão, embora o grau do caso argentino fosse tremendamente extremo, o segundo ponto não fazia parte do seu receituário de medidas – mas o fundo esteve longe de se opor ao mesmo. Contudo, ambas as inovações argentinas inverteram totalmente a lógica de ajuste defendido pelas políticas ortodoxas, cujo decálogo foi fielmente expresso pela breve gestão da multinacional Bunge e Born, mas de inviabilidade político-social.

19. “Se o setor público argentino tivesse gerado superávit nas contas fiscais durante os anos anteriores à crise, poderia ter evitado as restrições mais severas de liquidez em 2000, e a grave crise de financiamento do setor público em 2001. A Argentina também poderia ter desfrutado de uma maior flexibilidade na utilização da política fiscal para fazer frente ao impacto dos estoques externos, e teria poupado a necessidade de adotar uma política fiscal mais restritiva quando o produto já começara a se contrair” (FMI, 2004, p. 25).

3 A RECUPERAÇÃO: O MOMENTO KIRCHNER

3.1 Um modelo inesperado

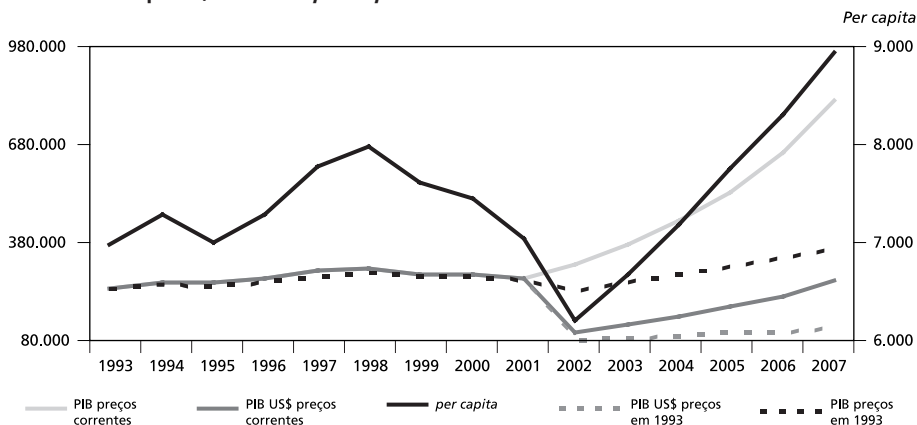
Quando o modelo neoliberal caiu, com a renúncia de De La Rúa, a Argentina viveu um intenso processo de ajuste para novas condições que constituíam uma total incerteza. O fim da convertibilidade não fora produto de um diagnóstico elaborado sobre seus inconvenientes, mas o resultado da saturação acumulada da população sobre os seus efeitos negativos em suas condições de vida. A saída da crise gerou certo descontrole de preços que castigou particularmente os setores de menor renda. Assim, até meados de 2002, mais da metade da população vivia em condições de pobreza (CEPAL, 2006; IMF, 2006). Entretanto, a partir de 2002 até 2007, a Argentina teve um surpreendente desempenho, com crescimento anual do PIB de 8,2% em média (gráfico 13).

Para o período 2003-2008, o crescimento do PIB superou 50%, com taxas anuais médias superiores a 8%. As últimas cifras disponíveis, correspondentes ao terceiro trimestre de 2008, indicam um PIB total de 350 bilhões de dólares nominais (9.000 dólares *per capita* aproximadamente), com um aumento de 6,5% com respeito ao mesmo período de 2007 (CEI, 2009, p. 1).

Dessa maneira, teve início uma nova etapa com diferenças radicais na política econômica da década de 1990.

GRÁFICO 13

PIB em pesos, dólares e *per capita*



Fonte: Ministério da Economia.

Obs.: A saída da convertibilidade significou forte queda do PIB, principalmente em dólares, e também em nível *per capita*, mas, posteriormente, verificou-se surpreendente recuperação.

A tensa seqüela de acontecimentos após a queda de De La Rúa fez com que em dez dias assumissem três presidentes. Um deles, Rodríguez Saá, anunciou

formalmente o fim da convertibilidade e antecipou a desvalorização da moeda nacional. Mas sancionou ainda outra medida transcendental, a moratória da dívida externa, decisão esta forçada também pela retração do apoio de recursos do FMI, fundamental para a manutenção da convertibilidade na última etapa. A importância desta medida seria comprovada poucos anos depois, quando a Argentina impôs-lhe uma histórica reestruturação, com remissões da dívida nunca antes vistas no mundo. Seu sucessor Eduardo Duhalde, que seria substituído por Néstor Kirchner em 2003, sancionou uma Lei de Emergência Econômica que congelava as tarifas dos serviços públicos, acabando com sua indexação pela taxa de inflação dos Estados Unidos. Adicionalmente, foram novamente aplicadas as retenções sobre as exportações, e foi iniciado o processo da “pesificação” dos depósitos bancários em dólares – um duro processo que teve de enfrentar a oposição de titulares que se negavam a aceitar a conversão –, sendo implementado o *corralón*, que impossibilitava a retirada de prazos fixos. Em abril de 2002, Duhalde nomeou para ministro da Economia Roberto Lavagna, que ficou no cargo até o final de 2005, e liderou a recuperação, posicionando-se contra a estratégia de estabilização sugerida pelo FMI (FMI, 2004, 2005).²⁰ O governo Kirchner, posteriormente, definiu “a nova estratégia” por meio de três objetivos: *i*) manter uma taxa de câmbio real competitiva; *ii*) conduzir uma política fiscal “prudente”; e *iii*) implementar políticas de renda que contra-arrestassem a deterioração distributiva anterior (MECON, 2007).

Assim, o difícil ano de 2002 implicou um ajuste a novas condições distintas das criadas pelo modelo neoliberal. Sob este novo ordenamento econômico, ainda em vigor atualmente sob a presidência de Cristina Kirchner após suceder seu marido em 2007, a Argentina acabou aproveitando ao máximo as modificações na economia internacional que, para o país, manifestaram-se na recuperação tanto dos preços de seus produtos de exportação como da sua respectiva demanda. Como resultado, a economia argentina rapidamente passou a registrar, desde 2003, de forma sustentada, taxas de crescimento entre as mais altas do mundo.

3.2 A macroeconomia da recuperação

A gestão macroeconômica sob as presidências Kirchner foi caracterizada por três pautas básicas: manutenção de uma taxa de câmbio elevada; obtenção de superávits “gêmeos”, externo e fiscal; e acúmulo de reservas. Em conjunto, permitiram apresentar um baixo grau de vulnerabilidade externa há muito não registrado

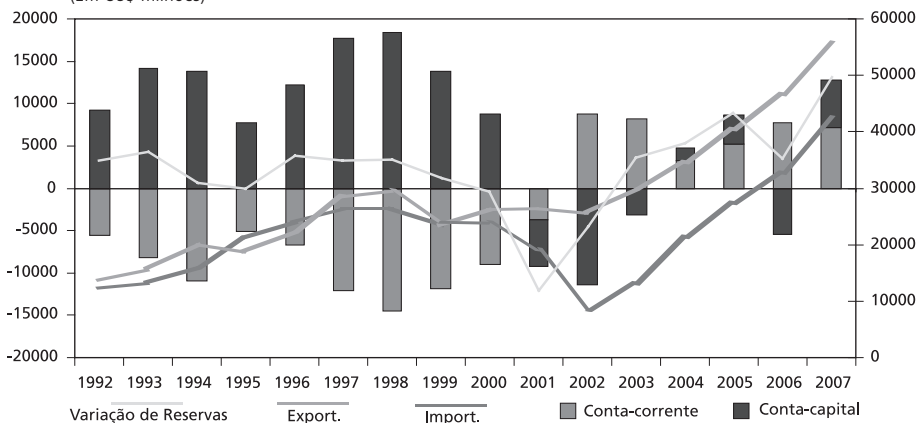
20. “Para o Fundo, existia forte risco de hiperinflação, que deveria ser combatida com um significativo aperto monetário e fiscal. Para os argentinos, a elevada capacidade ociosa da economia, se bem ancorada por uma política fiscal saudável (ainda que não tão apertada quanto as verificadas no Brasil e Turquia), poderia absorver uma expansão monetária sem gerar um descontrole no valor do peso” (Cunha, Ferrari e Malaguti, 2007).

na Argentina.²¹ Esta solidez é manifestada pela combinação de saldos positivos importantes na conta-corrente, com baixos resultados negativos na conta capital inicialmente e, desde 2004, saldos positivos (gráfico 14). Evidentemente, isto é um contraste claro com tudo o que fora experimentado na década passada. Contudo, é preciso destacar que as políticas de comércio exterior e em relação ao capital externo mantiveram muitas das pautas implementadas no período anterior.

GRÁFICO 14

Balança de pagamentos

(Em US\$ milhões)



Fonte: Ministério da Economia.

Obs.: Diferentemente dos anos 1990, desde 2002 a Argentina apresentou superávit em conta-corrente.

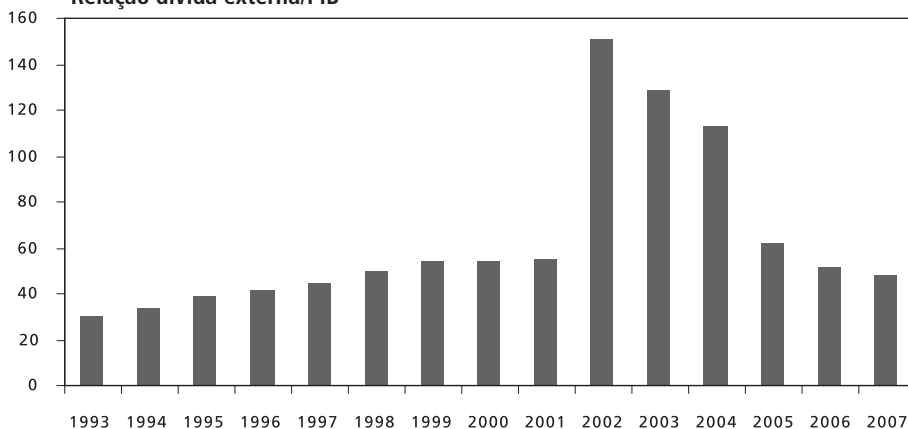
Pelo lado do comércio externo, a combinação de melhores termos de intercâmbio e aumento na demanda pelas exportações argentinas derivou na obtenção de registros recordes. Entre 2001 e 2007, as exportações passaram de US\$ 26,5 bilhões para US\$ 55,8 bilhões. Foi possível acumular superávits comerciais anuais da ordem de 6% do PIB. Bianco, Porta e Vismara (2007) destacam a resposta positiva do aparelho produtivo diante das transformações após a desvalorização de 2002. “Para a Argentina, os termos do intercâmbio encontram-se no seu nível mais favorável dos últimos 25 anos” (op. cit., p. 115). Entre os produtos beneficiados com as melhores cotações internacionais, foram importantes para a Argentina soja, petróleo, carnes, lácteos, aço e alumínio. Entretanto, Bianco,

21. “Desde logo, tal fato não é um caso isolado, sendo uma experiência compartilhada pelas demais economias latino-americanas e emergentes, mesmo aquelas que vêm implementando políticas macroeconômicas mais convencionais. Ainda assim, é correto associar a inflexão das políticas macroeconômicas em um sentido que se coaduna com o ‘novo-desenvolvimentismo’. Vale dizer, outra fosse a estratégia, a Argentina talvez não estivesse capitalizando o boom conjuntural para acelerar a recuperação da capacidade estatal de coordenação da trajetória de desenvolvimento” (Cunha, Ferrari, Malaguti, 2007, p. 10).

Porta e Vismara (2007, p.115) destacam a importância da estabilização da taxa de câmbio e a reativação dos mecanismos de financiamento das exportações com a normalização do sistema bancário a partir do final de 2002. Também se observa a reativação da economia brasileira a partir de 2004 – que fomentou principalmente a recuperação das exportações manufatureiras. As importações, por sua vez, também cresceram acentuadamente. Assim, nessa ocasião, o aumento das importações relacionado com o crescimento da atividade interna – que em 2006 superou o pico de 1998 – não faz com que a posição externa se veja fragilizada. Dessa maneira foi possível acumular superávits comerciais anuais da ordem de 6% do PIB (op.cit., p.141).

Os saldos externos possibilitaram que fosse implementada uma política de acumulação de reservas. Como explica o atual presidente do banco central, Martín Redrado (2006), existem grandes diferenças neste atual processo de acumulação de reservas que atinge importâncias recordes com relação ao ocorrido nos anos 1990. Neste caso, a acumulação foi acompanhada de um superávit da conta capital e um déficit da conta-corrente. Diferentemente, neste processo são os saldos simultâneos em ambas as contas que permitem acumular reservas. Desde 2003, seu crescimento acontece enquanto se reduz o nível de exposição externa pelo cancelamento de obrigações com o restante do mundo, o que permitiu, ao mesmo tempo, começar uma “remonetização” da economia após a Crise da Convertibilidade. Os indicadores dispostos nos gráficos 15 a 18 refletem a sensível melhora na situação externa do país.

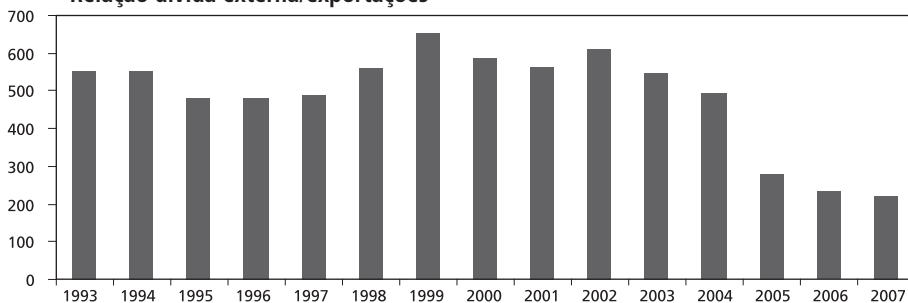
GRÁFICO 15

Relação dívida externa/PIB

Fonte: Indec.

GRÁFICO 16

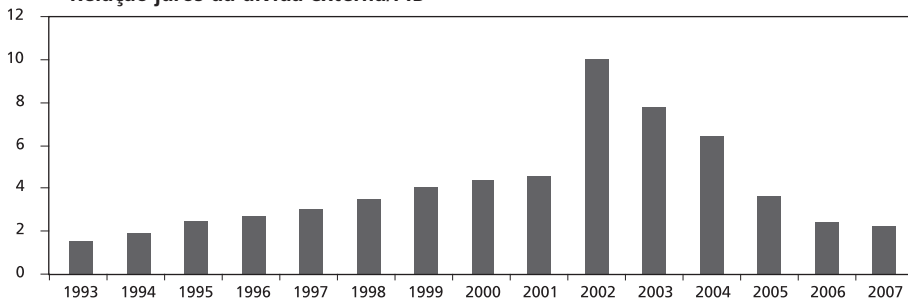
Relação dívida externa/exportações



Fonte: Mecon.

GRÁFICO 17

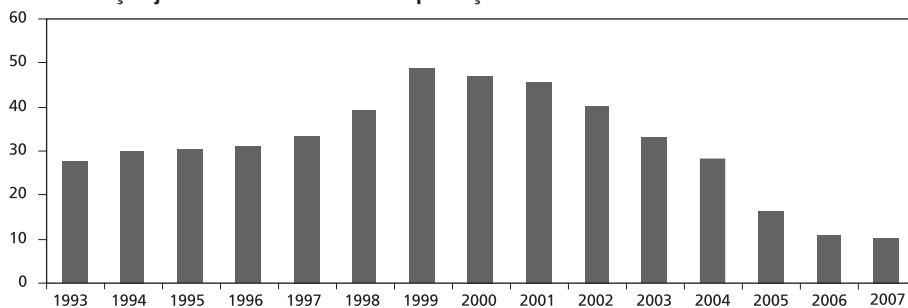
Relação juros da dívida externa/PIB



Fonte: Indec.

GRÁFICO 18

Relação juros da dívida externa/exportações



Fonte: Indec.

Nesse quadro, a Argentina conseguiu uma histórica reestruturação da dívida externa em 2005. Dos US\$ 81 bilhões de bônus, que caíram em *default* em 2002, 76,07% dos credores aceitaram trocá-los por outros avaliados em cerca de US\$ 0,35 do seu valor nominal. Assim, a dívida argentina baixou de US\$ 191 bilhões para US\$ 125,283 bilhões. A dívida pública passou a 80%-85% do PIB. Embora isto dobrasse a relação de 1999, por exemplo, e em 2001 ela passasse a 57%, por outro lado, após a desvalorização, esta proporção chegou a 140%. Além disso, ela mesma alongou-se com o tempo – agora seu vencimento será em 2046 – e diminuiu seu serviço. Mais do que o resultado da reestruturação da dívida, a Argentina causou surpresa ao manter com firmeza uma posição de “é isso ou nada” diante dos credores. Isto foi completado quando, em 2006, o governo liquidou seus compromissos de US\$ 9,5 bilhões com o FMI. Tal quitação causou uma queda no nível de reservas do BCRA, mas estas foram rapidamente recuperadas.

A nova situação do endividamento e os saldos positivos no setor externo permitiram que fosse mantida simultaneamente uma sólida posição fiscal. Para isso, foi fundamental a tributação das exportações. “Ao se compararem os ganhos de receita (cerca de cinco pontos percentuais com relação ao PIB) entre 2001 e 2005-2006 nota-se a importância da taxação das exportações. Esta responderia pela metade daquele ganho, concentrando-se, por sua vez, na apropriação dos *windfall gains* do *boom* no mercado de *commodities*” (CUNHA, FERRARI e MALLAGUTI, 2007).²² O governo argentino também aproveitou a fortaleza fiscal para recompor condições para o crescimento. Compensou a menor incidência no serviço da dívida ampliando os gastos correntes e em infraestrutura.

Deve considerar-se que a política externa para a economia argentina não foi alterada em todas as suas características com relação ao passado, como, por exemplo, quanto à política tarifária e para investimentos estrangeiros diretos. Embora muitas empresas fossem beneficiadas quanto ao seu patrimônio, porquanto a “pesificação” liquefizera suas dívidas e passivos, a política de estabilizar uma taxa de câmbio alta, em torno de um pouco mais de \$3 por dólar, tornou-se a “proteção” da atividade interna. Contudo, foi suficiente para permitir a rápida reativação da economia, que apresentava um elevado grau de capacidade ociosa. Fernández Bugna e Porta (2007, p.98) afirmam que a resposta do aparato produtivo esteve condicionada aos termos herdados do modelo anterior, cujas principais características são: *i*) coexistência de sobreinversão relativa em alguns setores e de insuficiente capacidade instalada em outros, em um contexto de pronunciada redução do coeficiente de investimento total durante os quatro anos de recessão; *ii*) debilidade da trama produtiva interna, não só em termos de quantidade e qualidade de oferta disponível, como também nas inter-relações básicas do sistema nacional de inovação;

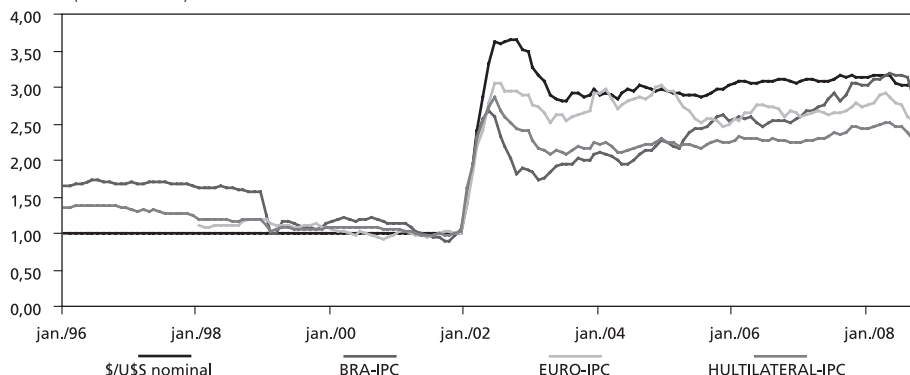
22. Sobre as características desse processo e seus impactos sobre os países emergentes, ver Prates (2007).

iii) presença de rigidez tecnológica, cuja rápida superação é dificultada no novo contexto de preços relativos; e *iv*) redução e até desaparecimento de plantéis de pessoal altamente qualificado. Também o realinhamento de preços relativos após a crise, “sem deixar de favorecer as atividades baseadas em vantagens naturais, redefiniu-se a favor da produção doméstica de bens transacionáveis e da utilização de processos intensivos em trabalho” (FERNÁNDEZ BUGNA, PORTA, 2007).²³

GRÁFICO 19

Taxas de câmbio real

(Base 2001=1)



Fonte: Ministério da Economia.

Obs.: Após o fim da convertibilidade, a Argentina mantém taxas de câmbio mais competitivas.

A partir do piso de 2002, desde o terceiro trimestre do ano a indústria acumulou um crescimento de quase 50%. Os ramos industriais mais dinâmicos durante a fase da reativação são aqueles que tinham experimentado a maior queda relativa de volume de produção durante a crise (têxteis e confecções, metal-mecânica – exceto maquinário –, materiais para construção, equipamentos de áudio e vídeo, maquinário e equipamento elétrico e automotivo). A construção também cresceu fortemente nestes anos. Como destacam Fernández Bugna e Porta (2007, p.69), a contribuição ao crescimento do PIB de ambos os setores, de quase 40%, embora não recuperasse a queda experimentada entre 1998 e 2002 de quase 50%, supera os 28,6% de 1995-1998. Amico (2008, p.67-71) considera que começou a se manifestar um aumento no investimento que, diferente da década passada, é dirigido para os setores transáveis e industriais – e não mais para os serviços públicos privatizados –, e que superou a etapa de ser relacionado à capacidade

23. Assim, a proteção cambial e o crescimento da demanda agregada “foram os principais e quase únicos instrumentos do que poderia ser considerada uma política industrial desse período; quanto a mecanismos mais específicos, não houve outra coisa a não ser a administração dos regimes já existentes e um novo estímulo para a promoção de investimentos via incentivos fiscais, que beneficiou principalmente um limitado conjunto de grandes empresas e empreendimentos com um viés produtivo exportador” (Fernández Bugna e Porta, 2007, p.68).

ociosa, permitindo então ampliar a capacidade produtiva. Dessa maneira, o rearranjo macroeconômico, num contexto favorável para a atividade produtiva,²⁴ possibilitou rapidamente a recuperação econômica.

3.3 Novas e antigas dinâmicas de integração com a economia externa

3.3.1 Comércio externo

O atual período da economia argentina apresenta mudanças e continuidades com relação à experiência passada. As transformações de política econômica não significaram uma valorização distinta sobre a importância da integração do mercado doméstico ao internacional. Adicionalmente, a conclusão do modelo de plena abertura aos mercados de bens e capitais mundiais não diminuiu o grau de vinculação da Argentina com o exterior. Como assinalam Bianco, Porta e Vismara (2007), o coeficiente de abertura (média da soma de exportações e importações sobre o PIB) passou de 11% no período 1996-1998 para 22% em 2006. Ou seja, a economia argentina continua a apresentar uma tendência de integração com a economia internacional.

Desde 2003, as exportações argentinas alcançaram sucessivos recordes, mas mantiveram o caráter primário tradicional, visto que os produtos agropecuários, manufaturas de origem agropecuária e combustíveis e energia são responsáveis, praticamente, por 80% a 90% do total destas exportações. Este fato é também representado pelos quatro complexos primários (oleaginoso, cerealista, bovino, petróleo e gás) que constituem a base do perfil exportador argentino. Uma pesquisa da Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (Aiera) em nível de produto (quatro dígitos do sistema tarifário) conclui que, de 1.194 itens, os primeiros dez produtos mais exportados em 2007 concentraram 49,6% do total.

Essa percentagem aumenta para 70,8% se os primeiros 30 produtos mais exportados forem levados em conta, a 78% se os 50 primeiros forem considerados, e a 87,2% se forem considerados os primeiros 100 mais vendidos (AIERA, 2008, p. 2).

Este resultado basicamente reproduz as participações de 2001. O estudo também afirma que, em geral, não foi modificada a composição destes produtos mais exportados: em 2007, por exemplo, foram mantidos 75 dos 100 mais exportados em 2001. Na mesma direção se manifesta Bouzas (2007):

24. Segundo Amico (2008), até 2004, o crescimento industrial argentino é explicado, principalmente, pela progressiva utilização da capacidade ociosa; desde então, existem evidências de aumentos na capacidade produtiva; os indicadores de uso da capacidade instalada, em média, mantiveram-se relativamente estáveis desde esse ano, ao mesmo tempo em que continuaram a ser registrados fortes aumentos nos volumes de produção. De qualquer forma, já em 2006, aparecem diversos ramos industriais em ponto de saturação (Amico, 2008).

De fato, cinco seções do Sistema Harmonizado continuam a explicar duas terças partes do total das exportações, entre as quais figuram os minérios, vegetais, alimentos, óleos comestíveis e animais. O surgimento de novos setores dinâmicos tem mantido a característica de uma forte concentração em recursos naturais com baixa elaboração (como o complexo oleaginoso), ou ainda representam casos isolados de expansão de produtos com características de maior diferenciação (como o vinho)(*op.cit.*, p. 66).

Porém, embora quase 85% da pauta de exportação sejam constituídos por bens primários, combustíveis e manufaturas com baixo conteúdo tecnológico, intensivas em recursos naturais ou de escala, verificou-se uma diversificação para bens com maior conteúdo tecnológico, que chega fundamentalmente à indústria automotiva e química no quadro de estratégias intrafirmas em nível regional, já amplamente consolidadas (CASTAGNINO, 2005, p.7). Contudo, o autor destaca que os últimos anos de exportação das manufaturas de origem industrial superaram em 28% o maior registro dos anos 1990, diminuindo o tradicional déficit do setor.

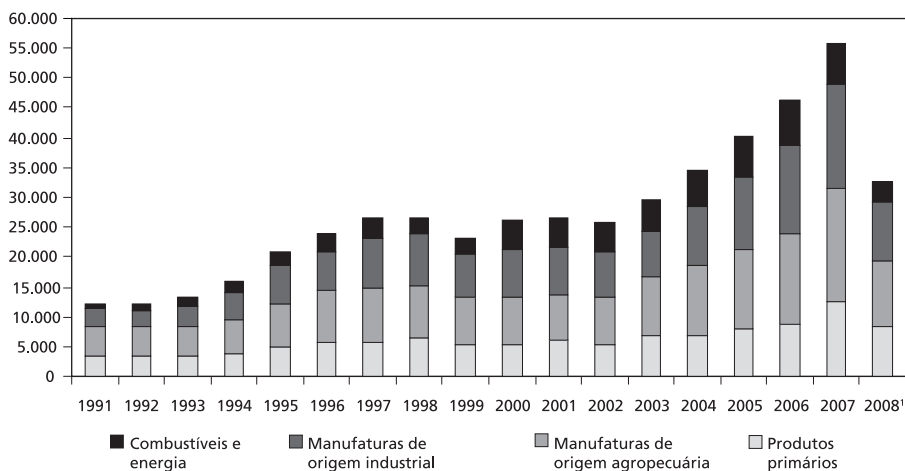
Convém esclarecer que embora as importações MOI [manufaturas de origem natural] diminuíssem entre 1998 e 2005 – apesar do nível de atividade ser similar ao daquele ano – esse resultado, em parte, é atribuído à maior competitividade do setor industrial e, portanto, à substituição das importações por produtos domésticos (*id.*, *ibid.*).

O autor destaca, ainda, que a contribuição da indústria automobilística mostra uma expansão de vendas para novos destinos (México, Chile, Canadá, e autopeças para os Estados Unidos) e, por esta razão, a quase exclusividade do Mercosul como destino caiu para cerca de 40%, não obstante o setor possuir um regime especial. Em resumo, o autor observa que, em vez de as indústrias de tradição exportadora (produtos de aço e de alumínio), adquiriram força aquelas de plásticos, produtos químicos e, em menor medida, as de papel e papelão – embora esclareça que o Mercosul continua a ter lugar de destaque. As exportações de serviços vêm sendo expandidas desde 2002 (transporte e empresariais, profissionais e técnicos). Entretanto, os mais significativos, em ambas as direções, são viagens e transportes (75% das importações e dois terços das exportações). Segundo manifestação do governo em seu Informe 2007 na OMC, a Argentina tem déficits em todas as áreas de seu comércio de serviços, com exceção da construção e serviços de informática e informação. Graças à sua dinâmica recente que, com respeito a 1994, chegou a quintuplicar seu valor, praticamente eliminou-se o déficit externo específico, que na segunda metade dos anos 1990 somava cerca de US\$ 4 bilhões.

GRÁFICO 20

Exportações por grandes títulos

(FOB - US\$ milhões)



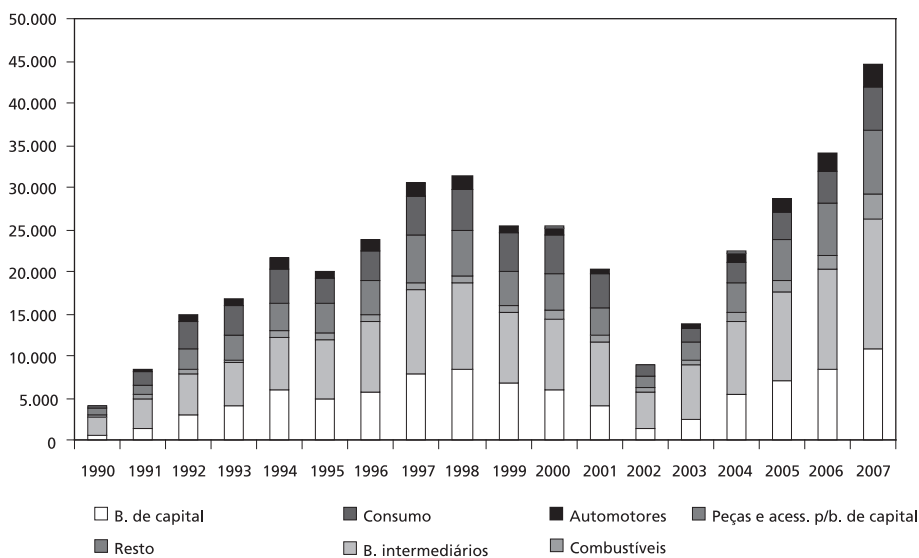
Fonte: Ministério da Economia.

Nota: ¹ Dados referentes aos primeiros seis meses.

GRÁFICO 21

Importações por grandes títulos

(Em US\$ milhões)



Fonte: Ministério da Economia.

Outra diferença importante é que a Argentina conseguiu diversificar o destino de suas exportações, com a incorporação, nos últimos anos, de novos sócios comerciais de grande porte, como os países da ASEAN,²⁵ China, Índia e África do Sul, e o investimento dos saldos comerciais com os Estados Unidos. Particularmente importante é o incremento do vínculo comercial com a China, expandindo as exportações entre 2002 e 2007 para a média anual, em valor, de 42%, enquanto a das importações foi de 75%. D'Elia, Galperín e Stancanelli (2008, p. 77) destacam que a China cresceu como destino das vendas argentinas, ficando atrás apenas do Brasil, até representar 9,3% do total, máximo valor desde 1980. Como origem das compras argentinas, a China, praticamente inexistente no início dos anos 1980, passou a ocupar o terceiro lugar como fornecedor, perdendo somente para o Brasil e para os Estados Unidos, com uma participação de 11,4%. As vendas para a China possuem forte componente de produtos agropecuários, com destaque para o feijão e o óleo de soja, concentrando, respectivamente, três quartas partes e um terço do total exportado de cada produto pela Argentina. É por isso que os autores afirmam que a China:

(...) tornou-se o novo 'motor' das exportações argentinas do complexo soja – e da produção interna, dado que a maioria é exportada –, tirando dessa posição a União Europeia, que se mantém como primeiro destino tão somente para as farinhas de soja (*op. cit.*, p. 78).

Por essa razão, a Argentina recebeu o impacto do surgimento da China como destacada importadora mundial de alimentos. Enquanto o complexo soja expandiu-se para representar, em 2002-2007, 80% das exportações argentinas para a China, outros setores, como os de têxteis e de metais, perderam sua participação. Isto contrasta com o perfil das importações oriundas da China, cuja metade é formada por máquinas e equipamentos, seguidas por aquelas de produtos químicos (14%). Os autores também observam a discrepância de a Argentina representar apenas 0,7% das importações chinesas e 0,3% de suas exportações – o que contrasta com a importância de China para o país.

Adicionalmente, um estudo do Centro de Economía Internacional (CEI) destaca a crescente importância do superávit comercial argentino (US\$ 925 milhões em 2007) com a ASEAN. Após nove anos consecutivos de crescimento das exportações e cinco das importações argentinas deste bloco, a ASEAN passou a representar, na última década, de 1,9% a 2,1% das exportações totais argentinas, e de 2,1% a 2,8% das importações. A Argentina vende para a ASEAN fundamentalmente alimentos de origem agrícola (82% em 2005-2007), especialmente

25. Trata-se da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), composta pelos seguintes países, aqui ordenados por data de adesão: Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

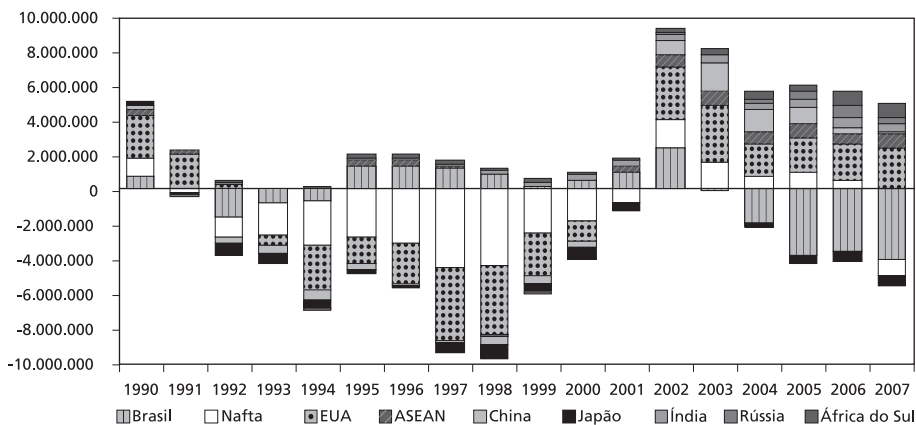
farinha de soja, e compra máquinas e equipamentos (54% em 2005-2007). O principal país com o qual a Argentina possui saldos comerciais negativos é o Brasil, seguido pelo Japão. Bianco, Porta e Vismara (2007, p.123-124) afirmam que a modificação no padrão de parceiros comerciais acarreta um viés produtivo. Na pauta de exportações argentinas para o Mercosul predominam os produtos industriais e, entre eles, aqueles que incorporam relativamente mais valor agregado nacional; as remessas para a China e outros novos destinos asiáticos de importância, entretanto, concentram-se, quase exclusivamente, em produtos primários ou com escassa elaboração.²⁶

Em síntese, a inserção exportadora da indústria argentina descansa sobre uma manifesta dualidade de especialização: as vendas de produtos classificados como de alto e médio-alto conteúdo tecnológico estão, fundamentalmente, voltadas para o mercado regional (CAN, Chile, Mercosul e México); as de bens considerados de médio-baixo e baixo conteúdo tecnológico predominam na pauta dirigida à União Europeia, Estados Unidos e aos países do SEA (*op. cit.*, p. 125).²⁷

GRÁFICO 22

Saldos comerciais

(Em US\$ mil)



Fonte: Mecon.

26. "Por exemplo, para 2006, as exportações MOI constituiram 57% das vendas ao Mercosul, 51% para o restante da Aladi, 42% para o Nafta e 35% para o Chile, mas apenas 5% para a China, a Índia, Coreia e a região da ASEAN. Por sua vez, os produtos primários representam mais de 40% das remessas para a China e Coreia, 34% para a ASEAN e 32% para o Japão. Assim como o Mercosul é, de longe, o principal mercado para as exportações MOI, a China, após a assinatura de diversos tratados de complementação comercial e econômica, tornou-se o principal destino para as exportações argentinas de produtos primários. As vendas de MOA, por sua parte, concentram-se predominantemente na UE e em alguns mercados asiáticos" (*id.*, *ibid.*).

27. CAN: Comunidade Andina; SEA: Sudeste Asiático.

Outra novidade é o crescimento das exportações provinciais, parcialmente como consequência da expansão agrícola pecuária e, em parte, devido à maturação de investimentos industriais em setores tais como material de transporte, alumínio, aço e produtos químicos. Um relatório do CEI destaca que, embora as principais províncias continuem a concentrar fortemente – quase as três quartas partes – as exportações do país (Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba), outras ganharam dinamismo recentemente (Catamarca, Santa Cruz, Mendoza e San Juan).

Contudo, esse recente *drive* exportador precisa ser matizado para sua adequada valorização. De um lado, “apesar dos ganhos em competitividade-preço baseados na desvalorização real da moeda, as exportações argentinas não têm aumentado nesse período a sua participação no comércio mundial” (Bianco, PORTA e, VILMARA, 2007, p.114). É por isso que Bouzas (2007) afirma que:

nos últimos vinte anos, o desempenho da Argentina em matéria de comércio exterior foi misto. Embora nesse período as exportações argentinas crescessem a um ritmo do 10% ao ano (oito pontos dos quais foram aportados por maiores volumes), o que constitui uma notável melhora com relação ao desempenho do período imediatamente anterior, essa expansão não foi suficiente para aumentar, de forma significativa, a participação da Argentina no comércio mundial ou, inclusive, para mantê-la dentro do total das exportações latino-americanas (op. cit., p. 65-66).

Além disso, Bianco, Porta e Vismara (2007) advertem que não houve mudanças maiores no perfil produtivo das exportações, e que os requerimentos das importações não são significativamente menores, apesar da mudança nos preços relativos. Bouzas (2007) também observa que parte desse dinamismo esteve ligado a fenômenos em processo de extinção (excedentes exportáveis de combustíveis cujos volumes de exportação cresceram nos anos 1990 para taxas quase três vezes maiores que o ritmo global de crescimento das exportações) ou à importância da melhora nos preços das exportações. Em síntese, no ciclo recente as exportações argentinas experimentaram uma formidável expansão, que, beneficiando-se de aumentos nos preços e níveis de demanda externa, permitiram a obtenção de registros recordes. Observam-se alguns feitos importantes, como o aparecimento de novos produtos de exportação e de novos destinos e sócios comerciais, mas, ao mesmo tempo, é importante alertar que não surgiu uma quebra da tendência histórica de elevada dependência dos produtos primários.

3.3.2 Fluxos de capitais com o exterior

A mudança do clima, surgida com a conclusão do modelo anterior, não modificou as condições jurídicas específicas para o investimento estrangeiro na Argentina. Durante a crise de “transição” com saída de capitais, foram adotadas

algumas restrições cambiais²⁸ que vieram a ser flexibilizadas progressivamente “e chegaram a incentivar a saída de capitais”.²⁹ Com a recuperação, as IDE retornam, gerando superávits na conta capital e financeira. Por sua parte, o governo incentivou os investimentos, internos e externos, criando, em 2007, um organismo especial, o Prosperar, parte ativa da Associação Mundial de Agências de Investimento (Waipa). Dessa forma, não houve modificação no tratamento outorgado aos investimentos externos na passagem do modelo anterior ao atual, mantendo-se basicamente a mesma legislação e política de incentivos, salvo por medidas menores aplicadas fundamentalmente para exigir um período mínimo de permanência aos capitais externos no país. Portanto, são outros os fatores que afetaram o comportamento das IDE na Argentina nos últimos anos.

Como explicam Bezchinsky *et al.* (2007), com o fim da convertibilidade e com a desvalorização do peso, as empresas tiveram primeiramente que adaptar-se a um ajuste patrimonial, dado o peso da dívida em dólares de muitas delas, advinda dos anos 1990. Porém, uma vez iniciada a recuperação da economia, em meados de 2002, surgiu uma nova estrutura de preços que favoreceu a atividade de transacionáveis, barateamento relativo dos salários, um tipo de câmbio favorável à exportação. Assim, neste novo contexto, foi possível uma rápida reestruturação dos passivos empresariais, e redução da relação dívida/ativos, que foi mais rápida nos setores vinculados à produção de bens transacionáveis que nos de serviços, apesar de ter operado em todo a gama de atividades. Tendo em vista que em consequência disso não se observou uma fuga massiva do capital estrangeiro, estes autores passam a caracterizar o novo período “como de acomodação para operar em um novo cenário”. Assinalam que só registraram-se saídas isoladas de empresas em alguns setores, porém com entradas em outras, com especial destaque para as brasileiras. De qualquer forma, do período de ajuste surgiu uma série

28. O objetivo das restrições à saída de capitais foi desencorajar a fuga e evitar o “overshooting” da taxa de câmbio. As imposições foram: *i*) exigência de liquidação das divisas por exportações dentro de certos prazos; *ii*) proibição de exportar diretamente moeda estrangeira, salvo certas exceções relacionadas com o comércio exterior ou com transações menores; *iii*) proibição de as entidades financeiras intervirem no mercado de futuros e opções em moeda estrangeira; e *iv*) o estabelecimento de limites para a posse de moeda estrangeira por parte das entidades financeiras (Bianco *et al.*, 2007, *apud* Kosakoff, p. 111).

29. Nesse sentido, verificaram-se: *i*) ampliação dos prazos para a liquidação de exportações; *ii*) incremento da quantidade autorizada de dólares em mãos dos bancos; *iii*) eliminação de todas as limitações para efetuar pagamentos correntes para o exterior; *iv*) implementação da obrigação de pagamento antecipado das importações de bens de consumo e uso final; *v*) ampliação dos prazos para o pré-cancelamento de dívidas com o exterior; e *vi*) incremento ao limite mensal para a compra de divisas destinadas à formação de ativos externos (Bianco *et al.*, 2007, *apud* Kosakoff, p. 111).

de demandas contra a Argentina no Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi).³⁰

No presente ciclo, os IDE em atividades extrativas vêm aumentando, enquanto vêm diminuindo aqueles orientados pelos setores não transacionáveis, que foram primordiais na década anterior, e que perderam importância. Bianco, Moldovan e Porta (2008) assinalam que a notável queda na participação dos serviços públicos nos IDE coincide com a perda de importância da Espanha como sócio investidor, assim como acontece, em menor peso, com os Estados Unidos, que apresentam uma tendência declinante de sua participação. Em troca, observa-se o aparecimento de novos investidores regionais, com elevado dinamismo, entre os quais o Brasil, que os autores destacam como o principal investidor externo no país. Os investimentos brasileiros após o início dos anos 1990 não tinham sido importantes, posicionando-se claramente atrás das espanholas (37,7% do total de IDE em 1992-2002), das norte-americanas, chilenas (13,5% em 1995-96), e das francesas. Porém, no momento seguinte, os IDE do Brasil adquirem dinâmica a partir da aquisição de empresas existentes (Assinar, Pico, Queimes, Longa Negra, Swift Armour). Os autores também ressaltam, contudo, que devem ser diferenciados os grupos econômicos brasileiros propriamente ditos e os grupos transnacionais que possuem seu centro regional no Brasil, por ser este seu maior mercado – é o caso, segundo exemplos dos mesmos autores, da companhia Belgo Mineira, que faz parte do Grupo Arcelor Brasil, que por sua vez é controlado por Mittal Steel, grupo anglo-indiano; e o caso da AmBev, que resultou da fusão das principais fábricas de cerveja do Brasil, e que é controlada pela belga Interbrew.

No total de investimentos externos de empresas brasileiras, a Argentina corresponde a um destino menor (2,9% em 2001-2005), apesar de os autores observarem que, se excluídos como destino os “paraísos fiscais”, a Argentina passa a ter uma posição de envergadura, com quase 10% do total, somente atrás de Dinamarca, Uruguai, Estados Unidos e Espanha. Os principais destinos dos investimentos brasileiros na Argentina foram os recursos naturais (petróleo e gás), as manufaturas baseadas em recursos naturais (alimentos e bebidas; materiais para construção; indústrias básicas de ferro e aço; petroquímica), algumas

30. “Os tratados estabeleceram que no caso de que os investidores sofram perdas devido a que seus investimentos ou lucros no país resultem afetados por uma emergência nacional, receberiam da Argentina um tratamento conforme o direito internacional e não menos favorável que aquele dado pela Argentina aos seus próprios investidores ou aos investidores de qualquer terceiro Estado. Por outro lado, também poderia pensar-se que as medidas adotadas, entre estas a desvalorização, não foram realizadas com o intuito de prejudicar determinado setor, deixando claro o caráter não discriminatório das mesmas, nem contrárias a algum compromisso particular, por exemplo, ou contraído com uma prestadora de serviços públicos (...). Do ponto de vista do governo argentino, a finalidade do padrão de tratamento justo e equitativo não é brindar uma garantia geral e absoluta de estabilidade, previsibilidade e rentabilidade aos investidores, mas sim protegê-los do tratamento gravemente injusto ou arbitrário. Nesse sentido, os tratados bilaterais de investimento não podem ser entendidos como apólices de seguro dos investimentos contra todo o câmbio ou contra crises econômicas” (Bezchinsky *et al.*, 2007).

manufaturas de conteúdo tecnológico médio (automotora e autopeças; fabricação de produtos metálicos) e serviços variados (comércio; construção; bancos e serviços financeiros; energia elétrica; transporte) (BIANCO, MOLDOVAN e PORTA, 2008). Assim, os autores observam ainda que a estratégia das empresas brasileiras não apontou em direção à criação de novas empresas, mantendo-se a tendência já existente.³¹

As empresas adquiridas dedicam-se, em geral, aos recursos naturais, ou produzem bens destinados ao mercado interno. Como já foi mencionado, não estão em setores que gerem encadeamentos com o aparelho produtivo do Brasil. Não parecem, por outro lado, serem empreendimentos produtivos diferentes dos que as empresas brasileiras podem encarar em outros países. Portanto não é evidente que respondam a um projeto de integração produtiva no marco do Mercosul (BEZCHINSKY, *et al.* 2007, p. 176.).

Para os autores, o crescente protagonismo dos investimentos regionais responde não só às modificações ocorridas na esfera nacional, mas também a um processo global no qual as emissões de IDE dos países em desenvolvimento (PEDs) tendem a aumentar. Também chamam a atenção ao fato de que se observa certa continuidade nas características vigentes durante a década de 1990.

Em que pese a redução considerável de sua importância, os processos de F&A mantêm uma considerável participação no total dos fluxos de investimento (14,3% para o período 2002-2006), tal como refletem as importantes compras de empresas locais realizadas por capitais brasileiros. Nesse sentido, deve ressaltar-se que as novas tendências têm reforçado o já alto nível de ‘estrangeirização’ do aparelho produtivo local (BIANCO, MOLDOVAN e PORTA, 2008, p. 32).

Seguindo os mesmos autores, pode-se concluir que, neste recente ciclo de IDE, o novo viés exportador dos investimentos não foi acompanhado por uma maior ênfase no desenvolvimento de encadeamentos e vinculações com a economia local. Por isso afirmam que, apesar de agora os fluxos de IDE não serem como no modelo passado – necessários para o balanço de pagamentos –, as autoridades não formularam uma política de investimentos que permita explorar os aspectos positivos do investimento estrangeiro e ao mesmo tempo minimizar seus efeitos negativos.

31. “Em 2005, os fluxos de IDE do Brasil para Argentina, Paraguai e Uruguai somaram US\$ 3,8 bilhões, e aqueles dirigidos aos Estados Unidos, Espanha e Portugal somaram US\$ 8,3 bilhões. Por outro lado, não parece verificar-se que o IDE do Brasil adote diferente modalidade no Mercosul com respeito às características adotadas em outros países. Não exhibe como objetivo, pelo menos no presente momento, promover a integração das cadeias produtivas de ambos os países. Tem se comportado seguindo os padrões tradicionais: busca de mercados e/ou de recursos naturais” (BEZCHINSKY, *et al* 2007, pagina. 176.).

3.4 A situação social após a recuperação

A partir da análise anterior observa-se que, no novo modelo, o setor externo tem tido uma *performance* muito favorável para a Argentina, pois, mantendo ainda abertas várias incógnitas para o futuro, possibilitou a obtenção simultânea de elevados saldos positivos tanto na conta-corrente como na capital e financeira, e impulsionou fortemente o crescimento da economia. Sob as novas condições, o país pôde melhorar sensivelmente as condições de vida da população, após a dura década anterior, não obstante persistirem dúvidas neste aspecto sobre a continuidade do processo. De toda maneira, a taxa de desemprego experimentou uma forte queda e, em 2006, a renda *per capita* superou os níveis da pré-crise. “No final do ano de 2008, a taxa de desocupação era de 7,3%, chegando aos níveis de outubro de 1992, a cifra mais baixa dos últimos 16 anos” (CEI, 2009, p. 2). O salário mínimo, que no momento mais grave da crise representava apenas 30% da cesta básica, iniciou sua recuperação. Em março de 2004 foi sancionada uma nova lei do trabalho (Lei nº 25.877), segundo a qual estabelecia-se uma melhora nas condições de trabalho dos assalariados. Assim,

(...) segundo as estatísticas do Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC), o maior número de pessoas ocupadas junto à recomposição de receitas permitiu baixar paulatinamente o nível de pobreza e indigência, desde 54% e 28% do total da população no ano 2003, para 17,8% e 8,7% em junho de 2008, respectivamente (CEI, 2009, p. 2).

Santarcángelo e Cajal Grossi (2007) mencionam algumas medidas do governo para melhorar a equidade distributiva, como o aumento de aproximadamente 12% no nível dos haveres dos aposentados e o aumento do salário dos funcionários públicos, que foi tomado como *benchmark* de discussão para os salários do setor privado. Contudo, afirma que, “embora essas políticas fossem importantes, a melhora nos indicadores de desigualdade está muito longe dos objetivos propostos” (op. cit., p. 22). Não obstante, outro autor manifesta que foi produzida uma melhora na distribuição da renda. Em primeiro lugar, a redução da desigualdade social nas famílias foi significativa durante este período. Efetivamente, enquanto a participação de 40%, correspondente às famílias com menor renda, era de 12,7% a 13,9% da renda total entre maio de 2003 e o primeiro trimestre de 2007, as famílias mais ricas, representantes de 20% do total, diminuíram a sua participação de 52,6% para 48,9% durante o mesmo período. Da mesma forma, esta melhora na distribuição da renda foi mais significativa entre a população ocupada. Enquanto 40% dos indivíduos ocupados com menores salários aumentaram de 12,5% para 13,8% entre maio de 2003 e o primeiro trimestre de 2007, 20% dos ocupados com maiores salários reduziram sua participação de 52,7% para 48,2%. Com respeito à distribuição da renda da população total, embora a participação de 40% dos mais pobres se mantivesse constante

em 12,6% entre maio de 2003 e o primeiro trimestre de 2007, a participação na renda total dos 20% mais ricos diminuiu de 53,3% para 51,1% durante o mesmo período. Portanto, o segmento beneficiado foi o inscrito na faixa intermediária de rendimentos. Efetivamente, 40%, correspondentes a esta faixa do total da população, incrementaram sua participação na renda total: de 34,1% para 36,3% entre maio de 2003 e o primeiro trimestre de 2007 (FRASCHINA, 2007).

Outros objetam que o recente crescimento econômico não melhorou significativamente a distribuição da renda, ao afirmarem que a renda dos 10 % mais ricos incrementou sua participação, enquanto a dos 30% mais pobres diminuiu. Alguns afirmam ainda que o governo tem mantido políticas sociais de assistência (Plano Chefes e Chefas do Lar Desocupados, Programa de Emergência Alimentar, Programa Remediar) que marcaram um ponto de inflexão em relação à gestão assistencial até então implementada.

Não porque tenham mudado radicalmente os valores promovidos ou a lógica de funcionamento da política assistencial, mas, fundamentalmente, pela magnitude que esses programas ganharam. Tratava-se de três programas de transferências em massa, de dinheiro e de mercadorias, que focalizavam grupos populacionais muito amplos. Durante a primeira etapa da gestão do presidente Kirchner, diante da permanência de elevados indicadores de vulnerabilidade social, e apesar do início da recuperação da atividade econômica, esta estratégia “de emergência” transformou-se em uma orientação de *política assistencial mais* estrutural (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ e REYES, 2006, p. 5).

É por isso que se critica que a política assistencial da pós-convertibilidade apresenta uma mudança da ênfase que não modifica as questões centrais da gestão social dos anos 1990. Beccaria (2007) afirma que, como o aumento do emprego esteve relacionado com o aproveitamento de uma ampla capacidade ociosa sob a prolongada recessão, resulta também previsível uma moderação no ritmo de crescimento e, por isso, a evolução ocupacional média registrada entre 2002 e 2006 não poderia ser extrapolada para o futuro. Além disso, comenta que

(...) as remunerações reais não tiveram o mesmo ritmo relativo de recuperação que o emprego, visto que ainda a meados de 2006 não tinha sido possível alcançar, em média, os valores do final de 2001, isto é, aqueles que prevaleceram no momento prévio à forte deterioração ocorrida quando os preços cresceram após a desvalorização (...). Essa mais lenta recuperação da renda explica, em parte, que a pobreza ainda ficasse em valores não muito diferentes dos de 2001, não obstante o ocorrido com o emprego e com a distribuição da renda familiar (*op.cit.*, p. 391).

Porém, recentemente, os conflitos em torno do modelo aumentaram, até mesmo no período imediatamente posterior à sua ratificação nas urnas, quando a esposa do presidente e senadora nacional, Cristina Fernández, sucedeu-o no

cargo. A questão inflacionária tem sido a chave da reaparição das disputas. Isto conduziu a um sério conflito com a própria entidade encarregada de sua mensuração, INDEC, tendo resultado na perda total de credibilidade nas cifras oficiais. Medições alternativas sustentam que não apenas o aumento real dos preços chega a ser mais do dobro aceito pelo governo, mas que o seu impacto é maior nos setores de menores recursos. E se o índice oficial não é maior, afirma-se que se deve ao fato de que nele são captados, basicamente, os produtos que foram objeto de acordos de preços com o governo.

A par de considerar a importância sociológica da inflação na Argentina, o conflito atinge um ponto nevrálgico do modelo em curso: o nível da taxa de câmbio. Como explicam Frenkel e Rapetti (2006, p. 145), a orientação da política cambial teve inicialmente certa quota de espontaneidade que, com o tempo, foi adquirindo maior consistência e identidade. Foi importante a manutenção de uma paridade competitiva como parte de sua política econômica, em um nível de \$2,85 - \$3,1 por dólar, mediante uma política de metas quantitativas de criação monetária, desde 2003, segundo a qual o banco central fixa os agregados monetários dentro de uma faixa estabelecida. Entretanto, conforme assinalam os autores, a preservação de uma taxa de câmbio real competitiva sob a política monetária de metas quantitativas resultou num empreendimento não isento de dificuldades diante de tendências à valorização, particularmente depois de superado o contexto de falta de liquidez derivada da crise, surgindo preocupações com relação aos efeitos inflacionários que poderia ter o veloz ritmo de expansão monetária. E por isso o BCRA passou a intervir no mercado de câmbio e aplicar mecanismos compensatórios, enquanto o tesouro, diante da melhora das contas públicas, tornou-se um fator de contração da base monetária.³² Perante a dificuldade de atenuar tais efeitos, em junho de 2005 o governo estabeleceu que a entrada de capitais – excluídos aqueles dirigidos ao financiamento de emissões primárias da dívida pública e privada, transações de comércio exterior e investimentos estrangeiros diretos – está sujeita à manutenção de dinheiro em caixa, não remuneratório, de 30%, por um período não inferior a 365 dias, com o intuito de desencorajar os movimentos de capitais de curto prazo e conceder à autoridade monetária maior grau de liberdade (FRENKEL e RAPPETTI, 2006, p.148). Os autores observam ainda que, para “muitos analistas”, o governo está envolvido numa política inconsistente, dada a incompatibilidade do manejo simultâneo da taxa de câmbio e do controle da inflação.

32. “As compras de reservas internacionais com recursos fiscais deram lugar a uma média mensal de redução monetária de \$543 milhões em 2004 e de \$ 283 milhões em 2005. O propósito principal dessas operações foi cumprir com o serviço da dívida com as instituições multilaterais (...) o governo, principalmente por meio do Banco Nación, interveio ativamente no mercado de câmbio para aliviar a carga do BCRA. Essas operações começaram em 2002 e foram se ampliando gradualmente até tornarem-se um instrumento de relativa importância nos anos posteriores” (Frenkel e Rapetti, 2006, p.148).

Tal como postulado pelo conhecido trilema de uma economia aberta, num país integrado ao mercado financeiro internacional o governo não pode conduzir uma política monetária ativa e, ao mesmo tempo, controlar a taxa de câmbio. No caso da recente experiência argentina, o principal sinal desta incompatibilidade seria refletida na gradual aceleração da taxa de inflação iniciada em 2005. De acordo com esta visão, o banco central deveria empenhar-se em combater as pressões inflacionárias, elevando as taxas de juros e deixando flutuar (valorizar) o peso (FRENKEL e RAPPETTI, 2006, p.149).

Mas esse trilema encontra-se vinculado à favorável circunstância externa da Argentina, também relacionada aos aumentos dos preços e da demanda por seus produtos de exportação. Isto leva a um dos conflitos básicos que se liga com as retenções aplicadas aos principais produtos de exportação. Uma séria disputa entre entidades agropecuárias e o governo terminou com a vitória das primeiras, com amplo apoio manifesto da sociedade. Segundo um estudo do setor,³³ “a cadeia agroindustrial argentina congrega a força produtiva mais importante do país. Juntos, seus diversos ‘elos’ representam: 36% de todos os empregos; 45% do valor agregado pela produção de bens; 56% das exportações argentinas”. Além disso, afirma que a eliminação dos direitos de exportação permitiria criar 300 mil postos de trabalho em forma direta e indireta, e reduzir 6,9% a pobreza, com uma perda de recursos fiscais “que poderia ser recuperada pela maior receita de outros impostos e por uma atividade agroindustrial crescente”. Contudo, outros, como Aldo Ferrer (CASH, 2008), colocam o contrário, ou seja, que o setor gerou pouca receita por se tratar de uma atividade com baixo valor agregado. Por isso assevera que, “no tema das retenções, está implícito um problema prévio e muito importante, que é o da estrutura produtiva” (*op. cit.*, p. 12). Isto é, o recente ciclo expansivo argentino ainda está longe de resolver questões perenes de um modelo de desenvolvimento alternativo ao tradicional primário-exportador, e não parece estar consolidando o desenvolvimento de novos setores produtivos de maior valor agregado e geradores de emprego.

3.5 Dúvidas externas e internas da era Kirchner

O governo argentino manifestou recentemente que:

na história econômica argentina, poucas vezes antes se apresentou, como hoje se apresenta, a oportunidade de estabelecer uma estratégia produtiva que possa dar consistência e potencialidade às ações em andamento, e que ao mesmo tempo apresente um novo caminho que garanta a sustentabilidade e a melhora na qualidade do crescimento de longo prazo (MECON, 2007).

33. O estudo intitula-se Avaliação de impactos econômicos e sociais de políticas públicas na cadeia agroindustrial. Fórum da Cadeia Agroindustrial. Argentina, 2007.

Diversas limitações foram apresentadas em relação à viabilidade desse propósito. De um lado, estão as necessidades adiadas de investimentos em serviços públicos que, depois da convertibilidade, tiveram suas tarifas congeladas e “pesificadas” – apesar de a Argentina ter sido acionada perante o Ciadi –, o que conduziu à insuficiência de investimentos, derivando em uma crise de abastecimento (gás, eletricidade) diante de picos de demanda. “Como resposta, o governo implementou uma lei de promoção à exploração em 2006, que incluía isenções e benefícios tributários de distintos tipos, e por prazos que chegavam a alcançar até quinze anos às firmas presentes e entrantes na atividade”. (SANTARCÁNGELO e CAJAL GROSSI, 2007, p.31).³⁴ Esta resolução do conflito é enquadrada numa estratégia de maior alcance do governo Kirchner, a qual parece consistir em se resolver gradualmente os conflitos setoriais por meio de acordos de preços. Esta parece ter sido uma das principais causas da saída de Lavagna do ministério, adepto do uso de um maior controle ortodoxo monetário e fiscal. Ademais, levou ao incremento na concessão de subsídios diretos e indiretos (gasolina, estradas de ferro). Contudo, a questão poderá implicar ajustes tarifários com fortes impactos inflacionários que acabariam por exacerbar conflitos sociais ou, inclusive, colocar em risco a continuidade do tipo de câmbio elevado.

O impacto desse conflito, dadas as características históricas da Argentina, poderá chegar a afetar seriamente a consolidação da atual estratégia econômica. Elizondo (2007, p.8) afirma que o governo – fundamentalmente por meio da agência mista Fundación ExportAR, da qual é diretor executivo – foi ativo na promoção comercial externa (missões comerciais, organização de feiras, exposições, eventos, distribuição de informação).

Não se trata mais de levar em frente a convencional ‘promoção comercial’. Pelo contrário, trata-se agora de se conseguir a ‘inserção’ de empresas e de seus produtos em cadeias de produção e comercialização que se estendem além das fronteiras (*id.*, *ibid.*).

Contudo, Bouzas (2007) adverte que no país, nas últimas décadas, os instrumentos de política comercial sobressaem por sua volatilidade, que, como consequência da instabilidade macroeconômica interna, subordinou seus usos às suas urgências.

A política comercial tem sido refém da macroeconomia, refletida em urgências fiscais anti-inflacionárias e distributivas. Essa volatilidade afetou a formação de expectativas de longo prazo, tanto por parte dos agentes econômicos privados quanto dos funcionários públicos (*op. cit.*, p. 67).

34. Conforme afirmam os autores, “esse gargalo de garrafa pode ser interpretado como uma consequência direta das transformações operadas no setor nos anos 1990”. A resposta do governo Kirchner: “longe da punição que caberia pela falta de cumprimento dos contratos de concessão e a entrega de ativos públicos, a política energética não indica estar orientada em um sentido diferente daquele que teve nos anos 1990: o Estado absorve o custo da acumulação quase-irrestrita por parte do capital”.

Passaram-se já cinco anos desde que a Argentina iniciara sua recuperação, e o recente conflito sobre as retenções denuncia claramente que a alternativa mantém-se de pé. O país continua devendo a sua evolução econômica ao setor tradicional de produção. Mas o setor externo foi tão favorável que Gerchunoff (2006) afirma: “Para um homem da minha geração, a simples suspeita de que os dólares disponíveis poderiam não constituir uma restrição para o crescimento causa uma revolução na mente” (*op. cit.*, p. 4). Mas para Amico (2007), “continua em vigor o poder explicativo dos modelos de *stop and go* que explicaram o funcionamento da economia argentina até os anos 1980” (*op. cit.*, p. 4), na qual o tradicional setor exportador argentino, diferentemente do passado, agora tem, efetivamente, condições para responder a uma maior demanda interna com aumentos produtivos. Além disso, o salário real interno deixou de ser um fator perturbador do equilíbrio externo por meio da demanda de importações. Contudo, esta afirmação ainda tem que passar pela prova crucial de que a economia poderá superar períodos nos quais as condições externas não sejam favoráveis – como aconteceu, por exemplo, neste recente ciclo: a população argentina deve corroborar que, se estes fatos chegarem a se manifestar, ela terá aprendido a ver a diferença entre os mecanismos de política econômica de inserção na economia mundial que o país viveu.

4 COMENTÁRIOS FINAIS

Foram examinadas as experiências argentinas de integração à economia internacional a partir do processo *globalização mundial*. Entre ambas as experiências, da era Menem e da era Kirchner, observam-se grandes diferenças, mas também importantes semelhanças. As diferenças se referem ao compromisso “quase suicida” com os conceitos de abertura comercial-financeira e de retirada quase total do apoio estatal à atividade interna, fortalecida pela presunção de possuir uma “moeda forte” por meio de uma regra de convertibilidade ao dólar atrelado a um sistema financeiro interno bimonetário. Depois da *débâcle* de 2001, o segundo caso deixou a questão de lado, e o setor público tem recobrado parte do seu comportamento de gestor da atividade econômica. As semelhanças encontram-se no lugar predominante mantido pelo setor primário exportador. Se este, nos anos 1990, não teve desempenho suficiente para garantir um superávit comercial externo, os efeitos das medidas implementadas, por outro lado, levaram a uma “primarização” da estrutura produtiva frente ao progressivo desaparecimento da atividade manufatureira. Na presente década, o crescimento baseou-se em poder aproveitar ao máximo as condições extremamente favoráveis de preços e demanda por produtos primários no mercado mundial.

Pode-se dizer que a Argentina teve duas estratégias de desenvolvimento? Claramente foram implementados dois “modelos econômicos” no sentido de, durante certo período, vigorarem medidas econômicas fundamentais que

imprimiram na economia certa dinâmica específica. Ambos permitiram momentos de crescimento, mais elevados e extensos no segundo que no primeiro. Adicionalmente, o modelo dos anos 1990 terminou em uma crise que foi a pior da história argentina. Porém, mais além, é difícil qualificar enquanto *estratégia de desenvolvimento* uma experiência que se conclui com a redução violenta da capacidade industrial, paralisa a atividade interna, é dominada por uma dinâmica a incrementar rapidamente o endividamento externo do país, deixa metade da população em condições de pobreza e indigência, e obriga milhões de pessoas a ter que recorrer à milenária prática do escambo direto para sobreviver.

Porém a experiência atual também resulta difícil – ou prematura – de classificar como *estratégia de desenvolvimento*. Não só devido ao mencionado fato de que há forte dependência das condições favoráveis dos mercados mundiais para os principais produtos primários de exportação do país. Os preceitos de integração ao comércio mundial e de vínculo aos fluxos de capitais, especialmente aos investimentos externos, continuam os mesmos da década passada. As medidas de intervenção econômica não parecem ser guiadas por um compromisso de desenvolver setores considerados chaves, mas sim a promover maior bem-estar frente a pressões setoriais, dada a circunstância de abundância. Nesse sentido, programas de incentivos aos investimentos, por exemplo, obedecem a demandas surgidas *pelo mercado*, sem que se observe uma decisão governamental na eleição. Isto se relaciona com a idiosincrasia do país, que faz com que muitas disposições surjam como respostas a situações do momento, assim como que sua permanência se estenda até que sejam considerados positivos seus efeitos. Na extensão temporal das medidas, também não deixa de ser essencial na Argentina a evolução dos conflitos sociopolíticos. Todas estas questões fazem com que a evolução econômica argentina se apresente continuamente como pequenos ciclos de *stop and go*.

Assim, novas conjunturas podem levar à rápida remoção de elementos que em certo momento podem ser vistos como *pilares* de uma *estratégia de desenvolvimento*. A experiência atual, e fazendo eco adicionalmente à experiência histórica argentina, precisa manifestar, talvez, suas “convicções” frente a um contexto externo menos favorável, mantidos de pé alguns preceitos básicos, como o nível do tipo de câmbio. Outras convicções precisam ser mais esclarecidas, como, por exemplo, qual seria a função estatal na promoção do desenvolvimento. A profundidade da crise mundial que se aproxima parece ser um teste chave para resolver muitas das incógnitas que persistem sobre o caminho futuro da Argentina: se só será um desenlace de mais um ciclo na história argentina impulsionado por suas exportações primárias, ou se esteve impulsionado pelo assentamento de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

REFERÊNCIAS

- AIERA. *Las exportaciones post convertibilidad: un aumento sobre todo cuantitativo*. Informe Económico, Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, Buenos Aires, junio, 2008.
- AMICO, F. *Argentina: diferencias entre el actual modelo del dólar alto y la convertibilidad*. Investigación Económica, UNAM, México, n. 264, abril-junio, 2008.
- AMICO, F. *Política monetaria y cambiaria en la argentina postconvertibilidad*. I Jornadas de Economía Política, 6 y 7 de diciembre de 2007. Instituto de Industria Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.
- BASUALDO, E. *El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas – revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología, 2002. Disponible em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf>
- BECCARIA, L. *El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos*. In: KOSACOFF, B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Cepal, 2007.
- BEZCHINSKY, G.; DINENZON, M.; GIUSSANI, L.; CAINO, O.; LÓPEZ, B.; AMIEL, S. Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. In: KOSACOFF, B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Cepal, 2007.
- BIANCO, C.; PORTA, F.; VISMARA, F. *Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa*. In: KOSACOFF, B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Cepal, 2007.
- BIANCO, C.; MOLDOVAN, P.; PORTA, F. *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*. CEPAL, Colección de Documentos de Proyectos, 2008
- BONFIGLIO, F. *Sí, señor. Precarización y flexibilización laboral en la década del noventa*. Trabajo presentado al 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo Buenos Aires, Argentina, 13 al 16 de agosto de 2003.
- BOUZAS, R. *Algunos comentarios sobre el comercio exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo*. Revista Comercio Exterior e Integración del Centro de Economía Internacional (CEI), n. 10, diciembre, 2007.

_____. *Seminario: estructuras y desafíos del comercio exterior Argentino*. Revista Comercio Exterior e Integración, Centro de Economía Internacional (CEI), n. 10, diciembre, 2007.

CASTAGNINO, T. *El comercio exterior de las manufacturas industriales - estática comparada: 1998-2005*. Revista Comercio Exterior e Integración, Centro de Economía Internacional (CEI), n. 4, noviembre, 2005.

CEI. *La economía de la Argentina 2002-2008*. Panorama Económico Argentino, Centro de Economía Internacional, n. 56, 2009. Disponible em: <<http://www.cei.gov.ar/pdf/eco/pea/pea.pdf>>

CELS. *La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001*. Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002. Disponible em: <<http://www.cels.org.ar>>

CUNHA, A. M.; FERRARI, A; CALDEIRA, M. A Argentina e o novo desenvolvimentismo. In: *Anais*. XXXV Encontro Nacional de Economia, Recife, PE, 2007.

DAMILL, M. *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad*. Nuevos documentos Cedes, n. 6, Buenos Aires, 2000.

DNCI; INDEC. *La inversión extranjera directa en Argentina 1992-2002*. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Ministerio de Economía, diciembre, 2003.

ELIZONDO, M. *La promoción comercial externa en la estrategia exportadora argentina*. Informe Export•Ar32, Fundación Export•Ar, 2007.

FANELLI, J. M. *Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina*. Revista de la CEPAL, n. 77, agosto, 2002.

FERNÁNDEZ BUGNA, C.; PORTA, F. El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. In: KOSACOFF, B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Cepal, 2007.

FERRARI, A.; CRESPO, E. *Neoliberalismo correcto: las dificultades de aplicar las reformas pro-mercado antes de la convertibilidad, Argentina (9/7/89-1/4/91)*. SEPLA, 2006.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en argentina, 1991 – 2001*. Oficina de Evaluación Independiente, 30 de junio, 2004.

FRASCHINA, J. S. *La evolución de la distribución del ingreso (1991-2006)*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 19, 20 y 21, septiembre, 2007.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. **Investimentos estrangeiros nos sistemas financeiros latino-americanos: os casos da Argentina, do Brasil e do México.** Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 189-218, maio/ago, 2008.

FRENKEL, R., RAPETTI, M. **Política cambiaria y monetaria después del colapso de la convertibilidad.** Ensayos Económicos, Banco Central de la República Argentina, 2006.

GALIANI, S.; HEYMANN, D.; TOMASSI, M. **Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad.** Serie Estudios y Perspectivas, n. 16, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Santiago de Chile, junio, 2003.

GERCHUNOFF, P. **Requiem para el stop and go... ¿Requiem para el stop and go?.** Trabajo presentado en el Seminario “Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina”. EPyG (UN SAM), GESE-IAE-Universidad Austral, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/seminario_estrategia/Gerchunoff.pdf>

GERCHUNOFF, P., MACHINEA, J. L. **Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización.** In: BUSTOS, P. (Org.). **Más allá de la estabilidad. Argentina en la Época de la Globalización y la Regionalización.** Buenos Aires, Fundación Ebert, 1995.

HEYMANN, D. **Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina.** CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, n. 31, 2006.

LACOSTE, P. **La crisis socioeconómica argentina y las respuestas sociales: las redes de clubes de Trueque.** Revista Confluencia, año 1, n. 1, Mendoza, 2003.

LACOSTE, P.; YSETTA, R. **El club del trueque y su moneda social.** Un análisis a partir de las deliberaciones del I congreso provincial de coordinadores de clubes de trueque. Jornadas de Ciencias Económicas 2002, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza, 7 al 9 de agosto, 2002.

LEIRAS, M.; SOLTZ, H. **The political economy of international trade policy in Argentina.** In: BOUZAS, R. (Ed.). **Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of MERCOSUR Countries, Mexico and Chile.** Paris: Chaire Mercosur, SciencesPo, 2006. Disponível em: <<http://www.udes.edu.ar/files/Faculty-Leiras/Publicaciones/The%20political%20economy%20of%20international%20trade%20policy%20in%20Argentina.pdf>>

MECON. **Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina.** Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, República Argentina, 2007.

MENEM, C. *La esperanza y la acción*. Emecé, Buenos Aires, 1990.

RAPOPORT, M. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2006.

REDRADO, M. *et al. La política económica de la acumulación de reservas: nueva evidencia internacional*. Estudios BCRA, n. 249, Banco Central de la República Argentina, 2006. 111 p.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C.; REYES, M. F. *La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. CIEPP, Buenos Aires, n. 55, 2006.

SANTARCÁNGELO, J. E.; CAJAL GROSSI, J. *Un análisis del gasto del Estado y el desarrollo argentino 1980-2006*. I Jornadas de Economía Política, Universidad Nacional de General Sarmiento, 6 y 7 de diciembre de 2007.

SIRLIN, P. *Enfoque tradicional y enfoque integral en política industrial. Algunas aplicaciones al caso de la Argentina en la década del noventa*. Documento de Trabajo, n. 11, CENES, IIE/FCE/UBA, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOUZAS, R.; SOLTZ, H. *Argentina and GATS: A study on the domestic determinants of GATS commitments*. In: GALLAGHER, P.; LOW, P.; STOLER, A. (Eds.). *Managing the challenges of WTO participation: 45 case studies*. WTO, December, 2005. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case2_e.htm>

CHUDNOVSKY, D.; LOPEZ, A. *Estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina de los años 1990*. Revista de la CEPAL, n. 76, abril, 2002.

D'ELÍA, C.; GALPERÍN, C.; STANCANELLI, N. *El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina*. Revista Comercio Exterior e Integración, Centro de Economía Internacional (CEI), n. 13, diciembre, 2008.

DE LA TORRE, S. *Living and dying with hard pegs: the rise and fall of Argentina's currency board*. Documento de Trabajo, 03/2003, Escuela de Negocios, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2003.

DUARTE, M. *Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos*. Realidad Económica, n. 182, 2001.

KATZ, J.; BISANG, R.; BURACHIK, G. *Hacia un nuevo modelo de organización industrial - el sector manufacturero argentino en los años 90*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

KOSACOFF, B. (Ed.). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007". In: KOSACOFF, B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Cepal, 2007.

LINDENBOIM, J.; GRAÑA, J. M. *Empleo y remuneraciones en el sector público. La situación luego de los cambios de los noventa y recientes*. Documento de Trabajo n. 6, CEPED, IIE-FCE, UBA, 2006.

PRATES, D. M. **A alta recente dos preços das commodities**. Revista de Economia Política, v. 27, n. 3, julho, 2007.

PROSPER-AR. *Ventajas de invertir hoy*. Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones Argentina, mayo, 2008.

PROSPER-AR. *Marco Jurídico. Inversiones en Argentina, julio, 2008*.

SARMIENTO, H. *Exportaciones provinciales del año 2007*. Revista Comercio Exterior e Integración, Centro de Economía Internacional (CEI), n. 13, diciembre, 2008.

UNCTAD. **Elimination of TRIMs: the experience of selected developing countries**. UNCTAD Current Studies on FDI and Development, 2007.

ESPAÑA: TRAJETÓRIA RECENTE DE DESENVOLVIMENTO

Julimar da Silva Bichara*

1 INTRODUÇÃO

A Espanha é um dos poucos países que conseguiram, nos últimos cinquenta anos, passar exitosamente de uma situação autoritária e subdesenvolvida para uma sociedade democrática, desenvolvida, integrada à economia internacional e com alto nível de bem-estar econômico-social. Analisar a evolução da economia espanhola e sua estratégia de desenvolvimento desde a transição democrática (anos 1970) até a integração à União Econômica e Monetária Europeia (UEM) é o principal objetivo deste capítulo. Para tanto, será feita inicialmente uma breve discussão sobre o chamado “milagre econômico espanhol” dos anos 1960, derivado, em parte, do colapso do modelo de desenvolvimento autárquico do governo “franquista” e das reformas realizadas no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, por meio do chamado Plano de Estabilização.

Posteriormente, serão analisados os conturbados anos 1970, cuja avaliação, no caso da Espanha, deve levar em conta também a grave crise institucional e política que viveu o país nos últimos anos do regime ditatorial de Franco. É neste período que se configura, com os “Pactos da Moncloa” e a constituição democrática de 1978, uma estratégia de desenvolvimento que buscava integrar a Espanha ao modelo de bem-estar social construído nos países mais desenvolvidos do continente europeu. Trata-se, portanto, de entender os elementos fundamentais que construíram as bases para uma transição política e econômica bem-sucedida neste país.

A partir da adesão da Espanha à Comunidade Econômica Europeia (CEE)¹ em 1986, toda a estratégia de política econômica do país esteve voltada para atender aos critérios de convergência macroeconômica necessários para aceder ao seletivo grupo de países-membros da União Econômica e Monetária (UEM).

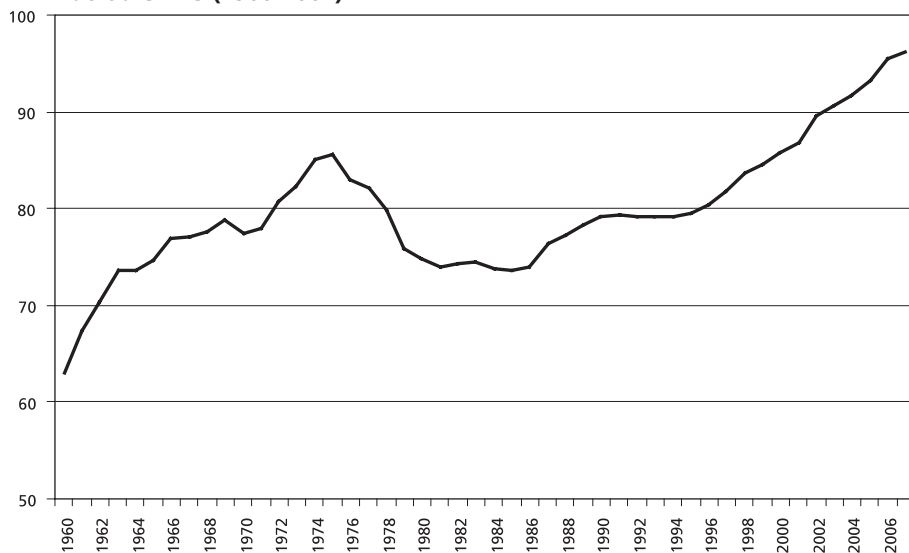
* Da Universidad Autónoma de Madrid.

1. Denominação conferida à época à União Europeia (UE).

O processo foi longo, teve início com a inclusão da peseta ao sistema cambiário de bandas de flutuação do Sistema Monetário Europeu (SME), tendo sido concluído em 2002, com a efetiva introdução do euro.² Durante o período, o sucesso da estratégia espanhola fica patente quando se analisa a evolução da renda *per capita* relativa à média dos países mais desenvolvidos da União Europeia (UE), a chamada UE-15.³ Como pode ser observado no gráfico 1, a renda *per capita* espanhola passou de apenas 60% da média da UE-15, em 1960, para, depois de um período de convergência econômica só superado pela Irlanda, mais de 96% em 2007.

GRÁFICO 1

Evolução do produto interno bruto (PIB) *per capita* da Espanha em relação ao da UE-15 (1960-2007)



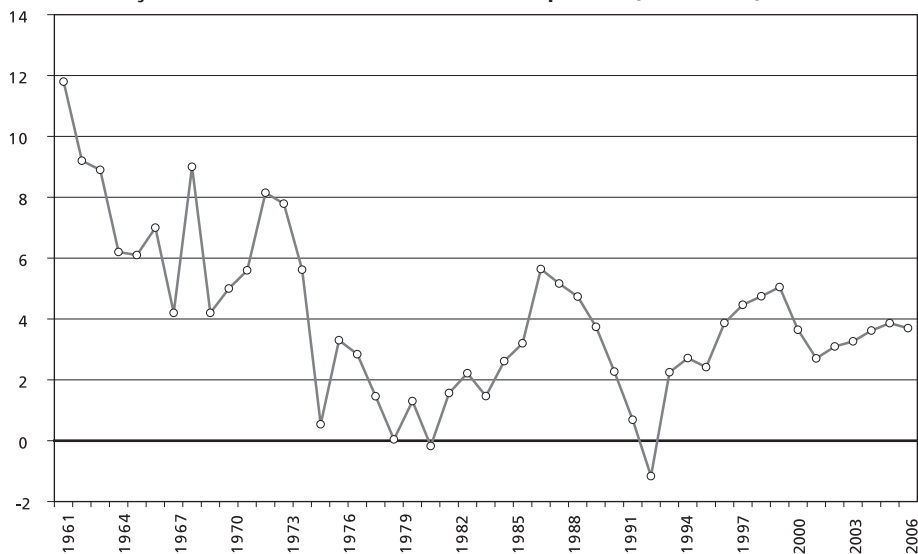
Fonte: Eurostat, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>>.

A trajetória de convergência espanhola coincidiu com os períodos de maior crescimento econômico (gráfico 2), isto é: com os anos 1960 e 1970, correspondentes ao Plano de Estabilização; o período entre 1985 e 1990, de adesão da Espanha à Comunidade Econômica Europeia; e a partir de 1996, coincidente com o último ciclo de crescimento acelerado, associado aos benefícios promovidos pela integração à União Econômica e Monetária Europeia em 1998.

2. No dia 31 de dezembro de 1998 foram fixadas as taxas de câmbio irrevocáveis das moedas nacionais da União Europeia (UE) em relação ao euro. O intervalo entre 1999 e o início de 2002 foi de adaptação da sociedade à nova moeda.

3. Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Finlândia, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia.

GRÁFICO 2
Evolução da taxa de crescimento do PIB espanhol (1961-2007)



Fonte: INE, Instituto Nacional de Estadísticas, <<http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>>.

Esse período, considerado para análise neste capítulo, também foi de profundas mudanças estruturais, com abertura financeira, desregulação, privatização e internacionalização das empresas espanholas. Apesar do forte ciclo de crescimento econômico experimentado no início dos anos 1990, a economia espanhola teve que enfrentar um intervalo de desaceleração econômica relacionado com o colapso do SME (1991-1993), durante o qual teve que conviver com taxas de desemprego superiores a 20% e um profundo processo de reestruturação industrial. A estratégia de desenvolvimento econômico subsequente, que possibilitou a construção das bases de um Estado de Bem-Estar Social, conseguiu garantir uma relativa estabilidade social e política durante esse breve período de deterioração do funcionamento da economia espanhola.

Essa estratégia de desenvolvimento também conseguiu criar, nos anos 1990, grandes empresas espanholas, hoje multinacionais com forte presença na América Latina, na UE e em processo de inserção no mercado asiático, basicamente do setor de serviços (bancos, telecomunicações e infraestrutura) e derivadas de empresas públicas. Destaca-se, portanto, um processo de privatização que permitiu a construção de empresas multinacionais competitivas no mercado internacional como parte fundamental da explicação da internacionalização da economia espanhola.

Esses são os pontos mais importantes aqui tratados. Além da introdução e das conclusões, este capítulo traz uma contextualização histórica das principais

mudanças estruturais experimentadas pela economia espanhola entre 1960 e a atualidade, entre as quais destacam-se três: o Plano de Estabilização de 1959, que iniciou a abertura e a integração econômica internacional; os Pactos da Moncloa, que dirigiram a sociedade para a construção de um Estado de Bem-Estar Social; e a integração à União Europeia, que conferiu estabilidade macroeconômica e consolidou a integração internacional da economia espanhola. Na sequência, na seção 3, caracteriza-se a dinâmica macroeconômica do país, sublinhando seus principais determinantes. As duas seções subsequentes, as quais antecedem as conclusões, analisam os elementos estruturalmente importantes para o entendimento da evolução recente da economia espanhola: o mercado de trabalho e a internacionalização das empresas.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO À UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA EUROPEIA

2.1 O Plano de Estabilização

No início dos anos 1960 a economia espanhola passou por profundas transformações estruturais, configurando-se como um verdadeiro ponto de inflexão na estratégia de desenvolvimento do país. Esta transformação implicou a passagem de uma economia autárquica e fechada a uma economia aberta, voltada para o mercado em suas relações econômicas internas e externas. O processo foi, evidentemente, longo e difícil, com dois períodos de depressão econômica importantes: a crise dos anos 1970, interna e internacional, e a do início dos anos 1990, derivada do colapso do Sistema Monetário Europeu (SME), na qual a taxa de desemprego superou os 20% da população economicamente ativa, mas marcou o início da modernização econômica e social da sociedade espanhola. Serão analisados a seguir os principais elementos que marcaram o início da modernização econômica do país, conhecido na literatura econômica espanhola como Plano de Estabilização de 1959.

Até a década de 1950, a economia espanhola estava completamente isolada do mundo capitalista, desenvolvido e em desenvolvimento. A autarquia econômica promovida pelo governo do ditador Franco buscava a autossuficiência, mesmo à custa da marginalização, isolamento político internacional e interrupção das relações internacionais. A guerra civil espanhola promoveu o colapso do sistema produtivo privado, e a estratégia autárquica sujeitou o país a taxas de crescimento econômico muito baixas, inclusive negativas. De acordo com Tamames e Rueda (2005), a sociedade espanhola nos anos 1950 era mais pobre e menos desenvolvida que a dos anos anteriores à guerra civil. Além disso, os vizinhos do norte europeu começavam a sentir os efeitos positivos do plano de reconstrução da Europa, o Plano Marshall, enquanto a economia espanhola se encontrava em plena estagnação e isolamento havia mais de duas décadas.

É possível caracterizar a economia espanhola da época franquista como um capitalismo monopolista de Estado, no qual não existia liberdade econômica, e o Estado intervinha de forma direta no sistema produtivo por intermédio do Instituto Nacional da Indústria (INI).⁴ Ademais, a política econômica favorecia diretamente os grupos oligarcas relacionados com o regime ditatorial, especialmente os grupos financeiros.⁵ As classes trabalhadoras estavam controladas por sindicatos verticais, inspirados no modelo italiano de Mussolini. Entre outras proibições, não tinham direito à greve.

Essa estratégia econômica autárquica promovia, na verdade, uma série de obstáculos ao desenvolvimento da Espanha, o que levou à necessidade de transformações estruturais. Tais obstáculos, típicos de economias fechadas, reduziam o potencial de crescimento, criando também um questionamento, no âmbito político, da capacidade do regime ditatorial de promover o desenvolvimento econômico e social do país.⁶ O tecido industrial, praticamente destruído durante o período da guerra civil, estava obsoleto, pouco competitivo, incapaz de produzir economias de escala, e contava com uma planta eficiente de tamanho mínimo. A economia espanhola também padecia de graves desequilíbrios macroeconômicos, tanto internos quanto externos, e seguia uma dinâmica de baixo crescimento com déficit público e externo, aceleração da inflação e desemprego crescente. Pelo lado do mercado de trabalho, a inflação reduzia o salário real, e a falta de demanda interna acabou provocando uma forte emigração de espanhóis para os vizinhos europeus: estima-se que mais de 500 mil espanhóis tenham emigrado para França, Itália, Alemanha e demais países europeus durante os anos 1950 e 1960.

Portanto, por um lado, tinha-se um setor público incapaz de gerar os recursos necessários para financiar sua estratégia de desenvolvimento – pelo contrário, gerava déficit público crescente e aceleração da inflação; por outro, havia um tecido industrial obsoleto, insuficiente para responder às necessidades da demanda interna, o que acentuava o déficit externo. Estes fatores caracterizaram a economia espanhola como uma macroeconomia pouco estável, com um déficit externo crescente e uma taxa de desemprego em plena ascensão. Nesse contexto de crise econômica, a sociedade espanhola reagiu, especialmente os grupos sociais mais afetados, com (as primeiras) manifestações dos trabalhadores durante o período franquista, fortemente repelidas pelas forças do regime ditatorial, reivindicando aumento salarial e livre associação sindical. O regime franquista, que não conseguia dinamizar a economia espanhola e se isolava cada vez mais da Europa em

4. No INI nasceram todas as grandes empresas espanholas do setor de serviços públicos que hoje se transformaram em grandes empresas multinacionais. Mais adiante neste capítulo, será analisado o processo de privatização e construção dos grandes grupos empresariais espanhóis.

5. Ver, entre outros, Tamames e Rueda (2005) e García Delgado (2007).

6. Em referência a esse questionamento político, Tamames e Rueda (2005) o caracteriza como “cansaço político” de Franco.

plena recuperação econômica, decidiu tomar uma série de medidas liberalizadas que transformaram completamente a estratégia de desenvolvimento espanhol, constituindo-se num verdadeiro ponto de inflexão, de uma economia fechada e isolada, para uma economia em processo de abertura e integração à economia internacional. Estas medidas configurariam o Plano de Estabilização de 1959, que tinha dois objetivos fundamentais:

- 1) definir as bases para um desenvolvimento econômico sustentado e equilibrado; e
- 2) iniciar a integração do país à economia internacional.

As principais medidas foram tomadas no âmbito da política fiscal, monetária, comercial, financeira e interna. As políticas de ajuste macroeconômico tinham o objetivo de estabilizar a economia – daí o nome do plano – por meio da redução do déficit público. Para tanto, as medidas de política fiscal buscavam reduzir os gastos e aumentar as receitas públicas por intermédio de aumento dos impostos, das taxas públicas e dos preços dos bens públicos de monopólio do Estado – como a energia, tarifas telefônicas, transporte etc. No plano monetário, o objetivo também era contribuir para a redução da inflação, pelo que as medidas tiveram um formato essencialmente restritivo, a saber: redução da monetização da dívida pública, redução da oferta monetária, restrição ao crédito com o estabelecimento de limites ao crédito bancário, aumento da taxa de juros e de desconto, e o estabelecimento de um sistema de depósitos prévios para as importações, para, dessa forma, também diminuir as importações e o déficit em transações correntes.

Ao mesmo tempo, as medidas do Plano de Estabilização também foram acompanhadas de uma série de medidas estruturais, como o início do processo de liberalização comercial e financeira. Além disso, a Espanha também começou a tomar medidas diplomáticas para a sua integração aos organismos internacionais. É importante destacar que estas medidas se configuram apenas como o início da abertura exterior da economia espanhola, pois o processo, conforme aqui colocado, foi longo e paulatino. Sua consolidação só ocorreu em 1992, com a abertura financeira total e a livre mobilidade de capitais, já no contexto da União Europeia.

Seguindo a lógica do Plano de Estabilização, a Espanha iniciou um processo de abertura comercial, especialmente no contexto da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Na assinatura do acordo de adesão à OECE, em junho de 1959, o país se comprometeu a realizar uma abertura gradual do comércio internacional a partir da eliminação das licenças de importação, das quotas, e de uma redução das tarifas de importação de alimentos, matérias-primas e bens de capital. Simultaneamente, a Espanha também adotou medidas de incentivo à exportação por meio de políticas de promoção específicas e da política cambial.

Foram tomadas medidas facilitando a entrada de capitais estrangeiros e permitindo sua participação em empresas nacionais, antes absolutamente proibidas. Também foi reformada a política cambial, eliminando-se as taxas de câmbio múltiplas e adotando-se, depois de uma desvalorização de 30%, uma taxa de câmbio única, no valor de 60 pesetas por dólar (antes eram 42 pesetas por dólar). Esta política favoreceu a indústria doméstica e colaborou, de forma indireta, na redução do déficit externo. Neste contexto, também foi decisiva a participação das remessas dos emigrantes espanhóis que, por seu volume, contribuíram com o ajuste externo da economia.

No mercado interno, o Plano de Estabilização promoveu uma desregulação da economia espanhola, permitindo maior flexibilidade de preços, antes completamente controlados, suprimindo gradualmente o intervencionismo estatal ao eliminar 19 organismos de regulação, autorizando a livre empresa, e flexibilizando a política de emprego – em resumo: reduzindo a intervenção estatal e aumentando a livre iniciativa privada.

No curto prazo, o plano teve implicações negativas em termos de crescimento econômico e evolução da taxa de desemprego, mas positiva em termos de redução do déficit externo e fiscal. Posteriormente, a partir de 1961, a economia espanhola iniciou um ciclo de crescimento econômico que só veio a ser interrompido nos anos 1970, por causa da crise internacional e de política interna gerada pela morte de Franco e consequente incerteza política. A partir de 1961, a economia espanhola cresceu a uma taxa média superior a 3%, experimentou um aumento do crédito e do investimento, tanto de capital nacional como estrangeiro, e aumentou as exportações mais que as importações, o que, junto com as remessas dos emigrantes, contribuíram decisivamente para equilibrar as contas externas espanholas.

Depois do Plano de Estabilização e até a metade dos anos 1970, a economia espanhola passou por vários planos estratégicos de desenvolvimento, nos quais a participação do Estado era peça-chave, mas onde o capital privado também foi ganhando importância. No período, foram estruturados três planos de desenvolvimento: Primeiro Plano de Desenvolvimento, entre 1964 e 1967, cujo objetivo era promover um crescimento de 6% ao ano (a.a.); o segundo, entre 1968 e 1971, com a meta de 5,5% a.a.; e o terceiro plano, entre 1972 e 1975, com a proposta de 7% a.a. Estes objetivos foram parcialmente alcançados, tendo sido o último dos planos de desenvolvimento, que coincidiu com a desaceleração dos anos 1970 e a crise política interna, um fracasso total. A meta era superar os obstáculos ao crescimento econômico, derivados especialmente da sua tendência ao desequilíbrio externo e interno: no primeiro caso, por falta de um setor produtivo dinâmico e competitivo internacionalmente, situação causada pelo atraso tecnológico da indústria; no segundo, pela falta de um setor público capaz de

construir uma gestão eficiente do erário público. Somava-se a tudo isso a falta de um sistema financeiro eficaz e funcional, capaz de oferecer os meios adequados e necessários para financiar a expansão da economia doméstica.

No entanto, entre o Plano de Estabilização e a crise dos anos 1970, a economia espanhola conseguiu alcançar um nível substancial de desenvolvimento econômico com a modernização do sistema produtivo e o forte crescimento da indústria, que se diversificou e ganhou competitividade internacional graças aos ganhos de produtividade. Avançou-se na liberalização da economia, tanto no plano interno como externo, integrando-se um pouco mais a economia espanhola à economia internacional.⁷ No que tange à política, destaca-se que no dia 20 de novembro de 1975, quando morreu Franco, o “modelo político” vigente era basicamente o mesmo de 1939: final da guerra civil, com elementos oligárquicos do ponto de vista da concentração do poder na classe política dirigente de origem franquista, historicamente anacrônico e obsoleto por ser incapaz de atender às necessidades de uma sociedade e de uma economia muito mais dinâmicas, complexas e diversificadas em 1975 que nas décadas anteriores (TAMAMES, 2005).

2.2 Os Pactos da Moncloa

A crise dos anos 1970 também deve ser entendida como resultado do colapso da estratégia de desenvolvimento intervencionista, que não conseguiu prover a sociedade espanhola dos instrumentos para superar os obstáculos internos como a falta de financiamento e o déficit público e externo crescente. Conforme destacado anteriormente, tal crise se acentuou pelo ambiente econômico internacional e pela crise política interna. A morte do ditador Franco promoveu um estado de insegurança generalizada sobre o futuro político do país. As forças políticas favoráveis à mudança, crescentes mas não majoritárias, representadas pelos partidos políticos democráticos e por parte da sociedade civil – especialmente os sindicatos –, se enfrentavam com as forças herdeiras do regime, que defendiam a manutenção do *status quo*.

Em paralelo, a economia entrava numa estagflação, com a inflação acelerando-se, o crescimento econômico reduzindo-se rapidamente, e o desemprego e o déficit externo aumentando rapidamente. Neste momento crítico, este conjunto de fatores políticos e econômicos, internos e externos, ameaçava a transição democrática do país. É neste contexto de crise generalizada que surge a estratégia de saída negociada por meio de um grande pacto social, de consenso, referendado por todas as forças políticas, que acabou construindo as bases da evolução da economia espanhola nos moldes das economias europeias avançadas, isto é, uma economia social de mercado. Este grande pacto social recebeu o nome de Pactos da Moncloa,

7. Nas próximas seções será analisada a evolução das principais variáveis econômicas durante esse período.

em referência ao palácio presidencial espanhol, o Palácio da Moncloa, onde foram discutidos e assinados todos os pontos do acordo. A seguir serão descritas as medidas de política econômica mais importantes adotadas por meio deste pacto.

Antes, no entanto, é importante destacar que os Pactos da Moncloa iniciam um novo ciclo na economia e sociedade espanholas, marcado agora pela busca de consenso político nas medidas de política econômica, e do desenvolvimento de uma sociedade com padrões europeus de bem-estar econômico e social. Sob a direção do vice-presidente do governo e ministro da Economia, Enrique Fuentes Quintana, um documento com uma série de propostas de reformas conjunturais e estruturais foi discutido, no Palácio da Moncloa, por todas as forças políticas com representação parlamentar. O consenso ficou patente na assinatura do documento no dia 25 de outubro de 1977 por todas as forças sociais espanholas. Raphael Papillón destaca que foi a primeira vez na história do país que houve consenso na aplicação de um programa de política econômica. O consenso e os resultados positivos imediatos acabaram sendo decisivos para a aprovação, num ambiente de relativa estabilidade política, econômica e social, da constituição democrática de 1978.

Os Pactos da Moncloa eram formados por um conjunto de medidas conjunturais de curto prazo, mas também por importantes reformas estruturais, com efeitos no longo prazo. No curto prazo, o objetivo era estabilizar a macroeconomia do país a partir do controle da inflação, redução do déficit externo e do desemprego. Para o longo prazo, as medidas de caráter estrutural, que acabaram transformando completamente a economia espanhola, foram tomadas no âmbito fiscal e de previdência social, sistema financeiro, educação, habitação, energia e gestão pública.

As medidas de curto prazo, de urgência de acordo com Tamames (2005), buscavam, fundamentalmente, como foi antes destacado, estabilizar a economia e reduzir o desemprego. Para tanto, foram tomadas medidas restritivas de política fiscal e monetária, associadas à promoção do emprego. Pelo lado fiscal, reduziu-se o gasto público, impôs-se limite à dívida e ao déficit público, e reorganizou-se o orçamento público para a luta contra o desemprego. Na mesma linha restritiva, a política monetária reduziu a liquidez do sistema, aumentando a taxa de juros e limitando o crédito oficial. A luta contra a inflação também levou o governo espanhol a congelar transitoriamente os preços, estabelecendo uma meta de 22 % de inflação para o ano e, ao mesmo tempo, fixando na mesma porcentagem a revisão salarial. Além da inflação, outro problema grave era o desemprego, que subia aceleradamente, produzindo mais de 500 mil novos desempregados só no verão de 1977. Para mitigar o problema, foi elaborada uma reforma trabalhista que flexibilizava os contratos de trabalho, com a implantação dos contratos temporais de no máximo dois anos, para a inserção laboral dos jovens, além de terem sido concedidos subsídios ao desemprego e ao emprego nas áreas de maior taxa de desemprego. Finalmente, também se reformou o sistema de previdência social, no qual

o Estado assumiu 50% das cotizações sociais, atendendo, neste caso, às demandas dos sindicatos. Com isso, buscava-se estimular o mercado de trabalho mediante uma redução do custo da contratação.

No âmbito das reformas estruturais, vale a pena destacar os principais pontos das reformas fiscal, do sistema financeiro e da previdência social. A reforma fiscal tinha como principal objetivo aumentar a arrecadação do Estado, racionalizar e simplificar o sistema tributário e reduzir a fraude fiscal. Além disso, foi construído um sistema progressivo que beneficiou a construção de um Estado de Bem-Estar Social. A reforma estabeleceu um imposto sobre a renda das pessoas físicas de caráter global, progressivo, um imposto sobre a riqueza, e outro imposto sobre as heranças e as doações. Também modernizou o imposto sobre as pessoas jurídicas (*impuesto de sociedades*) e o dotou de instrumento de promoção do emprego, eliminando todas as isenções que não estavam relacionadas com tal objetivo. Ademais, foi estabelecida uma reforma dos impostos indiretos, racionalizando gradualmente sua estrutura, de forma a adaptar-se ao modelo da Comunidade Econômica Europeia – no caso, o imposto sobre valor agregado (IVA).

A reforma do sistema financeiro, mais tímida, tinha como objetivo dotar de maior transparência os créditos públicos ao desenvolvimento, por intermédio do Instituto de Crédito Oficial (ICO), e dar prioridade ao financiamento das pequenas e médias empresas, por parte das caixas econômicas estaduais (as *cajas de ahorro*). A par destas iniciativas, teve início uma progressiva liberalização do setor financeiro espanhol, com a eliminação dos controles sobre a taxa de juros e uma redução do coeficiente obrigatório de investimento em fundo público, exigido do sistema bancário.

Outra reforma, talvez a mais importante das promovidas pelos Pactos da Moncloa, refere-se à reforma da Previdência Social, o que acabou por transformar o modelo de capitalismo espanhol num modelo social de mercado (GARCÍA DELGADO, 2007, entre outros). O acordo, amplo, tratou de questões relacionadas com gestão, controle, inspeção, financiamento, prestações, seguro-desemprego e previdência social agrária. Buscava-se, sobretudo, reduzir o custo do sistema mediante simplificação, modernização e maior eficiência da gestão. Estabeleceu-se que o congresso dos deputados e um órgão geral de intervenção do Estado deveriam velar e controlar a execução do orçamento. Também foi reformada a estrutura de cotização, priorizando a progressividade e a eficiência social. Além disso, o seguro-desemprego passou a ser financiado pelo Estado e controlado pelo Ministério do Trabalho, o que dotou o sistema de estabilidade financeira. Também foram tomadas medidas de política ativa de emprego por meio do estabelecimento de um órgão de promoção de emprego, que registrava os desempregados e buscava postos de trabalho para eles.

A par dessas medidas, outras de caráter social que merecem destaque são a reforma da política educacional, que tinha o objetivo de democratizar o sistema educativo via gratuidade progressiva do ensino, e a reforma habitacional, de

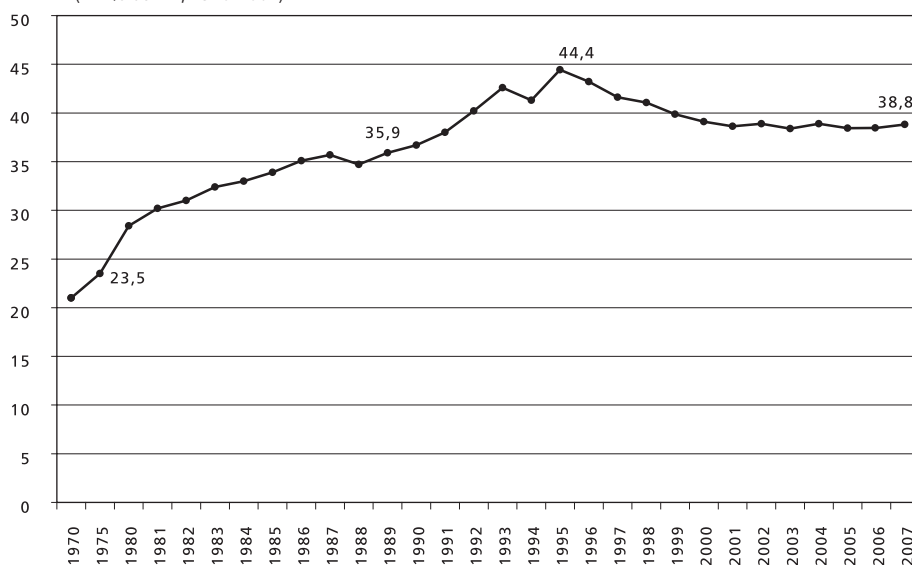
desapropriação do solo para a construção de casas para as classes de baixa renda. Em resumo, os Pactos da Moncloa estabeleceram as bases da construção do Estado de Bem-Estar espanhol, sendo decisivos para a recuperação da paz social e, consequentemente, da consolidação democrática.

Antes de passar à análise do terceiro ponto de inflexão da evolução recente da economia espanhola enquanto forma de avaliar a importância dos acordos firmados na Moncloa para a criação do Estado de Bem-Estar Social, é importante destacar a evolução do gasto público em porcentagem do PIB durante o período 1970 a 2007, como mostra o gráfico 3. A trajetória é crescente desde o início dos anos 1970, e se acentua a partir do final desta década por causa das políticas sociais definidas nos Pactos da Moncloa. Como resultado, o gasto público passou de 23,5% do PIB, em 1975, a quase 35,9% em 1989, devido basicamente aos gastos para a construção do Estado de Bem-Estar Social, além dos gastos em infraestrutura.

GRÁFICO 3

Espanha – evolução do gasto público

(Em % do PIB, 1970-2007)



Fonte: Banco de España, <<http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>>.

A partir de 1990, o gasto público aumentou aceleradamente, até aproximar-se do nível de 45% do PIB no ano de 1995. Tal evolução é explicada pelo aumento dos gastos derivados da crise econômica dos anos 1991 a 1994, como se analisará posteriormente, nos quais a taxa de desemprego chegou a mais de 20% da população economicamente ativa. Este fenômeno – chamado componente

automático do gasto público, pois pode fazer os gastos variarem automaticamente em função do ciclo econômico – elevou o gasto público em proteção social e em seguro-desemprego. A partir da segunda metade dos anos 1990, no entanto, a prioridade foi cumprir os critérios de Maastricht para que o país pudesse aderir à moeda única em 1998, de forma que o gasto público foi controlado, chegando a diminuir alguns pontos e mantendo-se em menos de 40% do PIB, nível inferior à média dos países da União Europeia, mas superior à dos EUA.

2.3 Integração à União Europeia

Talvez a entrada na União Econômica Europeia em 1986 e, posteriormente, na União Monetária, em 1998, tenham sido os principais determinantes da evolução da economia espanhola nos últimos 20 anos. Os efeitos positivos se traduzem em maior volume de investimento direto, maior estabilidade macroeconômica, modernização da economia, integração internacional e também um maior volume de investimentos em infraestrutura. Nesta seção serão apresentadas as principais características da adesão da Espanha à União Europeia, destacando-se os esforços realizados pela sociedade espanhola, os benefícios e também os custos.

O processo de integração da Espanha à UE não foi fácil. Foi longo e cheio de obstáculos. Ainda nos anos 1970, a Espanha solicitou entrada na Comunidade Econômica Europeia (CEE), como era denominada a UE naquela época. No entanto, só em 1986 o país passou a fazer parte do bloco econômico. Existiam dificuldades políticas e econômicas. A cláusula democrática exigia estabilidade política e democrática na Espanha, a qual, como se verificou aqui, encontrava-se em grave crise econômica e política. Além disso, existiam importantes obstáculos econômicos, derivados do setor agrícola, pesqueiro, e do movimento de trabalhadores. Os países-membros da então CEE temiam os efeitos da maior competitividade dos setores agrícolas e pesqueiros espanhóis e as possíveis implicações na política agrícola comum, pelo que foi acordado um processo gradual de adaptação para chegar-se a um acordo de livre comércio e tarifa externa comum específica para estes setores. No caso do movimento dos trabalhadores, temia-se, especialmente na França, que a entrada da Espanha gerasse uma invasão de mão de obra espanhola mais barata no mercado de trabalho francês. Por este motivo, apesar de o ingresso espanhol ter se efetivado em 1986, só em 1992 é que foi permitida a livre mobilidade de trabalhadores espanhóis aos demais países sócios do bloco econômico. Em qualquer caso, primou-se pelo gradualismo na convergência da política comercial e financeira espanhola à da CEE.

O primeiro passo foi a assinatura de um acordo de preferência comercial da Espanha com a CEE em 1970, o que implicava, na prática, um acordo de livre comércio, mas com uma redução gradual das barreiras tarifárias. Este acordo teve um efeito muito positivo nos intercâmbios comerciais, que cresceram mais de

110% entre 1974 e 1984. Para a Espanha, as exportações cresceram mais rápido do que as importações, de forma que em 1984 o país passou a ser superavitário em sua relação comercial com a CEE. Ademais, a Espanha aumentou o grau de interdependência econômica. A CEE passou a ser o seu principal sócio comercial, representando, em 1984, 50% das exportações e 53% das importações não energéticas. A partir daí – e até o dia 1º de janeiro de 1993, quando entrou efetivamente em funcionamento o Mercado Único Europeu –, o processo adotado foi de eliminação das diferentes barreiras, tanto comerciais quanto fiscais, financeiras, legais etc., para permitir o funcionamento de um mercado perfeitamente integrado e único. Além disso, a Espanha teve que adaptar toda a sua estrutura institucional e normativa à do bloco. A regulação passou a ser basicamente determinada pela Comissão Europeia, em Bruxelas, no que se refere ao setor financeiro, bancário, lei de concorrência, estrutura fiscal etc.

Considerando-se especificamente a política comercial, a partir da adesão da Espanha à CEE esta deixou de ser autônoma e passou a ser determinada pela Comunidade Europeia.⁸ Desta forma, a ótica da negociação comercial espanhola se dirigiu a Bruxelas, ou seja, ao âmbito europeu de discussão, negociação e determinação das diretrizes e estratégias de negociação comercial do bloco, tanto em instituições multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), quanto no contexto bilateral, com o Japão, EUA e Mercado Comum do Sul (Mercosul), por exemplo. Desta forma, depois de mais de 20 anos na qualidade de sócio comunitário, a política comercial espanhola está hoje completamente homogeneizada com a da CEE. Neste sentido, a Espanha, assim como a CEE, assinou o acordo *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs) em 1995, que entrou em vigor em 1996, e o acordo *Trade-Related Investment Measures* (TRIMS), que entrou em vigor em 1997.

Em 1993, quando entra em funcionamento o Mercado Único, firma-se também o Tratado de Maastricht, que estabelece os critérios de convergência macroeconômica para a criação da União Monetária Europeia. Estes critérios implicavam: taxa de inflação inferior a 1,5 ponto acima da média dos três Estados-membros com menos inflação; taxa de juros de longo prazo não superior em dois pontos à média da taxa de juros dos três Estados-membros com menor taxa de inflação; déficit público de no máximo 3% do PIB; e dívida pública de no máximo 60% do PIB. Este passou a ser, então, conforme será adiante analisado, o principal objetivo da política macroeconômica da Espanha, de forma que no dia 31 de dezembro de 1998, quando foram fixadas as taxas de câmbio irrevocáveis das moedas nacionais com o euro, a peseta, moeda da Espanha, fez parte

8. A UE é membro de direito da Organização Mundial do Comércio (OMC) desde 1995, com a denominação jurídica de Comunidades Europeias.

da cesta de moedas que se transformariam na nova moeda comunitária. A partir deste momento, o Banco de Espanha perde completamente a capacidade de fazer política monetária autônoma, ficando esta competência exclusiva ao Banco Central Europeu.⁹ Os efeitos, no entanto, foram muito positivos para a economia e para a sociedade espanhola. A partir de 1986, as taxas de crescimento econômico se aceleraram, com exceção do período de crise do Sistema Monetário Europeu, entre 1990 e 1993. Também aumentaram significativamente os investimentos diretos e os fluxos de financiamento da própria UE.

Na análise dos custos e benefícios da integração monetária, a integração da Espanha ao euro é um caso típico de manual de economia internacional.¹⁰ Como previsto na teoria, os benefícios foram uma maior estabilidade macroeconômica e financeira, redução da inflação e da taxa de juros, redução dos custos de transação e aumento dos investimentos. Pelo lado dos custos, o principal foi a perda da capacidade de fazer política monetária autônoma. Isto impediu que se evitasse um excessivo aquecimento da economia no período de 1997 a 2007, o que acabaria por gerar pressões inflacionárias e fazer a taxa de inflação espanhola superar em aproximadamente um ponto percentual ao ano a média da Zona do Euro, implicando uma perda de competitividade do setor industrial.

É importante também destacar um aspecto relevante desse processo: os fluxos financeiros de recursos europeus derivados dos fundos de coesão econômica e social e da Política Agrícola Comum (PAC). A partir de 1993 a Espanha passou a receber fundos europeus em suas diversas categorias: estruturais, de coesão social, da Política Agrícola Comum etc. Como mostra o gráfico 4, o volume líquido aumentou até 2003, quando alcançou 9.556 milhões de euros, ou o equivalente a mais de 1% do PIB do país. A partir de então, começou uma tendência decrescente, e prevê-se que em 2013 o saldo será negativo, transformando a economia espanhola em contribuidora líquida ao orçamento da UE. Esta perspectiva baseia-se no orçamento da UE referente ao período 2007-2014, já negociado e aprovado – os orçamentos da UE são elaborados para cada sete anos.

9. Para mais detalhes sobre o processo de integração da Espanha à União Monetária Europeia, ver, entre outros, Tamames (1996), Nieto (1997), De Grauwe (2005) e Malo de Molina (2007).

10. Ver, por exemplo, Krugman e Obstfeld (2006).

GRÁFICO 4 Fluxos financeiros da Comissão Europeia para a Espanha (2000-2013)

Gráfico 4A

Fluxos líquidos em milhões de euros

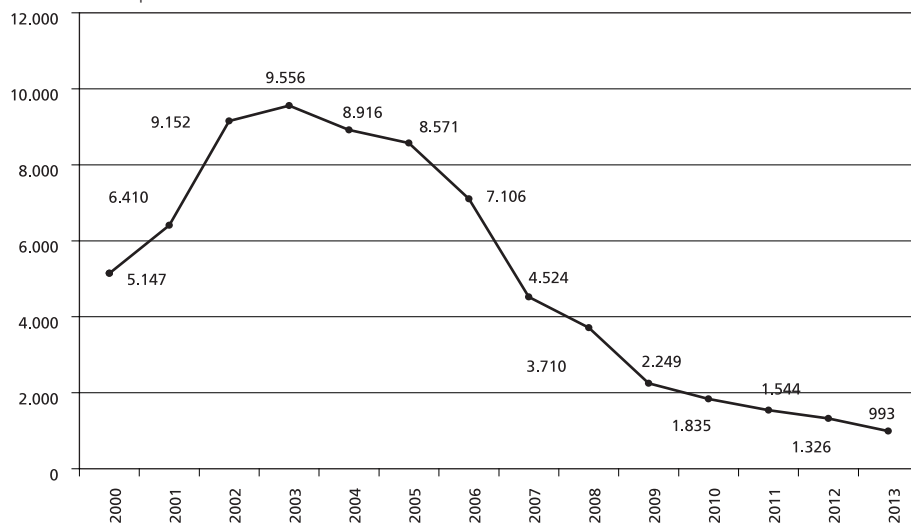
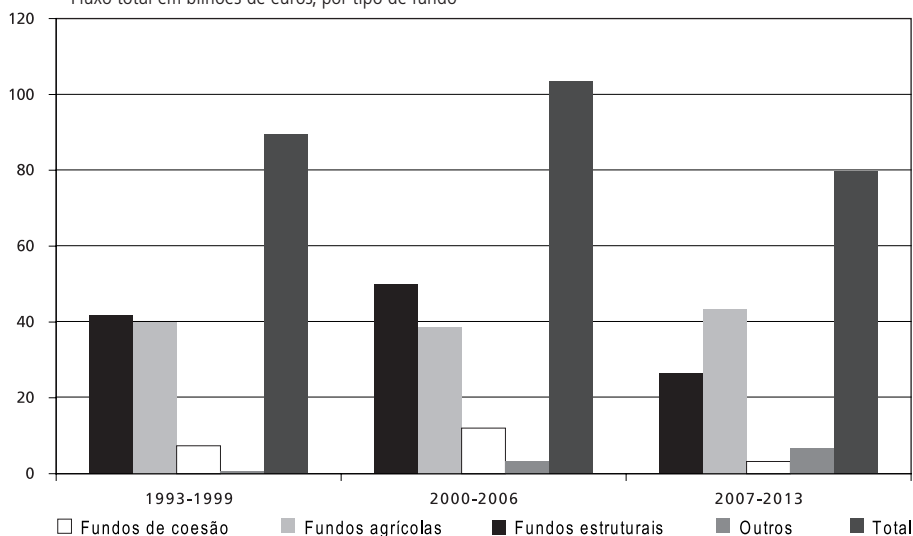


Gráfico 4B

Fluxo total em bilhões de euros, por tipo de fundo



Fonte: Comissão Europeia, <http://europa.eu/pol/financ/index_es.htm>.

A evolução da entrada líquida de recursos dos sócios comunitários, em milhões de euros, para o período de 2000 a 2013, e o fluxo total, em bilhões de euros, para três períodos, por tipo de fundo, são apresentados no gráfico 4.

Tanto a Política Agrícola Comum (PAC) quanto a política de coesão econômica e social por meio dos fundos estruturais, as principais em termos de gastos, se traduziram em importantes fontes de recursos líquidos transferidos do orçamento da União Europeia para a Espanha. De modo geral, a PAC produziu importantes benefícios para a agricultura espanhola, pois promoveu um aumento da renda e da produção, modernizou a agroindústria espanhola e melhorou a estrutura organizativa, aumentando a competitividade internacional. Ao mesmo tempo, a política de coesão econômica e social conseguiu alcançar o objetivo de reduzir os desequilíbrios regionais por intermédio de três eixos fundamentais: investimento e modernização da infraestrutura, investimento em capital humano (formação), e promoção de atividades produtivas nas empresas (subsídios e créditos às pequenas e médias empresas).

Esses recursos foram utilizados para modernizar a infraestrutura, subsidiar o processo de reconversão industrial, investir em tecnologia, em políticas ativas de emprego, em políticas de igualdade, de desenvolvimento agrário e rural etc. Em termos absolutos, estas transferências representaram 0,85% do PIB espanhol no período de 1992 a 1994; 1,4 % entre 1995 e 1997; e 0,85% no ano 2000.¹¹ Em média, a contribuição europeia tem sido equivalente a 1% do PIB espanhol. Estima-se que os efeitos dos fundos estruturais europeus foram excepcionais, explicando mais de 30% do crescimento experimentado pela economia espanhola desde a sua incorporação ao bloco econômico. Um estudo da Comissão Europeia (tabela 1) estima os efeitos destes fundos em algumas variáveis macroeconômicas da Espanha.

TABELA 1
Efeitos macroeconômicos dos fundos estruturais europeus na Espanha

	PIB	Formação bruta de capital fixo (FBKF)	Taxa de desemprego
1989-1993	0,7	2,9	-0,6
1994-1999	1,5	6,7	-1,6
2000-2006	1,3	5,5	-1,7

Fonte: Jordan Galduf (2003, p. 126, quadro 6).

As estimações apresentadas na tabela 1 oferecem dados quantitativos dos efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico e social espanhol derivados da sua integração à União Europeia. Além disso, também mostram que o modelo de integração econômica da Europa, com instrumentos de coesão econômica e social para diminuir as assimetrias e promover um desenvolvimento mais equilibrado de todas as regiões, tem sido bem-sucedido. No entanto, no caso particular da Espanha, coloca-se a questão de como o país responderá ao desafio de ser contribuidor líquido do orçamento comunitário a partir de 2013.

11. Ver Jordán Galduf (2003).

3 CARACTERIZAÇÃO DOS CICLOS ECONÔMICOS RECENTES DA ESPANHA

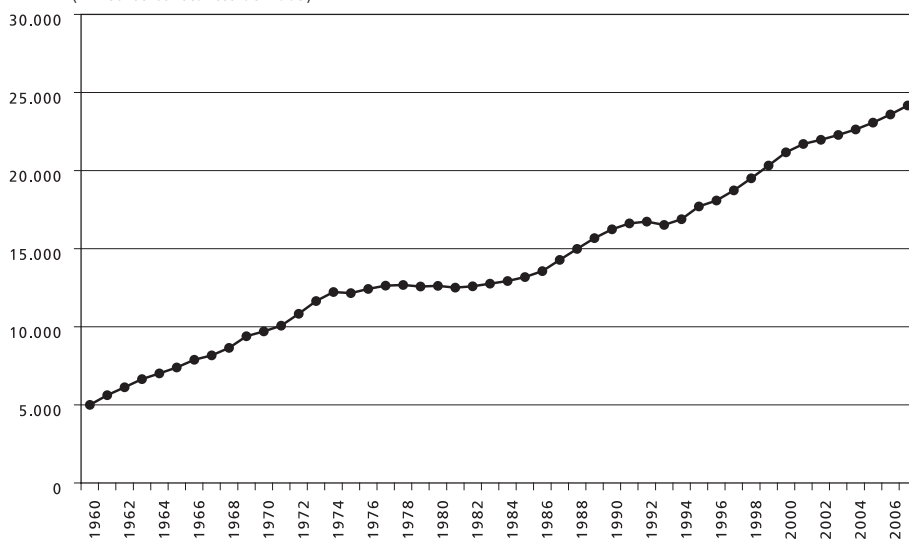
Apresentadas as principais mudanças estruturais experimentadas pela economia espanhola nas últimas cinco décadas, serão analisadas, nesta seção, a evolução das principais variáveis macroeconômicas, os determinantes da sua dinâmica e as políticas monetária e fiscal associadas a cada um dos ciclos econômicos. Neste período, é possível caracterizar cinco ciclos econômicos: o primeiro, de forte crescimento econômico, entre 1960 e 1972; o segundo, de crise e desajuste, entre 1974 e 1981; o terceiro, de ajuste e bonança, entre 1982 e 1988; e o quarto, de desaceleração, recessão e recuperação, entre 1989 e 1995.¹² Além disso, é possível acrescentar um ciclo, de forte crescimento econômico, entre 1996 e 2007 (gráficos 2 e 5). A seguir serão apresentadas as principais características de cada um destes ciclos.

Um elemento comum a todas as fases de expansão é a coincidência com os períodos de aceleração dos países sócios da Comunidade e com a maior abertura externa da economia espanhola (MYRO, 2007). Isto ocorreu na década de 1960, com o Plano de Estabilização; na segunda metade dos anos 1980, com a efetiva adesão à Comunidade Econômica Europeia; e a partir da segunda metade dos anos 1990, também no contexto de recuperação da economia europeia, e de um novo período de abertura econômica com as medidas liberalizantes que visavam adaptar a economia espanhola ao mercado único europeu.

GRÁFICO 5

Espanha – evolução da renda *per capita* (1960-2007)

(Em euros constantes de 2005)



Fonte: Banco de España, < <http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>>.

12. Para uma análise mais detalhada das principais características desses ciclos econômicos, ver Sebastián (1997), documento no qual se baseia esta seção.

Conforme já foi destacado anteriormente, o Plano de Estabilização de 1959 modificou completamente a estrutura econômica espanhola e também a sua estratégia de desenvolvimento, ao promover uma integração gradual à economia internacional e uma série de reformas liberalizantes. Só para recordar, até 1959 a economia espanhola estava completamente isolada da economia mundial, seguindo uma estratégia autárquica de política econômica. A abertura e a maior integração promoveram um período de forte crescimento econômico, com significativo crescimento da produtividade e, com ele, do salário real. Isto se explicaria pela acumulação de tecnologia por meio da importação de máquinas e equipamentos de maior tecnologia que os disponíveis ao setor produtivo da época.

A abertura exterior e o crescimento das economias vizinhas introduziram um novo dinamismo na economia espanhola por intermédio do fluxo comercial e do investimento direto, que na década de 1960 e início dos anos 1970 foram crescentes, embora num volume pequeno. A estes fatores se deve somar a expansão da demanda interna, tanto na forma de investimento empresarial – em bens de capital, o que acabou modernizando a produção industrial com a incorporação de novas tecnologias –, quanto na forma de consumo das famílias – maior disponibilidade de bens para o consumo e maior concorrência, o que pressionava os preços. Esta fase expansiva também foi alimentada por uma política monetária igualmente expansiva, que acabava gerando desequilíbrios macroeconômicos, tanto no âmbito interno, com pressão inflacionária, quanto no externo, por aceleração dos déficits externos.

Essa etapa de crescimento também coincidiu com um significativo aumento da produtividade do trabalho, o que ajudou a paliar os efeitos negativos dos desequilíbrios supracitados. No entanto, o maior crescimento da demanda doméstica pressionava a inflação e as demandas salariais, num processo de autoalimentação da inflação (a inércia inflacionista) parecido com o vivido pelos países latino-americanos durante os anos 1980 e 1990. O governo reagia com uma combinação de política monetária e fiscal restritiva, reduzia o gasto público, aumentava a taxa de juros e restringia o crédito. Como consequência, freava o ritmo da economia e a criação de empregos. Além disso, utilizava-se da política cambial, desvalorizando a moeda nacional, para tentar diminuir o déficit externo. Estes foram os mecanismos que levaram à desaceleração econômica do início dos anos 1970 e explicariam os ciclos curtos de expansão e retração, do tipo *stop and go*, que a economia espanhola seguiu até a metade dos anos 1980.

Esse período, entre 1974 e 1981, foi de forte instabilidade, tanto econômica como política, caracterizando-se por uma sucessão de ciclos curtos de expansão e recessão, que se explicam por choques de oferta tanto interno como externo devidos ao acelerado crescimento dos preços do petróleo e, no contexto interno,

dos salários. A crise energética internacional incidiu de forma mais intensa na economia espanhola por causa das rigidezes internas e das circunstâncias especiais da política nacional em plena transição democrática, o que provavelmente paralisou os responsáveis pela política econômica (Tamames e Rueda, 2005). O forte crescimento dos preços do petróleo, numa economia cuja produção de energia depende em mais de 80% do exterior, e o crescimento dos salários reais, cuja tendência ascendente começou em 1971, se acelerou no período de 1974 a 1979, e se manteve até 1981, provocando um aumento dos custos, da inflação, e reduzindo a produção. Com relação a este período, Sebastián (1997) destaca que a política monetária seguia uma estratégia expansionista. Ademais, a forte mobilização dos sindicatos acabou conseguindo que fossem aplicados mecanismos de reajuste salariais indexados à inflação. O peso político e a capacidade dos trabalhadores de gerar uma maior instabilidade social, utilizados frequentemente como instrumento de pressão, não devem ser esquecidos. Como consequência, as taxas de crescimento foram baixas, com aceleração da inflação e do déficit externo.

Os Pactos da Moncloa, como também já destacamos anteriormente, promoveram uma correção significativa da política monetária, que passou a ser restritiva e logrou, ao mesmo tempo, que o mecanismo de indexação salarial passasse a tomar como base a inflação futura e não a passada, o que diminuiu sensivelmente o componente inercial da inflação espanhola. O ajuste, portanto, gerou, a partir de 1978, desdobramentos negativos para a evolução econômica, provocando um forte aumento da taxa de desemprego, como será evidenciado na próxima seção. Resta destacar que, durante esse período de evolução econômica do tipo *stop and go*, quando acontecia uma recuperação, como em 1975, 1977 e 1978, e a partir de 1981, os determinantes foram, no primeiro caso, a demanda interna dinamizada pelo crescimento real dos salários, e, nos casos seguintes, a demanda externa, graças à desvalorização da peseta. Este é o impulso positivo que leva a economia espanhola a um novo ciclo de crescimento a partir da metade dos anos 1980 até o início dos anos 1990.

Segundo o que foi aqui analisado, na caracterização do ciclo anterior, de crise e desajuste, as empresas espanholas se encontravam numa situação financeiramente delicada, com elevado endividamento por causa dos custos de produção cada vez maiores, gerados pelo preço da energia e do crescimento do salário real. A mudança na política monetária levou a um crescimento da taxa de juros real e a uma redução do crédito. Neste contexto, o ajuste era necessário, e ocorreu mediante uma redução dos investimentos e da demanda de trabalho. Só o setor exterior, graças à competitividade internacional proporcionada pela desvalorização da peseta, contribuía positivamente para o crescimento do PIB. Além disso, ressaltam-se os efeitos positivos proporcionados pela perspectiva da entrada da Espanha na Comunidade Econômica Europeia, o que acabou atraindo um fluxo

significativo de investimento direto estrangeiro – como se verá na seção 5, sobre a internacionalização da economia espanhola.

A partir de 1985 a economia espanhola entra numa fase de crescimento. O saneamento financeiro das empresas, o *boom* da demanda interna, com intensa criação de empregos, e o forte crescimento dos investimentos, tanto de empresas nacionais como derivados do investimento direto externo, lançaram a economia espanhola numa trajetória de crescimento econômico, em níveis superiores ao das economias avançadas. O desemprego diminuiu de 17,7% em 1985 para 13,1% em 1990; a taxa de crescimento do PIB superou os 5% no período de 1987 a 1989. No entanto, esta dinâmica acelerada de expansão da demanda interna acabou acentuando os desequilíbrios externos da economia espanhola.

Depois do ciclo de crescimento, a economia espanhola entra numa fase de desaceleração até 1991, passando a uma profunda crise entre 1992 e 1993, resultado tanto de fatores internos como da crise do Sistema Monetário Europeu. Esta crise se destaca das anteriores pela violência com que afetou o mercado de trabalho, com a taxa de desemprego subindo de 13,1% em 1990 para 20% em 1994. Somente o sistema de previdência social espanhola, criado com os Pactos da Moncloa, evitou uma crise social de maiores dimensões. A explicação para a desaceleração está determinada fundamentalmente pelo contexto interno, caracterizado pelo forte endividamento das empresas e das famílias e pela restrição ao crédito no final dos anos 1990. A taxa de juros interbancária de curto prazo (3 meses) passou de 11,6% em 1988 para 15% em 1990, uma medida do Banco Central Espanhol para lutar contra a aceleração da inflação. A recessão posterior foi também causada pela ruptura do SME, que implicou a saída da peseta das bandas de flutuação relativas ao European Currency Unit (ECU – unidade de referência monetária que depois seria substituída pelo euro) por desvalorizações sucessivas, assim como a ampliação das bandas de flutuação do SME de 2,5% para 15%.¹³

A partir do segundo semestre de 1993, a economia começou a se recuperar, tanto pelo lado da demanda interna quanto da demanda externa, outra vez por causa do aumento das exportações como consequência da desvalorização da peseta. A partir de 1994, a economia entra num ciclo de crescimento acelerado, com taxas superiores ao 3,5% (nível maior que a média da União Europeia, o que revela convergência real), forte crescimento do emprego e internacionalização das empresas.¹⁴ Contribuiu para o ciclo de expansão a estabilidade macroeconômica promovida pela perspectiva de entrada na UEM, o que baixou as taxas de juros reais, aumentando a demanda interna (anexo). Também auxiliaram no processo

13. Para as moedas dos países que apresentavam maior instabilidade cambial e falta de credibilidade, como Espanha, Portugal, Grécia, Irlanda e Itália.

14. Esse ciclo de crescimento foi interrompido em 2008, em virtude da crise financeira internacional.

os fluxos de investimento direto, que se expandiram, e os investimentos públicos de modernização da infraestrutura, graças aos fundos europeus. No entanto, este último ciclo expansivo tem uma característica fundamental que o diferencia dos anteriores: a política monetária e fiscal passaram a ser dirigidas, até 1998, com o único objetivo de a Espanha entrar na UEM. A partir daí, a política monetária¹⁵ passou a ser determinada pelo Banco Central Europeu, perdendo o Banco de Espanha estas faculdades, e a política fiscal passou a ser gerida segundo os parâmetros do Pacto de Estabilidade e Crescimento.¹⁶

Depois da integração monetária, a política fiscal passou a ser o único instrumento autônomo de política macroeconômica dos países sócios do euro. No entanto, no marco da União Monetária, alguns limites foram estabelecidos para o uso da política fiscal de forma a evitar comportamentos irresponsáveis por parte de algum governo na condução do gasto público, por exemplo, o que poderia pôr em perigo o funcionamento da UEM. Com este critério de responsabilidade fiscal foi criado o Pacto de Estabilidade e Crescimento, assinado em 1997 no Conselho de Amsterdã, o qual estabeleceu limites para a política orçamentária dos países da Zona do Euro. Especificamente, os governos devem manter suas contas públicas equilibradas e, se possível, superavitárias. Para evitar comportamentos oportunistas, são impostas multas àqueles países excessivamente deficitários. Para tanto, foi estabelecido como valor de referência um déficit público máximo de 3% do PIB. Caso um país venha a superar este nível, será multado em 0,2% do seu PIB. No entanto, em caso de recessão econômica, definida como uma redução do PIB em mais de 2%, a multa é perdoada. Caso a redução do PIB fique no intervalo entre 0,75% e 2%, o país pode pedir para não ser multado, apresentando um programa de recuperação econômica ao Conselho de Ministros.

TABELA 2
Espanha e União Europeia – inflação e taxa de juros nominal (1990-2007)

	Inflação ¹			Juros interbancários a 3 meses	
	Espanha	União Europeia	Zona do Euro	Espanha ¹	União Europeia ²
1990	6,6	5,1		15,2	11,7
1991	6,4	5,6		13,2	11,0
1992	6,6	4,5		13,3	11,2
1993	5,3	4,0		11,7	8,6
1994	4,9	3,1		8,0	6,6
1995	4,8	3,0		9,4	7,0
1996	3,5	2,6		7,5	5,4
1997	1,9	1,7		5,4	4,9

(Continua)

15. Ver, especialmente, Banco Central Europeu (2004).

16. Ver, especialmente, Banco Central Europeu (2005).

(Continuação)

	Inflação ¹			Juros interbancários a 3 meses	
	Espanha	União Europeia	Zona do Euro	Espanha ¹	União Europeia ²
1999	2,2	1,2	1,1	3,0	3,5
2000	3,5	1,9	2,1	4,4	4,7
2001	2,8	2,2	2,3	4,3	4,4
2002	3,6	2,1	2,2	3,4	3,5
2003	3,1	2,0	2,1	2,3	2,6
2004	3,1	2,0	2,1	2,1	2,6
2005	3,4	2,2	2,2	2,2	2,6
2006	3,6	2,2	2,2	3,1	3,4
2007	2,8	2,3	2,1	4,3	4,6

Notas: 1. Inflação medida pelo Índice de Preços Harmonizados.

2. A partir de 1998, taxa de juros correspondente à dos países da Zona do Euro.

Fonte: Eurostat, < <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>>.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento, vinculado aos argumentos teóricos das Áreas Monetárias Ótimas, que por sua vez revelam a necessidade de cointegração entre os principais agregados macroeconômicos dos países associados, foi muito criticado. Isto por limitar excessivamente a capacidade dos países de utilizarem a política fiscal de forma anticíclica, para fazer frente a períodos de recessão com forte crescimento da taxa de desemprego. Além disso, o pacto limita a capacidade de os governos atuarem quando o problema é absolutamente local, restrito ao entorno nacional, não afetando toda a Zona do Euro, e não tendo, portanto, consequências na estabilidade macroeconômica.

Portanto, um dos principais benefícios da entrada da Espanha na União Monetária Europeia foi a maior estabilidade macroeconômica. Este aspecto se reflete na forma pela qual a economia suportou a crise dos anos 2002 e 2003, derivada do colapso bursátil das empresas tecnológicas, mas, especialmente, na redução da taxa de juros, o que explicaria o último ciclo de expansão do PIB espanhol. Isto se deu tanto pelo seu efeito nos investimentos, quanto pelo dinamismo do consumo e da construção, consequências da facilidade de acesso ao crédito a baixo custo, uma vez que as taxas de juros reais chegaram inclusive a ser negativas (ver, no anexo, a evolução da contabilidade nacional).

No entanto, esse período de crescimento teve dois desdobramentos negativos. O primeiro foi a inflação, a qual, apesar da estabilidade macroeconômica experimentada depois da adesão ao euro, manteve um diferencial de aproximadamente um ponto percentual em relação à média da Zona do Euro, o que implica uma perda de competitividade da economia espanhola. Ademais, os déficits em transação corrente se aceleraram (anexo), alcançando um nível superior a 10% do PIB, representando o maior déficit externo de um país desenvolvido. No futuro, a Espanha terá de enfrentar esse desequilíbrio que, apesar da maior facilidade de financiamento pela associação à moeda comum, pode gerar consequências negativas como a falta de financiamento. Em resumo, a perda da soberania monetária, apesar de ter promovido maior estabilidade macroeconômica, eliminou

a capacidade de a Espanha evitar um superaquecimento da economia como o vivido no período em consideração, os excessos em alguns setores dependentes do financiamento, e a capacidade de reduzir o diferencial da inflação, o que prejudicou a competitividade internacional dos produtos e serviços espanhóis.

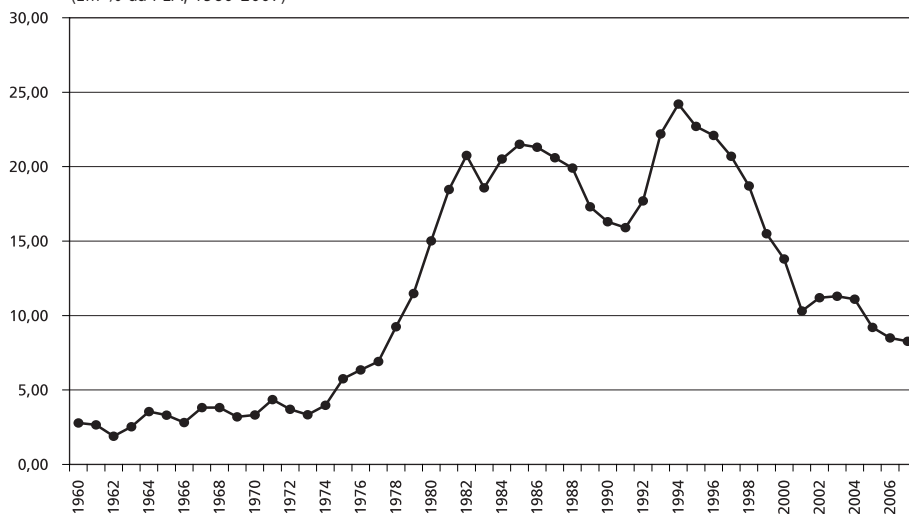
4 MERCADO DE TRABALHO

No período estudado, o mercado de trabalho espanhol passou por importantes transformações institucionais, com várias reformas, e por uma evolução da taxa de desemprego muito particular, alcançando níveis superiores aos 20% da população economicamente ativa (PEA). Durante os anos 1960 e até a metade dos anos 1970, o mercado de trabalho apresentou um desempenho aparentemente equilibrado, com baixas taxas de desemprego (inferiores a 4% da PEA). No entanto, isto se explicava basicamente pela emigração de mão de obra espanhola para os países vizinhos do norte da Europa e pela alta flexibilidade salarial promovida pelo regime franquista (GARCÍA BROSA e SANROMÁ, 2007).

GRÁFICO 6

Espanha – taxa anual de desemprego

(Em % da PEA, 1960-2007)



Fontes: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), <<http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>>, e Banco de España, <<http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>>.

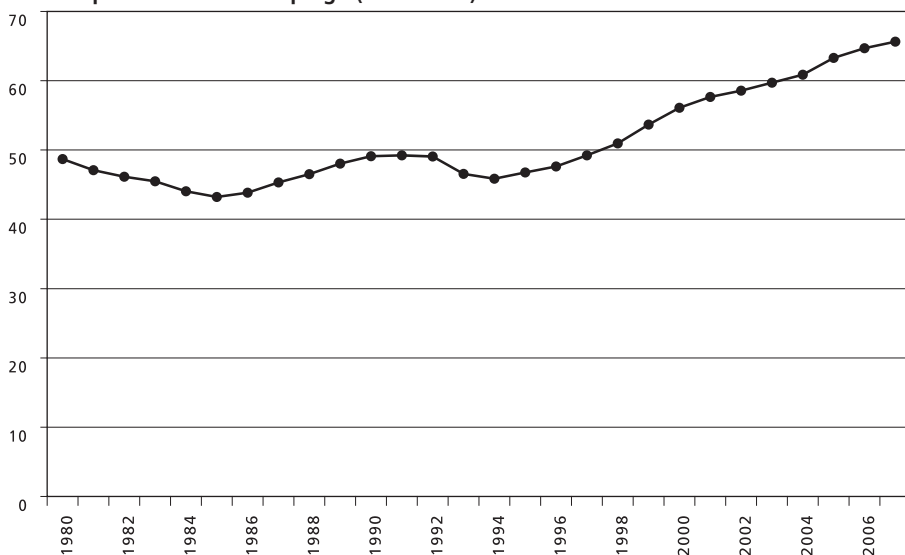
A partir da metade dos anos 1970, a crise internacional e nacional mudou a trajetória do mercado de trabalho, aumentando de forma acelerada a taxa de desemprego, resultado da forte destruição do emprego. Alguns autores¹⁷ atribuem

17. Ver, especialmente, Ruesga (2002 e 2007), Segura (2001), Jimeno e Ortega (2003).

esta destruição do emprego à crise internacional, à redução da produtividade, e ao aumento dos salários reais e das cotizações para o sistema de previdência social – basicamente, ao crescimento dos custos do trabalho. Mas também alguns fatores estruturais devem ser considerados, como a demanda deprimida derivada da crise internacional e do processo de reestruturação industrial. Estes fatores explicariam o crescimento da taxa de desemprego até a metade dos anos 1980. Entre o terceiro trimestre de 1976 e o primeiro trimestre de 1986, a taxa de desemprego cresceu de 4,4% para 21,6% da PEA, o maior nível de desemprego da Europa.

A partir de 1985, com a recuperação econômica, o mercado de trabalho ganhou um novo dinamismo: a taxa de emprego aumentou e a taxa de desemprego diminuiu sensivelmente. No entanto, a recuperação foi interrompida, no início dos anos 1990, pela explosão da crise financeira europeia, como efeito da ruptura do Sistema Monetário Europeu. A resposta do mercado de trabalho foi cíclica, acompanhando a atividade produtiva, mas muito mais acentuada por causa da elevada elasticidade da demanda de trabalho (RUESGA, 2007), derivada da reforma trabalhista de 1984.¹⁸ Esta introduziu a figura dos contratos de trabalho temporais não associados às necessidades da produção, diminuindo o custo do trabalho, o que aumentou a propensão a contratar e a despedir.

GRÁFICO 7
Espanha – taxa de emprego (1980-2007)



Fontes: Instituto Nacional de Estadísticas, <<http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>>, e Banco de España, <<http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>>.

18. Em 1984 o governo espanhol aprovou uma reforma trabalhista cujo principal objetivo era aumentar a taxa de emprego. As principais medidas facilitavam a criação do emprego por meio da redução do custo de demissão, ao introduzir facilidades para a contratação temporal. O fato acabou promovendo uma verdadeira dualidade no mercado de trabalho espanhol, no qual mais de 33% dos assalariados tinha contratos temporais. Ver, entre outros, Ruesga (2007).

Além desses elementos, é importante destacar as rigidezes estruturais do mercado de trabalho espanhol, questão essencial para se entender não somente o elevado nível de desemprego, mas também sua persistência durante o período de 1984 a 1995. Os autores espanhóis que estudam a questão coincidem em sublinhar a elevada rigidez do salário real com relação à taxa de desemprego enquanto principal rigidez do mercado de trabalho. Esta rigidez depende de elementos institucionais, em especial da negociação coletiva e da atitude dos desempregados. A negociação coletiva¹⁹ é bastante centralizada, ainda que em grau inferior de centralização em relação aos países nórdicos no que se refere ao âmbito da negociação – uma taxa de cobertura de 80% dos assalariados, o que dá bastante poder de negociação salarial aos sindicatos espanhóis. Contudo, a atitude dos desempregados naquele momento era de bastante apatia e desânimo, devido à menor probabilidade de conseguir um posto de trabalho, e também ao fato de ser o sistema de seguro-desemprego generoso – o que o levou a ser reformado em 1992, restringindo-se o período de desfrute do seguro e impondo-se cotizações sociais. Havia poucos incentivos para estes desempregados aumentarem os esforços em busca de emprego. Por último, também se coloca em destaque como causa do desemprego estruturalmente persistente na Espanha, durante a segunda metade dos anos 1980 e a primeira dos anos 1990, a existência de um *mismatch* geográfico e de qualificação, o que reduziu sensivelmente a capacidade de ajuste do mercado durante este período cíclico e de recessão.

A partir de 1995, o mercado de trabalho modifica completamente a sua dinâmica, seguindo uma tendência de acelerado crescimento da taxa de emprego e de redução da taxa de desemprego. No final de 2007, por exemplo, a taxa de desemprego era 8%, enquanto havia chegado a quase 25% em 1994. No período, a taxa de emprego também cresceu substancialmente, mais de 20 pontos percentuais, de 45% para 65%, o que significou a criação de mais de 7,5 milhões de postos de trabalho.²⁰ Existem fatores tanto do lado da demanda como da oferta que explicam este impressionante desempenho do mercado de trabalho espanhol. Pelo lado da demanda, chama atenção a forte expansão da demanda interna, especialmente aquela relacionada com setores intensivos em mão de obra, como a construção, serviços ligados ao turismo e serviços em geral. O ponto negativo é a alta taxa de temporalidade, conforme já foi aqui apontado. Pelo lado da oferta, destacam-se a significativa redução da taxa de juros reais depois da integração à

19. A principal característica da negociação coletiva espanhola é a “eficácia automática” dos convênios coletivos assinados, ou seja, mesmo que os trabalhadores não sejam afiliados ao sindicato em questão, seus contratos de trabalho estão sujeitos ao que foi assinado no convênio. Isto dá um poder significativo aos sindicatos, aumentando a sua capacidade de negociação salarial. Para mais detalhes sobre o sistema de negociação coletiva espanhol, ver Ruesga *et al.* (2007).

20. Entre 1995 e 2007, os empregos criados na Espanha representaram mais de 30% de todos os postos de trabalho criados na Zona do Euro.

UEM, a liberalização do setor de serviços, e o aumento da oferta de mão de obra, tanto de imigrantes²¹ como da população local, especialmente por causa da maior incorporação da mulher ao mercado de trabalho. Estes fatos favoreceram uma moderação salarial, o que acabou levando a uma redução da massa salarial na economia. Este período de forte expansão do mercado de trabalho é caracterizado pelo significativo aumento do emprego e pela redução da taxa de desemprego, mas também pelo aumento da precariedade laboral, reflexo da moderação salarial e da elevada taxa de temporalidade, que resultam em postos de trabalho de menor qualidade, menor salário, menor produtividade e menores prestações sociais.

5 INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA ESPANHOLA

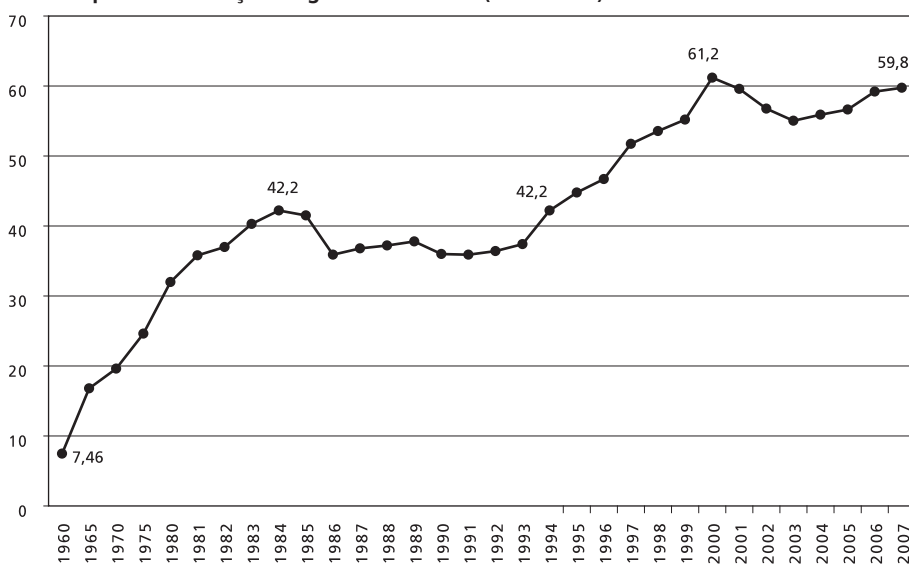
Apesar de a abertura da economia espanhola ter iniciado em 1959 com o Plano de Estabilização, sua efetiva integração internacional só ocorreu a partir da integração à Comunidade Econômica Europeia em 1986, e de sua consolidação, com a integração à Zona do Euro em 1998 (gráfico 8). Antes, em 1970, a Espanha assinou um acordo preferencial com a CEE, o que acelerou o processo de abertura comercial do país. A integração ao bloco econômico intensificou a integração da economia espanhola à economia internacional, a partir da completa participação no Mercado Único Europeu e da liberalização, em 1992, dos fluxos de capitais. Os anos 1990, portanto, representam a consolidação do processo de integração internacional da economia espanhola, com uma completa integração ao mercado internacional, apesar do limitado tamanho da sua economia, e com uma forte presença de multinacionais espanholas, especialmente do setor de serviços, na economia internacional. Num primeiro momento, esta presença se deu nos países latino-americanos, mas depois também, já nos últimos anos, nos sócios comunitários e, de forma crescente, nos Estados Unidos. Neste sentido, destaca-se como principal característica da internacionalização da economia espanhola a integração à UE, já descrita, e o investimento direto espanhol (IED) realizado por suas principais empresas. Nesta seção, serão destacados os principais determinantes dos IEDs e a estratégia de internacionalização das empresas espanholas.

Essa transformação da economia espanhola ocorre especialmente na segunda metade dos anos 1990, quando passa de importadora a exportadora líquida de capital. Trata-se de um fenômeno novo e recente da economia espanhola, que se configura dentro de um processo de profundas transformações econômicas e industriais e de abertura externa, consolidado depois da efetiva integração da Espanha à UE. Muitos fatores contribuem para explicar o fato. Em primeiro lugar, contribuiu para financiar o processo de internacionalização das empresas

21. Para mais informações, ver Ruesga e Bichara (2008). Durante os últimos 10 anos, entraram na Espanha mais de 5 milhões de estrangeiros; destes, mais de 2,2 milhões estavam ocupados em dezembro de 2007.

espanholas o ambiente econômico internacional, favorável aos investimentos diretos por causa da abertura dos mercados no contexto internacional, da maior estabilidade macroeconômica, política e institucional dos países em desenvolvimento – em comparação com os anos 1980 –, e do ciclo de crescimento acelerado dos países desenvolvidos, com baixas taxas de juros. No caso da Espanha, como já foi observado, a partir da metade dos anos 1990 teve início um ciclo de crescimento acelerado, com maior facilidade de crédito internacional, estabilidade macroeconômica e geração de emprego.

GRÁFICO 8
Espanha – evolução do grau de abertura (1960-2007)



Fonte: Banco de España, <<http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>>.

Obs.: Grau de abertura = (exportação + importação) / PIB.

Além disso, a integração da Espanha ao Mercado Único Europeu introduzia uma situação nova e mais competitiva para as empresas espanholas, acostumadas ao protecionismo do mercado nacional. Este novo contexto gera uma preocupação nas empresas espanholas sobre sua capacidade de competir e crescer, tanto no mercado nacional quanto no comunitário, uma vez que as empresas dos países sócios são, em teoria, mais competitivas. Neste sentido, a economia espanhola começa um outro processo, com a participação ativa do Estado e criação de grandes empresas com capacidade para competir e sobreviver no competitivo mercado europeu. A formação de grandes conglomerados empresariais, especialmente no setor de serviços, o conjunto das exigências de reformulação estrutural para a adesão à UE, e o processo de acumulação de capital, favorecido pelo poder de monopólio desfrutado por estas empresas durante décadas de proteção do

mercado doméstico, foram fundamentais para a internacionalização bem-sucedida de grandes empresas espanholas.

O governo espanhol desempenhou um papel fundamental na internacionalização de suas empresas, promovendo a formação de grandes grupos empresariais, especialmente no setor de serviços públicos. A privatização iniciada nos anos 1980 procurou, de forma intencional, formar grandes grupos empresariais a partir da fusão das empresas públicas. Além disso, o Estado espanhol manteve um poder de decisão importante no conselho de administração das empresas privatizadas por meio da chamada “ação de ouro”, um instrumento de controle estatal sobre as empresas privatizadas via uma pequena participação no capital, mas que dava poder de veto, sendo portanto decisivo no conselho de administração das diferentes empresas.²² Este é o caso das empresas públicas espanholas do setor de serviços, como energia elétrica, água, petróleo e gás, representadas por Repsol, Endesa, Iberdrola, Gas Natural, Unión Fenosa e Agbar, e do setor de telecomunicações, como a Telefónica. Um caso ilustrativo é o da Repsol, criada em 1987 depois de um processo de reorganização do *holding* público Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), por sua vez criado com o objetivo de agrupar num único organismo todas as empresas públicas do setor de combustíveis (Hispanoil, Eniespsa, Enpetrol, Petroliber, Butano, Enagas e Campsa). A Repsol é, assim, o resultado de um processo de fusão de várias empresas públicas do setor de combustíveis. O mesmo aconteceu com a Iberdrola, resultado da fusão de Iberduero e Hidrola. O caso da Telefónica, entretanto, configura-se único, porque era monopolista no setor, condição que manteve até 1999 para ligações interurbanas e celulares, e até 2001 para ligações locais.²³

O setor bancário espanhol também passou por uma significativa reestruturação nos anos 1990, caracterizada por um processo de fusões de diferentes bancos públicos e privados, o que formou grandes grupos financeiros multinacionais espanhóis, responsáveis por uma parte importante da internacionalização do setor produtivo do país. O caso mais interessante de formação de um grande grupo bancário internacional a partir de bancos públicos é o do BBVA, resultado da fusão do Banco Bilbao, Banco Vizcaya e Argentaria (que agrupava uma série de outros bancos públicos). O Banco Santander, por seu turno, resultou da fusão de bancos privados: Banco Santander, Banco Central²⁴ e Banco Hispano.

Ao mesmo tempo, o Estado espanhol desenvolveu uma estratégia de promoção da internacionalização das empresas por meio de instrumentos fiscais,

22. Essa “ação de ouro” só foi derrocada em novembro de 2005, por decisão do Tribunal de Justiça da UE, que a declarou ilegal por comprometer a livre circulação de capitais no Mercado Único Europeu.

23. Para uma análise mais detalhada sobre a reestruturação das grandes empresas espanholas, ver, entre outros, Durán (1996 e 1997).

24. O Banco Central era um banco comercial. O banco central da Espanha chama-se Banco de España.

financeiros e de seguros dos riscos associados ao IED. Os principais elementos desta estratégia de apoio direto do Estado espanhol à expansão internacional das suas empresas foram os seguintes.

- 1) Reforma do sistema fiscal para evitar dupla tributação dos investimentos externos diretos das empresas espanholas.
- 2) Firma de tratados bilaterais ou multilaterais, em nível internacional, de proteção recíproca dos IEDs.
- 3) Criação de um sistema público de seguro do IED de empresas nacionais, para proteger os investimentos dos riscos econômicos internacionais, por intermédio da Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (Cesce).
- 4) Utilização de fundos públicos para financiar e subsidiar a internacionalização das empresas espanholas por meio de programas financeiros oferecidos via Instituto de Crédito Oficial (ICO), do Ministério de Economia, Instituto de Comercio Exterior (Icex), e da Compañía Española de Financiación del Desarrollo (Cofides).²⁵

Esse processo de internacionalização das empresas espanholas se deu, num primeiro momento, durante a segunda metade dos anos 1990, preferencialmente para a América Latina²⁶ (tabela 3). Tais investimentos se concentraram em alguns setores-chave, especialmente em serviços, e foram liderados por poucos grandes grupos (aqueles criados a partir das empresas públicas): no setor de serviços financeiros, pelos grupos Santander Central Hispano (SCH) e Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA); no setor de telefonia, pelo grupo Telefónica de España; e no setor de energia, pelos grupos Repsol-YPF, Endesa, Iberdrola e Unión Fenosa. O marco inicial deste processo foi a aquisição das empresas nacionais de telefonia da Argentina e Chile, no ano de 1990, ainda que a maior parcela dos investimentos tenha ocorrido na segunda metade da década. Há pelo menos dois conjuntos de determinantes para os investimentos espanhóis na América Latina. O primeiro reflete os elementos externos às economias receptoras, mas internos à economia espanhola (*push factors*), bem como as reorientações estratégicas dos principais grupos econômicos do país.

25. Ver, entre outros, Toral (2008), que afirma terem sido utilizados quase um 1 bilhão de dólares de créditos para os diferentes programas de promoção de internacionalização empresarial por intermédio do ICO e, em especial, do Icex.

26. Dos vários trabalhos que analisaram os investimentos espanhóis na América Latina, destacam-se aqui Cepal (2002 e vários anos), Ruesga e Bichara (2006 e 2004), Casilda Béjar e Calderón (2000), Casilda Béjar (2003) e Chislett (2003).

TABELA 3
Investimento direto espanhol no exterior

(Em milhões de euros e porcentagem)

	UE15*	Ibero- americana*	Total mundo	UE15(%)	Ibero -americana (%)	México (%)	Argentina (%)	Brasil (%)	Chile (%)
1995	1.263,5	297,8	2.940,6	42,97	10,13	4,69	0,21	1,71	-0,33
1996	820,6	1.614,1	3.099,5	26,48	52,08	1,37	20,31	15,29	3,29
1997	2.191,1	5.316,0	8.071,2	27,15	65,86	2,02	31,29	6,33	3,86
1998	3.114,9	6.241,0	10.748,0	28,98	58,07	3,50	2,64	37,19	3,52
1999	5.537,5	27.522,0	35.868,6	15,44	76,73	3,59	43,50	13,81	12,43
2000	9.429,8	21.618,5	40.509,9	23,28	53,37	9,74	7,22	28,08	2,20
2001	13.974,4	6.265,8	23.251,0	60,10	26,95	7,89	-0,52	6,63	4,11
2002	7.609,8	2.170,3	14.847,2	51,25	14,62	9,03	7,59	-11,03	1,47
2003	9.464,2	2.176,0	15.326,6	61,75	14,20	-4,79	3,08	0,34	12,41
2004	25.089,2	5.793,5	32.972,1	76,09	17,57	11,48	0,64	1,51	2,00
2005	9.770,8	3.821,3	22.735,2	42,98	16,81	3,09	8,91	4,79	0,25
2006	43.256,5	1.516,9	52.271,2	82,75	2,90	0,68	0,35	1,37	0,18

Fonte: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría de Estado de Comercio, DataInVex, <http://datainvex.comercio.es/principal_invex.aspx>.

Paralelamente, os países latino-americanos realizavam programas de privatização e desregulamentação de suas economias, criando ativos em diversos setores econômicos previamente dominados por empresas estatais ou por empresas privadas nacionais de menor porte, se comparadas às suas congêneres nos países avançados. Junte-se a isso a finalização dos processos de renegociação da dívida externa e a consolidação da estabilidade monetária, após anos (ou décadas) de descontrole inflacionário. A liberalização comercial e financeira e as reformas nos marcos legais que antes caracterizavam o modelo de “substituição de importações” representaram a conformação de um ambiente de negócios mais atraente aos investidores estrangeiros. Assim, este segundo conjunto de elementos representaria os chamados *pull factors* na determinação dos fluxos de investimento.

A partir do novo século, o fluxo de investimento direto das empresas espanholas se diversificou geograficamente, como pode ser observado na tabela 3. Entre 1996 e 2000, mais de 50% dos investimentos foram destinados aos países ibero-americanos, concentrados especialmente na Argentina, Brasil, Chile e México. Posteriormente, o volume total dos investimentos espanhóis diminuiu no período de 2001 a 2003, recuperando-se nos anos seguintes, o que foi chamado de a “segunda onda” de internacionalização das empresas espanholas, sendo os sócios comunitários, desta vez, o destino geográfico principal. No entanto, ambas as ondas de internacionalização estão relacionadas, uma vez que a primeira contribuiu decisivamente para a segunda. De acordo com Ruesga e Bichara (2004), a principal vantagem da primeira onda foi o aumento da competitividade internacional das empresas a partir da exploração das vantagens de localização

proporcionadas pelos países latino-americanos – especialmente no que se refere ao mercado –, do posicionamento estratégico no mercado internacional, da melhor imagem e dos maiores lucros.

Ademais, isso permitiu o crescimento do tamanho das empresas, variável fundamental para a capacidade competitiva na economia globalizada. Ruesga e Bichara (2004) destacam que o tamanho produz sinergias financeiras, administrativas e operacionais, reduzindo a vulnerabilidade das empresas aos choques econômicos. Também permite manter uma melhor posição estratégica num contexto de grandes mudanças tecnológicas. Por último, permite ainda alcançar uma posição dominante, o que acaba influenciando decisiva e positivamente na valoração bursátil e, portanto, na capacidade de a empresa financiar seu crescimento futuro. Estes elementos, associados às vantagens de propriedade, explicariam a segunda onda de internacionalização das grandes empresas espanholas, destinada principalmente aos sócios comunitários, mas também aos Estados Unidos e, em menor medida, ao Sudeste Asiático.

Em resumo, a internacionalização da economia espanhola está associada, principalmente, ao processo de integração à União Europeia e aos investimentos diretos das empresas espanholas. O primeiro integrou a Espanha à economia global, a partir de uma abertura do mercado de bens, serviços e financeiro, que ocorreu de forma gradual e em adaptação à normativa relativamente mais liberal da União Europeia. Os segundos, derivados da estratégia de crescimento das empresas espanholas, encontraram nos países latino-americanos uma plataforma de inserção competitiva nos diferentes mercados internacionais.

6 CONCLUSÕES

Este capítulo mostrou que a economia espanhola tem experimentado uma profunda transformação nas últimas cinco décadas, sendo um dos países mais bem-sucedidos na construção de um Estado de Bem-Estar Social: passou de uma autarquia e ditadura para uma democracia social desenvolvida. A convergência real com os países ricos da União Europeia reflete este resultado. Durante este período, é possível caracterizar três pontos de inflexão importantes na dinâmica econômica do país: o Plano de Estabilização de 1959, por intermédio do qual começou a abertura à integração econômica internacional do país; os Pactos da Moncloa, um grande pacto social que ajudou a consolidar a democracia e permitiu a construção do Estado de Bem-Estar Social; e, por último, a entrada na União Europeia, primeiro na forma de membro do Mercado Único Europeu e depois da Moeda Única Europeia, o euro. Esta última transformação consolidou a Espanha como um dos países mais desenvolvidos, macroeconomicamente estáveis e integrados no mundo.

No entanto, alguns desafios importantes permanecem para o futuro próximo, os quais deveriam ser equacionados para que seja aumentado o potencial

de crescimento do PIB. O primeiro deles se refere à produtividade, que é baixa relativamente à UE e cresce a taxas também muito baixas. De acordo com os dados do Eurostat, a produtividade do trabalho dos espanhóis só alcança 91% da média da UE, fato explicado, em parte, pela estrutura industrial espanhola, pouco intensiva em tecnologia. Além disso, a produtividade total dos fatores chega apenas a 85% da média da UE, o que é explicado também por outros fatores estruturais como a educação, a qualificação da mão de obra, o nível de tecnologia etc (DE LA DEHESA, 2003). Outros elementos que explicariam esta menor produtividade do trabalho espanhol seriam o espetacular aumento da população ocupada e o menor crescimento relativo do PIB. Paralelamente, a precariedade das relações laborais – mais de 30% dos assalariados espanhóis estão sujeitos a contratos de trabalho temporais – diminuiu os incentivos à produtividade por parte dos trabalhadores.²⁷ Os contratos temporais elevam a rotatividade da mão de obra, reduzindo os efeitos do *learning by doing* e também os incentivos para os empresários reduzirem custos mediante o investimento em capital.

O segundo problema importante é o padrão de crescimento econômico dos últimos anos (1996-2007), caracterizado, fundamentalmente, pela criação de emprego de pouca qualidade e, conforme destacado anteriormente, pela moderação salarial e por postos de trabalho de pouca qualidade, em setores de baixo nível de produtividade, o que acaba suscitando dúvidas sobre sua sustentabilidade futura. Neste sentido, o crescimento da produtividade foi prejudicado, fato que diminuiu o potencial de crescimento futuro da economia espanhola. Há ameaça, também, à competitividade das empresas espanholas, que preferiram competir via custo do trabalho a via tecnologia, assim como ao volume de emprego gerado durante o período. O forte crescimento da demanda interna, também explicado pela redução dos custos de capital, i.é, pela redução da taxa de juros real, foi fundamental para a manutenção do nível elevado do crescimento do PIB. No entanto, também promoveu um forte déficit externo, que está começando a gerar graves problemas à economia espanhola, especialmente depois da redução da entrada de investimento direto a partir de 2005.

Ao mesmo tempo, o setor da economia que mais cresceu e que responde por uma parte considerável do crescimento da Espanha nos últimos anos foi o da construção, tanto na área habitacional como de obras públicas. O primeiro caso se deveu à redução da taxa real de juros desde a entrada da Espanha na UEM e ao baixo nível de endividamento das famílias; o segundo deveu-se às transferências recebidas da UE por meio dos chamados fundos estruturais e de coesão. O problema é que o nível de endividamento das famílias aumentou aceleradamente neste período, diminuindo, portanto, a demanda potencial por casas novas.

27. Sobre a matéria, ver Ruesga e Bichara (2004).

Além disso, dada a ampliação da UE aos países do Leste Europeu, a Espanha receberá cada vez menos fundos europeus, passando, em 2013, a ser contribuidora líquida para o orçamento da UE. Portanto, a economia espanhola perderá, no médio prazo, importantes elementos que dinamizavam sua economia. Estes, somados à baixa capacidade competitiva do setor industrial, apresentam-se como outro importante obstáculo ao crescimento futuro da economia espanhola.

No entanto, apesar desses desafios, que a sociedade espanhola deverá enfrentar num futuro próximo para manter o potencial de crescimento econômico, é possível concluir que a estratégia de desenvolvimento do país foi muito bem-sucedida, e que algumas lições deveriam ser utilizadas, sempre respeitadas as características específicas de cada economia, especialmente aquelas relacionadas com os Pactos da Moncloa, o grande pacto social que permitiu consolidar a democracia e equacionar um dos grandes dilemas econômicos dos países em desenvolvimento: combinar crescimento com desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL EUROPEO. *La política monetaria del BCE*. 2004. 2ª edición. Disponível em: <<http://www.bde.es/informes/bce/polmon/pm2004.pdf>>
- _____. *La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Boletín Mensual, 8/2005. Disponível em: <<http://www.bde.es/informes/bce/mobu/bm0508.pdf>>
- BANCO DE ESPAÑA. Disponível em: <<http://www.bde.es/estadis/estadis.htm>>
- CASILDA BÉJAR, R. *La década dorada: economía e inversiones españolas en América Latina (1990-2000)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Colección de Economía, 2003.
- CASILDA BÉJAR, R.; CALDERÓN, A. *The Spanish banks strategies in Latin America*. Review of Cepal, n. 70, 2000.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: Comisión para América Latina y Caribe, 2002.
- _____. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Informe Anual. Santiago: Varios años.
- COMISSÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://europa.eu/pol/financ/indexes.htm>>
- CHISLETT, W. *Spanish direct investment in Latin America: challenges and opportunities*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2003.
- DE GRAUWE, P. *Economics of monetary union*. Oxford University Press, 2005.
- DE LA DEHESA, G. *Balance de la economía española en los últimos 25 años*. Revista ICE de Economía, n. 811, p. 53-79, 2003.
- DURÁN, J. J. (Coord.) *Multinacionales españolas I*. Madrid: Ed. Pirámide, S.A., 1996.
- _____. (Coord.) *Multinacionales españolas I: nuevas experiencias de internacionalización*. Madrid: Ed. Pirámide, S.A., 1997.
- EUROSTAT. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>>
- GARCÍA BROSA, G.; SANROMÁ, E. *Mercado de trabajo*. In: García Delgado, J. L. (Dir.) *Lecciones de economía española*. Madrid: Civitas, cap. 12, 2007. 8ª edición.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (Dir.) *Lecciones de economía española*. Madrid: Civitas, 2007. 8ª edición.

INE. Instituto Nacional de Estadísticas. Disponível em: <<http://www.ine.es/ine-bmenu/indice.htm>>

JIMENO, J. F.; Ortega, A. C. *Veinticinco años de mercado de trabajo en España*. Economía Industrial, n. 349-350, 2003.

JORDAN GALDUE, J. M. *Balance de la integración de España en la EU*. Revista de Economía. Madrid: ICE, n. 811, p. 113-132, 2003.

KRUGMAN, P. e OBSTFELD, M. *Economía internacional: teoría y política*. Pearson, 2006. 7ª edição.

MALO DE MOLINA, J. L. *Los principales rasgos y experiencias de la economía española en la UEM*. Documentos Ocasionales, Banco de España, n. 0701, 2007.

MITYC. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaria de Estado de Comercio, DataInvex. Disponível em: <<http://datainvex.comercio.es/principal/invex.aspx>>

MYRO, R. *Crecimiento económico y cambio estructural*. In: García Delgado, J. L. (Dir.) *Lecciones de economía española*. Madrid: Civitas, cap. 2, 2007. 8ª edición.

NIETO, J. A. *La economía española ante la Unión Monetaria Europea*. Madrid: Editorial Síntesis, 1997.

RUESGA, S. *El mercado de trabajo*. In: GARCÍA DE LA CRUZ, M.; RUESGA, S. (Coord.), *Economía Española*. Madrid: Thomson, cap. 4, 2007.

RUESGA, S. (Dir.) *et al. Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Editorial Pirámide, 2002.

RUESGA, S.; RESA, C. *Análisis de la variable salarial de la negociación colectiva en España*. In: *Temas Laborales*, n. 58, p. 145-170, 2001.

RUESGA, S. *et al. Análisis econômico de la negociación colectiva em Espanha*. Madrid: Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

RUESGA, S.; BICHARA, J. *Direct Spanish foreign investment in Latin America: determinants and company strategy*. Canadian Journal of Development Studies, XXV, n. 2, p. 321-334, 2004.

_____. *Las relaciones laborales en España entre 2004-2007: diálogo social y regularización*. Relaciones laborales, Revista crítica de teoría y práctica, n. 12, p. 97-112, 2008.

SEBASTIÁN, C. *Las fluctuaciones de la economía española (1971-1996)*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

SEGURA, J. *La reforma del mercado de trabajo español: un panorama*. Revista de Economía Aplicada, vol. IX, n. 25, 2001.

TAMAMES, R.; RUEDA, A. *Estructura económica de España*. Madrid: Alianza Editorial, 2005. 24ª edición.

TAMAMES, R. *La Unión Monetária*. Alianza Editorial, 1996. 4ª edición.

TORAL, P. *The foreign direct investment of Spanish multinational enterprise in Latin American, 1989-2005*. Journal of Latin American Studies, Cambridge University Press, v. 4, p. 513-544, 2008.

ANEXO

Espanha: contabilidade nacional

Taxas (variação anual, preços constantes)

	1996 - 1995	1997 - 1996	1998 - 1997	1999 - 1998	2000 - 1999	2001 - 2000	2002 - 2001	2003 - 2002	2004 - 2003	2005 - 2004	2006 (P) ² - 2005	2007 (A) ³ - 2006 (P) ²
Consumo	2,0	3,0	4,5	5,0	5,0	3,5	3,2	3,4	4,7	4,5	4,1	3,8
- Família	2,3	3,2	4,8	5,2	4,9	3,4	2,8	2,9	4,2	4,2	3,9	3,4
- Consumo das ISFLS ¹	2,4	4,0	6,7	12,3	12,9	4,5	4,1	2,0	4,2	5,6	4,9	4,6
- Governo	1,3	2,5	3,5	4,0	5,3	3,9	4,5	4,8	6,3	5,5	4,6	4,9
Formação bruta de capital	2,2	4,8	12,1	11,0	6,1	4,4	3,4	5,2	5,2	6,5	7,7	5,0
Exportações de bens e serviços	10,3	15,0	8,0	7,5	10,2	4,2	2,0	3,7	4,2	2,5	6,7	4,9
Importações de bens e serviços	8,8	13,3	14,8	13,7	10,8	4,5	3,7	6,2	9,6	7,7	10,3	6,2
PIB a preços de mercado	2,4	3,9	4,5	4,7	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,7
Agricultura, pecuária e pesca	20,6	7,1	3,1	-1,0	7,3	-2,0	0,4	-0,5	-2,3	-8,2	2,5	3,0
Energia	2,3	1,5	-1,9	0,9	3,0	4,0	0,8	5,4	1,9	1,2	-0,1	0,8
Indústria	2,5	6,4	6,0	5,7	4,4	3,2	-0,1	1,2	0,7	1,1	1,9	2,8
Construção	-0,7	2,3	6,9	8,3	5,9	8,6	6,3	4,4	5,1	5,2	5,0	3,5
Serviços	1,4	2,9	3,8	4,3	5,1	3,6	3,0	3,0	3,8	4,3	4,4	4,6
- Serviços de mercado	1,4	3,1	4,2	4,6	5,5	3,7	3,0	2,7	3,9	4,4	4,5	4,6
- Serviços não mercado	1,5	2,3	2,5	3,3	3,7	3,1	2,8	4,2	3,7	3,9	4,0	4,4
Imposto líquido sobre o produto	3,3	6,4	7,7	7,3	5,0	3,2	4,3	6,6	4,4	6,1	3,7	0,7
PIB a preços de mercado	2,4	3,9	4,5	4,7	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,7

(Continua)

(Continuação)

Estrutura Percentual

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (P) ²	2007 (A) ³
Consumo	78,1	77,7	77,1	76,9	76,7	76,9	76,2	75,5	75,1	75,8	75,7	75,6	75,5
- Família	59,3	59,0	58,9	58,8	58,7	58,8	58,2	57,4	56,8	57,1	56,8	56,6	56,3
- Consumo das ISFLSF ¹	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
- Gasto público	18,1	18,0	17,5	17,3	17,2	17,2	17,1	17,2	17,4	17,8	18,0	18,1	18,3
Formação bruta de capital	21,9	21,7	22,0	23,4	25,2	26,2	26,4	26,7	27,4	28,2	29,5	30,9	31,2
Exportações de bens e serviços	22,4	23,6	26,3	26,6	26,6	29,0	28,6	27,4	26,3	26,0	25,7	26,4	26,5
Importações de bens e serviços	22,4	23,0	25,4	26,9	28,5	32,1	31,2	29,6	28,8	30,0	30,9	32,9	33,2
PIB a preços de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, pecuária e pesca	4,2	4,7	4,6	4,4	4,0	4,0	3,9	3,6	3,6	3,3	2,9	2,6	2,6
Energia	3,6	3,5	3,3	2,9	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,3	2,3
Indústria	16,6	16,7	17,0	16,9	16,7	16,4	16,0	15,3	14,7	14,2	13,8	13,5	13,4
Construção	6,9	6,6	6,5	6,7	7,1	7,5	8,1	8,6	9,0	9,6	10,3	10,8	11,0
Serviços	60,9	60,5	60,2	60,2	60,1	60,1	60,4	60,8	60,6	60,5	60,0	59,9	60,4
- Serviços de mercado	46,6	46,3	46,4	46,6	46,6	46,8	47,4	47,9	47,6	47,5	47,0	46,9	47,3
- Serviços não mercado	14,3	14,2	13,8	13,6	13,5	13,3	13,0	12,9	13,0	13,0	13,0	13,0	13,1
Imposto líquido sobre o produto	7,8	8,0	8,4	8,9	9,5	9,5	9,2	9,3	9,7	10,0	10,5	10,9	10,3
PIB a preços de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Massa salarial	48,8	49,0	49,7	49,5	49,5	49,6	49,2	48,7	48,4	47,7	47,4	47,3	47,3
Lucros e benefícios	42,6	42,3	41,3	41,1	40,6	40,5	41,2	41,6	41,6	41,9	41,7	41,6	42,3
Impostos	8,6	8,7	9,0	9,4	9,9	9,9	9,6	9,7	10,0	10,4	10,9	11,1	10,4
PIB a preços de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), <<http://www.ine.es/inebmen/indice.htm>>.Notas: ¹ ISFLSF = Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias.² (P) = provisório.³ (A) = estimação.

FINLÂNDIA: COMPETITIVIDADE E ECONOMIA DO CONHECIMENTO

Glauco Arbix*
Joana Varon Ferraz**

1 INTRODUÇÃO

Poucos países no mundo sofreram transformações tão radicais em tão pouco tempo como a Finlândia. A primeira onda de industrialização, iniciada no final do século XIX, sacudiu a velha estrutura social e política, criou a república em 1917, e forçou as velhas elites burocráticas e religiosas a compartilharem democraticamente o poder por intermédio de partidos e da livre organização da sociedade. No entanto, foi somente após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente a partir dos anos 1960, que os finlandeses começaram a mudar drasticamente o seu modo de vida.

Em menos de 30 anos, esse pequeno país, com mais de 70% de seu território incrustado no Círculo Ártico, quebrou seu isolamento do mundo, praticamente eliminou sua pobreza, superou seu atraso de décadas, educou sua população e transformou-se em uma das sociedades mais avançadas do planeta. Sustentados por uma forte estrutura de proteção e bem-estar social, os finlandeses beneficiaram-se desta prosperidade, com empregos decentes e de qualidade.

A intensidade das mudanças desafia interpretações superficiais. Ademais, transcendendo-se suas especificidades, analisar a experiência finlandesa permanece uma fonte permanente de reflexão, tanto para países avançados quanto para emergentes. Basta lembrar que a Finlândia, até praticamente os anos 1970, habitava a periferia do mundo europeu, movimentando-se ao redor – e nas sombras – de países como Alemanha, Inglaterra e Suécia. No prelúdio da sua modernidade, o peso, no produto interno bruto (PIB), da indústria ligada às atividades florestais e à

* Professor livre-docente do Departamento de Sociologia e coordenador geral do Observatório da Inovação do Instituto de Estudos Avançados, ambos da Universidade de São Paulo (USP).

** Mestranda em direito e desenvolvimento na Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EDES/FGV-SP).

agricultura caiu de 50% em 1950 para menos de 10% em 1980. Enquanto o setor manufatureiro manteve-se praticamente no mesmo patamar, o setor de serviços cresceu exponencialmente, criando a base para o mergulho nas atividades intensivas em conhecimento que marcam a indústria e os serviços da Finlândia atualmente.

Em 2005 e 2006 a Finlândia ocupou a primeira posição no *ranking* organizado pelo *Global Competitiveness Report*, à frente de Dinamarca, Estados Unidos, Cingapura, Suécia e Taiwan. O *Program for International Student Assessment* (PISA),¹ da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE),² que capta o grau de aprendizado, absorção e outros indicadores educacionais, e o *Knowledge Economy Index*, do Banco Mundial, assim como estudos e pesquisas da União Europeia, também confirmam o seu alto desempenho e apontam a Finlândia como a nação mais competitiva do mundo.

Cabe ressaltar que, até os anos 1980, a Finlândia exibia baixa diversificação de sua capacidade produtiva e exportadora e mostrava-se despreparada para avançar na integração à economia mundial, num momento em que a União Europeia já caminhava a passos largos.

A evolução desse pequeno país nórdico, que tem menos de 5,2 milhões de habitantes,³ chama atenção pela rapidez com que sua trajetória transformadora foi desenvolvida: em menos de 20 anos, a Finlândia transitou de uma economia baseada em recursos naturais para uma economia puxada pela inovação, cujo desenvolvimento lhe valeu a condição de país mais especializado do mundo em tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Seguindo a estratégia de assegurar um desenvolvimento econômico e social balanceado e sustentável, o país combinou esforços para reestabilizar sua economia e reorganizar sua arquitetura produtiva. Ocuparam lugar fundamental no coquetel de políticas os investimentos contínuos (e crescentes) nas áreas sociais e de educação, que se combinaram de modo particular com uma rígida política macroeconômica, voltada para o controle da inflação e a previsibilidade do investimento – fatores que, muitas vezes, aparecem embaralhados em parte do pensamento econômico brasileiro.

O objetivo deste capítulo é destacar algumas decisões estratégicas que foram relevantes para o sucesso finlandês. É certo que a homogeneidade social na Finlândia dificulta comparações com qualquer outro país. Mas também é certo que o seu esforço e respeito pela educação destacam-se como inesgotável fonte de inspiração para os países em desenvolvimento.

1. Programa da OCDE para mensurar o aprendizado em ciências de jovens de 15 anos. A ênfase é definida a cada avaliação, cujo método envolve leitura e compreensão de textos, contemplando também matemática e ciências.

2. Criada em 1961, a OCDE é composta por 30 países (em sua maioria avançados) e se constitui num dos mais importantes centros mundiais geradores de análises econômicas, estatísticas e sociais comparadas.

3. OCDE (2008).

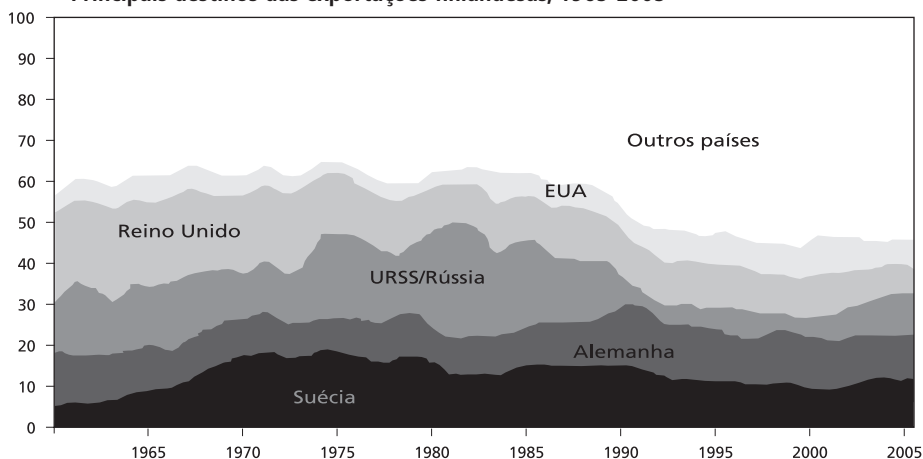
2 O SALTO

Com um crescimento de 4,4% em 2007 e um PIB *per capita* de US\$ 35.280,00, um dos mais altos do mundo,⁴ o dinamismo da economia finlandesa chamava a atenção pelo seu desempenho diferenciado quando cotejado com os baixos índices europeus. Este contraste ganhava ainda maior significado quando os indicadores procuravam traduzir a vitalidade de sua economia, mesmo após a forte recessão de quinze anos antes. Entre 1991 e 1993, a corrosão do sistema financeiro finlandês promoveu uma profunda retração no conjunto da economia, gerando um PIB negativo de mais de 10%. Dados o impacto social perverso – o desemprego afetou 15% da força de trabalho – e a desarticulação das finanças do Estado – a dívida pública superou a marca de 60% do PIB –, não foram poucos os analistas que previram um longo período de agonia para o país.

As dificuldades de uma macroeconomia desgovernada se exacerbaram com o aumento expressivo da dependência do capital externo e com a desregulamentação descontrolada do mercado financeiro. A receita aplicada para conter a inflação endividou ainda mais o setor público, diminuiu o retorno dos impostos e – o mais grave – elevou o desemprego e pôs em cheque a viabilidade do Estado de bem-estar social. A situação interna seria ainda mais agravada em 1991 com o colapso da União Soviética, que desestabilizou o comércio exterior finlandês (gráfico 1).

GRÁFICO1

Principais destinos das exportações finlandesas, 1965-2005



Fontes: Finnish Board of Customs and Confederation of Finnish Industries.

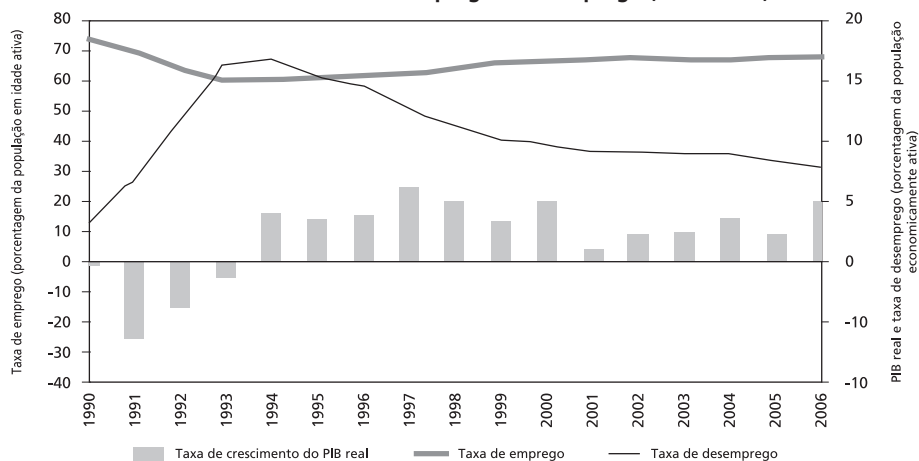
4. PIB *per capita* referente a 2007, fruto de um crescimento da economia de 4,4% ante o PIB de 2006, calculado em US\$ 185 bilhões. Dados do PIB e PIB *per capita* estão em FMI (2008).

A crise dos anos 1990 revelava, por caminhos tortos, as fraquezas de uma economia até então sustentada basicamente pelas indústrias de madeira, papel, celulose, têxtil e sapatos.

Na primeira metade dos anos 1990, a Finlândia, dada a baixa diversificação de sua capacidade produtiva e exportadora, mostrava-se despreparada para avançar na integração à economia mundial, num momento em que a União Europeia avançava a passos largos. Até aquele momento a competitividade das indústrias de papel e celulose era assegurada por frequentes desvalorizações da moeda, em resposta à natureza cíclica dos mercados internacionais. Diante desta situação de fragilidade, a diversificação do sistema econômico e da pauta de exportações da Finlândia ganharia presença obrigatória nos diagnósticos de políticas públicas e seria traduzida, na prática, em ações concretas orientadas para a elevação do patamar de competitividade da economia.

Os esforços para reestabilizar a economia nos anos 1990 (reforma do sistema bancário, privatizações, fortalecimento do mercado de capitais e integração do país à União Europeia) combinaram-se com os programas orientados ao estímulo à inovação nas empresas industriais e de serviços, assim como com vultosos investimentos em educação, ciência e tecnologia. A combinação destes investimentos conferiu um caráter especial à retomada da economia. Incluídos no rol dos instrumentos anticíclicos, eles foram intensificados mesmo em tempos de adversidade. Estas foram decisões de longo prazo, que estiveram na raiz do dinamismo da economia finlandesa e se mostraram relevantes para todo o seu desenvolvimento futuro.

GRÁFICO 2

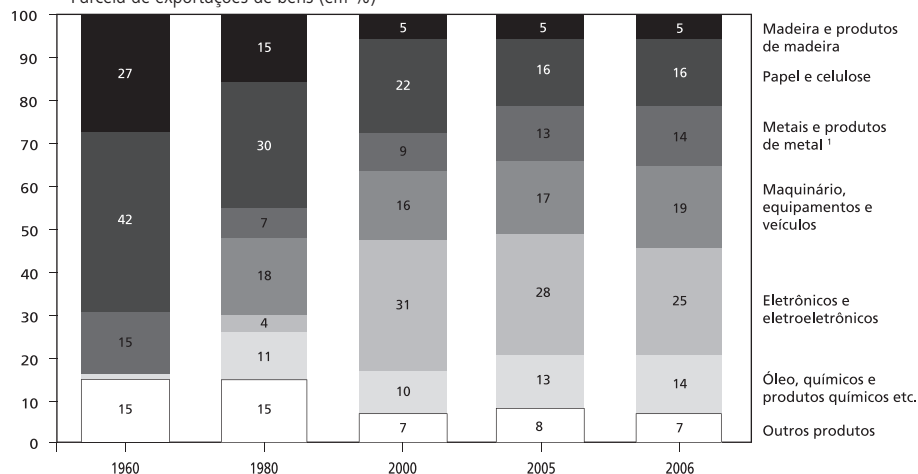
Crescimento do PIB real, taxa de emprego e desemprego (1990-2006)

A recuperação da economia finlandesa não foi orientada, portanto, apenas por decisões circunstanciais. A crise foi debelada, como mostra o gráfico 2, por meio da superação da recessão e da geração de empregos. Mas o esforço principal da sociedade, orientado para as medidas de longa duração, mais do que solucionar a crise, ajudou a renovar o padrão da estrutura produtiva do país. De uma economia baseada em recursos naturais, a Finlândia passaria a ser um sistema industrial e de serviços intensivo em conhecimento, marcado pelo alto valor agregado e pelas tecnologias da informação e comunicação. Essa transformação pode ser percebida na mudança qualitativa da pauta de exportações do país, representada no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Exportações finlandesas por tipo de indústria (1960-2006)

Parcela de exportações de bens (em %)



Fontes: Finnish Board of Customs; Confederation of Finnish Industries.

Nota:¹ Em 1960, metais e produtos de metal incluem maquinário e eletrônicos etc.

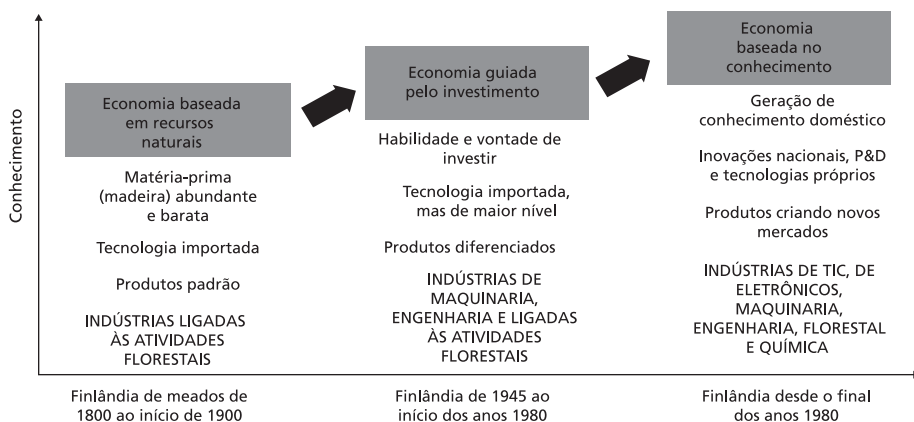
Enquanto em 1980 a indústria de papel e celulose contabilizava cerca de um terço das exportações, em 2006 representava menos de um quinto. No mesmo período, a porcentagem de participação da indústria eletroeletrônica aumentou de menos de 5% para cerca de um terço das exportações. Neste montante, cabe destaque para o crescimento do setor de tecnologias de informação e comunicação (TIC) que, entre 1995 e 2003, aumentou a porcentagem de bens manufaturados⁵ em 13,4%, maior aumento entre todos os países da OCDE.

É importante registrar que as indústrias consideradas mais maduras, como as de papel e celulose, estiveram entre as primeiras a utilizar máquinas mais sofisticadas, de alta tecnologia, em conjunto com as empresas de eletrônicos,

5. Segundo definição da OCDE, que divide o setor de TIC em indústria de bens manufaturados e de serviços (ambos com características ligadas ao processamento de informações e à comunicação por meios eletrônicos). Fonte: OCDE (2008a).

que emergiram nos anos 1960 e 1970 e começariam a modificar os indicadores de exportação da década de 1980.⁶ A própria Nokia tem suas raízes neste setor da indústria.⁷

GRÁFICO 4
Estágios do desenvolvido industrial e econômico da Finlândia



Fontes: Dahlman, C.; Routti, J.; Ylä-Anttila, P.; *Finland as Knowledge Economy - Elements of Success and Lessons Learned*. World Bank Institute, 2006.

A diversificação da economia da Finlândia foi resultado da ênfase e persistência dada à educação, da evolução e *spillovers* da indústria existente, e da emergência de indústrias intensivas em conhecimento.

Essa trajetória foi desenhada a partir da mudança de foco e do conteúdo das políticas industriais dos anos 1980, que superaram a tradicional combinação de protecionismo com subsídios. Orientadas para o desenvolvimento da capacitação e a requalificação das empresas, as novas políticas colocaram a pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I) no centro de suas preocupações. Do ponto de vista da estrutura da economia, a Finlândia foi pioneira na abolição do controle de preços e na desregulamentação de setores-chave como o de telecomunicações e o de energia. O esforço do país se deu, portanto, no sentido de combinar a abertura da economia com medidas para tornar o mercado de capitais mais atuante, intensificando investimentos em educação, pesquisa e desenvolvimento. Essa combinação pavimentou o caminho para o crescimento, a diversificação e a internacionalização de empresas finlandesas, principalmente do setor das tecnologias de informação e comunicação. O reduzido tamanho de seu mercado interno fechava a via de acesso a um crescimento orgânico, voltado para dentro do país e de suas empresas. A crescente

6. Ojala *et al.* (2006).

7. Nos anos 1980, a Nokia era tida como uma *rubber and lumber company*, por trabalhar artigos de borracha e madeira.

demanda internacional por produtos na área das tecnologias da informação atraiu empresas, empresários, pesquisadores e empreendedores para disputar espaço no mercado internacional com empresas tradicionalmente mais sofisticadas que as finlandesas. A possibilidade de sucesso deste pequeno país residia em sua inventividade e na qualificação da sua força de trabalho. As empresas que sobreviveram à recessão do início dos anos 1990 mostraram-se mais preparadas para enfrentar o novo mercado. Souberam, portanto, aproveitar a qualificação da mão de obra existente no país, com o apoio de incentivos públicos e de políticas apropriadas para o desenvolvimento de indústrias inovadoras. O resultado foi o surgimento ou consolidação, no país, de um conjunto dinâmico que desenvolve sistematicamente pesquisa e desenvolvimento (P&D), o que colocou a Finlândia à frente da esmagadora maioria dos países da União Europeia no que tange à inovação. No final dos anos 1990, cerca de 50% das empresas industriais desenvolviam atividades inovadoras.

Após o ingresso do país na União Europeia (UE), em 1995, as empresas finlandesas tiveram novas e maiores oportunidades para se desenvolverem. De acordo com a OCDE, o fluxo de investimento estrangeiro direto na Finlândia aumentou substancialmente no final da década de 1990 e início dos anos 2000, o que a tornou o sexto país no *ranking* de atratividade para investimento estrangeiro dentre os países avançados (a maior parte dos investimentos na Finlândia vem da Alemanha, Estados Unidos, França, Reino Unido e Suécia).

A inserção do país na UE alterou estruturalmente o ambiente econômico e comercial finlandês. Atualmente, a economia da Finlândia é uma das mais abertas do mundo. Ao mesmo tempo, mostra-se uma economia dinâmica, especializada e conectada internacionalmente.

De acordo com o Ministério de Relações Exteriores da Finlândia, as mudanças na política comercial tiveram papel significativo no desenvolvimento de políticas de proteção e qualificação do mercado de trabalho, assim como de todo o Estado de bem-estar social.⁸ De um Estado de bem-estar que inicialmente se organizava como um Estado protecionista, a Finlândia passou a se preparar para, gradualmente, abrir e expandir sua economia, com base em políticas microeconômicas centradas na capacitação profissional, na qualificação das empresas, nas instituições de ensino e nas instituições de fomento à pesquisa. Esta mudança no regime político dos anos 1990 só foi possível por meio de negociações, acordos e pactos, sempre tendo em vista a perspectiva da coesão social do país.

Essas mudanças estratégicas tiveram como base a consolidação de novos diagnósticos das tendências da economia internacional e da necessidade de posicionamento de um pequeno país como a Finlândia em sua dinâmica. Ao mesmo tempo

8. Ministry for Foreign Affairs of Finland (2008).

que as análises mudavam, profundas alterações ocorriam no interior do próprio país, com a construção de consensos em torno das suas estratégias para o futuro.

A base para esse amadurecimento institucional foi construída na segunda metade dos anos 1960, em especial com o acordo que entrou para a história como o *Liinamaa Agreement*, o primeiro grande pacto entre os distintos grupos empresariais e de trabalhadores, que contou com a participação decisiva do governo da Finlândia. Apesar dos interesses diferentes, este acordo colocou do mesmo lado a Central Sindical (Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto - SAK), a Central Empresarial (Suomen Työnantajain Keskusliitto - STK) e a Confederação dos Agricultores (Maataloustuottajain Keskusliitto - MTK). Após sua assinatura, preços de produtos, salários e a produtividade da economia seriam balanceados e regulados, de modo a reduzir a intensidade dos conflitos e enfatizar a necessidade de cooperação. Nos anos 1970, a Finlândia passaria a contar com um sistema regulador das negociações trabalhistas que favoreceu a qualificação e teve enorme importância na construção da infraestrutura para a inovação, a qual procurava expandir a base científica nacional e os recursos para pesquisa. Um comitê tripartite de tecnologia, formado por representantes dos diversos grupos de interesse da sociedade, passou a delinear o futuro tecnológico do país. Em menos de três anos de trabalho, o comitê produziu um programa de longo prazo e logrou um amplo consenso para a introdução de novas tecnologias na economia finlandesa. A diretriz central era aumentar continuamente os recursos para pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I), principalmente em três campos da tecnologia: microeletrônica, biotecnologia e tecnologia de materiais.

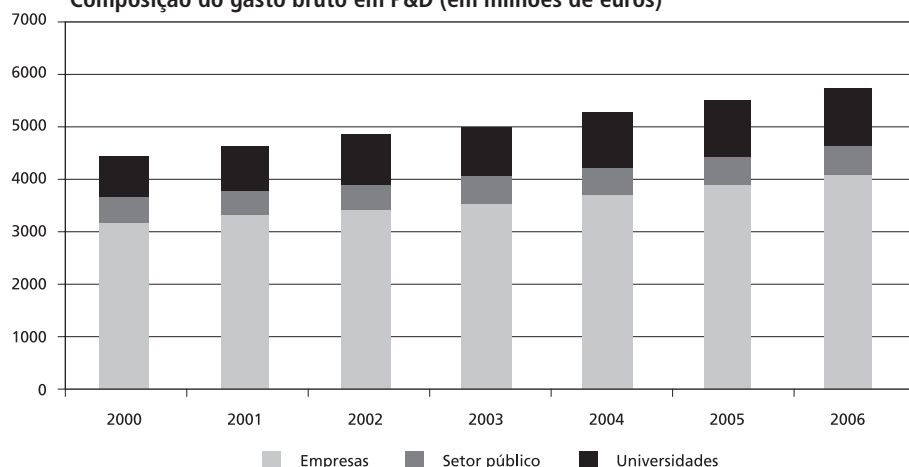
O principal resultado desse amadurecimento institucional foi que, desde o início da década de 1980, a política tecnológica finlandesa, livre da ideologia e da retórica, deixou de ser intermitente. Desde então, as políticas públicas voltadas para a ciência, tecnologia e inovação (C&T&I) não sofreriam reviravoltas institucionais e os investimentos seriam mais coordenados e expandidos de forma constante. Atualmente a Finlândia investe mais 3,5% do PIB em P&D&I (segunda posição no *ranking* dos países da OCDE), em forte contraste com a realidade dos anos 1970, quando o país investia menos de 1% do PIB.⁹

Esses acordos de longa duração têm permitido ao país resistir às pressões e oscilações ao longo da sua trajetória. Nos anos 1990, a decisão de aumentar (e de não diminuir) o investimento nos domínios intensivos em conhecimento, diante da crise econômica, foi tomada tanto pelo setor público quanto pelo privado, com base nesse consenso sobre o futuro. Em 1995, no início da recuperação da economia, o governo decidiu aumentar ainda mais o financiamento público para P&D&I, que atingiu 3% do PIB em 1999, mais do que a média da União Europeia, que

9. Fonte: Statistics Finland (2008).

era de cerca de 2%. O foco, porém, estava mais concentrado nas áreas com maior potencial inovador do setor privado, que em 20 anos dobrou seu investimento em P&D&I. Atualmente, as empresas privadas respondem por mais de 70% do total do investimento em P&D&I realizado no país. Em parte, esta cifra pode ser explicada pela enorme participação da Nokia, mas a indústria de eletrônicos e, mais recentemente, todos os serviços intensivos em conhecimento, beneficiaram-se desta estratégia pactuada de longo prazo, colhendo resultados expressivos na forma de expansão e crescimento, para dentro e para fora do país. O país trabalha hoje com o objetivo de aumentar os gastos em P&D para 4% do PIB em 2010.

GRÁFICO 5

Composição do gasto bruto em P&D (em milhões de euros)

Fonte: Statistics Finland 2008.

Obs.: Setor público inclui o setor privado sem fins lucrativos. Universidade inclui hospitais universitários e escolas politécnicas.

Respalhando os gastos em P&D, mudanças contínuas no sistema educacional finlandês têm, desde a década de 1970, favorecido a cooperação entre as instituições de ensino e a indústria. Já na década de 1990, o aumento substancial dos investimentos anuais em educação e a garantia de estudo gratuito, do ensino básico à universidade, seja ela pública ou privada, fez com que o total de ingressos na universidade quase dobrasse de 1993 a 1998. Nas Escolas Politécnicas, este total praticamente triplicou. Por causa do aumento do número de estudantes e do investimento em ensino de qualidade, a Finlândia encontra-se acima da média dos países da OCDE, quando medida pela escala PISA de ciências. Como não poderia deixar de ser, esta excelência se expressa também no mercado de trabalho, tornando-o ambiente favorável para a pesquisa, desenvolvimento e inovação. Desde 1990, o número de pesquisadores, tanto no setor público como no privado, teve aumento significativo, o que coloca a Finlândia na condição de

país membro da OCDE com maior porcentagem de pesquisadores empregados por total de empregos.¹⁰ Atualmente, universidades e politécnicas são ativas no que diz respeito à pesquisa e treinamento técnico para empresas, sendo comuns programas de treinamento que combinam o setor público e o privado para aumentar a oferta de mão de obra qualificada no campo das TICs. A proporção de empregos mais qualificados também aumentou, passando de 44% em 1998 para 48% em 2006.¹¹

A concertação política proporcionou uma visão sistêmica da política industrial e levou em consideração a importância da interdependência entre universidades, centros de pesquisa e empresas em face do aumento da importância do conhecimento para a competitividade, o que era de especial relevância no caso da Finlândia, uma economia pequena, com um sistema de bem-estar social bem desenvolvido. Até os anos 1970, as universidades nem ao menos podiam cooperar com a indústria. A transformação que aconteceu entre as décadas de 1980 e 1990 foi consequência, em grande parte, da opção por uma política de ciência e tecnologia determinada, bem coordenada e baseada na concertação social.

3 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO

Um sistema nacional de inovação é formado por um conjunto de atores, instituições, regras e normas que influenciam o desenvolvimento, a difusão e a utilização de conhecimento, *know-how* e tecnologia. Entre estes componentes destacam-se: um sistema de pesquisa, um sistema de governo, um sistema educacional, organizações de financiamento, atores locais e regionais e previsões legais, incluindo mecanismos de proteção à propriedade intelectual e de incentivo. Sob o conceito de sistema nacional de inovação, permite-se que as necessidades de desenvolvimento destes atores sejam examinadas de maneira agregada e coordenada. A Finlândia foi o primeiro país a incluir, em suas diretrizes de governo, a meta de construir um sistema nacional de inovação, o que permitiu a otimização de seus recursos humanos e materiais. Este sistema, trabalhado como um corpo relacional e interdependente foi, desde o princípio, orientado para estimular e sustentar o crescimento da economia. Na versão oficial, esse sistema é uma:

(...) entidade composta de produtores e usuários de conhecimento novo, e das várias relações interativas entre eles. Os principais componentes do sistema de inovação são: educação, pesquisa e desenvolvimento de produtos e negócios intensivos em conhecimento. Este sistema é permeado por uma abrangente cooperação internacional (Finnish Science and Technology Service, 2005).¹²

10. OCDE (2007).

11. OCDE (2008d).

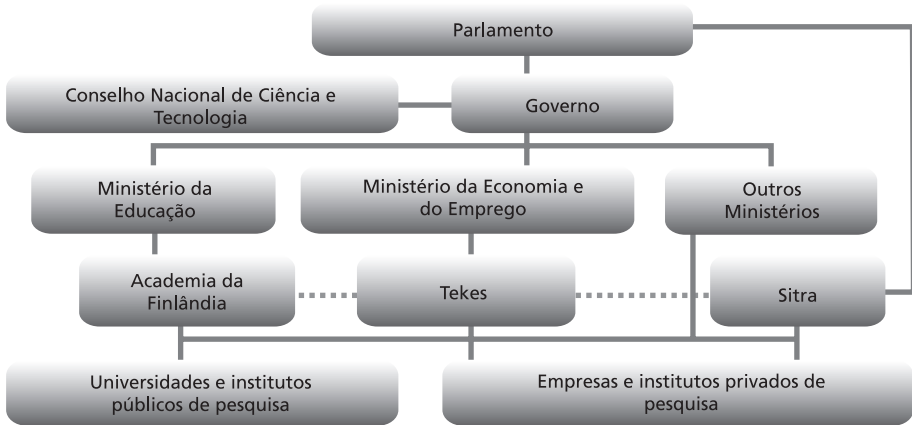
12. Tradução livre.

O governo não hesitou em definir prioridades, para as quais redirecionou seus recursos, e direcionou programas especiais, a saber:

- capacitação para a geração de conhecimento novo;
- difusão generalizada de conhecimento e *know-how*;
- absorção intensiva de conhecimento produzido no exterior;
- estímulo à cooperação entre empresas e instituições de pesquisa; e
- incentivo à formação de redes regionais, nacionais e internacionais.

Para o desenvolvimento dessas atividades, várias instituições foram remodeladas e/ou criadas, de modo a dar conta do consenso crescente, gerado na sociedade finlandesa, sobre o lugar de comando da inovação nos processos de promoção do crescimento. Neste sentido, com o objetivo de diferenciar e especializar as instituições públicas nas várias dimensões da inovação, a Finlândia dotou-se de organizações-chave, como mostra a figura 1.

FIGURA 1
Sistema nacional de inovação da Finlândia (principais agentes)



Fonte: Finnish Science and Technology Information Service.

O Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia¹³ (STPC) responde pelo desenvolvimento estratégico, pela formulação e coordenação da política de ciência e tecnologia finlandesa e pelo funcionamento do Sistema Nacional de Inovação (National Innovation System - NIS). Seu conselho é composto por representantes das diversas instituições do NIS e presidido pelo primeiro-ministro. O Ministério

13. Science and Technology Policy Council of Finland.

da Educação¹⁴ é responsável pela Política Nacional de Ciência e pela administração da Academia da Finlândia.¹⁵ O Ministério da Economia e do Emprego¹⁶ coordena a Política de Tecnologia, a Agência Nacional de Tecnologia da Finlândia¹⁷ (Tekes) e o Centro de Pesquisa Técnica (VTT),¹⁸ instituições-chave para o funcionamento do sistema. Trata-se de um ministério novo, produto da experimentação constante e rearranjo institucional que caracterizam o Sistema Nacional de Inovação finlandês. Este ministério foi formado em janeiro de 2008 pela fusão do Ministério de Comércio e Indústria,¹⁹ do Ministério do Trabalho²⁰ e de parte do Departamento de Regiões e Administração Pública do Ministério do Interior.²¹

A Tekes é o órgão de planejamento, financiamento e fomento às atividades de P&D e à pesquisa aplicada, tecnológica e industrial. A agência, que responde por 30% do financiamento público à inovação, firmou-se como o principal órgão financiador de pesquisa aplicada. O VTT, criado em 1942, é o maior instituto público de pesquisa aplicada do país. Ele incentiva vigorosamente a interdisciplinaridade, de modo a trabalhar as interfaces entre tecnologia, economia e sociedade. Além da Tekes e do VTT, o Ministério da Economia e do Emprego conta também com outras instituições, de modo a cobrir todas as dimensões das atividades de inovação: a Finpro,²² a Finnvera,²³ a Fundação para Invenções Finlandesas,²⁴ os Centros de Emprego e Desenvolvimento Econômico (Centros TE)²⁵ e a Finnish Industry Investment Ltd.²⁶

De forma articulada com a Tekes e o VTT, o sistema de inovação possui uma instituição, o Fundo Nacional para Pesquisa e Desenvolvimento (Sitra),²⁷ cujo objetivo é incentivar o empreendedorismo. Criado em 1967, o Sitra é um fundo público voltado prioritariamente para o financiamento de todas as formas de *venture capital*. O fundo goza de relativa independência do sistema, uma vez que é supervisionado diretamente pelo parlamento finlandês.

14. Ministry of Education.

15. Academy of Finland.

16. Ministry of Economy and Employment .

17. National Technology Agency of Finland.

18. Technical Research Centre.

19. Ministry of Trade and Industry.

20. Ministry of Labour.

21. Department of Regions and Public Administration of the Ministry of Interior.

22. A Finpro é uma associação de apoio à internacionalização das empresas finlandesas.

23. Finnvera é a agência estatal oficial de crédito para exportação.

24. A Foundation for Finnish Inventions apoia inventores no desenvolvimento e exploração de suas propostas.

25. Os Employment and Economic Development Centres (TE Centres) servem a toda a economia com o intuito de: fortalecer o *expertise*, as empresas e o crescimento; aumentar o nível de emprego; e balancear a estrutura regional para um país competitivo.

26. A Finnish Industry Investment Ltd. é uma companhia de investimento estatal que visa estimular o desenvolvimento do *venture capital* finlandês.

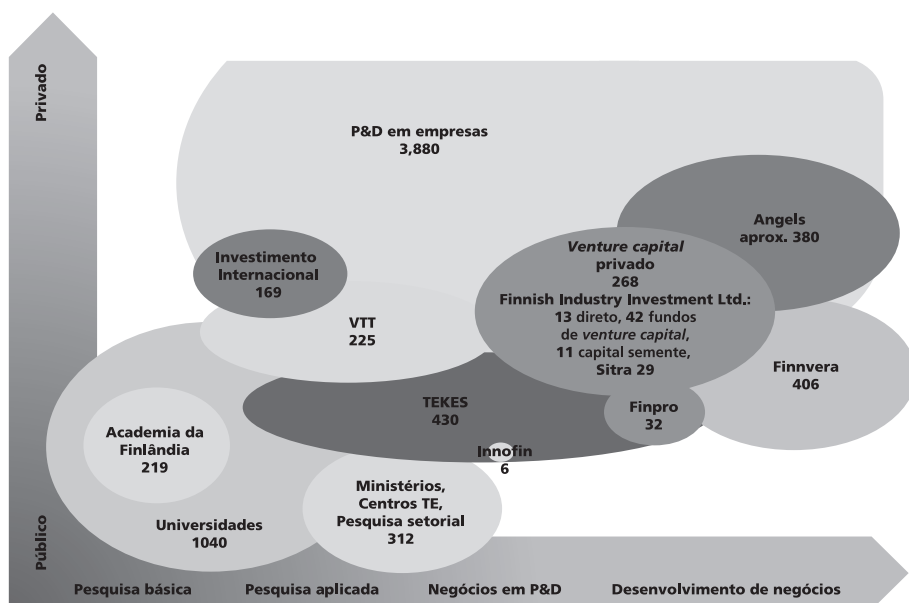
27. Finnish National Fund for Research and Development.

Na pesquisa básica, a coordenação fica com a Academia da Finlândia, tanto no que se refere à definição de diretrizes de longo prazo quanto à alocação dos investimentos. Para o desenvolvimento da pesquisa, a Finlândia conta também com uma rede universitária complexa e diversificada. Ao todo são 20 universidades públicas, 31 politécnicas e dezenas de institutos públicos de pesquisa, centros tecnológicos e centros regionais de estímulo à pesquisa.

O sistema nacional de inovação, dada sua interdependência e articulação, oferece instrumentos e mecanismos para estimular uma rede de pequenas, médias e grandes empresas crescentemente internacionalizadas, que têm se mostrado especialmente competitivas nas áreas de papel, celulose, engenharia, eletrônica, e tecnologias de comunicação e informação.

Em uma combinação de financiamento e agências promotoras da inovação, o modelo sistêmico de inovação finlandês funciona em oposição à ideia de modelo linear. Nele, os vários estágios do processo de inovação são levados em conta. Este sistema de inovação funciona em um contexto no qual a articulação entre todas as agências e demais atores-chave ocorre nas diversas fases da P&D&I – desde a pesquisa básica à comercialização, de maneira agregada e interdependente –, criando um ambiente favorável à inovação, conforme ilustra a figura 2.

FIGURA 2
Ambiente de inovação na Finlândia
Recursos e financiamento (em milhões de euros)



Fonte: Tekes, (2006).

É importante registrar que esse sistema de inovação está ancorado na trajetória de amadurecimento do país. Sua evolução pode ser periodizada em três fases:

1. Estágio de construção das estruturas institucionais básicas (1960-1970).
2. Estágio de esforços tecnológicos (1980).
3. Construção do sistema nacional de inovação e das bases para uma sociedade do conhecimento (1990).

Nos anos 1960 e 1970, foram criadas ou reestruturadas suas principais instituições: criação do Conselho de Ciência,²⁸ em 1963; do Sitra, em 1967; e reorganização do Ministério de Comércio e Indústria, do Ministério da Educação, da Academia da Finlândia e do VTT. Foi neste período que surgiram as novas universidades, para além da capital, Helsinque, as quais expandiram a pesquisa por praticamente todo o país. Foram nestes anos também que os governos fixaram metas nacionais para o aumento dos gastos em P&D, o que permitiu um salto significativo em uma década (de 0,9% do PIB, em 1970, para 1,7%, em 1980).

A década de 1980 foi pautada pela aceleração do desenvolvimento tecnológico como decorrência das negociações do Comitê Tecnológico, o que suscitou mais reformas institucionais, cujo maior destaque foi a criação da Tekes, em 1983. Houve ainda outras mudanças substantivas, que permitiram a internacionalização de P&D, com a criação de redes internacionais de pesquisa, de parques tecnológicos, do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (STPC), em 1989, e a consolidação de um sistema complexo, sofisticado e permanente de avaliação de impacto das políticas. Este sistema de avaliação é peça-chave no modelo finlandês, uma vez que permite o aprimoramento da gestão, a correção de rumos, de políticas, o aperfeiçoamento de programas e, fundamentalmente, a comparação com os setores, áreas e empresas concorrentes.

Esse sistema globalizante fincou raízes na sociedade finlandesa, tanto no setor público quanto no privado. Sem ele, torna-se difícil compreender o avanço da Finlândia e o destaque que este país tem ganhado.

É possível encontrar outras razões para o trânsito bem-sucedido realizado pela Finlândia. Não faltam estudos sobre as peculiaridades culturais e sociais, a longa tradição em *design*, a disseminação rápida da *internet*, a consolidação do inglês como língua quase universal, a tradição descentralizadora de gestão do Estado e, até mesmo, a enorme disposição dos finlandeses para se sentirem cidadãos do mundo. É certo que estes traços têm seu peso e praticamente impedem que a experiência finlandesa seja tomada como modelo a ser transposto para qualquer parte do mundo.

28. Science Policy Council.

No entanto, chamamos atenção para o significado dos processos de escolha e definição de diretrizes de longa duração, que se apoiaram nas dinâmicas culturais e lhes deram nova vitalidade. As decisões estratégicas e o sistema de inovação resultantes foram plantados e cultivados ao longo dos anos, de modo a viabilizar os planos da sociedade do futuro. O entorno institucional e o amadurecimento político foram peças-chave para o avanço da economia e da sociedade finlandesas. Contudo, em que pese todo o esforço do governo finlandês, a projeção internacional de sua economia está longe de encontrar explicação apenas na atuação do setor público.

A emergência da Nokia no cenário finlandês e mundial viria adicionar um ingrediente diferenciador a essa mistura, que já era especial.

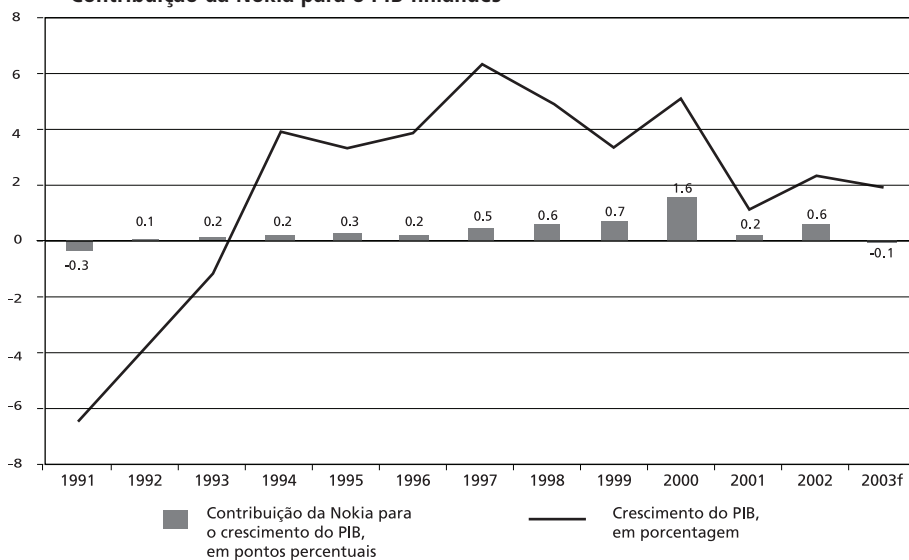
Os esforços para impulsionar a Finlândia na busca de uma economia mais inovadora encontraram na tecnologia uma poderosa aliada. Os primeiros frutos do desenvolvimento tecnológico começaram a aparecer ainda nos anos 1980, mas foi com a Nokia, na década de 1990, que o país deu um salto na qualidade de sua *performance*. A combinação de tecnologia com todo o apoio governamental para a qualificação do ensino, especialização em TIC e internacionalização viabilizaram esta mudança. É certo que a Finlândia forneceu vários pontos de apoio e de incentivo para que uma empresa como a Nokia pudesse florescer, a começar pela excelência do seu sistema universitário e dos institutos de tecnologia, e pelo investimento pesado em pesquisa de base em microeletrônica. Porém, foi também a janela aberta pela recessão dos anos 1990 que, ao obrigar a empresa a tomar uma decisão estratégica, viabilizaria, paradoxalmente, a entrada em cena da Nokia.

Fundada em 1865 como fábrica de papel, até o início do século XIX a Nokia vendia, basicamente, botas e cabos de borracha, e produtos da indústria de papel. Em 1960 foi criado o departamento de telecomunicações, cuja produção não chegou, contudo, a representar 20% do total até 1990. Em 1991, pressionada por uma possível falência, a Nokia tomou a decisão de se orientar para o que parecia ser um nicho de mercado, a telefonia celular, que se tornaria um dos maiores mercados do mundo moderno. Hoje a Nokia é líder na produção de celulares no mundo, e a maior empresa da Finlândia.

Tal posição permitiu que essa empresa se tornasse um dos mais importantes motores da economia finlandesa, principalmente pelo peso de sua atividade exportadora e pelo desenvolvimento intensivo de tecnologia, que gera *spillovers* para todo o país. O total de exportações da Nokia é superior ao total de exportações de toda a indústria de papel e celulose finlandesa, setor que anteriormente predominava na economia. O rápido crescimento da empresa também teve efeitos positivos em outros setores, além dos ligados diretamente às tecnologias de informação e comunicação. De acordo com o Centro de Pesquisa da Economia Finlandesa (Research Institute of the Finnish Economy – Etlä), em 2000, quando a empresa

teve seu pico de crescimento, a Nokia, sozinha, contribuiu com 1,6% dos 5,1% de crescimento registrado pelo país. Atualmente, o investimento da Nokia em P&D corresponde a mais de 60% do investimento privado na Finlândia, o que equivale a um terço do investimento do país. Além de sua produção direta, a Nokia é o ator principal de um dos maiores *clusters* de empresas de TIC do mundo: cerca de 10% das pequenas e médias empresas deste *cluster* fazem parte da rede de fornecimento da Nokia, e acompanham sua evolução.²⁹ O destaque que a Nokia ganhou no mercado internacional levou a uma valorização significativa da bolsa de valores de Helsinque, o que aumentou o potencial de investimento do país.

GRÁFICO 6
Contribuição da Nokia para o PIB finlandês



Fonte: Etlä.

O ponto a ser destacado é que decisões públicas e empreendedorismo privado somaram-se na Finlândia e forjaram uma síntese especial. As relações entre o setor público e o privado desempenharam papel importante nessa conjunção. O tratamento dado a essa relação no Brasil, por exemplo, sempre foi distinto da experiência finlandesa, primordialmente porque esta última foi marcada pela busca de cooperação – e mesmo interação – entre os setores público e privado.

A busca por instituições, órgãos e sinergias embebidas desse espírito de síntese – quase-público ou quase-privado – imprimiu uma dinâmica diferenciada ao

29. Ali-Yrkkö e Hermand (2004).

sistema de inovação. Esta realidade se expressou num grande número de programas elaborados para estimular pesquisadores nas universidades a trabalhar com as empresas, ou a se transformarem em empreendedores e abrirem seus próprios negócios. Além destes programas, inúmeras outras estratégias foram adotadas para fortalecer os laços entre universidades e firmas, seja no nível nacional, regional ou local. Ao mesmo tempo, foi expressiva a formação de *clusters* entre o setor público e privado, assim como de amplas redes de pesquisa com alta porcentagem de resultados positivos.

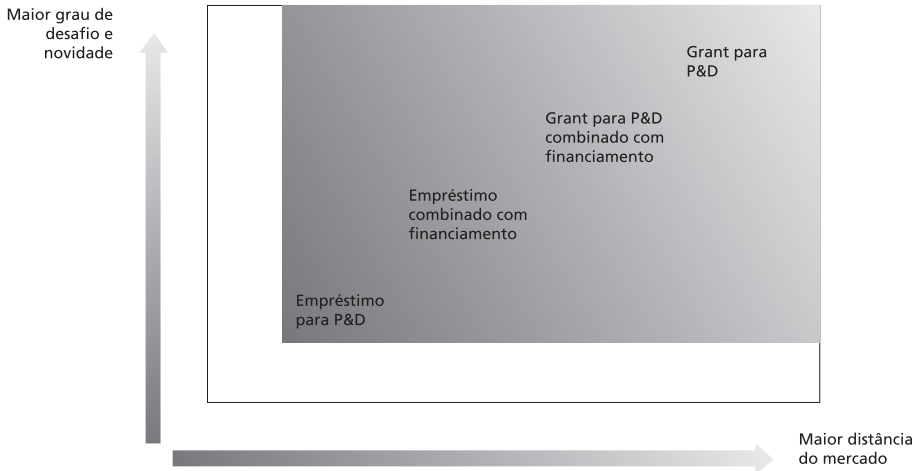
A presença e atuação de uma agência como a Tekes também desempenhou papel fundamental no panorama do Sistema Nacional de Inovação finlandês. Cerca de 80% do financiamento público à pesquisa é canalizado pelos Ministérios de Emprego e Economia e Ministério da Educação, respectivamente, para as duas agências financiadoras, Tekes e Academia da Finlândia, sendo que a Tekes tem peso maior na divisão desses recursos, e realiza mais programas. Esta agência utiliza seus programas de tecnologia para alocar financiamentos, seus serviços de *expertise* e habilidades em operações internacionais de modo a fomentar redes em áreas de pesquisa aplicada e tecnologias que estejam alinhadas com suas políticas estratégicas. Seus programas e prioridades estimulam fortemente a cooperação entre empresas, universidades e centros de pesquisa. O financiamento da Tekes se destina a projetos inovadores e desafiadores, podendo ser concedido por meio de empréstimos a juros baixos ou por meio de *grants* (subvenção econômica, como a da Lei do Bem no Brasil). Pode-se conceder financiamento até mesmo para empresas estrangeiras registradas na Finlândia, desde que desenvolvam P&D no país.³⁰

A Tekes investe parte substantiva de seu orçamento em subvenções voltadas ao desenvolvimento de projetos entre empresas privadas e instituições públicas. Nesse tipo de financiamento, o risco da pesquisa é assumido, em grande parte, pelo setor público. Ademais, mesmo nos casos de financiamento de alto risco, além do prazo mais extenso e juros menores, caso o projeto falhe em seus propósitos, o setor privado pode reivindicar o não pagamento de suas parcelas. Este tipo de iniciativa estimula inovações expressivas em áreas nas quais a iniciativa privada não teria interesse em correr riscos por si só. Num sistema deste tipo, obviamente, o acompanhamento e a avaliação são permanentes (e os índices de fracasso são baixos, não atingindo 20% dos investimentos).

O gráfico 7 explicita a relação dos diversos mecanismos de financiamento com o grau de distanciamento do mercado e de novidade do projeto.

30. Lemola (2007).

GRÁFICO 7
Mecanismo de financiamento da Tekes



Fonte: Tekes.

Esse suporte público é acompanhado por uma postura-chave na indução do desenvolvimento: todos os projetos de pesquisa, públicos ou privados, que buscam financiamento ou *grants* públicos precisam ser competitivos. Ou seja, eles passam por comitês de seleção formados por *experts* (nacionais e internacionais) capazes de avaliar – sempre orientados por padrões globais de excelência – o projeto, a tecnologia, o negócio em potencial, a capacidade do proponente, a possibilidade de formação de redes de cooperação, o desenvolvimento de novas especialidades, e os fatores sociais e ambientais a serem promovidos.

Essa realidade também se manifesta nas universidades, da competição pelo financiamento dos projetos de pesquisa à composição das bancas de doutoramento, necessariamente compostas por especialistas de padrão internacional. A referência internacional é outra característica a se destacar, pois estimula o sistema produtivo e sustenta o aperfeiçoamento permanente do sistema de inovação finlandês. Na mesma direção, tanto a Academia da Finlândia quanto a Tekes desenvolvem programas de atração de estudantes e profissionais de outros países de modo a aumentar a heterogeneidade e a diversidade de seus pesquisadores. Esta postura vai além dos órgãos públicos, estendendo-se às corporações privadas – como a Nokia –, que mantêm não somente um movimento regular de diversificação de seus funcionários, mas também a implantação de centros de pesquisa ao redor do mundo. Este movimento é visto pelas autoridades e empresários finlandeses como parte integrante e fundamental de seu processo de internacionalização, portanto eles se dispõem a acentuar, a um só tempo, seus traços finlandeses e suas conexões globais.

É importante notar que as organizações e instituições do sistema finlandês se diferenciam pelo orçamento e por suas atribuições. Porém, mais importante é o fato de o sistema haver evoluído ao longo do tempo.

Quanto mais a economia finlandesa evoluiu, mais se internacionalizou e mais complexa ficou. As diferentes instituições trabalham com a inovação de perspectivas diversas, num processo interativo, em que as distintas fases ocorrem cada vez mais simultaneamente, como, por exemplo, na colaboração entre a Tekes, a Academia da Finlândia e a universidade.

Essa nova visão da inovação ajuda a precisar as políticas públicas e pede, ao mesmo tempo, mais coordenação entre as agências. Os processos de inovação estão mudando em sua natureza, portanto acompanhá-los constitui um desafio para a economia finlandesa. As inovações industriais, antes muito dependentes de P&D, agora ocorrem simultaneamente à demanda por novos serviços, nem sempre baseados em tecnologia. As interações e combinações de conhecimento já disponível são muito mais frequentes. A inovação, neste contexto, é tecnológica, mas também organizacional, gerencial, logística, de comercialização, de processo e de negócio.

Percebe-se, nos programas estruturados pelo sistema de inovação finlandês, que as inovações mais bem-sucedidas são fruto de combinações especiais. Isso significa que as inovações de processo são mais do que interativas, pois passam a ser também integradoras. Como a divisão de trabalho entre as instituições e agências continua valendo, as tensões dessa nova – e mutante – realidade tornam-se um desafio para a coordenação por parte do setor público.

4 O SISTEMA INTERNACIONAL DE INOVAÇÃO

Hoje a Finlândia, mais do que fortalecer seu Sistema Nacional de Inovação, avança rumo à construção de um sistema internacionalizado de inovação. Neste sentido, destaca-se o programa da Rede Internacional de Centros de Inovação, um consórcio de vários atores do sistema de inovação finlandês que visa apoiar a participação finlandesa em centros líderes de inovação no mundo e em mercados emergentes.

Essa rede tem os seguintes objetivos:

- facilitar contatos entre agentes-chave de inovação em cada país;
- facilitar a internacionalização de empresas finlandesas;
- aumentar a mobilidade de pesquisadores e pesquisas em cooperação;
- aumentar a visibilidade da Finlândia como local para investimento; e
- acompanhar tendências em ambientes dinâmicos de inovação.

Já foram estabelecidos cinco centros, criados em parceria com agências locais de inovação e instituições finlandesas (Tekes, Finpro, VTT, Sitra e a Academia

da Finlândia): FinChi, em Xangai, China, em 2005; FinNode US, no Vale do Silício, em 2007; e FinNode Russia, em São Petersburgo, FinNode Japan, em Tóquio, e FinNode India, em Mumbai, os três em 2008.

O sistema de inovação finlandês conseguiu fortalecer as empresas e diversificar a economia a partir dos investimentos em P&D&I. A partir de meados dos anos 1990, o registro de patentes finlandesas nas TIC cresceu significativamente nos EUA e na Europa, exibindo um desempenho muito acima da média dos países da OCDE. Em 2007, os produtos de alta tecnologia saltaram de 5% (nos anos 1980) para cerca de 20% do total das exportações.

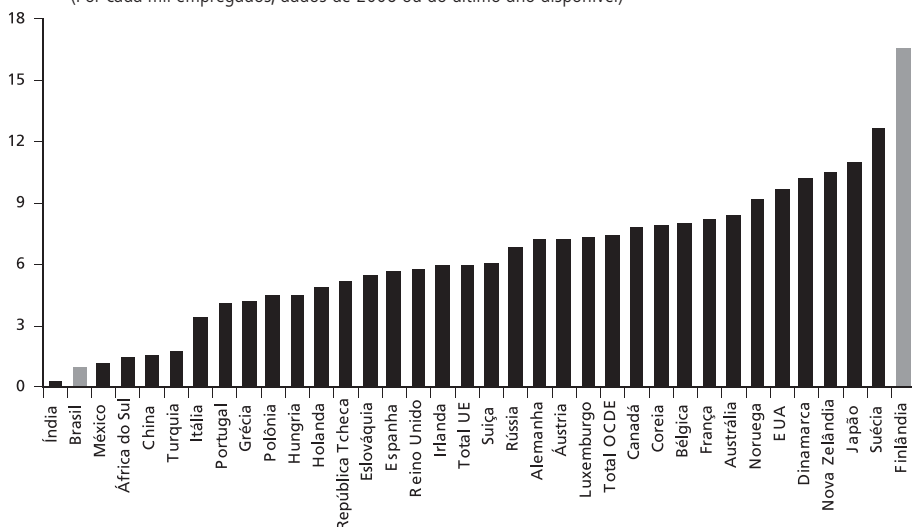
A posição de liderança global assumida na área de TIC foi a expressão concreta desse avanço. Seguindo os passos da Nokia, outras empresas e produtos oriundos dessa transformação estrutural na produção finlandesa também tornaram-se conhecidos internacionalmente, como o sistema operacional Linux e as tecnologias GSM. Trata-se, na verdade, de todo um ambiente que foi transformado de modo a tornar-se mais amigável à inovação.

O esforço integrado entre o setor público e o privado foi determinante para que a Finlândia superasse as desvantagens de uma economia fundada em recursos naturais. Capital humano e mão de obra educada e qualificada complementam as vantagens tecnológicas do país, fato que se revela de forma cristalina nos indicadores de qualificação da sociedade e da economia. Segundo a OCDE, a Finlândia é o país que tem o maior número de pesquisadores por pessoal ocupado, conforme aponta o gráfico 8.

GRÁFICO 8

Quantidade de pesquisadores

(Por cada mil empregados, dados de 2006 ou do último ano disponível)



Além da sofisticação alcançada por um grande número de empresas finlandesas, com sua contrapartida em empregos de qualidade, maiores salários e renda, indicadores desse tipo mostram também a preocupação dos órgãos públicos com a dinamização do mercado de trabalho, buscada a partir de uma sintonia fina entre as políticas educacionais e as de emprego. Neste sentido, é digna de registro a fusão tão recente quanto inédita entre o Ministério da Indústria e Comércio e o Ministério do Trabalho.

5 A ECONOMIA DO CONHECIMENTO E O ESTADO DE BEM-ESTAR

A Finlândia é um exemplo singular de uma economia baseada em recursos naturais que conseguiu transformar-se rapidamente em uma economia intensiva em conhecimento e produtora de bens e serviços de alto valor agregado. Contudo, cabe ressaltar uma característica bastante peculiar, que é parte integrante da trajetória deste país: ao combinar bom desempenho econômico com justiça social, a Finlândia demonstra que o Estado de Bem-Estar Social não só é compatível com a concepção de um sistema nacional inovador e competitivo, como é parte integrante de seu sucesso.

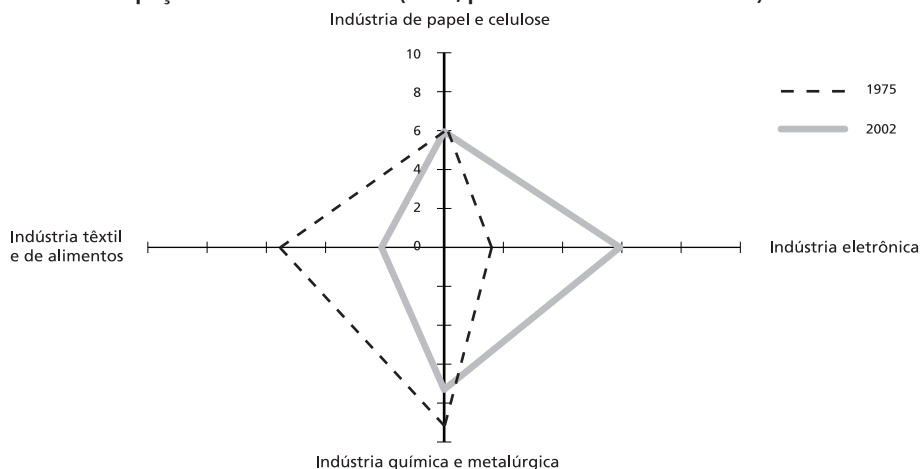
Na Finlândia, o Estado de Bem-Estar marcou o tecido social com bons indicadores de distribuição de renda, o que resultou em baixa desigualdade e alta coesão social.

Para atingir o *status* atual, o país garantiu aos seus cidadãos o direito à saúde, educação, seguro-desemprego e pensão. O sistema de ensino passou por grandes mudanças institucionais, cuja ênfase sempre foi os valores igualitários, por meio dos quais todos recebem a mesma educação de alta qualidade, que é gratuita até mesmo no nível universitário. Além disso, o sistema universal de saúde é garantido como direito do cidadão, e o sistema social é generoso, abrangendo a aposentadoria e o seguro-desemprego. Este sistema faz com que a Finlândia se destaque como o país que tem o menor contingente de pobres no mundo. Embora não caiba nos limites deste capítulo uma explanação sobre o financiamento do Estado de Bem-Estar, é importante registrar que todos estes direitos são sustentados por impostos que se situam entre os mais altos do mundo.

Apesar de estar constantemente sob pressão, o Estado de Bem-Estar finlandês não é visto pela população nem, até o momento, pelas autoridades governamentais, como custo, mas sim como um trunfo. O esforço pelo desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação estabeleceu, com o Estado de Bem-Estar, uma relação de dependência mútua. Por um lado, o crescimento de setores da indústria eletrônica, ao responder por grande parte do PIB do país (figura 3), possibilita o pagamento dos altos impostos que sustentam o Estado de Bem-Estar. Por outro lado, este Estado, além de manter a coesão social,

está orientado para a promoção da qualificação necessária para manter o crescimento do país, com destaque para as áreas intensivas em conhecimento.³¹

FIGURA 3
Participação da indústria no PIB (em%, para os anos de 1975 e 2002)



Fonte: Statistics Finland.

O alcance das políticas de bem-estar social é captado, ainda que parcialmente, por indicadores como o *Human Development Report* (IDH, 2007 e 2008),³² no qual a Finlândia ocupa a 11ª posição entre os 177 países analisados.³³ Ao analisar os dados de inclusão social da Organização das Nações Unidas (ONU), percebe-se que, desde que o país passou a apresentar crescimento nas áreas intensivas em conhecimento, as estatísticas demonstram a presença de maior justiça social e inclusão, em contraste marcante, por exemplo, com outras economias avançadas, como a dos Estados Unidos.³⁴

31. Castells e Himanen (2003).

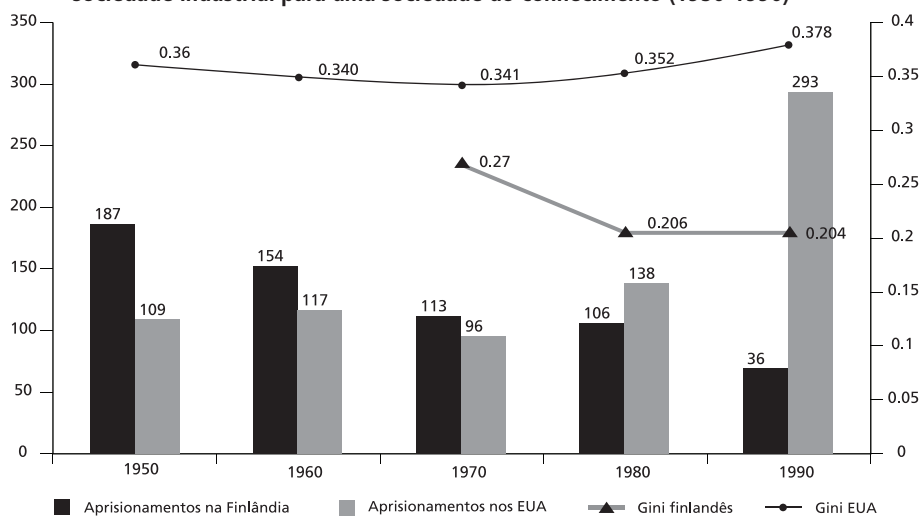
32. Índice de Desenvolvimento Humano, publicado desde 1990 pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (United Nations Development Programme – UNDP), que mescla indicadores de renda e bem-estar com base em dados sobre expectativa de vida, educação e padrão de vida. Em 2007, o Brasil ocupou a 70ª posição neste ranking.

33. UNDP (2007-2008).

34. Castells e Himanen (2003).

GRÁFICO 9

Injustiça e exclusão sociais na Finlândia e nos Estados Unidos na mudança de uma sociedade industrial para uma sociedade do conhecimento (1950-1990)



Fonte: Castells, Manuel; Himanen, Pekka. *The information Society and the Welfare State: the Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Obs.: O índice de Gini vai de 0 a 1, sendo que 0 significa total igualdade e 1 desigualdade absoluta.

De acordo com a OCDE, a educação é fator fundamental de inclusão social e avanço tecnológico na Finlândia. A educação influencia tanto o lado da oferta quanto o da demanda por inovações. Como se sabe, capital humano e força de trabalho qualificada são essenciais para a geração de novas tecnologias; e novas tecnologias não são adotadas se não existirem usuários sofisticados.

6 DESAFIOS

Em meio às pressões e ao debate que geralmente suscita, é importante registrar que o Estado de Bem-Estar Social finlandês, apesar dos ajustes e reestruturações, tem preservado seus aspectos institucionais mais importantes, seu amplo caráter universal e redistributivista, assim como sua orientação matricial para o emprego. O sistema social de proteção, suas redes, direitos e deveres fazem parte da história da Finlândia e estão na raiz da alta competitividade de sua economia. Continuidade e mudança, inovação, criação e recriação institucional interagiram ao longo de anos para dar à sociedade finlandesa a forma que existe atualmente. A capacitação dos órgãos públicos, a recuperação da sua capacidade de planejamento de longo prazo e a sofisticação de seus instrumentos só foram possíveis com o amadurecimento político de sua elite dirigente, que colocou a busca consensual das melhores alternativas para o país à frente de interesses menores. A cooperação e a coesão social foram os principais elementos a

impulsionar a verdadeira transformação deste pequeno país em uma economia altamente avançada e competitiva.

Ao produzir e desenvolver novas sínteses entre o público e o privado, a sociedade finlandesa ensejou profundas transformações institucionais. A cooperação entre setores sociais distintos, a reutilização de seus recursos naturais, o investimento em capital humano e a visão sistêmica sobre inovação acompanharam passo a passo a construção de uma sociedade de baixa desigualdade, amparada por um amplo Estado de Bem-Estar. Não por acaso a Finlândia tem sido um exemplo de crescimento econômico associado a políticas de proteção social e de respeito ao meio ambiente. Como ideias-força, as inovações tecnológicas, ambientais e institucionais foram dotadas pela sociedade finlandesa do mesmo valor estratégico. A concepção de uma economia sustentável e baseada no conhecimento tem sido, há décadas, continuamente associada às ideias de boa governança, transparência política e baixo nível de corrupção.

Esses valores orientaram e orientam a atuação de uma série de conselhos e órgãos consultivos que permitem o fluxo e o intercâmbio de informações, assim como a elaboração de políticas, pela via do consenso. Exemplo dessa prática eminentemente democrática foi a criação, pelo parlamento finlandês, do Comitê para o Futuro, integrado por diferentes partidos políticos e voltado para as avaliações do impacto social do desenvolvimento tecnológico. Comitês desta natureza contribuem para a formulação de políticas públicas baseadas na preservação e sustentabilidade social e ambiental.

7 ENSINAMENTOS

Para além da proteção social garantida pelo Estado, o tipo de desenvolvimento escolhido pela Finlândia tem sido baseado, desde a década de 1990, na proteção ambiental como fundamento da agenda de políticas públicas. A atual Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável é de 1998 e está sendo repensada por meio de um debate que se estende por toda a sociedade. Seus principais objetivos são assegurar o desenvolvimento sustentável local, nacional e global, sempre em consonância com os objetivos da União Europeia.

A Finlândia tem participado ativamente das iniciativas de cooperação internacional que visam encontrar soluções para os problemas ambientais e construir uma governança internacional para o meio ambiente.

O pressuposto é que as bases de uma economia do conhecimento trazem benefícios para a Finlândia assim como para o resto do mundo. Deste ponto de vista, uma das iniciativas finlandesas que ganhou destaque internacional foi o Programa sobre Consumo e Produção Sustentável, lançado em 2005 em atenção aos apelos da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada

em 2002. O programa finlandês pauta-se por adotar a *ecoeficiência* em todas as cadeias de produção, de forma a tornar a Finlândia a sociedade mais *ecoeficiente* do mundo. Segundo os objetivos ambientais promovidos pelo Estado de Bem-Estar Social, as políticas de educação, ciência, tecnologia e inovação são analisadas e avaliadas permanentemente com base na contribuição efetiva que conseguem dar ao desenvolvimento de toda a sociedade finlandesa. Os passos que norteiam esse monitoramento sistemático enfatizam a cooperação entre os vários agentes econômicos, políticos e sociais, tanto no plano interno quanto no externo. Neste sentido, são levados em consideração os elementos a seguir.

1. Essa cooperação interinstitucional é tida como vital para que a Finlândia amplie a diversificação de sua base produtiva e de serviços, de modo a permitir que o país se oriente por suas próprias escolhas e valores. Coerente com esta visão, uma das maiores preocupações das autoridades públicas e representantes empresariais reside na superação da dependência que a economia tem de uma única empresa – a Nokia. A expansão das atividades inovadoras para outros domínios, áreas e setores da economia, em especial para o setor de serviços, surge então como fundamental.
2. A intensificação da competitividade global implica novos desafios para o aumento da competitividade desse pequeno país, em especial para seu sistema educacional. Diante disto, a contínua readequação e flexibilização de seu sistema universitário e de pesquisa, para atender à constante reestruturação da economia internacional, também se faz presente na agenda do governo, das empresas e mesmo da Academia, principalmente no que se refere à ampliação da sinergia entre o público e o privado.
3. Ainda que a Finlândia se saia bem em comparações internacionais de mercado de trabalho, a taxa de desemprego de seu pessoal desqualificado não é baixa. A dinamização do mercado de trabalho torna-se, assim, uma prioridade para as políticas públicas, o que deverá ser feito sem esgarçar o seu sistema de proteção social.

A economia finlandesa foi uma das poucas economias industriais que conseguiram se transformar estruturalmente nos últimos 20 anos. As razões, como vimos, são múltiplas. A implementação de estratégias de longo prazo, pautadas por consenso político quanto ao futuro do país, e a continuidade das políticas públicas, na área social e econômica, ocupam posição de relevo nas explicações do salto finlandês.

As características do país e as raízes de suas escolhas tornam a experiência finlandesa dificilmente replicável. Pode-se aprender, no entanto, que não existe

uma fórmula mágica a ser prescrita. Mais do que isso, aprende-se que o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento exige tempo, requer tolerância e paciência. É por isso que a construção de consensos muitas vezes se identifica com processos altamente democráticos e civilizadores.

REFERÊNCIAS

- ALI-YRKKÖ, J.; HERMAND, R. Nokia: *a giant in the Finnish innovation system*. In: **Embracing the knowledge economy**. SCHIENSTOCK, G. (Org.). *The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA)*. Helsinki: 2004.
- CASTELLS, M.; HIMANEN, P. ***The information society and the welfare state: the Finnish model***. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- DAHLMAN, C.; ROUTTI, J.; YLÄ-ANTTILA, P. ***Finland as a knowledge economy: elements of success and lessons learned***. World Bank Institute, 2006.
- FINNISH SCIENCE AND TECHNOLOGY SERVICE. 2005. Disponível em: <<http://www.research.fi/en/innovationsystem>>
- FMI. **Paridade do Poder de Compra (PPP)**. Data & Statistics, 2008.
- IMF. ***Finland selected issues***. 2007
- LEMOLA, T. ***Improving connectivity: international policy review – the case of Finland***. Helsinki: Advansys Oy, 2007.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND. ***Finland's Trade Policy Programme***. 2008.
- OCDE. ***Main science and technology indicators***. 2007.
- _____. ***Factbook 2008: economic, environmental and social statistics***. 2008.
- _____. *Share of ICT in value added*. In: ***Factbook 2008: economic, environmental and social statistics***. Paris: 2008a.
- _____. ***Education at a glance: OECD Indicators***. 2008b.
- OJALA, J.; ELORANTA, J.; JALAVA, J. (Orgs.). ***The road to prosperity: an economic history of Finland***. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura (SKS), 2006.
- STATISTICS FINLAND. 2008. Disponível em: <<http://www.research.fi/en/innovationsystem>>
- UNDP. ***Human Development Reports***. 2007-2008.

ALEMANHA: A INTERNACIONALIZAÇÃO RECENTE E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA ENTRADA DO SÉCULO XXI*

Ricardo Camargo Mendes**
Paula Maciel Pedroti***

1 INTRODUÇÃO

O ano de 1989 marcou, definitivamente, a configuração de uma nova ordem mundial. A queda do Muro de Berlim consagrou não só o final da divisão bipolar do mundo, como também a unificação da Alemanha, cujo território, dividido entre as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, traduzia o cenário geopolítico que dominou o mundo por mais de quarenta anos. Em outubro de 1990 institucionaliza-se na *Grundgesetz*¹ a unificação de todos os estados alemães, formalizando, assim, a ascensão de uma grande potência política e econômica, agora não mais limitada pelos constrangimentos que lhe foram impostos no período pós-Guerra. Unificada, a Alemanha fortalece sua posição central na Europa e distancia-se do papel marginal que pautou suas relações exteriores no período da Guerra Fria.

Com uma nova configuração territorial e econômica – seu território aumentou em 30%, sua população em 20% e sua economia em 10% –, a Alemanha depara-se com novas possibilidades para a sua política externa, buscando consolidar mais efetivamente sua inserção econômica internacional. Norteados por estas diretrizes, o país unificado concentra seus esforços na consolidação do processo de integração europeia – emergindo com grande liderança neste processo –, e volta também sua atenção aos países do leste europeu, os quais, além de representarem novos mercados consumidores e polos de investimentos, significavam também

* Os autores agradecem a colaboração do pesquisador Gabriel Kohlmann na elaboração deste capítulo.

** Sócio-diretor da Prospectiva Consultoria e professor da Trevisan Escola de Negócios.

*** Doutoranda em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).

1. A Lei Básica da Alemanha refere-se à sua Constituição.

potencial zona de desestabilização, o que demandava especial atenção e apoio ao processo de transição econômica.

Porém, se de um lado o processo de unificação e de integração regional representou novas oportunidades, por outro trouxe consigo novos desafios à Alemanha unificada. A unificação, apesar de consolidar uma grande aspiração nacional, acarretou grandes custos financeiros ao Tesouro, uma vez que houve significativa transferência financeira para os novos estados, com transferências anuais da ordem de 80 bilhões de euros (ALEMANHA, 2007).² A Alemanha, por liderar o processo de integração regional, arcou com boa parte de seus custos, tendo sido sempre a maior contribuidora do orçamento da União Europeia. A intensificação do processo da internacionalização econômica e o consequente acirramento da concorrência internacional fizeram emergir novos competidores para as exportações alemãs, com especial destaque para os produtos japoneses no tocante à qualidade, e aos chineses, fortes competidores no preço.

Não obstante esse cenário de grandes desafios, em 2007 o produto interno bruto (PIB) da Alemanha alcançava a ordem de 2,242 trilhões de euros. No mesmo ano, a Alemanha situava-se como a maior economia da Europa, a terceira maior economia mundial, e o primeiro país exportador do mundo, apresentando superávit comercial anual em torno de US\$ 267 bilhões. Estes dados evidenciam, naturalmente, que a Alemanha tem sido capaz de enfrentar os desafios que se intensificaram ao longo da década de 1990. De fato, esta década é marcada pela emergência de uma conjuntura crítica³ que, ao mesmo tempo em que desafia, cria oportunidades para a inserção internacional alemã.

O objetivo do presente capítulo é discorrer sobre a dinâmica da economia alemã, por meio da análise do papel de suas instituições no processo de consolidação econômica: pretende-se compreender o que a tornou tão forte e competitiva, apesar dos constrangimentos impostos nos pós-Guerra, bem como analisar de que maneira, diante dos desafios que se configuraram ao longo da década de 1990, a Alemanha mantém seu posto de destaque no cenário econômico internacional. Apesar dos enormes desafios que se colocaram diante da Alemanha no início do século XXI e das dificuldades em lidar com questões-chave como o forte desemprego e a recessão no contexto da crise financeira internacional, a solidez das instituições alemãs, combinada com um projeto de inserção internacional de longo prazo, justificam a abordagem adotada neste capítulo, favorável ao modelo de desenvolvimento conduzido pelo país.

2. Cf. *Facts about Germany*, publicação do Ministério das Relações Exteriores da Alemanha (2007).

3. Para o institucionalismo histórico, as "conjunturas críticas" correspondem a acontecimentos-chave, derivados de eventos independentes e que ocorrem no mesmo intervalo de tempo, que marcam uma inflexão em uma trajetória específica. Assim, ao se delinear um novo contexto, novos temas, políticas e resoluções são colocados na agenda pública, abrindo possibilidades para transformações sociais.

Na segunda seção, a seguir, contextualiza-se a gênese do modelo alemão industrial consolidado no pós-Guerra. Tal modelo é caracterizado pela forte competitividade industrial em produtos de alto valor agregado, com a manutenção de elevados padrões salariais, num ambiente nacional de bons indicadores sociais. São analisadas as características institucionais presentes na Alemanha que propiciaram a estruturação do chamado “capitalismo coordenado” no pós-Guerra, e discorre-se também sobre as especificidades deste modelo de capitalismo, recorrendo à abordagem sobre as *variedades de capitalismo* de Hall e Soskice (2001). Antes de se proceder a um aprofundamento da análise institucional, contudo, a primeira seção do capítulo dedica-se à apresentação de alguns indicadores atuais da economia alemã, de modo a situar a relevância econômica que o país assume na esfera internacional.

A terceira seção mostra e examina os desafios e as oportunidades enfrentados pela Alemanha com o advento da integração europeia, unificação e intensificação da internacionalização econômica, e, conseqüentemente, seus impactos na economia, nas relações industriais e também no âmbito geopolítico dessa presença internacional. Posto isto, apresentam-se as principais diretrizes estatais assumidas para lidar com os desafios emergentes dessa conjuntura crítica, discorrendo sobre as políticas públicas e agências alemãs que promovem sua inserção internacional.

Em termos metodológicos, elegeu-se a abordagem institucionalista para conduzir a análise neste capítulo, visto que o estudo irá verificar de que modo o arcabouço institucional da Alemanha contribuiu para: *i*) o processo de industrialização no pós-Guerra; *ii*) sua inserção internacional; e *iii*) atribuir ao país características do capitalismo coordenado (HALL e SOSKICE, 2001). Ademais, é por meio da análise das instituições alemãs e do papel por elas desempenhado que se pretende identificar de que maneira o país está se estruturando para se adaptar aos desafios e oportunidades que emergiram da conjuntura crítica formada a partir da ocorrência dos referidos eventos.

2 GÊNESE E CARACTERÍSTICAS DO “MODELO ALEMÃO”⁴ DE INDUSTRIALIZAÇÃO

“Uma fênix ressurgida das cinzas”, eis a imagem utilizada por muitos autores para se referir à capacidade de reconstrução e crescimento econômico alemão no pós-Segunda Guerra. Com efeito, entre os anos 1950 e 1963, a Alemanha⁵ apresentou um crescimento econômico médio na ordem de 7% ao ano

4. O “modelo alemão” é frequentemente atribuído ao economista Friedrich Liszt, considerado por alguns o inventor da economia institucional alemã. Sua obra, de 1841, sobre o atraso e a dependência alemãs frente à Grã-Bretanha, representou o discurso contra o livre-comércio francês e inglês, dominantes no século XIX. Entre suas ideias estavam a adoção de uma política de fortalecimento das novas indústrias, para que estas adquirissem capacidade de competição no futuro, e os benefícios aos trabalhadores que, nos anos subsequentes, levaram Bismarck a introduzir uma série de medidas como a assistência médica, seguro contra acidentes de trabalho e invalidez.

5. Com o objetivo de tornar a leitura mais dinâmica, quando mencionamos Alemanha estamos nos referindo à República Federal da Alemanha (RFA), até 1990, antes da unificação.

(ALLEN, 1990). Não é sem razão que este período, durante o qual o país se consolida como importante potência econômica, é denominado o “milagre econômico alemão” (*Wirtschaftswunder*).⁶

Durante os 40 anos que se seguiram até a queda do Muro de Berlim, a Alemanha foi considerada um gigante econômico, porém um anão político, pois, de um lado adotou uma estratégia *low profile* em suas relações políticas exteriores, por outro consolidou sua inserção internacional por meio de seu poderio econômico (MONIZ BANDEIRA, 2000). A atuação discreta da política exterior alemã no período, assim como seu recrudescimento econômico explicam-se, entre outros fatores, pela estratégia dos aliados denominada “dupla contenção”: a Alemanha estaria submetida ao Estatuto da Ocupação, portanto sob certo controle das potências aliadas e tendo parte de sua autonomia limitada. Entretanto, contaria com espaço para o seu fortalecimento econômico e político, condição essencial para conter a expansão do comunismo. É no bojo desta estratégia que o presidente norte-americano Harry Truman lança, em 1947, o European Recovery Programme, também conhecido como Plano Marshall, que, nas palavras de Moniz Bandeira (2000), visava:

(...) à concessão de maciça ajuda econômica à Europa, como forma de viabilizar a política de *containment* do comunismo. De fato, tal política, consubstanciada na Doutrina Truman, só teria eficácia se os EUA contribuíssem, decisivamente, para a reconstrução da Europa, de forma que ela não só superasse os riscos de uma revolução social (ainda bastante forte na França e na Itália) como tivesse condições tanto de manter suas forças armadas quanto de arcar com pelo menos parte das despesas de estacionamento das tropas norte-americanas no seu território. E isso não seria possível sem o completo soerguimento da Alemanha (MONIZ BANDEIRA, 2000, p. 119).

Assim, o fortalecimento econômico alemão surge como fator central da estratégia norte-americana na região, no pós-Guerra. No entanto, é fundamental frisar que o referido soerguimento do país deveu-se não apenas à ajuda norte-americana via Plano Marshall, tampouco pelo fato de os aliados não terem desmantelado o parque industrial alemão.⁷ Para muitos autores, o crescimento econômico do país deve-se ao capitalismo que nele foi desenvolvido no período pós-Guerra, estruturado a partir das características socioeconômicas das instituições alemãs.⁸

6. Nesse período (1949 a 1963) Konrad Adenauer era o chanceler alemão e Ludwig Erhard, ministro da Economia.

7. Para Moniz Bandeira (1994, p.17), “o grande mérito dos EUA, com o apoio da Grã-Bretanha, constituiu em não desmantelar as indústrias da Alemanha nem a espoliar com indenizações, tal como fez com a URSS”.

8. Ademais, é importante mencionar que o período pós-Guerra foi marcado também pela reforma monetária, que instituiu o marco alemão.

Eis o objetivo aqui: analisar as características do capitalismo alemão que pautou as relações industriais na Alemanha no pós-Guerra e que permitiu que o país assumisse importante posto de destaque na esfera econômica internacional. O capitalismo alemão, também referido como “modelo alemão” (*Modell Deutschland*), distingue-se do capitalismo presente nos países anglo-americanos de economia fortemente liberal. Ele é o resultado de um complexo compromisso histórico entre as forças de capital e de trabalho, ou seja, caracteriza-se pela busca da conciliação dos interesses entre empresários e sindicatos, e consubstancia-se pela realização de um pacto de cooperação entre estas forças, tendo como base central a coordenação estatal. Distancia-se, portanto, do modelo liberal anglo-saxão, em que a relação entre capital e trabalho é norteada pela competição, e não pela cooperação sob coordenação do Estado.

De fato, esse pacto social, em que os interesses laborais e sindicais são harmonizados e traduzidos em diferentes políticas públicas, confere ao Estado alemão claras características do que Hall e Soskice (2001) denominaram “capitalismo coordenado”, uma das tipologias desenvolvidas pelos autores no âmbito da abordagem que pretende analisar as *variedades de capitalismo*.

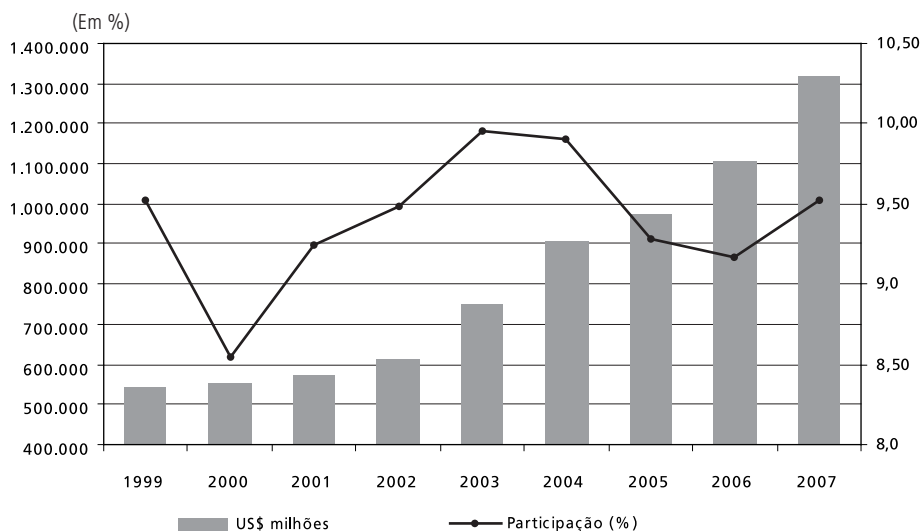
Nesta primeira seção serão analisadas com maiores detalhes as características desse modelo de capitalismo, e será explorada a estratégia de inserção internacional da indústria alemã no pós-Guerra. No entanto, antes de dar início a esta tarefa, será feita uma breve apresentação da atual configuração da economia alemã, para situar a relevância deste modelo de industrialização no cenário econômico mundial.

2.1 Alemanha: valor agregado na indústria e liderança nas exportações mundiais

A Alemanha é a terceira maior economia do mundo, ficando atrás apenas dos EUA e do Japão. O principal responsável pelo PIB alemão é o comércio exterior, que em 2007 alcançou a ordem de 969 bilhões de euros, o que corresponde a aproximadamente um terço de seu PIB e que a situa como a maior exportadora mundial de mercadorias, à frente dos Estados Unidos e do Japão.

A indústria é a principal responsável pelo forte desempenho do comércio exterior, cuja parcela nas exportações representou, em 2004, 84%. Note-se que um quinto dos empregos alemães está relacionado ao comércio exterior, o que reforça a sua relevância para a economia alemã (ALEMANHA, 2007). Estes dados evidenciam que, para compreender a dinâmica da força econômica alemã, mais especificamente a sua inserção internacional, é fundamental compreender as particularidades de sua indústria, ou seja, as razões de sua competitividade: a qualidade de sua força de trabalho e o perfil de suas indústrias.

GRÁFICO 1

Exportações alemãs e sua participação no mercado global (1999-2007)

Fonte: *Unctad Handbook of Statistics*, 2008. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook>>.

2.1.1 A força de trabalho alemã

A Alemanha é conhecida mundialmente pela alta qualidade de sua força de trabalho. Com efeito, cerca de 83% dos empregados possuem formação profissional, e, destes, 17% têm nível superior universitário ou alguma qualificação fornecida por escola técnica profissional.⁹ O sistema “dual” de educação na Alemanha é um dos grandes responsáveis pela alta qualificação dos trabalhadores, e é derivado de uma ação conjunta que envolve Estado, empresas e sindicatos. O sistema é assim estruturado: por três a quatro dias o estudante atua nas empresas participantes – atualmente há cerca de 480 mil empresas cadastradas –, e nos demais dias assiste a aulas regulares em escolas profissionalizantes. As empresas pagam um salário referente ao estágio, e os custos do ensino técnico ficam a cargo do Estado. É importante mencionar que 80% das vagas são oferecidas por pequenas e médias empresas. A alta qualificação profissional dos trabalhadores alemães é uma das razões que permitem que haja forte participação dos empregados no processo de inovação tecnológica e gestão das empresas, o que permite ao país se diferenciar na exportação de produtos de alto valor agregado, apresentando inovações contínuas e incrementais, conforme será melhor detalhado adiante (seção 2.2). Tal característica explica em parte o elevado nível salarial do trabalhador alemão e

9. Em termos comparativos, em 2005 na Grã-Bretanha 67% dos empregados possuíam formação profissional de nível superior, e na França, 66% (Alemanha, 2007).

a baixa disparidade salarial entre eles. Os contratos coletivos de trabalho representam outro aspecto essencial que explica esta baixa disparidade salarial.

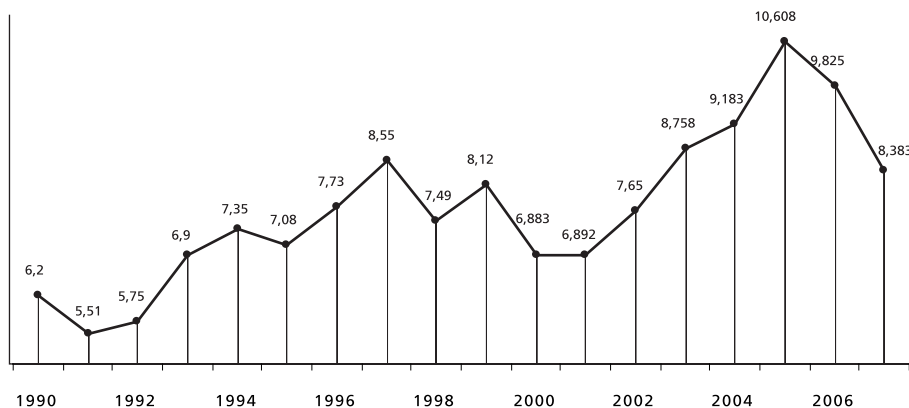
Ademais, a Alemanha destaca-se pelo forte investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Em 2008, o governo alemão destinou 6,5 bilhões de euros à pesquisa e desenvolvimento, e espera-se que, até 2010, 3% do PIB seja investido em P&D (ALEMANHA, 2008). O país é forte nos setores automotivo, eletrônico e naqueles relacionados à engenharia mecânica e química. Em 2006, ocupou o primeiro lugar no *ranking* europeu de registro de patentes (ALEMANHA, 2007).

No entanto, a Alemanha vem apresentando graves problemas de desemprego. Conforme o gráfico 2, esta situação tem se agravado, o que vem demandando a adoção de uma série de políticas públicas e reformas no setor trabalhista para contorná-la.

GRÁFICO 2

Evolução da taxa de desemprego na Alemanha (1990-2007)

(Em %)



Fonte: IMF World Economic Outlook Database, 2008. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>>.

No âmbito das reformas trabalhistas, a Reforma Hartz,¹⁰ iniciada em 2002 no governo de Gerhard Schröder, introduziu uma série de medidas visando reduzir o desemprego, por meio da diminuição dos custos não salariais do trabalho e uma reestruturação do sistema público de emprego. De fato, trata-se de uma reforma que representou uma forte inflexão no modelo do sistema social alemão. Teve como principal inspiração a reforma do setor trabalhista que estava sendo conduzida na Inglaterra, sob o governo de Tony Blair que, por sua vez, havia sido

10. A reforma recebeu o nome do presidente de sua comissão, Peter Hartz, que havia sido diretor de recursos humanos da Volkswagen.

inspirada pelas reformas que já estavam em curso nos EUA e em outros países, como a Austrália (VEIL, 2005; FINN *et al.*, 2005). Conforme explicam Finn *et al.* (2005), até a década de 1990, sempre esteve fora do escopo do governo alemão pautar-se na abordagem britânica, por ser esta considerada uma verdadeira ameaça ao sistema de proteção social alemão. Este curso de ação é alterado quando a coalizão verdes/social democrata, liderada por Gerhard Schröder, assume o governo em 1998 com a promessa de enfrentar o problema do desemprego.¹¹

Apesar da taxa de desemprego apresentar queda entre 1999 e 2000, retoma o crescimento em 2001, o que leva Schröder a designar a formação de uma comissão para elaborar uma proposta com o objetivo de modernizar o Instituto Federal para o Emprego, assim como para introduzir políticas de ativação e de rápida recolocação dos desempregados no mercado de trabalho. É neste contexto que a proposta, entregue pela Comissão Hartz em agosto de 2002, transforma-se no plano de combate ao desemprego implementado no segundo governo de Schröder.

Em linhas gerais, a reforma estruturou-se a partir de três grandes diretrizes de ação, conforme a seguir descritas.

1. Reformas gerenciais no Instituto Federal para o Emprego (Bundesanstalt für Arbeit): considerado pouco eficiente, foi renomeado Agência Federal para o Emprego (Bundesagentur für Arbeit) e passou a ser orientado pela lógica de resultados. Nesta linha, foi atribuída maior autonomia de decisão a seu diretor executivo, com alteração até mesmo do modelo de gestão tripartite, e foram criados, com o objetivo de melhorar a gestão e alcançar melhores indicadores de resultado, os *jobcenters*, que passaram a centralizar todos os serviços relacionados ao mercado de trabalho.
2. Reforma no sistema de benefício ao desempregado: alterou-se o benefício do desemprego proporcional ao salário (chamado benefício I), que ficou limitado a 12 meses. Após este período, todos os desempregados, independentemente do salário anteriormente recebido, passam a receber o benefício II, com valor de 345 euros (331 euros para os estados da antiga Alemanha Oriental).

11. É interessante destacar que em 1999 Schröder e Tony Blair, ambos social-democratas, elaboraram o discurso *Europe: The Third Way/ Die Neue Mitte* (em português, *Europa: a terceira via*), em que apresentam visões congruentes quanto ao rumo que Alemanha e Reino Unido deveriam assumir diante dos desafios impostos pela nova conjuntura mundial. Seguem frases do discurso que indicam o direcionamento a ser dado à política do mercado de trabalho, com ênfase na ativação: "Todos os instrumentos de política social devem aprimorar as chances na vida, encorajar a autoajuda e promover a responsabilidade pessoal (...). Trabalhos de meio-período e trabalhos de baixa remuneração são melhores que nenhum trabalho porque eles facilitam a transição do desemprego para o emprego (...). Novas políticas para oferecer aos desempregados postos de trabalho e treinamento são uma prioridade da social democracia – mas nós também esperamos que todos aproveitem a oportunidade oferecida (...). O mercado de trabalho precisa de um setor de baixos salários com o objetivo de disponibilizar trabalhos de baixa capacitação". Discurso disponível no site: <<http://www.spd-bruessel.de>>.

3. Medidas de ativação: *i*) redução da carga tributária aos trabalhadores de baixa renda (salários de até 400 euros estão isentos de impostos e contribuições trabalhistas); *ii*) incentivos à busca por trabalhos temporários aos beneficiários do seguro-desemprego; *iii*) o *slogan* “ajudar e exigir” (“*fördern und fordern*”, em alemão) indica claramente a diretriz do programa, segundo a qual os contemplados pelo benefício II não poderiam recusar ofertas de trabalho, ainda que com salário e qualificação inferiores; e *iv*) fomentar ações visando ao autoemprego – esta última iniciativa foi denominada *Ich AG* (KEMMERLING e BRUTTEL, 2005).
4. Atualmente, uma série de iniciativas está sendo conduzida com o objetivo de reduzir a taxa de desemprego, como, por exemplo, a promoção da inserção de pessoas com mais de cinquenta anos no mercado de trabalho (Iniciativa *50 Plus*) e outras visando à redução dos encargos trabalhistas (ALEMANHA, 2008).

2.1.2 O perfil da empresas alemãs

Conforme aqui mencionado, aspecto fundamental a ser analisado quando se pretende compreender as especificidades da indústria alemã e as características do seu modelo exportador é o papel assumido pelas pequenas e médias empresas, o chamado *Mittelstand*. Na Alemanha, há cerca de 3,6 milhões de empresas de pequeno e médio porte – faturamento médio anual de até 50 milhões de euros e com menos de 250 empregados –, que absorve 60% da força de trabalho. Do total dos empregos gerados pelo setor industrial, 45% correspondem a trabalhadores industriais empregados nas *Mittelstand* (ALEMANHA, 2008a). A maioria destas empresas é gerenciada por seus proprietários e 95% delas são consideradas empresas familiares (ALEMANHA, 2007).

Considera-se que uma das razões da competitividade externa alemã deve-se às pequenas e médias empresas, visto que, por apresentarem maior flexibilidade em sua gestão e serem focadas no mercado internacional, respondem rapidamente às demandas do mercado consumidor, o que contribui para a inovação dos produtos (ALEMANHA, 2008; ALEMANHA, 2007). Por esta razão, o governo federal vem introduzindo uma série de medidas que favorecem o fortalecimento das *Mittelstand* e sua capacidade de inovação. Assim, em 2007, foram implementadas iniciativas para simplificar a operacionalização das empresas – por exemplo, na contabilidade, no cálculo dos impostos – e para facilitar a abertura de novas – por exemplo, redução de procedimentos para registro e início de suas atividades. Quanto à inovação, foram criados fundos específicos para incentivar pesquisas em novas tecnologias, assim como ampliados os programas de incentivo à pesquisa

e inovação exclusivos para as pequenas e médias empresas.¹² Ainda enquanto iniciativa para fortalecer economicamente o segmento *Mittelstand*, foram criados fundos financeiros e facilitado o acesso às linhas de crédito, em particular para aquelas concedidas pelo Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)¹³ (ALEMANHA, 2008).

A seguir serão analisadas as características institucionais que permitem compreender a forte participação da indústria alemã no comércio internacional.

2.2 Alemanha e o capitalismo coordenado: características e o peso das instituições

Conforme evidenciado até o momento, observa-se que o “modelo alemão” de relações industriais é marcado pela competitividade internacional de produtos de alto valor agregado e pela manutenção de altos salários pagos aos seus funcionários, características estas acompanhadas de elevados indicadores sociais, como altos índices de qualidade de vida e baixa desigualdade social. O que explica a dinâmica competitiva da indústria alemã, mesmo com a manutenção de altos salários? Para muitos, a resposta encontra-se no arranjo institucional e no sistema de relações sociais presente no país. Como explica Christopher Allen (2004),

Quais foram os elementos desse arranjo institucional? Primeiramente, tratou-se de um sistema e não apenas de um conjunto de empresas e/ou políticas públicas específicas. Tem sido um padrão de existência de uma democracia capitalista na qual as empresas, a força de trabalho e o governo trabalham juntos para desenvolver soluções de políticas públicas consensuais para questões nacionais, estaduais e locais. Os alemães referem-se à sua economia de mercado social (não ‘livre’) devido à forte crença de que os negócios devem compartilhar a responsabilidade de prover uma ordem estável, tanto para a economia quanto – indiretamente – para a sociedade (ALLEN, 2004, p. 4. Tradução livre).

Como se pode observar, o modelo institucional, que conferiu os alicerces do desenvolvimento industrial alemão, está fortemente pautado em uma estrutura neocorporativista de intermediação de interesses.¹⁴ De fato, assistiu-se, nos anos pós-Guerra, a um importante movimento protagonizado pelo Estado alemão para obter legitimidade perante as classes sociais, o que levou à concessão de canais de participação aos sindicatos e a incentivar o fortalecimento das associações capitalistas, principalmente de cunho industrial. Verifica-se, no período, a consolidação

12. A seção 3.2 irá analisar, com mais detalhes, os fundos de incentivo à inovação e à internacionalização das empresas alemãs.

13. O Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) é um banco de fomento e promoção do desenvolvimento, que pertence 80% ao governo federal e 20% aos estados.

14. O neocorporativismo refere-se, em linhas gerais, a um sistema de representação de interesses, em que os interesses da sociedade civil, organizada em sindicatos laborais e associações patronais, são representados junto ao Estado nas decisões estatais e na formulação e gestão de políticas públicas. Para mais informações, ver o célebre artigo de Philippe Schmitter: *Still a century of corporatism?*, (Schmitter, 1974).

de estruturas institucionais capazes de promover e favorecer a cooperação não só entre as firmas capitalistas, como também entre estas e os sindicatos laborais; no primeiro caso a cooperação está presente no compartilhamento de informações e conhecimentos industriais e, no segundo, nas negociações salariais e, inclusive, nas decisões de gestão. Vale frisar que tal ambiente cooperativo é coordenado pelo Estado. Esta estrutura institucional foi sendo fortalecida ao longo dos anos pós-Guerra, oferecendo os alicerces para a grande ascensão econômica verificada a partir da década de 1970.¹⁵

Para Hall e Soskice (2001), o capitalismo coordenado ou economias de mercado coordenado (*coordinated market economy*) são típicos dos países que apresentam um arcabouço institucional que favorecem a cooperação entre as empresas, a participação dos empregados nas decisões empresariais, e o apoio institucional e financeiro ao fortalecimento da empresas. Para os autores, a Alemanha situa-se enquanto paradigmática deste modelo, tal como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha representam exemplos de países pertencente ao modelo de economia de mercado liberal (*liberal market economy*). Nas economias de mercado coordenado, há incentivos institucionais para empreendimentos incrementais, que demandam grandes investimentos para aprimorar os produtos preexistentes, apostando na alta qualidade de seus insumos, desenvolvidos no longo prazo.

Por sua vez, nas economias de mercado liberal, em função da alta competitividade do mercado e da “pressa” em entregar resultados, têm lugar incentivos institucionais para empreendimentos de inovação radical, como biotecnologia, eletrônica e diferentes áreas do setor de serviços. Referem-se a investimentos cujo retorno é de curto prazo e com maiores riscos; este modelo demanda uma estrutura de leis de trabalho menos rígidas – pois a demissão e contratação rápida dos trabalhadores são uma constante – e fontes de financiamento flexíveis e com rápida resposta, como o financiamento via mercado de capitais.

Streeck (1995) indica as cinco principais instituições da economia alemã e suas características, que propiciam o ambiente favorável ao capitalismo coordenado de Estado, promotor da cooperação entre seus atores, conforme a seguir.¹⁶

1. *Mercado*. Politicamente instituído e socialmente regulado, é considerado como resultado de políticas públicas que objetivam servir a interesses públicos. Áreas sociais como saúde, educação e seguro social não são regidos pelos princípios de mercado – como ocorre, por exemplo, nos

15. Streeck (1995) aponta que a origem dessas instituições alemãs é distinta, e que elas não foram construídas e introduzidas de uma única vez. Há instituições anteriores à época de Bismarck, outras introduzidas pelos aliados após 1945, e outras ainda estruturadas ao longo dos anos pós-Guerra.

16. Essa descrição das instituições corresponde, de fato, a um resumo das características apontadas por Streeck (1995).

países anglo-saxônicos –, o que atribui à Alemanha características de um amplo sistema de *welfare state*.¹⁷ Dado que o mercado competitivo coexiste com a forte presença estatal, os resultados distributivos de mercado sofrem interferência das intervenções políticas e da regulação social. As pequenas empresas, além de serem protegidas da competição das grandes indústrias, recebem assistência do Estado para competir com estas.

2. *Empresas*. Consideradas enquanto instituições sociais, não se resumem apenas a redes de contratos privados ou propriedade de seus acionistas. Sua organização interna e administração são temas de interesse público e sujeitos a forte regulação social, tanto pelos mecanismos de lei como por aqueles derivados dos acordos industriais – aí incluído expressivo monitoramento por parte dos sindicatos. As organizações das classes trabalhistas e patronais são extremamente organizadas, de modo que tanto o capital como o trabalho participam da dinâmica de gestão das empresas, sendo incorporados aos processos de decisão, os quais, por sua vez, são continuamente objeto de negociação. A legislação trabalhista alemã, aliada à expressiva participação dos sindicatos nos conselhos das empresas – garantida por lei e refletida na celebração de contratos coletivos de trabalho –, faz com que a dinâmica de demissões e de redução salarial limite a ação dos empresários, levando a baixos índices de *turn over* de funcionários. Este cenário é favorável a políticas de treinamento de longo prazo, verificando-se, assim, forte investimento das empresas na capacitação de seus funcionários. Quanto às características de financiamento, a maioria das empresas alemãs é financiada majoritariamente por meio de créditos bancários de longo prazo, e não tanto pelo mercado de capitais. De fato, grande parte delas pertence a grupos privados, e apenas uma parcela do capital produtivo é negociada no mercado de ações. Tendo em vista que os bancos possuem partes das empresas enquanto contraparte aos empréstimos, monitoram diretamente sua *performance*, o que lhes permite oferecer créditos de longo prazo. Este modelo de forte aproximação entre os bancos e as empresas é denominado *Hausbank*,¹⁸ cuja origem remonta ao processo de industrialização alemã, iniciado nos últimos 30 anos do

17. Em seu importante estudo sobre os diferentes tipos de *welfare state*, Esping Andersen Gøsta denominou o estado de bem-estar social alemão como "*welfare corporativista*". Para mais informações sobre o modelo de *welfare* alemão, ver GØSTA (1990).

18. Allen (2004) explica que, apesar de ter havido uma transição no final da década de 1990 do sistema *Hausbank* para *banking networks*, mais ao estilo do modelo norte-americano, há ainda presença, principalmente entre pequenas empresas, da concessão de crédito a longo prazo – em vez da capitalização via bolsa de valores – e a participação de representantes de bancos no corpo de diretores. Em suas palavras: "apesar das visões globais sobre o Deutsche Bank, os vínculos entre organizações financeiras e empresas industriais têm amparado profundamente a importância de longo prazo dos bancos na economia política alemã (...). A onda internacional de desregulamentação financeira do início dos anos 1980 nunca chegou à Alemanha para além do nível dos grandes bancos" (Allen, 2004, p. 9).

século XIX.¹⁹ Conforme explica Vitols (2001), os bancos alemães contribuíram fortemente para este processo, não só pela capacidade de direcionar capital às atividades de produção, como também por lhes fornecer direcionamento estratégico.²⁰

3. *Estado*. Estruturado no pós-guerra, o Estado alemão não é considerado plenamente liberal nem fortemente intervencionista. Há diferentes constrangimentos institucionais – tanto verticais como horizontais – que limitam a intervenção governamental direta na economia, essencialmente por parte da União. Por um lado, por se tratar de uma república federativa, os *Länder* (estados) possuem expressivo poder de decisão e autonomia, de modo que as decisões do governo federal, por estarem sujeitas aos pontos de veto, devem ser amplamente negociadas e acordadas.²¹ Por outro, o sistema político é caracterizado pela necessidade de formação de coalizões, o que também incentiva um ambiente de negociações. Horizontalmente, o poder de decisão está nas mãos do governo federal e também de outras autoridades ministeriais insuladas, como o banco central e departamento de cartéis, que tomam decisões relativas à política de concorrência e monetária, alheios às influências políticas e discricionariedade do governo. Outro aspecto a ser destacado refere-se à proteção constitucional que os trabalhadores possuem para regular os salários e as condições de trabalho, o que limita políticas de mudanças radicais na área trabalhista. Assim, este cenário, que constrange as ações rápidas e diretas de Estado, confere às empresas e aos investidores previsibilidade, possibilidade de estruturar objetivos de longo prazo e de construir relações estáveis entre os atores envolvidos. No entanto, se por um lado não se trata de um Estado fortemente intervencionista, também não se está diante de um Estado liberal, uma vez que há atuação estatal em iniciativas de promoção do ambiente industrial. Por esta razão, Streeck (1995) referiu-se ao modelo de Estado alemão enquanto

19. A aproximação entre o capital industrial e produtivo também pode ser observada na origem dos principais bancos alemães: Disconto-Gesellschaft, Deutsche Bank e Dresdner Bank foram formados a partir do capital industrial (Lütz, 2000, p. 9).

20. Segundo Vitols, essa capacidade de organização já havia sido demonstrada por Hilferding em sua obra *O Capital Financeiro*, de 1910, ao explicar o processo de cartelização dos bancos para lidar com a crise de superprodução no início do século XX (Vitols, 2001, p. 2).

21. Para Schultze, o sistema institucional alemão é baseado na “interdependência de políticas diversas”. Nas palavras do autor, “os princípios da interdependência política e do federalismo de participação fazem com que todas as decisões políticas relevantes possam somente ser tomadas em conjunto pelos diversos níveis de sistema, e mediante negociações entre os atores interessados; horizontalmente pela cooperação entre estados, verticalmente pela cooperação entre União e estados” (Schultze, 2001, p. 16). Trata-se, portanto, de uma estrutura político-institucional desenhada para a obtenção de consensos. Se, por um lado, fomenta a integração, a coordenação e a prática de uma política de moderação, por outro acaba por resultar em processos políticos demorados, que exigem complexas barganhas, podendo levar inclusive à paralisia decisória. Scharpf (1988) denominou esta característica de *joint-decision trap* (“armadilha da decisão conjunta”).

“*enabling state*”. O Estado alemão oferece às empresas uma importante infraestrutura institucional que promove investimentos em P&D, em treinamento, e também fortes incentivos financeiros – principalmente às pequenas e médias empresas, fortalecendo este estrato empresarial, denominado *Mittelstand*. Neste sentido, os *Länder* também desempenham importante papel na promoção industrial.²²

4. *Associações empresariais*. Com capacidade de negociar e colaborar entre si, mesmo quando entre empresas competidoras, estas associações representam uma das principais características da política econômica alemã. Assumem o que Streeck (1995) denomina funções quase-públicas, pois, além de serem reconhecidas pelo Estado e terem suas decisões por este reconhecidas, regulam o mercado de diferentes maneiras, evitando também os problemas da ação coletiva.²³ Em vez de competirem pelo preço, investem na qualidade de seus produtos, promovendo a especialização e o desenvolvimento de insumos de alto valor agregado. Também possuem um sistema colaborativo de treinamento, capacitação, pesquisa e desenvolvimento, envolvendo apoio das associações empresariais, laborais e entes governamentais – o chamando “sistema dual” de ensino –, e fomentando transferência de tecnologia. As associações empresariais evitam ainda competições salariais, ao promoverem as discussões de salário por meio de grandes negociações com as representações nacionais de classe, e não por intermédio da negociação direta entre empresa e empregado. É este modelo que explica, principalmente, a capacidade de produzir produtos de alto valor agregado e manter o provimento de altos salários com baixo grau de diferenciação, independentemente do setor e do tamanho da empresa. Fato central para o funcionamento do sistema é a confiança entre os atores e a certeza de que o compartilhamento de informações favorece a todos.
5. *Cultura*. Definida por Streeck (1995) enquanto tradicional, a cultura econômica alemã aponta algumas características culturais do país que favorecem o modelo de relações industriais ali desenvolvido. Entre elas: *i*) as taxas de poupança são altas e o crédito ao consumidor é pequeno, se comparado a outros países; *ii*) os alemães atribuem menos importância à competição de preços e maior relevância à qualidade dos produtos;

22. Nessa mesma linha, Allen (2004) frisa que o papel do setor público na organização do capitalismo é “moldar” (em inglês, *frame*), e não direcionar (em inglês, *direct*), e que os *Länder* também assumem este mesmo papel (Allen, 2003, p. 7).

23. Segundo Streeck (1995), é “quase-obrigatório” ser membro das associações empresariais: a decisão limita o surgimento de “empresas-carona”, que se beneficiam das decisões das demais, sem, no entanto, arcar com seus custos.

iii) não se tem como norma monitorar o desempenho das empresas no curto prazo, o que favorece investimentos de longo prazo e, conseqüentemente, compromissos mais duradouros e um sistema mais redistributivo dos impostos; e *iv)* a competência profissional é valorizada e a autoridade no ambiente de trabalho se dá a partir da superioridade em conhecimentos técnicos.

Com base nessas características institucionais, pode-se vislumbrar a estruturação de um modelo de produção industrial bem particular: os altos custos produtivos derivados deste pacto social conduziram as empresas alemãs ao desenvolvimento de produtos de alto valor agregado, tendo como aspecto competitivo e fator de diferenciação internacional a alta qualidade de seus produtos, e não a competitividade pelo preço – seara esta proibitiva, dadas as circunstâncias produtivas do país. Nas palavras de Streeck, “Aqui, o mesmo conjunto de instituições alemãs que constituía um passivo proibitivo no preço de mercados competitivos servia como um ativo de competitividade” (STREECK, 1995, p. 13, grifo do autor, tradução livre).

Assim, é do interesse dos próprios sindicatos e das associações de empresas a estruturação de um ambiente favorável à produção de produtos de alto valor agregado, direcionados a mercados que competem pela qualidade. É neste sentido que a cooperação entre empresas, o investimento em treinamento, e o intercâmbio de informações e de tecnologia são alicerces que permitem às empresas alemãs produzir produtos competitivos, em setores diversificados, apesar de mais caros. Estes atributos conferem também a esta indústria a capacidade de introduzir inovações incrementais, isto é, aprimoramentos contínuos e de pequena escala, em produtos preexistentes. Conforme Hall e Soskice (2001), inovações incrementais são fundamentais para bens de produção, como máquinas, bens duráveis, equipamentos de transporte, entre outros. Objetiva-se ampliar a alta qualidade de produtos já existentes e internacionalmente consolidados, visando manter a fidelidade do cliente e garantir a segurança contínua do produto. É mais propício favorecer inovações incrementais em ambientes nos quais a força de trabalho é altamente qualificada e possui espaços e oportunidades para interferir no processo de produção (HALL E SOSKICE, 2001, p. 41).

Conclui-se esta seção com uma citação de Soskice (1997) que bem resume e explica de que maneira as características institucionais do capitalismo alemão influenciam o seu modo de produção industrial, sintetizando os principais argumentos desenvolvidos até o momento:

O padrão de inovação na Alemanha é substancialmente diferente do padrão dos Estados Unidos e do Reino Unido. (...) Os padrões alemães de inovação – inovação incremental em produtos de alta qualidade especialmente nas áreas química e de engenharia – demandam capital de longo prazo, sindicatos altamente cooperativos

e associações de empregadores poderosas, sistemas de treinamento vocacional efetivos e sólida cooperação de longo prazo entre empresas, institutos de pesquisa e departamentos de universidades. Essas condições podem ser criadas pelos incentivos e barreiras do arcabouço institucional ao qual as empresas localizadas na Alemanha estão sujeitas. Sugere-se que a política de tecnologia alemã é apropriada e que é importante para este padrão de inovação incremental de alta qualidade. Da mesma forma, o arcabouço institucional – especialmente o papel das poderosas associações empresariais – pode resolver problemas de ação coletiva aos quais a política de tecnologia do tipo da Alemanha estaria normalmente exposta (SOSKICE, 1997, p.1. Tradução livre).

Uma vez desenvolvida e analisada a estrutura institucional alemã e sua influência no modelo de capitalismo desenvolvido neste país e, conseqüentemente, nas características de seu mercado consumidor externo – demandante de produtos de alto valor agregado –, busca-se, a seguir, explorar, de maneira mais aprofundada, características deste mercado consumidor, ou seja, analisar os países e produtos que compuseram a pauta de exportações da Alemanha desde o período pós-Guerra até a unificação. Pretende-se, a par desta investigação, examinar as características dos investimentos alemães realizados no exterior.

2.3 As estratégias de inserção internacional: a expansão do capitalismo alemão para além das fronteiras

Adenauer foi eleito em 1949 e permaneceu no governo até 1963. No período, a reconquista da soberania alemã foi a linha norteadora de sua política, dado que Adenauer jamais renunciou ao objetivo de unificar o país e sempre se opôs a qualquer movimento que viesse a reconhecer a Alemanha Oriental. Visto que o problema da reunificação da Alemanha pautava sua política externa, em 1955 o então secretário de Estado do Ministério das Relações Exteriores, Walter Hallstein, formulou a doutrina que levou o seu nome e que vigorou até 1967. Segundo a “Doutrina Hallstein”, o governo de Bonn deveria romper relações diplomáticas com qualquer país que reconhecesse a Alemanha Oriental.²⁴ A doutrina refletia, portanto, dois princípios fundamentais que guiaram a política exterior do período: a política do não reconhecimento da República Democrática da Alemanha (RDA) e o direito de representação exclusiva do povo alemão (MONIZ BANDEIRA, 2000).

Alguns avanços foram obtidos por meio da doutrina, pois conseguiu evitar que muitos países aceitassem a existência de um outro Estado alemão. Contudo, acabou por levar o país a um “autobloqueio”, pois impediu que as indústrias alemãs conquistassem os territórios do Leste Europeu. Não obstante, o não

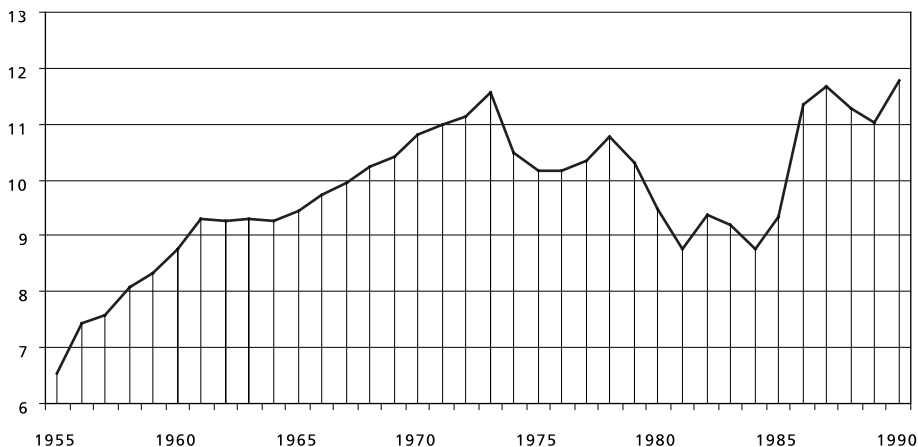
24. À exceção da URSS, por ser esta uma potência ocupante.

acesso aos mercados do leste não impediu uma vigorosa expansão comercial alemã: o país tornou-se um dos principais exportadores mundiais, e em 1962 já ocupara o posto de segundo maior vendedor do mundo, atrás somente dos Estados Unidos.

GRÁFICO 3

Participação da Alemanha nas exportações mundiais

(Em %)

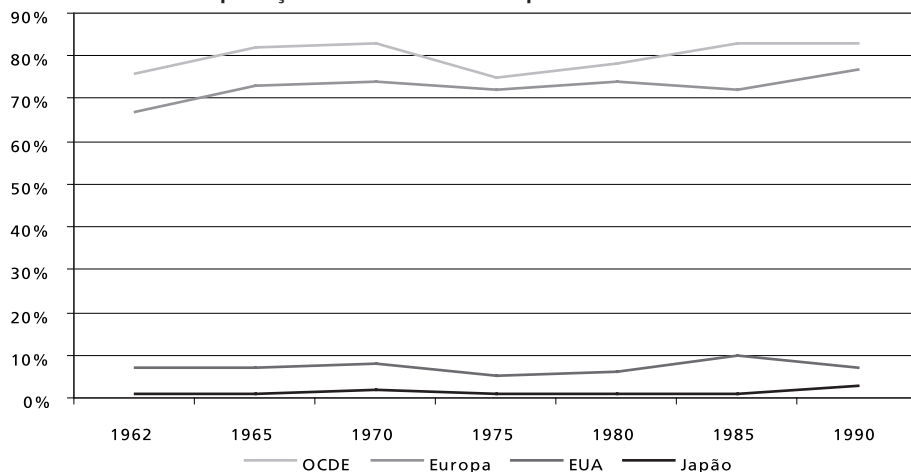


Fonte: Unctad Handbook of Statistics, 2008. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook>>.

Essa expansão internacional da Alemanha fica evidente nos dados de exportação mundial de bens. No período que vai do final dos anos 1950 ao início dos anos 1970 nota-se um crescimento contínuo e acentuado das exportações alemãs. Em 1955 a Alemanha era responsável por menos do que 7% do total das exportações mundiais, já em meados da década de 1970 este *share* saltou para um pico de mais de 11%, patamar este retomado a partir da segunda metade dos anos 1980. Esta grande expansão do mercado consumidor internacional alemão dá-se basicamente pelo processo de integração econômica europeia. Como pode ser observado no gráfico 4, desde o início dos anos 1960 o continente europeu absorve mais de 70% das exportações da Alemanha.

GRÁFICO 4

Destino das exportações da Alemanha – Europa e OCDE



Fonte: OECD Stat Extracts. Disponível em: < <http://stats.oecd.org/index.aspx> >.

A análise de outros mercados como destino das vendas externas alemãs indica que a prevalência é clara pelos países desenvolvidos. Os países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recebiam, em média, 80% das exportações da Alemanha; ao final dos anos 1980, chegaram a absorver mais de 85%. Tal fato, não por acaso, está associado a duas grandes razões específicas: o perfil das exportações, baseado principalmente em máquinas, equipamentos de transporte e produtos da cadeia eletroeletrônica, e ao processo de integração das economias europeias, em especial a relação econômica comercial com a França (tabela 1).

TABELA 1

Perfil das exportações da Alemanha: histórico

1962			1965		
Principais produtos	US\$ milhão	%	Principais produtos	US\$ milhão	%
Máquinas e equipamentos	3.410,5	24,36	Máquinas e equipamentos	3.932,9	20,32
Equipamentos de transporte	1.965,5	14,04	Equipamentos de transporte	2.858,2	14,77
Ferro e aço	1.245,0	8,89	Equipamentos eletroeletrônicos	1.478,0	7,64
Equipamentos eletroeletrônicos	1.085,1	7,75	Ferro e aço	1.417,1	7,32
Produtos químicos	612,9	4,38	Produtos químicos	1.305,0	6,74
Outros	5.679,3	40,57	Outros	8.360,0	43,20
Total	13.998,3		Total	19.351,2	
Principais destinos	US\$ milhão	(%)	Principais destinos	US\$ milhão	(%)
França	1.405,1	10,04	França	2.030,4	2.030,4
Holanda	1.259,5	9,00	Holanda	1.937,4	1.937,4
Itália	1.081,7	7,73	Estados Unidos	1.481,3	7,65

(Continua)

(Continuação)

Principais destinos	US\$ milhão	(%)	Principais destinos	US\$ milhão	(%)
Suíça	1.022,7	7,31	Bélgica – Luxemburgo	1.442,3	7,45
Estados Unidos	993,6	7,10	Suíça	1.258,6	6,50
Outros	8.235,7	58,83	Outros	11.201,2	57,88
Total	13.998,3		Total	19.351,2	

1970			1975		
Principais produtos	US\$ milhão	(%)	Principais produtos	US\$ milhão	(%)
Máquinas e equipamentos	7.620,8	20,02	Máquinas e equipamentos	20.277,4	19,60
Equipamentos de transporte	5.331,5	14,01	Equipamentos de transporte	13.652,2	13,20
Equipamentos eletroeletrônicos	2.945,6	7,74	Ferro e aço	8.218,4	7,94
Ferro e aço	2.529,6	6,65	Equipamentos eletroeletrônicos	7.926,1	7,66
Produtos químicos	2.440,5	6,41	Produtos químicos	6.882,9	6,65
Outros	17.199,3	45,18	Outros	46.486,3	44,94
Total	38.067,3		Total	103.443,3	

Principais destinos	US\$ milhão	(%)	Principais destinos	US\$ milhão	(%)
França	4.772,5	12,52	França	12.038,0	11,64
Holanda	3.857,3	10,12	Holanda	10.386,3	10,04
Itália	3.383,8	8,88	Bélgica - Luxemburgo	7.778,1	7,52
Estados Unidos	3.281,2	8,61	Itália	7.703,4	7,45
Bélgica - Luxemburgo	3.167,6	8,31	Estados Unidos	5.971,1	5,77
Outros	19.654,9	51,56	Outros	59.566,5	57,58
Total	38.117,3		Total	103.443,4	

1980			1985		
Principais produtos	US\$ milhão	(%)	Principais produtos	US\$ milhão	(%)
Máquinas e equipamentos	36.153,1	18,81	Máquinas e equipamentos	34.096,8	18,55
Equipamentos de transporte	31.146,5	16,20	Equipamentos de transporte	33.887,1	18,43
Equipamentos eletroeletrônicos	16.968,1	8,83	Equipamentos eletroeletrônicos	16.134,2	8,78
Ferro e aço	11.551,2	6,01	Ferro e aço	9.417,8	5,12
Produtos químicos	8.472,2	4,41	Produtos químicos	8.685,8	4,72
Outros	87.926,1	45,74	Outros	81.610,9	44,39
Total	192.217,2		Total	183.832,6	

Principais destinos	US\$ milhão	(%)	Principais destinos	US\$ milhão	(%)
França	23.999,2	12,49	França	20.846,7	11,34
Holanda	17.466,9	9,09	Estados Unidos	18.693,7	10,17
Itália	16.169,8	8,41	Reino Unido	15.164,0	8,25
Bélgica - Luxemburgo	14.482,9	7,53	Holanda	14.924,2	8,12
Reino Unido	11.870,7	6,18	Itália	13.980,7	7,61
Outros	108.228,5	56,31	Outros	100.223,1	54,52
Total	192.218,0		Total	183.832,4	

1990			1995		
Principais produtos	US\$ milhão	(%)	Principais produtos	US\$ milhão	(%)
Máquinas e equipamentos	78.703,8	19,78	Máquinas e equipamentos	97.095,0	19,13
Equipamentos eletroeletrônicos	77.445,6	19,47	Equipamentos eletroeletrônicos	85.463,0	16,84
Equipamentos eletroeletrônicos	38.084,6	9,57	Equipamentos eletroeletrônicos	57.327,7	11,29
Artigos manufaturados	16.962,8	4,26	Material bélico	29.042,2	5,72
Ferro e aço	15.509,8	3,90	Artigos manufaturados	19.300,8	3,80
Outros	171.138,6	43,02	Outros	219.374,2	43,22
Total	397.845,2		Total	507.602,9	

(Continua)

(Continuação)

1990			2005		
Principais destinos	US\$ milhão	(%)	Principais destinos	US\$ milhão	(%)
França	51.983,0	13,07	França	59.013,6	11,63
Itália	37.053,0	9,31	Reino Unido	40.605,6	8,00
Reino Unido	33.897,0	8,52	Estados Unidos	38.161,4	7,52
Holanda	33.668,5	8,46	Itália	38.053,2	7,50
Bélgica - Luxemburgo	29.638,5	7,45	Holanda	37.506,9	7,39
Outros	211.605,0	53,19	Outros	294.262,3	57,97
Total	398.845,0		Total	507.603,0	

2000			2005		
Principais produtos	US\$ milhão	(%)	Principais produtos	US\$ milhão	(%)
Equipamentos de transporte	106.555,8	19,41	Equipamentos de transporte	192.588,4	19,73
Máquinas e equipamentos	99.558,2	18,14	Máquinas e equipamentos	182.917,9	18,74
Equipamentos eletroeletrônicos	66.010,3	12,03	Equipamentos eletroeletrônicos	114.128,9	11,69
Material bélico	40.286,2	7,34	Produtos farmacêuticos	38.151,0	3,91
Material e instrumentos científicos	18.595,4	3,39	Material bélico	37.399,2	3,83
Outros	217.925,5	39,70	Outros	411.097,7	42,11
Total	548.931,4		Total	976.283,1	

2000			2005		
Principais destinos	US\$ milhão	(%)	Principais destinos	US\$ milhão	(%)
França	61.519,4	11,21	França	96.522,5	9,89
Estados Unidos	55.389,8	10,09	Estados Unidos	84.496,7	8,65
Reino Unido	44.824,3	8,17	Reino Unido	73.051,8	7,48
Itália	40.854,0	7,44	Itália	65.472,9	6,71
Holanda	33.588,9	6,12	Holanda	58.177,1	5,96
Outros	312.755,0	56,98	Outros	598.562,1	61,31
Total	548.931,4		Total	976.283,1	

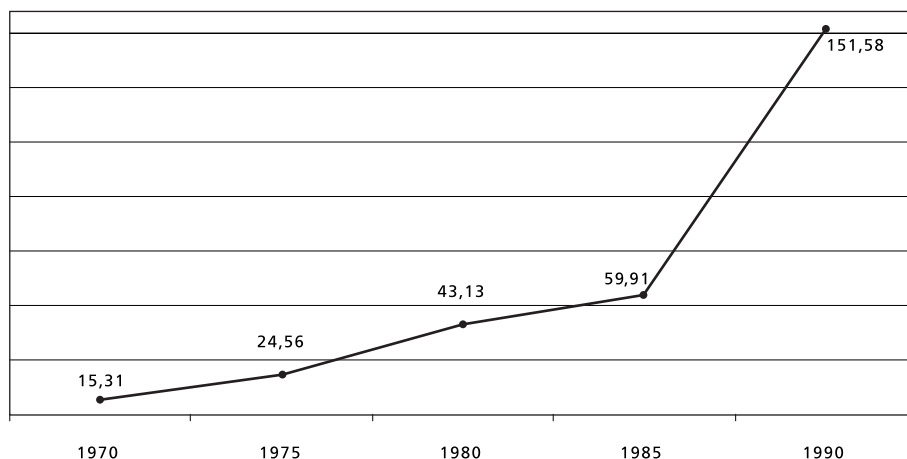
Fonte: United Nations Statistic Division – Commodity Trade Statistic Database. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>.

Esse perfil de exportações repete-se em parte nos investimentos diretos no exterior. Ao longo dos anos 1960 e 1970 a Alemanha firmou-se como um importante exportador de capital, principalmente em sua vertente produtiva. Este processo de internacionalização das empresas alemãs se deu principalmente pelas grandes companhias manufatureiras de químicos, automobilístico e de maquinaria, ou seja, empresas já consolidadas como exportadoras.

GRÁFICO 5

Investimento direto no exterior – estoque

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Unctad Handbook of Statistics, 2008. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook>>.

Em vinte anos o estoque de investimento direto alemão no exterior foi multiplicado por dez, passando de US\$ 15,3 bilhões em 1970 para US\$ 151,5 bilhões em 1990, com significativo salto na segunda metade dos anos 1980. Com relação ao destino do investimento direto, mantém-se a lógica da exportação, ou seja, os receptores são basicamente os países desenvolvidos. Schwartz *et al.* (1979) apresentam dados oficiais segundo os quais, dos US\$ 13,7 bilhões de investimento direto realizado no período de 1962 a 1976, 71,7% destinaram-se a países desenvolvidos, enquanto que 28,2% a países em desenvolvimento.

Com relação aos investimentos em países em desenvolvimento, Moniz Bandeira (2000) afirma que a diplomacia alemã da década de 1970 levou a fortalecer seus laços diplomáticos com este grupo de países, então chamados de Terceiro Mundo.

Tal influência é confirmada pelos investimentos diretos da Alemanha na região. Schwartz *et al.* (1979) mostram que dos investimentos diretos destinados a países em desenvolvimento no período 1952-1976 (US\$ 5,6 bilhões), 45,4% foram destinados à América Latina, e o Brasil foi responsável por receber 26,2% deste montante. O volume expressivo de investimento alemão no Brasil pode ser atribuído ao modelo de substituição de importações que vigorava à época, que dificultava a exportação alemã ao país. “Os investimentos diretos alemães, particularmente no Brasil, provavelmente substituíram em parte as exportações alemãs por meio de transferência de produção para o mercado desses países” (SCHWARTZ *et al.*, 1979, p. 24).

Moniz Bandeira (1995) entende que os investimentos alemães no Brasil, a partir da década de 1950, explicam muito do desenvolvimento industrial brasileiro. Com efeito, na década de 1950, diferentes indústrias, basicamente dos ramos automobilístico, químico e metalúrgico, mostravam-se dispostas a investir no Brasil; e foi graças à intenção da Volkswagen e da Mercedes-Benz de instalar fábricas no país que a Ford e a General Motors também deram início ao investimento em solo brasileiro.²⁵ Nas palavras do autor:

Não fosse a concorrência da Volkswagen e da Mercedes-Benz, a investirem, desde 1953, em projetos para fabricação (não apenas montagem) de automóveis e caminhões no Brasil, a Ford e a General Motors provavelmente nunca o fariam, pois pretendiam conservar o mercado para as suas exportações, a partir dos EUA (MONIZ BANDEIRA, 1995, p. 46).

3 O NOVO CONTEXTO GLOBAL E OS DESAFIOS PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL ALEMÃ

Unificação, integração europeia e intensificação da internacionalização da economia: três grandes eventos ocorridos no mesmo intervalo de tempo e que marcaram uma inflexão na trajetória política e econômica da Alemanha.

No contexto que se desenha ao longo da década de 1990, a Alemanha deparou-se com novas oportunidades de se expandir economicamente, e também de intensificar os alcances de sua política externa. Assume a posição de “motor” da economia europeia e emerge como grande potência política, liderando o processo de integração regional, ampliando suas fronteiras e intensificando suas relações – tanto políticas como econômicas – com os países do leste, o que concorre para significativos ganhos geopolíticos. A internacionalização econômica abriu novas perspectivas de investimento e, por ser a Alemanha um país tradicionalmente exportador, aumentou suas oportunidades de intensificar sua participação.

Não obstante, novos desafios também foram colocados ao modelo de capitalismo desenvolvido na Alemanha. O debate em torno do tema *Standort Deutschland* (Alemanha como uma localização industrial) intensificou-se, suscitando questionamentos sobre sua capacidade de se adaptar e reagir ao novo cenário. Nesta linha, o objetivo desta seção consiste em discorrer sobre estes eventos e analisar as instituições alemãs que atuam para promover a inserção internacional alemã e contribuem para que o país se destaque no cenário internacional.

25. Entre as empresas interessadas em construir plantas industriais no Brasil, destacam-se: Krupp AG, Volkswagen, Rowent Metallwarenfabrik, J. Trapp (metalurgia), Erich Goetze (aparelhos de radiologia), Hummel Werke (motocicletas), Gutehoffnungshütte (adubos químicos) e Glasinstrumentenfabrik (seringas) (Moniz Bandeira, 1995, p. 45).

3.1 Integração regional, unificação e competição internacional: oportunidades e desafios para o modelo alemão de inserção internacional

Muito se discutiu sobre a adequação e manutenção do “modelo alemão” de relações industriais – pautado nos alicerces institucionais de seu “capitalismo coordenado” – frente ao acirramento da competição internacional e da maior internacionalização da economia. Chegou-se a afirmar até mesmo que o modelo alemão havia perdido boa parte do seu brilho. Conforme desenvolvido na seção anterior do presente capítulo, sua dinâmica de funcionamento está apoiada na inter-relação de atores políticos e econômicos e na “celebração” de um pacto social, que tem na manutenção de altos salários, com baixa disparidade entre eles, um dos seus principais resultados. Por se tratar de uma dinâmica que se baseia fortemente na interação de atores domésticos (governo, sindicatos e associações empresariais), os problemas enfrentados na esfera nacional sempre foram resolvidos por meio do diálogo e negociação entre eles. À guisa de exemplo, algumas das formas de solucionar o grave problema de desemprego na década de 1980 foram a negociação da redução da jornada de trabalho e a promoção de políticas para aumentar a capacitação técnica dos trabalhadores.²⁶ Mas, diante de forças exógenas, como resolver os limites inerentes a este modelo?

A intensificação da internacionalização econômica trouxe novos concorrentes para os mercados onde a Alemanha mantinha-se hegemônica – os produtos japoneses passaram a competir não só em qualidade, mas também em preço; os baixos salários oferecidos em outros países tornaram ainda mais atraente investir em novas plantas industriais fora do território alemão; a unificação dos cinco *Länder* que outrora formavam a República Democrática Alemã, embora significasse a consolidação de uma antiga aspiração nacional, representou um elevado déficit nas contas do Tesouro da Alemanha; com a queda do Muro, trabalhadores provenientes do Leste europeu, com relativa boa qualificação e demandantes de baixos salários, tornaram-se uma forte tentação para os empresários alemães e um problema para a harmonia do pacto entre capital e trabalho; a imigração de trabalhadores turcos, assim como de outros países da África e da Ásia, também exerceram forte pressão sobre o mercado de trabalho alemão; a integração europeia, comandada e liderada pelo Estado alemão, trouxe consigo alguns dilemas institucionais, pois passou a ser necessário compatibilizar diretrizes gerais de Bruxelas ao modelo institucional alemão, fortemente coordenado e apoiado em constantes negociações entre diferentes atores domésticos.²⁷

26. Note-se, no entanto, que, apesar de se verificar uma diminuição dos índices de desemprego, este “fantasma” continua a assustar a economia alemã, conforme verificado na seção anterior deste capítulo.

27. Sobre os dilemas enfrentados pelos *policy makers* perante a necessidade de negociar domesticamente políticas negociadas internacionalmente, ver Putnam e Evans (1993).

Em linhas gerais, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 corresponderam a um período em que a ocorrência de uma conjuntura crítica desafiou a dinâmica da coordenação capitalista e da manutenção do *soziale Marktwirtschaft*, e demandou respostas do governo alemão para que os principais resultados deste modelo – ou pelo menos parte deles –²⁸ pudessem ser preservados. Os eventos ocorridos e que caracterizaram esta conjuntura foram: unificação; aprofundamento da integração europeia; e intensificação da internacionalização econômica. O impacto de cada uma delas no *Modell Deutschland* será objeto de análise e reflexão a seguir.

3.1.1 A Alemanha unifica-se e volta seus olhos para o Leste

Em 10 de novembro de 1989, o Muro de Berlim, símbolo da Guerra Fria, deixou de existir. Após uma série de conversações,²⁹ a Alemanha foi reunificada, sob a égide da República Federativa da Alemanha (RFA). O processo de unificação foi estruturado de maneira a preservar a ordem social da Alemanha Ocidental, transferindo aos novos estados o arcabouço institucional alemão. Como relata Streeck, “a reunificação concebida e executada como um grande exercício de *Institutionentransfer*: uma transplantação no atacado de todas as instituições da Alemanha Ocidental para a antiga Alemanha Oriental” (STREECK, 1995, p. 21. Tradução livre). Esta estratégia contou com o apoio dos principais atores políticos e econômicos da Alemanha, como sindicatos, empresários e, inclusive, as duas grandes forças políticas alemãs: o Partido Social Democrata (SPD – à época na oposição) e o partido conservador Democrata Cristão (CDU – à época no poder, com Helmut Kohl como primeiro-ministro).

Dado o apoio de diferentes atores ao processo, em julho de 1990 foi lançado um pacote de medidas responsáveis por transferir para os novos estados a mesma realidade política, econômica e social presente na antiga Alemanha Ocidental.

No âmbito macroeconômico, decidiu-se pela paridade cambial entre o marco da Alemanha Ocidental e o da Alemanha Oriental. No que tange à construção do ambiente corporativo, foi criada a Treuhandanstalt, agência responsável pelo processo de privatização das empresas estatais da antiga Alemanha Oriental, e foi estruturado apoio financeiro, por meio de subsídios, às demais indústrias e empresas ali presentes, para que estas se adaptassem ao mercado da livre competição (WISENTHAL, 2003, p. 41; STREECK, 1995, p. 21).

28. Conforme aqui exposto, os principais resultados são: altos salários, equidade social – que se traduz em um modelo de *welfare* social – e competitividade dos produtos de alto valor agregado no mercado internacional, o que coloca o país entre os maiores exportadores do mundo.

29. Essas conversações envolveram também os ministros das relações exteriores dos EUA, URSS e França, dado que estes representavam as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, cujos direitos de ocupação continuavam ainda em vigência (Moniz Bandeira, 2000).

Os sindicatos empenharam-se em criar políticas para equalizar – em um intervalo de dez anos – os salários praticados na Alemanha Ocidental aos dos novos estados; esta política esteve diretamente relacionada ao temor de que poderiam ser abertas oportunidades de produção com baixos salários.

Houve ainda transferência de todo o sistema de *Welfare*, o que representou fortes gastos governamentais. Ademais, assistiu-se a fortes investimentos feitos na área de infraestrutura, área esta que representava uma forte lacuna entre os novos estados e a Alemanha.

Não sem razão, a unificação foi significativamente sentida pelos cofres da Federação. O PIB, que vinha crescendo em uma média de 4% ao ano e chegou a atingir a marca de 5,72% de crescimento em 1990 com relação a 1989, já começa, em 1991, a apresentar declínio. Em 1992 o crescimento gira em torno de 2,5%, e, em 1993, verifica-se queda de -0,8% no PIB.³⁰ A Alemanha Ocidental, que em 1989 detinha um superávit de 5% na conta corrente da balança de pagamentos, passou em 1994 a um déficit da ordem de 1% do PIB. Assistiu-se também a um forte aumento do desemprego no país, ponto este sempre considerado o “calcanhar de Aquiles” no modelo do capitalismo alemão. Em poucas palavras, Streeck (1995) sintetiza o significado financeiro e a extensão do processo de unificação:

Em meados dos anos 1990 a Alemanha unificada estava engajada na maior transferência econômica da história, tendo se comprometido por pelo menos uma década a subsidiar os *neue Länder* em cerca de US\$ 100 bilhões ao ano, para cobrir todos os tipos de gastos, desde investimentos públicos em infraestrutura até suplementação de fundos de pensão e, não menos importante, benefícios de desemprego (STREECK, 1995, p. 21. Tradução livre).

De fato, o processo de transferência institucional situa-se como um grande paradoxo do processo da unificação alemã. Se, por um lado, a preocupação em equalizar rapidamente os salários entre os trabalhadores do leste e do oeste era vista enquanto uma proteção contra a concorrência da mão de obra dos alemães do leste, esta mesma medida, aliada à rápida privatização das empresas estatais e à imediata unificação monetária, levou a fortes problemas econômicos e estruturais nos recém-estados da nova Alemanha unificada. Tal situação agravou o problema do desemprego e ampliou os gastos econômicos da unificação. Isto sem considerar ainda os custos sociais do processo, que geraram a criação de um “muro psicológico” dentro do país.

30. Cf. FMI, *World Economic Outlook Database*. De fato, desde o período da unificação, o crescimento do PIB da Alemanha ultrapassou a casa dos 3% apenas em 2003 (3,2%), e apresentou nova queda em 2003 (-0,2%). Em 2007, o crescimento foi de 2,5% e, em 2008, de 1,8% (FMI). Com a atual crise econômica, a expectativa tanto do Bundesbank como do FMI é de queda de 0,9% do PIB em 2009 – a maior registrada desde a fundação do país.

Com a paridade cambial, houve uma apreciação de 400% da moeda dos estados do leste. A medida resultou, invariavelmente, na queda acentuada da competitividade de seus produtos e serviços, quando comparada à dos estados ocidentais. Apesar dos subsídios recebidos, muitas empresas dos estados do leste enfrentaram fortes dificuldades para se adaptar à livre competição, o que resultou em fechamento de firmas e, conseqüentemente, no aumento do desemprego. Conforme relata Wisenthal (2003), a força de trabalho da Alemanha do Leste que, em 1989, correspondia a dez milhões de trabalhadores, encolheu para seis milhões em um intervalo de dois anos (*op. cit.*, p. 41). A unificação monetária neutralizou a possibilidade de ampliar a competitividade por meio da desvalorização monetária, e a progressiva equalização dos salários tornou ainda mais caros os custos de produção nos estados do leste, o que implicou, em 2001, um encolhimento de 0,5% da economia dos cinco *neue Länder* (WIESENTHAL, 2003, p. 41) – e, conseqüentemente, um aumento das transferências financeiras para estes estados. Vale lembrar que, ao transplantar o sistema do *Welfare State* para os estados do leste, os gastos com o seguro-desemprego também foram ampliados.

Para Allen (2004), o governo de Helmut Kohl, além de ter calculado erroneamente o que seriam os custos totais da unificação, não anteviu as dificuldades políticas e sociais a serem enfrentadas para transportar, aos estados recém-incorporados, as instituições historicamente construídas e já consolidadas.

No entanto, apesar de tais resultados, ao comparar a situação atual dos cinco estados do leste à dos da antiga Alemanha Oriental, verificam-se progressos. Segundo relata Wiesenthal (2003), a qualidade de vida da população melhorou significativamente, principalmente se comparada à da Polônia e à da República Tcheca. Ademais, assistiu-se a um forte investimento em educação, e a própria adoção do sistema de *Welfare State* representou grandes ganhos sociais. No entanto, segundo o autor, tal melhora não se traduziu em satisfação, dado que o referencial de comparação são os estados ocidentais. Em suas palavras, “essa melhora não se traduz em satisfação subjetiva, porque a referência é a Alemanha Ocidental e não outros países pós-comunistas” (WIESENTHAL, 2003, p. 44. Tradução livre). Afinal, ainda hoje os salários médios dos estados do leste são inferiores em 15% aos dos estados do oeste. Uma das conseqüências é a migração dos jovens com melhor qualificação para os estados da antiga Alemanha Ocidental (*op. cit.*, p. 42). Note-se que o impacto psicológico da mudança foi também fortemente sentido. Conforme indica Zapf (2000), após a unificação os índices de casamento e nascimento entre os alemães orientais caiu em cerca de 50% (ZAPF, 200, p. 8).

Nessa linha, as relações intergovernamentais têm assumido a feição de um conflito entre os “estados pobres” e os “estados ricos”, o que tem se traduzido em baixos índices de satisfação quanto ao processo de unificação, tanto por parte dos

alemães da antiga Alemanha Ocidental – que reclamam dos altos e constantes custos do processo –, como dos estados do leste – que julgam ser tratados como “cidadãos de segunda classe” (WIESENTHAL, 2003, p. 44). No final de 2008, a mais recente pesquisa de opinião pública sobre os resultados da unificação aponta que apenas 46% dos alemães dos estados do leste entrevistados declararam que sua situação pessoal melhorou. Em 1989, este índice alcançava 71% dos entrevistados. No que diz respeito aos alemães dos estados ocidentais, apenas 40% dos entrevistados declararam que houve melhoria das condições de vida após a unificação – em 1989, o índice era de 52%.³¹

Não obstante os custos econômicos da integração, o processo promoveu um impacto positivo do ponto de vista geopolítico para a Alemanha. A unificação acabou por alterar a correlação de forças na Europa, a favor da Alemanha. Nas palavras de Moniz Bandeira (2000), com a unificação a Alemanha:

(...) não apenas provocou o desequilíbrio dentro da União Europeia, da qual passou a representar um quarto da produção total de bens e serviços (...), como se tornou a potência hegemônica em toda a Europa, com a desintegração da própria URSS, ocorrida um ano depois (1991). Destarte, a Alemanha que já era uma potência econômica, com terceiro maior PIB do mundo, e a apresentar, como terceiro maior país exportador, o segundo maior saldo comercial abaixo dos EUA e do Japão, emergiu como potência política, detentora de tecnologia atômica e tradição militar, disposta a conformar-se como centro de um futuro estado europeu (BANDEIRA, 2000, p. 178).

Na mesma linha, Kissinger (1994) observa que, antes da unificação, o poder de coerção internacional da Alemanha era muito limitado, pois de um lado havia submissão em questões militares e de segurança à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e aos Estados Unidos. Por outro, o poder político e de liderança da integração europeia se situava na França, e à Alemanha era concedido “apenas” o poder econômico. Também de acordo com o ex-secretário de Estado dos EUA, a emergência da Alemanha unificada, com seu forte poderio econômico sobre seus parceiros europeus tradicionais, seu relativo sucesso na absorção do território oriental, e ainda com uma rápida ação de liderança sobre os países da Europa do Leste, criou um gigante de força política, desbancando a França enquanto coordenadora e condutora da integração europeia. “A Alemanha se tornou tão forte que as instituições europeias existentes não conseguem por si próprias produzir um equilíbrio entre a Alemanha e seus parceiros europeus” (KISSINGER, 1994, p. 822. Tradução livre).

31. Cf. notícia veiculada pela Deutsche Welle em 2/1/2009 e disponível no seguinte endereço: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3916185,00.html>>.

Dada essa nova realidade, a Alemanha iniciou o processo de normalização de sua política exterior, fazendo uso de toda a sua soberania, sem mais se preocupar com os constrangimentos que lhe foram impostos pelas potências aliadas. A partir da unificação voltou os seus olhos para o Leste Europeu. Concentrou esforços para que os países desta região, inseridos em um novo regime político e econômico, não se desestabilizassem, ampliando assim seu espaço econômico. Afinal, com a unificação, a Alemanha passou a fazer fronteira com nove países (MONIZ BANDEIRA, 2000, p. 178). Pouco a pouco a América Latina foi perdendo espaço para estes países, movimento este que se refletiu nas decisões das empresas alemãs no sentido de praticamente não participarem dos processos de privatização promovidos na região, e de investirem seus capitais, sobretudo, na Polônia, Hungria, República Tcheca e na Eslováquia.

Uma análise das relações econômicas internacionais da Alemanha comprova tal fato. Com efeito, foi mantido praticamente o mesmo perfil de exportações, assim como de envio de investimento direto existentes antes da unificação – ou seja, baseado em produtos manufaturados de alto valor agregado e com destino aos países desenvolvidos, especialmente os vizinhos europeus. Ao mesmo tempo, a adaptação da Europa do Leste à economia de mercado, adicionada ao intenso processo de integração regional, tornou essa área em especial um importante mercado consumidor alemão e receptor de investimentos diretos (tabela 2).

TABELA 2

Exportações da Alemanha, por produtos e principais destinos (2000-2006)

2006 - Exportações: US\$ 1.326,5 bilhões		Exportações Alemanha 2000-2006 - Destino	
Principais Produtos		US\$ bilhões	
Máquinas e Equipamentos	18,86%	Total Mundo	5.492,46
Veículos	16,50%	G7	37,44%
Equipamentos Eletroeletrônicos	10,81%	Leste Europeu*	8,98%
Plástico	4,49%	BRIC	5,74%
Instrumentos e aparelhos médicos	4,13%	* Países Selecionados: Rep. Tcheca, Hungria, Polônia, Eslováquia, Bulgária, Estônia, Letônia, Romênia, Eslovênia	
Principais Destinos			
França	9,51%		
EUA	8,73%		
Reino Unido	7,24%		
Itália	6,64%		
Holanda	6,32%		

Fontes: OECD Stat Extracts. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>; United Nations Statistic Division – Commodity Trade Statistic Database. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>.

Da mesma forma, a Alemanha realiza suas vendas em maior volume para os países do Leste Europeu do que para o grupo dos BRICs,^{32,33} mostrando um deslocamento da atuação econômica internacional alemã para aqueles países. Este comportamento verifica-se também na parte de investimentos (tabela 3).

TABELA 3

Destino do investimento direto (estoque) – de 1991 a 1995 e em 2005

2005 - US\$ 791.613 milhões			Comparação - US\$ milhões			
País	US\$ milhões	%	País	1991 - 1995	2005	Variação (%)
EUA	183.186	23,14%	República Tcheca	0	13.056,9	–
Holanda	87.254	11,02%	Eslováquia	0	5.044,3	–
Reino Unido	77.647	9,81%	Polônia	56,7	13.056,9	23.300,4
França	46.102	5,82%	Romênia	10,5	1.806,1	17.101,0
Luxemburgo	43.599	5,51%	Bulgária	7,9	567,4	7.082,3
Itália	36.039	4,55%	China	223,6	12.613,3	5.541,0
Áustria	30.920	3,91%	Hungria	322,5	15.312,5	4.648,1
Bélgica	23.756	3,00%	Coreia do Sul	323,2	7.047,5	2.012,1
Espanha	20.744	2,62%	Israel	6,5	125,0	1.823,1
Suécia	20.339	2,57%	Índia	223,6	3.056,6	1.267,0
			Taiwan	160,9	1.828,5	1.828,5
		
			Estados Unidos	37.360,70	183.186,2	390,3
			Mundo – total	167.182,00	791.613,0	373,5
			Brasil	4.286,80	8.956,2	108,9

Fontes: OECD Stat Extracts. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>; Unctad Handbook of Statistics, 2008. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook>>.

Conforme apresentado, é nos países desenvolvidos que se concentra a maior parte dos investimentos diretos e do capital da Alemanha. No entanto, o crescimento dos volumes de investimentos diretos alemães em determinadas regiões e países foram maiores do que em seus tradicionais parceiros econômicos desde a unificação – com claro destaque, portanto, para os países do Leste Europeu e também asiáticos. Hungria, Polônia e República Tcheca, por exemplo, tiveram um aumento significativo no fluxo de investimentos oriundos da Alemanha, apesar de o estoque seguir baixo.

32. BRIC é um acrônimo criado em novembro de 2001 pelo economista Jim O'Neill para designar, no relatório *Building Better Global Economic Brics*, os quatro principais países emergentes do mundo: Brasil, Rússia, Índia e China.

33. Em relação aos BRICs, merece destaque o crescimento das exportações alemãs para a China. Entre 1996 e 2006 estas exportações saltaram de US\$ 7,223 bilhões para US\$ 34,596 bilhões, possivelmente impulsionadas pela forte demanda dos chineses por bens de capitais.

Asmus (1991) explica que essa ação alemã sobre os países do Leste Europeu deriva da oportunidade aberta com o colapso do regime soviético, assim como com a unificação da Alemanha. Os Estados que outrora se viam guiados e apoiados pela União Soviética, e que no início dos anos 1990 estavam no princípio de sua adaptação à democracia e à economia de mercado, necessitavam de um grande coordenador que lhes desse suporte, assistência técnica e oportunidades. A Alemanha então unificada surgiu como o principal Estado europeu capaz de desempenhar esta função, até pelo poder político que estava formando, em conjunto com já sua grande força econômica.³⁴

3.1.2 A liderança alemã no processo de integração europeia

O processo de integração europeia surgiu de uma dupla necessidade no pós-Segunda Guerra: de um lado, a França formar uma região de confiança e paz que levasse a prosperidade, a reconstrução e o desenvolvimento econômico ao continente europeu; de outro, a Alemanha adquirir voz e participação nas decisões sobre seu próprio futuro político e econômico. Passados alguns anos desde o lançamento do projeto de integração³⁵ e já no contexto da Guerra Fria, a Comunidade Comum Europeia passou a desempenhar um duplo papel para a Alemanha: de fato, era para os países europeus que expandia a economia alemã, e a integração favorecia o escoamento de produtos e posteriormente outros fatores de produção – sobretudo capitais, conforme observado aqui. Por outro ângulo, o bloco europeu servia como um instrumento de ação internacional, tendo em conta que os tradicionais mecanismos de projeção externa continuavam restritos à Alemanha. Nesse sentido o processo de integração foi em grande parte liderado por este país.

Após a unificação a Alemanha se tornou o país com o maior território, população e economia³⁶ na Comunidade Comum Europeia e, ao contrário do que poderia se esperar, o interesse do país no projeto de integração regional aumentou após a queda do Muro de Berlim. Poucos anos após a unificação, em 1992, foi assinado o Tratado de Maastrich, criando as bases do Mercado Comum Europeu, assim como a figura da União Europeia e o projeto de integração monetária.

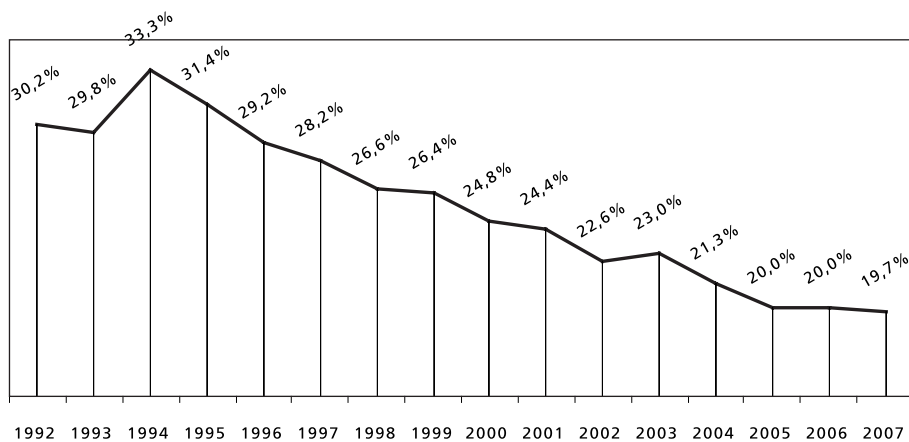
34. Asmus (1991) apresenta dados mostrando que, antes da unificação, na segunda metade dos anos 1980, a Alemanha Ocidental já possuía grande presença econômica nos países do Leste Europeu: de 1985 a 1989, a participação da Alemanha Ocidental nas exportações dos países industrializados para a Europa Oriental saltou de 17% para 21%, sendo o principal fornecedor de têxteis e bens de capital à região. Em 1989, a RFA já detinha 30% de todo o mercado da Europa Oriental, contra 7% da Itália e 6,5% da França.

35. O projeto de integração europeia foi lançado em 1950 com a Comunidade de Carvão e Aço. Em 1957 foi assinado o Tratado de Roma, que deu origem à Comunidade Comum Europeia. Os membros fundadores do bloco europeu foram Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

36. A Alemanha já era a maior economia da Comunidade Comum Europeia mesmo antes da reunificação.

Apesar do comprometimento das finanças públicas para a absorção da Alemanha Oriental, a Alemanha continuou sendo a principal financiadora do orçamento da União Europeia (UE), e ainda mantém-se como tal, tendo contribuído em 2007 com 20% do orçamento do bloco. Nota-se, no entanto, que o pico da contribuição alemã para o orçamento europeu ocorreu em 1994, período em que o país ainda passava por sérios ajustes nas finanças públicas. Nos últimos anos, no entanto, vem havendo uma gradual redução da participação alemã no orçamento europeu (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Participação da Alemanha no orçamento da UE (1992-2007)

Fontes: European Commission (1998) – Financing of the European Union; e European Commission (2007) – Accountion for the Budget – Detailed Data 2000-2007.

Katsioulis e Maaß (2007) explicam que a queda relativa da participação da Alemanha no orçamento da União Europeia – em termos absolutos os volumes só aumentaram no período – se dá não somente em virtude do maior número de países contribuintes, mas também pelo fato de haver pressões domésticas pela utilização dos recursos que iriam para a UE para o fortalecimento da economia industrial local. Não obstante, a União Europeia é o principal foco de ação internacional da Alemanha, tanto em termos políticos e comerciais, como financeiros – e o próprio bloco aceita esta ação alemã.

O raciocínio estabelecido por Steinhilber (2008) demonstra o mútuo interesse entre a Alemanha e a União Europeia: a Alemanha, por si só, enquanto Estado-nação, não seria merecedora da importância política que hoje lhe é conferida como relevante ator das relações internacionais, mas a União Europeia lhe propicia tal distinção – esta voz, este poder. Isto porque a própria UE

possui suas fragilidades institucionais e de representatividade, sendo necessários assim tanto o fortalecimento da instituição União Europeia quanto a expansão territorial do bloco ao leste. E este processo demanda amplos recursos financeiros e políticos, expediente que a Alemanha possui e utiliza em sua busca pela preeminência na região e do bloco na arena internacional. Assim, na visão de Katsioulis e Maaß (2007):

A política externa alemã é ativa na Europa e para a Europa. A União Europeia constitui o arcabouço altamente institucionalizado em que a política externa alemã opera. Ao mesmo tempo, a Alemanha também tem efeito por meio da Europa, buscando metas e interesses nacionais por intermédio das instituições europeias e do poder concentrado no bloco em áreas tradicionais de política externa, segurança e desenvolvimento. A União Europeia, portanto, funciona como um fortalecedor para os interesses alemães em quase todas as áreas de políticas públicas e, por conseguinte, serve como uma ferramenta de política externa alemã. A dupla natureza da União Europeia – como meta e como instrumento de política externa alemã – torna os trabalhos da política europeia da Alemanha complexos e frequentemente difíceis de serem entendidos (KATSIOULIS e Maaß, 2007, p. 9. Tradução livre).

Um ponto a ser destacado é o papel que a União Europeia desempenha no interesse alemão em expandir sua área de influência para os antigos países-membros do Pacto de Varsóvia. Nos últimos anos, a UE vem incorporando alguns destes países como membros, possibilitando uma maior mobilidade dos fatores de produção alemães para essas fronteiras, com risco institucional mais baixo. Esta maior mobilidade de bens, serviços, capitais e trabalhadores para países com modelos econômicos e graus de desenvolvimento bastante diferentes do alemão, aumenta, contudo, os desafios para a manutenção dos pilares do capitalismo europeu no século XXI.

Não obstante, é correto afirmar que a União Europeia é ao mesmo tempo uma ferramenta e um objetivo da ação internacional alemã. Se por um lado agrega poder político ao país, por outro constitui-se em um importante mercado consumidor de seus produtos.

BOX 1

O Banco Central Europeu e o Bundesbank

Durante todo o período de autoridade monetária do país, o Banco Central da Alemanha (Bundesbank) se caracterizou por garantir níveis de preços equilibrados e baixos, por meio de uma atuação independente dos governos e políticas econômicas. Quando da criação do Sistema Monetário Europeu (SME) em 1979, cujo objetivo era garantir a estabilidade das moedas nacionais dos países-membros contra ataques especulativos por intermédio de bandas que atrelassem as próprias variações cambiais, o Bundesbank tornou-se o exemplo para os demais bancos centrais na condução da política monetária.

A partir da segunda metade dos anos 1980, quando tem início o processo de unificação econômica da Alemanha, o alto endividamento público para integrar o oriente, acrescido de um aumento do PIB, levou o país a experimentar inflações crescentes, que foram alvo de controle do Bundesbank por meio da elevação das taxas de juros. Assim, o marco alemão se valorizou de tal forma que desequilibrou o SME e tornou a moeda alemã referência para as demais moedas europeias, tornando-se até mesmo objeto de reserva internacional por vários países da Europa. Na avaliação de Krugman e Obstfeld (2005), a Alemanha criou uma espécie de Bretton Woods regional, sendo ela própria a condutora e balizadora monetária da Europa.

O Tratado de Maastricht (1992) previa como parte do processo de integração da Europa uma União Econômica e Monetária (UEM), com o estabelecimento de políticas macroeconômicas e monetárias comuns, uma moeda única, e logo, um Banco Central Europeu (BCE). Dessa forma, o Bundesbank teria seu poder diminuído, dado que não mais seria o responsável pela condução monetária europeia. No entanto, conforme nota Duckenfield (1999), a forma como o BCE foi concebido, assim como o Bundesbank, independente de governos e de ações políticas, garantiu ao próprio banco alemão um papel central na formulação e execução da UEM, de tal sorte que o fato de o BCE estar sediado em Frankfurt – mesmo local da sede do Bundesbank – não é apenas um ponto simbólico, mas sim uma evidência de que o Banco Central Europeu carrega forte inspiração do Bundesbank. Duckenfield (1999) explica também que o estatuto e normas regimentais do BCE foram criados tais quais os do Bundesbank, além de garantirem a este, dada a fraqueza institucional da União Europeia como um todo – inclusive a UEM e o BCE –, poder decisivo de influência tanto pela vias formais quanto informais, mantendo assim, de alguma forma, controle sobre a política monetária europeia.

3.1.3 A competição internacional desafiando o “modelo alemão” de industrialização

Conforme amplamente explorado no presente texto, o modelo do capitalismo alemão, apoiado no pagamento de altos salários, depende de um pacto social de cooperação entre governo, sindicatos e associações empresariais. No entanto, com o acirramento da internacionalização econômica, fatores externos, que estão fora do controle e negociação dos atores domésticos, passam a atuar dentro das fronteiras nacionais, influenciando diretamente o funcionamento do modelo de capitalismo ali praticado.

Dois grandes desafios são colocados e demandam especial atenção do governo alemão: a concorrência dos trabalhadores estrangeiros e a configuração de um novo modelo de relação entre empresas e bancos.

De fato, a internacionalização representa não somente maior fluxo global de capital, como também de trabalhadores. Assim, tanto capital como trabalho passam a ser regidos por lógicas além daquelas estabelecidas e negociadas dentro do pacto social do modelo alemão. Investir em plantas industriais fora da Alemanha, explorando vantagens competitivas de outros países, ou mesmo considerar a contratação de trabalhadores, com salários inferiores, provenientes da Turquia, países da África e do Leste Europeu são estratégias que passam atrair o empresariado e que podem desestabilizar o pacto social e historicamente construído.

A política de ativação introduzida pela Reforma Hartz incorporou medidas que modificaram o modo de intervenção do Estado no sistema social de trabalho e, inclusive, incentivou a criação de empregos temporários e de baixa remuneração, dois aspectos que atingem diretamente o “modelo alemão” – o qual, como visto, é pautado pela alta remuneração e baixa disparidade salarial entre os empregados e, também, por empregos de longo prazo. Assim, o benefício II³⁷ teve como objetivo principal a prevenção da pobreza e não a manutenção dos padrões de vida de seus beneficiários. A ênfase que o “modelo alemão” dá à alta qualificação perde o seu tom, pois mesmo aqueles que possuem boa qualificação devem aceitar trabalhos com baixos salários e de baixa remuneração. Como destacam Kemmerling e Bruttel (2005), “a lei anuncia explicitamente que a inferioridade do novo trabalho, no que se refere às qualificações formais ou posições anteriormente ocupadas, não pode ser utilizada como razão para rejeitar o trabalho” (*op. cit.*, p. 8). Vale notar ainda que a grande inspiração do modelo da reforma trabalhista foi a Inglaterra, país que compõe o grupo das economias de mercado liberais, conforme tipologia de Hall e Soskice (2001).

No que tange à relação próxima entre empresas e bancos, esta também foi em certo aspecto desafiada. De um lado, as empresas passaram a ter acesso ao financiamento internacional e a engenharias mais elaboradas para o acesso ao capital, o que reduziu o interesse no vínculo tão próximo com os bancos nacionais. Assim, reduziu-se a capacidade de monitoramento interno da *performance* das empresas, diminuindo o interesse dos bancos em oferecer empréstimos de longo prazo – o chamado “capital paciente”. Os grandes bancos privados, por outro lado, também se beneficiaram da desregulamentação do mercado financeiro, e ampliaram sua atuação internacional. Neste cenário, a relação entre bancos e empresa, outrora fortemente intrincada, começou a assumir gradativamente, em alguns segmentos, contornos mais próximos aos do mercado – ao tempo em que o setor *Mittelstand* continuou a adotar as relações do modelo Hausbank.

37. Cf. descrito ao final da subseção 2.1.1 deste capítulo.

É importante destacar que a atuação mais próxima do mercado internacional atraiu particularmente os grandes bancos comerciais, tais como o Deutsche Bank e o Commerzbank. Na Alemanha, três pilares compõem o sistema bancário nacional: os grandes bancos comerciais privados; as cooperativas de créditos, que atuam no setor agropecuário e de ofícios manuais – possuem a maior rede de agências da Alemanha; e as caixas econômicas (Sparkassen), cujo objetivo é fornecer crédito às pequenas empresas e aos cidadãos.

No atual processo de crise econômica, enquanto os grandes bancos comerciais foram os mais atingidos, os demais modelos bancários têm se destacado positivamente, pois estão sendo fortalecidos ao longo deste processo.³⁸ Por esta razão, os bancos privados têm sido um dos alvos do pacote de reformas promovido pelo governo alemão para contornar a crise.³⁹ Em 18 de fevereiro, o governo aprovou projeto de lei que autoriza a nacionalização de bancos. O projeto é bastante polêmico, pois pode afetar os direitos dos acionários das instituições financeiras em situação falimentar. A estatização, no entanto, deverá ser implementada apenas em casos extremos, quando todos os demais recursos de recuperação judicial estiverem esgotados. Há um grande debate em curso sobre se o governo alemão deve ou não nacionalizar o Hypo Real Estate, banco comercial que se encontra em situação bastante complicada com a crise financeira e para o qual foi escrito o projeto de lei.

Como se pode verificar, vários acontecimentos têm desafiado o modelo alemão. A próxima subseção busca analisar medidas institucionais que têm sido adotadas pela Alemanha para responder a esses desafios.

3.2 O novo contexto global e a reforma político-econômica na Alemanha: a busca pela competitividade

Manter-se competitiva diante da nova conjuntura mundial tornou-se o grande desafio a ser enfrentado pela Alemanha. De fato, o cenário econômico global de internacionalização de cadeias produtivas gerou um intenso processo pela busca do aumento de competitividade das empresas locais, seja para exportação ou para

38. Conforme notícia veiculada pela agência Deutsche Welle, as Sparkassen têm ampliado sua captação em mais de 1 bilhão de euros, desde setembro de 2008. Notícia: "Sistema bancário alemão se mostra estável durante a crise", veiculada em 21/1/2009, pela Deutsche Welle : <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3707699,00.html?maca=br-rss-br-all-1030-rdf>>.

39. Em janeiro de 2009, o governo alemão destinou 10 bilhões de euros ao Commerzbank, e recebeu, em contrapartida, 25% das ações mais uma. Antes, em novembro de 2008, o Commerzbank recebera 8,2 bilhões de euros e garantias no valor de 15 bilhões de euros. Na prática, trata-se de uma nacionalização parcial do Commerzbank e a primeira vez que o Estado alemão adquire participação direta em um banco privado. Tal ajuda foi essencial para auxiliar no processo de incorporação de outro banco privado, o Dresdner Bank, pelo Commerzbank. Notícia: "Banco alemão Commerzbank é parcialmente nacionalizado", veiculada pela Deutsche Welle em 9/1/2009: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3932509,00.html>>.

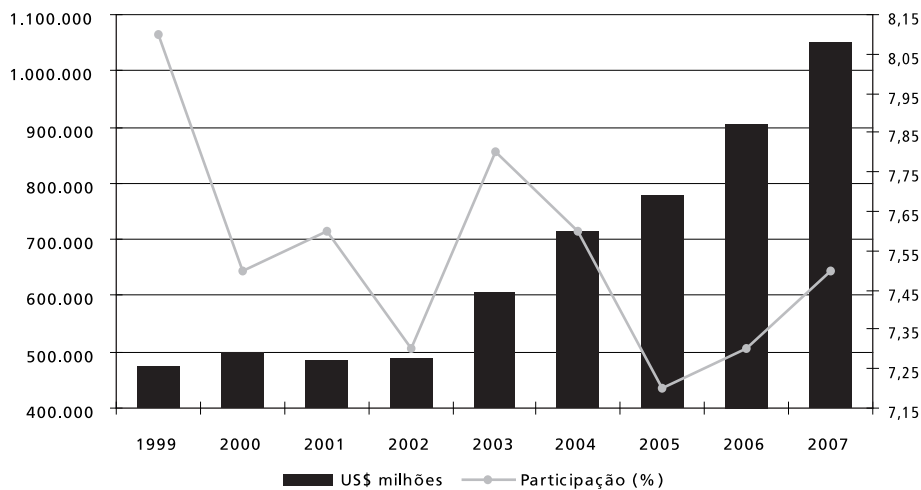
a proteção no mercado doméstico, não apenas na Alemanha, mas também na própria União Europeia.

Em termos relativos, as importações alemãs entre 2005 e 2007 seguem abaixo da média dos anos anteriores, o que de certa forma deixa a indústria local em posição de relativo conforto frente ao crescimento generalizado dos fluxos de comércio exterior nos últimos anos. Não obstante, o fenômeno do crescimento das exportações chinesas já é foco de grande preocupação para Alemanha. O problema deve se tornar ainda mais grave à medida que os produtos chineses passam a ter mais valor agregado, sobretudo do ponto de vista tecnológico, concorrendo de forma mais direta com os bens fabricados na Alemanha.

GRÁFICO 7

Importações alemãs e a sua participação no mercado global (1999-2007)

(Em %)



Fonte: Unctad Handbook of Statistics, 2008. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook>>.

Assim como ocorre em outros países com forte base industrial, a Alemanha é afetada pelo fenômeno chinês de duas maneiras. No que se refere às importações chinesas no próprio mercado alemão, verifica-se um crescimento bastante sólido: em 1996 a Alemanha importou da China US\$ 5,842 bilhões em mercadorias, e este valor subiu para US\$ 40,314 em 2006. E, ao mesmo tempo, nota-se também um crescimento em proporções semelhantes das exportações chinesas para os principais mercados alemães (França, Reino Unido, Itália e Estados Unidos). Como as exportações da Alemanha para estes países vêm crescendo em proporções bem menores que as chinesas, é possível que esteja havendo um deslocamento de fornecedores por parte desses países. Não obstante, conforme foi indicado acima, o volume de investimentos alemães na China

também vem crescendo. É possível, portanto, que algumas empresas alemãs estejam fabricando na China para vender seus produtos não apenas na Alemanha, mas também em mercados internacionais.

O fato de a Alemanha ter a sua política comercial vinculada à União Europeia⁴⁰ dificulta que sejam criadas medidas protecionistas (tarifárias e/ou não tarifárias) para frear as importações chinesas. Contudo, o fato de os demais países europeus serem afetados de maneira semelhante pelo fenômeno chinês torna bastante factível que tais medidas sejam criadas no âmbito da União Europeia. Ainda que sejam criadas barreiras à entrada de produtos chineses nos países europeus, diversas medidas, no entanto, vêm sendo implementadas pela Alemanha para promover a competitividade neste cenário.

Essas iniciativas voltadas à competitividade foram simbolizadas em 2000 pela Estratégia de Lisboa, e a ratificação de seus objetivos e programas, em 2005. A ideia central girou em torno da adoção, por parte dos países-membros, de políticas nacionais de apoio à competitividade, especialmente em setores intensivos em tecnologia e conhecimento, sempre com base na estratégia comum europeia e suporte de diversos programas e fundos da própria UE.

Conforme explicam Aiginger e Sieber (2006), o modelo de política industrial que emerge desse cenário engloba duas vertentes até então antagônicas sobre o tema: *i*) política industrial vertical; e *ii*) política horizontal. A primeira é conhecida como o modelo tradicional de suporte oficial nacional às indústrias, e abrange subsídios, proteção a mercados, programas setoriais, entre outras medidas. A segunda envolve a necessidade de um melhor ambiente de negócios, propício ao aumento da competitividade, com menores impostos e burocracia, abertura de mercado, boa infraestrutura e sistema educacional técnico e superior de qualidade.

Dois são os focos principais da atual política de apoio às empresas na Alemanha, o que não exclui setores ou companhias que não estejam sob este padrão: as pequenas e médias empresas (*Mittelstand*) e os setores intensivos em tecnologia e conhecimento. Para o primeiro foco, estão em curso diversos programas de isenções e apoios tributários, acesso a financiamentos especiais – da Alemanha e da própria União Europeia –, redução de burocracia e programas de treinamento setoriais. Para o segundo, abrem-se dois flancos. Pelo lado privado e empresarial, por meio de reduções tributárias às companhias que investem em pesquisa e desenvolvimento, programas de treinamento específicos, fundos especiais e programas setoriais específicos – química fina e área de saúde (nanotecnologia), biotecnologia, transporte aéreo e espacial, telecomunicações e tecnologia da informação (TI). Pelo lado público, o apoio se dá a universidades e institutos de pesquisa.

40. Sobre a matéria, ver anexo deste capítulo sobre a Alemanha na Organização Mundial do Comércio.

Há também veemente apoio oficial à atividade internacional das empresas alemãs. Seja por uma vertente *soft*, como o suporte às câmaras de comércio da Alemanha no exterior e o incentivo à participação de feiras internacionais, seja por uma ação *hard*, envolvendo financiamentos e outros instrumentos financeiros, doações comerciais a países em desenvolvimento e a própria participação de liderança na União Europeia.

É importante considerar que algumas organizações internacionais possuem regras que limitam o apoio oficial à exportação. Isso ocorre tanto na própria União Europeia quanto na Organização Mundial do Comércio e, principalmente, na OCDE. Esta última instituiu em 1998 o *Agreement on Officially Supported Exports Credits*, instrumento que regula a atividade das agências de crédito à exportações (ACEs) – estatais ou públicas –, estabelecendo limites aos prazos de contratações e restrições às condições e termos de financiamento. No entanto, o principal ônus do acordo da OCDE é a instituição de uma taxa de juros mínima referencial, a *Commercial Interest Reference Rates (CIRR's)*, que estabelece um piso de taxa de juros, por país, a ser cobrada nos créditos à exportação.

Não obstante, os países desenvolveram mecanismos e instrumentos financeiros sofisticados, que conseguem manter um bom apoio às exportações e atividades internacionais de suas empresas, ao mesmo tempo em que se enquadram nas rígidas normas da OCDE. As ACEs passaram a trabalhar então com garantias e seguros de crédito à exportação. Na Alemanha, as duas principais ACEs, a AGA (Exim Bank) e a Euler Hermes (seguro e garantia), concederam em 2005, segundo dados da OCDE, SDR 5.019,9 milhões em créditos de longo prazo para exportações,⁴¹ sendo todo esse volume em garantias e seguros de crédito. A Alemanha também foi o país que mais forneceu este tipo de ajuda.

Verifica-se ainda, enquanto forma de suporte oficial às atividades internacionais das empresas alemãs, a atuação de instituições e agências de cooperação e desenvolvimento, que, ao firmarem acordos de doações e de cooperação, vinculam tais atos às exportações de bens e serviços da Alemanha, conforme a seguir.

- Ministério para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ). Atua em conjunto com o Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW). Oferece os chamados *Official Development Assistance* (ODA) na modalidade *tied-aid credits*, que são séries de créditos, benefícios e doações que só poderão ser usados na compra de bens e serviços do país doador.

41. SDR, em inglês, *special drawing rights*; em português, direitos de saques especiais.

- Sociedade para a Cooperação Técnica (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ). Trata-se de uma agência que atua pela cooperação em transferência de tecnologia, e que se caracteriza pelo desenvolvimento de projetos de caráter sustentável em diversos países – não necessariamente pobres ou em desenvolvimento. Empreende projetos de infraestrutura, ambiental, rural e de ciência e tecnologia.

Nota-se assim que, incluídas as medidas horizontais para elevar a competitividade internacional das empresas alemãs, o Estado possui mecanismos fortes de apoios empresariais, seja para a competição no mercado doméstico, seja na arena internacional, e, principalmente, na formulação da economia futura do país, ao apoiar de forma incisiva os setores intensivos em tecnologia e conhecimento e a internacionalização econômica. Não obstante, os rígidos controles internacionais sobre este tipo de atitude, sobretudo no âmbito da OCDE, constituem um empecilho à continuidade de tais políticas, transformando o apoio público oficial às empresas alemãs, muitas vezes, em desafios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALEMANHA – PREPARADA PARA OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI?

O presente capítulo buscou apresentar algumas das características institucionais centrais que projetam a Alemanha como um dos principais polos econômicos e tecnológicos do mundo. Para tanto, foram aqui analisados o peso e o papel assumidos por suas instituições que, invariavelmente, permearam o rumo da estratégia de inserção internacional conduzida pelo país, desde o período pós-Guerra até o presente. De fato, desde então, o crescimento da economia alemã tem sido fortemente sustentado pela expansão internacional de suas empresas.

O modelo de capitalismo construído no período pós-Guerra na Alemanha é pautado em estruturas institucionais que promovem a intermediação de interesses, favorecendo a cooperação não só entre as firmas capitalistas, como também entre estas e os sindicatos laborais. Trata-se do modelo capitalista denominado, pela abordagem das Variedades de Capitalismo (HALL e SOSKICE, 2001), “capitalismo coordenado”, e que explica, em parte, as especificidades do modelo alemão de inserção econômica internacional.

Os resultados desse modelo podem ser observados por meio do papel que as empresas alemãs desempenham na economia global: uma liderança na produção de bens de alto valor agregado, que por sua vez acabam inseridos de maneira competitiva em mercados internacionais, com especial destaque para os países europeus. Note-se que, além da forte competitividade, o “modelo alemão” resulta também na adoção de altos salários entre os trabalhadores, com baixa disparidade entre eles. Construiu-se, assim, um modelo trabalhista que combina alta qualificação com bons salários.

Na economia alemã, as pequenas e médias empresas assumem um importante papel no comércio internacional, uma vez que estas são responsáveis por grande parte da produção do país. Com efeito, tanto a proximidade destas empresas com o mercado consumidor – tanto doméstico como internacional – quanto sua flexibilidade servem como fatores de dinamismo da indústria alemã. Não sem razão, boa parte das fontes de apoio público às empresas tem como destino o segmento *Mittelstand*.

Argumentou-se, ao longo do capítulo, que a Alemanha tem conseguido manter sua competitividade e liderança global a partir dos frutos colhidos de seu modelo de capitalismo que, combinado com a existência de instituições e de políticas públicas específicas que promovem exportações, vêm assegurando ao país o papel de principal exportador do mundo, mesmo à frente da China, dos Estados Unidos e do Japão.

Desenvolveu-se também a ideia central de que, ao final da década de 1980 e ao longo da década de 1990, uma conjuntura crítica, formada por três grandes eventos (unificação, integração europeia, e acirramento da competitividade internacional), desafiou este modelo de inserção internacional, mas também apresentou-lhe novas oportunidades. Ainda segundo a análise deste capítulo, verificou-se que o país tem aproveitado as oportunidades e atuado fortemente por meio de diferentes instituições e políticas públicas para manter sua competitividade. Observe-se, contudo, que foram realizadas reformas no setor trabalhista, que desafiaram – principalmente pela política de ativação – um dos pilares do modelo alemão, ou seja, criaram-se condições de incentivo aos trabalhos temporários e de baixa remuneração.

O grande desafio da Alemanha consiste, de fato, em manter-se competitiva diante de um cenário em que novos concorrentes emergem oferecendo produtos a preços inferiores – como o caso da China –, com crescente agregação de qualidade. Mas se, por um lado, a competitividade dos produtos de outros países é intensificada, parte da competitividade das empresas alemãs é também mantida por um movimento de expansão internacional via investimentos diretos em países com custos operacionais mais baixos, ou que tenham mercados consumidores em crescimento. O volume de investimentos alemães no exterior é um forte indicador desta tendência.

É nesta linha que a integração europeia e a expansão para o leste, mais que desafios, moldaram-se como grandes oportunidades para fortalecer o espaço geopolítico e econômico da Alemanha.

A integração europeia teve forte impacto no crescimento alemão desde o período pós-Guerra, uma vez que os países europeus são, historicamente, os que absorvem a maior parcela das exportações alemãs, com especial destaque para a

França. Também é nestes países que os investimentos diretos (IEDs) e os serviços europeus mais avançam. Note-se que a integração atendeu igualmente aos interesses geopolíticos da Alemanha, dado não lhe ser possível adotar instrumentos tradicionais de projeção de interesses no exterior – e a União Europeia, de certa forma, vem desempenhando esse papel.

Apesar de o Leste Europeu ser uma área de interesse natural para a Alemanha, durante a Guerra Fria não era possível avançar nesta direção por conta da própria divisão do país. Nesse sentido, a reunificação alemã teve grande impacto nas suas estratégias econômicas e geopolíticas. Assim, vale registrar que os custos da integração não podem ser avaliados apenas do ponto de vista de finanças públicas.

A primeira década do século XXI, contudo, tem apresentado novos desafios à Alemanha e ao seu modelo de capitalismo. Com efeito, ainda são incertas as consequências das políticas de ativação para a estrutura do pacto social alemão. Também são incertos os efeitos da crise econômica do final da primeira década do século XXI para a economia alemã, no médio e longo prazo.

Conforme mencionado, a economia alemã é fortemente atrelada às exportações, sobretudo àquelas destinadas aos países europeus. Com a redução global da demanda por produtos industriais em todo o mundo, a Alemanha tem sido um dos países mais afetados pela crise internacional. No momento de redação deste capítulo ainda não havia estatísticas oficiais sobre o crescimento do PIB dos países europeus em 2008. Não obstante, a atividade industrial na Alemanha sofreu forte reversão em novembro e dezembro, apresentando crescimento negativo da ordem de 3,7% e 4,6%, respectivamente. Estes dados apontam para uma redução do PIB alemão de até cerca de 2% em 2008.

O governo alemão vem implementando algumas medidas para reduzir os impactos econômicos e sociais da crise, além de promover a atividade industrial e a competitividade de suas indústrias. O volume de recursos dirigidos para este objetivo específico, no entanto, é bem menor que o de outros países europeus, sobretudo Irlanda, Espanha e Reino Unido, o que vem gerando críticas domésticas e externas. Ainda assim, estima-se que entre 2009 e 2010 o equivalente a 4,6% do PIB alemão⁴² será investido em medidas que promovam o crescimento econômico. Este percentual totaliza cerca de 80 bilhões de euros, aí incluídos gastos com programas criados especificamente para enfrentar a crise aliados aos programas de apoio econômico e social pré-existentes, com destaque para os fundos destinados a apoiar os grandes bancos comerciais, conforme já apontado.

42. Notícia intitulada *Figures reveal Germany is spending to tackle crisis*, veiculada pelo Financial Times em 12/2/2009 (< <http://www.ft.com/cms/s/0/253f35a6-f8a6-11dd-aae8-000077b07658.html>>).

Nota-se assim que, se por um lado a forte dependência das exportações da economia alemã colocou o país no rol dos mais afetados pela crise internacional, o próprio formato do capitalismo alemão vem amenizando o impacto social imediato causado pela contração do crescimento econômico. Nesse sentido, distinguem-se os mecanismos de estabilização automática, que aumentam os pagamentos de seguro-desemprego. O impacto positivo da presença do Estado pode ser observado também no número de falências decretadas por empresas alemãs, bastante inferior à de outros países que vêm enfrentando a crise.

Não obstante a existência prévia de diversos tipos de programas que atenuam os impactos sociais da crise, no pacote de estímulo do governo alemão estão incluídos também projetos de infraestrutura, educação e medidas setoriais, como subsídios para a renovação da frota de veículos do país. No médio e longo prazo, uma preocupação do governo alemão reside na crescente onda de protecionismo nos principais mercados para os produtos fabricados na Alemanha. Caso avancem estas tendências neoprotecionistas, sobretudo nos países europeus, é possível que a recessão, já classificada como a pior desde o fim da Segunda Guerra, afete alguns dos fundamentos da economia alemã.

A partir da análise efetuada neste capítulo, pode-se inferir que, apesar das dificuldades que o país deverá passar no contexto da crise financeira internacional, assim como de outros desafios que se colocam frente ao modelo de desenvolvimento alemão, a estratégia alemã – estruturada na integração europeia, na inserção internacional de sua economia e em políticas públicas de inovação e capacitação – indica que o país está preparado para os desafios das próximas décadas do século XXI.

REFERÊNCIAS

- AIGINGER, K.; SIEBER, S. *The matrix approach to industrial policy*. International Review of Applied Economics, v. 20, n. 5, p. 573-601, dezembro, 2006.
- ALEMANHA. *Facts about Germany*. Ministério Federal das Relações Exteriores da Auswärtiges Amt, 2007.
- _____. *Annual economic report*. Ministério da Economia e Tecnologia (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – BMWi), 2008.
- _____. *Small and medium-sized enterprises in Germany*. Agência Federal de Estatísticas (Statistisches Bundesamt Deutschland – DeStatis), agosto, 2008a.
- ALLEN, C. *Ideas, institutions and the exhaustion of Modell Deutschland*. German Law Journal, 2004.
- _____. *From social-market to meso-corporatism: the politics of West German economic policy*. German Studies Review, 1990.
- _____. *The underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany*. In: HALL, P. (Org.) *The political power of economic ideas: Keynesianism actors across nations*. Princeton University Press, 1989.
- ASMUS, R. D. *German unification and its ramifications*. Final Report prepared for the United States Army, Rand Arroyo Center, Santa Monica, 1991.
- BUSCH, A. *Globalisation and national varieties of capitalism: the contested viability of the “German Model”*. German Politics, v. 14, n. 2, June, 2005.
- DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>
- DUCKENFIELD, M. *From GEMU to EMU: Bundesbank-government relations in Germany in the 1990’s*. West European Politics, v. 22, n. 3, p. 87-108, July, 1999.
- FINANCIAL TIMES. Disponível em: <http://www.ft.com>
- FINN, D.; KNUTH, M.; SCHWEER, O.; SOMERVILLE, W. *Reinventing the public employment service: the changing role of employment assistance in Britain and Germany*. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society (Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft), janeiro, 2005.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://www.imf.org>>
- GØSTA, E. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- GUIMARÃES, S. P. (Org.) *Alemanha: visões brasileiras*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.

HALL, P.; SOSKICE, D. (Orgs.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HARDING, R. *The unmovable elephant: Germany and the UK's competitiveness jungle*. German Politics, v. 16, n. 1, March, 2007.

HYMAN, R. *A small crisis in Germany*. Work and Occupations, 2001.

KATSIOULIS, C.; MAAß, G. *European integration: prospects for the future as a security and welfare state*. Project Compass 2020, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2007.

KEMMERLING, A.; BRUTTEL, O. *New politics in German labour market policy: the implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state*. WZB Discussion Paper, WZB, Berlin, fevereiro, 2005.

KISSINGER, H. *Diplomacy*. Simon & Schuster, New York, 1994.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson, 2005. 6ª ed.

LOHBAUER, C. **Brasil – Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999)**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000a.

_____. Os desafios da política externa alemã contemporânea. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.) **Alemanha: visões brasileiras**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000b.

LUTZ, S. *From managed to market capitalism? German finance in transition*. MPIfG Discussion Paper 00/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2000.

MONIZ BANDEIRA, L. A. V. **O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil** - as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994). Editora Ensaio, 1994.

_____. **O contributo da Alemanha à industrialização do Brasil**. Revista Brasileira de Políticas Internacionais, n. 38, 1995.

_____. A política externa da Alemanha (1949-1999). In: GUIMARÃES, S. P. (Org.) **Alemanha: visões brasileiras**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.

OCDE. *Economic survey of Germany*, 2008.

_____. *Small and medium enterprise outlook*, 2002.

OLIVEIRA, A. B. P. A questão alemã desgasta a *Pax Americana*. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.) **Alemanha: visões brasileiras**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.

PUTNAM, R.; EVANS, P. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993.

SCHARPF, F. *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European integration*. Public Administration, v. 66, Autumn, 1988.

SCHULTZE, R. O. Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, São Paulo, n. 22, 2001.

SCHMITTER, P. C. *Still a century of corporatism?* Review of Politics 36 (1), 7-52, 1974.

SCHWARTZ, A. *et al. Germany's economic relations with developing countries*. Division Working Paper n. 1979-2, Draft, The World Bank, 1979.

SOSKICE, D. *German technology policy, innovation, and national institutional frameworks*. Industry & Innovation, v. 4 (1), 1997.

STEINHILBER, J. *Germany in international relations: aims, instruments, prospects*. Project Compass 2020, Final Report, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2008.

STREECK, W. *German capitalism: does it exist? Can it survive?* MPIFG Discussion Paper 95/5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1995.

VEIL, M. *Allemagne Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail?* In: *Chronique internationale de l'IRE*. n. 92, janvier, 2005.

VITOLS, S. *Globalization and the transformation of the German model*. In: STUBBS, R.; UNDERHILL, G. (Org.) *Political economy and the changing global order*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____. *Continuity and change: making sense of the German model*. Competition & Change, v. 8, n. 4, 331–337, December, 2004.

_____. *The origins of bank-based and market-based financial systems: Germany, Japan, and the United States*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper, 2001.

_____. *German industrial policy: an overview*. Industry and Innovation, 4 (1), 1997.

WIESENTHAL, H. *German unification and "Model Germany": an adventure in institutional conservatism*. West European Politics, v. 6, n. 4, 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Review of legislation on enforcement: Germany*. Council for Trade Related Intellectual Property Rights, 18, September, 1998.

WORLD TRADE ORGANIZATION; INTERNATIONAL TRADE CENTRE. *World tariff profiles 2008*. Geneva, 2008.

ZAPF, W. *How to evaluate German unification?* Working paper, Veröffentlichungen der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung im Forschungsschwerpunkt III, WZB, Berlin, 2000.

ANEXO

A ALEMANHA NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DELEGAÇÃO DE PODERES E NOVOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO À INDÚSTRIA LOCAL

A Alemanha integra o Sistema Multilateral de Comércio desde 1951, quando se tornou parte do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), em vigor desde 1947. A adesão da Alemanha ao GATT teve uma grande simbologia política, dado que o texto do acordo permitia apenas que países soberanos integrassem o sistema e, desde o fim da Segunda Guerra, conforme apontado no texto, a independência política do país era bastante limitada. Em consonância com as sucessivas rodadas de negociação que culminaram, após o término da Rodada Uruguai em 1994, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, a Alemanha participou do processo de consolidação das regras multilaterais de comércio, defendendo, de maneira geral, a liberalização do comércio internacional por meio das reduções das tarifas de importação.

Na qualidade de membro da União Europeia, a representação dos interesses alemães na OMC é realizada pela Comissão Europeia, órgão responsável pela Política Comercial Comum do bloco. Dessa forma, o país não participa diretamente das negociações de novas regras, podendo, no entanto, discursar em reuniões de comitês ou patrocinar estudos e *papers* sobre diferentes assuntos tratados pela organização. Da mesma forma, a regulamentação doméstica de alguns temas tratados na OMC continua sendo abordada de forma unilateral pelos países, sobretudo quanto a questões referentes à regulação de regras instituídas pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, na sigla em inglês), pelo Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs) e pelo Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS).

As tarifas consolidadas pela União Europeia na OMC são bastante baixas, da ordem de 5,4%. A média das tarifas aplicadas é ainda mais baixa (5,2%). Não obstante, alguns produtos agrícolas chegam a ter tarifas de 257% no bloco europeu.⁴³ Para os produtos industriais (Nama – em inglês, *non-agricultural market access* ou, em português, acesso aos mercados para os produtos não agrícolas), a tarifa aplicada mais elevada é de 26%. Nota-se assim que o perfil tarifário da Alemanha segue o mesmo padrão de outros países desenvolvidos no GATT: médias tarifárias baixas e picos para produtos agrícolas. Como parte interessada na

43. A média tarifária consolidada para produtos agrícolas na União Europeia é de 15,1%, sendo de 15% a média da tarifa aplicada.

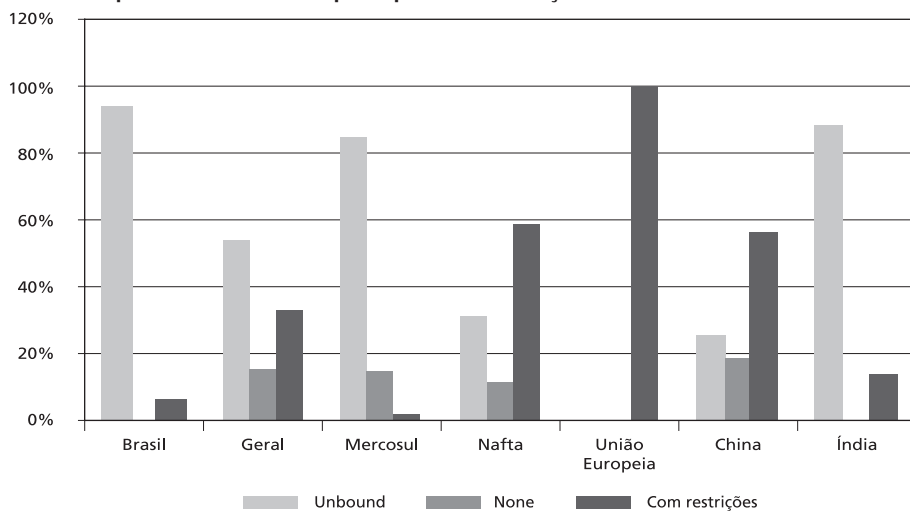
promoção de exportações de bens industriais, a União Europeia é uma das principais demandantes da redução das tarifas em países em desenvolvimento.

O bloco europeu tem sido também um dos principais defensores da implementação de regras multilaterais para a proteção da propriedade intelectual. Observa-se, de fato, que durante a Rodada Uruguai, os países europeus, aí incluída a Alemanha, estavam entre os que propuseram a criação do Acordo de TRIPs. Em conformidade com seus interesses ofensivos em proteger a propriedade intelectual de suas empresas no exterior, a legislação alemã para propriedade intelectual já ia totalmente ao encontro das regras do TRIPs quando o acordo entrou em vigor em 1995.

De forma análoga, a legislação alemã para investimentos estrangeiros se encontrava inteiramente adequada às regras estabelecidas pelo Acordo de TRIMs. Desde a entrada em vigor do acordo, também em 1995, não houve casos de notificação de queixas contra as medidas de investimento relacionadas ao comércio estabelecidas pela Alemanha.

Na área do comércio internacional de serviços, a União Europeia, apesar de se colocar como uma das principais defensoras da liberalização plena, sobretudo por parte de países em desenvolvimento, apresenta uma série de restrições e medidas nos seus compromissos do GATS que podem servir de respaldo legal para medidas protecionistas. Um exemplo de tal posicionamento pode ser verificado nos compromissos assumidos pelo bloco para serviços financeiros. O gráfico 1 deste anexo compara o posicionamento do Brasil com a União Europeia e outros países. Ali estão apontados o percentual de compromissos não consolidados, os compromissos com algum tipo de restrição, e os compromissos sem restrição. Nota-se que a maior parte das posições dos europeus apresenta algum tipo de ressalva para a efetiva liberalização. Em parte, o posicionamento dos europeus reflete a dificuldade do bloco em assumir compromissos que sejam válidos para todos os seus países. A estratégia possibilita também interpretações dúbias sobre os compromissos, de forma a dificultar ações legais em casos de protecionismo. Idêntico padrão é seguido pelos europeus nas demais categorias de serviços.

GRÁFICO 1

Compromissos assumidos pelos países em serviços financeiros no GATS

Fontes: OMC e Coalition of Services Industries. Disponíveis em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm> e <<http://www.uscsi.org/wto/>>.

Elaboração: Prospectiva Consultoria.

Observa-se, portanto, que a Alemanha, representada pela Comissão Europeia, se posiciona de maneira bastante ofensiva na OMC, defendendo sobretudo a liberalização do comércio por parte dos países em desenvolvimento. Em consonância com este posicionamento, a legislação alemã está em plena conformidade com todos os compromissos assumidos no âmbito da OMC. Como foi indicado no item 3.2 deste capítulo, há vários mecanismos de fomento e proteção às empresas domésticas na Alemanha. A maior parte destes mecanismos foi criada de forma a não violar os compromissos assumidos na OMC e em outros organismos internacionais, com destaque para a OCDE. Muitos deles têm impacto maior que as tradicionais formas de protecionismo, ainda utilizadas pelos países em desenvolvimento.

RÚSSIA: A ESTRATÉGIA RECENTE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL

Lenina Pomeranz*

1 INTRODUÇÃO: A TRANSFORMAÇÃO SISTÊMICA DA RÚSSIA

Uma consideração preliminar fundamental quando se pretende analisar a estratégia de desenvolvimento econômico da Federação da Rússia¹ é a de que este país passou por um processo de transformação sistêmica² enquanto parte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inserindo-se no sistema capitalista somente com a extinção desta última, ao final de 1991.

Trata-se, pois, de um país com características estruturais – econômicas, sociais e políticas – particulares, que precisam ser levadas na devida conta, por dois motivos: *i*) por encontrarem-se marcadas pelo referido processo de transformação sistêmica e, portanto, por sua configuração relativamente recente; e *ii*) pelas aspirações e dificuldades de natureza geopolítica que decorrem de sua posição no cenário internacional, vinculada ao fato de a Rússia ser herdeira de uma potência mundial e nuclear e ao seu relacionamento político com as ex-repúblicas que a constituíam.

Nesta introdução pretende-se, pois, descrever sumariamente o processo de transformação sistêmica da Rússia, indicando os caminhos por ele seguidos, que conduziram à configuração do modo de funcionamento atual do país.

O processo de transformação sistêmica da Rússia, que envolveu todas as repúblicas da URSS, teve início em meados dos anos 1980, quando, com a

* Professora associada livre-docente aposentada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo e membro do Conselho Acadêmico do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (GACINT) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo.

1. Doravante denominada *Rússia*.

2. A transformação é sistêmica porque, como o próprio nome o diz, refere-se às mudanças que marcaram a passagem do país do sistema socialista para o sistema capitalista.

ascensão de Mikhail Gorbachev à secretaria geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), constatou-se a necessidade da realização de reformas profundas no sistema soviético, para fazer frente à perda de dinamismo de sua economia, observada desde o final dos anos 1960. A intenção original era promover as reformas ainda nos quadros do sistema socialista vigente, mesmo que estas envolvessem mudanças significativas na sua configuração política. Neste sentido, não cabe, rigorosamente, considerar a *perestroika*, que expressa estas reformas, parte da transformação sistêmica, mas tão somente seu preâmbulo.

A *perestroika*³ (literalmente *reconstrução*) foi acompanhada por uma grande abertura democrática, a *glasnost* (transparência), com a qual se pretendia uma ampla mobilização popular, e por uma mudança radical da política externa da URSS, com a qual se pretendia encerrar a corrida armamentista e, conseqüentemente, a Guerra Fria. A primeira liberou forças políticas represadas no sistema soviético, ensejando que as discussões que ocorreram no país fossem marcadas por conflitos entre estas forças e os defensores do *status quo*, inconformados com as mudanças propostas por Gorbachev. A radicalização política decorrente e a tentativa de golpe de estado por parte de um grupo do Comitê Central do PCUS acabaram por levar à extinção da URSS e à criação de 15 novos estados independentes, entre os quais a Rússia. A segunda, por sua vez, se por um lado permitiu deter o crescimento dos gastos militares, por outro lado, com a retirada unilateral das tropas soviéticas estacionadas nos países do antigo Pacto de Varsóvia, criou na população soviética um sentimento de humilhação e inconformismo, pois a vitória sobre o nazifascismo custara à URSS mais de 20 milhões de seus cidadãos. A superação deste sentimento por meio da assertividade da Rússia no cenário internacional certamente explica parte do enorme apoio da população a Vladimir Putin, responsável por esta postura.

A *perestroika*, propriamente dita, compreendeu duas reformas: a econômica e a política. Esta última interessa menos para os fins desta introdução, por referir-se à URSS, já extinta. Cabe, porém, observar que fez parte dela a orientação de se promulgar, de forma autônoma, as constituições de cada república; inclusive a da Rússia, portanto, que modificou a sua posteriormente, ainda no início do processo formal de transformação sistêmica.

No que concerne à reforma econômica, ela constituiu realmente um fator extremamente relevante para a transformação sistêmica, porque deu início ao desmonte do planejamento diretivo centralizado, característica básica do sistema de gestão soviético, criando as condições para o surgimento embrionário dos novos proprietários dos meios de produção.

3. Cf. Pomeranz (1990 e 2003/2004).

Por intermédio de um conjunto de leis promulgadas gradativamente, foi concedida autonomia às empresas, liberando-as da tutela dos ministérios e atribuindo-lhes funções de autogestão e responsabilidades financeiras. Foram criadas cooperativas urbanas, embriões de futuras empresas privadas, e introduzidas múltiplas formas de propriedade. Foram também autorizadas as relações diretas entre as empresas fornecedoras e compradoras no mercado externo, e liberalizadas as condições de associação com o capital estrangeiro para a formação de *joint ventures*. Ao mesmo tempo, procurou-se criar gradativamente um referencial macroeconômico para a atuação autônoma das empresas por meio de uma reforma do sistema de preços, da criação de um mercado atacadista de bens de produção, com concomitante monetização da economia,⁴ de uma reforma fiscal e de uma reforma bancária. Pouco antes da extinção da URSS, chegou-se a formular um programa de privatização das empresas, que não chegou, entretanto, à fase da implementação, assim como as demais medidas acima referidas.

À *perestroika*, não concluída, sucedeu-se a segunda fase do processo de transformação. Ela teve início em 1992, na Rússia independente, sob o comando de Boris Yeltsin, que expressou claramente a opção pelo capitalismo como sistema de organização social.

Aprofundando os primeiros passos dados durante a *perestroika*, o processo de transformação nessa fase compreendeu, no plano político, a criação de um novo Estado por meio da promulgação de uma nova constituição, que se realizou em meio a acirrados conflitos – inclusive o canhoneio do edifício do parlamento, ocupado pela oposição como forma de resistência às proposições de Yeltsin – e conferiu ao presidente poderes extraordinários em relação aos do congresso. No plano econômico, este processo incluiu a criação dos institutos de uma economia de mercado, por intermédio de dois caminhos: *i*) a privatização da propriedade, universalmente estatal no sistema anterior, tendo em vista a formação de uma classe de proprietários privados para atuarem como agentes do mercado; e *ii*) a estruturação de um sistema de gestão macroeconômica, que envolveu uma variante da chamada *terapia de choque* – liberalização quase total dos preços e do comércio exterior, monetização da economia – e a institucionalização dos instrumentos de funcionamento da economia de mercado. Entre estes últimos estavam o sistema fiscal, os órgãos de execução da política econômica e os institutos legais básicos como, por exemplo, os diversos códigos de normatização da atividade econômica.

A privatização realizou-se em duas fases.⁵ A primeira, ocorrida entre 1992 e 1994, envolveu a chamada privatização de massa das empresas médias e grandes,

4. Na URSS, o sistema monetário se restringia à circulação da moeda fiduciária no setor de varejo e no pagamento dos salários; no setor empresarial, as trocas se faziam por meio de moeda de conta.

5. Está além dos objetivos deste texto uma descrição detalhada do processo de privatização. Para tal, ver Pomeranz (2004).

realizada com base em *vouchers* distribuídos a toda a população, com os quais ela poderia participar dos leilões de privatização das empresas incluídas nesta etapa. As maiores e mais lucrativas, dos setores considerados estratégicos para o desenvolvimento, foram deixadas para a privatização da fase seguinte: a privatização em dinheiro.

O processo de privatização foi distinto em cada uma dessas fases, e não somente pela forma de compra das ações das empresas – por *vouchers* ou dinheiro. Buscou-se, por meio da privatização de massa, o apoio político da população, refratária ideologicamente a ela, mediante a participação do coletivo das empresas no processo de privatização. Para isso, foram formulados três modelos nos quais elas poderiam se enquadrar. A privatização, nesta fase, ficou conhecida como a privatização da *nomenclatura*,⁶ porque resultou, de fato, na transferência da propriedade estatal das empresas para os seus diretores, dada a forma de organização e gestão das mesmas no sistema anterior, no qual predominavam concomitantemente a autoridade e o paternalismo dos diretores em relação aos seus trabalhadores. A privatização, na segunda etapa, realizou-se num processo de barganha entre o governo e alguns banqueiros, enriquecidos por múltiplas atividades durante a *perestroika* e a primeira fase da privatização. Esta etapa realizou-se por intermédio de um acordo de empréstimo ao governo, com garantia de ações das gigantescas empresas do setor de petróleo, metalurgia de ferrosos e não ferrosos. Ambas as partes estavam interessadas em assegurar a permanência de Yeltsin no poder, contra a possibilidade de vitória dos comunistas nas eleições presidenciais de 1996. A transferência das empresas se fez a preços de barganha, a fim de assegurar a realização do pacto político em torno dos objetivos visados, e serviu de base à estreita vinculação entre este grupo de empresários e o poder político, dando origem aos chamados oligarcas.⁷ Estes tiveram enorme influência durante o governo Yeltsin, que foi marcado pelo caos da transformação, resultado das consequências da terapia de choque e da luta encarniçada pela propriedade estatal.

Como resultado do processo de privatização, a predominância total da propriedade estatal foi substituída pela predominância da propriedade privada, na qual se inclui a participação do capital estrangeiro. De acordo com dados do Goskomstata, órgão estatístico central russo, a participação do setor estatal nos ativos fixos do país correspondia a 23% somente em 1º de janeiro de 2007. O número de empresas de propriedade estatal, inclusive municipal, correspondia a 9,2% da totalidade das empresas russas, cabendo ao setor privado 80,7% delas. O setor estatal empregava, em 1º de janeiro de 2008, 32,0% do total de pessoal

6. *Nomenclatura* é a denominação social dada aos membros da administração estatal, nos seus diversos níveis de competência, indicados pela direção do PCUS com base em princípios de lealdade ao sistema.

7. Ver Freeland (2000).

ocupado na economia, enquanto as empresas privadas empregavam 56,4%. Não se dispõe de dados individualizados sobre a participação do capital estrangeiro, mas, na condição de empresa mista – de capital russo e estrangeiro –, a sua participação foi, em 1º de janeiro de 2007, de 2,9% sobre o total de empresas, com uma ocupação de trabalhadores de 4,0% sobre o total da mão de obra ocupada.

A concentração da produção, herdada do período soviético, serviu, por sua vez, de base para a constituição de grandes grupos econômicos durante o processo de privatização. Pesquisa realizada em 2003 por Guriev e Rachinsky⁸ para o Banco Mundial, com base em amostra de 1.700 das maiores empresas em 32 setores industriais e 13 setores de serviços da economia russa,⁹ identificou 22 grandes grupos econômicos. Estes grupos controlavam 42% do emprego e 30% das vendas das empresas pesquisadas, distribuindo-se basicamente pelos setores de petróleo, siderurgia, metalurgia de não ferrosos, papel, produtos alimentícios, telecomunicações e bancos. Em alguns destes setores, estes grupos controlavam mais de 70% das vendas: 72% no de petróleo, 78% no de metais ferrosos, 92% no de não ferrosos – exceto nas vendas de alumínio, cujo controle era de 80% –, 71% na indústria automobilística e 73% na mineração.

Essa foi a estrutura de propriedade herdada por Vladimir Putin, que assumiu o poder, inicialmente como primeiro-ministro, indicado por Yeltsin com o objetivo de torná-lo seu substituto na presidência do país.¹⁰ Putin a exerceu de fato em finais de 1999, com a renúncia de Yeltsin antes das eleições presidenciais convocadas para o novo período. Data de então a deflagração da segunda guerra da Chechênia, após um atentado terrorista até hoje não suficientemente esclarecido, mas atribuído aos rebeldes chechenos.

A primeira gestão de Putin foi marcada por medidas de natureza política, voltadas essencialmente ao restabelecimento da autoridade do poder central, fundamental para a definição posterior da estratégia de desenvolvimento do país. Entre elas está o acordo político feito com os oligarcas para o seu afastamento do poder, o qual incluiu Boris Berezovsky, que não só fazia parte do grupo de comando de Yeltsin no Kremlin e sobre ele exercia enorme influência, como também apoiara a indicação de Putin por Yeltsin, para substituí-lo na presidência do país.

Essas medidas incluíram ainda mudanças na configuração do poder legislativo e dos poderes locais, de maneira a garantir a desejada centralidade do poder, conhecida na bibliografia política do período como a *vertical do poder*. Houve

8. Cf. Guriev e Rachinsky (2004).

9. Ver Pomeranz (2007) e *site* do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), disponível em: <<http://ipri.funag.gov.br/>>.

10. A constituição russa não contempla o cargo de vice-presidente, cabendo ao primeiro-ministro substituir o presidente em suas ausências.

também uma atividade paralela de reestruturação do sistema partidário, que assegurou ao governo a maioria legislativa quase absoluta para a aprovação das suas diretrizes e das medidas encaminhadas para implementação.

A condução da economia foi entregue a uma equipe que manteve a orientação liberal, herdada do governo anterior, no sentido do fortalecimento dos mecanismos de mercado e da atração do capital estrangeiro. Ela foi extremamente favorecida pelo incremento dos preços do petróleo e do gás, cujos recursos abundantes permitiram o exercício de certa redistribuição de renda, com a melhoria dos salários reais e das aposentadorias. De acordo com dados do Bank of Finland Institute for Economies in Transition (Bofit), o salário médio mensal passou de US\$ 79 em 2000 para US\$ 180 em 2003. As aposentadorias reais médias mensais, segundo o Goskomstata, passaram de US\$ 24,7 em 2000 para US\$ 55,6 em 2003.¹¹ Esta política redistributiva manteve-se durante a segunda gestão de Putin, elevando o salário médio mensal para US\$ 550 em 2006 e para US\$ 736 em agosto de 2008. As aposentadorias reais médias foram elevadas para US\$ 103,5 em 2006, último ano para o qual se dispõe de dados da referida fonte.

Mais recentemente, durante a segunda gestão de Vladimir Putin, foram criadas grandes corporações estatais em setores considerados estratégicos para a implementação da estratégia de desenvolvimento do país, da qual se tratará mais adiante. São gigantes de produtos primários, grandes bancos, *holdings* de produção de equipamentos (aviação e construção naval), energia atômica e alguns *holdings* do complexo industrial de defesa, além de duas outras corporações para tratar da reforma do sistema de administração imobiliária e do setor rodoviário.¹² Ademais, foram criadas corporações para o desenvolvimento de inovações e de nanotecnologia, esta última tendo sua direção principal entregue a Anatoly Chubais, coordenador do processo de privatização durante o governo de Yeltsin, da campanha para a sua reeleição em 1996, e *chief executive officer* (CEO) principal da Cia. Unificada de Eletricidade, sendo o responsável por sua reestruturação e desmembramento para futura privatização.

Há polêmicas em torno da criação dessas corporações estatais – especialmente relacionadas com a natureza do regime político –, por conta de serem os seus dirigentes oriundos dos serviços de segurança, e também por causa do enorme poder que adquirem através do controle econômico que lhes é conferido com a chefia destas empresas. Entretanto, dados os objetivos bem definidos para a sua criação – inserção competitiva internacional e passagem para uma economia da inovação e conhecimento –, mesmo levando-se em consideração as perdas sofridas por alguns dos grupos econômicos privados mencionados acima por conta da

11. Calculadas pela autora com base nas taxas médias anuais de câmbio.

12. Cf. Glasiev (2007).

atual crise financeira internacional, só em prazo muito longínquo pode-se esperar uma mudança significativa na estrutura da propriedade. Mesmo porque é intenção declarada do governo passar as corporações estatais ao setor privado tão logo tenham cumprido as funções para as quais foram criadas.

De todo modo, a economia russa funciona com base em mecanismos de mercado, ainda que os institutos que os regulam precisem ser aperfeiçoados, especialmente no plano das relações entre o Estado e o setor privado, e da condução das políticas públicas.

No plano social, a transformação sistêmica resultou na substituição de uma sociedade relativamente igualitária, ainda que em níveis de renda *per capita* mais baixos, por uma sociedade estratificada em classes, com a formação de uma elite empresarial e de governo, que comanda parcela significativa da riqueza nacional, o surgimento de uma pequena classe média, e uma ampla parcela da população vivendo com baixos níveis de renda, na qual se insere uma porcentagem ainda significativa de pessoas com renda inferior à do nível de subsistência¹³ – não obstante ter caído dos 29,0% que somava em 2000, esta porcentagem ainda somava 15,3% em 2006. Em termos da distribuição geral da população por níveis de renda *per capita*, mesmo com a melhoria substancial dos salários médios e das aposentadorias médias assinalada acima, em 2007 as pessoas com renda mensal inferior ao salário médio mensal deste ano somavam 73,4%.¹⁴ Não se consegue identificar, entre os estratos de renda superiores constantes dos dados estatísticos, as grandes fortunas. Sabe-se, entretanto, graças ao levantamento regular da revista Forbes, que chegava a mais de uma dezena o número de bilionários russos até recentemente, quando alguns deles foram bastante atingidos pela crise financeira mundial.¹⁵

Para completar o quadro de caracterização do país após a transformação sistêmica, cabe discutir de que forma e com quais consequências a sua posição geopolítica internacional foi alterada. Este aspecto é de substancial importância na medida em que condiciona, em grande medida, a estratégia de desenvolvimento por ele adotada e que constitui o objeto deste texto.

13. Segundo a metodologia adotada pelo Goskomstata, a estimativa do mínimo de subsistência refere-se a uma cesta básica de consumo, além de pagamentos obrigatórios de serviços. A cesta básica de consumo inclui produtos alimentícios e não alimentícios necessários à manutenção da saúde das pessoas e à sua atividade vital.

14. Fonte dos dados: Goskomstata.

15. De acordo com notícia publicada no St. Petersburg Times em 14 de outubro de 2008, a riqueza combinada dos 25 russos mais ricos do país caiu 62% entre 19 de maio e 6 de outubro de 2008, cerca de 230 bilhões de dólares, por causa da desvalorização das ações de suas empresas. Parte deles se endividou buscando recursos internacionais para o financiamento de seus planos de expansão, inclusive mediante aquisição de ações em empresas no exterior, encontrando-se em sérias dificuldades para honrar suas dívidas. O governo russo anunciou a liberação de US\$ 50 bilhões para, por meio do Vnesheconombank, conceder crédito às empresas que têm débito no exterior contraído antes de 25 de setembro e vencível até o final de 2008.

A constituição da Rússia como Estado independente sofreu os impactos das condições em que se deu o desmanche da URSS. Primeiro, porque a Rússia, centro econômico e político desta última, passou a ocupar o seu lugar no cenário internacional, mas num plano estratégico consideravelmente reduzido em função da redução do seu potencial militar. Esta diminuição foi assumida ainda durante a *perestroika*, nos entendimentos conduzidos por Gorbachev para por fim à Guerra Fria e continuados no novo Estado russo, com a concretização de diversos tratados de desarmamento. Alguns destes acordos estiveram em foco nas relações abaladas entre a Rússia e os EUA durante a gestão de Bush,¹⁶ como também têm sido objeto de reconsideração para o restabelecimento de relações de entendimento e cooperação entre ambos os países, já de alguma forma antecipadamente assumido no governo Obama. A Rússia é herdeira do que restou do potencial nuclear da ex-URSS, ocupa o lugar desta no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) com direito a veto, e participa dos entendimentos e ações encetadas internacionalmente, tendo em vista a segurança mundial, o que lhe confere um papel ainda protagônico no cenário internacional. Segundo, porque a Rússia tornou-se um entre 15 estados independentes, tendo que estabelecer um novo sistema de relacionamento econômico e político com estes estados, que passaram a constituir área de prioridade estratégica nas suas relações externas. Terceiro, porque ela assumiu a dívida externa da URSS, apesar de ter conseguido reduzi-la para US\$ 4,7 bilhões no final do primeiro semestre de 2008.

Por outro lado, a Rússia é um dos maiores fornecedores de energia do mundo. Suas reservas de petróleo, de 10,9 bilhões de toneladas, representam 6,4% das reservas mundiais e ocupam o quarto lugar em volume, sendo inferiores somente às do Oriente Médio.¹⁷ A produção da Rússia, em 2007, alcançou 491,3 milhões de toneladas e correspondeu a 12,6% da produção mundial, igualando-se à da Arábia Saudita, maior produtora. As suas exportações, de 411,1 milhões de toneladas neste ano, corresponderam a 15% do total mundial, destinando-se basicamente à Europa (332,1 milhões), China (26,3 milhões) e Japão (8,2 milhões). O consumo do continente europeu depende consideravelmente das importações russas, pois estas representaram 48,2% de todo o petróleo por ele importado em 2008, mais do dobro do importado do Oriente Médio (21,3%).

A situação do gás é semelhante: a Rússia detém, com seus 44,65 trilhões de metros cúbicos, 25,2% das reservas mundiais, e produziu, em 2007, 607,4 bilhões de metros cúbicos, 20,6% do total mundial. A maior parte desta produção – 438,8 bilhões de metros cúbicos – foi utilizada para consumo próprio, mas as exportações russas, de 147,53 bilhões de metros cúbicos, representaram 30,29%

16. Cf. Pomeranz (2007a).

17. Todos os dados referentes a energia são da *British Petroleum Statistical Review of World Energy 2008*.

do total das exportações mundiais de gás naquele ano. O destino destas exportações é, também, basicamente a Europa, que delas depende consideravelmente. Alemanha, Itália e França importaram da Rússia, em 2007, 42,7%, 30,6% e 18,2% dos respectivos consumos. Os países mais dependentes são, contudo, os da Europa do Leste: República Tcheca, com 72,3%, Hungria, com 66,5%, Polônia, com 45,2% e Eslováquia, com 98,3% dos seus consumos no mesmo ano.

Essa condição de fornecedor internacional de energia, o papel protagonístico nas questões relacionadas com a segurança internacional e a sua localização territorial entre o Ocidente e o Oriente conferem à Rússia uma posição geoestratégica excepcional. Mas a tornam, ao mesmo tempo, objeto de políticas ocidentais que tendem a considerá-la, senão inimiga – por seu não alinhamento automático à política externa norte-americana, diretamente e/ou através da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, pelo menos uma nação que deve ser controlada no que tange às suas políticas de manutenção de seu papel como um dos principais detentores dos recursos energéticos mundiais.¹⁸ No plano econômico, que é o que interessa no presente texto, as políticas ocidentais transparecem nas dificuldades de acesso da Rússia à Organização Mundial do Comércio (OMC) – já de *per se* objeto de controvérsias na própria Rússia, na medida em que esta teria que submeter-se a regras que, na opinião dos adversários deste acesso, restringiria a liberdade de determinação de sua política econômica – e condicionam a definição da própria estratégia de desenvolvimento do país.

Em síntese, a Rússia contemporânea, cuja estratégia de desenvolvimento constitui o objeto de análise deste capítulo, é um país que vem tentando construir, no curto espaço de menos de 20 anos, sua nova realidade capitalista. Isto tem ocorrido, por um lado, a partir das características de uma estrutura de propriedade herdada do passado soviético e das vantagens que lhe proporciona a detenção de enormes recursos naturais e estratégicos. Por outro lado, esta construção também tem se dado a partir das questões geopolíticas que resultam de sua utilização dessas vantagens e da posição de herdeira da URSS, assim como dos problemas sociais surgidos com a adoção da nova ordem socioeconômica.

2 A ESTRUTURA ECONÔMICA DA RÚSSIA

Esta estrutura pode ser observada nos dados das tabelas 1 e 2, que indicam as participações relativas dos diferentes setores na formação do valor adicionado e na ocupação de mão de obra, respectivamente. Com base nestes dados, pode-se afirmar que a economia russa já é uma economia de serviços. Em 2006, último

18. Basicamente, é com este último objetivo em mente que se pode entender o avanço da OTAN e da União Europeia (UE) aos países do Cáucaso e da Ásia Central, considerados pela Rússia sua área de interesse estratégico, pois através deles passam os oleodutos e gasodutos que levam a energia russa à Europa.

ano para o qual se tem estes dados discriminados, o valor adicionado da atividade agrícola era inferior a 5%, e o da indústria de transformação, 19,4%, era inferior ao gerado no setor de serviços, no qual, incluídos comércio, transportes e comunicações, foram produzidos 55,8% do valor adicionado total daquele ano no país. A extração mineral, com 10,6% deste total, deve sua importância ao petróleo e aos minerais destinados à produção siderúrgica, principais produtos da pauta de exportações do país, como se verá adiante.

Da mesma forma, é nos setores de serviços, comércio, transporte e comunicações que se observa a maior concentração da população economicamente ativa ocupada em 2007: 60,8% do total. A indústria de transformação ocupa 16,8% desta população, sendo digno de nota o número ainda considerável de pessoal ocupado na agricultura e na pesca (10,2%). A extração mineral, em razão das características de sua produção, não tem, em relação ao pessoal ocupado, a mesma importância que a observada em relação ao valor adicionado.

TABELA 1

Rússia: produto adicionado bruto por setor de atividade

(Em preços correntes; milhões de rublos)

Setores de atividade	2002		2003		2004		2005		2006	
	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total
Agricultura e pesca	645.070	6,7	791.101	6,8	913.027	6,1	1.027.226	5,5	1.116.799	4,9
Extração mineral	650.619	6,8	784.965	6,7	1.426.928	9,6	2.069.841	11,2	2.632.582	10,6
Indústria de transformação	1.690.865	17,7	1.976.313	17,0	2.687.557	18,1	3.571.197	19,3	4.437.194	19,4
Produção e distr. energia elétrica, gás e água	359.600	3,8	428.031	3,7	566.482	3,8	629.014	3,4	773.095	3,4
Construção	522.587	5,5	716.218	6,2	863.142	5,8	1.033.717	5,6	1.356.120	5,9
Transporte e comunicações	993.704	10,4	1.261.642	10,8	1.662.019	11,2	1.901.561	10,3	2.258.500	9,9
Comércio atacadista e varejista	2.207.699	23,0	2.589.493	22,2	3.040.264	20,4	3.615.698	19,5	4.496.235	19,7
Serviços	2.511.150	26,2	3.106.994	26,7	3.720.279	25,1	4.679.758	25,3	5.997.281	26,2
Total¹	9.581.294	100,0	11.654.757	100,0	14.879.698	100,0	18.528.012	100,0	22.867.806	100,0

Fonte: Goskomstata.

Nota: ¹ Eliminado o custo dos serviços de intermediação financeira; sem impostos e sem subsídios.

TABELA 2

Rússia: população ativa ocupada por setor de atividade

(Em 1.000 empregados)

Setores de atividade	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Pop.oc.	%/Total	Pop.oc.	%/Total	Pop.oc.	%/Total	Pop.oc.	%/Total	Pop.oc.	%/Total	Pop.oc.	%/Total
Agricultura e pesca	8.349	12,7	7.912	12,0	7.543	11,4	7.519	11,3	7.287	10,8	6.902	10,2
Extração mineral	1.163	1,8	1.112	1,7	1.088	1,6	1.051	1,6	1.043	1,6	1.038	1,5
Indústria de transformação	12.082	18,4	11.932	18,1	11.787	17,8	11.506	17,2	11.359	16,9	11.381	16,8
Produção e distr. energia elétrica, gás e água	1.890	2,9	1.890	2,9	1.900	2,9	1.912	2,9	1.923	2,9	1.901	2,8
Construção	4.458	6,8	4.555	6,9	4.743	7,1	4.916	7,4	5.073	7,6	5.268	7,8
Transporte e comunicações	5.115	7,8	5.205	7,9	5.293	8,0	5.396	8,1	5.426	8,1	5.439	8,0
Comércio atacadista e varejista	9.893	15,1	10.462	15,9	10.843	16,4	11.088	16,6	11.317	16,9	11.777	17,4
Serviços	22.624	34,6	22.911	34,7	23.207	35,0	23.404	35,0	23.746	35,3	23.995	35,4
Total	65.574	100,0	65.979	100,0	66.407	100,0	66.792	100,0	67.174	100,0	67.701	100,0

Fonte: Goskomstata.

Essa estrutura não se alterou significativamente no período quinquenal observado, a não ser pela queda acentuada da participação relativa da agricultura e da pesca, e do grande crescimento da participação relativa da indústria extrativa, em termos do valor adicionado. De uma participação relativa de 6,7 % e 6,8% do valor adicionado total em 2002, estes setores passaram a deter participações relativas de 4,9% e 10,6%, respectivamente, do valor total adicionado em 2006.¹⁹ Em termos de emprego, deve-se destacar somente as quedas na ocupação relativa dos setores agrícola e de pesca, e da indústria de transformação: o primeiro detinha 12,7% do total da população ocupada em 2002, e passou a deter 10,2% em 2007; o segundo detinha 18,4% da população ocupada em 2002, passando a deter 16,8% em 2007.

O comércio exterior é parte fundamental da estrutura econômica russa. Segundo dados referentes ao período compreendido entre 2000 e 2007, o total de transações externas representou mais da metade do seu produto interno bruto (PIB), cabendo às exportações parcelas que variaram em torno de um terço destas transações (tabela 3). A estrutura deste comércio está centrada em alguns poucos produtos, conforme se pode observar na tabela 4. Nas exportações, predominam os produtos minerais – basicamente os energéticos, petróleo e gás natural – com participações que variaram entre 53,8% em 2000 e 64,7% em 2007, crescimento participativo derivado, em parte, da elevação dos preços internacionais do petróleo. A posição do petróleo merece atenção particular porque, não obstante o redirecionamento da economia – parte da estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país –, as receitas derivadas de sua exploração e exportação constituíram a base para a formação de um fundo de estabilização, dividido, em meados de 2007, em Fundo de Reserva e Fundo Nacional de Bem-Estar. Estes fundos detinham, até a crise financeira internacional corrente e a queda acentuada dos preços do petróleo, os recursos potencialmente disponíveis para financiamento de projetos de desenvolvimento e da previdência social.

TABELA 3

Rússia: comércio exterior e PIB

(Em bilhões de rublos correntes)

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB (A)	7.305,6	8.943,6	10.817,5	13.243,2	17.048,1	21.625,4	26.879,8	32.987,4
Exportação (B)	3.218,9	3.299,6	3.813,7	4.655,9	5.860,4	7.607,3	9.079,3	10.057,2
%/PIB	44,6	36,9	35,3	35,2	34,4	35,2	33,8	30,5
Importação (C)	1.755,8	2.165,9	2.646,2	3.153,9	3.773,9	4.648,3	5.856,8	7.186,7
(B+C)/PIB	68,1	61,1	59,7	59,0	55,5	56,7	54,8	52,8

Fonte: Goskomstata.

19. Essa participação, entretanto, é um pouco inferior à de 2005 (11,2%), já prenunciando alguma restrição da capacidade produtiva do setor, de acordo com analistas econômicos.

TABELA 4
Rússia: comércio exterior – principais produtos de exportação e importação
 (Em US\$ bilhões)

Discriminação	2000		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total	Valor	%/Total
Exportações totais	103,0	100,0	107,0	100,0	134,0	100,0	182,0	100,0	241,0	100,0	301,0	100,0	352,0	100,0
Produtos minerais	55,5	53,8	58,9	55,2	76,6	57,3	105,0	57,8	156,0	64,8	199,0	65,9	228,0	64,7
Metais, pedras preciosas e seus produtos	22,4	21,7	19,9	18,7	23,7	17,8	36,7	20,2	40,6	16,8	48,9	16,3	56,9	16,1
Máquinas, equipamentos e meios de transporte	9,1	8,8	10,1	9,5	12,0	9,0	14,1	7,8	13,5	5,6	17,4	5,8	19,7	5,8
Importações totais	33,9	100,0	46,2	100,0	57,3	100,0	75,6	100,0	98,7	100,0	138,0	100,0	200,0	100,0
Máquinas, equipamentos e meios de transporte	10,6	31,4	16,8	36,3	21,4	37,4	31,1	41,2	43,4	44,0	65,7	47,7	102,0	51,0
Produtos alimentícios e matérias-primas agrícolas	7,4	21,8	10,4	22,5	12,0	21,0	13,9	18,3	17,4	17,7	21,6	15,7	27,6	13,8
Produtos da indústria química	18,0	6,1	16,7	7,7	16,8	9,6	15,8	12,0	16,5	16,3	15,8	21,8	13,6	27,5

Fonte: Goskomstat.

Nas importações, predominam as máquinas e equipamentos, que chegam a 51% do total em 2007, notando-se perda significativa da participação dos produtos alimentícios e das matérias-primas agrícolas, de 21,8%, em 2000, para 13,8% em 2007, devida basicamente à substituição de importações que vem sendo empreendida no setor.

O setor bancário, de acordo com o último levantamento divulgado pelo Banco Central da Rússia (BCR),²⁰ é constituído por 1.126 organizações de crédito, fortemente concentradas, tanto do ponto de vista geográfico quanto da detenção de ativos. No Distrito Federal do Centro, onde se localiza a cidade de Moscou, os estabelecimentos de crédito somam 631 (56%), dos quais 567 (50,4%) estão localizados nesta cidade. No que diz respeito à detenção de ativos, os cinco maiores bancos detinham 43,3% do total, e os 20 maiores, excluídos os cinco primeiros (sexto ao vigésimo), detinham 21%. A distribuição destes ativos, segundo sua aplicação, em 1º de janeiro de 2007, 1º de janeiro de 2008 e 1º de outubro de 2008 é indicada na tabela 5. Observa-se que a parte substancial destes ativos se concentra nos créditos e empréstimos concedidos (77,6%) e em títulos de dívida (8,9%). Embora, em termos gerais, a estrutura desta distribuição não tenha sofrido mudanças substantivas, pode-se admitir que a aplicação de ativos em 1º de outubro de 2008 já reflete, de certa forma, elementos da crise financeira: os ativos em moeda, as contas no Banco da Rússia e os ativos em títulos se reduzem, e os créditos e empréstimos concedidos, inclusive ao setor não financeiro, aumentam.

TABELA 5

Rússia: ativos das organizações de crédito segundo sua aplicação

(Em bilhões de rublos)

Discriminação	1/10/2008		1/1/2007	1/1/2008
	Valor	%/Total	%/Total	%/Total
Meios em moeda, metais e pedras preciosas	488,9	2,0	2,6	2,5
Em moeda	468,6	1,9	2,6	2,4
Contas no Banco da Rússia e órgãos autorizados de outros países	1.013,9	4,1	6,8	6,4
Contas correspondentes em organizações de crédito	516,2	2,1	2,9	2,1
Títulos de dívida adquiridos	2.195,0	8,9	12,5	11,2
Obrigações de longo prazo	1.577,2	6,4	9,0	7,7
Participações em capitais estatutários	31,8	0,1		
Créditos e outros empréstimos	19.078,8	77,6	67,8	71,0
Concedidos a organizações não financeiras	12.028,2	49,0	44,0	46,3
Recursos de capital, ativos não materiais e estoques materiais	507,9	2,1	2,4	2,2
Outros ativos	740,1	3,0	3,0	2,8
Total	24.572,3	100,0	100,0	100,0
			RUR 13.963,5	RUR 20.125,1

Fonte: Banco Central da Rússia.

20. Cf. Banco Central da Rússia (2008).

Na distribuição dos passivos, por origem de recursos, indicada na tabela 6, observa-se também uma concentração em alguns itens: recursos de clientes (60,8%), créditos, depósitos e outros recursos, recebidos de outras organizações de crédito (14,7%) e fundos diversos e lucros (12,7%). Nesta distribuição, como na dos ativos, a estrutura mantém-se praticamente a mesma, não obstante se possa atribuir alguma mudança, observada na participação de alguns itens, ao resultado da crise financeira e às medidas tomadas para enfrentá-la.

TABELA 6

Rússia: passivos das organizações de crédito segundo origem dos recursos

(Em bilhões de rublos)

Discriminação	1/10/2008		1/1/2007		1/1/2008	
	Valor	%/Total	%/Total	%/Total	%/Total	%/Total
Fundos e lucros	3.112,6	12,7	12,8	14,0		
Fundos	1.845,0	7,5	9,6	10,8		
Lucros	1.267,6	5,2	3,2	3,1		
Créditos, depósitos e outros recursos recebidos do Banco da Rússia	233,4	0,9	0,1	0,2		
Contas de organizações correspondentes	214,1	0,9	1,0	1,0		
Créditos, depósitos e outros recursos recebidos de outras organizações de crédito	3.623,0	14,7	12,4	13,9		
Recursos de clientes	14.936,9	60,8	61,8	60,9		
Depósitos de pessoa jurídica	5.175,4	21,1	15,4	17,5		
Depósitos de pessoa física	5.890,1	24,0	27,3	25,6		
Obrigações	378,9	1,5	1,2	1,4		
Letras de câmbio e outros aceites	811,2	3,3	5,7	4,1		
Outros	1.262,20	5,1	5,1	4,5		
Total	24.572,30	100,0	100,0	100,0		
			RUR 13.963,5	RUR 20.963,5		

Fonte: Banco Central da Rússia.

3 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO RECENTE

A estrutura econômica descrita anteriormente é resultado do excelente desempenho da economia russa nos últimos anos. Os principais indicadores macroeconômicos exibidos na tabela 6 permitem que se constate isso.

Após a recuperação econômica que se sucedeu à crise financeira russa de agosto de 1998, o PIB russo, impulsionado pela alta do preço internacional do petróleo, passou a crescer a um ritmo que superou os 7% ao ano, mantendo-se assim inclusive no primeiro semestre de 2008.

Com base nos dados da distribuição setorial do valor agregado²¹ em termos reais, analistas do escritório de Moscou no Banco Mundial atribuem esta evolução à mudança dos fatores dinâmicos de crescimento, que, a partir de 2005,

21. Cf. tabela 1.

passaram a ser os setores voltados para o mercado interno, em especial a construção e o comércio varejista. Estes setores apresentaram médias de crescimento anual de 13,2%, 18,1% e 18,2% (construção), e 12,8%, 14,1% e 15,9% (comércio varejista) nos anos de 2005, 2006 e 2007, respectivamente.²²

A produção industrial cresceu a ritmos menores, mas intermitentes, apresentando níveis elevados de crescimento em 2003 e 2004, por conta da produção de petróleo e gás. Entretanto, segundo os analistas supracitados, o crescimento industrial nos anos posteriores passou a depender basicamente da indústria de transformação, dadas as crescentes restrições de capacidade produtiva no setor da extração mineral. De acordo com os dados apresentados por estes analistas, a indústria de extração mineral, depois dos crescimentos de 8,7% e 6,8%, respectivamente, em 2003 e 2004, teve a sua taxa de crescimento reduzida para 1,4%, 2,5% e 1,9% em 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Da mesma forma, a indústria de transformação também diminuiu seu ritmo de crescimento: dos 10,3% e 10,5% observados em 2003 e 2004, respectivamente, ele caiu, nos três anos seguintes, para 7,6% em 2005, 8,3% em 2006 e 9,5% em 2007. Contudo, apesar de menores, estas taxas conseguiram sustentar as médias do crescimento industrial como um todo.

O investimento fixo apresentou níveis relativamente elevados durante o período considerado (tabela 7), fato que o situa, ao lado do consumo interno, como fator dinâmico do crescimento da economia russa no último triênio e no primeiro semestre de 2008. Entretanto, a participação dos investimentos no PIB russo (21,1% em 2007) é ainda baixa quando comparada a outros países como Coreia (38%), China (42%) e Índia (34%),²³ mesmo com o crescimento desta participação em 2007 (tabela 8). O setor de extração mineral foi um dos que absorveram os maiores recursos no triênio 2005-2007 (em torno de 17%), ao lado do setor de transportes (em torno de 25%), no qual despontam os investimentos em dutos, fato que indica uma reação às referidas restrições ao crescimento da atividade petrolífera.²⁴ Em seguida aparecem as operações imobiliárias, com 12,0%, e o setor de produção e distribuição de eletricidade, gás e água, com 8,7% em 2007.²⁵

22. Cf. World Bank (2008).

23. Cf. World Bank, *op. cit.*

24. Em abril de 2008, o gabinete de ministros aprovou um programa de exploração dos recursos minerais que se estende até 2020, substituindo o programa anterior, aprovado em 2004. Os investimentos previstos para o período compreendido entre 2010 e 2020 envolvem em torno de 550 bilhões de rublos, metade dos quais serão destinados à exploração de petróleo e gás (Bank of Finland, 2008).

25. Cf. World Bank, *op. cit.*

TABELA 7

Rússia: dinâmica dos principais indicadores macroeconômicos (2001-2008)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 1º semestre	2008 meses	Obs.
PIB ¹	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,4	8,1	8,0	1º semestre	
Produção industrial ¹	2,9	3,1	8,9	7,3	4,0	3,9	6,3	5,3	1 a 8	
Investimento fixo ¹	10,0	2,8	12,5	13,7	10,9	16,7	21,1	13,4	1 a 8	
Exportações ¹	(-12,95)	5,3	26,7	34,8	33,0	25,0	16,7	50,0 ³	1º semestre	ver fonte ⁴
Importações ¹	19,8	13,4	24,8	28,0	28,6	30,8	36,1	40,0 ³	1º semestre	ver fonte ⁴
Transações correntes (US\$ bilhões)	33,9	29,1	35,4	59,5	84,4	96,1	78,3	69,0 ³	1º semestre	ver fonte ⁴
Reservas internacionais (US\$ bilhões)	36,6	47,8	76,9	124,5	168,4	303,0	476,4	556,1	setembro	final do período
Investimentos estrangeiros (US\$ milhões)			29,699		53,651,0	56,109	120,941	46,530	1º semestre	ver fonte ⁵
Investimento direto (US\$ milhões)					13,072	13,678	27,797	11,080	1º semestre	ver fonte ⁵
Investimento portfólio (US\$ milhões)					453	3,182	4,194	1,152	1º semestre	ver fonte ⁵
Outros investimentos (US\$ milhões)					40,126	38,249	88,950	34,298	1º semestre	ver fonte ⁵
Dívida externa (US\$ bilhões)	160,0	146,3	152,3	186,0	213,5	257,2	310,6	463,5	ver fonte ⁶	
Crescimento ¹	(-) 10,2	(-) 8,6	4,1	22,1	14,8	21	21	49	ver fonte ⁶	
Saldo do orçamento federal (%/PIB)	3,0	1,4	1,7	4,4	7,5	7,4	5,4	8,7 ³	1 a 8	
Inflação anual (IPC) (%)	18,6	15,1	12,0	11,7	10,9	9,0	11,9	15,0	setembro	final do período
Desemprego (%/PEA) ²	8,7	9,0	8,7	7,6	7,7	6,9	6,1	5,3	agosto	final do período
Salário médio real (US\$)	111	142	180	237	301	408	550	736	agosto	

Fonte: Bofit Russia Statistics.

Notas: ¹ Percentual de crescimento em relação ao ano anterior. Com referência aos dados de 2008, percentual de crescimento em relação ao mesmo período do ano anterior.² Dados referentes ao final do ano.³ Estimativas preliminares.⁴ Fonte: Bofit Weekly n. 28, 11/7/2008.⁵ Fonte: Goskomstata.⁶ Fonte: Banco Central da Rússia. Refere-se à dívida em 1º de janeiro de cada ano, inclusive 2008.

TABELA 8

Rússia: investimento fixo em relação ao PIB

(Em %)

Anos	% total	% estatal
2003	18,4	2,8
2004	18,4	2,5
2005	17,7	2,8
2006	18,5	2,9
2007	21,1	3,2

Fonte: Banco Mundial. *Doklad o Ekonomiki Rossii* (Relatório sobre a economia russa), junho de 2008.

As transações com o exterior refletem ainda a dependência das exportações de petróleo e gás, apresentando ritmos anuais de crescimento declinantes a partir do seu pico, em 2004 (34,8%). Segundo dados do Goskomstata, a participação dos produtos minerais exportados sobre o valor total das exportações variou entre 53,8%, em 2001, e 64,7%, em 2007, passando de 55,5 bilhões de dólares para 228 bilhões de dólares no mesmo período. Os dados sobre o volume físico de exportação de petróleo e gás natural (tabela 9) indicam relativa estagnação – com ligeira tendência de queda – da exportação de petróleo bruto entre 2000 e 2006, assim como pequeno crescimento da exportação de gás natural até 2005, com ligeira queda da mesma em 2006. A exportação do petróleo bruto vem sendo gradativamente substituída pela exportação crescente de derivados do petróleo, num esforço aparente de elevar a participação de produtos com maior valor agregado na exportação. De toda forma, o crescimento do valor das exportações e a relativa estagnação do volume das exportações do petróleo indicam que o primeiro se deve basicamente ao aumento dos seus preços internacionais. No primeiro semestre de 2008, as exportações dos energéticos ainda representaram, segundo dados do BCR, 67,9% das exportações totais, o que representa um aumento de 7,1% em relação ao primeiro semestre de 2007.

TABELA 9

Rússia: produção e exportação de petróleo e gás natural

Anos	Petróleo (milhões de t)					Gás natural (milhões de m ³)		
	Produção (A)	Exportação (B)	B/A %	Exportação de derivados (B1)	B1/A %	Produção (A)	Exportação (B)	B/A %
2000	313	145	46,3	62,7	20,3	555	194	35,0
2002	367	258	70,3	82,4	22,5	563	200	35,5
2004	443	253	57,1	97,1	21,9	591	207	35,0
2006	462	248	53,7	104,0	22,5	612	213	33,2

Fonte: Goskomstata.

As importações, ao contrário, apresentam crescimento anual crescente a partir de 2004, concentrando-se essencialmente em três itens (tabela 10): o de máquinas, equipamentos e meios de transporte, chegando a mais de 50% em 2007, por conta das importações de automóveis, que representaram mais de 10% das importações totais; o dos produtos alimentícios e matérias-primas agrícolas, que vêm sofrendo redução em sua participação, por conta da substituição de importações; e o dos produtos da indústria química, inclusive borracha, que apresenta, em 2007, praticamente os mesmos níveis da importação dos produtos alimentícios (13,6%).

TABELA 10

Rússia: estrutura das importações

(Em % sobre o total)

Anos	Produtos alimentícios e matérias-primas agrícolas	Produtos químicos e borracha	Máquinas, equipamentos e meios de transporte	Outros
2002	22,5	16,7	36,3	24,5
2003	21,0	16,8	37,4	24,8
2004	18,3	15,8	41,2	24,7
2005	17,7	16,5	44,0	21,8
2006	15,7	15,8	47,7	20,8
2007	13,8	13,6	51,0	21,6

Fonte: Goskomstata.

O comércio exterior da Rússia não está, por enquanto, sujeito às regras da OMC, porque ela não é membro da organização. O seu pedido de acesso data de 1993 e se arrasta desde então, não obstante o país ter realizado os ajustes solicitados a cada vez pela instituição. Faltam alguns ajustes como, por exemplo, o de alinhar os preços internos do gás e do petróleo aos preços internacionais. A Rússia promete fazer isso gradativamente, como já vem fazendo, inclusive, com os preços de outros serviços básicos prestados à população. Na realidade, porém, os obstáculos existentes são de natureza política, porquanto o acesso à OMC depende da aprovação unânime dos seus membros, e as relações conflituosas da Rússia com alguns deles torna esta aprovação muito difícil.

O balanço em transações correntes apresentou-se crescente até 2006, quando atingiu 96,1 bilhões de dólares. Ele caiu, entretanto, em 2007, para 78,3 bilhões de dólares, o que reflete a queda acentuada do crescimento das exportações observada neste ano.

O fluxo de capital estrangeiro alcançou mais de 50 bilhões de dólares em 2005 e 2006, mas mais que dobrou em 2007, como dobrou o valor do investimento

direto, que passou de 13,072 bilhões de dólares em 2005, e 13,678 bilhões de dólares em 2006, para 27,797 bilhões de dólares em 2007. Em termos de valor *per capita*, este investimento equivaliu a 89,8 dólares, 226,8 dólares e 369,3 dólares em 2005, 2006 e 2007, respectivamente, sendo bastante superior ao observado no Brasil, na China e na Índia. Nestes mesmos anos, no Brasil ele foi de 81,8 dólares em 2005, 100,6 dólares em 2006 e 182,8 dólares em 2007; na China, de 60,5 dólares em 2005, 59,4 dólares em 2006 e 60,3 dólares em 2007; e na Índia, ele foi de 7,0 dólares em 2005, 17,7 dólares em 2006 e 22,0 dólares em 2007.²⁶ Grande parte deste incremento na entrada de capital estrangeiro é, todavia, devido ao endividamento de bancos e grandes empresas russas no exterior. Na composição do fluxo, os recursos estrangeiros assim obtidos somaram 40,1 bilhões de dólares em 2005, 38,2 bilhões de dólares em 2006, e 88,9 bilhões de dólares em 2007. No primeiro semestre de 2008, a entrada destes recursos ainda era bastante elevada, em volumes próximos aos observados ao longo dos anos de 2005 e 2006. Esta situação de dependência dos bancos de recursos do exterior já preocupava as autoridades do banco central, pois se, por um lado, lhes permitiu obter os recursos necessários para financiar o grande crescimento do crédito ao consumidor e do crédito hipotecário, os colocaria, por outro lado, em dificuldades frente ao agravamento da crise financeira internacional – o que efetivamente ocorreu. Os sintomas da influência desta crise se fizeram sentir no primeiro semestre de 2008, com a grande redução observada nos investimentos de portfólio, que alcançaram somente 1,2 bilhões de dólares. Parece interessante assinalar que o investimento direto permaneceu elevado, a despeito das restrições legais para a entrada de capitais estrangeiros em setores considerados estratégicos, aprovadas pela câmara de deputados russa, em segunda leitura, em março de 2008.²⁷ A lei determina que as empresas estrangeiras interessadas na aquisição de parcela superior a 50% do capital de uma empresa russa que opera em setor estratégico devem obter a aprovação da operação por uma comissão especial, presidida pelo primeiro-ministro. Em se tratando de investimento em empresa de extração de petróleo e gás, a regra é mais rígida, envolvendo a necessidade de aprovação especial para investimento superior a 10% do seu capital. Se a empresa estrangeira investidora for estatal, ela precisará de autorização prévia para investir 25% ou mais em empresa de setor considerado estratégico, ou 5% ou mais para investir no setor de extração mineral. Os setores considerados estratégicos compreendem empresas de 42 ramos de atividade, basicamente envolvidas com tecnologia nuclear, defesa, inteligência, espaço, recursos naturais e mídia. Em agosto, foram divulgadas, pelo

26. Cf. World Bank, *op. cit.*

27. A lei foi definitivamente aprovada pelo parlamento russo e assinada pelo primeiro-ministro em maio de 2008.

Serviço Federal Antimonopólio – órgão encarregado de administrar as aplicações estrangeiras em setores estratégicos –, instruções mais detalhadas sobre as informações que devem conter as solicitações de autorização de investimento requerida pela lei, na forma de um plano de negócios.

As reservas internacionais resultantes dos saldos do balanço em transações correntes e do ingresso líquido de investimentos estrangeiros apresentaram, também, contínuo crescimento até meados de 2008. A partir deste momento, por influência da baixa dos preços do petróleo, da queda das exportações e das medidas empreendidas para o socorro aos bancos e empresas russas frente à crise financeira internacional, elas começaram a decrescer. Seu nível baixou de 597,5 bilhões de dólares em agosto, para 556,1 bilhões em setembro, 484,7 bilhões em outubro, e 397,5 bilhões em 21 de janeiro de 2009.

A dívida externa russa somava, em 1º de julho de 2008 (tabela 11), 527,1 bilhões de dólares, dos quais 195,1 bilhões referiam-se à dívida pública, e 332,0 bilhões de dólares, à dívida privada, com 37,0% e 63,0% de participação, respectivamente. Os dados sobre a dívida privada só são discriminados, na estatística da dívida externa elaborada pelo BCR, a partir de 1º de janeiro de 2006, mas a partir destas informações pode-se observar o seu grande crescimento no período: 63,7% entre 1º de janeiro de 2006 e 1º de janeiro de 2007, 56,5% entre 1º de janeiro de 2007 e 1º de janeiro de 2008, e 53,0% entre 1º de julho de 2007 e 1º de julho de 2008. A evolução da dívida estatal, no conceito de dívida ampliada, também se apresenta crescente de 1º de janeiro de 2002 até 1º de janeiro de 2006, quando sofre uma queda, aparentemente devida a questões de ordem metodológica, pela discriminação do setor privado.²⁸ De todo modo, esta dívida também é crescente, com exceção da dívida dos órgãos da administração estatal, no seu sentido estrito. Observe-se o crescimento acentuado da dívida dos bancos com participação estatal, a qual passou de 9 bilhões de dólares em 1º de janeiro de 2001, para 24,9 bilhões de dólares em 1º de janeiro de 2004, para 65,5 bilhões de dólares em 1º de janeiro de 2008, e 78,2 bilhões de dólares em 1º de julho de 2008.

28. A dívida externa do setor estatal, definida de modo amplo, compreende o endividamento externo dos órgãos da administração estatal e dos órgãos de regulação monetário-creditícia, bem como dos bancos e empresas não financeiras nos quais os órgãos da administração estatal e os órgãos de regulação monetário-creditícia participam, direta ou indiretamente, com mais de 50% do capital, ou os controlam de alguma forma. As obrigações da dívida junto a não residentes de outros residentes não referidos na definição anterior são classificados como dívida externa do setor privado (Banco Central da Rússia).

TABELA 11
Rússia: dívida externa
 (Em bilhões de US\$)

Discriminação	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008			
	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)	Valor	(%/**)		
Órgãos da administração estatal	116,7	(-12,4)	103,0	(-11,7)	96,8	(-6,0)	98,2	1,5	97,2	(-1,0)	71,1	(-26,8)	44,7	(-37,1)	37,4	(-24,8)	34,7	(-14,9)
Órgãos de regulação monetário-creditícia	11,9	(-24,2)	8,1	(-31,9)	7,5	(-7,4)	7,8	4,0	8,2	5,1	11,0	34,2	3,9	(-65,5)	9,0	130,8	4,2	(-48,8)
Bancos (sem participação no capital)	9,0	16,9	11,3	25,6	14,2	25,7	24,9	75,4	32,3	29,7	19,4	(-39,9)	41,4	113,4	65,6	58,2	78,2	44,3
Outros setores	22,4	4,2	23,9	6,7	33,8	41,4	55,1	63,0	75,7	37,4	49,3	(-34,9)	46,3	(-6,1)	78,9	70,4	78,2	8,9
Dívida externa do setor privado											106,4		174,2		272,7	56,5	332,0	53,0
Total	160,0	(-10,2)	146,3	(-8,6)	152,3	4,1	186,0	22,1	213,5	14,8	257,0	20,5	310,6	20,8	463,5	49,2	527,1	34,5

Fonte: Banco Central da Rússia em 1^a de janeiro de cada ano.

Notas: * Em relação ao ano anterior.

** Em relação a 1^a de janeiro.

Na execução orçamentária do governo federal russo, as receitas se apresentaram superiores aos dispêndios em todos os anos desde 2001, do que resultaram os superávits crescentes, da ordem de 1,4% do PIB em 2002, 4,4% em 2004, 7,4% em 2006, e 5,4% em 2007. Esta queda do superávit em 2007 é explicada, segundo o relatório do Banco Mundial (*op. cit.*), pelo aumento dos dispêndios incorridos principalmente no último trimestre deste ano, de mais de 2% do PIB, devido ao financiamento dos programas de infraestrutura e sociais por meio de fundos e corporações estatais. Não há que se subestimar, contudo, a influência da queda da arrecadação resultante da queda dos preços do petróleo e derivados.

Graças a esse desempenho econômico, a taxa de desemprego, segundo a metodologia da Organização Internacional do Trabalho (OIT), caiu marcadamente entre 2001 e 2008, passando de 8,7% da população economicamente ativa (PEA) em 2001 para 5,3% em agosto de 2008. Os salários médios reais foram consideravelmente elevados, passando de 111 dólares em 2001 para 736 dólares em agosto de 2008.

O grande problema está na inflação que, embora tenha sido reduzida até 2006, sofreu um novo impulso a partir de 2007, alcançando 15% em setembro de 2008. São inúmeras as explicações para isso. Além da pressão exercida pelo crescimento da demanda interna – por consumo e investimento –, atribui-se grande importância ao impacto da alta dos preços internacionais dos alimentos, que constituem um dos itens mais importantes da pauta de importações russa. Segundo Korhonen,²⁹ o maior condutor da inflação, entre abril de 2007 e março de 2008, foi a alta dos preços da alimentação: dos 14,2% de inflação registrados em abril de 2008, 8,4 pontos percentuais decorreram dos preços dos alimentos. Durante algum tempo, a política anti-inflacionária consistiu em congelar os preços de alguns alimentos, mas não obteve os resultados esperados. Por outro lado, há os elementos relacionados aos fluxos monetários e à política monetária e cambial das autoridades monetárias. O enxugamento dos fluxos líquidos de moeda estrangeira, resultantes das transações externas, e do investimento estrangeiro, empreendido pela atuação do BCR no mercado de câmbio, não foi suficiente para impedir o aumento da liquidez. O aumento da oferta de moeda, ainda segundo Korhonen, foi de cerca de 50% tanto em 2006 como em 2007, e o controle da demanda por intermédio da administração da taxa de juros, por razões vinculadas ao funcionamento do sistema monetário russo, também se revelou insuficiente para impactar os índices da inflação.

29. Cf. Korhonen (2008).

4 O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA E ECONÔMICA INTERNACIONAL SOBRE A ECONOMIA RUSSA

O desempenho da economia russa foi profundamente alterado pelo surgimento da crise financeira e econômica internacional e pelo impacto que com ela sofreu. É conveniente, portanto, descrever aqui como a crise manifestou-se e as medidas tomadas pelo governo russo para contorná-la, por ora.

A crise financeira internacional foi antecedida, na Rússia,³⁰ pela queda das bolsas referenciadas nos índices *Russian Trading System* (RTS) – nomeado em dólares – e *Moscow Interbank Currency Exchange* (Micex) – que indica o movimento interbancário em Moscou –, e pela retirada do capital estrangeiro aplicado em títulos diversos no mercado russo, por conta de acontecimentos que ocorreram no país.

Ao final de julho de 2008, em discussão sobre a situação da indústria metalúrgica na Rússia, o primeiro-ministro Putin acusou o Grupo Mechel, do setor de carvão e siderurgia, de vender carvão no mercado externo a preços inferiores aos praticados no mercado interno, e de, com isto, evadir impostos, criar escassez doméstica dos seus produtos e pressionar a inflação. Putin requisitou ao serviço federal antimonopólio uma investigação sobre as atividades desta empresa, que se estendeu a outras duas do mesmo setor, a Evraz Holding e a Raspadski Ugol. Os três grupos respondem por mais de 50% do mercado de carvão de coque russo.³¹ A reação do mercado e de seus analistas foi imediata: as ações da Mechel caíram 68% em relação ao seu valor de pico em 30 de maio, e as suas *American Depositary Receipts* (ADRs) negociadas na Bolsa de Nova York caíram 38%. Da mesma maneira, as ações da Evraz caíram 14%, e as da Severstal, 12%. Nem mesmo as empresas estatais ficaram imunes. As ações do Sberbank, um dos maiores bancos do país, perderam 8,9% do seu valor, e as da Rosneft, a empresa estatal petrolífera, perderam 5,2%. O índice RTS caiu para 1.952,96 pontos, levando a queda a 22% em relação ao seu pico em 19 de maio – 2.457,92 pontos –, e o índice Micex caiu para 1.494,11 pontos, o mais baixo desde novembro de 2006.

Um segundo acontecimento foi a chamada Guerra dos Cinco Dias, travada no final de agosto, depois da invasão da capital da Ossétia do Sul pelas tropas georgianas e da reação militar da Rússia, que se estendeu ofensivamente para além do território daquela república, com o objetivo de liquidar os dispositivos militares da Geórgia. Por causa disto, a Rússia tem sido vista como agressora pelos círculos ocidentais, que não esperavam uma reação russa nesse nível, nem a sua decisão de reconhecer unilateralmente a independência da Ossétia e da Abkhazia,

30. Esta análise da crise financeira na Rússia constitui uma versão ajustada e atualizada do artigo de Pomeranz (2008).

31. Os dados utilizados nesta análise têm como fonte os Ministérios das Finanças e do Desenvolvimento Econômico e o Banco Central da Rússia, além de diversos números da Bofit Weekly, publicação do Bank of Finland Institute for Economies in Transition, e a Johnson's Russia List.

outra república que vinha em litígio com a Geórgia por sua independência. A Guerra dos Cinco Dias foi objeto de grandes controvérsias, assim como o são as relações da Rússia com a Geórgia. O conflito repercutiu no mercado financeiro, ainda que analistas considerem que a queda observada nos índices da bolsa russa e a saída de capital estrangeiro no período imediatamente posterior à guerra tenham também sido, em alguma medida, uma repercussão da queda dos preços internacionais do petróleo. O RTS caiu abaixo dos 1.600 pontos, e o Banco Central da Rússia estimou, preliminarmente, uma saída de US\$ 5 bilhões em agosto de 2008. Na semana final de setembro, o RTS recuperou-se em 23% em relação ao seu nível mais baixo, possivelmente já uma reação às medidas tomadas pelo governo para enfrentar o impacto da crise financeira internacional no país. De todo modo, esta crise, graças à supramencionada volatilidade dos mercados, apresentou-se com muita força, inclusive porque os investidores estrangeiros retiraram as suas aplicações da bolsa, que nela representavam mais de 50%. Segundo Peter Rutland,³² o montante retirado por estes investidores correspondeu a US\$ 74 bilhões, fazendo os índices RTS e Micex despencarem em mais de 60% e levando a agência Bloomberg a atribuir ao RTS o sexto pior desempenho entre os 88 índices acompanhados por ela. A queda do valor das ações afetou seriamente a capacidade de algumas das maiores empresas russas, comandadas por conhecidos oligarcas, honrarem as dívidas assumidas no exterior em operações programadas de expansão. O governo decidiu, portanto, oferecer-lhes uma linha de crédito para as dívidas assumidas antes de 25 de setembro e vencíveis até o final do ano, condicionada, porém, à venda dos ativos adquiridos com elas, tendo como colaterais as ações destas empresas.³³ O governo traçou ainda um amplo programa de ação, com base nos recursos externos depositados no Banco Central e no volume de recursos disponíveis no Fundo de Reserva e no Fundo Nacional de Bem-Estar,³⁴ tendo em vista não só sustentar o mercado de ações, como também assegurar liquidez e estabilidade ao sistema bancário e, por meio deste, o crédito necessário ao financiamento do setor real da economia. No primeiro caso, foi modificado o critério de utilização do Fundo Nacional de Bem-Estar, diversificando-se os seus investimentos: 50% em ações negociadas publicamente e 30% em bônus.³⁵ No que concerne ao sistema bancário, o governo aprovou um crédito equivalente a US\$ 36,1 bilhões para os três maiores bancos estatais – Sberbank, Vneshtorgbank e Vnesheconombank –, por um prazo de 10 anos e juros de 7% ao ano (a.a.), os quais deveriam repassá-lo a outros bancos e empresas. No começo de outubro, o

32. Cf. Rutland (2008).

33. Segundo declarações das autoridades, esta condição teria como objetivo impedir que empresas russas importantes passassem a ser propriedade estrangeira.

34. Resultantes da redistribuição do Fundo de Estabilização, criado com os recursos advindos das arrecadações fiscais sobre a exportação de petróleo.

35. Anteriormente, este fundo aplicava os seus recursos em títulos públicos internacionais, considerados de baixo risco.

presidente Medvedev anunciou um crédito suplementar ao setor, no montante de 950 bilhões de rublos,³⁶ equivalente a aproximadamente um terço do valor do capital de todo o sistema bancário, com prazo de maturidade de no mínimo 5 anos. Novamente, a parte substantiva deste dinheiro – 750 bilhões de rublos – seria repassada por meio dos três bancos supracitados, devendo o restante ser encaminhado a bancos privados bem avaliados. A infusão de capital estatal seria limitada a 15% do valor do capital de cada um, devendo os seus proprietários contribuir com ao menos 30% deste valor. Na primeira semana de novembro, o Vnesheconombank indicou as primeiras empresas que receberiam o crédito, num total de US\$ 7,8 bilhões, nos setores de energia, metalurgia, construção, transporte e telecomunicações. Ao mesmo tempo, o Banco Central reduziu as exigências em relação aos compulsórios bancários, elevou a garantia para os depósitos pessoais de 400.000 para 700.000 rublos e aplicou considerável soma de recursos na manutenção do valor do rublo. Como resultado dos vários pacotes, as reservas internacionais da Rússia caíram para US\$ 484,6 bilhões em 31 de outubro – uma perda de US\$ 112,8 bilhões desde o começo de agosto –, e o saldo acumulado no Fundo de Reserva caiu para US\$ 134,6 bilhões em 1º de novembro, dos US\$ 140,98 bilhões registrados em 1º de outubro de 2008.

Em reunião do gabinete realizada em 7 de novembro, o primeiro-ministro Putin anunciou um plano de ação para a recuperação do setor financeiro e de alguns setores da economia, cujo objetivo era restabelecer os setores real e financeiro num prazo de 5 meses.³⁷ O plano envolve 55 medidas – mais propriamente diretrizes – para a ação de ministérios e corporações estatais, além de recomendações para a elaboração de leis que assegurem a sua implementação. Não há menção quantificada de novas verbas, além das já concedidas, mas há a disposição de prestar a assistência financeira necessária aos setores que estejam enfrentando problemas. A mais importante das medidas é a colocação, por meio de lei especial, de representantes do Banco Central nas administrações dos bancos aos quais foram repassados os recursos estatais, a fim de garantir que estes recursos cheguem aos beneficiários finais de quatro setores prioritários: linhas aéreas, construção de habitações e as indústrias automobilística e de equipamentos para a agricultura. Entre as demais medidas, pode-se citar as seguintes.

1. Definição de prazos para a elaboração de programas de investimento para as corporações estatais.
2. Elaboração de planos de viabilização de programas geradores de emprego, incluindo a elaboração de leis para o aumento do seguro-desemprego

36. US\$ 37,62 bilhões à taxa de câmbio de 25,25 rublos por dólar, de final de setembro de 2008, divulgada na *Bofit Russia Statistics*.

37. Cf. *Izvestia* (2008).

para os Ministérios do Transporte, Energia, Finanças e da Saúde e Desenvolvimento Social.

3. Apoio à produção nacional, por meio da prioridade concedida à compra de bens produzidos domesticamente pelos órgãos estatais e pelo complexo industrial militar, com a adoção de preços preferenciais para estes bens, em níveis superiores aos dos importados, variando entre 5% e 25%.
4. Compra, pelo Estado, de apartamentos em edifícios de construção concluída em 2008 e 2009, e de apartamentos em construção a serem concluídos em seis meses após a assinatura do contrato de compra dos mesmos.
5. Aumento dos recursos do setor de defesa, além do apoio ao mesmo para a emissão de ações e bônus a serem adquiridos por organizações autorizadas.

A grande questão que se colocou foi a de como essas diretrizes seriam implementadas, com mais razão frente ao otimismo do primeiro-ministro em relação ao prazo de restabelecimento das finanças e da economia russas. A preocupação do governo em relação a isso refletiu-se na reunião do Conselho de Estado, realizada em Izhevsk, capital da Udmúrtia, em 18 de novembro. Esta reunião foi convocada pelo presidente Medvedev para discutir com os governadores as medidas a serem tomadas no plano regional, ou seja, para engajá-los nos esforços para superação da crise, por intermédio de programas a serem elaborados por cada um deles, de acordo com as especificidades dos problemas de cada região. O foco da discussão centrou-se na economia real, ainda que em sua alocução o presidente tenha chamado atenção também para a necessidade de se garantir a estabilidade dos bancos regionais, de pequeno e médio porte, concentrados nas regiões. Mas a discussão foi colocada num plano mais amplo, relacionado com as linhas estratégicas de desenvolvimento, ou seja, com a necessidade de se assegurar a competitividade das empresas russas por meio da inovação. A localização, em Izhevsk, de uma grande empresa produtora de equipamentos para a indústria aeronáutica, explica, de certa forma, o fato de a reunião do Conselho de Estado ter sido realizada nesta cidade, pois o presidente simbolicamente foi visitá-la e a ela se referiu como modelo da competitividade desejada. Ele também chamou atenção para as questões da garantia do emprego e das medidas de apoio à população mais pobre, destacando o papel das pequenas empresas para alcançar estes objetivos.

O presidente mostrou-se, entretanto, mais realista que seu primeiro-ministro, pois, ao responder às perguntas de jornalistas regionais em reunião convocada à margem da reunião do Conselho de Estado, revelou a convicção de que, muito provavelmente, 2009 deverá ser um ano muito difícil, por conta da expansão da crise financeira ao setor real da economia, então em seus começos.

De fato, a crise acentuou-se nos meses seguintes. Dados preliminares do Rostata,³⁸ divulgados na *Bofit Weekly*, indicam uma queda de cerca de 9% na produção do setor manufatureiro nos 12 meses até novembro de 2008 – que afetou todos os seus subsectores – e um crescimento do desemprego, neste mesmo mês, para 6,6% da PEA. No 4º trimestre de 2008, o superávit em transações correntes caiu para 8 bilhões de dólares – era 24 bilhões de dólares no mesmo período de 2007 –, e o da balança comercial, para cerca da metade, 22 bilhões de dólares.

Segundo apresentação feita em reunião do conselho científico do Instituto da Economia Mundial e das Relações Internacionais da Academia de Ciências da Rússia, por seu vice-diretor, Ivan S. Korolev, no início de dezembro, as estimativas de desempenho da economia para 2009 eram de uma queda de 20% a 30% na produção do setor de metalurgia de ferrosos, de 20% na metalurgia de não ferrosos, de 10% a 20% na extração de petróleo, de 5% a 10% na indústria automobilística, e de 20 a 30% na construção civil. Além destes, o setor de serviço deve apresentar quedas expressivas, ao mesmo tempo em que deve crescer o desemprego.³⁹ Outras estimativas disponíveis indicam que, com a queda dos preços do petróleo⁴⁰ e a retração da economia mundial, as exportações russas deverão sofrer uma redução de 20% a 40% em 2009, afetando o ritmo de crescimento do país para 3% a 4% neste ano. O Ministério do Desenvolvimento Econômico, depois de ter elaborado vários cenários para o crescimento econômico do país em 2009, realizou recentemente uma revisão dos mesmos, na qual, abandonando o cenário otimista anterior, estima um crescimento negativo do PIB da ordem de 0,2%, com queda de 5,7% no produto industrial e de 1,7% no investimento fixo – isto a despeito das medidas previstas para impulsionar a economia real e da estimativa de um saldo ainda positivo na balança comercial, de 24,1 bilhões de dólares.

Segundo Korolev, supracitado, o governo russo já aplicou, em auxílio financeiro ao setor bancário e nas demais medidas anticrise, cerca de 15% do seu PIB, e afirma disposição de utilizar mais recursos, se necessário. Neste sentido, além da preocupação com a eficácia da utilização destes recursos,⁴¹ existe a

38. Nova sigla para o Comitê Estatal de Estatística da Rússia.

39. Dados divulgados no começo da segunda semana de fevereiro confirmam esta previsão, indicando um crescimento acentuado do desemprego neste mês (entre 90.000 e 1,7 milhão de pessoas). O governo programou um dispêndio de 1,2 milhão de dólares para combater o desemprego, inclusive por meio de programas regionais de promoção do emprego.

40. O preço do barril de petróleo do tipo ural, exportado pela Rússia, caiu de 129,3 dólares em julho, para 111,4 dólares em agosto, 96,4 dólares em setembro e 69,4 dólares em outubro, segundo dados divulgados pelo Banco Central da Rússia (disponível em: <<http://www.cbr.ru>>). Em 14 de Janeiro de 2009, segundo a agência Bloomberg, o tipo ural estava cotado a 45,19 dólares o barril, depois de ter caído para 32 dólares o barril na primeira semana de 2009 (Strafor.com, in Johnson's Russia List, 4/2009). Na mais recente revisão do orçamento estatal para 2009, o Ministério do Desenvolvimento Econômico da Rússia (disponível em: <<http://www.gov.ru>>) adotou como parâmetro o preço médio de 41 dólares o barril.

41. O presidente Medvedev criticou a lentidão do progresso na implementação das medidas e diretrizes adotadas, indicando que somente 30% delas teriam sido implementadas até outubro de 2008.

preocupação com a rápida redução das reservas internacionais do país, dada a política de sustentação do câmbio conduzida pelas autoridades. Estas optaram por uma política de minidesvalorizações, mediante a qual o rublo teve uma queda de 19% em relação ao dólar e de 22% em relação ao euro entre 11 de novembro – quando a política teve início – e 15 de janeiro de 2009, chegando às taxas de 32,2 rublos por dólar e 42,4 rublos por euro.⁴² Além da queda dos preços do petróleo e da demanda por divisas – expressão da busca, por parte de empresas e indivíduos, de segurança contra a desvalorização do rublo –, existe, ainda, outro fator de pressão sobre o câmbio, a saber, a saída de capital, seja para o pagamento das dívidas das empresas, seja para o aumento de seus ativos no exterior. De acordo com o BCR, a saída líquida de capital da Rússia em 2008 foi de US\$ 129,9 bilhões, e o montante de dívida a ser paga no primeiro trimestre de 2009 é da ordem de US\$ 32 bilhões. Na tentativa de evitar uma desvalorização maior, as autoridades têm realizado continuadas vendas de divisas. Segundo a economista chefe do City Group em Moscou, estas vendas foram, em média, de US\$ 6 bilhões por dia nos três primeiros dias depois da abertura do mercado em 2009. Como resultado, o câmbio foi cotado a 32,5747 rublos por dólar em 17 de janeiro, data em que as reservas internacionais do país estavam em US\$ 427,080 bilhões – uma queda de 28,5% em relação ao seu pico em agosto de 2008.

As ações do governo têm sido alvo de críticas, referindo-se a maioria delas à eficácia da aplicação dos recursos destinados ao combate à crise e ao fato de estes recursos não serem objeto de políticas que tenham em vista a renovação e a inovação da economia na situação pós-crise. O agravamento da crise tem ainda causado especulações de natureza política, especialmente em relação à possibilidade de haver convulsões sociais. Por parte de líderes sindicais e movimentos sociais, assim como de sociólogos e pesquisadores,⁴³ não há, por ora, quaisquer perspectivas neste sentido, apesar das dificuldades enfrentadas pela população frente ao desemprego e ao aumento da inflação. Há também, na população, preocupação com o futuro mais imediato, especialmente em cidades que dependem de uma única empresa, nas quais estas dificuldades podem ser ainda maiores, por falta de alternativas de subsistência. As explicações para isto estariam, primeiro, no fato de que, segundo Lev Gulkov, do Centro Levada de Pesquisas, até meados de janeiro de 2009 somente em torno de 10% da população tinha sido diretamente afetada pela crise, incluindo as pessoas que perderam o emprego e/ou que tinham medo de perdê-lo. Em segundo lugar porque, de acordo com os sociólogos ouvidos, além da capacidade de adaptação aprendida durante os duros anos do início da década de 1990, há a característica cultural da população, que confia no Estado como provedor de seu bem-estar.

42. Cf. Bank of Finland (2009).

43. Cf. Grani.ru, *in* Johnson's Russia List, 8-2009.

5 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO

5.1 Introdução

A profundidade da crise econômica e financeira que abala o país e as próprias perspectivas de desenvolvimento da crise no âmbito internacional tornam inevitável considerar se e até que ponto a estratégia de desenvolvimento de longo prazo da Rússia, elaborada antes da crise, sofrerá alterações.

Do ponto de vista do seu conteúdo, isso não deve acontecer. Em reunião do gabinete, realizada no último dia de 2008, o presidente Medvedev reiterou as prioridades do desenvolvimento do país: modernização e máximo apoio aos serviços sociais, e desenvolvimento das atividades de negócios. Segundo ele, as proporções macroeconômicas devem mudar – o que é inevitável, frente à redução dos fundos de financiamento do programa de desenvolvimento –, mas a direção principal do programa não mudará.

Assim, ainda que na expectativa de reformulação do orçamento trienal para 2009-2011, no qual se expressarão as novas proporções macroeconômicas e as prioridades referidas pelo presidente, é apresentada a seguir a estratégia de desenvolvimento de longo prazo da economia russa, tal como foi formulada anteriormente à crise.

5.2 A formulação da estratégia

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo da Rússia foi definida e elaborada ainda em 2006, quando então foi apresentada no programa trienal de desenvolvimento econômico-social da Federação Russa para o período 2005-2008,⁴⁴ o qual serviu de base para a formulação do orçamento estatal para o mesmo período.

Essa estratégia teve, como ponto de partida, o diagnóstico de que a transformação sistêmica havia sido completada, com a destruição dos fundamentos do antigo sistema socialista e a constituição de um novo Estado, sobre cuja base se encontram as novas instituições, inclusive as necessárias ao funcionamento da economia de mercado. Entre 1999 e 2003, foram adotados ou completamente formulados os Códigos Civil, Fiscal, Orçamentário, do Trabalho e Agrário, além de adotadas novas leis sobre previdência, falência e câmbio, e melhoradas as relações tributárias federativas. Cabe destacar a criação do Fundo de Reserva, destinado a assegurar a estabilidade financeira em relação aos preços do petróleo. Nos termos do Programa supracitado, iniciou-se então uma outra etapa, qualitativamente nova, que tem como seu principal objetivo a construção de uma moderna sociedade pós-industrial.

44. Doravante referido como *Programa*.

Esse objetivo se traduz na meta de duplicação do PIB em 10 anos, com o fortalecimento do papel econômico e político da Rússia na comunidade internacional, para cuja implementação se definiu como condição indispensável o contínuo crescimento da competitividade do país. Neste sentido, as medidas previstas no Programa objetivaram: *i*) a elevação da eficiência da administração estatal; *ii*) a criação de condições e estímulos para o desenvolvimento do capital humano; e *iii*) a criação e o aperfeiçoamento das instituições e infraestrutura garantidores da competitividade dos agentes econômicos no país e no exterior. Entre os princípios que deveriam nortear a política econômica por meio da qual seriam instrumentalizados estes objetivos, o destaque coube aos seguintes: *i*) assegurar que as elevadas taxas de crescimento conduzam a transformações estruturais voltadas à diversificação da economia; e *ii*) conceder absoluta prioridade à reforma dos setores vinculados ao desenvolvimento do capital humano, com educação, saúde e habitação em primeiro lugar.

O programa divulgado não explicita metas, as quais foram, no entanto, utilizadas como parâmetros para a elaboração do supracitado orçamento trienal para o período 2008-2010. Neste orçamento foram definidos os financiamentos para a execução das metas, e algumas medidas para a sua implementação foram tomadas no decorrer do período.

No que concerne ao capital humano, foram elaborados e gradualmente implementados, desde 2005, os chamados programas nacionais, lançados pelo então presidente Putin: o Programa Nacional de Educação, o Programa Nacional de Saúde, o Programa Nacional Habitacional e o Programa de Apoio à Agricultura. A responsabilidade pela implementação destes programas foi entregue ao primeiro vice-primeiro-ministro Dmitri Medvedev, posteriormente eleito presidente da Rússia.

Em relação à diversificação da economia e à eliminação dos obstáculos tecnológicos e de infraestrutura, foram adotadas duas linhas de atuação: *i*) investimento direto do Estado por intermédio das empresas estatais, em alguns casos em associação com o capital privado doméstico e estrangeiro e na forma de parcerias público-privadas; e *ii*) criação de mecanismos de financiamento do investimento, tendo em vista – no dizer do ministro do desenvolvimento econômico da Rússia, German Greff – melhorar radicalmente o clima de investimento no país.⁴⁵ Na primeira linha de atuação situam-se os setores considerados estratégicos, que incluem, especialmente, petróleo e gás, aviação, siderurgia, energia elétrica e espaço, além do transporte. Os setores de petróleo e gás, por sua importância duplamente estratégica – no plano geopolítico e no financiamento consistente do processo mais

45. Cf. Trendline Russia (2006).

amplo de desenvolvimento —,⁴⁶ mereceram atenção e atuação primordiais do Estado. Desde 2003, com o muito discutido caso Yukos, o Estado russo assumiu controle gradativo sobre o setor, o que incluiu os grandes projetos de exploração e expansão de suas reservas, iniciados em parceria com as grandes empresas internacionais no esquema do *Product Sharing Agreement* (PSA). Esta ação também abarcou a expansão da rede de oleodutos e gasodutos, em torno da qual se travam os conflitos sobre o controle dos fluxos de exportação de petróleo e de gás da Rússia e da Ásia Central para o Ocidente. Cabe assinalar, no caso da aviação, a criação, em fevereiro de 2006, da Companhia Unida de Aviação, com participação estatal de não menos que 45% do capital, com base na fusão de cinco empresas regionais anteriormente existentes, três delas com considerável participação estatal — Krasair (51% do capital), Domodedovo Airlines (50%) e Samara Airlines (46,5%) —, e duas delas de capital privado — Omskavia Airlines e Sibaviatrans. O objetivo declarado da fusão foi o de aumentar a eficiência operacional destas empresas que, juntas, transportaram 49 milhões de passageiros em 2006. Assinale-se ainda a fusão autorizada das grandes produtoras estatais de alumínio Rusal e Sual com a suíça Glencore, e a aquisição da AvtoVAZ, responsável por cerca de um terço da produção automobilística russa, pela Rosoboronexport no final de 2005, com o propósito explícito de auxiliá-la a enfrentar a concorrência crescente, resultante da instalação de empresas estrangeiras do setor na Rússia.⁴⁷ Na segunda linha de atuação, situa-se a criação de zonas especiais: de engenharia, de produção industrial e de turismo, além de áreas industriais para o desenvolvimento de altas tecnologias. Zonas de engenharia, segundo o ministro Greff, já existem em Zelenograd e Dubna — ambas na região de Moscou —, em São Petersburgo e em Tomsk. Zonas de produção industrial estão sendo instaladas na região de Lipetsk e no Tataristão. Quanto às áreas industriais para desenvolvimento de altas tecnologias, elas deverão especializar-se em informática e comunicações, biologia e medicina, produção de instrumentos e equipamentos, eletrônica e novos materiais. Até 2010, ainda segundo Greff, está programada a construção de parques tecnológicos no Tataristão, nas regiões de Moscou, Novosibirsk, Nizhny Novgorod, Kaluga e Tyumen, e na cidade de São Petersburgo. Na mesma linha, situou-se ainda a criação de instituições de financiamento dos investimentos econômicos e sociais,

46. Por meio do Fundo de Estabilização, para onde foram dirigidos os impostos arrecadados sobre o petróleo, sempre que o seu preço internacional ultrapassasse US\$ 27 por barril. Este limite foi posteriormente aumentado, e o fundo dividido em dois: o Fundo de Reserva, limitado a 10% do PIB, e o Fundo Nacional do Bem-Estar, para onde é carreada a arrecadação superior aos referidos 10% do PIB.

47. O que não deixa de parecer contraditório, dado o estabelecimento de um regime especial de montagem industrial, destinado a assegurar o deslanche de empresas automobilísticas de montagem, que levaram a Toyota, a Nissan e a Volkswagen a instalarem-se no país. Ver Greff, supracitado.

notadamente o Banco Estatal de Desenvolvimento, o Fundo de Investimentos e a Companhia Russa de Risco (Venture Company), referendadas na mensagem enviada pelo presidente Putin ao parlamento em abril de 2007. As duas últimas foram criadas ainda em 2006, com recursos destinados respectivamente a projetos de infraestrutura, selecionados em base permanente, e ao estabelecimento, em 2006 e 2007, de vários fundos de risco, que deverão prover capital para 200 novas companhias de inovação. O Banco Estatal de Desenvolvimento (Vnesheconombank) foi criado mais tarde e constitui atualmente o principal instrumento de atuação do Estado para o enfrentamento da crise financeira no país, conforme relatado acima.

Desde o começo dos anos 2000 até o início da crise, a economia russa atravessou um período de *boom*, com médias de crescimento bastante altas, o que também pôde ser verificado na primeira parte deste capítulo. O governo, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Econômico, divulgou, em agosto de 2008, a sua *Kontseptsia Dolgostrochnovo Sotsialhno-Ekonomicheskovo Razvítia Rossiiskoi Federatsii* (Concepção do Desenvolvimento de Longo Prazo da Federação Russa).⁴⁸ Na essência, o longo documento ratifica as diretrizes estratégicas definidas no programa de médio prazo referido acima, ajustando-as ao que nele se define como os novos desafios a serem enfrentados pela Rússia depois de atingidos os principais objetivos estratégicos ali definidos, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento das bases para a realização de mudanças estruturais e institucionais.

Na concepção, esses desafios são definidos como sendo sistêmicos e de longo prazo, resultantes não só das mudanças mundiais, expressas pelo balanço entre as tendências de globalização crescente e as tendências regionalizantes, mas também oriundos dos obstáculos internos existentes ao desenvolvimento. Os desafios estão listados a seguir.

1. Fortalecimento da concorrência no âmbito global, envolvendo não só os mercados tradicionais de mercadorias, capitais, tecnologia e de força de trabalho, como também o sistema nacional de administração e o apoio às inovações e ao desenvolvimento do capital humano.
2. Integração à nova onda de mudanças tecnológicas por meio da atribuição de importância crescente às inovações no desenvolvimento econômico-social e da redução da importância dos fatores tradicionais do crescimento. A Rússia dispõe do potencial científico-tecnológico para isso, e a sua não utilização levará ao atraso no desenvolvimento das tecnologias de última geração, reduzindo a competitividade da economia russa.

48. Doravante denominada *Concepção*.

3. Papel crescente do capital humano como fator principal do desenvolvimento econômico. A resposta a este desafio implica superar as tendências negativas que vêm se desenvolvendo nesta direção.
4. Surgimento de fatores prioritariamente internos e não globais do desenvolvimento: *i)* no esgotamento do modelo de desenvolvimento assentado na exportação de matérias-primas, assim como no incremento forçado da exportação de energia e de matérias-primas, com repercussões no câmbio e na utilização da capacidade de produção doméstica dos bens destinados ao consumo interno – destaca-se, nesta análise, a possibilidade de intensificação deste esgotamento no caso de uma redução da demanda mundial desses produtos, frente ao surgimento de alternativas energéticas ao petróleo e à eventual redução do crescimento das economias de China e da Índia; *ii)* na insuficiência do desenvolvimento da infraestrutura de transporte e energia, como também no déficit de quadros qualificados no mercado de trabalho; e *iii)* no agravamento das deficiências de infraestrutura pela não solução de problemas sociais e institucionais.

Para fazer frente a esses desafios, a Concepção fixa metas orientadoras, além de metas e medidas detalhadas a serem alcançadas em cada um dos seus componentes: metas globais, relacionadas com a elevação do bem-estar da população; metas para as etapas de desenvolvimento da inovação, para o desenvolvimento do potencial humano, para o desenvolvimento das instituições econômicas e apoio à estabilidade macroeconômica, para o desenvolvimento da capacidade competitiva nacional, para a política econômica externa e para a política regional. Além disto, dedica parte substantiva de seu texto delineando diretrizes para o alcance das metas.

Não cabe, nos limites deste texto, apresentar as metas e as diretrizes detalhadas. Optou-se, assim, por apresentar a seguir as metas gerais adotadas para a obtenção de elevados padrões de bem-estar da população, as diretrizes para a adoção de um modelo de desenvolvimento assentado na inovação e socialmente orientado, e a definição do papel do Estado, do empresariado e da sociedade civil enquanto agentes deste modelo.⁴⁹

As metas relacionadas com o bem-estar da população são as seguintes.

1. Nos anos 2015-2020, a Rússia deverá ingressar no grupo dos cinco países líderes do mundo em nível de PIB *per capita* (PPC).

49. É preciso sublinhar que as metas foram fixadas antes da situação resultante do impacto da crise internacional na Rússia, e são aqui indicadas somente como referência. Mesmo mantendo-se a estratégia de desenvolvimento do país, conforme declarações do presidente Medvedev, estas metas seguramente deverão sofrer modificações substantivas.

2. O PPC deverá crescer dos 13,0 mil dólares de 2007 (42% do nível médio dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE) para mais de 30 mil dólares em 2020 (70% do nível médio dos países da OCDE), e para cerca de 50 mil dólares em 2030.
3. A expectativa média de vida deverá crescer para 72-75 anos, e o nível de mortalidade infantil deve decrescer em 1,3-1,4 vez.⁵⁰
4. A educação dos níveis médio e superior deverá atingir 60%-70% da população (em 2007, ela atingiu cerca de 50%), e o nível médio de provimento de habitação deverá atingir cerca de 30m² por pessoa, ou aproximadamente 100m² por família média em 2020.⁵¹
5. A parcela da população que vive em locais com situação ecológica precária deverá reduzir-se dos 43% de 2007 para 14% em 2020.
6. O nível de mortalidade por causas violentas deverá reduzir-se em aproximadamente duas vezes.

As diretrizes para a adoção do modelo de desenvolvimento assentado na inovação e socialmente orientado são antecedidas por uma caracterização do modelo, na qual inicialmente se afirma que a sua orientação social se apoia na elevação da capacidade competitiva e na eficiência, e não na redistribuição da riqueza disponível e na confrontação social. Isto explica a concentração dos investimentos sociais na educação, na saúde e na habitação, por um lado, e a política de elevação significativa nos salários médios e das aposentadorias médias em termos reais que vinha sendo implementada, apoiada no significativo crescimento econômico, por outro lado.

De todo modo, a caracterização do modelo é feita através da definição de suas características qualitativas e quantitativas, conforme itens a seguir.

1. O modelo se apoia na modernização dos setores tradicionais da economia russa (petróleo e gás, matérias-primas, agricultura e transportes) e no desenvolvimento intensivo de mudanças que os manterão como setores principais do PIB.
2. Transformação da inovação no principal fator de crescimento da economia em todos os setores; elevação, entre três e cinco vezes, da produtividade do trabalho nos setores que definem a competitividade nacional, e redução do insumo energético em 1,6-1,8 vez, em média.

50. Em 2006, último ano em que foram divulgados, estes dados eram, respectivamente: expectativa de vida no nascimento = 66,6 anos para a totalidade da população, 60,4 para a população masculina, e 73,2 para a feminina; índice de mortalidade infantil = 10,2 por mil nascidos vivos. Fonte: Goskomstata.

51. Em 2006, este índice era de 21,1m² por pessoa. Fonte: Goskomstata.

A participação das empresas industriais introdutoras de inovações tecnológicas deve alcançar 40%-50% (em 2007, esta participação foi de 8,5%), e a relação da produção com conteúdo inovador sobre o total da produção deve alcançar entre 25% e 35% (em 2007, esta relação foi de 5,5%).

3. Formação da nova economia, de conhecimento e altas tecnologias,⁵² que se tornará um dos setores principais da produção nacional, adquirindo competitividade em nível mundial e sendo comparável, em 2020, em termos de contribuição ao PIB, aos setores energéticos e de matérias-primas. A participação dos setores de alta tecnologia e da economia do conhecimento no PIB não deverá ser inferior a 17%-20% (em 2007, esta participação foi de 10%-11%). Os dispêndios internos com pesquisa e desenvolvimento devem elevar-se a 2,5%-3% do PIB (em 2007, estes gastos foram de 1,1%). Os dispêndios de fonte estatal e privada devem alcançar, em 2020, 7% do PIB em educação (em 2007, eles foram de 4,8%), e de 6,7% a 7% em saúde (em 2007, foram gastos 4,2%), o que permitirá o desenvolvimento intensivo do potencial humano.

As diretrizes para a adoção do modelo são as seguintes.

1. Desenvolvimento do potencial humano da Rússia, pressupondo, por um lado, o desenvolvimento da capacidade de cada pessoa e a melhoria das condições de vida e da qualidade do meio social e, por outro lado, a elevação da capacidade competitiva do capital humano e a garantia de sua utilização nos setores sociais da economia como fatores-chave do desenvolvimento inovador. Aqui são também incluídas, além de outras, as diretrizes para reduzir a tendência demográfica negativa, para a elevação dos salários de acordo com a produtividade e a qualificação do trabalho, para o estabelecimento de relação entre salário e aposentadoria, com elevação desta última, e para a criação de mecanismos eficazes de regulação do mercado de trabalho, capazes de assegurar a concorrência neste mercado por meio de relações de parceria entre empregadores, empregados e o Estado.
2. Constituição de ambiente institucional altamente competitivo, estimulador da atividade empresarial e da atração de capital para a economia. Inclui-se aqui, entre outras, as diretrizes de desmonopolização da economia e de redução dos riscos empresariais e de investimento,

52. Na Conceção, a economia do conhecimento e altas tecnologias inclui as esferas da educação superior e formação especial, assistência médica de alto nível tecnológico, ciência e produções construtivas experimentais, viação e telecomunicações, e ramos intensivos em ciência nos setores químico e de construção de máquinas. Para avaliação estatística, agrupam-se a educação e a assistência médica como um todo, ciência e informação, setores da viação, e construção de máquinas (nota da própria Conceção).

mediante a defesa dos direitos de propriedade, a elevação da previsibilidade da política econômica, a garantia da estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento dos institutos financeiros.

3. Diversificação da estrutura econômica com base no desenvolvimento tecnológico e inovador. Para isto estão previstas, entre outras medidas: *i*) a formação de um sistema nacional flexível de inovação, integrando o sistema de educação superior ao sistema de pesquisas científicas e suas aplicações, para atender às demandas da economia; *ii*) a criação de institutos de mercado da propriedade intelectual; e *iii*) a formação de um poderoso complexo científico-tecnológico, capaz de assegurar a conquista e manutenção da liderança em pesquisas científicas e tecnológicas em direções prioritárias e, nesta base, incluir a Rússia na circulação global de tecnologia e de produtos de alto conteúdo tecnológico.
4. Fortalecimento e ampliação das vantagens competitivas globais da Rússia em esferas tradicionais (energia, transporte, setor agrário, transformação de recursos naturais).
5. Ampliação e fortalecimento das posições econômicas exteriores da Rússia, com elevação da eficácia de sua participação na divisão mundial do trabalho. As diretrizes, aqui, envolvem, entre outras: *i*) ampliação das possibilidades de utilização das vantagens competitivas do país no mercado internacional e utilização das possibilidades oferecidas pela globalização para a atração de capitais estrangeiros, de tecnologia e de quadros qualificados; *ii*) formação gradativa do espaço econômico euro-asiático de crescimento conjunto, incluindo a transformação da Rússia em um dos centros financeiros internacionais regionais; e *iii*) fortalecimento do papel da Rússia na solução dos problemas internacionais globais e na formação de uma nova ordem econômica mundial.
6. Passagem a um novo modelo de desenvolvimento econômico territorial, mediante a formação de novos centros de desenvolvimento sócio-econômico, a criação de uma rede de *clusters* de produção, e o fortalecimento do sistema de administração estratégica do desenvolvimento regional.

Segundo a Concepção, é condição para a criação desse novo modelo de desenvolvimento a cooperação entre Estado, setor privado e sociedade, considerados os seus sujeitos. É indispensável, desta forma, a construção de mecanismos efetivos de cooperação entre a sociedade, os empresários e o Estado que estejam dirigidos à coordenação dos esforços de todos e à garantia dos interesses dos empresários e dos diversos grupos sociais na elaboração e condução da política econômico-social.

Isso exige a criação de condições máximas de desenvolvimento para a iniciativa empresarial, porquanto o empreendimento privado constitui a força líder do desenvolvimento econômico. O Estado pode criar condições e estímulos para o desenvolvimento dos negócios, mas não deve substituir os negócios privados por sua própria atividade.

Nas suas relações com o setor privado, o Estado deve orientar-se, entre outros, pelos princípios a seguir.

1. Criação de condições para a liberdade do empreendimento e da concorrência, com a criação de mecanismos de autoregulação da comunidade empresarial.
2. Redução das barreiras administrativas aos negócios, com eliminação dos excessos da regulação econômica e passagem à utilização de mecanismos indiretos de regulação dos processos econômicos.
3. Redução gradativa da participação do Estado na administração da propriedade em setores econômicos concorrenciais por meio de privatização transparente e apoiada nas valorizações de mercado, no acesso igualitário à propriedade e na transparência das atividades dos órgãos estatais.
4. Concentração da atividade empresarial do Estado nos setores dedicados à garantia da capacidade de defesa e da segurança nacional, assim como no desenvolvimento da infraestrutura.
5. Garantia incondicional de condições iguais de concorrência nos setores em que, ao lado do Estado, funcionam também empresas privadas.
6. Desenvolvimento de parcerias privado-estatais com vistas à redução dos riscos empresariais e de investimento, especialmente nas esferas de pesquisa e suas aplicações.
7. Difusão de novas tecnologias e desenvolvimento da infraestrutura energética e de transportes.
8. Apoio ativo às empresas russas nos mercados externos, incluindo os investimentos diretos destas empresas, e defesa dos interesses dos empreendedores russos no caso de violação dos seus direitos em outros países.
9. Ampliação da participação da comunidade empresarial nas decisões dos órgãos estatais relacionados com a regulação econômica.

No tocante à sociedade, tendo em vista a sua efetiva integração à elaboração e implementação da política econômico-social, na Concepção se considera necessária a construção de um novo modelo de sociedade, que garanta: *i*) mecanismos efetivos de defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos; *ii*) mecanismos de mobilidade

horizontal e vertical; iii) procedimentos e regras que assegurem a expressão e consideração dos interesses de cada grupo social nos processos de tomada de decisão por parte de todos os órgãos da administração estatal; e *iv*) igualdade de direitos no diálogo entre as organizações sociais, os empreendedores e o Estado em relação às questões-chave do desenvolvimento social. Ademais, afirma-se que um sistema eficaz de democracia atende melhor a todas estas necessidades e que somente por meio da implementação do tripé *democracia – indivíduo – tecnologias*⁵³ pode a Rússia realizar o seu potencial, ocupando o merecido lugar entre as principais potências mundiais.

5.3 Considerações sobre a estratégia

Foi apresentada, por meio de dois documentos, a estratégia de desenvolvimento de longo prazo da Rússia. O primeiro, formulado para um período de médio prazo, já vinha tendo seus objetivos parcialmente implementados, especialmente no que diz respeito à criação dos mecanismos institucionais necessários para assegurar a aplicação desta estratégia. O segundo, elaborado para o longo prazo – até 2020 – reitera a estratégia e estabelece, com clareza, os objetivos a serem alcançados e os princípios que devem nortear a sua implementação, formalizando-os num Modelo de Desenvolvimento Estratégico.

Assim, a Rússia, nesta etapa de sua curta existência como nação independente, tem como objetivo deixar de ser um país cujo desenvolvimento econômico-social baseia-se exclusivamente na exploração e exportação de produtos energéticos – petróleo e gás natural – e matérias-primas, para trilhar um caminho de desenvolvimento que tem por base um modelo de sociedade pós-industrial, baseada no conhecimento, na inovação e no potencial humano de que dispõe. Com este modelo ela pretende, no longo prazo, ingressar no clube dos cinco países líderes do mundo, elevando consideravelmente o padrão de vida e de bem-estar de sua população.

As diretrizes e metas traçadas em ambos os documentos são consistentes com esses objetivos. Os princípios norteadores do papel dos diferentes agentes econômicos na condução do processo de desenvolvimento também são claramente anunciados, cabendo ao setor privado o papel de agente principal. Entretanto, o Estado assume a condução do processo na reserva para si de setores estratégicos como, por exemplo, os vinculados à defesa e à segurança nacional, no desenvolvimento de parcerias público-privadas, na difusão da inovação e na previsão da manutenção da participação do petróleo e do gás em metade do PIB total, setor no qual detém participação majoritária. Além disto, o Estado operacionaliza esta condução por meio de corporações tanto setoriais – caso das corporações atuantes

53. Introduzido pelo presidente Medvedev em seu discurso de posse.

no setor de petróleo e gás –, quanto coordenadoras de atividades descentralizadas, previstas para a realização de alguns objetivos do desenvolvimento – caso das corporações criadas para o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e para a difusão da nanotecnologia.

Resta ver em que medida os objetivos traçados e as metas fixadas serão alcançadas, seja por conta da crise econômica, seja por conta do próprio modelo. Como se viu, a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país foi formulada em programas, método que se apoia na longa tradição de planejamento econômico herdada do sistema soviético, mas que difere do planejamento diretivo que o caracterizava, com base no qual o plano ou programa era percebido como algo a ser obrigatoriamente cumprido. O programa inscrito na Concepção apoia-se num tipo de planejamento aplicado a economias mistas, no qual têm papel a desempenhar tanto o setor privado quanto o setor estatal, dependendo, porém, a sua implementação e, portanto, o processo de desenvolvimento, de uma forte participação e atuação do Estado. Este tipo de planejamento, formulado teoricamente por Lange,⁵⁴ embora em outras circunstâncias históricas, parte do pressuposto de que nos países em que o setor privado é incipiente, a promoção do desenvolvimento necessita de forte suporte do Estado. Na Rússia, o setor privado não é propriamente incipiente, pois se estabeleceu sobre a estrutura econômica relativamente desenvolvida da URSS. Trata-se, porém, de um setor privado que tem origem no processo de transformação do sistema de propriedade, que se realizou num período histórico relativamente curto e com as características resultantes da luta encarniçada que foi travada pela obtenção de sua posse. Por outro lado, este é um setor privado de país emergente, que atua num quadro institucional em formação, por cujo processo indubitavelmente é responsável o Estado. Da mesma forma, cabe ao Estado, nestas circunstâncias, conduzir o processo de desenvolvimento do sistema capitalista em implantação na Rússia.

Contudo, como está dito na Concepção, a atuação do Estado não deve substituir os negócios privados, que constituem a força líder do desenvolvimento econômico, mas sim concentrar sua atividade empresarial basicamente nos setores dedicados à garantia da capacidade de defesa e da segurança nacional, assim como no desenvolvimento da infraestrutura, especialmente a energética e de transportes, ao mesmo tempo que se ocupa da elaboração e condução da política econômico-social.

Quanto à participação dos agentes sociais na formulação e tomada de decisões relativas à política econômica, ela depende da criação de mecanismos específicos de funcionamento das práticas democráticas. Neste particular, as

54. Cf. Lange (1981).

considerações que se pode fazer são várias. A primeira delas é que a Rússia dispõe dos institutos que caracterizam o sistema democrático: existência dos poderes legislativo e judiciário, além do executivo; realização de eleições diretas para a presidência e o legislativo federal, além da liberdade formal de organização e de imprensa. Estes institutos, porém, funcionam de maneira muito imperfeita, com restrições, caracterizando o sistema político como autoritário – um sistema de *democracia administrada*, na denominação de analistas políticos vinculados ao governo. Neste sistema, a organização e a participação social são mínimas, e a população deposita confiança nas autoridades para a solução dos seus problemas. Esta é, entretanto, uma característica tradicional e centenária da Rússia, marcada somente por algumas rupturas de curta duração, como foi o período da *glasnost* gorbacheviana, para utilizar um exemplo mais contemporâneo. Desta forma, não se trata da implantação de modelos ocidentais de democracia, mas da criação de mecanismos específicos de estímulo à participação dos diversos agentes sociais nas decisões de natureza econômico-social. Esta não é uma tarefa fácil, por várias razões, não sendo demais lembrar que o termo *democracia* está associado, na consciência coletiva russa, à pilhagem que caracterizou o processo de privatização e à espoliação que com ele sofreu a grande maioria da população. Mas alguns sinais surgem, timidamente, com a abertura da presidência à opinião de empresários e analistas econômicos e sociais sobre diferentes aspectos da política econômica e social.

A segunda consideração refere-se à influência que as questões geopolíticas exercem sobre o funcionamento das práticas democráticas. Estas questões estão relacionadas com a posição internacional da Rússia, tendo sido caracterizadas por relações inamistosas por parte das potências ocidentais até muito recentemente, quando a posse de Barack Obama na presidência dos Estados Unidos parece indicar alguma mudança no cenário das relações internacionais da Rússia. No centro destas relações está, além do desarmamento, a questão da segurança energética internacional, o que traz para o âmbito estritamente estatal a política de desenvolvimento do setor energético em toda a sua amplitude, isto é, incluindo a estratégica definição dos meios de transporte internacional dos seus produtos.

Finalmente, cabe considerar o impacto da crise econômica internacional, que, por um lado, afetou de forma dramática a posição de grandes grupos econômicos, pela redução do valor de seu patrimônio e pela necessidade de seu salvamento por recursos do Estado. Por outro lado, este impacto levou o governo russo, assim como os demais no resto do mundo, a atuar energicamente para salvar o setor bancário e restabelecer o fluxo de crédito para a atividade no setor real da economia, especialmente das pequenas e médias empresas. Além disto, a Rússia foi levada a adotar medidas diversas de apoio que contemplam diretamente algumas centenas de empresas, inclusive aquelas cuja atividade produtiva

concentra-se em localidades em que o empreendimento é o único provedor do emprego e de alguns benefícios sociais. Com isto, não só cresce a participação do Estado no capital das empresas e, conseqüentemente, no âmbito geral da economia, como também são afastados das decisões econômicas os agentes econômicos dependentes de sua ação.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DA RÚSSIA. *Obzor Bankovskovo Sectora Rossiiskoi Federatsii* (Levantamento do setor bancário da Federação da Rússia). Edição Expressa, n. 73, novembro, 2008. Versão para internet.

BANK OF FINLAND. Institute for Economies in Transition, Bofit Weekly, n. 16, 18/04/2008.

_____. Institute for Economies in Transition, Bofit Weekly, n. 3, 16/01/2009.

FREELAND, C. *Sale of the century*. New York: Crown Publishers, 2000.

GLASIEV, S. *Blast ne doveriaet goçudarstvo?* (O poder não confia no Estado?) 03/12/2007. Disponível em: <<http://www.glazev.ru>>

GURIEV, A.; RACHINSKY, A. *Oligarchs: the past or the future of Russian capitalism?* August, 2004. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=579581>.

IZVESTIA. 10 de novembro. In: Johnson's Russia List, 205, 10/11/ 2008

KORHONEN, I. *Can Russian inflation be tamed?* In: *The challenges of the Medvedev era*. Institute for Economies in Transition, Bofit on Line, n. 6, 2008.

LANGE, O. O planejamento do desenvolvimento econômico. In: POMERANZ, L. (Org.); LANGE, O. *Economia*. São Paulo: Ática Editora, 1981. II, Planejamento.

POMERANZ, L. Introdução. In: *Perestroika: desafios da transformação social na URSS*. São Paulo: Edusp, 1990.

_____. **A Transformação sistêmica na Rússia**. Política Externa, São Paulo, vol. 12, n. 3, dezembro/janeiro/fevereiro, 2003/2004.

_____. **O processo de transformação sistêmica da Rússia**. Política Externa, São Paulo, vol. 13, n. 2, setembro/outubro/novembro, 2004.

_____. **Rússia: economia e sociedade**. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Rio de Janeiro, junho, 2007. Trabalho realizado para seminário sobre a Rússia.

_____. **Temas centrais sobre a política externa da Rússia**. Política Externa, São Paulo, vol. 16, n. 1, junho/julho/agosto, 2007a.

_____. **Panorama da conjuntura internacional**. Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (GACINT)/Instituto de Relações Internacionais (IRI)/Universidade de São Paulo (USP), n. 39, ano 10, outubro/novembro/dezembro, 2008.

RUTLAND, P. *The impact of the global financial crisis in Russia*. Russian Analytical Digest, Research Centre for East European Studies, Bremen, Center for Security Studies, Zurich, n. 48, vol. 8, 17/10/2008.

TRENDLINE RUSSIA. *Russian government introduces systemic measures to radically alter country's investment climate*. November 29, 2006. Advertising supplement to the Washington Post.

WORLD BANK. *Doklad ob ekonomike Rossii* (Relatório sobre a economia da Rússia). Junho, 2008.

CHINA: ASCENSÃO À CONDIÇÃO DE POTÊNCIA GLOBAL – CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES*

André Moreira Cunha**
Luciana Acioly***

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa o processo recente de crescimento e internacionalização da China, tendo por marco de referência a inflexão determinada pelo processo de reformas estruturais e abertura econômica ocorrido a partir do final da década de 1970. Este momento marca a decisão chinesa¹ de abraçar, ao invés de repudiar, a globalização. Argumenta-se aqui que tal opção não pode ser confundida com a adesão aos princípios neoliberais predominantes na orientação da política econômica de várias economias desenvolvidas e em desenvolvimento desde meados dos anos 1980, particularmente na América Latina e no Leste Europeu. Pelo contrário, a experiência chinesa parece reproduzir vários dos elementos centrais dos processos de desenvolvimento verificados em outras economias asiáticas e europeias, naquilo que se convencionou chamar de modelo de capitalismo organizado (ZYSMAN, 1983).

A ampliação dos espaços decisórios privados na esfera da produção e distribuição de bens, serviços e fatores, com importante participação de capitais estrangeiros, não implicou o afastamento do Estado da condução estratégica do desenvolvimento da nação. Até porque, como nos lembram Fairbank e Goldman, a milenar

* Os autores agradecem o apoio de pesquisa de Nathaly Xavier, bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e de Michelle Hiromi Sassaki, do Ipea.

** Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

*** Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Ou melhor, decisão do Estado chinês, por meio de suas principais instâncias de poder, particularmente o Comitê Central do Partido Comunista da China e o Conselho de Estado. Após o fim da Revolução Cultural (1966-1976), e com a ascensão de Deng Xiaoping que, de fato, liderará as reformas estruturais até sua morte, em 1997, inaugura-se a nova etapa, aqui destacada.

civilização chinesa é marcada, desde seus primórdios, por uma presença central do Estado na organização da vida social.² Neste contexto, os líderes da era pós-Mao Zedong adotaram o pragmatismo na condução da estratégia de crescimento, este entendido como um objetivo intermediário do norte maior que, desde há muito, persegue os chineses: a recuperação de uma posição hierarquicamente superior na ordem internacional (WU JIGLIAN, 2005 e 2006).

O capítulo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na sequência, detalha-se a natureza da estratégia chinesa de desenvolvimento. Logo após, faz-se a análise das políticas macroeconômica (seção 3) e de comércio exterior e atração de investimentos (seção 4). As implicações internas e globais do crescimento e internacionalização da China são avaliadas na seção 5. As considerações finais resgatam os principais argumentos do capítulo.

2 A ESTRATÉGIA CHINESA DE CRESCIMENTO E INTERNACIONALIZAÇÃO

O capitalismo emergiu e se irradiou enquanto um processo social liderado pelos países ocidentais, especialmente Inglaterra e EUA. Na longa transição do feudalismo para o capitalismo, a China aparecia no imaginário e na realidade econômica e política da Europa como um país misterioso e fechado, repleto de promessas de rápido enriquecimento para quem lograsse penetrar suas entranhas. Até meados do século XIX, havia a percepção, expressa por inúmeros contemporâneos – de Adam Smith a Napoleão –, de que o grau de desenvolvimento tecnológico e econômico chinês rivalizava, senão superava, o experimentado no Ocidente. Todavia, com a consolidação da industrialização e suas implicações positivas na acumulação de poder econômico e militar, o confronto entre as potências europeias emergentes, particularmente a Inglaterra, e o Império do Meio,³ passou a revelar uma nova realidade: a dificuldade da China em acompanhar o ritmo das transformações em curso no mundo ocidental. Não foi sem surpresa para europeus e chineses que, de derrota militar em derrota militar, o Império se desfez. Mais importante, se inverteu a percepção ocidental sobre a China: de civilização misteriosa, avançada e próspera, para um país cronicamente inviável, cuja população seria material e culturalmente inferior (SPENCE, 1999; POME-RANZ, 2000; HUTTON, 2007; FAIRBANK e GOLDMAN, 2008).

Vários dos mais destacados intérpretes do capitalismo se debruçaram sobre o que percebiam ser o fracasso chinês. Marx via na China o caso paradigmático do

2. “(...) no começo da era da história escrita, o povo chinês já tinha atingido um grau de homogeneidade cultural e continuidade dificilmente igualado em qualquer outro lugar do mundo. Tinham iniciado a criação de uma sociedade dominada pelo poder estatal. A ele, todas as outras atividades – agrárias, tecnológicas, comerciais, militares, literárias, religiosas, artísticas – dariam suas contribuições como partes subordinadas do todo” (Fairbank e Goldman, 2008, p. 59).

3. Outra denominação dada à China.

modo asiático de produção, caracterizado pela longa estagnação em um estágio de desenvolvimento agrário e de baixo dinamismo, incapaz de criar as pré-condições para a emergência do capitalismo. Max Weber destacou características por ele percebidas como intrínsecas aos chineses, tais como desonestidade, docilidade excessiva, incapacidade de estabelecimento de laços mútuos de confiança, dentre outras, que seriam incompatíveis com o “espírito do capitalismo”. Ademais, em contraste com a Europa protestante, faltariam na China os incentivos para a poupança e o trabalho metódico e pesado. Tais elementos culturais condenariam a China ao atraso (SPENCE, 1999; POMERANZ, 2000; FAIRBANK e GOLDMAN, 2008).

Ecos contemporâneos da visão dos maiores expoentes do pensamento social do século XIX aparecem, por exemplo, em North (1995), que identifica a origem do atraso chinês na ausência de direitos de propriedade e, portanto, na arbitrariedade do exercício do poder pelo Estado, contra os indivíduos empreendedores. Landes (1998) reconhece o que é voz corrente entre os sinólogos, ou seja, que a China foi uma civilização em muitos sentidos eficiente e mais avançada que as civilizações ocidentais contemporâneas, mas não foi capaz de conformar instituições adequadas ao pleno funcionamento do capitalismo.⁴ Da mesma forma que Weber e North, Landes aponta o caráter conservador e fechado da sociedade chinesa como tendo sido determinante para o atraso relativo do país frente ao mundo ocidental capitalista.

Os gráficos 1 a 3, no anexo 1, fornecem um contorno mais preciso do debate. As estimativas de Maddison (1998 e 2007) sugerem que até meados do século XVI, em termos da renda *per capita*, e até o começo do século XIX, quando analisado o produto total, a China apresentava um nível de desenvolvimento equivalente ou superior ao verificado no Ocidente. Um vasto império, com uma área semelhante à da Europa Ocidental, abrigava, entre os séculos XVI e XIX, uma população cerca de duas vezes superior ao conjunto dos principais países ocidentais. A visão marxiana de uma sociedade agrária e atrasada não parece se ajustar a um conjunto amplo de evidências de que a China possuía uma base produtiva capaz de, em 1750, produzir mais ferro do que toda a Europa (HUTTON, 2007; FAIRBANK e GOLDMAN, 2008). Não à toa, os imperadores e o mandarinato chinês enxergavam o país como o centro mais avançado do mundo conhecido – técnica, moral e culturalmente.

4. Na já clássica análise de um dos mais destacados sinólogos estadunidenses, acrescenta-se o elemento demográfico. O sucesso chinês em alimentar uma população substancialmente maior do que a da Europa Ocidental também criou um excedente populacional no meio rural que dava sustentação a uma ampla rede de produção manufatureira de base artesanal e familiar. A competitividade, em termos de preço, da produção artesanal não criava estímulos para a adoção de inovações tecnológicas intensivas em capital (Fairbank e Goldman, 2008).

Não obstante, os dados também indicam a dificuldade chinesa de acompanhar o avanço material verificado a partir da industrialização capitalista dos países europeus, posteriormente emulada por potências emergentes como EUA e Japão. Assim, se no começo do século XIX a economia chinesa representava um terço da economia mundial, em 1950 tal participação não ultrapassava 5%. O atraso econômico transmutou-se em perda de poder militar, que, em paralelo à rigidez do sistema político doméstico, redundou em derrotas nos enfrentamentos contra potências ocidentais – particularmente a Inglaterra – ou vizinhos poderosos como Rússia e Japão. Em 1911, o Império se desfez. A jovem república não foi capaz de conter a decadência.

Em 1949, sob o comando de Mao Zedong, os comunistas se impuseram a tarefa de recuperar o poderio chinês. Desde então, em vários momentos, manifestou-se o desejo de sobrepujar as potências ocidentais. No Grande Salto Adiante (1958-1963), Mao prometia que a produção siderúrgica chinesa haveria de ultrapassar a britânica. Mesmo hoje, as lideranças chinesas apontam que o ano de 2050 marcará a realização da promessa de Mao de que a China concretizaria seu *catching up*, deixando para trás mais de cem anos de derrotas e humilhações (WU JIGLIAN, 2005; ZHENG BIJIAN, 2005 e 2006; MAHBUBANI, 2005; ZWEIG e JIANHAI, 2005; HUTTON, 2007). É neste contexto que alguns sinólogos sugerem que a proclamação da república e a revolução comunista são movimentos iniciais de reafirmação da nação (PINTO, 2000; FAIRBANK e GOLDMAN, 2008).⁵

A consciência de que a estratégia introvertida e baseada na coletivização forçada não havia logrado resultados em termos de reafirmação do poderio chinês passou a nortear a visão de reformistas como Deng Xiaoping. Uma vez no poder, eles deram início a um processo de abertura e modernização econômica acelerada. Desde então, a China vem apresentando uma vigorosa trajetória de crescimento e internacionalização. As lideranças políticas e os ideólogos do Partido Comunista da China (PCC) têm se utilizado de diversas expressões-síntese da especificidade da sua trajetória própria de modernização, tais como “socialismo de mercado”, “socialismo com características chinesas”, “caminho do desenvolvimento pacífico”, “ascensão pacífica à condição de potência”, “abordagem científica do desenvolvimento”, e “estratégia de construção de uma sociedade socialista harmoniosa”, para citar algumas das mais representativas.

5. *Insiders* do processo de abertura e modernização na China enfatizam a linha de continuidade entre as reformas propostas por Deng Xiaoping e a revolução de Mao Zedong. Ver, por exemplo, Wu Jiglian (2005 e 2006) e Zheng Bijian (2005 e 2006).

Conforme argumenta Zheng Bijian⁶ (2005 e 2006), um dos intelectuais reformistas mais influentes na China contemporânea (SHIRK, 2007; LEONARD, 2008), a opção chinesa de abraçar, ao invés de repudiar, a globalização estaria no centro das principais decisões políticas destas últimas décadas, refletindo a compreensão de que o crescimento econômico por meio de reformas que ampliassem os espaços dos mercados seria um instrumento central para o “rejuvenescimento da nação”. Vale dizer que, sabedores do seu enorme atraso relativo e dos limites das estratégias coletivistas, os líderes da era pós-Mao Zedong adotaram o pragmatismo na condução de sua estratégia de crescimento, entendido este como um objetivo intermediário do norte maior que, desde há muito, persegue os chineses: a recuperação de uma posição hierarquicamente superior na ordem internacional (WU JIGLIAN, 2005 e 2006; LEONARD, 2008).

Conscientes de que seu sucesso até aqui ainda é insuficiente para a conformação de uma sociedade “moderadamente próspera”, e de que a perspectiva de concretização daquele objetivo maior se descortina rapidamente, gerando tensões diversas – particularmente nos planos geopolítico e geoeconômico – os líderes da China contemporânea buscam refúgio em conceitos como o da “ascensão pacífica”.⁷ Assim, na perspectiva chinesa haveria uma tentativa de diferenciação da sua trajetória com respeito à de outros países, que em momentos semelhantes de seus processos de modernização acabaram provocando conflitos políticos e guerras, como nos casos de Alemanha e Japão (ZHENG BIJIAN, 2005 e 2006).

Há, aqui, um diálogo nem sempre explícito com a literatura ocidental de história e política internacional, cujas análises procuram modelar o processo de “ascensão e queda” das grandes potências (KENNEDY, 1987; LANDES, 1998; FIORI, 2004; MEARSHEIMER, 2006). Neste tipo de abordagem, constata-se a confluência de elementos de acumulação de poder – *hard e soft* (militar, político, científico, cultural e econômico) – no estabelecimento de hegemonias globais ou regionais. A ascensão de uma nova potência estaria quase sempre associada ao declínio de outra, de modo que, recorrentemente, a guerra acabou sendo o desaguadouro das tensões provocadas pelo choque entre ascendentes e decadentes.

6. Zheng Bijian é presidente do Fórum de Reformas da China, e vice-presidente executivo da Escola do Partido Comunista.

7. Toma-se a ideia da “ascensão pacífica” com um ponto de referência no complexo debate interno à China, conforme relata Leonard (2008). Desde logo, o termo está longe de expressar um modelo de desenvolvimento. Idealizado por intelectuais influentes como Zheng Bijian (2005 e 2006), ele foi utilizado pelas altas lideranças do regime pela primeira vez em dezembro de 2003, mais especificamente por Wen Jiabao, primeiro-ministro da China. O conceito tornou-se polêmico, dentro e fora da China. Nacionalistas chineses preocupavam-se em não passar uma imagem de frouxidão no trato da “questão” Taiwan. Estrategistas mais moderados temiam que o mundo e, particularmente, os EUA, traduzissem a ideia de ascensão como conceito de confronto no futuro. Observadores ocidentais passaram a questionar os objetivos chineses. Não à toa, já no começo de 2004, Hu Jintao passou a falar em “desenvolvimento pacífico”, termo considerado mais neutro. Em 2005, o Conselho de Estado elaborou melhor a visão chinesa, então denominada Trajetória chinesa de desenvolvimento pacífico (*China's peaceful development road*). Disponível em: <<http://www.china.org.cn/e-white/index.htm>>. Acessado em dezembro de 2005).

Os chineses não querem ser percebidos como uma ameaça global, a despeito do fato de não esconderem sua estratégia política de longo prazo, que é colocar a civilização chinesa em uma posição de maior centralidade, mas não necessariamente de hegemonia, na ordem internacional.⁸

Condicionantes domésticas e externas interagem na composição da visão chinesa sobre os desafios resultantes de sua própria ascensão. No plano interno, discute-se a conveniência ou não do aprofundamento das reformas pró-mercado e seus efeitos sociais e ambientais. Leonard (2008) mapeia as distintas visões políticas em confronto na China contemporânea. Da *nova esquerda*, representada por intelectuais e membros do partido com posições-chave na estrutura de poder do país, emerge, cada vez mais, uma inquietação na busca da definição de uma estratégia de crescimento mais socialmente inclusiva e menos agressiva aos recursos ambientais e culturais. Aparentemente, esta vertente estaria ganhando influência progressiva, particularmente na atual presidência de Hu Jintao. Em contrapartida, a chamada *nova direita*, cujos tecnocratas estiveram associados ao período de abertura liderado por Deng Xiaoping e Jiang Zemin, clama por mais mercado e menos Estado.

No plano externo, nacionalistas e liberais internacionalistas se dividem sobre a necessidade de a China se colocar de forma mais explícita na defesa de certos interesses nacionais – como, por exemplo, nas questões territoriais, particularmente no caso de Taiwan – e, mais importante, em termos de definição e disseminação da visão chinesa sobre a ordem internacional. A China repudia a ideia de um mundo unipolar e a interferência externa em assuntos soberanos de cada nação. Cabe notar, conforme destacado na sequência, que a ampliação da influência chinesa em países estrangeiros, por diversos canais (investimentos, comércio etc.) se dá sem a imposição de condicionalidades aos moldes praticados pelas potências ocidentais e instituições oficiais multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

As diretrizes modernizantes de Deng Xiaoping sempre sinalizaram no sentido da necessidade da constituição de um ambiente externo favorável ao crescimento chinês (SHIRK, 2007; KURLANTZICK, 2007; MARTI, 2007). Desde então, três estratégias interconectadas têm sido perseguidas. Em primeiro lugar, há a busca de redução dos conflitos com os vizinhos, o que determinou, desde meados dos anos 1980, a restauração ou estabelecimento de relações diplomáticas

8. Mearsheimer (2006), influente teórico das relações internacionais, mostra-se cético com respeito aos desdobramentos pacíficos da ascensão chinesa. O autor vê na China a principal rival do exercício da hegemonia pelos EUA no século XXI. A acumulação de poder militar chinês poderia conduzir a um confronto militar com os EUA, algo distante do cenário “pacífico” anunciado pelos chineses. Kang (2007) não compartilha da tese de Mearsheimer, pois considera que a guerra não é do interesse da China em seu processo de fortalecimento, vindo na forte interdependência com os EUA o espaço para a conformação do cenário de uma “ascensão pacífica”.

com Cingapura (1990), Indonésia (1990), Brunei (1991) e Coreia do Sul (1992), a intensificação das relações com Índia (1988) e Filipinas (2000), e a normalização das relações com Mongólia (1989), Rússia (1989) e Vietnã (1991). A China também vem se aproximando, cada vez mais, dos vizinhos da Ásia Central, particularmente de países que pertenciam à antiga União Soviética e são ricos em recursos naturais. De acordo com Shirk (2007), a China tem revelado uma postura de acomodação de velhos conflitos territoriais, abrindo mão de posições rígidas, em clara sinalização de que sua ascensão pretende mesmo ser pacífica. Em segundo lugar, há a ampliação na participação em organismos multilaterais regionais e globais, com o país evitando atuar de forma isolada. Por fim, a China vem utilizando seu crescente peso econômico para oferecer alternativas de mercado e fontes de financiamento para parceiros considerados estratégicos.

As discussões no âmbito do Conselho de Estado e no Comitê Central do PCC explicitam as contradições do processo de transformação em curso. Assim, por exemplo, o 11º Plano Quinquenal (2006-2010) procura estabelecer os fundamentos para o desenvolvimento chinês nas duas primeiras décadas do século XXI. Seguindo o conceito firmado no 10º Plano, de conformação de uma “sociedade moderadamente próspera” e da visão de “desenvolvimento pacífico”,⁹ a China explicita agora a preocupação de que o maior desafio depois de alcançado o crescimento econômico, expresso no aumento da renda *per capita*, é o de também fortalecer o bem-estar social. Outro conceito importante é o dos *três representantes*, segundo o qual caberia ao Partido Comunista representar as necessidades de desenvolvimento das forças produtivas chinesas, o desenvolvimento da cultura chinesa, e os interesses fundamentais da maioria da população chinesa. Por intermédio destes princípios, o desenvolvimento econômico, buscado através de reformas¹⁰ e maior abertura, deve ser compreendido como o principal objetivo instrumental (ou intermediário) do governo chinês. Até porque o crescimento acelerado e a geração de empregos são condições necessárias para a estabilidade social. A partir da história chinesa, emergem fantasmas sobre desordem e caos, geralmente provocados pela revolta popular ante o excesso de rigor do poder central, particularmente em momentos de escassez de recursos (PINTO, 2000; WU JIGLIAN, 2005; FAIRBANK e GOLDMAN, 2008).

Na avaliação de Zheng Bijian (2006), existiriam inúmeras condições favoráveis à concretização de um novo período de prosperidade. Em primeiro lugar,

9. Assim, para os vinte primeiros anos do século XXI a China teria por objetivo seu desenvolvimento pacífico, ou seja: “(...) construir uma sociedade moderadamente confortável, que, de maneira geral, beneficia mais de um bilhão de pessoas, além de desenvolver a economia da China, promover a democracia, avançar nas ciências e na educação, enriquecer culturalmente, fomentar uma maior harmonia social e melhorar a qualidade de vida do povo chinês” (China, 2005, p. 17).

10. Modernização dos transportes, reforma no setor bancário, otimização da utilização dos recursos não-renováveis, dentre outros.

as mudanças no padrão de consumo interno, a partir do incremento da renda *per capita*, estimulariam a consolidação de uma estrutura produtiva diversificada e mais vinculada aos gastos domésticos. Em paralelo, haveria ainda amplo espaço para explorar a abundância de mão de obra, cuja qualificação vem aumentando, e a maior oferta e qualidade relativa da infraestrutura, especialmente em transportes e comunicações. Não menos importante, Zheng Bijian ressalta o que considera ser um ambiente de estabilidade política e de consolidação do socialismo de mercado. Não obstante as condições favoráveis, o 11º Plano Quinquenal não desconsidera os desafios a serem enfrentados, particularmente nas áreas de utilização dos recursos naturais – especialmente a água –, busca de maior eficiência energética, proteção do meio ambiente e redução das desigualdades provocadas pelo crescimento desproporcionalmente mais acelerado de certas regiões urbanas, em detrimento do *hinterland* ou do mundo rural em geral, que abriga mais da metade da população. Tais aspectos serão resgatados na seção 5 deste capítulo.

Para sustentar o crescimento e reduzir os seus impactos negativos, a China deverá contar com uma teia ampla de relações internacionais. Por isso, seguindo ainda a leitura de Zheng Bijian (2006) sobre as prioridades estratégicas da China, expressas no seu mais recente plano quinquenal, o governo chinês vê o cenário internacional como um ambiente de interdependência, de aprofundamento da globalização e de condições favoráveis ao desenvolvimento do país. Estas condições seriam: (i) a mudança nas relações entre as grandes potências no período pós-Guerra Fria; (ii) a possibilidade de a China, por meio do seu desenvolvimento pacífico, oferecer oportunidades de crescimento para outras nações; (iii) em especial, a cooperação com os países em desenvolvimento e a garantia de uma relação especial e estratégica; (iv) as oportunidades de relação com os países vizinhos e a busca pela solução dos diversos conflitos; e (v) a preferência pela multilateralidade como importante forma de relação diplomática, ou, alternativamente, o repúdio às posturas unilaterais das potências hegemônicas. O ambiente internacional, embora seja favorável, também apresenta desafios, tais como os desdobramentos protecionistas das disputas por mercados, recursos e tecnologias. Além disso, a ascensão da China pode ser vista como uma ameaça pelas grandes potências, levando o país a ter de reforçar sua ideia de desenvolvimento pacífico. Ressalte-se que, em praticamente todas as determinações chinesas em relação às relações internacionais, podem ser vistos os *cinco princípios de coexistência pacífica*¹¹.

11. Estes princípios têm mais de cinquenta anos e foram sugeridos originalmente por Chu En-Lai, estrategista da diplomacia chinesa, pouco depois da formação da República Popular da China. São eles: i) respeito mútuo à soberania e integridade nacional; ii) não-agressão; iii) não intervenção nos assuntos internos de um país por parte de outro; iv) igualdade e benefícios recíprocos; e v) coexistência pacífica entre Estados com sistemas sociais e ideológicos diferentes. Hu Jintao traduz contemporaneamente estes conceitos na ideia de “mundo harmonioso”.

Portanto, como uma primeira aproximação, é razoável assumir que na variante chinesa do “modelo asiático” (AMSDEN, 1989; WADE, 1990; WORLD BANK, 1993) – aqui entendido não como “um único” modelo, mas como uma expressão que sintetiza os aspectos comuns na trajetória de desenvolvimento das principais economias da região –, a estratégia de aceleração do crescimento através da adoção de uma maior exposição aos mecanismos de mercado deve ser compreendida com um “meio” para o alcance do objetivo maior da modernização chinesa (SAICH, 2004; WOO, 2005). As reformas liberalizantes não são um fim em si mesmas, ou mesmo uma adesão à ordem liberal,¹² como sugerem as interpretações mais próximas à tradição convencional da escola dos “preços corretos”.¹³ Até porque há contrastes evidentes entre o sucesso chinês de adaptação gradual e pragmática ao contexto de globalização e as experiências frustradas de “*big bang*” na transição das economias de planejamento central do antigo bloco soviético ou de adoção do Consenso de Washington na América Latina (RODRIK, 2005; WU JIGLIAN, 2005).

A seguir, procura-se detalhar os desdobramentos da estratégia chinesa, particularmente na gestão macroeconômica e nas relações econômicas internacionais, bem como os seus resultados internos e externos. Argumenta-se que a gestão macroeconômica de curto prazo e o planejamento de desenvolvimento de longo prazo, ambos ancorados em uma política externa cada vez mais ativa, pretendem dar sustentação àquela trajetória de “retomada” de um papel de maior protagonismo na arena internacional (SHIRK, 2007; KURLANTZICK, 2007). Neste sentido, haveria uma aproximação muito maior com a dinâmica de desenvolvimento do Japão, Coreia do Sul e Taiwan (AMSDEN, 1989; WADE, 1990; WORLD BANK, 1993).

3 GESTÃO MACROECONÔMICA E DOS FLUXOS DE CAPITALS

Nestas últimas três décadas, a gestão macroeconômica da China guardou relação estreita, e de subordinação, com sua estratégia de crescimento de longo prazo. As políticas monetária e fiscal procuraram preservar um ambiente propício ao crescimento sem, contudo, deixar de enfatizar o combate ao risco inflacionário, que se manifestou de forma recorrente no período de flexibilização dos preços antes controlados pelo governo central (NAUGHTON, 2007). Conforme detalha

12. Por exemplo, o anúncio, no Congresso do Povo, realizado em 2007, de um novo marco legal que coloca a propriedade privada no mesmo patamar de proteção jurídica que a propriedade coletiva, parece responder não só às pressões de investidores privados, mas, principalmente, procuraria atenuar o problema da expropriação de terras de camponeses por autoridades locais em meio ao vigoroso processo de urbanização. Ver: *NPC Adopts Landmark Property Law*. China.org.cn. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/203220.htm>>. Acessado em março de 2007.

13. Para uma discussão detalhada das distintas visões sobre as determinantes do sucesso chinês, ver, entre outros, Rodrik (2005), Wu Jiglian (2005), Prasad e Wei (2005), Flassbeck (2005) e Chang (2006). Sobre o modelo asiático, ver Ito e Krueger (1995) e Wade (1990).

Wu Jiglian (2005), as experiências recentes de transição de economias centralmente planejadas para economias baseadas em preços formados nos mercados – relativamente livres – foram marcadas por descontrole inflacionário e, por decorrência, instabilidade econômica e política. Este *insider* argumenta que os líderes chineses acompanharam com atenção os processos de transição no Leste Europeu e, principalmente, na antiga União Soviética. Por causa do medo de que a China reproduzisse aquele padrão, ganhou força o apelo ao aperto monetário e fiscal quando a inflação saiu do controle entre 1993 e 1995, com taxas anuais de, respectivamente, 15%, 25% e 16%. Todavia, o imperativo do crescimento e a acomodação no ajuste dos preços antes reprimidos pelo controle governamental permitiram a retomada do crédito e dos estímulos fiscais.

Seguindo a periodização proposta por Wu Jiglian (2005), entre 1980 e 1994 houve importantes inflexões na condução da política macroeconômica. Em paralelo ao processo inicial de abertura, o governo chinês vinha implantando o seu Plano Decenal para o Desenvolvimento da Economia Nacional para o período 1976-1985, que envolvia a implantação de 120 projetos de larga escala em setores da indústria de base. Segundo o autor, o volume de investimentos em curso e a existência de vários projetos de construção em larga escala representaram um “(...) tremendo choque para a economia nacional” (p. 359, tradução livre). Mais grave, a ambição dos novos projetos em uma economia que ainda não havia se recuperado da desestruturação provocada pela Revolução Cultural criava um forte risco de colapso. Este colapso se manifestou em uma aceleração contínua nos preços das matérias-primas, de modo que a inflação ao atacado passou de 0,7% em 1978, para 6% em 1980. O medo do descontrole inflacionário levou à contenção do crédito e à desaceleração do programa de inversões. De fato, entre 1981 e 1984 os preços no atacado voltaram a se acomodar na casa de 2% ao ano, em média.

Porém, em 1982, o 12º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês estabeleceu a ambiciosa meta de que o valor bruto da produção industrial e agrícola deveria quadruplicar até o final do século. As políticas monetária e fiscal voltaram a ser fortemente expansionistas, criando um debate interno entre reformistas e conservadores acerca dos riscos inflacionários da estratégia de crescimento. No final dos anos 1980, os preços ao atacado e ao consumidor estavam atingindo a casa de 20% ao ano. Em paralelo, as experiências traumáticas de desorganização econômica e instabilidade política dos países em transição do Leste Europeu causaram profundos impactos nas lideranças chinesas. Em vários momentos no início dos anos 1990, procurou-se limitar os impactos inflacionários do rápido crescimento, em uma economia que passava a responder mais aos mecanismos descentralizados de formação de preços.

Da mesma forma, é importante lembrar que o sistema de intermediação financeira e a organização da regulação financeira e gestão monetária passaram por transformações importantes. Até 1979, o sistema financeiro chinês se organizava

em torno do Banco do Povo da China (BPC), que acumulava as funções de banco central e banco comercial. Não existiam mercados de capitais. O BPC era a única instituição depositária, sendo responsável por canalizar fundos – domésticos e externos – para os projetos de investimento das empresas estatais (EEs), todos previamente escolhidos. Os excedentes financeiros das EEs eram alocados para o governo, via BPC, e redistribuídos em áreas definidas pela política governamental. A partir de então, o sistema passou por um conjunto de reformas. Entre 1979-1985, o modelo monobancário foi interrompido, com o BPC assumindo as funções exclusivas de banco central, e foram criados os Quatro Grandes bancos nacionais: Banco da Agricultura da China (BAC), Banco da China (BC), Banco da Construção da China (BCC, originalmente denominado Banco Popular da Construção da China) e Banco Industrial e Comercial da China (BCIC).¹⁴ Todos eles passaram a assumir, com distintos níveis de especialização, o papel de financiar a produção e os investimentos, com um claro viés pró-estatais.

Entre 1986 e 1992, foram introduzidos os mercados acionários e de negociação de dívida e outros ativos em Xangai e Shenzhen, bem como surgiram novos bancos comerciais. Em 1994, foram criados o Banco Chinês de Desenvolvimento (BCD), o Exim Bank da China e o Banco de Desenvolvimento da Agricultura, voltados à execução de políticas de crédito direcionado. A expansão seguiu nos anos posteriores, sendo que, em 1995, foram promulgados os marcos legais para o funcionamento do sistema (banco central e bancos comerciais), por meio da Lei do Banco do Povo da China e Lei dos Bancos Comerciais. Entre 1998 e 2002, foram se explicitando problemas crescentes com a qualidade da carteira de crédito dos grandes bancos, que tiveram de ser capitalizados e saneados pelo governo central. Posteriormente, em função dos compromissos assumidos quando da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), ampliou-se a participação de instituições estrangeiras no sistema, inclusive na condição de acionistas minoritários dos bancos comerciais originalmente controlados somente pelo governo. Novos marcos legais estão sendo adotados com vistas a aproximar o padrão chinês de regulação daqueles verificados nas economias de mercado. Surgiram a Comissão Chinesa de Regulação Bancária e a Comissão de Regulação de Seguros, entre outras.

A crise financeira asiática de 1997 foi um novo ponto de inflexão a ser destacado. Ela ocorreu em um momento no qual as medidas contracionistas de 1993 logravam alcançar êxito no controle da inflação. Ao mesmo tempo, a demanda interna dava sinais de esgotamento, em meio ao processo de aprofundamento das reformas estruturais. É importante destacar que, até então, a economia do país

14. Posteriormente, com a criação do Banco das Comunicações, este grupo passou a ser conhecido como os Cinco Grandes.

havia experimentando uma trajetória de *stop-and-go*, ainda que com patamares elevados de crescimento. Medidas fiscais e monetárias expansionistas criavam espaço para a aceleração do crescimento, mas, também, para pressões inflacionárias, o que causava inquietação entre os membros graduados da burocracia chinesa (WU JIGLIAN, 2005). Na sequência, medidas de contenção reduziram as pressões inflacionárias, tornando o processo de crescimento menos robusto, o que também gerava preocupações políticas.

Em paralelo, as reformas de Estado prosseguiram, com a eliminação do excesso de capacidade produtiva em muitos setores, como o têxtil, especialmente por meio de privatizações e fechamentos de empresas estatais. A reforma do sistema de habitação e seguridade¹⁵ criou um ambiente de maior insegurança social, levando à ampliação na poupança das famílias, que foi a contrapartida da contração do consumo privado. No *front* externo, a crise financeira dos países vizinhos implicou retração na demanda pelas exportações chinesas. Em reação a este quadro, em 1998 o governo emitiu títulos de dívida de longo prazo em um montante de RMB¹⁶ 510 bilhões (cerca de US\$ 62 bilhões), que foram utilizados em megaprojetos de infraestrutura, particularmente nos setores de transporte, energia e conservação de água. Os resultados foram positivos, evitando uma contração mais forte da renda. Estratégia contracíclica semelhante foi adotada no começo dos anos 2000, quando da queda na demanda mundial por produtos eletrônicos.

Deve-se destacar, porém, que, ao contrário do verificado nas décadas de 1980 e 1990, nos anos 2000 a expansão da renda não veio acompanhada de pressões inflacionárias suficientemente fortes, pois redundou na adoção de medidas claramente contracionistas. A China passaria a experimentar um ciclo de forte crescimento com estabilidade macroeconômica, liderado por um processo cada vez mais intenso de acumulação de capital, absorção de poupança e tecnologia estrangeiras, aprofundamento da reestruturação dos setores produtivos, maior abertura comercial externa, intensa migração, e urbanização. Assim, no período que se segue à crise asiática de 1997-1998, a gestão cambial e dos fluxos financeiros passou a ganhar maior relevo. No que tange ao primeiro elemento, o país tem

15. Em 1951, foi estabelecido o sistema de cobertura de seguridade social (aposentadoria, atendimento médico, seguro contra acidentes etc.) para todos os trabalhadores das empresas estatais, bem como seus familiares. Sua implementação iniciou nas grandes empresas industriais, avançando para os setores de comércio e serviço. Todavia, ele nunca atingiu o mundo rural, responsável pela incorporação de mais de 90% da força de trabalho. Os processos de reformas estruturais e as privatizações construíram as bases para um sistema mais orientado para a criação de fundos de capitalização individuais, ainda que fundos universais sejam mantidos. De acordo com o ministro dos recursos humanos e segurança social, Yin Chengji, 215 milhões de trabalhadores participam do sistema de pensões, que cobre o universo urbano, 274 milhões participam do sistema de saúde, e 122 milhões já utilizaram o seguro desemprego. Contudo, os objetivos de universalizar a rede de proteção social até 2020 e realizar a cobertura do mundo rural ainda estão longe de serem cumpridos (Fonte: *China to support labor-intensive businesses to create jobs*. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2008-10/27/content_10258766.htm>. Acessado em outubro de 2008.). O direito à propriedade – urbana e rural – não está plenamente institucionalizado, havendo processos de expropriação para fins de expansão de atividades industriais e comerciais que se encontram sem a devida contrapartida em termos de preços de mercado.

16. Sigla do *yuan renmimbi*, nome dado à moeda chinesa. Ao longo do texto, *yuan* e *renmimbi* são utilizados alternadamente.

procurado manter uma taxa de câmbio competitiva, o que se traduz nas maciças intervenções no mercado cambial. Ao contrário das expectativas e pressões de analistas e *policymakers* estadunidenses, a acumulação de reservas ganhou fôlego redobrado depois da mudança de regime cambial de 2005, quando o *yuan* passou a flutuar com base em uma cesta de moedas.¹⁷ A valorização acumulada de 17% frente ao dólar vem sendo controlada,¹⁸ ou melhor, vem sendo contida a tendência de uma valorização do *yuan renminbi*, que seria um imperativo caso a taxa de câmbio fosse determinada livremente nos mercados privados. Por outro lado, no que se refere aos fluxos de capitais, pode-se perceber uma inflexão liberalizante que, todavia, vem sendo moldada de forma a atender os interesses estratégicos mais gerais.

No quarto de século que se seguiu à abertura promovida por Deng Xiaoping, tratava-se de priorizar a absorção de capitais (na forma de investimentos diretos, e não de dívida) e tecnologia, além de ampliar a geração de divisas por meio do comércio internacional. Com uma capacidade para exportar mais robusta, a China pôde minimizar o temor da escassez de alimentos e matérias-primas, o que seria um limite objetivo à continuidade do crescimento. Em um novo momento, já no século XXI, o país partiu para a internacionalização de seus capitais e da sua moeda. Desde 2001, através de políticas como o *going global*, o governo vem estimulando os investimentos internacionais das empresas nacionais, especialmente as estatais, em áreas estratégicas, bem como permitindo que seus vizinhos utilizem o *yuan* para liquidar pagamentos no comércio bilateral regional.

O governo chinês tem manejado de forma pragmática a gestão dos fluxos financeiros. Incentivos tributários para a atração de investimento estrangeiro conviveram com restrições para o seu direcionamento interno, bem como para a constituição de passivos internacionais em instrumentos de dívida. É bem verdade que, no período recente, os créditos comerciais têm crescido de importância. Ademais, gastos diversos vêm sendo flexibilizados, como em turismo e aquisição de ativos no exterior, especialmente por estatais chinesas em setores considerados estratégicos. Depois da crise financeira de 1997-1998, a burocracia estatal optou por abandonar a meta de plena conversibilidade da conta capital e financeira e trabalha em ajustes pontuais, que também buscam equilibrar as tensões provocadas pela necessidade de dar continuidade à internacionalização e modernização do país e os riscos associados à instabilidade dos mercados financeiros (PRASADEWEI, 2005). Neste mesmo sentido, os compromissos de adesão à OMC estão implicando a liberalização financeira interna. Desde dezembro de 2006, os bancos estrangeiros passaram a poder operar plenamente no mercado de varejo

17. Em julho de 2005, a China abandonou o regime de câmbio fixo e adotou um regime de flutuação administrada para o *yuan*, tendo por base uma cesta de moedas.

18. A média de valorização frente ao dólar, entre julho de 2005 e outubro de 2008, foi de 0,47% ao mês. Em termos da taxa real e efetiva, a apreciação foi mais moderada – 0,42% ao mês, no mesmo período.

chinês. É importante notar que, em linha com a estratégia mais geral de desenvolvimento e atração de capitais estrangeiros, o governo está exigindo a constituição de novas empresas, que devem ser fortemente capitalizadas, de modo a fortalecer o setor financeiro.

Nos últimos anos, vem se intensificando a preocupação em estabelecer um padrão de crescimento “sustentável”, que se traduziu no esforço, iniciado em 2003, de frear a expansão dos investimentos industriais, que vêm se situando em níveis superiores a 20% ao ano (a.a.), já tendo atingido a casa dos 40% a.a. Tal ritmo gerou pressões sobre a infraestrutura dos principais centros industriais, com impactos adicionais sobre o meio ambiente, os preços de *commodities* industriais e a capacidade de gestão política do sucesso econômico, para citar algumas áreas enfatizadas pelos *policymakers* chineses (ROUBINI & SETSER, 2005). A maior flexibilidade cambial também foi pensada para tentar ampliar a autonomia da política monetária. A valorização controlada do *yuan* permitiria reduzir potenciais pressões inflacionárias e ampliar, gradualmente, a participação do consumo doméstico como fonte de crescimento da demanda. O extraordinário desempenho do comércio exterior chinês, fruto do descolamento das taxas de crescimento das exportações e importações, é outro sinal de que haveria espaço, do ponto de vista interno, para alguma apreciação cambial. As pressões inflacionárias se acentuaram a partir do segundo semestre de 2007, exatamente no momento de reversão da conjuntura externa, dada a crise de crédito nos EUA. No início de 2008, a inflação atingia quase 8% a.a., tendo, posteriormente, recuado para 1,2% no final do ano, ou cerca de 6% na média do ano.

Em 2008, em meio às incertezas sobre os impactos da crise financeira global e com uma rápida desaceleração de sua própria economia, o governo chinês reverteu rapidamente as políticas monetárias contractionistas, que desde 2004 tentavam moderar os impactos inflacionários de um crescimento entre 11% e 13% a.a.. Os compulsórios e as taxas de juros foram reduzidos, e anunciou-se um megapacote de estímulos fiscais, da ordem de 4 trilhões de *yuan*s (US\$ 586 bilhões), equivalendo a cerca de 20% do produto interno bruto (PIB). Tais recursos serão gastos até 2010. De acordo com o Conselho de Estado, o foco do esforço fiscal estará na sustentação da demanda doméstica. Por conta disso, os setores priorizados serão a habitação – especialmente para os segmentos de menor renda –, a infraestrutura no setor rural e a construção ou reforma de ferrovias, aeroportos e estradas. A reconstrução das áreas atingidas pelo terremoto de Sishuan já irá receber 100 bilhões de *yuan*s (US\$ 14 bilhões). Haverá reduções adicionais de impostos para a aquisição de máquinas e equipamentos, com vistas a reduzir os custos das empresas privadas, em um montante de 120 bilhões de *yuan*s (US\$ 18 bilhões). Os preços mínimos e os subsídios à agricultura irão subir, bem como as transferências para as populações urbanas mais pobres.

4 COMÉRCIO EXTERIOR, TECNOLOGIA E O TRATAMENTO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

Duas questões merecem destaque neste item. Em primeiro lugar, a estratégia chinesa de modernização tem sido marcada pela busca de incorporação de tecnologias e capitais estrangeiros de modo a, simultaneamente, acelerar a capacidade da estrutura produtiva nacional, avançar na produção e exportação de bens intensivos em conhecimento e capital, e criar, sempre que possível, competências locais. Assim, mais do que uma simples transmutação de capacidade produtiva estrangeira, busca-se o estabelecimento de dinâmicas de transferência de tecnologia e de capacidades de gestão por meio, por exemplo, da formação de *joint ventures*, contratos de cessão de tecnologia etc. Em paralelo, isto constitui uma modalidade de financiamento externo menos dependente de instrumentos de dívida, particularmente de curto prazo. Fluxos de investimento direto passaram a sustentar a absorção de recursos externos em divisas conversíveis. Este fato contrasta com a experiência de outros países em desenvolvimento, que no mesmo período experimentaram processos de abertura financeira que privilegiaram a atração de modalidades mais voláteis de capitais, sem uma preocupação prévia em vincular o padrão de financiamento externo a um processo interno de estruturação da base produtiva.

Em um segundo momento, destaca-se a dinâmica de internacionalização que se sucedeu à entrada da China na OMC. Aqui se revela, uma vez mais, o pragmatismo e a flexibilidade da estratégia chinesa, pois, a despeito da introdução de regras mais restritivas, o país segue buscando preservar espaços de influência política na condução da modernização produtiva e internacionalização. No período coberto neste estudo, mesmo após a entrada da China na OMC, emerge a percepção de que o Estado chinês não abriu mão de utilizar instrumentos de política comercial e tecnológica para garantir o fortalecimento das bases nacionais da modernização produtiva.

4.1 Abertura comercial e atração de investimentos estrangeiros

A ampliação do grau de abertura comercial, depois de 1978, bem como a atração de investimento direto estrangeiro (IDE), são dois elementos cruciais da estratégia de modernização chinesa. Tal processo foi se dando por etapas que combinavam gradualismo e experimentação, tendo em vista as dificuldades de se introduzir mecanismos de mercado em uma economia de planejamento central que vinha experimentando, desde meados dos anos 1960, um processo de redução em suas interconexões com a economia mundial. O caráter gradual também respondia às necessidades políticas domésticas, dada a existência de focos de resistência às políticas de Deng Xiaoping.

Antes de 1979, a corrente de comércio como proporção do PIB nunca atingiu níveis superiores a 10% (medida a taxas de câmbio correntes). Entre 1970 e 1971, enquanto o país ainda tentava se recuperar da Revolução Cultural, este indicador atingiu seu piso de cerca de 5% do PIB. Naquele momento, a participação da China nos fluxos mundiais de comércio atingia cerca de um terço do seu peso relativo no final dos anos 1950 (WU JIGLIAN, 2005). No começo dos anos 1990, a abertura comercial do país, ainda medida pela soma de exportações e importações sobre a renda, já convergia para a média mundial. Depois da entrada para a OMC, este indicador superou a marca de 60% do PIB (média de 2002-2008). Naughton (2007) destaca o fato de que a abertura comercial chinesa é, neste começo de milênio, superior àquela verificada em “economias grandes”, como EUA, Japão, Índia e Brasil – com indicadores em torno de 25% do PIB –, e maior do que a experimentada em outras economias emergentes com elevada extroversão, quando estas tinham níveis de renda *per capita* equivalentes aos da China contemporânea.

No período em que a China era uma economia tipicamente socialista, o comércio exterior era totalmente controlado pelo Estado, por meio de doze *tradings* estatais. Os mercados doméstico e estrangeiro estavam isolados, na medida em que os produtos comprados no exterior eram repassados aos diversos setores internos aos preços programados pelos planejadores centrais. Por outro lado, as *tradings* compravam e vendiam nos mercados internacionais aos preços ali praticados. Não havia liberdade para a realização de operações cambiais fora dos canais oficiais, ou seja, as contas corrente, capital e financeira eram fechadas. Entre 1949 e 1960, a China não poderia ser caracterizada como uma economia fechada, com as exportações chinesas passando de 1,5% do total mundial, em 1953, para 1,9%, em 1959 (WU JIGLIAN, 2005, p. 292). O país importava intensamente insumos industriais e combustíveis, necessários para viabilizar a estratégia de industrialização acelerada de seu Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957), e exportava produtos têxteis e alimentos processados, financiando seus déficits com empréstimos junto à União Soviética. O Grande Salto Adiante (GSA), que corresponde ao Segundo Plano Quinquenal, ampliou a demanda por equipamentos e matérias-primas. Ao longo desta primeira década de socialismo, o comércio exterior chinês concentrava-se no bloco comunista, sendo que a União Soviética respondia por metade dos montantes transacionados (WU JIGLIAN, 2005, NAUGHTON, 2007).

A crise que se seguiu ao fracasso do GSA e ao esfriamento das relações com a União Soviética levou à adoção de uma estratégia isolacionista e de busca de autossuficiência. A radicalização política derivada da Revolução Cultural desorganizou ainda mais a economia. Todavia, a partir da década de 1970, o país buscou estreitar seus laços com a economia mundial, particularmente com os mercados ocidentais. As exportações de bens de consumo e petróleo recuperaram a

capacidade de geração de divisas para a importação de máquinas e outros insumos estratégicos. Os megaprojetos de investimentos na indústria pesada de 1977-1978 eram intensivos em capitais e recursos inexistentes na China. Assim, entre 1972 e 1978, caracterizou-se uma etapa que, para Wu Jiglian (2005), seria tipicamente de substituição de importações, ainda com um viés de busca de autossuficiência. Será somente com a efetiva introdução das reformas liberalizantes, depois de 1978, que a China iniciará uma etapa de crescente internacionalização.

A “abertura ao mundo exterior” se deu em etapas. Inicialmente, foram eleitas quatro regiões estratégicas para a introdução de um regime comercial e de atração de investimento direto estrangeiro, as chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). Estas nada mais eram do que as típicas Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), que já se espalhavam pelas economias em desenvolvimento, particularmente na Ásia. Nas ZPEs, assim como nas congêneres chinesas, são estabelecidas regras diferenciadas de tratamento do comércio exterior, com redução de procedimentos administrativos para a exportação e importação e, principalmente, a forte redução – no limite, a eliminação – dos impostos de importação sobre insumos utilizados para a produção voltada ao mercado internacional. Adicionalmente, podem ser ofertados subsídios fiscais, na forma de tributação diferenciada, para atrair investidores estrangeiros que, além de fornecerem capitais e tecnologia, possuem canais de comercialização em escala global.

As lideranças chinesas escolheram a dedo suas primeiras ZEEs, de forma a atrair os investimentos de chineses ou sino-descendentes residentes na região. A maior ZEE, Shenzhen, beneficiou-se por sua proximidade com Hong Kong. Empresas sediadas nesta que hoje é uma região administrativa especial da China continental passaram a atuar na ZEE e a estabelecer acordos de subcontratação com uma miríade de empresas no vale do Rio das Pérolas. A ZEE de Zhuhai localizou-se perto de Macau. A ZEE de Shantou foi posicionada em uma região da província de Guangdong, onde há um grupo étnico com fortes ligações com minorias sino-descendentes que vivem no Sudeste Asiático. Por fim, a ZEE de Xiamen foi instalada perto de Taiwan, e aproveita-se da proximidade geográfica e cultural para potencializar suas atividades. Naughton (2007) lembra que as ZEEs chinesas não representaram uma inovação institucional. Sua maior especificidade passou a ser a escala em operação. Em termos físicos, basta notar que, já em 1990, as primeiras ZEEs da China tinham áreas entre 50 km² e 330 km², enquanto as ZPEs das economias asiáticas em desenvolvimento tinham, tipicamente, menos de 5 km². Nas palavras daquele autor: “Em essência, a China criou uma grande zona de processamento de exportações em toda a região costeira”.¹⁹

19. Tradução livre do original de Naughton (2007, p. 387).

Em 1984, um novo pacote liberalizante foi introduzido. Deng Xiaoping visitou Shenzhen, considerando-a um experimento de modernização bem-sucedido. Foi autorizada a criação de mais quatorze “cidades abertas”, entre elas Xangai. As agora denominadas Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET) passariam a poder negociar novos incentivos para atrair capital estrangeiro. Entre 1984 e 1985, as importações cresceram 50%, criando forte pressão contrária às reformas por parte de segmentos conservadores do *establishment* chinês. A despeito disto, a liberalização seguiu avançando. A moeda chinesa foi desvalorizada para estimular as exportações e, em 1986, foi criado um mercado segmentado, no qual os exportadores “fora do plano” tinham mais liberdade para transacionar suas divisas, obtendo taxas mais elevadas que a oficial. Eliminou-se o monopólio do comércio exterior. Por volta de 1988, mais de dez mil empresas industriais tinham direitos de exportação e importação, tanto nas ZEEs, quanto fora delas. Ou seja, o mercado interno chinês já passava a sentir os efeitos da liberalização. Com o fim do monopólio estatal no comércio exterior, foi introduzido um sistema de barreiras tarifárias e não tarifárias. A reforma tributária de 1994 tinha um duplo objetivo: reverter a tendência de perda de capacidade do governo central em manter e fortalecer sua estrutura, bem como adaptar a economia às exigências de uma maior exposição aos mecanismos de mercado, tendo em vista o desejo de adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC). Os tributos sobre valor adicionado, bem como os impostos diretos sobre as empresas, aproximaram o sistema chinês dos verificados nas demais economias.

A repressão aos estudantes em Tiananmen em 1989 e o desmonte do bloco comunista entre 1989-1991 representaram um ponto de inflexão nos debates políticos domésticos na China, bem como na percepção externa sobre o andamento das reformas no país (MARTI, 2007; SHIRK, 2007). Deng autorizou a adoção da força para reprimir os manifestantes, procurando preservar o poder do PCC. Ao mesmo tempo, iniciou uma batalha interna para recuperar o controle da máquina partidária e do governo. Após convencer o Exército de Libertação Popular de que somente com a manutenção da abertura seria possível sustentar o crescimento acelerado e, com isso, garantir a modernização das forças armadas, e contando com o apoio de várias lideranças regionais, Deng passou a pressionar por mais reformas (MARTI, 2007). Em 1992, retornou a Shenzhen, reafirmando suas diretrizes modernizantes. Entre 1992-1993, foram criadas mais 18 ZDETs. Ademais, instituiu-se uma nova modalidade de ZEE, a chamada Zona de Desenvolvimento de Alta Tecnologia. No começo dos anos 2000, com o programa de desenvolvimento do Oeste do país, foram sendo criadas ZEEs no interior ocidental. Assim, por volta de 2003, o país contava com pouco mais de 100 ZEEs reconhecidas pelo governo (NAUGHTON, 2007, p. 410).

Com o esforço prévio de entrada na OMC e com o ingresso efetivo em 2001, o regime de investimento da China foi se adaptando aos parâmetros usuais das economias de mercado. Os incentivos tributários foram sendo nivelados entre empresas estrangeiras e nacionais, eliminando parte das vantagens locacionais das primeiras. Por um lado, os impostos são, em geral, considerados moderados, a conta corrente é conversível, há acordos de proteção de investimento com a maioria dos países, bem como provisões legais para a proteção dos investidores estrangeiros (USTR, 2006; WTO, 2007; NAUGHTON, 2007). Por outro lado, manteve-se uma forte liberdade dos governos locais na negociação de condições diferenciadas para a aprovação de novos projetos de inversão. É importante notar, também, que originalmente o investimento estrangeiro entrava, predominantemente, na forma de *joint ventures*. A partir do final dos anos 1990, passou a predominar a modalidade de controle integral (ou majoritário) por parte do investidor forâneo.

Como resultado desse processo, e tomando-se por referência a base de dados da United Nations Conference on Trade and Development (Unctad),²⁰ pode-se verificar que, em 1980, o estoque de IDE na economia chinesa era de US\$ 1 bilhão. Daquele ano até 1991, os fluxos de entradas anuais de investimento estrangeiro situavam-se abaixo de US\$ 5 bilhões ao ano. Após a viagem de Deng para as regiões costeiras do sul, em 1992, onde reafirmou seu compromisso com a abertura da economia e, depois disso, com a introdução de novas medidas liberalizantes, aqueles fluxos passaram a uma média superior a US\$ 40 bilhões ao ano no restante da década de 1990, e de mais de US\$ 60 bilhões ao ano, em média, nos anos 2000. Em 2007, a China recebeu US\$ 83 bilhões, fazendo com o que o estoque de IDE atingisse a marca de US\$ 327 bilhões. Tal montante equivalia a 10% do PIB chinês. Naquele mesmo ano, o estoque de dívida externa era de US\$ 373 bilhões, e as reservas internacionais, de US\$ 1.530 bilhões. Com isto, os ativos de reserva equivaliam a mais do que o dobro dos estoques de investimento direto e dívida. A conexão entre IDE e exportações pode ser avaliada na estimativa da Unctad de que as filiais de empresas multinacionais exportaram US\$ 444 bilhões em 2005 (60% do total exportado pelo país), contra os US\$ 12 bilhões exportados em 1991 (17% do total).

Os investimentos chineses no exterior também passaram a crescer. Em 1999, quando várias ações visando à ampliação dos investimentos chineses no exterior foram lançadas com a alcunha de *Going Global Strategy*, o estoque de investimento chinês no exterior era de US\$ 25 bilhões. Em 2007, tal montante passou a US\$ 96 bilhões. A política de *going global* evidencia a estratégia chinesa de construir “campeões nacionais”. Além de nuclear o esforço industrializante (LUNDING, 2006; MEDEIROS, 2006), os conglomerados chineses vêm sendo

20. Referente ao *World Investment Report 2008*. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3277&lang=1>>. Acessado em janeiro de 2009.

incentivados pelo governo a avançar em seus processos de internacionalização. Os conglomerados estatais na área de petróleo e gás, como a Sinopec, a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e a PetroChina, representam a articulação entre a busca de segurança energética, a política externa e a estratégia de crescimento de longo prazo. Ainda na área de *commodities*, há outros gigantes com controle ou participação estatal, como a Aluminum Corporation of China (Chalco) e a Baosteel. No setor de bens de consumo, telecomunicações e produtos eletrônicos, há empresas como Huawei, TCL, Lenovo, Boe Technology e Galanz. Há, ainda, corporações que estão em trajetória de internacionalização em setores como alimentos e bebidas (Tsingtao, Cofco International), comércio e navegação (China Ocean Shipping Group, Sinochem Corporation) e construção civil (China State Construction Engineering Corporation). Todas estas empresas aparecem nas listas de maiores transnacionais oriundas de países em desenvolvimento, e algumas estão entre as maiores de seus respectivos setores em nível internacional, mesmo quando se incluem empresas dos países industrializados.

Consideradas as empresas de Hong Kong, Taiwan e de sino-descendentes – os chineses de ultramar, ou *overseas Chinese* – em países asiáticos como Cingapura, Malásia, e Tailândia, nota-se uma influência crescente de capitais chineses na região e em nível global (UNCTAD, 2006). Neste sentido, é possível perceber a lógica da política chinesa de buscar um aprofundamento das relações econômicas no plano regional, tanto pela via usual dos fluxos de comércio e investimento, quanto pela construção de laços institucionais mais sólidos. O país busca, por meio destes laços, cooptar vizinhos que poderiam, em princípio, ser deslocados dos mercados globais por força da concorrência chinesa e que passam a ter, no próprio mercado chinês, uma fonte substituta de dinamismo, conforme será detalhado na sequência. Também desta forma a China estaria retornando a um papel histórico de liderança regional, que fora amortecido pela ascensão dos países europeus na era pós-revolução industrial (PINTO, 2000).

4.2 A entrada na OMC e os desdobramentos recentes da estratégia de internacionalização da China

Quando iniciou suas negociações para entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1986, a China exportava US\$ 31 bilhões e importava US\$ 43 bilhões em mercadorias, o que equivalia, respectivamente, a 1,4% e 1,9% dos totais mundiais. Em 2001, ano da sua adesão, estes valores eram de US\$ 266 bilhões em exportações (4,3% do total mundial) e US\$ 244 bilhões em importações (3,8% do total global). Em 2008, exportações e importações avançaram para, respectivamente, US\$ 1.428 bilhões e US\$ 1.133 bilhões, equivalendo a 8,9% e 6,9% dos valores globais. Entre 1979 e 2000, o comércio exterior chinês cresceu a taxas médias anuais de 16%. Depois de 2001, este ritmo se acelerou para 26% ao ano, no caso das exportações, e para 23% no das importações.

Em um contexto de globalização, no qual as exportações mundiais avançaram mais do que o produto mundial, fazendo com que a relação exportações/PIB da economia global passasse, entre 1980 e 2008, de 20% para 32%, torna-se muito evidente que a China foi uma das economias vencedoras no processo de crescente interpenetração das economias nacionais. Afinal, sua participação relativa no comércio mundial avançou em seis vezes desde 1986. Ao longo deste processo, a economia chinesa tornou-se o centro dinâmico principal da região da Ásia-Pacífico, conforme sugerido a seguir neste capítulo, bem como fonte principal, junto com os EUA, de geração de demanda no ciclo forte ciclo de expansão global ocorrido entre 2003 e 2007.

As negociações para a entrada da China na OMC, a efetivação dos compromissos ali assumidos, a postura do país nas negociações multilaterais, regionais e bilaterais, e a constante busca pela ampliação das margens de manobra no exercício dos seus interesses nacionais revelam, de um lado, o pragmatismo chinês, e, de outro, seu real interesse na internacionalização de sua economia. O secretariado da OMC, em seu processo de avaliação da política comercial chinesa (WTO, 2008), o governo estadunidense e as entidades representativas dos interesses setoriais associados ao comércio exterior dos EUA (USTR, 2006 e 2007) e acadêmicos especializados em comércio exterior e políticas comerciais (LAWRENCE, 2006) são unânimes em reconhecer os importantes avanços do governo chinês em promover um ambiente institucional mais aberto e transparente. De um modo geral, avalia-se que os compromissos assumidos para a entrada na OMC têm sido cumpridos. As barreiras tarifárias do país são menores das que as verificadas em outros países em desenvolvimento, estando mais próximas daquelas verificadas nas economias maduras. As barreiras não tarifárias estão sendo reduzidas. Centenas de novas regulamentações vêm sendo implementadas com o intuito de uniformizar o tratamento tributário, garantir permissões para a realização de comércio atacadista e varejista no mercado interno, e no comércio exterior, por parte de residentes e estrangeiros, reduzir a presença produtiva do setor estatal, garantir o direito de propriedade, particularmente a propriedade intelectual, e modernizar o sistema financeiro e amplos segmentos do setor de serviços etc.

Todavia, esses mesmos observadores sugerem que o esforço de adequação dos marcos regulatórios às condições de uma economia que opera a partir de mecanismos de mercado, em um ambiente de globalização, está longe de configurar uma estrutura equivalente às das economias de mercado mais maduras. O United States Trade Representative (USTR, 2006) avalia que o governo chinês segue utilizando mecanismos de política industrial para distorcer preços de mercado de modo a favorecer o crescimento de empresas e setores previamente escolhidos. A despeito das novas legislações, o direito de propriedade estaria sendo flagrantemente desrespeitado, com a conivência dos governos locais. Haveria limites para

a participação estrangeira em setores potencialmente rentáveis do ponto de vista das empresas não chinesas, práticas discriminatórias que ferem os estatutos da OMC e a utilização de subsídios proibidos.

Com a sua entrada na OMC, o governo assumiu as obrigações do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs), que proíbe medidas de investimento que violam o Princípio da Não Discriminação, do Artigo III do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), e o Princípio da Proibição de Restrições Quantitativas, referente ao Artigo XI do acordo. O acordo TRIMs visa, desta forma, eliminar políticas que estimulem a incorporação de insumos locais no processo produtivo ou que vinculem a importação de uma firma a uma quantidade correspondente de suas exportações. No entanto, apesar das mudanças adotadas, diversas práticas chinesas continuam a distorcer o comércio internacional. Leis e regulamentações na China ainda estimulam a transferência de tecnologia, os subsídios à exportação e o uso de insumos locais. Isso se dá, por exemplo, quando tais elementos são diferenciais para a aprovação de um investimento externo ou para a realização de empréstimos por um banco chinês.

Tal fato tem gerado reivindicações por parte de empresas estadunidenses, causando preocupações por parte dos EUA e demais membros da OMC, como União Europeia e Japão. Com esse mesmo espírito, em 2006 a Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional (CRDN) lançou um plano de cinco anos para regular o investimento externo no país que, entre outras coisas, pretende, simultaneamente, proteger a economia nacional e estimular seu avanço tecnológico, bem como reduzir os problemas ambientais, ampliar a eficiência energética e introduzir um controle fiscal mais rígido sobre as empresas estrangeiras. Por conta disso, a nova política pretende restringir a aquisição de empresas *dragon head* por empresas estrangeiras, prevenir a emergência e/ou expansão de monopólios de capital estrangeiro e evitar o abuso no exercício dos direitos advindos da propriedade intelectual.

Com o anúncio, pelo Conselho de Estado da China, do Catálogo Orientador para o Investimento Estrangeiro (Catálogo de 2007), em substituição ao Catálogo Orientador para o Investimento Estrangeiro (Catálogo de 2004), em 1º de dezembro de 2007, o governo chinês pretendeu encorajar investimentos estrangeiros que enriquecessem a composição industrial chinesa, particularmente no setor de alta tecnologia, bem como estimular o equilíbrio do desenvolvimento entre a área próspera da costa da China e as regiões oeste, central e nordeste, que apresentam menor grau de desenvolvimento. O Catálogo não prevê nenhuma abertura além dos compromissos estabelecidos com a OMC. Entretanto, estabelece novas restrições às indústrias de químicos, autopeças e produção de biocombustíveis.

O Catálogo divide as indústrias em três setores: encorajado, restrito e proibido. Às companhias estrangeiras que investem nos setores encorajados é permitido o estabelecimento de empresas de capital 100% estrangeiro, enquanto que, na categoria restrita, os investimentos são limitados a *joint ventures* de equidade ou contratuais e, em alguns casos, exige-se que a participação acionária chinesa seja majoritária. As indústrias inseridas na categoria proibida, por sua vez, são fechadas ao investimento externo. As categorias restrita e proibida são justificadas, pelo governo chinês, com base na necessidade de proteger a “segurança econômica nacional” e de se ter cautela na abertura de indústrias estratégicas e áreas sensíveis, como matérias-primas e minérios – que foram realocadas, pelo novo Catálogo, da categoria “restrita” para a “proibida”.

Entretanto, diversas áreas abrangidas pelo Catálogo 2007 são objeto de controvérsia. O Catálogo proíbe, por exemplo, o investimento estrangeiro no setor de provisão de internet. Como nos compromissos assumidos com a OMC não é especificado se serviços de internet se enquadram em serviços de telecomunicação, não se pode afirmar que a proibição de empresas estrangeiras na área seja inconsistente com os compromissos assumidos com a OMC. Outra área que necessita revisão é o setor de distribuição. Desde 11 de dezembro de 2006, a China tem autorizado a venda de produtos como óleo vegetal, automóveis e fertilizantes químicos para empresas de capital inteiramente estrangeiro. Entretanto, o Catálogo de 2007 limita a venda destes produtos a *joint ventures* de capital majoritário chinês. O anexo 2 fornece detalhes e exemplos sobre as políticas de estímulos setoriais empregadas pelo governo chinês e, por decorrência, analisa as controvérsias suscitadas pelas mesmas.

5 UMA AVALIAÇÃO DO MODELO CHINÊS: IMPACTOS DOMÉSTICOS E INTERNACIONAIS DA ASCENSÃO CHINESA

5.1 Avanços, contradições e limites potenciais do modelo chinês

Argumentou-se até aqui que a opção chinesa por uma maior exposição às forças de mercado, em um mundo globalizado, não pode ser confundida com uma adesão pura e simples aos princípios do neoliberalismo, que é a expressão política contemporânea para a qual convergem as diversas interpretações convencionais sobre o desenvolvimento. A complexidade da dinâmica de modernização da China vem impondo um lento, gradual e controlado processo de incorporação/adaptação dos mecanismos de mercado, como sugerem, entre outros, Ramo (2004), Flassbeck (2005), Rodrik (2005), Wu Jiglian (2005), Medeiros (2006) e Naughton (2007). O governo chinês trabalha com um horizonte de longo prazo para a realização plena dos objetivos de modernização (SAICH, 2004; WOO, 2005;

ZHENG BIJIAN, 2006).²¹ Em meados de 2030, sua população se estabilizaria ao redor de 1,5 bilhão de habitantes, e somente em 2050, ao fim desse processo, a renda *per capita* atingiria um nível intermediário, o que caracterizaria a conformação da “sociedade moderadamente próspera”.

Ademais, os planejadores da burocracia chinesa²² e as lideranças do PCC percebem as tensões provocadas pelo crescimento acelerado. Em particular, preocupam-se em evitar os desequilíbrios distributivos, tanto funcionais quanto regionais, a escassez de matérias-primas e os problemas ambientais.²³ Este é o foco do 11^o Plano Quinquenal (2006-2010), analisado anteriormente. No discurso oficial,²⁴ a abertura não pode suprimir a busca pela independência, e o imperativo da eficiência econômica não deve se sobrepor à harmonia e coesão da sociedade. O avanço tecnológico não pode comprometer a incorporação de mão de obra. O sucesso das zonas costeiras modernas deve ser gradualmente replicado no interior, no que vem se denominando uma “corrida ao oeste”. Não à toa, os investimentos públicos, especialmente em infraestrutura e habitação popular, vêm se constituindo nos instrumentos de sustentação do ritmo de crescimento nos momentos de desaceleração das exportações.²⁵

Com uma taxa média de expansão da renda superior a 10% ao ano ao longo de mais de um quarto de século, a China atingiu, em 2006, a condição de quarta

21. No 16^o Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, realizado em 2002, foram estabelecidas as metas de crescimento de longo prazo (Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/features/44506.htm>>. Acessado em dezembro de 2005). Pretendia-se dobrar o PIB em 2010, sob a base de 2000. Em um segundo estágio, o PIB voltaria a dobrar até 2020, quando a renda per capita atingiria o nível intermediário de US\$ 3.000 dólares. Tal ritmo de expansão deverá ser mantido até meados de 2050. Ou seja, depois de crescer cerca de 9% ao ano no quarto de século que se seguiu ao início do processo de abertura, a China vislumbra a necessidade de sustentar um ritmo ainda elevado de crescimento, na casa dos 7% ao ano, pelos 50 anos seguintes.

22. Mahbubani (2005) destaca que o PCC e a burocracia estatal chinesa experimentaram uma profunda transformação nos últimos anos. Mais do que isso, este analista sugere que a atual geração de lideranças é a melhor de que o país já dispôs em décadas.

23. Em 2006, a SEPA (State Environmental Protection Administration), estimou que a poluição custaria 3,5% do PIB de 2004, em uma primeira tentativa de estimar o “PIB verde”. Hu Jintao e Wen Jiabao têm expressado, recorrentemente, preocupações com os impactos ambientais do crescimento chinês, lembrando que o PIB chinês equivale a 5% do total mundial (a preços de mercado), enquanto a energia consumida pelo país excede os 15% do total global, evidenciando o elevado custo energético em se produzir cada unidade de produto (Leonard, 2008). Estudo recente, patrocinado pelo Banco Mundial (Commission on Growth and Development, 2008, p. 99), mostra que as emissões de CO₂ por trilhão de dólares de produção são significativamente mais elevadas na China, em comparação com outras economias de grande porte. Para os EUA, estimou-se um indicador de 0,46 gigatons de CO₂ emitidos por trilhão de dólares; para o Japão, 0,19; para a União Europeia, 0,29; para a Índia, 1,30; e para a China, 1,67.

24. As principais lideranças chinesas reafirmaram sua preocupação com o crescimento excessivo quando do encontro do Congresso Nacional do Povo, em 2007. Na sessão de abertura do Fórum Nacional de Desenvolvimento, em março de 2007, o vice-premiê Zeng Peiyan classificou de insustentável o fato de a China utilizar 15% da energia mundial para produzir o equivalente a 5% do produto mundial (China Daily, March 19, 2007. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/China/203358.htm>>).

25. Este ponto está analisado em Wu Jiglian (2005), Medeiros (2006) e Unctad (2006), de modo que não nos prenderemos a detalhes aqui. Todavia, cabe lembrar que a adoção de políticas monetárias acomodáticas e políticas fiscais contracíclicas fizeram parte do arcabouço de reação aos efeitos recessivos da crise asiática de 1997-1998 e aos impactos da queda da demanda global por produtos eletrônicos em 2001-2002. Atualmente, a crise *subprime* (2007-2008) parece estar sendo enfrentada da mesma forma.

maior economia do mundo em dólares correntes, ou segunda maior em paridade do poder de compra (PPP),²⁶ posições que representam, respectivamente, 5% e 15% da economia mundial.²⁷ Dados revisados do PIB de 2007 mostram a China como terceira maior economia do mundo em termos das taxas de câmbio de mercado. Naughton (2007) e Wu Jiglian (2005) comparam o desempenho econômico do período de predomínio do planejamento central com a fase de reformas e abertura. No primeiro momento, entre 1950 e 1978, ainda com a população crescendo em cerca de 2% ao ano, a renda *per capita* experimentou uma variação média de 4,1% ao ano. Isto equivale ao padrão brasileiro do auge do modelo nacional-desenvolvimentista, entre os anos 1950 e 1970. Depois de 1979, o crescimento do PIB avançou significativamente, enquanto o crescimento populacional moderou-se para uma taxa anual média de 1,5%. Assim, nas últimas três décadas, a renda *per capita* chinesa cresceu 8,5% ao ano em média, caracterizando aquilo que Naughton (2007) afirma ser o mais intenso e prolongado processo de aceleração do crescimento de que se tem registro. Constatação semelhante é feita por estudo recente patrocinado pelo Banco Mundial (COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, 2008).

A velocidade do crescimento veio acompanhada de intensas transformações estruturais.²⁸ Em 1978, o país tinha uma população de 982 milhões de habitantes, dos quais 82% viviam na zona rural. Na China do período imediatamente após Mao Zedong, 40% da produção e 70% do emprego se originavam do setor primário. A indústria respondia por 30% do PIB e 18% do emprego, ao passo que o setor de serviços gerava outros 30% do produto e 12% do emprego. Em 2006, a população era 33% maior, tendo atingido cerca de 1,3 bilhão de habitantes, dos quais cerca de 750 milhões pertenciam à população economicamente ativa. A taxa de urbanização havia subido para 44%. Assim, entre 1978 e 2006, a população urbana passou de 172 milhões para 577 milhões de pessoas. Nesta nova realidade, as atividades econômicas tipicamente urbanas também passaram a responder pela maior parte da produção – 43% na indústria e 39% nos serviços – e emprego – 25% na indústria e 32% nos serviços. Portanto, as atividades primárias passaram a responder por 12% do produto e 43% do emprego.

A transição de uma economia de planejamento central para uma economia cujas decisões econômicas se tornaram descentralizadas e, fundamentalmente,

26. World Development Indicators, 2007 (Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>).

27. Para se colocar a situação em perspectiva, a economia latino-americana como um todo equivale à chinesa a valores de mercado, ou cerca de metade desta em PPP. No plano comercial, há cerca de três décadas a participação latino-americana tem oscilado entre 6% e 7% do total das exportações mundiais. A China absorve o equivalente a todo o IED que se direciona para a América Latina, excluídos os paraísos fiscais do Caribe.

28. Os dados aqui apresentados foram obtidos no National Bureau of Statistics of China, em seu China Statistical Yearbook, 2007 (Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm>>. Acessado em fevereiro de 2009.), bem como em Naughton (2007) e Wu Jiglian (2005).

mediadas pelos mercados, também alterou radicalmente as formas institucionais da organização do mundo da produção. Assim, por exemplo, em 1978, 69% dos empregos eram gerados pelas fazendas coletivas e 14% por empresas estatais. Os empregos restantes se distribuíam pela administração direta do governo, empresas públicas das municipalidades, empresas coletivas urbanas e outras atividades agrícolas. Em 2003, o emprego se configurava da seguinte forma: 47% na agricultura familiar, 16% nas empresas municipais não estatais, 11% em empresas privadas, nacionais e estrangeiras, bem como em negócios familiares, 11% no setor estatal, 13% nos setores informais, além de 2% de desocupação. Vale dizer, do controle absoluto sobre a economia, o Estado passou a ter a influência direta sobre uma parcela minoritária dos postos de trabalho gerados na China.

Quando se considera a produção industrial, verifica-se que, em 1978, as empresas estatais eram responsáveis por 77% do valor adicionado, com os 23% restantes sendo gerados em empresas coletivas. Em 2004, a produção industrial se dividia da seguinte forma: 42% em empresas privadas controladas por nacionais ou *joint ventures*, 38% em empresas estatais ou corporações controladas pelos diversos níveis do Estado, 31% em empresas estrangeiras e 5% em empresas coletivas.²⁹ Outra forma de perceber a desestatização da economia está no fato de o lucro das estatais corresponder a 14% do PIB em 1978, tendo se mantido em um patamar abaixo de 4% do PIB desde o final dos anos 1980.

Além da expansão na quantidade de força de trabalho, verificou-se, igualmente, uma melhoria significativa nos níveis educacionais. Em 1982, menos de 1% da população com mais de quinze anos atingia o nível universitário. Ademais, 35% da população não tinha qualquer instrução formal. Em 2004, 7% dos chineses adultos tinham curso superior completo. Em 2000, somente 9% dos adultos não tinham frequentado a escola. Em paralelo, verificou-se uma intensa queda na pobreza. O Banco Mundial estima que, desde o final dos anos 1970, três quartos da redução da pobreza no mundo se localiza na China. Entre 1990 e 2005, cerca de 400 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza monetária, de um dólar por dia.

Projeções recentes apontam para o fato de que a China deverá se tornar, ainda na primeira metade do século XXI, a maior economia do planeta.³⁰ No plano comercial, o país já é o terceiro maior *global player*, atrás apenas de Alemanha e Estados Unidos. Note-se que, em meados dos anos 1980, a China representava cerca de 1% das exportações mundiais – peso equivalente ao do Brasil –, atingindo, atualmente, uma participação de 8,8%³¹ (WTO, 2007).

29. A soma excede 100%, pois as categorias não são mutuamente exclusivas (Naughton, 2007, p. 302-303).

30. Ver, entre outros, Goldman Sachs (2007), National Intelligence Council (2005) e Trinh, Voss e Dick (2006).

31. Estimativa com base nos dados atualizados do WTO Database (Disponível em: <<http://stat.wto.org/Home/WS->

A partir do começo dos anos 1990, a China tornou-se a nação em desenvolvimento que mais absorveu investimento direto externo (IDE). Recentemente, além de receptor, o país também se tornou fonte de investimentos,³² especialmente em outros países periféricos. O *drive* exportador chinês vem impondo uma crescente pressão competitiva sobre economias industrializadas e em desenvolvimento. Sua demanda por matérias-primas e energia afeta, cada vez mais, a distribuição mundial da oferta e dos preços das *commodities*, com distintos impactos sobre outros países, produtores e consumidores.³³

Desde o início do século XXI, a influência da China sobre o dinamismo da economia mundial deixou de ser uma projeção de futurólogos. Estimativas do FMI (IMF, 2007) sugerem que, desde 2002, o crescimento chinês responde por, no mínimo, um quarto da expansão da economia mundial. As relações, cada vez mais estreitas, entre EUA e China, tanto no plano comercial, quanto no financeiro, autorizam a suposição de que há, de fato, um complexo econômico sino-americano. Neste cenário, os EUA crescem por meio de um modelo marcado por níveis elevados de consumo (e de importações) e endividamento, tendo por espelho e principal parceiro econômico a China, com seu *drive* exportador e suas elevadas taxas de acumulação de capital – com investimentos superiores a 40% do PIB –, poupança e reservas, que são fonte de financiamento para os EUA (DOOLEY, FOLKERTS-LANDAU e GARBER, 2005). O recente ciclo de expansão global (2003-2007) foi determinado, em grande medida, pelas políticas contracíclicas das economias centrais, particularmente dos EUA.

É importante lembrar que a virada do milênio havia sido caracterizada por uma elevada incerteza quanto à capacidade de a economia internacional resistir às recorrentes crises dos mercados emergentes e à “exuberância irracional” do mercado financeiro estadunidense. De fato, entre 2001 e 2002, verificou-se um forte ajuste nos lados real e financeiro da economia, com a taxa de crescimento do PIB recuando para menos de 3% a.a., contra a média superior a 4% dos anos anteriores. O volume de comércio atingiu uma variação anual de 0% em 2001 e 3% em 2002, e o mercado acionário dos EUA acumulou perdas da ordem de 40%. Todavia, já em 2003, as economias estadunidense e mundial se recuperavam com um vigor impressionante, cujo momento de auge foi o ano de 2004, no qual se verificou a maior taxa de elevação do PIB mundial em trinta anos.

DBHome.aspx?Language=E>. Acessado em 06/10/2008).

32. O estoque IED no exterior, de cerca de US\$ 46 bilhões, ainda é pequeno quando comparado aos dados de outros países emergentes. Todavia, os fluxos são crescentes, tendo superado US\$ 11 bilhões em 2005 (tabela do anexo do World Investment Report 2006, da Unctad. Disponível em: <<http://www.unctad.org>> Acessado em janeiro de 2007.).

33. Para se colocar em perspectiva, no ciclo global de crescimento liderado pelo “complexo econômico sino-americano”, entre 2002 e 2006, o preço médio das *commodities* elevou-se em cerca de 89%, contra 25% das manufaturas (Unctad, 2007). A política externa da China procura diversificar e aprofundar sua zona de influência política e econômica, de modo a garantir o suprimento dos insumos estratégicos para a continuidade do seu crescimento.

Entre os momentos de desaceleração e recuperação, as políticas monetária e fiscal dos EUA e, em menor intensidade, da Europa e do Japão, foram inusitadamente expansionistas.

Nos EUA, tais estímulos permitiram a rápida recuperação dos gastos privados que, em um contexto de crescente endividamento, dada a elevada liquidez e as taxas de juros em queda, lançaram a economia em um novo ciclo de vigoroso crescimento – retomando o patamar de 3% a 4% ao ano – nos anos seguintes. Em paralelo à recuperação, novos desequilíbrios passaram a chamar a atenção. Os déficits externos em conta corrente atingiam níveis inusitados, passando de menos de 2% do PIB, em meados dos anos 1990, para 4% a partir do final daquela década, e 6% a partir de 2005. Isto acontecia apesar do enfraquecimento do dólar. O endividamento privado, especialmente das famílias, atingia níveis recordes, a deterioração das contas públicas era crescente e as pressões altistas em certos mercados financeiros, particularmente no segmento imobiliário, eram preocupantes. A crise de crédito explicitada a partir do segundo semestre de 2007 não somente marcou a reversão deste quadro virtuoso, como também revelou os excessos provocados por um padrão instável e fortemente especulativo de financiamento.

Foi nesse contexto que se manifestou a profundidade das relações simbióticas entre as economias chinesa e estadunidense. No plano comercial, a China tornou-se o principal parceiro dos EUA. Todavia, a relação bilateral apontava déficits comerciais crescentes, que passaram de uma média de US\$ 54 bilhões, entre 1996 e 1999, para mais de US\$ 200 bilhões depois de 2005. Em contrapartida, a China, por meio da estratégia de acumulação de reservas e, como consequência, de compra de títulos do Tesouro dos EUA, passou a ser um dos principais financiadores dos déficits gêmeos da economia estadunidense. Tal relação complexa de complementaridade alimentou o debate sobre a sustentabilidade dos desequilíbrios globais de pagamentos e do quadro atual de elevada liquidez e juros reduzidos (DOOLEY, FOLKERTS-LANDAU e GARBER, 2005).

Conforme se pode observar nos gráficos em anexo, a manutenção de um ritmo acelerado de crescimento, na casa de 10% a.a., nos anos que se seguiram à crise financeira de 1997-1998, se dá com base na elevação significativa do nível dos investimentos – que passa de uma média já elevada de 30% do PIB, na década de 1990, para mais de 40% nos anos 2000 – e no recuo das pressões inflacionárias, até 2007, especialmente quando se toma por base o decênio anterior. Os resultados das contas externas passam a expressar a velocidade da internacionalização chinesa no período pós-entrada na OMC. Depois de 2002, os superávits em conta corrente passam de uma média de 2% do PIB para estonteantes 11% do PIB em 2007. Em valores correntes, passou-se de US\$ 30 bilhões/ano para mais de US\$ 300 bilhões/ano, um incremento de dez vezes em pouco mais de

cinco anos. A corrente de comércio no ciclo em questão cresceu 25% a.a. em média, com as exportações passando de US\$ 266 bilhões, em 2001, para mais de US\$ 1.200 bilhões em 2007. No mesmo período, as importações avançaram de US\$ 232 bilhões para US\$ 908 bilhões. Em 2008, o comércio exterior chinês encerrou o ano com exportações de US\$ 1,4 trilhão e importações de US\$ 1,1 trilhão. Como a conta capital e financeira permaneceu superavitária, não somente pela absorção líquida de investimento direto de US\$ 60 bilhões/ano, em média, depois de 2002, mas também pelo influxo de outras modalidades de capitais – que, a despeito dos controles de capitais, passaram a especular, cada vez mais, a favor de um *juan* forte –, o balanço de pagamentos registrou resultados estruturalmente positivos. Estes resultados se expressaram na acumulação de reservas internacionais sem precedentes – atingindo, em 2007, mais de US\$ 400 bilhões de variação, com um nível absoluto de US\$ 1,9 trilhão (setembro de 2008), ou 46% do PIB – e, com isso, em uma situação de fortalecimento da solvência externa, capturada pelo indicador dívida externa líquida – negativa desde 2001 – como proporção das exportações.

O capítulo de abertura deste livro (MATIJASCIC, PIÑON E HIGA, 2009) fornece uma ampla gama de indicadores de desempenho econômico e social do grupo de países aqui estudados. Dois fatos chamam a atenção: de um lado, a China vem demonstrando uma espantosa capacidade de produzir progresso material, em um ritmo que só encontra algum paralelo no avanço experimentado pelos EUA na virada do século XIX para o XX (HUTTON, 2007); por outro lado, a despeito da redução na pobreza, quando esta é medida em termos de um recorte de renda, observa-se uma importante deterioração na equidade social. As distâncias entre os níveis de renda dos mundos urbano e rural, hoje na proporção de 3:1, têm crescido sistematicamente, lançando sombras sobre a sustentabilidade social da estonteante trajetória de crescimento. Indicadores como o índice de Gini vêm se deteriorando velozmente, e a melhoria no IDH se deve principalmente aos incrementos de produto.

O crescimento da China tem colocado inúmeros desafios para analistas, *policymakers* e lideranças em diversas esferas de atuação. O país causa admiração pela capacidade de mobilizar seus recursos humanos, materiais e espirituais para, em um espaço de tempo relativamente curto, lograr um robusto processo de crescimento econômico, modernização tecnológica e redução de pobreza, em meio a uma relativa estabilidade econômica e social. É bem verdade, contudo, que há evidências de que o processo de modernização chinês tem limitações internas e externas (ZHENG BIJIAN, 2005 e 2006). Há o temor de o crescimento chinês aprofundar problemas globais de sustentabilidade ambiental, de pressão altista sobre preços de *commodities*, e baixista sobre os salários dos países industrializados e de emergentes com estruturas produtivas mais complexas. Para garantir o

suprimento de insumos estratégicos, a China vem implementando uma política externa cada vez mais ativa, criando fontes potenciais de tensão com as potências já estabelecidas (SHIRK, 2007; KURLANTZICK, 2007). A escassez potencial de energia, matérias-primas para a produção industrial e alimentos estaria no centro das preocupações do governo chinês e influenciando sua política externa.³⁴

A busca por fontes de energia tem levado a China a se aproximar de países que fazem parte da área de influência dos EUA, e até mesmo dos que estão em confronto com o *hegemon*, como Irã, Venezuela e Sudão.³⁵ Em complementação à “diplomacia do petróleo”, a China tem anunciado investimentos em diversas economias periféricas³⁶, e até mesmo em economias avançadas ricas em recursos naturais, como Canadá e Austrália, com vistas à ampliação das fontes de suprimento de insumos estratégicos (ZWEIG e JIANHAI, 2005). Recentemente, o fundo soberano³⁷ criado para investir parte das reservas oficiais iniciou uma política de investimentos estratégicos em países ocidentais, causando preocupações sobre a reconfiguração das estruturas de propriedade em setores-chave de suas economias.

Em uma nova onda do velho debate, cujas linhas gerais foram apresentadas na seção anterior, o sucesso chinês vem sendo utilizado como “comprovação” de várias teses sobre o que determinaria o sucesso de certo padrão de desenvolvimento. Liberais apontam que a adesão aos mecanismos de mercado, em um contexto de crescente liberalização econômica, explicaria o fenômeno chinês. Desenvolvimentistas enfatizam a regulação dos fluxos financeiros e o controle da taxa de câmbio, as políticas industriais e a inserção internacional estratégica. Reproduz-se, assim, não só o processo real de rápido crescimento baseado nas exportações e nas relações estreitas entre Estado e mercado, como o debate teórico e ideológico que vem sendo travado há várias décadas em torno da explicação do “milagre asiático”.³⁸ O “milagre chinês” parece recolocar em pauta a questão dos “estilos de desenvolvimento”, ou das formas alternativas de modernização

34. Ver Medeiros (2006), Zweig e Jianhai (2005), Mahbubani (2005), Jisi (2005), Lunding (2006) e Trinh, Voss e Dyck (2006).

35. Detalhes em Zweig e Jianhai (2005).

36. Prasad e Wei (2005) reportam um movimento de expansão de investimento externo originado na China e estimulado pelo governo – desde 2001 têm sido implementadas medidas de desregulamentação da conta capital com esse intuito. Em 2004, estes investimentos teriam sido por volta de US\$ 4,00 bilhões, dos quais metade foi destinada à América Latina, e 40% a países asiáticos. Ellis (2005) analisa os investimentos para a América Latina.

37. As reservas internacionais da China são administradas pela SAFE (State Administration of Foreign Exchange). Em 2003, foi criada a Central Huijin, agência de investimento do governo, com vistas a viabilizar o processo de capitalização dos principais bancos estatais. Posteriormente, ela foi incorporada ao fundo soberano CIC (China Investment Corporation), que vem adquirindo ativos no exterior como, por exemplo, ações da Blackstone Group, Morgan Stanley, Visa e China Railway (Hong Kong). Com a crise financeira de 2008, a CIC passou a comprar ações de empresas chinesas, como as do Banco da China, Banco Comercial e Banco da Construção. Para reduzir os impactos deflacionários da crise global sobre os ativos locais, o governo também anunciou a intenção de estimular as 147 maiores estatais a comprarem parte de suas ações atualmente em poder do público, como estímulo adicional à sustentação das cotações e provisão de liquidez. Isto ocorre pela primeira vez desde a criação do mercado acionário, em 1991.

38. Referências sobre este debate podem ser encontradas em Medeiros (2006), Unctad (2006), Rodrik (2005) e Fiori (2004).

capitalista, nas quais a via anglo-saxônica ou liberal tem por antagonismo conceitual os distintos modelos de “capitalismo organizado” (ZYSMAN, 1983).

5.2 Impactos regionais da ascensão chinesa

Neste item procura-se avaliar os impactos da ascensão da China sobre a dinâmica de integração entre as economias asiáticas. Parte-se da diferenciação entre dois conceitos-chave: regionalização e regionalismo. O primeiro se refere ao processo espontâneo – porque determinado, em grande medida, pelas forças mercado – de ampliação do espaço econômico regional enquanto origem e destino dos fluxos comerciais, financeiros, tecnológicos e de recursos humanos. Neste sentido, não parece haver dúvidas de que as economias asiáticas, particularmente no Leste da Ásia, vêm experimentando um processo veloz de integração. O segundo fenômeno, o regionalismo, está associado à constituição de uma estrutura política e institucional, por meio de acordos diversos e da criação de organismos supranacionais, que tem por objetivo estimular a integração. As duas ideias podem se confundir no tempo e no espaço, dependendo dos processos concretos em análise. Observadores da experiência asiática recente destacam que a regionalização encontra-se em um estágio muito mais avançado do que o regionalismo (PARK, 2006; GILL e KHARAS, 2007; UNCTAD, 2007).

Ademais, enquanto nos anos 1980 e 1990 a regionalização foi comandada pelo processo de internacionalização dos conglomerados japoneses, tendo por trás o apoio do governo do Japão, particularmente pela mobilização de recursos financeiros oficiais na forma de *official development assistance* (ODA), nos anos 2000 tem-se verificado um quadro mais complexo, agora centrado no *hub* chinês. Duas outras características se destacam na regionalização asiática: *i*) a forte complementaridade entre os fluxos comerciais e de investimento direto externo (IDE), dando forma a uma “rede regional de produção”; e *ii*) a recomposição do comércio exterior, com o crescimento dos fluxos intrarregionais, centralizados na China, e a perda relativa de importância dos mercados ocidentais. Aqui se deve perceber que está se manifestando a regionalização centrada na China, na medida em que seus vizinhos vão perdendo *market share* nos principais mercados extrarregionais – particularmente nos EUA – e compensando isso com o aumento das vendas para a China. Por isso mesmo, há um volume cada vez maior de comércio de componentes no total transacionado entre os países da região. Etapas sucessivas da produção de manufaturas, extração e processamento das matérias-primas básicas, produção de energia e alimentos para as populações urbanas etc., até o controle do *core* tecnológico e das redes de distribuição, passam por esta divisão regional do trabalho, cujo comando está em disputa.

Para aprofundar esses pontos, pode-se iniciar com um olhar mais aguçado sobre alguns dados que evidenciam o rápido avanço na regionalização,

especialmente no período que se seguiu às crises financeiras de 1997-1998. Nas últimas duas décadas, a região asiática foi a que apresentou os maiores incrementos no comércio intrarregional, aproximando-se, no início do século XXI, dos níveis de integração verificados na Europa (PARK, 2006; IMF, 2007a; UNCTAD, 2007). Kawai (2007) reporta que as exportações intrabloco passaram de 37% do total, em 1985, para 55% em 2005. Para se colocar em perspectiva, estes dados no North American Free Trade Agreement (Nafta) e na União Europeia seriam, respectivamente, 45% e 60% no ano de 2005. Mais da metade do IDE da região, especialmente o que se direciona à China, provém da própria região. Por outro lado, para os demais instrumentos (e mercados) financeiros, verifica-se um baixíssimo grau de integração regional. A mobilidade da mão de obra também não é particularmente elevada.

É nos marcos da nova configuração da estrutura da economia mundial (IMF, 2007; MADDISON, 2007), determinada pela ascensão chinesa, que se deve compreender o processo de regionalização em curso na Ásia, que, por conta desta ascensão, marca uma etapa diferenciada daquela verificada até meados dos anos 1990, cuja liderança era eminentemente japonesa. Foi neste início de século XXI que a China se transformou no principal centro dinâmico da Ásia. Cerca de um terço das exportações totais dos países asiáticos emergentes – o que exclui o Japão – se destinam a países da mesma região. A China já absorve quase metade destes fluxos (WORLD BANK, 2006; GILL e KHARAS, 2007; UNCTAD, 2007; IMF, 2007a). Em contrapartida, entre 1995 e 2005, os Estados Unidos tiveram uma pequena queda na sua participação como mercado de destino para este conjunto de países, passando de 22% para 20%. Todavia, dois aspectos fundamentais, que não ficam evidentes com estes dados gerais, precisam ser destacados: *i*) enquanto a China vem ampliando seu *market share* nos EUA, os demais países asiáticos vêm perdendo terreno; e *ii*) dois terços do total do comércio intrarregional reflete exportações de matérias-primas e componentes industrializados de outros países da região para a China que, por sua vez, está se transformando em centro regional de montagem final para posterior exportação a terceiros mercados, especialmente os EUA. Assim, conforme sugerem os estudos citados anteriormente, o mercado estadunidense tem uma importância nas exportações asiáticas que é bem maior do que sugerem as estatísticas formais de fluxos bilaterais de comércio.

Há uma importante complementaridade entre as estruturas produtiva e comercial da China e os demais países da região. No setor agropecuário, a China é exportadora de produtos temperados para os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), e importadora de produtos tropicais. Este fato vem garantindo a viabilização do acordo de cooperação que tem por

objetivo criar uma área de livre comércio China-Asean, a ser implementada entre 2010 e 2015. Já os países com estruturas produtivas mais complexas que a China, como Japão, Taiwan e Coreia do Sul, vêm se tornando fontes importantes de suprimento de máquinas, equipamentos e componentes diversos, que dão sustentação a um ritmo intenso de ampliação dos investimentos no setor produtivo industrial. Capital e tecnologia fluem na forma financeira – via investimento direto externo – ou na importação de equipamentos modernos. Somente quatro economias da região, Hong Kong, Japão, Coreia do Sul e Taiwan, têm respondido por cerca de 60% do IDE absorvido pela China que, por sua vez, responde por 40% do total de investimento estrangeiro que entra na Ásia. A demanda chinesa por matérias-primas e equipamentos fica patente no fato de suas importações terem passado de uma média mensal de US\$ 20 bilhões/mês no começo de 2002, para mais de US\$ 50 bilhões/mês no final de 2004 e início de 2005 – valor que seguiu crescendo para algo em torno de US\$ 100 bilhões/mês em 2007 e 2008 (WORLD BANK, 2008). Assim, a China posiciona-se como importadora líquida de insumos e equipamentos mais sofisticados dentro da região, e exportadora líquida de manufaturas para os mercados ocidentais. Por isso mesmo, na média do período 2000-2004, a China sozinha respondeu pela absorção de cerca de 11% do total exportado na região, contra 8% do Japão (GILL e KHARAS, 2007).

Quando se compara³⁹ o perfil do comércio exterior chinês entre o começo dos anos 1990 e dos anos 2000, percebe-se uma rápida convergência com os padrões de especialização previamente alcançados pelas economias mais avançadas da região. Assim, o peso das manufaturas no total exportado passou de 79% para 90%, acima da média do Leste Asiático (89%), e pouco abaixo do perfil japonês (93%). No âmbito das manufaturas, a participação dos segmentos mais intensivos em tecnologia merece destaque, com os equipamentos de telecomunicações e escritório avançando de 6% para 22%, e máquinas e equipamentos elétricos atingindo 10%, ante os 4% verificados uma década antes. Os indicadores de vantagens comparativas reveladas sugerem que os pesos relativos dos setores industriais mais dinâmicos de China, Coreia e Japão estão convergindo, ainda que a liderança tecno-produtiva seja deste último. Esta convergência se manifesta na capacidade de inovar, controlar os canais de comercialização e, por isso mesmo, ter preços mais elevados. Do ponto de vista das importações chinesas, cabe destacar que os itens energia e combustíveis experimentaram uma elevação significativa, de 7% para 14%. Somando-se isso aos produtos agropecuários, tem-se pouco mais de um quinto do total importado em insumos primários estratégicos, um mercado que foi de cerca de US\$ 200 bilhões no ano de 2007.

39. Valores médios entre 1990-1994 e 2000-2004, estimados por Gill e Kharas (2007, capítulo 2).

A divisão regional do trabalho centrada na China é particularmente evidente no setor de produtos eletrônicos e de alta tecnologia. Entre 1990 e 2005, este grupo de manufaturas passou de 7% – US\$ 4 bilhões – para 37% – US\$ 282 bilhões – das exportações totais da China, e de 10% – US\$ 5 bilhões – para 31% – US\$ 195 bilhões – das importações. Em sua composição, nota-se que os insumos eletrônicos (partes e peças) respondem por 80% das importações totais dos eletrônicos e produtos *high tech* originadas em outros países asiáticos, ao passo que os produtos finais somam mais de 50% das exportações daquela categoria de produtos. Ademais, houve uma radical alteração neste perfil ao longo do tempo, pois no começo dos anos 1990 a China importava bens finais e exportava componentes. Assim, segundo o Banco Mundial:

(...) 55% das exportações da China são de bens que têm sido importados para a China por empresas multinacionais para processamento e reexportação aos mercados globais. Estas exportações processadas dobraram na última década (WORLD BANK, 2006, p. 19-20, tradução livre).

Quando se leva em conta esse padrão, percebe-se que o peso dos mercados da Tríade (Estados Unidos, União Europeia e Japão) como destino final das economias emergentes da Ásia pode ser significativamente maior do que o sugerido anteriormente. Estimativas apresentadas pelo Banco Mundial sugeriram que tal proporção passaria de 36% para 45% no ano de 2005. Outras sugerem que o comércio intrarregional seria de 14%, e o extrarregional, de 86%. Ainda assim, é importante deixar claro que nenhuma destas estimativas invalida o fato subjacente de que há um crescente dinamismo nos fluxos de comércio e investimentos, que estão tornando a China o polo central do *export drive* regional.

Dados esses crescentes vínculos comerciais regionais, a China também vem sendo muito ativa no processo de constituição de um ambiente institucional mais favorável à promoção da integração regional. Em meados de 2006, havia quase 40 acordos comerciais em negociação na região, muitos deles provocados pela política externa chinesa em sua busca de estabilidade na fonte de suprimentos de insumos estratégicos (GILL e KHARAS, 2007; UNCTAD, 2007). Além disso, o regionalismo em construção na Ásia foi estimulado pela percepção de vulnerabilidade externa provocada pela crise financeira de 1997-1998 (SHIRK, 2007; KURLANTZICK, 2007). Esta crise pode ser considerada um divisor de águas na percepção asiática sobre a necessidade de se criar (ou aprofundar) espaços institucionais e instrumentos mais efetivos, capazes de propiciar uma maior cooperação monetária e financeira na região.⁴⁰

40. Neste sentido, em 1998 os ministros de finanças dos países da Asean assinaram um termo de entendimento que estabeleceu o Processo de Monitoramento do Asean. Em encontros semestrais, realiza-se o acompanhamento conjunto das políticas dos países membros e, por decorrência, do desempenho macroeconômico e social na região. A troca de informações e a coordenação das ações formam a base desta iniciativa.

Em um primeiro momento, a crise revelou pelo menos dois aspectos até então pouco considerados pelos *policymakers*: *i*) que o efeito contágio, quer decorrente da já intensa integração econômica regional, quer originado na percepção pouco seletiva dos investidores ocidentais sobre o risco específico de cada país, poderia introduzir fontes adicionais de instabilidade, superiores à capacidade doméstica de implementar políticas de contenção das crises; e *ii*) que os pacotes de socorro financeiro, liderados e implementados pelas instituições multilaterais “sediadas em Washington”, poderiam ser o “cavalo de Troia” a invadir a cidadela das estratégias nacionais de modernização e desenvolvimento. Não à toa, o Japão foi o primeiro a reagir, propondo a criação de um Fundo Monetário Asiático (FMA). Este país já vinha, desde a segunda metade dos anos 1980, constituindo uma ampla rede regional de produção liderada por seus conglomerados industriais. Os bancos japoneses eram grandes fornecedores de créditos na região, e o governo garantia, na forma de empréstimos oficiais – *official development assistance* (ODA) –, recursos para que os países receptores dos investimentos japoneses pudessem construir a infraestrutura física capaz de lhes dar competitividade.

A crise trouxe uma nova oportunidade para o Japão exercer o que, na sua perspectiva, era algo natural, ou seja, a liderança do processo de integração regional. Todavia, a proposta do FMA não avançou. Às evidentes pressões contrárias vindas dos EUA e do FMI, somaram-se as desconfianças internas acerca da pretensa liderança japonesa. Por outro lado, a gravidade da crise criou um novo caminho, que se materializou na chamada Iniciativa de Chiang Mai,⁴¹ que recebeu este nome em homenagem à cidade tailandesa que abrigou um encontro dos países da Asean com o Japão, a China e a Coreia do Sul (Asean+3). Ali se iniciou a estruturação de uma rede de *swaps* bilaterais de reservas cambiais que, em 2007, foi transformada em um *pool* compartilhado em base multilateral. Mais importante do que a possibilidade de se ter uma linha adicional de defesa diante de eventuais novas crises financeiras, o acordo Asean+3 permitiu a ampliação do diálogo sobre a cooperação monetária e financeira regional, bem como de outros aspectos da integração, particularmente o associado à criação de áreas de livre-comércio.

41. O encontro de maio de 2000 do Asean, ao qual se seguiu o encontro anual do Banco Asiático de Desenvolvimento, marcou o lançamento e detalhamento inicial do que ficou conhecido como Iniciativa de Chiang Mai (ICM), um arcabouço que permitiu a expansão do Arranjo de Swap da Asean (ASA) e a criação das bases para o estabelecimento de *swaps* cambiais bilaterais e acordos de recompra. O ASA foi criado em 1977 (Asean, 1977) com o objetivo de aliviar a escassez temporária de divisas dos bancos centrais de Malásia, Indonésia, Tailândia, Cingapura e Filipinas. Em 2000, sua cobertura foi estendida a todos os países da Asean, além de Coreia, Japão e China (Asean+3). Com o apoio destes três últimos, foram ampliados os limites para os *swaps* – de US\$ 200 milhões para US\$ 1 bilhão – e criada uma rede de Acordos Bilaterais de Swap cambial (ABS), que atingiu o montante de US\$ 75 bilhões em meados de 2007. Neste mesmo ano, esta rede passou a ter caráter multilateral (Unctad, 2007). Assim, o arranjo institucional da ICM foi estruturado com o objetivo de prover liquidez para os países-membros do acordo que estejam enfrentando restrições severas de curto prazo no balanço de pagamentos, de modo a evitar a eclosão de crises financeiras cujo caráter sistêmico tende a afetar o conjunto da região. Neste sentido, a criação de uma rede de ABSs e a expansão do ASA são sementes, na região, da função de empregador em última instância, típica dos bancos centrais.

Em paralelo àqueles esforços, os governos nacionais adotaram estratégias mais agressivas de recomposição de reservas internacionais e de estabilização das taxas de câmbio, o que tornava cada vez menos relevante o mecanismo de *swaps* cambiais nos termos e montantes então definidos. O novo problema que se manifestava era o que fazer com o excesso de poupança, especialmente quando se constatava que este se direcionava aos mercados financeiros ocidentais. Assim, as novas iniciativas e a cooperação financeira no âmbito do Asean+3 foram estruturadas de modo a aprofundar a integração dos mercados financeiros regionais, tornando-os mais seguros e homogêneos, e para criar novos instrumentos financeiros – como os títulos emitidos pelos governos locais em suas próprias moedas – que pudessem melhorar o perfil de financiamento dos governos e dos setores com menor acesso aos mercados internacionais – como as empresas de menor porte.

Sob os auspícios do Asia Bond Markets Initiative (ABMI), vêm se conformando, em várias áreas, ações que vão da uniformização dos padrões contábeis ao estabelecimento de novas bases estruturais para o funcionamento dos mercados financeiros. Assim, por meio de um processo de amadurecimento institucional e ajuste no foco das iniciativas, criou-se um conjunto de mecanismos de cooperação que visam “fortalecer o diálogo político, a coordenação e a colaboração nas áreas financeira, monetária e fiscal”. Mais especificamente, estes mecanismos são: *i*) o Diálogo de Políticas e Análise das Economias, que ocorre por meio dos encontros periódicos dos ministros das finanças, nos quais busca-se estabelecer um diálogo que permita reduzir os riscos de crise e que dê sustentação às demais iniciativas; *ii*) a Iniciativa de Chiang Mai, que congrega mecanismos de apoio financeiro mútuo para financiar desequilíbrios de curto prazo; *iii*) a Iniciativa do Mercado de Títulos Asiáticos (ABMI); e *iv*) o Grupo de Pesquisa do Asean+3, criado em 2003 para aprofundar estudos em torno de três temas fundamentais, quais sejam, liberalização financeira e arranjos de cooperação, desenvolvimento dos mercados de capitais, e coordenação política.

É interessante notar que, se, por um lado, em sua origem os esforços de cooperação na área financeira foram liderados pelo Japão – o que gerou resistências diversas, inclusive da própria China –, por outro lado, o relativo enfraquecimento deste item da agenda do regionalismo coincidiu com a crescente ênfase chinesa na constituição de uma base de infraestrutura física (transportes, comunicação etc.) e legal (tratados de livre comércio) capaz de viabilizar a regionalização em curso. Esta infraestrutura, conforme argumentado até aqui, tem na China seu vetor de destino. Mesmo reconhecendo que, no seu nível atual de desenvolvimento tecnológico e produtivo, a China não é capaz, ainda, de liderar a conformação das fronteiras tecnológicas e produtivas, as lideranças chinesas parecem ter clareza de que o país está sendo capaz de, a um só tempo, reproduzir as distintas “etapas” do modelo clássico dos “gansos voadores”. Ou seja, mesmo explorando as economias de escala e a vastidão do seu mercado de trabalho para avançar nos setores intensivos em

mão de obra, a China avança, paralelamente, nos setores intensivos em tecnologia (GILL e KHARAS, 2007; UNCTAD, 2007; IMF, 2007a). Mais do que manufaturas *made in China*, a ascensão pacífica chinesa implicará a emergência de produtos *designed in China*, criados, produzidos e comercializados internacionalmente por conglomerados chineses. Assim, uma diferença marcante do “modelo chinês” com respeito aos “milagres asiáticos” precedentes parece ser a imensa capacidade de potencializar os “fatores determinantes do sucesso”, bem como reproduzir, a um só tempo, as etapas que, nos demais países, ocorreram de forma mais dilatada no tempo, ou, ainda, de forma regionalizada, mas sob a influência das decisões estratégicas dos conglomerados japoneses. Este último caso foi típico dos “gansos” de industrialização mais recente, como Malásia, Filipinas, Tailândia e Indonésia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou trazer alguns elementos para a compreensão daquele que tem sido considerado, por muitos autores, o processo mais intenso de crescimento e modernização já registrado na história contemporânea. Argumentou-se que a estratégia de desenvolvimento da China tem como norte a recuperação de um espaço de maior relevo na ordem internacional. Até meados do século XIX, a China era tida como uma região com níveis elevados de progresso material, rivalizando, senão superando, os padrões ocidentais. A revolução industrial e a decorrente constituição de um sistema capitalista internacional, sob a liderança das potências ocidentais, alteraram o quadro de relativo equilíbrio. A ascensão do Ocidente teve por contrapartida a retração do mundo oriental. Somente a partir da segunda metade do século XX, particularmente nas últimas três décadas, a China iniciou sua trajetória de recuperação. A consolidação desta retomada tornou-se o propósito mais importante para as lideranças chinesas. Portanto, é a partir deste fio condutor que se deve analisar a dinâmica de reformas liberalizantes pós-1978. Ao contrário de uma adesão pura e simples ao neoliberalismo, a experiência chinesa vem sendo caracterizada pela manutenção de um forte controle estatal sobre as transformações socioeconômicas e pelo pragmatismo na gestão dos objetivos intermediários ou instrumentais, como a internacionalização da economia e o manejo da política fiscal e monetária.

A ascensão chinesa já está alterando, estruturalmente, a geopolítica e a geoeconomia do mundo globalizado deste início de século XXI, na medida em que: *i)* sinaliza a conformação de uma ordem internacional multipolar; e *ii)* reafirma a existência de caminhos alternativos para a concretização da modernização capitalista. Todavia, o potente crescimento econômico e a intensa internacionalização de sua economia trazem uma série de novas realidades, internas e externas. A desigualdade na distribuição funcional e espacial da renda, em um quadro de urbanização veloz, e a deterioração do meio ambiente, com a criação de externalidades negativas também no plano global, são dois exemplos

marcantes da dimensão menos virtuosa do “milagre chinês”. A expansão do comércio internacional de matérias-primas, determinando a melhoria nos termos de intercâmbio de regiões periféricas da Ásia, América Latina e África⁴², garantiu um ciclo (curto) de aceleração no crescimento, com melhoria na solvência externa e fiscal, de muitas economias emergentes. Os aumentos de produtividade da indústria chinesa se traduziram, até meados de 2007, em uma moderação na inflação mundial. A partir de então, sob o signo da especulação nos mercados de *commodities*, o ritmo dos preços de insumos e alimentos passou a ameaçar a economia internacional.

Tal temor inflacionário só foi superado recentemente, por um risco ainda maior, provocado pela eclosão da crise financeira global, originada nos EUA. As relações simbióticas entre EUA e China determinaram a dinâmica do crescimento mundial, neste início de século XXI, em sua dimensão positiva e, agora, em sua fase de ruptura e instabilidade. As lideranças chinesas, cuja preocupação fundamental é a de manter a coesão social e a liderança do PCC sobre uma população de 1,3 bilhão de habitantes, reagiram à crise reafirmando a necessidade de se manter o crescimento em patamares capazes de evitar rupturas significativas na trajetória de modernização do país. Em decorrência, estão sendo anunciadas e adotadas políticas contracíclicas baseadas na sustentação do crédito e nos estímulos à formação bruta de capital e ao consumo doméstico.

A sustentação do crescimento chinês, intensivo no consumo de recursos naturais, capital e tecnologia forâneos, bem como de mercados finais para suas manufaturas, vem impondo a necessidade política da criação de uma rede ampla de acordos comerciais, financeiros e securitários. Isto tem sido feito, como de praxe, de forma pragmática. Ao contrário da postura das potências europeias e norte-americanas, a China tem uma tendência de ajustar o formato de seus acordos às necessidades recíprocas das partes. Ou seja, a potência emergente não vem com um pacote fechado que, no caso dos países avançados, envolve, quase sempre, a imposição de suas instituições e padrões de organização mercantil. A China não olha para a coloração ideológica dos países que lhe oferecem os recursos estratégicos vitais para a concretização do seu próprio crescimento, para os quais ela cria fontes de financiamento e mercados de destino. Seu posicionamento internacional é, neste sentido, cada vez mais ativo, ainda que, em sua própria retórica oficial, tenha uma conotação “pacífica”. Somente o futuro poderá atestar se as teses pessimistas de que a guerra é o desdobramento natural do confronto entre poderes ascendentes e decadentes irão se confirmar, ou se o desenvolvimento harmonioso sugerido pelos chineses terá um desdobramento internacional, tornando o país uma fonte de estímulos para o avanço na prosperidade global.

42. Aqui é importante ter cuidado com as generalizações. Na América Latina, economias importadoras de energia, especialmente na América Central e Caribe, tiveram perdas líquidas com a alta nos preços das *commodities*. Na África, se passou o mesmo. Vários países sofreram o agravamento da situação de vulnerabilidade alimentar com a aceleração na alta dos preços dos alimentos depois de 2006 (Unctad, 2007).

REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- ASEAN. *Memorandum of understanding on the Asean Swap Arrangements*. 1977. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/6297.htm>> Acessado em janeiro de 2003.
- CHANG, H. J. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. London: Zed Books, 2006.
- CHENG, F. *China: shadow WTO agricultural domestic support*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2008.
- CHINA. *China's peaceful development road, 2005*. Disponível em: <http://english.people.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html> Acessado em 18 de jan., 2007.
- CHINA INVEST. *The commitments to the WTO and the international practice of agriculture*. Disponível em: <<http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/F20040726-03.html>>. Acessado em 12 de nov., 2008.
- COLBY, H.; DIAO, X.; TUAN, F. *China's WTO accession: conflicts with domestic agricultural policies and institutions*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2001.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT. *The growth report: strategies for sustained growth and inclusive development*. Washington, DC: World Bank, 2008.
- DOOLEY, M. P.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. *International financial stability*. Deutsche Bank, 2005. Disponível em: <<http://econ.ucsc.edu/~mpd/>> Acessado em julho, 2006.
- ELLIS, R. E. *U.S. national security implications of Chinese involvement in Latin America*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2005. Disponível em: <<http://www.carlisle.army.mil/ssi/>> Acessado em dez., 2006.
- FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre, RS: LP&M, 2008. 3ª ed.
- FIORI, J. L. *O poder americano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- FLASSBECK, H. *China's spectacular growth since the mid-1990s: macroeconomic conditions and economic policy changes*. In: UNCTAD. *China in a globalizing world*. New York and Geneva: United Nations, 2005.
- GILL, I.; KHARAS, H. *An East Asian renaissance: ideas for economic growth*. Washington: World Bank, 2007.

GOLDMAN SACHS. *BRICs and beyond*. The Goldman Sachs Group/Global Economics Department, 2007. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html>>, Acessado em 5 de fev., 2008.

HUTTON, W. *The writing on the wall: China and the West in the 21st century*. London: Little Brown Book Group, 2007.

IMF. *World economic outlook*. Washington, DC: International Monetary Fund, September, 2007.

_____. *Asia and Pacific regional economic outlook*. Washington, DC: International Monetary Fund, October, 2007a.

ITO, T.; KRUEGER, A. O. *Growth theories in light of the East Asian experience*. University Of Chicago Press, 1995.

JISI, W. *China's search for stability with America*. Foreign Affairs, Council of Foreign Relations, New York, v. 84, n. 5, 2005.

KANG, D. C. *China rising: peace, power and order in East Asia*. Columbia University Press, 2007.

KAWAI, M. *Toward a regional exchange rate regime in East Asia*. ABD Institute Discussion Paper, Asian Development Bank Institute, Tokyo, n. 68, 2007.

KENNEDY, P. *The rise and fall of the great powers*. New York: Random House, 1987.

KURLANTZICK, J. *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*. Yale University Press, New Republic Book, 2007.

LANDES, D. *The wealth and poverty of nations*. New York: W.W. Norton, 1998.

LANDIM, R. **Empresas do Brasil e dos EUA pedem mais proteção contra têxteis da China**. Valor Econômico, 1º de set., 2008. Disponível em: <<http://blogdofavre.ig.com.br/2008/09/empresas-do-brasil-e-dos-eua-pedem-mais-protecao-contra-texteis-da-china/>> Acessado em 7 de set., 2008.

LAWRENCE, R. Z. *China and the multilateral trading system*. NBER Working Paper, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, n. 12.759, December, 2006.

LEONARD, M. *O que a China pensa?* São Paulo: Larousse, 2008.

LUNDING, A. *Global champions in waiting*. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2006.

MADDISON, A. *Chinese economic performance in the long run*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.

_____. *Contours of the world economy, I-2030 AD: essays in macro-economic history*. Oxford University Press, 2007.

MAHBUBANI, K. *Understanding China*. Foreign Affairs, Council of Foreign Relations, New York, v. 84, n. 5, 2005.

MARTI, M. E. **A China de Deng Xiaoping**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MATIJASCIC, M.; PIÑON, M.; HIGA, A. P. Desenvolvimento e experiências nacionais selecionadas: percepções com base nos indicadores comparativos internacionais. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLLY, L.; MATIJASCIC, M. (Orgs.). **Trajatórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

MEARSHEIMER, J. *China's unpeaceful rise*. Current History, v. 105, n. 690, p.160-62, April, 2006.

MEDEIROS, C. A. **A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática**. Revista de Economia Política, v. 26, n.3, jul./set., 2006.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Mapping the global future*. Washington, DC: National Intelligence Council, 2005.

NAUGHTON, B. *The Chinese economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2007.

NORTH, D. C. *The paradox of the West*. In: DAVID, R. W. *The origins of modern freedom*. Standford University Press, 1995.

PARK, Y. C. *Economic liberalization and integration in East Asia: a post-crisis paradigm*. Oxford University Press, 2006.

PINTO, P. A. P. **A China e o Sudeste Asiático**. Porto Alegre, RS: Editora Universidade/UFRGS, 2000.

POMERANZ, K. *The great divergence: China, Europe, and the making of modern world economy*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

PRASAD, E.; WEI, S. *The Chinese approach to capital inflows: patterns and possible explanations*. IMF Working Paper, 05/79, International Monetary Fund, Washington, DC, 2005.

PRESSE, F. **EUA apresentam queixa formal contra subsídios chineses na OMC**. Folha de São Paulo, 12 de dez., 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u311388.shtml>> Acessado em 7 de set., 2008.

RAMO, J. C. *The Beijing consensus*. London: The Foreign Policy Centre, 2004.

RODRIG, D. *Growth Strategies*. In: AGHION, P., DURLAUF, S. (Eds.) *Handbook of Economic Growth*. North-Holland, 2005.

ROUBINI, N.; SETSER, B. *The China trip, 2005*. Disponível em: <<http://www.rgemonitor.com>> Acessado em jun., 2005).

SAICH, T. *Governance and politics of China*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

SHIRK, S. L. *China: fragile superpower*. Oxford University Press, 2007.

SPENCE, J. D. *The search for modern China*. London: W.W. Norton, 1999. 2nd edition.

TRINH, T.; VOSS, S.; DICK, S. *China's commodity hunger: implications for Africa and Latin America*. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2006. Disponível em: <<http://www.dbresearch.com>> Acessado em jan., 2007.

UNCTAD. *Trade and development report, 2006*. Geneve: United Conference on Trade and Development, 2006.

_____. *Trade and development report, 2007*. Geneve: United Conference on Trade and Development, 2007.

USTR. *2006 report to congress on China's WTO compliance*. Washington, DC: United States Trade Representative, December, 2006.

_____. *2007 report to congress on China's WTO compliance*. Washington, DC: United States Trade Representative, December, 2007.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WOO, W. T. *The structural nature of internal and external imbalances in China*. The Brookings Institution, December 29, 2005. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/views/papers/20060908woo.htm>>

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Oxford University Press, 1993.

_____. *AEP regional overview*. Washington, DC, November, 2006.

_____. *China quarterly update*. Washington, DC, June, 2008.

WTO. *International trade statistics 2007*. Geneve: World Trade Organization, 2007.

_____. *China trade policy review*. Report by the Secretariat, WT/TPR/199, World Trade Organization, Geneve, April, 2008.

WU JIGLIAN. *Does China need to change its industrializations path?* In: GILL, I.; HUANG, Y.; KHARAS, H. (Editors) *East Asian visions*. Washington: World Bank, 2006

_____. *Understanding and interpreting Chinese economic reform*. Mason: Thomson, 2005.

ZHENG BIJIAN. *China's peaceful rise to great power status*. Foreign Affairs, Council of Foreign Relations, New York, v. 84, n. 5, 2005.

_____. *The internal and external environments of China's development over the next five years*. In: GILL, I.; HUANG, Y.; KHARAS, H. (Eds.). *East Asian visions*. Washington: World Bank, 2006.

ZWEING, D.; JIANHAI, B. *China's global hunt for energy*. Foreign Affairs, Council of Foreign Relations, New York, v. 84, n. 5, 2005.

ZYSMAN, J. *Government, markets and growth: financial systems and politics of industrial change*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEST, A.; HANHIMAKI, J. M.; MAIOLO, J. A.; SCHULZE, K. *International history of the twentieth century*. New York: Routledge, 2005.

BID. *The emergence of China: opportunities and challenges for the Latin American and Caribbean*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo/Rockefeller Center, 2006.

BIS. *77th Annual Report*. Basle: Bank of International Settlement. 2007.

CAF. *América Latina en el comercio global. Ganando mercados*. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2006.

DUNAWAY, S.; LI, X. *Estimating China's "equilibrium" exchange rate*. IMF Working Paper, 05/2002. Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.

GILL, I.; HUANG, Y.; KHARAS, H. (Editors). *East Asian visions*. Washington: World Bank, 2006.

GREENVILLE, J.A.S. *A history of the world: from the 20th to the 21st century*. Routledge, 2005.

IMF. *People's Republic of China: staff report for the 2006 article IV consultation*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2006.

MOREIRA, M. M. *Fear of China: is there a future for manufacturing in Latin America?* INTAL-UTD Occasional Paper 36, Buenos Aires, 2006.

RAJAN, R. *Foreign direct investment and the internalization of production in the Asia-Pacific region: issues and policy conundrums*. Asia-Pacific Trade and Investment Review, United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand, v.1, n.1, April, 2005.

ROBERTS, J.T.; HITE, A. (Eds.). *Editor's introduction. In: From globalization to modernization: perspective on development and social change*. Oxford: Blackwell Publishing, 2000.

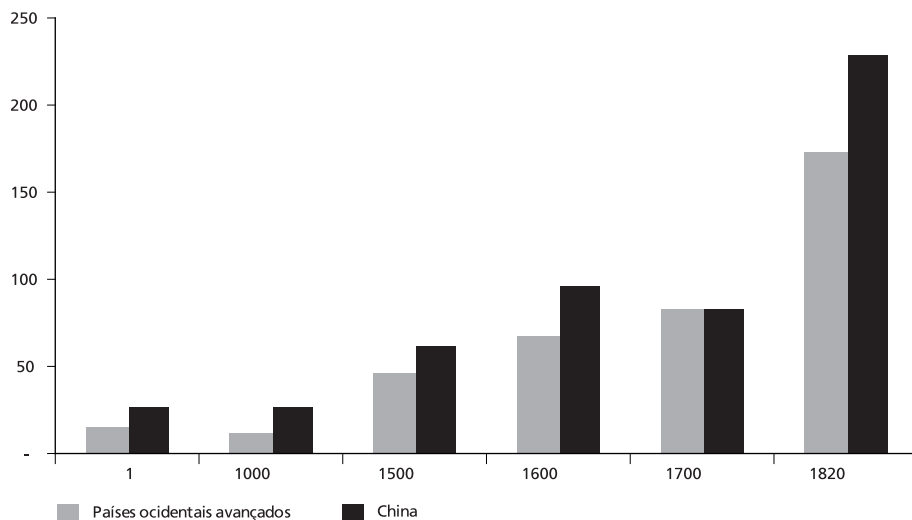
TREASURY. *Report to congress on international economic and exchange rate policies*. Washington, DC: The United States Department of Treasury, May, 2006.

ANEXO 1

INDICADORES MACROECONÔMICOS

1. PIB em economias selecionadas (1 - 1820)

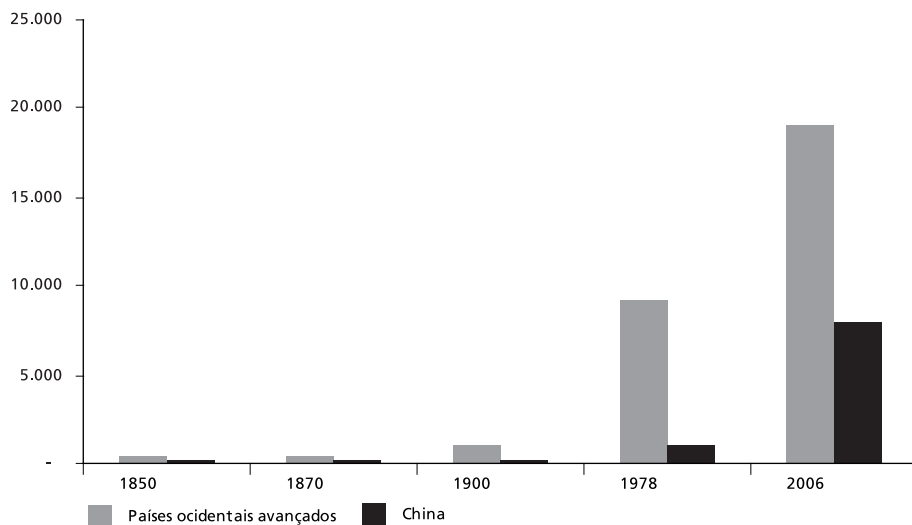
(Em U\$ bilhões de 1990)



Fonte: Angus Maddison - <<http://www.ggd.net/maddison/>>. Acessado em 09/10/2008.
Elaboração própria.

2. PIB em economias selecionadas (1850 - 2006)

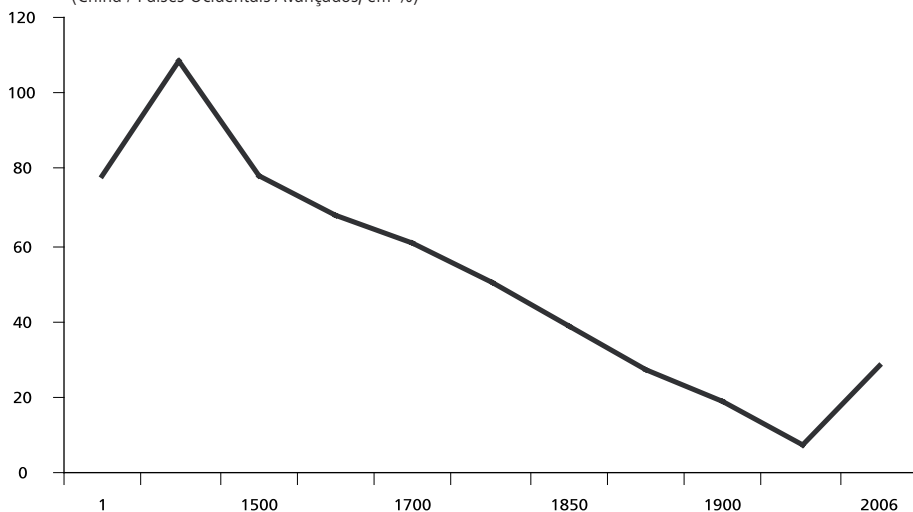
(Em U\$ bilhões de 1990)



Fonte: Angus Maddison - <<http://www.ggd.net/maddison/>>. Acessado em 09/10/2008.
Elaboração própria.

3. Renda *per capita*, (1 - 2006)

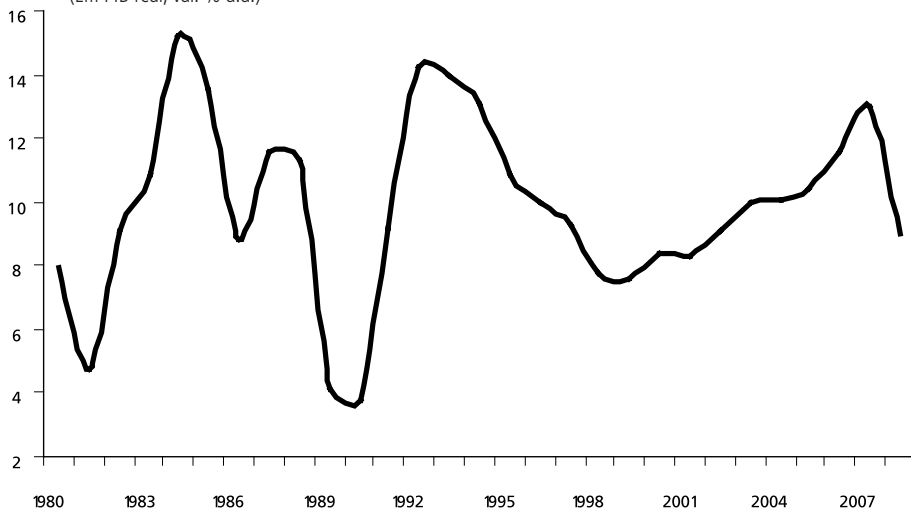
(China / Países Ocidentais Avançados, em %)



Fonte: Angus Maddison - <<http://www.ggdc.net/maddison/>>. Acessado em 09/10/2008.
Elaboração própria.

4. Crescimento econômico da China (1980 - 2008)

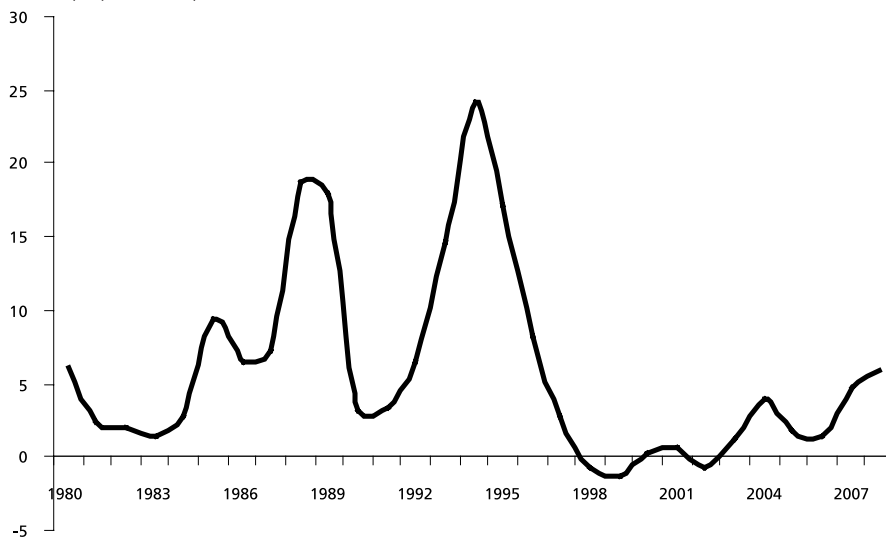
(Em PIB real, var. % a.a.)



Fontes: IMF WEO Database <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>> e DB Research Country Infobase <<http://www.dbresearch.com>>. Dados acessados em 13/02/2009.
Elaboração própria.

5. Inflação na China (1980 - 2008)

(IPC, var. % a.a.)

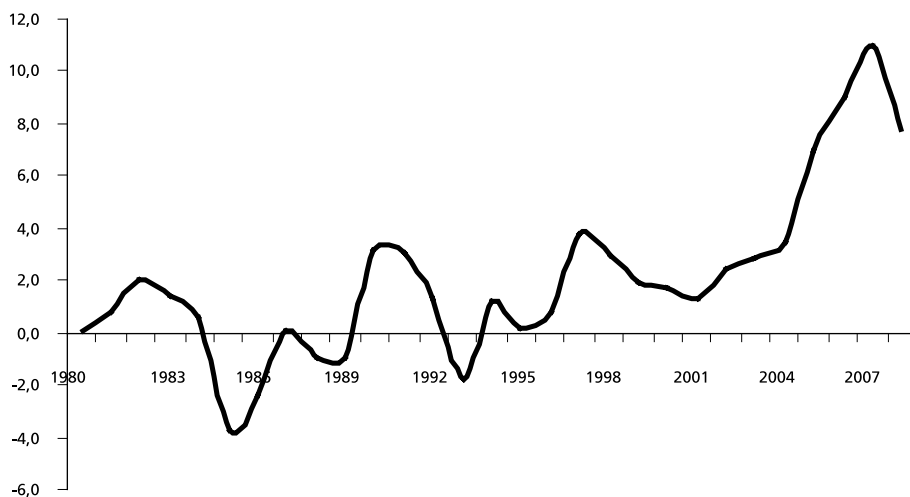


Fontes: IMF WEO Database <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>> e DB Research Country Infobase <<http://www.dbresearch.com>>. Dados acessados em 13/02/2009.

Elaboração própria.

6. Resultado em conta corrente na China (1980 - 2008)

(Em % do PIB)

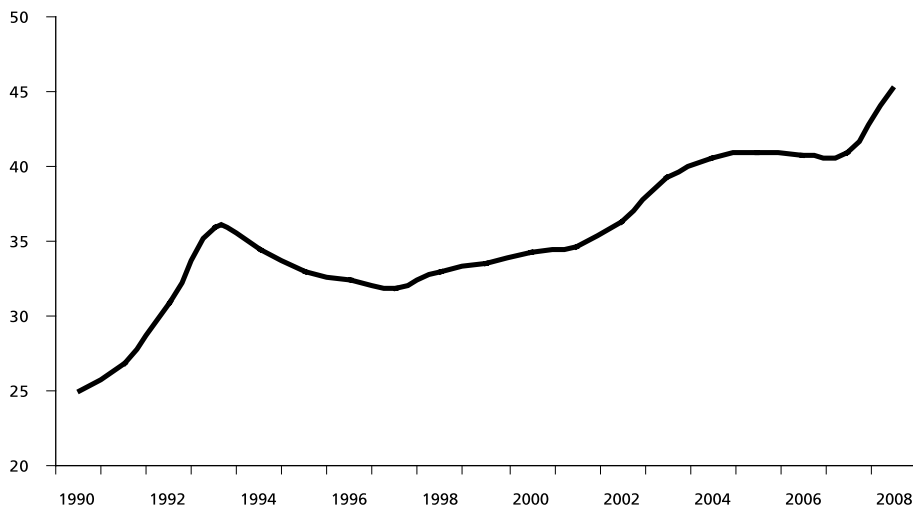


Fontes: IMF WEO Database <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>> e DB Research Country Infobase <<http://www.dbresearch.com>>. Dados acessados em 13/02/2009.

Elaboração própria.

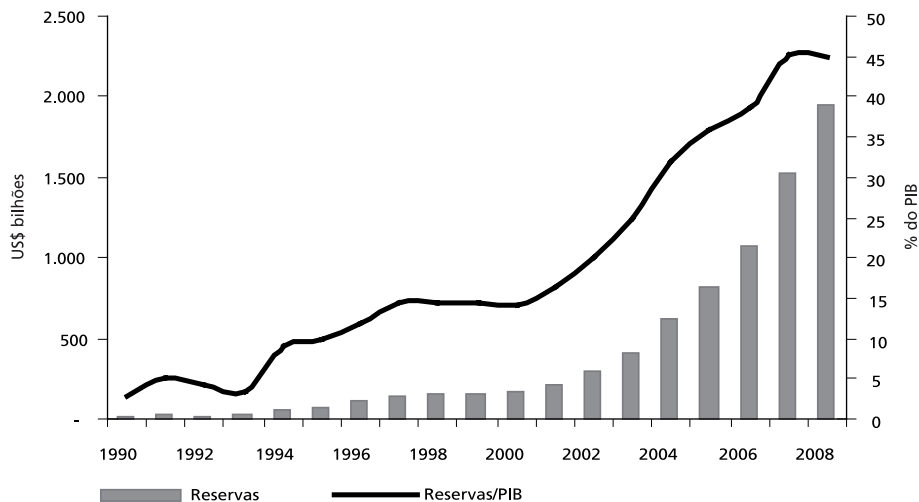
7. Formação bruta de capital na China (1990 - 2008)

(Em % do PIB)



Fontes: IMF WEO Database <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>> e DB Research Country Infobase <<http://www.dbresearch.com>>. Dados acessados em 13/02/2009.
Elaboração própria.

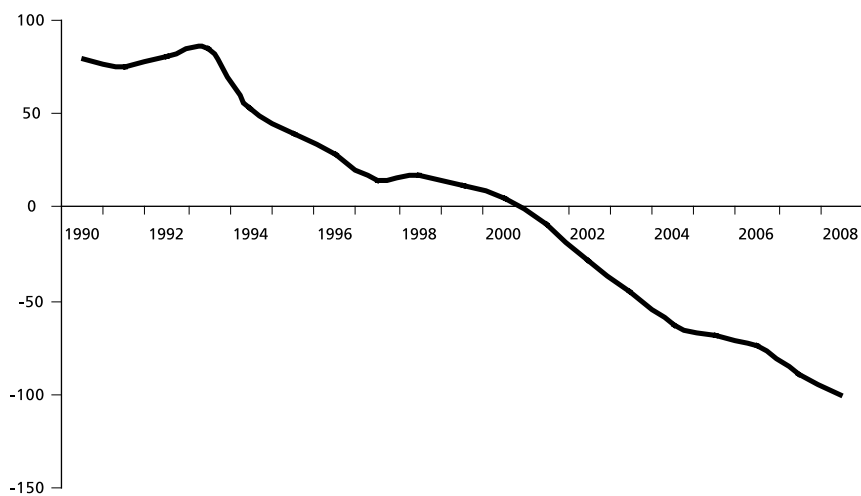
8. Reservas internacionais na China (1990 - 2008)



Fontes: IMF WEO Database <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>> e DB Research Country Infobase <<http://www.dbresearch.com>>. Dados acessados em 13/02/2009.
Elaboração própria.

9. Dívida externa líquida da China (1990 - 2008)

(Em % das exportações)



Fontes: IMF WEO Database <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>> e DB Research Country Infobase <<http://www.dbresearch.com>>. Dados acessados em 13/02/2009.
Elaboração própria.

ANEXO 2

POLÍTICAS SETORIAIS DEPOIS DA ENTRADA DA CHINA NA OMC

Conforme argumentado na seção 4 deste capítulo, a China vem cumprindo os compromissos de modernização institucional e adequação às regras da OMC. Todavia, permanecem controvérsias sobre a manutenção de políticas de estímulo a setores específicos da economia.⁴³ No setor automotivo, novas medidas foram adotadas, resultantes da Política Industrial para o Setor Automotivo, em 2005. Severas críticas foram lançadas por parte dos EUA, União Europeia, Japão e Canadá, por meio de consultas formais ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC ao longo de 2006, por conta da adoção de medidas discriminatórias contra a importação de peças automobilísticas por parte de fabricantes chineses. De acordo com as Medidas de Importação de Autopeças da política chinesa, peças importadas passaram a ser altamente tarifadas, desestimulando sua importação pelos fabricantes automobilísticos. Ainda, estabeleceu-se que, se o valor das partes importadas de um veículo exceder um limite específico, deve-se realizar o pagamento, sobre cada parte importada, de uma tarifa equivalente à cobrada no caso de automóveis completos (25%) – tarifa cujo valor é substancialmente superior ao aplicado à importação de autopeças (10%). Tais regras se mostram inconsistentes com o Artigo III do GATT, bem como com o compromisso, assumido pela China, de eliminar restrições domésticas relacionadas à importação. Outro ponto controverso é a nova Política de Desenvolvimento para a Indústria de Ferro e Aço, adotada em julho de 2005, que restringe amplamente o investimento externo ao exigir dos investidores a propriedade intelectual ou tecnológica na produção de aço. Como investidores estrangeiros não são autorizados a ter controle majoritário das empresas de ferro e aço, tal fato se constituiria em transferência tecnológica, o que contraria o compromisso da China de não condicionar investimentos a tal transferência.

Sobre as operações de fusões e aquisições, a China aprovou, em agosto de 2007, a Lei Anti-Truste, que estabelece novas regulamentações para estas operações, resultantes do esforço conjunto do Ministério de Comércio da República Popular da China (Mofcom), Administração Estatal de Tributação (SAT), Administração Estatal para Indústria e Comércio da China (Saic), Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais, Comissão de Regulação do Mercado de Títulos e Valores Mobiliários, e Administração Estatal de Relações Exteriores. Tais regulamentações fortaleceram o controle do Mofcom sobre o investimento externo, ao estabelecer a necessidade de aprovação prévia, pelo Mofcom, de transações de fusões e aquisições que possam afetar a “segurança econômica nacional”

43. Ver Colby, Diao e Tuan (2001), USTR (2007), Cheng (2008), China Invest (2008), Presse (2007) e Landim (2008).

ou que envolvam grandes empresas de setores sensíveis. Até o final de 2010, o governo pretende fortalecer ainda mais a fiscalização e a supervisão das operações de fusões com empresas estrangeiras.

Para o setor agrícola, como parte da política chinesa de manter a autossuficiência no abastecimento do setor, especialmente na produção de grãos, o processo de liberalização da política comercial foi mais lento na retirada de restrições e na redução de proteções, se comparado com o de outros setores. As obrigações assumidas no setor agrícola, pela adesão ao protocolo da OMC, abrangem três áreas: acesso ao mercado, apoio doméstico e subsídios às exportações. Quanto ao acesso ao mercado, implementou-se o sistema de *tariff-rate quota* (TRQ), por meio do qual foi estabelecida uma quota para o volume de importações com ausência tarifária ou a uma baixa tarifa. Ultrapassada esta quota, tarifas maiores seriam aplicadas sobre as importações adicionais.

Na área que concerne ao apoio doméstico, a China comprometeu-se a estabelecer um limite máximo para o subsídio, menor que o limite máximo permitido aos países em desenvolvimento, uma vez que a China não tem mais o direito ao “tratamento especial e diferencial” do Artigo 6.2 do Acordo Agrícola, que isenta estes países de compromissos de redução do apoio interno. De fato, conforme especificações do acordo de adesão da China à OMC, a China nunca excedeu o limite mínimo de apoio agrícola permitido aos produtores, correspondente a 8,5% de seu valor de produção. Entretanto, entre 1996 e 2005 observou-se um aumento dos subsídios “caixa verde”, como resultado do aumento do investimento público no setor agrícola. Em 2005, o total de subsídios “caixa verde” alcançou US\$ 42 bilhões, o que corresponde a mais que o dobro do valor concedido ao setor no ano de 1996, US\$ 16,4 bilhões. Tais subsídios incluem apoio a pesquisas, controle de doenças, treinamento, inspeção, infraestrutura e marketing, sendo de 70% a 80% deles direcionados à infraestrutura e à segurança alimentar. Desde 2004, o governo chinês tem fornecido aos agricultores subsídios desvinculados das decisões sobre a produção em curso. Deste modo, tais transferências destinam-se a apoiar a renda dos agricultores, de maneira que eles próprios possam tomar decisões sobre a produção, com base nos rendimentos esperados.

Quanto aos subsídios às exportações, a China, em sua adesão, concordou em eliminar todos os subsídios às exportações, sem exceção. Como consequência, a média das tarifas aplicadas a produtos agrícolas caiu de 23,1%, em 2001, para 15,3% em 2005. Entretanto, para grãos e outras *commodities* tradicionalmente protegidas, como açúcar e tabaco, as tarifas permanecem maiores que a média. A exceção se aplica às oleaginosas, que foram altamente tarifadas no passado, e hoje apresentam uma das tarifas mais baixas do setor. Com esta exceção, os demais setores em que a China apresenta tarifas mais baixas são aqueles nos quais o país apresenta vantagem comparativa – essencialmente produtos intensivos em mão de obra.

Em 2007, pressionada por altas taxas de inflação, a China introduziu novas políticas comerciais agrícolas, como a aplicação de quotas temporárias para exportação de trigo e milho, a fim de garantir o suprimento doméstico. Em concordância com esta política, o Ministério de Finanças da China anunciou a eliminação de descontos sobre as taxas de exportação, correspondentes a 12%, sobre grãos e seus produtos transformados, e passou a cobrar taxas de exportação sobre tais produtos na ordem de 5% a 25%. Desta forma, observa-se a continuidade da influência do governo na importação e exportação de algumas mercadorias-chave, a fim de estabilizar o abastecimento e o preço das *commodities* no mercado doméstico. Em julho de 2008, em reunião da OMC, o governo chinês declarou que não reduziria suas barreiras para a importação de açúcar, arroz e algodão, além de recusar a proposta de corte de tarifas para bens industriais de forma profunda. Entre os demais produtos de importação sob controle estatal estão milho, trigo, óleo vegetal e tabaco.

Recentemente, com o agravamento da crise financeira global, diversas medidas de política de comércio exterior têm sido introduzidas para tentar amortecer as repercussões internas dos impulsos negativos externos. À guisa de exemplo, em setembro de 2008 a China anunciou a elevação, de 11% para 13%, do valor do crédito tributário concedido a empresas locais exportadoras de têxteis e vestuário. Tal política foi considerada, pelos empresários do Brasil e dos Estados Unidos, um subsídio à exportação, o que levou os setores privados destes países a pressionar seus respectivos governos a reagir com a adoção de uma sobretaxa de importação e/ou a renegociação dos acordos de restrição às exportações. O governo chinês prevê ainda a adoção de medidas adicionais de apoio à exportação, como a redução das taxas de juros para empréstimos ao setor e mais recursos para novos equipamentos e modernização. Ainda, foi no período imediatamente anterior e posterior à adesão chinesa à OMC, que o Congresso chinês realizou uma série de emendas à legislação, a fim de cumprir com os requisitos mínimos do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs), apesar de a China ter implementado leis e normas que regulamentam a proteção da propriedade intelectual desde 1982. De acordo com o Office of the US Trade Representative (USTR), a China obteve alguns avanços na área de proteção da propriedade intelectual ao longo de 2007, exemplificados pela sua adesão aos tratados de internet da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), para a proteção de direitos autorais, e pela promoção de Planos de Ação, sob controle do governo chinês, para a fiscalização do cumprimento das normas. Estas fiscalizações materializaram-se na campanha de cinco meses intitulada Dragon Boat, iniciada em outubro de 2007, cujo objetivo era penalizar infrações de propriedade intelectual cometidas em exportações para os Estados Unidos e União Europeia, e em duas outras novas campanhas, anunciadas em fevereiro de 2008: a Thunderstorm, cujos alvos seriam casos de imitação ou falsificação

de patentes; e a Skynet, que atuaria na fiscalização de fraudes de patentes. Outra situação que ilustra um maior comprometimento da China com a proteção da propriedade intelectual foi a decisão da Corte de Pequim, em outubro de 2007, em favor da Pfizer, após seis anos de batalha, em um caso contra 12 empresas locais envolvidas na produção e venda do genérico do Viagra.

Entretanto, apesar da promoção de consecutivas campanhas contra a pirataria, investidores e governos estrangeiros questionam a efetividade das medidas implementadas, uma vez que os índices de falsificação permanecem extremamente elevados. De acordo com o relatório anual da Comissão de Revisão de Economia e Segurança Estados Unidos–China, criada pelo congresso estadunidense, a proteção à propriedade intelectual se destaca como uma das três áreas mais deficientes no cumprimento dos compromissos assumidos juntos à OMC, juntamente aos subsídios às indústrias e à manipulação da moeda. A Aliança de Negócios de Software, um grupo de empresas dos EUA, estima que as companhias estadunidenses tiveram perdas de cerca de US\$ 5,4 bilhões por conta de produtos de *software* pirateados no ano de 2006. No entanto, não somente grupos estrangeiros, mas também produtores chineses de *software*, são alvos da pirataria, sofrendo perdas anuais de US\$ 1,4 bilhão. Neste contexto, a Associação de Indústria de Software da China, que reúne produtores de *software* chineses desde 1995, juntamente com o governo chinês e um grupo de 174 empresas estrangeiras, atua em ações de combate à pirataria, a fim de fortalecer o cumprimento das provisões acerca da administração de *software*, publicadas em março de 1998, as quais proíbem o desenvolvimento, a produção e o comércio de produtos de *software* que infrinjam as normas de propriedade intelectual. Segundo tais normas, os produtores de *software* devem possuir a propriedade intelectual de seus produtos, e aqueles que visam reproduzi-los devem ter uma permissão específica do possuidor destes direitos. Pelas emendas às leis de marcas registradas, adotadas em outubro de 2001, permite-se às autoridades e aos tribunais confiscar e destruir os produtos pirateados, bem como os equipamentos utilizados para produzi-los. Em setembro de 2002, foram incluídos, nas novas regras concernentes à Lei de Marcas Registradas, esclarecimentos sobre o processo de registro de marcas por empresas estrangeiras na China, e a multa máxima aplicável para infrações de marcas registradas foi elevada de 50% para 300% do valor da produção. Em julho de 2001, outras emendas foram feitas à Lei de Patentes de 1994, por meio das quais se estendeu a cobertura da lei não somente às invenções, mas também aos *designs* industriais e modelos de utilitários. As sanções para infrações de patentes ficaram acordadas em multas de até três vezes o valor do volume da produção ilegal ou responsabilidade penal. Ainda de acordo com estas emendas, estabeleceu-se a possibilidade de qualquer titular de patente levar seu apelo à Comissão de Exame de Patentes, podendo acionar o tribunal caso sua questão não seja solucionada.

Outra medida adotada como parte da política de adequação do regime regulatório chinês ao padrão internacional diz respeito à remoção de privilégios das empresas estatais, que passariam agora a receber o mesmo tratamento aplicado a empresas não estatais. Entretanto, um dos fatores que dificulta a aplicação de leis de proteção à propriedade intelectual na China é a baixa produção de patentes no país. Tal fato tem sofrido algumas alterações nos últimos anos. Em 2007, a China concedeu um total de 351.782 patentes, o que representou um aumento de 31,3% em relação ao ano anterior. Em outubro de 2001, novas emendas foram feitas à Lei de Direitos Autorais de 1990 e, em setembro de 2002, providências foram tomadas para proteger direitos autorais de trabalhos estrangeiros publicados na China. Em 2003, como complemento à lei, Medidas de Punição Administrativa para Infração de Direitos Autorais entraram em vigor, com especificações a respeito de procedimentos de investigação e de categorias as quais se aplicariam tais punições. Ainda, pelas novas regras anunciadas pela Agência Nacional de Direitos Autorais e pelo Ministério de Indústria de Informação, foi estabelecida por lei, em maio de 2005, a punição por violação à propriedade intelectual pela internet.

Após a adesão da China à OMC, o número de casos analisados pelas autoridades administrativas e tribunais aumentou consideravelmente. Entre 2003 e 2007, a Administração do Estado para Indústria e Comércio declarou que mais de 60.000 casos de propriedade intelectual foram processados. Em 2007, dos 162 casos analisados pelo Tribunal de Propriedade Intelectual do Tribunal Popular Superior da China, 107 foram solucionados até o fim do mesmo ano. Em janeiro de 2007, o Tribunal Popular Superior da China ordenou penalidades mais severas para os casos de violação de propriedade intelectual, incluindo o confisco dos ganhos advindos de atividades ilegais e dos instrumentos utilizados para a manufatura de produtos pirateados, bem como a destruição destes produtos. Ademais, sanções foram estabelecidas aos que possuem uma renda ilegal de mais de R\$ 42 mil dólares ou produzirem mais de 1.000 cópias de CD ou DVD pirateados. Atualmente, a Agência Estatal de Propriedade Intelectual (Sipo) é encarregada da análise dos casos de patentes, e a Administração Nacional de Direitos Autorais (NCAC) é responsável pela área de direitos autorais e *software*. Ambas as instituições investigam violadores de suas respectivas áreas, mas possuem um campo de ação mais limitado se comparado ao da Administração Estatal de Indústria e Comércio (Saic), único órgão do governo autorizado a investigar infratores. No caso de controvérsias, as decisões administrativas do Saic e da NCAC podem ser submetidas a recurso através dos tribunais. Observa-se, ainda, a atuação de diversas agências investigadoras, chinesas e estrangeiras, que atuam em favor de seus clientes a fim de verificar o cumprimento das leis de proteção à propriedade intelectual, ainda que a atuação de tais firmas não seja tecnicamente permitida na China.

ÍNDIA: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO – DA INDEPENDÊNCIA AOS DILEMAS DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI*

Daniela Magalhães Prates**
Marcos Antonio Macedo Cintra***

1 INTRODUÇÃO

A Índia integra, ao lado de China, Rússia e Brasil, o grupo de países denominado BRIC (em alusão às respectivas letras iniciais) 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 e 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 como na imprensa especializada, para caracterizar os quatro principais países emergentes em termos das dimensões econômica, política e populacional.

No quinquênio 2003-2007, a economia mundial registrou a fase mais favorável das últimas quatro décadas – elevadas taxas de crescimento, baixas taxas de inflação, disponibilidade de financiamento externo e expansão dos fluxos comerciais. Neste período, os BRICs responderam por quase metade do crescimento global, de acordo com a Cepal (2008). Todavia, o maior dinamismo econômico deste grupo ancora-se, principalmente, nas taxas de expansão do PIB da China e

* Os autores agradecem a colaboração de Roberto Borghi na coleta de informações e na elaboração dos gráficos, tabelas e quadros.

** Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisadora do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON/UNICAMP). Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

da Índia, países que têm despertado a atenção de economistas de diferentes matizes teóricas,¹ em função de um conjunto de denominadores comuns, quais sejam: *i)* eles ocupam, respectivamente, a primeira e segunda posições no *ranking* mundial em termos de taxas de crescimento econômico e de tamanho da população;² e *ii)* adotaram programas amplos, mas prudentes e gradualistas, de reformas liberalizantes, que teriam propiciado não somente a aceleração do crescimento, mas também a redução da pobreza e uma inserção bem-sucedida na globalização, evidenciada na rápida expansão das exportações (de bens no caso da China, e de serviços no caso indiano), na ausência de crises financeiras e na acumulação de estoques elevados de reservas cambiais (THE ECONOMIST, 2005 e 2008; FAN e FELIPE, 2006; CHANDRASEKHAR, 2008; NASSIF, 2006).

Contudo, a trajetória da economia chinesa nos últimos anos foi superior à indiana não somente em termos quantitativos (maiores taxas de crescimento econômico), mas também qualitativos. Apesar dos expressivos avanços registrados nas três últimas décadas, na maioria dos indicadores de desenvolvimento a Índia continua ocupando posições inferiores à China. No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2007/2008, por exemplo, a Índia estava no 128^o lugar, e a China no 81^o; no indicador de competitividade de 2008, as posições dos dois países eram, respectivamente, 29^o e 17^o (capítulo 1). Para alguns – como a revista *The Economist* (2005 e 2008) – a precedência no tempo das reformas na China – que foram iniciadas em 1979, mais de uma década antes da implementação do pacote abrangente de reformas na Índia, que data de 1991 – explicaria a *performance* inferior da economia indiana e a distância crescente entre o seu PIB *per capita* e o chinês, que se torna superior ao indiano a partir de 1990.

A despeito da superioridade da trajetória chinesa, a estratégia indiana de desenvolvimento a partir dos anos 1980 tem sido considerada exitosa pela maioria dos analistas, em função, principalmente, da sua capacidade de combinar taxas elevadas de crescimento com baixa inflação (anexo, tabela 1), reduzida vulnerabilidade externa e um padrão de distribuição de renda bastante equitativo em relação ao observado nos demais países em desenvolvimento, apesar do aumento da desigualdade após os anos 1990³ (RODRIK e SUBRAMANIAN, 2004;

1. Nos últimos anos, proliferaram estudos comparativos sobre o desempenho econômico da China e da Índia. Ver, entre outros: Rowthorn (2006), Fan e Felipe (2006) e Winters e Yusuf (2007). Lane e Schmukler (2007) analisam, especificamente, os diferentes padrões de integração financeira dos dois países.

2. A Índia, ao contrário da China, não adota uma política de controle populacional. Segundo dados do *World Development Indicator*, 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). Assim, 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 (Macedo e Silva, 2008).

3. O Coeficiente de Gini da Índia era 0,368 na média de 2000-2004, 20% superior ao registrado na média de 1990-1995, mas ainda inferior ao índice chinês, 0,469. Assim, neste quesito, a Índia estava melhor posicionada que a China em meados da primeira década do século XXI, ao contrário do observado para a maioria dos indicadores de desenvolvimento apresentados no capítulo 1.

BALAKRISHNAN e BABU, 2003; NASSIF, 2006). Esta estratégia, que combinou gradualismo nas reformas liberalizantes com um regime macroeconômico favorável aos investimentos (políticas fiscais expansionistas, taxa de câmbio favorável às exportações e taxas de juros baixas), resultou na superação do chamado padrão de crescimento hindu do período 1950-1980 – que se tornou sinônimo de taxas modestas de crescimento do PIB (média de 3,7%) –, quando vigorou uma estratégia de desenvolvimento ancorada na substituição de importações e na forte intervenção estatal. Ademais, vale destacar que, ao contrário da China, estas mudanças ocorreram num regime democrático parlamentarista, que logrou manter a estabilidade política num contexto de multiplicidade e conflitos étnicos.

Essa avaliação positiva da estratégia indiana desconsidera, contudo, dois aspectos relevantes. Por um lado, a Índia permanece um país pobre – seu PIB *per capita*, medido em paridade do poder de compra (PPC), foi de US\$ 2.700 em 2007 (anexo, tabela 1)⁴ –, com elevada desigualdade social e população predominantemente rural (o setor agrícola é responsável por 60% dos empregos). Isto a despeito das profundas transformações em curso desde os anos 1980, que converteram o setor de serviços (especialmente tecnologia de informação e comunicação) em eixo dinâmico do crescimento econômico.

Por outro lado, o efeito contágio da crise financeira internacional – que se originou no mercado americano de hipotecas de alto risco (*subprime*) em julho de 2007 – sobre os países em desenvolvimento⁵ evidenciou fragilidades da inserção externa indiana, que ficaram encobertas durante a fase ascendente do ciclo de comércio e liquidez internacional vigente entre 2003 e 2007. Este efeito começou a se manifestar no primeiro semestre de 2008, mas somente em meados de setembro, quando a crise se converteu num fenômeno sistêmico (após a falência do banco de investimento Lehman Brothers), ele se intensificou, atingindo estes países de forma praticamente generalizada (CINTRA e PRATES, 2008). Os elevados volumes de reservas internacionais foram incapazes de imunizar as economias em desenvolvimento – que haviam aprofundado sua integração financeira com o exterior, convertendo-se em “emergentes” –, dentre as quais estava a Índia, cuja moeda, a rúpia, sofreu uma das suas depreciações mais expressivas entre a eclosão da crise e o final de 2008.⁶

A despeito de não ter adotado a plena liberdade dos fluxos de capitais, a Índia ampliou seu grau de abertura financeira nos últimos anos, o que contribuiu

4. Como o ano fiscal indiano inicia-se em meados de um ano e se encerra no ano subsequente, os valores apresentados em todas as tabelas e gráficos correspondem aos períodos 1980-1981 para 1980, 1981-1982 para 1981, e assim sucessivamente.

5. Daqui por diante, os termos *países em desenvolvimento*, *emergentes* e *periféricos* serão utilizados como sinônimos.

6. Segundo cálculos realizados entre 1/8/2007 e 31/12/2008 a partir de dados da *Bloomberg*, utilizando-se uma amostra de 30 países emergentes, a rúpia ocupava a oitava posição no *ranking* das moedas que mais se depreciaram frente ao dólar; sua desvalorização foi de 22,06%, bem superior à média, 11,15%.

para um *boom* de fluxos de capitais a partir de 2003. Este *boom* propiciou um superávit na conta financeira que foi superior aos crescentes déficits em conta corrente (anexo, tabela 2), gerando um excesso de moeda estrangeira no mercado de câmbio. Diante dos dilemas de política econômica associados a este excesso, e seguindo as recomendações do relatório do Committee on Fuller Capital Account Convertibility (FCAC, 2006), o governo indiano optou por flexibilizar os controles incidentes sobre a saída de capitais de residentes, ao invés de restringir os ingressos de capitais (MOHAN, 2008; CHANDRASEKHAR, 2008). Assim, um dos pilares da estratégia indiana após os anos 1990 – a reduzida vulnerabilidade externa – foi seriamente erodido nos últimos anos.

Este capítulo pretende analisar a estratégia de desenvolvimento da Índia, com ênfase nas mudanças ocorridas a partir do início dos anos 1990. Com este propósito, a seção 2 apresenta, de forma resumida, as principais características do modelo de desenvolvimento vigente da independência até o final da década de 1970. A seção 3 examina os antecedentes e condicionantes das mudanças na estratégia de desenvolvimento a partir dos anos 1980, enquanto a seção 4 dedica-se à análise destas mudanças, com ênfase nas reformas liberalizantes e no regime macroeconômico. Seguem-se algumas considerações finais sobre os desafios desta economia nos próximos anos.

2 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO “VOLTADA PARA DENTRO”

Após a proclamação da independência em 1947, emergiu na Índia uma estratégia de desenvolvimento ancorada em seis pilares principais, que vigorou até o início da década de 1980. Estes pilares eram: *i*) o planejamento diretivo, com base em planos quinquenais; *ii*) prioridade à industrialização pesada, com forte proteção da atividade empresarial; *iii*) preservação da pequena produção artesanal; *iv*) regulação do sistema financeiro; *v*) pequena participação do capital estrangeiro; e *vi*) propriedade ou controle estatal dos setores estratégicos. Os pilares, cujas sementes foram, em grande medida, germinadas durante o período de colonização inglesa, constituíram instrumentos fundamentais do projeto de construção nacional do novo Estado indiano. Como sintetiza Cruz (2008, p. 3):

Recém egressos de um processo de independência que culminou na partição do país de seus sonhos, às voltas com o desafio de controlar a força centrífuga dos particularismos linguísticos e de negociar em bases aceitáveis a integração dos principados no território do novo Estado, a principal tarefa com que se defrontavam os dirigentes políticos da Índia em meados do século passado era a da construção nacional. A modernização econômica era um aspecto proeminente de seu projeto, mas subordinava-se aos imperativos da consolidação do poder, da pacificação interna e da transformação social.

Algumas das características desse projeto também estiveram presentes em outros países de industrialização tardia. Assim como na América Latina, o Estado desenvolvimentista 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. A trajetória indiana, todavia, possui várias peculiaridades associadas a fatores históricos nacionais (independência), internacionais (o contexto da Guerra Fria), políticos (regime parlamentar democrático) e sociais (multiplicidade étnica e religiosa). Analisar detalhadamente esses fatores ultrapassa os objetivos deste artigo. Os parágrafos seguintes dedicam-se à apresentação dessas peculiaridades.

A experiência indiana de planejamento econômico – cujo marco inicial foi a criação da Comissão de Planejamento (Planning Commission) em 1950, encarregada da formulação, execução e acompanhamento dos planos quinquenais⁷ – constitui a primeira peculiaridade a ser destacada. Além de desempenhar papel central no modelo indiano de desenvolvimento entre os anos 1950 e 1970, este pilar persistiu mesmo depois da adoção das reformas liberais, iniciadas em 1991. Ao 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento, em 1951, sucederam-se dez planos (anexo, quadro 1). Esta experiência, além de ter vigorado por um período muito longo, é uma das mais estudadas na literatura. Na realidade, após a independência, 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).

De acordo com Chakravarty (1987), ao mesmo tempo em que a economia do desenvolvimento influenciou os primeiros planos indianos, esta nova área de pesquisa foi inspirada pela experiência da Índia. Ou seja, houve uma relação de mão dupla entre teoria e prática. Ademais, como destaca Cruz (2007 e 2008),⁸ a prática do planejamento na Índia 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.⁹

Outra importante especificidade da estratégia indiana de desenvolvimento refere-se à prioridade concedida, já nas suas etapas iniciais, à implantação da

7. Em 1948, o Congresso aprovou a criação dos Planos de Desenvolvimento e, em março de 1950, o primeiro plano quinquenal foi adotado.

8. Hanson (1966) detalha a institucionalidade do planejamento na Índia, que envolvia a Comissão de Planejamento e outras instâncias decisórias, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento, ministérios e institutos de pesquisa.

9. 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”.

indústria pesada.¹⁰ A defesa desta 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). Ademais, esta defesa e as políticas protecionistas acionadas para viabilizar a implantação do setor de bens de produção foram influenciadas pelo modelo soviético de economia fechada. Esta estratégia constituiu uma das metas centrais do 2º e do 3º Plano Quinquenal, que representaram um marco na política industrial indiana e se basearam no modelo teórico formulado pelo professor Mahalanobis,¹¹ 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.¹² Os principais instrumentos de política industrial utilizados para a persecução desta meta foram os sistemas de licenciamento industrial e de licenciamento de importações (CRUZ, 2007; NASSIF, 2006).

O primeiro sistema estabelecia um rígido controle sobre os investimentos em novas plantas ou em expansão da capacidade produtiva existente. Estes investimentos eram submetidos à obtenção de licenças, concedidas pelo Comitê de Licenciamento Interministerial, que se subordinavam às diretrizes estabelecidas pelos Planos Quinquenais de Desenvolvimento. O Estado indiano acabava determinando não somente os setores eleitos, mas também a localização, tecnologias e 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 – Nassif, 2006). Somente as pequenas e médias empresas não estavam sujeitas ao regime de licenciamento industrial. Esta exceção está associada a outro pilar da estratégia de desenvolvimento da Índia, mencionado no início desta seção: a preservação da pequena indústria artesanal (que, como o planejamento, continua presente até os dias atuais).

É importante tecer alguns breves comentários sobre o espaço cativo reservado a essa indústria na trajetória econômica da Índia após a independência,

10. Há um debate sobre as diferenças entre as industrializações da Índia e dos países latino-americanos de maior dimensão (entre os quais está o Brasil). Nassif (2006) defende a posição de que, no caso indiano, este processo não estaria relacionado a estrangulamentos externos provocados pelas crises crônicas de balanço de pagamento (que teriam induzido o processo de substituição de importações na América Latina, segundo Tavares, 1963). Este autor, ao denominar o modelo indiano vigente entre 1950 e 1980 “modelo de substituição de importação”, utiliza o conceito de Bhagwati (1986), segundo o qual a substituição de importações é resultado de um conjunto de incentivos (tarifas de importações, subsídios, taxas de câmbio) favoráveis às atividades domésticas sujeitas à concorrência de produtos importados. Não há espaço aqui para detalhar este debate, mas vale destacar que, nas primeiras décadas após a independência, a Índia também enfrentou problemas de escassez de divisas e crises cambiais, como será mencionado a seguir.

11. 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. Desta forma, seria necessário elevar a participação do setor de bens de capital no valor agregado total (Nassif, 2006). Para uma análise crítica deste modelo, ver Bhagwati e Desai (1970).

12. Para um panorama da industrialização da URSS, ver Fernandes (1999).

simultaneamente à emergência de setores modernos de bens de produção e bens de capital. A compreensão desta peculiaridade adicional da experiência indiana não é possível sem a menção às diferentes visões dos líderes do movimento de independência. 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 (até hoje o partido hegemônico), influenciados pela experiência de planificação soviética, defendiam a modernização econômica do país. A convivência entre grande e pequena empresa refletiu a conciliação destas duas visões (FRANKEL, 2005). 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”. Esta conciliação transparece nos diversos planos quinquenais de desenvolvimento, que concedem atenção especial à pequena indústria (anexo, quadro 1).

Já o segundo sistema da política industrial indiana, o licenciamento de importações, tinha como objetivo monitorar, de forma quantitativa, as importações, especialmente as dos setores eleitos como prioritários nos planos quinquenais. Este 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.¹³ Entre meados dos anos 1960 e 1976 (quando este sistema começou a ser desmontado), as 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, 1999).

Há controvérsias sobre as vantagens e desvantagens da trajetória de industrialização indiana no pós-guerra. Gupta (1990) tece argumentos favoráveis ao caminho traçado pela economia indiana no período em tela. A substituição de importações, sujeita a 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.

Os críticos argumentam que as políticas protecionistas indianas foram levadas ao limite, resultando numa economia praticamente autárquica no final da década de 1970, com uma indústria ineficiente e um padrão de crescimento desequilibrado. Segundo Krueger (1993), o regime de licenciamento indiano foi marcado pelo radicalismo, expresso na necessidade de obtenção, pelos importadores, de cartas dos produtores domésticos comprovando a inexistência de capacidade

13. Mecanismo semelhante ao vigente no Brasil entre 1947 e 1953.

produtiva interna para fazer frente às suas demandas. Numa síntese da literatura crítica sobre o tema, Nassif (2006) ressalta que a precária racionalidade na gestão do sistema de licenciamento das importações constitui 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 1980.¹⁴

Finalmente, é importante tecer breves comentários sobre os demais pilares da estratégia de desenvolvimento “voltada para dentro”. Em primeiro lugar, a pequena participação do capital estrangeiro resultou num reduzido grau de internacionalização da estrutura produtiva indiana – outra característica que persistiu mesmo após a mudança desta estratégia nos anos 1990 (seção 3). Como destaca Cruz (2008, p. 7), este 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”.

É possível identificar duas fases desse relacionamento 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 estas 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 também impôs um rígido controle à importação de tecnologia. Consequentemente, a participação das empresas multinacionais na estrutura industrial teve uma trajetória declinante no período, chamando atenção os casos da indústria de máquinas elétricas – queda de 50% para 27% – e de fármacos – de 75% para 49% (CRUZ, 2007 e 2008; ATHREYE e KAPUR, 1999; ENCARNATION, 1989).

Em segundo lugar está o papel fundamental do setor produtivo estatal. A função dominante das empresas públicas 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 esta questão, também não havia consenso. De um lado, os empresários defendiam

14. Nos anos 1960 e 1970, ocorreram breves ensaios de liberalização, que fracassaram.

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), esta intervenção seria um traço permanente da economia indiana, que deveria transitar para um padrão socialista, com participação precípua do setor público. Esta segunda posição foi claramente dominante entre 1955 e 1975 (Cruz, 2007 e 2008).

A presença do Estado também foi dominante no sistema financeiro indiano. Assim, o terceiro pilar a ser adicionado é a consolidação de um sistema bancário regulado, com elevada participação de instituições financeiras públicas, que garantiram a principal fonte de *fundings* dos investimentos no período (os empréstimos de longo prazo). Ademais, no ambiente econômico planejado, 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).

O número de bancos caiu de 567 em 1951, para 295 em 1961, e 91 em 1967 (SHUKLA *et al.*, 2006, p. 9). 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.¹⁵ 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 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.

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, que era dominado pelos interesses comerciais e industriais,

15. Em julho de 1955, foi constituído o State Bank of India (SBI), que passou a controlar oito bancos públicos associados, os quais se tornaram suas subsidiárias, marcando a formação de um sistema bancário sob controle do Estado.

os quais controlavam os capitais bancários. 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 bancos¹⁶ 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 indústrias de menor escala.

O último elemento da estratégia de desenvolvimento da Índia independente refere-se às transformações no setor agrícola após a independência, que se revelam fundamentais para a compreensão, seja de uma característica central da sua estrutura econômica atual – a concentração de 70% da população no campo, a despeito do avanço da industrialização e da urbanização, e das elevadas taxas de crescimento no período mais recente –, seja do viés protecionista deste país nas negociações comerciais.

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*), tendo como objetivo garantir um fluxo regular de renda tributária para os cofres públicos, gerada a partir da exploração dos camponeses. Este regime espoliativo, 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 deste 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. Esta transformação foi lograda mediante a reforma do regime de posse da terra – eliminação da classe dos *zemindares* e 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,¹⁷ o Estado indiano parece ter optado pela exclusão do setor agrícola da esfera do mercado capitalista. Contudo, isto não significa afirmar que a necessidade de modernização deste setor foi desconsiderada. Após a crise de abastecimento e o uso da ajuda alimentar dos Estados Unidos

16. 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%.

17. Este 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, este sistema atendia, em meados dos anos 1990, a 164 milhões de pessoas (Radhakrishna e Subbarao, 1997).

(utilizada como instrumento de chantagem política), em meados dos anos 1990, o governo passou a priorizar esta modernização. Neste 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, estas inovações possibilitaram a transformação da Índia num país exportador líquido de bens agrícolas.¹⁸

3 ANTECEDENTES E CONDICIONANTES DAS REFORMAS LIBERALIZANTES

A estratégia de desenvolvimento “voltada para dentro”, sintetizada na seção anterior, 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 em meados dos anos 1980. Os resultados econômicos e sociais alcançados ficaram aquém das expectativas. Além das taxas modestas de crescimento – no patamar de 3,5% ao ano (a.a.), o que foi cunhado de “padrão de crescimento hindu” –, esta 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 Nayyar (2001).

Chama atenção, igualmente, o baixo dinamismo das exportações (tabela 1), associado às políticas protecionistas vigentes nas décadas anteriores. Os instrumentos de promoção às vendas externas adotados a partir de 1961 foram claramente insuficientes para contrabalançar o viés antiexportador destas políticas – o qual, como outros traços da estratégia indiana, também foi excessivo. Estes instrumentos incluíam controles quantitativos de alguns produtos – como têxteis de algodão, manufaturados de juta e chá, sob o argumento de que o consumo interno deveria ser subsidiado –, bem como impostos sobre exportações de algumas *commodities*, num contexto de queda do preço destes bens (NASSIF, 2006). Um dos resultados deste viés foi a redução da participação média das exportações indianas no total mundial, de 0,9% na década de 1960, para 0,5% na década seguinte (KRUGER e CHINOY, 2002).

18. Essas transformações resultaram na emergência de uma importante camada de agricultores prósperos, que passaram a exercer influência crescente na esfera política (Cruz, 2008).

TABELA 1

Indicadores macroeconômicos selecionados (média do período)

	1950-80	1980-85	1986-90
Valor adicionado da agricultura no PIB (em %) ¹	40,7	33,0	29,7
Valor adicionado da indústria no PIB (em %) ¹	21,4	25,8	26,5
Valor adicionado dos serviços no PIB (em %) ¹	37,9	41,2	43,8
PIB real (variação média anual, em %)	3,7	5,4	6,2
PIB real <i>per capita</i> (variação média anual, em %)	1,5	3,8	4,2
Exportações de bens e serviços (variação média anual, em %)	n.d.	0,9	6,5
Importações de bens e serviços (variação média anual, em %)	n.d.	9,8	5,6
Taxa de inflação (em %)	n.d.	8,9	9,3
Déficit fiscal líquido (em % PIB)	n.d.	3,7	5,1
Pagamento de juros (em % PIB)	n.d.	2,2	3,4
Estoque da dívida pública total (em % PIB)	n.d.	44,2	57,4

Fonte: World Economic Indicators Database; WTO Database; Reserve Bank of India (RBI); Krueger e Chinoy (2002).

Elaboração própria.

Nota: ¹ Dados disponíveis a partir de 1960.

Obs.: n.d. = não disponível.

Em contrapartida, a experiência indiana teve sucesso no *front* inflacionário. Na fase inicial da industrialização (1951 a 1964), as taxas de inflação foram especialmente baixas, com uma média anual de 2%. Nos anos 1980, a despeito do aumento do seu patamar, estas taxas permaneceram inferiores a 10% a.a (tabela 1). Ademais, graças aos amplos controles sobre a participação do capital estrangeiro (produtivo e financeiro), a Índia não ampliou seu endividamento externo nos anos 1970 e, assim, ficou incólume à crise da dívida da década de 1980, que foi “perdida” para a América Latina (CRUZ, 2008; NASSIF, 2006).

A economia indiana registrou uma aceleração da sua taxa de crescimento econômico na segunda metade da década de 1980, que culmina na crise cambial e nas reformas liberalizantes do início dos anos 1990. Dois movimentos simultâneos contribuíram para esta trajetória. O primeiro refere-se ao pacote de reformas econômicas do governo de Rajiv Gandhi (que sucedeu sua mãe, a primeira-ministra Indira Gandhi, assassinada em 1984), que deu início à desmontagem relativa da estratégia de desenvolvimento pregressa (quadro 1). O segundo movimento, de natureza macroeconômica, foi a adoção de uma política fiscal de estímulo à demanda agregada. Embora a maior taxa de crescimento das exportações, favorecida pelo avanço da liberalização comercial, tenha contribuído para a aceleração do crescimento entre 1985 e 1990,¹⁹ há um certo consenso na literatura de que a expansão dos déficits públicos foi o principal determinante desta aceleração. Seu efeito colateral, todavia, foram as trajetórias crescentes dos gastos com juros e da dívida pública (tabela 1).

19. Ver, por exemplo, Krueger e Chinoy (2002), Ahluwalia (2002) e Panagariya (2004).

QUADRO 1

As reformas do período 1985-1990

Licenciamento industrial	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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).

A liberalização comercial e o maior ritmo de crescimento induzido pela política fiscal expansionista geraram déficits sucessivos nas contas comercial e corrente do balanço de pagamentos indiano, financiados por um endividamento externo crescente junto a instituições oficiais e credores privados (anexo, tabela 2) – já que a Índia, como alguns dos países asiáticos em desenvolvimento, não foi excluída dos fluxos de financiamento voluntário nos anos 1980. Ademais, dado o regime de câmbio fixo vigente, o aumento da inflação (tabela 1) resultou na apreciação real da rúpia no final da década, que estimulou as importações e deteriorou a competitividade das exportações. Estes desequilíbrios tiveram como desfecho a crise cambial de 1991²⁰ (CHANDRASEKHAR e GHOSH, 2004; NASSIF, 2006).

As reformas liberalizantes dos anos 1990 foram parte integrante da resposta política a essa crise, que deve ser vista mais como uma janela de oportunidade do que como uma determinante destas reformas (CRUZ, 2007). Não há espaço aqui para se apresentar, de forma detalhada, os complexos e múltiplos condicionantes

20. Como lembra Cruz (2007), 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.

do processo de liberalização e desregulamentação econômica indiano, permeados por especificidades históricas, sociais e políticas. Mas é preciso, ao menos, abordá-los. Para tanto, recorrer-se, mais uma vez, à análise de Cruz (2007), que realiza, nos anos 1990, um estudo comparativo abrangente sobre as reformas econômicas nos países em desenvolvimento, dentre os quais a Índia. De acordo com este autor, a compreensão da estratégia reformista adotada neste país no início dos anos 1990 requer a consideração de quatro fatores,²¹ dos quais se enfatizarão os dois primeiros.

Em primeiro lugar está a existência de uma visão crítica, de inspiração liberal, à estratégia de desenvolvimento, que emergiu após a independência, sob a liderança de Nehru. As primeiras manifestações contrárias a esta estratégia (por parte de economistas e empresários) surgiram em meados dos anos 1950, no momento da elaboração do 2º Plano Quinquenal, mas ganharam força a partir da década de 1970, quando os percalços do modelo econômico indiano tornaram-se evidentes.

Em segundo lugar está a convergência entre essa visão (e as medidas econômicas recomendadas) e as transformações globais em curso no período. Ao contrário do que ocorreu na América Latina, na Índia a globalização financeira e as condicionalidades cruzadas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial não tiveram papel relevante na difusão das ideias e práticas liberalizantes. Neste país, três condicionantes externos foram relevantes. A primeira foi a mudança na ideologia dominante, com a crescente hegemonia do neoliberalismo – no caso indiano, a capacidade de difusão desta ideologia pela academia, formadores de opinião e políticos foi amplificada “pelas dimensões da diáspora e pela participação relativamente elevada de profissionais altamente qualificados na ‘população não residente’” (CRUZ, 2007, p. 179). A segunda foi a alteração no contexto geopolítico, com o término da Guerra Fria e da rivalidade entre blocos, que resultou numa situação inédita para a Índia, parceira histórica da União Soviética e fundadora do movimento dos países não alinhados. Diante da ameaça de isolamento, a Índia procurou se aproximar dos Estados Unidos, o que exigiu uma postura mais favorável às políticas recomendadas por este país. A terceira foi a Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), que resultou na passagem de um sistema normativo baseado na regulação do comércio de bens entre fronteiras para um regime que busca disciplinar as políticas domésticas dos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em terceiro lugar, há a fragilização das instituições políticas do país e a perda de eficácia do planejamento. Em quarto lugar está o primeiro ensaio de liberalização

21. Para uma análise detalhada destes fatores, ver o capítulo 5 de Cruz (2007).

na segunda metade dos anos 1980, abordado nesta seção. Mesmo que este ensaio não tenha sido o principal determinante da melhor *performance* da economia neste período, a simultaneidade dos dois fenômenos pode ter contribuído para uma postura mais favorável da sociedade indiana em relação às reformas.

4 A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

O ano de 1991 pode ser considerado o ponto de partida da emergência de uma nova estratégia de desenvolvimento da Índia. Como anunciado na seção anterior, a crise cambial revela-se uma janela de oportunidade, abrindo espaço para a implementação de um amplo programa de reformas (ancorado no binômio liberalização – abertura externa) e para mudanças no regime macroeconômico, sem, contudo, resultar no abandono de todos os pilares do padrão pretérito de desenvolvimento. As virtudes desta estratégia – elevadas taxas de crescimento econômico, controle da inflação e exportações dinâmicas de serviços intensivos em tecnologia – estariam associadas às transformações na estrutura produtiva, na inserção externa e no sistema financeiro induzidas pelas reformas, bem como às políticas cambial, monetária e fiscal favoráveis ao crescimento e às exportações, e ao papel importante do planejamento (principal herança daquele padrão).

A seção 4.1 apresenta as principais reformas (política industrial, incluindo as mudanças nas regras relativas ao investimento direto estrangeiro, liberalização comercial, reforma do sistema financeiro doméstico e abertura financeira), procurando apontar seus impactos sobre os setores econômicos domésticos. Atenção especial será concedida às mudanças no sistema financeiro e na inserção externa. Já a seção 4.2 dedica-se ao regime macroeconômico vigente, um dos pilares das elevadas taxas de crescimento do país.

4.1 As reformas liberalizantes

O lançamento do programa de reformas de cunho liberal ocorreu em 1991, com o anúncio da *New Economic Policy* (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). Duas características, abordadas a seguir, permearam estas reformas em todas as áreas. Em primeiro lugar está o seu enfoque gradual; em segundo lugar, seu caráter pragmático, que transparece na flexibilidade, na capacidade de adaptar as recomendações pré-fabricadas e de abortar decisões diante de novos eventos. De forma geral, estas duas características caminharam juntas e se condicionaram mutuamente. Uma possível exceção são as mudanças recentes na abertura financeira. Como destacado a seguir, neste *front* o pragmatismo parece ter se sobreposto ao gradualismo, o que resultou num aumento da vulnerabilidade financeira externa da economia indiana nos últimos anos.

4.1.1 A política industrial e tecnológica e os novos regimes do investimento direto externo e do comércio exterior

A nova política industrial (sintetizada no documento *Statement of Industrial Policy*, de julho de 1991), primeiro alvo do programa de reformas, ancorou-se em duas iniciativas principais. Em primeiro lugar, o regime de licenciamento industrial foi extinto para quase todos os setores (NASSIF, 2006), as exceções sendo, até hoje, 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 (ou ao setor informal), que empregam menos de 10 empregados e absorvem a maior parte da força de trabalho no país²² (PLANNING COMMISSION, 2008). Em segundo lugar, apesar de não ter ocorrido um amplo programa de privatização (como houve na América Latina), a participação da iniciativa privada em áreas até então de monopólio do Estado foi ampliada, seja pela venda de ações de empresas públicas, com a manutenção do controle estatal, seja pela flexibilização deste monopólio em diversas áreas consideradas essenciais, como telecomunicações (NASSIF, 2006). 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).

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 modelo de desenvolvimento precedente), mas não na redução do seu papel. Esta, ao lado das políticas científica, tecnológica e educacional, integra o Sistema Nacional de Inovação indiano (quadro 1). Segundo diversos autores (MANI e KUMAR, 2001; MANI, 2008; NASSIF, 2006 e 2008), a preservação deste sistema, ao lado das mudanças promovidas nestas políticas na década de 1990, constitui uma das determinantes do maior dinamismo das exportações 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.

O Sistema Nacional da Inovação (SNI) consiste no conjunto de políticas e instituições públicas e privadas que contribui para a criação e difusão de inovações (NASSIF, 2008). Na Índia, a origem deste 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. Neste 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

22. 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.

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 nesta 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). Esta 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 e 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 vinte 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, esta 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 e 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 (disponível em: <<http://dst.gov.in/stsysindia/stp2003.htm>>), tendo como principais metas: *i*) aumentar o dispêndio nacional em P&D para 2% do PIB (este percentual era de 0,82% em 2002, e de 0,78% em 2004); *ii*) aumentar a razão entre o número de cientistas e engenheiros no país e o total da força de trabalho (apesar de o número absoluto destes profissionais ser elevado, esta razão ainda é pequena em relação à observada na maioria dos países asiáticos); *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. Segundo o United States Patent and Trademark Office (Uspto), no final dos anos 1990, a Índia era o país estrangeiro com o maior número de cientistas e engenheiros nos Estados Unidos, que somavam 184,9 mil, correspondentes a 12,4% do total.²³ Na perseguição destas metas, o Estado indiano se apoia numa complexa e ampla rede de mais de 200 instituições governamentais (ministérios,

23. Informações disponíveis no site: <<http://www.uspto.gov>>.

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 – segundo *The Economist* (2008), em 2007, existiam, na Índia, 348 universidades e cerca de 18 mil *colleges*.

Essa rede permite ao governo atuar no estímulo à inovação de forma direta e indireta, mediante três principais instrumentos de incentivo à P&D: subsídios e empréstimos à pesquisa, incentivos tributários e capital de risco. Este último se apoia, em grande medida, em fontes de financiamento privadas. Todavia, a atuação direta ainda é predominante: 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%). Esta atuação transparece também na predominância das instituições governamentais nos depósitos de patentes no país, que, 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). 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).

Vale mencionar que, apesar da dimensão do SNI (considerado, por alguns autores como Krishnam (2003), o mais amplo entre os países em desenvolvimento) e da sua importância para o progresso econômico da Índia nas últimas décadas, há ainda avanços necessários na área de P&D, listados a seguir.

1. Os gastos nessa área, em proporção do PIB, continuam relativamente baixos e concentrados no setor público.
2. A eficácia dos incentivos tributários ainda é pequena (MANI, 2008), com exceção dos concedidos à indústria química. Estes incentivos não influenciam as decisões de gasto em P&D das empresas, porque a renúncia fiscal cobre apenas uma parte do P&D.
3. Houve progressos substanciais somente nos setores de TI, fármacos e veículos de duas rodas.
4. Maior atenção deve ser dada à proteção ao meio ambiente.

Em relação a este último aspecto, apesar de ser a quarta economia em termos de emissões de carbono, a Índia tem se recusado a assumir metas para a redução das emissões de gases de efeito estufa. O Plano de Ação do Clima da Índia,

lançado em junho de 2008, aponta como prioridade o investimento em energia solar e outras fontes renováveis, buscando reduzir o uso de combustíveis fósseis e aumentar a eficiência energética, mas não se compromete com estas metas. Esta posição, semelhante à adotada por Brasil e China, baseia-se no argumento de que as emissões *per capita* são muito baixas relativamente aos países desenvolvidos, que, historicamente, vêm emitindo altas quantidades de carbono.

Simultaneamente à reforma da política industrial e às novas iniciativas no âmbito da política tecnológica, foi promovida a liberalização do regime de investimentos diretos estrangeiros – outro condicionante fundamental das transformações na estrutura produtiva a partir dos anos 1990.²⁴ Como destaca Silva (2004), esta liberalização envolveu duas decisões principais. Em primeiro lugar, os investimentos diretos estrangeiros (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. 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.

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. No segundo caso, destacam-se as atividades reservadas às pequenas e médias empresas e àquelas ainda protegidas pelo licenciamento industrial (SILVA, 2004).

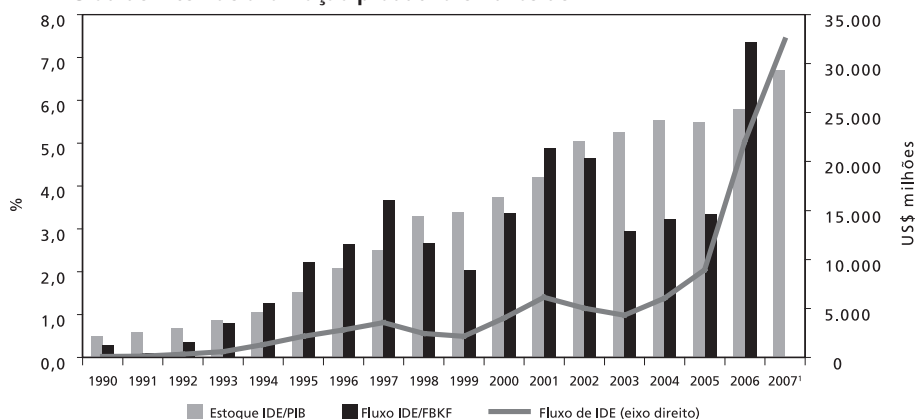
A mudança mais recente na legislação do IDE ocorreu em 2006, quando foi autorizada a participação do capital estrangeiro na produção de explosivos industriais e de produtos químicos perigosos, mas sua entrada permanece proibida em algumas atividades, a saber: comércio varejista, exceto de bens *single brand*, jogos, loterias, energia atômica e refino de petróleo. Além disto, 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).

24. Optou-se por analisar separadamente as mudanças relativas dos fluxos de investimento direto estrangeiro, que têm impactos sobre a estrutura produtiva, daquelas associadas às demais modalidades de fluxos de capitais (investimento de portfólio e empréstimos externos), de natureza financeira, que serão abordadas na seção 4.1.3.

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 de US\$ 2.600 milhões na segunda metade desta década (POHIT e SUBRAMANYAM, 2002). 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* destes 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.²⁵ Com isto, 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 (gráfico 1). Todavia, na comparação com a maioria dos países em desenvolvimento, esse grau ainda é pequeno.²⁶

GRÁFICO 1

Grau de internacionalização produtiva e fluxos de IDE



Fontes: Unctad. Foreign Investment Database e Reserve Bank of India.

Nota: ¹ Preliminar

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%) (RBI, 2008).

25. Dados do World Investment Report (2008) da United Nations Conference on Trade and Development (Unctad).

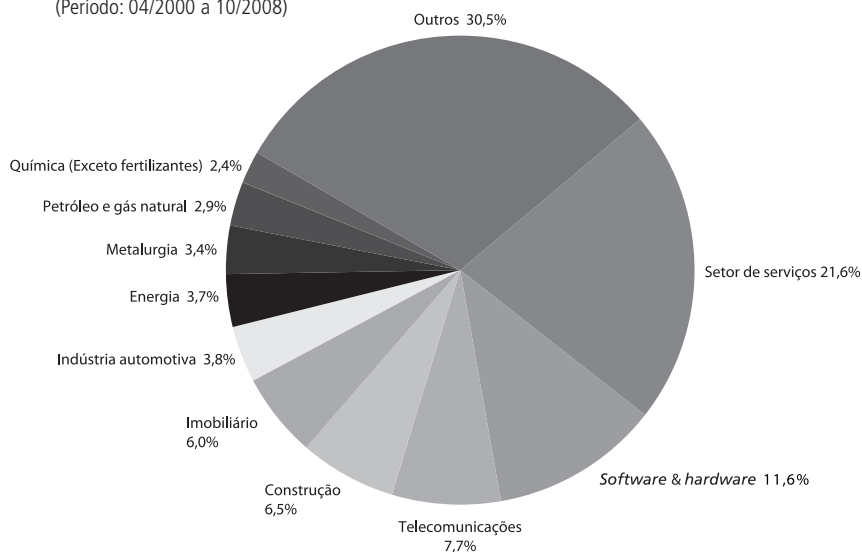
26. Em 2006, também segundo dados do mesmo relatório da Unctad, a razão entre o fluxo de IDE e a FBKF era de 10,4% no Brasil, 11,8% no México, 20% na Malásia e 15,3% na Tailândia.

Considerando-se um período mais amplo (abril de 2000 a outubro de 2008), a distribuição setorial dos fluxos acumulados de entrada de IDE (gráfico 2) 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).²⁷ Ela revela, igualmente, o elevado grau de concentração destes fluxos em atividades voltadas para o mercado interno: somente cinco setores (além dos três mencionados acima, construção e imobiliário) absorveram mais de 50% destes fluxos. Enquanto a primeira característica explica-se pela estratégia do país de se especializar em serviços relacionados à tecnologia da informação e comunicação (TIC) – que se ancorou no complexo sistema nacional de inovação (quadro 1) –, 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.

GRÁFICO 2

Distribuição setorial dos fluxos acumulados de entrada de IDE

(Período: 04/2000 a 10/2008)



Fonte: Índia FDI Fact Sheet, October 2008 - Department of Industrial Policy & Promotion - Ministry of Commerce and Industry. Elaboração do autor.

As empresas estrangeiras têm contribuído 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. No entanto, a produção e as

27. Nos anos 1980, os irrisórios fluxos de IDE direcionavam-se para a indústria manufatureira. Nos anos 1990, o principal setor receptor foi o de TI. Sobre as características desses fluxos na década de 1990, ver: Pohit e Subramanyam (2002).

exportações destes setores continuaram concentradas em poucas firmas, majoritariamente de propriedade indiana (SILVA, 2004). A compreensão das mudanças no comércio exterior indiano requer a consideração de outra reforma liberalizante, a abertura comercial – outro pilar da nova estratégia de desenvolvimento.

Essa abertura ancorou-se em dois mecanismos, que possibilitaram a obtenção da conversibilidade da conta corrente indiana em 1994 (no âmbito do Artigo XIII do FMI), sujeita a alguns limites, eliminados em 1997 (RAJARAMAN, 2001). O primeiro mecanismo refere-se à virtual extinção do sistema de licenciamento de importações. Entre o início deste processo e 2001 vigorou uma lista negativa de produtos ainda protegidos por barreiras não tarifárias. Neste ano, após contenciosos na OMC, esta lista foi amplamente reduzida, abrangendo somente bens que ameaçassem a saúde humana, o meio ambiente ou a defesa nacional, cereais, fertilizantes, derivados de petróleo e óleos comestíveis (PANAGARIYA, 2004).

O segundo mecanismo foi a reforma nas tarifas aduaneiras, as quais foram reduzidas gradualmente, tanto para produtos agrícolas como para não agrícolas (tabela 2). Em 2007 (último dado disponível), a tarifa média aplicada sobre todos os produtos era de 14,5%, sendo 32,4% para os agrícolas e 11,5% para os não agrícolas. A comparação com os níveis tarifários vigentes em 2002 (respectivamente 32,3%, 40,7% e 31,1%, segundo Panagariya, 2004) mostra que o processo de redução tarifária foi acelerado nos últimos anos, especialmente no âmbito dos produtos não agrícolas, cuja tarifa média recuou 19,6 pontos percentuais (p.p.). Contudo, além de a maioria dos produtos (73,8%) continuar sujeita a barreiras tarifárias, estes patamares podem ser considerados ainda elevados em relação aos vigentes na maioria dos países em desenvolvimento.²⁸

Esse processo foi acompanhado pelo recurso a outros instrumentos de política comercial previstos na OMC, com destaque para ações *anti-dumping*, que somavam 178 em junho de 2007. Em contrapartida, a Índia praticamente não tem mais recorrido a salvaguardas comerciais (em outubro de 2007, havia somente uma notificação), dispositivo que foi bastante utilizado nos anos iniciais da reforma tarifária (NASSIF, 2006).

28. Na comparação com Brasil, México, China, Malásia, Coreia do Sul e Tailândia, a tarifa média aplicada na Índia era a mais elevada em 2007. No âmbito dos produtos agrícolas e não agrícolas, a Índia ocupava o segundo lugar no *ranking* das tarifas mais elevadas, sendo precedida pela Coreia do Sul, no primeiro caso (49%), e pelo Brasil, no segundo (12,2%).

TABELA 2
Síntese da política comercial (2007)

Tarifas ¹ – 2007	
Média simples das tarifas de importação	
Todos os produtos	14,5
Produtos agrícolas	34,4
Produtos não agrícolas	11,5
Tarifas não <i>ad valorem</i> (% total das linhas tarifárias)	5,0
<i>Cobertura (% produtos)</i>	73,8
Importações sem tarifas (%)	
Em bens agrícolas	6,9
Em bens não agrícolas	9,7
<i>Setores de serviços com compromissos</i> (General Agreement on Trade in Services, GATS) ²	37,0
<i>Número de notificações à OMC e medidas em curso</i>	
Notificações pendentes na Central de Registros da OMC	34,0
<i>Regional trade agreements</i> em bens	7,0
<i>Economic integration agreements</i> em serviços	1,0
<i>Anti-dumping</i> (30/06/2007)	178
Tarifas extras (30/06/2007)	-
Salvaguardas (24/10/2007)	1,0

Fonte: WTO. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile>> Elaboração própria.

Notas: ¹ Sob a cláusula de nação mais favorecida (NMF).

² Cargas tarifárias extras (*countervailing duty*) aplicadas sobre importações subsidiadas por outros países que estejam prejudicando produtores domésticos.

Em relação aos demais acordos no âmbito da OMC, estabelecidos após a Rodada Uruguai, no âmbito do Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs), que regula o comércio exterior relacionado com investimentos (como conteúdo local, equilíbrio comercial e restrições às exportações), a Índia não tem, atualmente, nenhuma obrigação pendente.²⁹ No que diz respeito ao Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs), que se refere a aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio, há 25 submissões indianas, predominantemente na área de proteção da biodiversidade e conhecimento tradicional (quadro 2). Vale mencionar que, para se enquadrar neste último acordo, a Índia foi obrigada a realizar mudanças na IPA (quadro 1), tornando seu sistema de patentes mais rigoroso (RANGNEKAR, 2005).

29. Segundo a OMC, “None of these measures is in force at present. Therefore, India does not have any outstanding obligations under the TRIMs agreement as far as notified TRIMs are concerned.” (disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/india_e.htm>).

QUADRO 2

Índia: submissões TRIPs, por área e data de submissão

Área	Data	
Proteção da biodiversidade e conhecimento tradicional (total de 14)	3 de novembro de 1999 (1)	
	12 de julho de 2000 (2)	
	14 de julho de 2000 (1)	
	24 de junho de 2002 (1)	
	24 de junho de 2003 (1)	
	2 de março de 2004 (1)	
	27 de setembro de 2004 (1)	
	10 de dezembro de 2004 (1)	
	18 de março de 2005 (2)	
	18 de novembro de 2005 (1)	
	21 de março de 2006 (1)	
	31 de maio de 2006 (1)	
	Extensão de proteção adicional para indicações geográficas de produtos, exceto bebidas alcoólicas (total de 5)	2 de outubro de 2000 (1)
		17 de maio de 2001 (1)
2 de outubro de 2001 (1)		
24 de junho de 2002 (1)		
14 de dezembro de 2004 (1)		
Transferência de tecnologia (total de 3)	11 de outubro de 1999 (1)	
	12 de julho de 2000 (2)	
TRIPs e saúde pública (total de 3)	29 de junho de 2001 (1)	
	2 de julho de 2001 (1)	
	24 de junho de 2002 (1)	

Fonte: Índia – Department of Commerce – Ministry of Commerce & Industry.

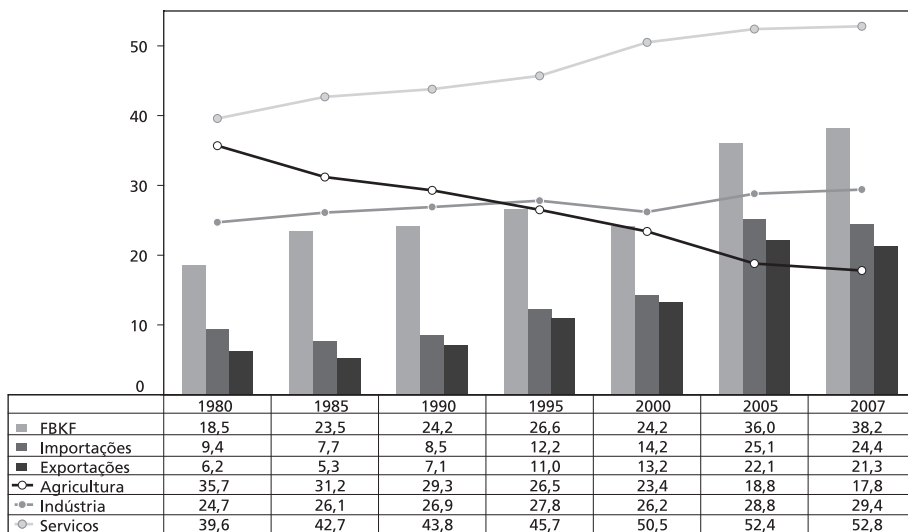
Nota: O número entre parênteses refere-se ao número de documentos submetidos pela Índia na data mencionada, por área.

Os processos abordados nesta seção (as novas diretrizes da política industrial, a preservação do sistema nacional de inovação, a liberalização dos fluxos de IDE e a abertura comercial) contribuíram para as elevadas taxas de crescimento econômico e resultaram em transformações na estrutura produtiva e no perfil da balança comercial indiana. Do ponto de vista da composição setorial do PIB (ou seja, pela ótica da oferta, apresentada em linhas no gráfico 3), entre 1980 e 2007, se observa o aumento da participação dos serviços (de 39,6% em 1980, para 52,8% em 2007), um pequeno avanço na fatia da indústria (24,7% para 29,4%) e uma expressiva redução no peso da agricultura (de 35,7% para 17,8%), que, contudo, persiste num patamar elevado (no Brasil, por exemplo, este peso era de 5% no mesmo ano). Pela ótica da demanda, destacam-se o aumento da importância da formação bruta de capital fixo (FBKF – de 18,5% para 38,2%) e do comércio exterior (o peso das importações passou de 9,4% para 24,4%, e o das exportações, de 6,2% para 21,3%).

GRÁFICO 3

PIB: Composição do PIB

(Em %)



Fonte: World Economic Indicator Database - World Bank.
Elaboração do autor.

No âmbito do comércio exterior, o aumento do grau de abertura foi expressivo: a corrente de comércio, que era de 14,6% do PIB no limiar do processo de liberalização, cresceu continuamente a partir deste ponto, se estabilizando num patamar superior a 34% no biênio 2006-2007 (gráfico 4). Esta trajetória foi acompanhada por superávits crescentes e sucessivos na conta de serviços e por déficits, também crescentes, na balança de bens (reflexos das mudanças na estrutura produtiva).³⁰ Com isto, 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. Esta trajetória é contrária à observada na maioria dos países latino-americanos e asiáticos, que registraram superávits em transações correntes neste período, se tornando transferidores de recursos reais para os países desenvolvidos.

30. Essas mudanças também transparecem na composição das exportações por intensidade tecnológica. Segundo cálculos realizados pelo Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) do Instituto de Economia da Unicamp, citados por Macedo e Silva (2008), a participação das exportações de alta intensidade tecnológica (que incluem os setores de TI e farmacêutica) no total passou de 4,7% em 1985, para 12,9% em 2006; as de média intensidade (que inclui a indústria automobilística), de 6% para 10,1%, e as de baixa, de 2,5% para 9,7%. Todavia, apesar da forte redução registrada no período, o peso das exportações de bens menos intensivos em tecnologia continua sendo mais elevado: em ordem decrescente, bens intensivos em trabalho e recursos naturais (27,4%, contra 42,3% em 1985) e bens primários (18,9%, contra 35,7%). Já os bens intensivos em energia (principalmente petróleo), elevaram sua participação, de 6% para 15%.

GRÁFICO 4

Indicador de grau de abertura comercial: corrente de comércio

(Em % PIB)

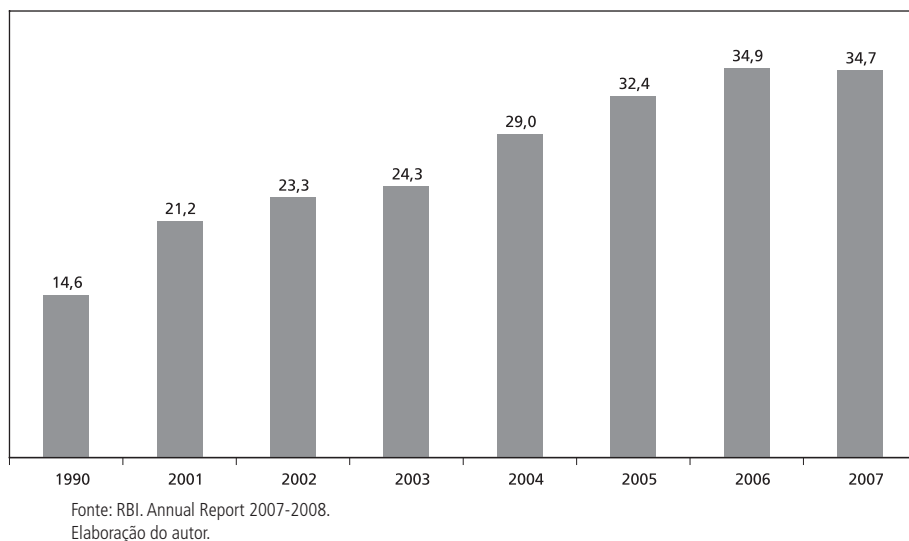
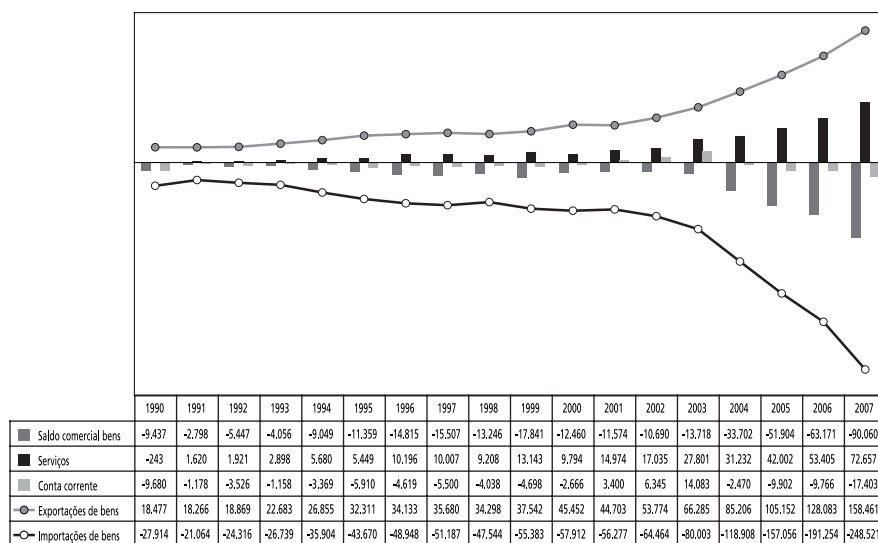


GRÁFICO 5

Evolução da conta corrente

(Em US\$ milhões)



Fonte: RBI.
Elaboração do autor.

4.1.2 A reforma do sistema bancário

Em 1991, havia 62.000 agências bancárias espalhadas pelo país, sendo 58% em áreas rurais, em um cenário de aumento do crédito, dos depósitos e avanço considerável da industrialização do país. Neste momento, o governo indiano criou um Comitê sobre Sistemas Financeiros (1991), que recomendou reformas abrangentes para enfrentar a elevada inadimplência (*non-performing assets*). Entre as reformas sugeridas, destacaram-se: estabelecimento de normas mais rigorosas para classificação dos ativos e reconhecimento de receitas; introdução de exigências de adequação de capital ponderado pelos riscos (8% de índice de Basileia); melhora nos padrões de divulgação dos relatórios financeiros; definição de fases de desregulamentação das taxas de juros; redução das exigências do coeficiente de liquidez compulsório – *statutory liquidity ratio* (SLR)³¹ – e do percentual de reservas bancárias – *cash reserve ratio* (CRR) (quadro 3). Em 1998, um segundo comitê de reformas bancárias voltou a recomendar maior controle sobre as normas de adequação de capital do sistema bancário. Além da elevação das exigências de capital ponderado pelos riscos (9% do índice de Basileia, a partir de março de 2000), o comitê sugeriu atribuir peso de 20% para investimentos em títulos garantidos pelo governo e emitidos pelas empresas estatais (Public Sector Undertakings, PSU); peso de 20% nos adiantamentos garantidos pelos governos estaduais que permanecessem inadimplentes em 31 de março de 2000, e de 100% no caso de inadimplência após 31 de março de 2001; peso de 2,5% por risco de mercado para títulos públicos; e peso de 100% para posições abertas em moeda estrangeira (Sen e Ghosh, 2006, p. 27).

Paralelamente ao movimento de aperfeiçoamento das normas de supervisão, ocorreu um processo de desregulamentação do sistema financeiro. Foi permitida a ampliação dos serviços fornecidos pelos bancos, com vistas a consolidar bancos universais (“supermercados financeiros”). Neste processo, o setor bancário foi ganhando liberdade na composição de seus portfólios de ativos (carteira comercial, de investimento, seguros, fundos de investimento etc.). A partir de 1993, foram diluídos os controles para a entrada de novos bancos privados (domésticos e estrangeiros)³² e autorizadas as aplicações de investidores institucionais estrangeiros (fundos de pensão, fundos de investimento, *hedge funds*) no mercado de ações e de dívida doméstico. Os bancos nacionalizados foram autorizados a

31. *Statutory liquidity ratio* (SLR) define a proporção dos depósitos que deve ser aplicada em títulos públicos e em setores prioritários.

32. 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%. Segundo o acordo com a OMC (março de 2005), os bancos estrangeiros que desejassem entrar no país entre 2005 e 2009 poderiam fazê-lo mediante filiais ou subsidiárias. Neste período, a aquisição de bancos privados dependeria de autorização do banco central no âmbito do programa de reestruturação do sistema financeiro. Após 2009, os bancos estrangeiros passariam a ter tratamento equivalente aos nacionais, podendo realizar aquisições e fusões com qualquer banco privado indiano, desde que respeitado o teto do investimento estrangeiro de 74%.

vender ações ao setor privado (doméstico e estrangeiro) no mercado de capitais doméstico (quadro 3).

QUADRO 3

Principais reformas do sistema financeiro indiano entre 1991 e 2005

<p>Mercado bancário</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos direitos de subscrição estatutários • O coeficiente de liquidez compulsório caiu de 37% em 1992 para 25% em 1997; os requerimentos de reserva (<i>cash</i>) diminuíram de 15% em 1991 para 5%. Em março de 2007, os requerimentos de reserva foram elevados para 6%. • Desregulamentação das taxas de juro • Após 1997, as taxas para captação e concessão de recursos foram desregulamentadas, exceto para pequenos empréstimos. Foi criada uma taxa de juro básica para concessão de empréstimos (<i>benchmark prime rate</i>). • Participação dos agentes estrangeiros e privados nacionais • Foi liberalizada em 1993. Há 10 novos bancos privados, 20 antigos e 31 estrangeiros, somando uma participação de mercado de 25,5%. • Regras operacionais • Com base em referências internacionais, foram implementadas regras prudenciais, tais como adequação do capital ao risco, reconhecimento de receita, classificação de ativos, práticas de provisionamento, contabilidade e avaliação, limites de exposição, transparência e práticas de divulgação dos balanços. • Credit Information Bureau (India) Limited (CIBIL) • Foi estabelecido em 2000 para facilitar a divulgação de informações sobre devedores duvidosos.
<p>Mercado de ações</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Securities and Exchange Board of India (SEBI) • A SEBI entrou em operação em 1992 como regulador independente com foco exclusivo no mercado de <i>securities</i> (ações e títulos). • National Stock Exchange (NSE) • A NSE iniciou as negociações em 1994. Foi criada como plataforma nacional que podia ser acessada de qualquer parte do país por meio de ordens eletrônicas.
<p>Mercado de títulos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dívida das empresas • A SEBI alavancou a moderna infraestrutura desenvolvida para negociação de ações para fomentar o mercado de dívidas das corporações. Os títulos são comercializados num sistema eletrônico de ordens, utilizando os mecanismos de compensação e liquidação das bolsas. • Títulos do governo • Transformação do sistema baseado na emissão de títulos com taxas administradas em um sistema baseado no mercado (leilões públicos). As principais reformas institucionais incluíram a criação da Clearing Corporation of India Ltd. (CCIL), envolvendo todos os bancos, e do Negotiated Dealing System (NDS). Foi criada a curva de rendimento (<i>yield curve</i>).
<p>Agentes intermediários</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fundos mútuos • Com a quebra do monopólio do Unit Trust of India (UTI) em 1987, foi permitida a entrada de companhias privadas, inclusive de empresas estrangeiras, a partir de 1993. Os investimentos em ações no exterior foram autorizados em 2003, porém com limite máximo de 10% dos ativos administrados.

(Continua)

(Continuação)

<p>Agentes intermediários</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros • Em 1999 foi instituído o Insurance Regulatory and Development Authority (IRDA Act) para regular o mercado de seguros. O seguro de vida ainda é dominado pela gigante estatal Life Insurance Corporation of India (LIC). Há mais concorrência no mercado de seguros de acidentes e riscos diversos. A entrada do setor privado no ramo de seguros foi autorizada em 2000, sendo o investimento estrangeiro direto limitado a 26% do capital. Ainda é bem baixa a penetração do mercado de seguros de vida e de acidentes. • Fundos de pensão • O mercado de fundos de pensão ainda está efetivamente sob o controle do Estado. As aplicações são reguladas. É permitida a existência de fundos de pensão geridos pelo setor privado, mas eles devem aderir a normas rigorosas de investimentos.
--------------------------------------	---

Fonte: McKinsey Global Institute, *apud* Farrell *et al.* (2006, p. 26).

Mais recentemente, um *working group on development financial institutions* (2003-2004) recomendou a transformação das instituições financeiras de desenvolvimento em bancos universais, fundindo-as com outros bancos, e ficando sujeitas às mesmas regras de capital e de supervisão (RBI, 2003-2004, p. 128). Pelo lado da oferta, o acesso das instituições financeiras de desenvolvimento 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.

Embora os bancos comerciais tenham estabelecido uma grande rede de agências na área rural para atender às necessidades de crédito destas populações, as cooperativas de crédito continuaram a desempenhar papel crucial no desenvolvimento rural e da agricultura. Com uma vasta rede de agências, ampla cobertura do território nacional e alcance nas regiões mais remotas do país, as cooperativas permitem a distribuição do crédito pelas regiões rurais. As cooperativas de curto e de longo prazo são basicamente organizações de fazendeiros (ou artesãos do meio rural) destinadas a concentrar a poupança da região e atender às necessidades de crédito. Fornecem ainda vários outros serviços, tais como acesso a insumos, armazenagem e comercialização das safras etc. Enquanto as cooperativas rurais desempenham papel fundamental no sistema de concessão de crédito rural, as urbanas se concentram na mobilização de poupança da população urbana e fornecimento de crédito aos setores mais frágeis da população (microfinanças). Há uma grande superposição de instâncias supervisoras, uma vez que os Estados também inter-vêm nestas instituições.

Assim, a reforma financeira indiana também tem sido caracterizada pelo pragmatismo associado a um relativo aumento da “disciplina de mercado” na gestão dos bancos. As autoridades desregulamentaram os controles sobre as taxas de juros, reduziram as exigências incidentes sobre os bancos de aplicar em papéis do governo, modernizaram e fortaleceram os dispositivos de regulação e supervisão das práticas bancárias, seguindo as recomendações do Comitê da Basileia,³³ e encorajaram a concorrência no setor mediante a remoção de barreiras às operações de crédito de instituições não bancárias e a concessão de licenças a bancos privados, nacionais e estrangeiros.³⁴ Estas mudanças levaram ao surgimento de novos bancos comerciais privados, à fusão com bancos de desenvolvimento, e à criação dos bancos universais e de novos instrumentos e fontes de captação de recursos.

O governo manteve, no entanto, 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 Reserve Bank of India, os bancos devem manter 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 determina ainda que uma proporção das agências bancárias deve ser estabelecida nas áreas rurais.

Em 2008, cerca de 44,2% e 47,5% do crédito bancário líquido concedido, respectivamente, pelos bancos públicos e privados, foi compulsoriamente canalizado para os setores prioritários – percentuais superiores aos registrados nos três anos precedentes (tabela 3). Nos dois grupos de instituições, a maior parcela dos recursos direciona-se para os outros setores (15,7% e 17,3%), seguidos da agricultura (15,4% em ambos os casos) e da pequena e média empresa (7,8% e 13,4%).

33. O banco central estabeleceu o seguinte cronograma para a implementação do Acordo de Capital Basileia II: a partir de 31 de março de 2008, os bancos estrangeiros operando na Índia e os bancos indianos com presença internacional deverão migrar para o modelo padronizado de risco de crédito e para o modelo básico de risco operacional; todos os outros bancos comerciais deverão migrar para estes modelos a partir de março de 2009 (Leeladhar, 2007, p. 9).

34. Em 2006, havia filiais de 31 bancos estrangeiros na Índia (RBI, 2005-2006, p. 274).

TABELA 3

Índia: empréstimos aos setores prioritários

(Em % do crédito bancário líquido para os respectivos grupos)

	Bancos Públicos				Bancos Privados			
	2005	2006	2007	2008 ¹	2005	2006	2007	2008 ¹
Total	42,8	40,3	39,7	44,6	43,6	42,8	42,9	47,5
Agricultura	15,3	15,2	15,4	17,4	13,5	13,5	12,7	15,4
Pequena e média empresa ²	9,5	8,1	7,8	10,9	5,4	4,2	3,9	13,4
Outros ³	17,4	16,2	15,7	15,5	24,2	23,4	22,9	17,3

Fontes: RBI, (2005-2006 e 2007-2008).

Notas: ¹ Provisório.² Pequenos negócios de acordo com o capital, as vendas e o número de empregos. Inclui pequenos empréstimos para a indústria de *software* e investimentos em *venture capital funds* registrados na Security and Exchange Board of India.³ Inclui financiamento imobiliário.

Novas áreas foram introduzidas no escopo dos setores prioritários para fins de contabilização dos empréstimos. Em 1995, o Rural Infrastructural Development Fund (RIDF) foi estabelecido no âmbito do National Bank for Agriculture and Rural Development (Nabard), instituição refinanciadora e supervisora das cooperativas e bancos rurais. Os bancos públicos poderiam abater, nos empréstimos prioritários, a contribuição para o fundo, equivalente a 1,5% do crédito líquido. Eles passaram a contribuir também para o consórcio Khadi and Village Industries Commission (KVIC). Outra forma de evitar os créditos prioritários foi realizar investimentos em bônus especiais, emitidos por certas instituições especializadas. Em 1996, o Reserve Bank of India solicitou investimentos nas agências de financiamento estaduais – State Financial Corporations (SFC) e State Industrial Development Corporations (SIDC) –, no Nabard e no National Housing Bank (NHB), agência de refinanciamento e de supervisão das companhias financeiras imobiliárias. As emissões destas instituições foram tratadas como empréstimos a setores prioritários. Alguns bancos simplesmente lançavam uma parte dos empréstimos prioritários como perda (*write off*) e não atendiam às indicações para efetuar empréstimos aos pequenos negócios e em áreas rurais. O crédito ao consumidor, concentrado nos bancos privados nacionais e estrangeiros, e as hipotecas eram ainda incipientes. Os empréstimos para as corporações predominavam, com destaque para as empresas estatais.

No período analisado, não foi transferido ao setor privado (nacional ou estrangeiro) nenhum banco estatal. Todavia, o setor público – em seus dois níveis, central e estadual – perdeu participação com a entrada de novos competidores, passando de 75,3% em 2005 para 69,9% dos ativos dos bancos comerciais em 2008, um recuo de 5,4 pontos percentuais (p.p.) (tabela 4). O espaço deixado pelos bancos públicos foi ocupado, principalmente, pelos bancos privados nacionais, cuja participação no total de ativos passou para 21,7% (aumento de 3,5% na comparação com 2005), e, em menor medida, pelos estrangeiros (8,4% do total,

aumento de 1,9 p.p. no mesmo período). No caso dos depósitos, a participação dos bancos públicos caiu de 78,2% em 2005 para 73,9% em 2008 (queda de 4,3 p.p.), a dos bancos privados subiu de 17,1% para 20,3% (aumento de 3,2 p.p.), e a dos bancos estrangeiros, de 4,7% para 5,8% (aumento de 1,1 p.p.). A título de comparação, em 1991 estas participações eram de, respectivamente, 92%, 4% e 4%. A despeito da preservação do caráter público de grande parte do sistema, para alguns autores (SHUKLA *et al.*, 2006, p. 21) a reforma deverá comprometer a capacidade de perseguir o “controle social” e o direcionamento do crédito com baixas taxas de juros.

TABELA 4

Índia: participação dos bancos comerciais públicos e privados

(Em %)

	Ativos				Depósitos			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bancos do setor público	75,3	72,3	70,5	69,9	78,2	75,0	73,9	73,9
Bancos nacionalizados	45,2	44,3	44,2	43,5	49,8	48,7	48,8	48,4
Grupos de bancos estaduais	26,6	24,8	23,3	23,4	27,5	25,1	23,5	23,3
Outros ¹	3,5	3,2	3,0	3,0	0,8	1,2	1,6	2,2
Bancos do setor privado	18,2	20,4	21,5	21,7	17,1	19,8	20,5	20,3
Antigos	5,7	5,4	4,6	4,5	6,4	6,0	5,1	5,0
Novos	12,5	15,1	16,9	17,2	10,8	13,8	15,3	15,3
Bancos estrangeiros	6,5	7,2	7,9	8,4	4,7	5,3	5,6	5,8

Fontes: RBI, (2005-2006 e 2007-2008).

Nota: ¹ IDBI Bank Ltd.

Parece evidente que houve um avanço das regras de mercado (atacado e varejo) na mobilização de recursos e na gestão das instituições (aperfeiçoamentos na governança corporativa). Particularmente, as instituições financeiras de desenvolvimento – sejam aquelas transformadas em bancos universais, sejam aquelas que persistiram implementando políticas públicas (Nabard, NHB e Small Industries Development Bank of India – SIDBI) – tornaram-se mais dependentes do mercado de capitais para mobilizar recursos de longo prazo, com a redução dos controles administrativos sobre o destino e as taxas de juros. Simultaneamente, o papel das instituições financeiras de desenvolvimento, como fonte exclusiva de financiamento do desenvolvimento, tem diminuído, com a entrada dos bancos comerciais na oferta de recursos de longo prazo e no financiamento de projetos de maior risco.

O Reserve Bank of India 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 (*savings deposits*) da maioria

da população mais pobre, sobre os créditos às exportações e sobre os pequenos empréstimos (microfinanças) continuam sendo reguladas pelo banco central. Em janeiro de 2007, a margem das taxas de juros sobre os depósitos nos bancos comerciais públicos de maturidade entre um e três anos foi definida entre 6,75% e 8,25% a.a.; nos bancos privados nacionais, entre 6,75% e 9,25% a.a.; e nos bancos estrangeiros, entre 3,50% e 8,15% a.a. A margem das taxas básicas para os empréstimos (*benchmark prime rate*) era de 11,50% a 12,25% a.a. nos bancos públicos; 11,75% a 15,50% a.a. nos bancos privados nacionais; e 10,00% a 14,50% a.a. nos bancos estrangeiros, no mesmo período.

Durante a década de 1990, não se observaram grandes transformações nos estoques totais de ativos financeiros indianos, que oscilaram em torno de 100% do PIB. Entre 2001 e 2004, o estoque de ativos financeiros saltou de 108% do PIB para 160% do PIB. A capitalização das ações (lideradas pelas indústrias intensivas em tecnologias e pelos processos de subcontratação de empresas – *business process outsourcing*) respondeu por mais de 60% deste incremento nos ativos financeiros. Os depósitos bancários foram responsáveis pela expansão de 20%, dadas a elevação da taxa de juros durante o ano de 2004, o crescimento dos depósitos de indianos não residentes e a conversão do Industrial Finance Corporation of India (IFCI) e do Industrial Development Bank of India em bancos universais, com autorização para captar depósitos. O crescimento dos títulos governamentais refletiu a expansão do déficit fiscal (províncias e governo central – seção 4.2). O estoque de títulos de dívida privada representou apenas 2% do PIB, sem grandes variações durante todo o período (FARREL *et al.*, 2006).

Há ainda todo um sistema quase formal e informal cujos recursos não são incluídos nas estatísticas de depósitos bancários, tais como os recursos do sistema de poupança postal (2% do PIB), dos bancos de desenvolvimento, de uma ampla rede de cooperativas de crédito rurais e urbanas, e da emissão privada de bônus (*private placement bonds*), estimada em US\$ 43,7 bilhões em 2004 (FARREL *et al.*, 2006).

Em suma, o sistema financeiro da Índia foi amplamente nacionalizado e fortemente regulamentado entre 1969 e 1990. A partir de 1991, o governo indiano desencadeou um processo gradual de liberalização e desregulamentação financeira. O banco central aperfeiçoou normas prudenciais e permitiu a entrada de novos bancos domésticos e estrangeiros, mas manteve a administração das taxas de juros sobre depósitos e empréstimos e o direcionamento de parte do crédito para setores prioritários, persistindo um elevado grau de “repressão financeira”. Assim, o setor público desempenha ainda um papel crucial na dinâmica do sistema financeiro indiano, seja mediante a regulação, seja mediante a atuação dos bancos públicos, que controlam grande parte dos ativos, depósitos e empréstimos.

4.1.3 A abertura financeira

De acordo com Akyuz (1993), a abertura financeira diz respeito à facilidade com que os residentes podem adquirir ativos e passivos financeiros denominados em moeda estrangeira e do acesso de não residentes ao mercado financeiro doméstico. Três níveis de abertura financeira são identificados. O primeiro nível diz respeito às *inward transactions* – entrada de não residentes no mercado financeiro doméstico e captação de recursos externos pelos residentes. O segundo nível trata das *outward transactions* – saída de capitais realizadas pelos residentes e endividamento de não residentes no mercado financeiro doméstico. O terceiro nível refere-se à conversibilidade interna da moeda, ou seja, à permissão de transações em (ou denominadas em) moeda estrangeira no espaço nacional, como depósitos no sistema bancário doméstico e emissão de títulos indexados à variação cambial.

A estratégia de abertura financeira indiana – que viabilizou sua inserção no contexto de globalização financeira³⁵ – em curso desde 1991, envolveu, principalmente, os dois primeiros níveis de abertura, o que resultou na liberalização dos movimentos de entrada e saída de capitais financeiros. O terceiro nível de abertura continuou bastante limitado, sendo autorizados somente depósitos em moeda estrangeira de não residentes e exportadores (NAYYAR, 2000).

A literatura tem chamado 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. Esta 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 do primeiro nível de abertura priorizou a liberalização dos investimentos de portfólio em ações no mercado financeiro doméstico, mantendo limites mais rígidos para duas modalidades de fluxos, cuja reversão foi responsável pela crise cambial de 1991: o endividamento externo, principalmente de curto prazo, e os depósitos de não residentes. Como destaca Nayyar (2000, p. 4), esta crise “*was responsible for the change in emphasis and the shift in preference from debt creating flows to non-debt creating capital flows*”.

Em janeiro de 1992, foram autorizadas as aplicações dos *foreign institutional investors* (FIIs) – investidores institucionais estrangeiros, como fundos de pensão, fundos mútuos e seguradoras – no mercado de ações, registradas na Securities and Exchange Board of India (SEBI). No caso do segmento primário, o limite

35. A globalização financeira refere-se à eliminação das barreiras internas entre os diferentes segmentos dos mercados financeiros, somada à interpenetração dos mercados monetários e financeiros nacionais (*onshore*) e sua integração aos mercados globalizados (*offshore*) (Chesnais, 1996).

máximo inicial (15%), sujeito à aprovação prévia no RBI, continua vigente. Já no segmento secundário, esta liberalização foi considerável. Inicialmente, foram impostos tetos máximos de 5% de participação acionária para cada investidor, e de 24% para o conjunto dos FIIs. Estes tetos foram sucessivamente elevados: em julho de 1996, o teto individual foi elevado para 10%; em março de 2001, o teto agregado passou para 40%, sujeito à aprovação dos acionistas, mediante a emissão de uma resolução especial. Em março de 2003, com a extinção do imposto sobre ganhos de capital incidente sobre a compra ou venda de ações de companhias indianas, foi eliminado um controle de capital indireto sobre as aplicações dos FIIs (CHANDRASEKAR, 2008; SHAH e PATNAIK, 2005 e 2008; NAYYAR, 2000).³⁶

A abertura do mercado de renda fixa iniciou em 1996, quando foi permitida a aplicação dos FIIs 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.³⁷ Estes limites estão longe de serem atingidos. Em dezembro de 2007, o estoque de investimento dos FIIs em títulos públicos era de US\$ 326,6 milhões, e em títulos privados, de US\$ 480,83 milhões (NAYYAR, 2000; SCHICH, 2007; CHANDRASEKHAR, 2008).

Um canal adicional de ingresso de recursos no mercado financeiro doméstico são os depósitos de indianos residentes no exterior, que têm uma participação relevante no superávit da conta financeira (anexo, tabela 2). Ademais, a legislação indiana, ao permitir que os FIIs administrem recursos de clientes residentes no exterior, abriu espaço para a criação de outro mecanismo de investimento estrangeiro de portfólio, as *participatory notes*. Estas notas consistem em instrumentos derivativos vinculados a *securities* (ações e títulos de renda fixa) negociadas no mercado doméstico, adquiridas por estes clientes, que permitem tanto a obtenção do rendimento destas ações, como a sua negociação nos mercados internacionais. O estoque de títulos subjacentes a estes instrumentos atingiu 783,9 bilhões de rúpias, valor equivalente a 47% do fluxo líquido agregado de investimento dos FIIs em março de 2005. Diante da evidente contribuição das *participatory notes* para a bolha especulativa nas bolsas de valores domésticas, sua emissão foi proibida em outubro de 2007, quando as autoridades indianas também determinaram a liquidação de todas as posições dos FIIs nestes instrumentos

36. Vale mencionar que a alíquota do imposto sobre dividendos paga pelos FII (equivalente a 20%), é inferior ao percentual pago pelos investidores domésticos (Silva, 2004).

37. O Committee on Fuller Convertibility recomendou que o total do investimento dos FIIs nestes papéis seja gradualmente elevado, até atingir 10% do estoque de dívida pública.

num prazo de 18 meses (SCHICH, 2007; CHANDRASEKHAR, 2008; SHAH e PATNAIK, 2008). A reversão destas posições parece ter tido um papel importante na forte depreciação da rúpia após o espraiamento da crise financeira internacional para os países emergentes em 2008.

Em relação à captação de recursos no exterior, a liberalização promovida nos anos 1990 foi muito mais limitada, principalmente no âmbito dos empréstimos bancários, devido ao seu papel na crise cambial de 1991, como já mencionado. Estas captações 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. A emissão de *global depositary receipts* (GDRs) e *euro convertible bonds* (títulos de dívida conversíveis em ações após um período determinado) pelas empresas indianas foi permitida em 1992, mas também sujeita à aprovação prévia do governo (NAYYAR, 2000).

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 emprestado US\$ 500 milhões anualmente, em um limite de US\$ 20 milhões, com maturidade máxima de três anos (CHANDRASEKHAR, 2008).

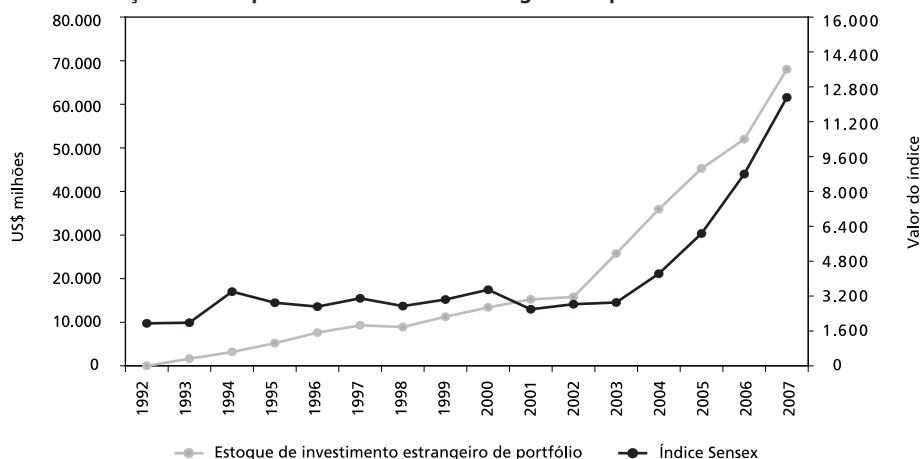
Já as medidas relativas ao segundo nível de abertura abrangeram somente a flexibilização dos canais de saída de capitais – ou seja, não foi autorizado o endividamento de não residentes no mercado financeiro doméstico. Nos anos 1990, esta flexibilização foi bastante restrita, envolvendo apenas algumas modalidades de remessas de recursos pelas empresas, como descrito a seguir.

5. Para a realização de *joint ventures* ou estabelecimento de subsidiárias no exterior por corporações indianas, as propostas de investimentos de até US\$ 15 milhões são aceitas, de forma praticamente automática, pelo Reserve Bank of India, mas acima deste valor são objeto de aprovação caso a caso (também foi estabelecido um teto agregado anual para tais aprovações).
6. Para empresas indianas que executam projetos no exterior, essa aprovação também é exigida pelo banco central indiano.
7. O estabelecimento de escritórios no exterior foi permitido, automaticamente, somente para os exportadores (SILVA, 2004).

Contudo, essa postura bastante prudente em relação à saída de capitais foi abandonada na presente década. A emergência de um novo ciclo de liquidez para

os países emergentes em 2003, somada às expectativas otimistas dos investidores estrangeiros em relação ao novo tigre asiático, resultou num ingresso excessivo de fluxos de capitais, notadamente de investimentos de portfólio em ações, que fomentaram um *boom* na bolsa de valores doméstica (anexo, tabela 2). Como mostra o gráfico 6, a *performance* do índice Sensex (índice da Bombay Stock Exchange – BSE) se tornou intrinsecamente associada à trajetória crescente do estoque de aplicações destes investidores, a qual contribuiu para a dinamização (e volatilidade) do mercado de ações indiano, que se tornou um dos maiores do mundo em termos de volume de transações (SCHICH, 2007).³⁸

GRÁFICO 6

Evolução do estoque de investimento estrangeiro de portfólio e do índice Sensex

Fontes: BSE e Sebi.

O ingresso excessivo de fluxos de capitais – também impulsionado pela flexibilização das restrições incidentes sobre os empréstimos externos (anexo, tabela 2) – trouxe dilemas para a gestão macroeconômica doméstica (seção 4.2). Neste contexto, os dirigentes políticos indianos, movidos pelo pragmatismo, optaram pelo aprofundamento do segundo nível de abertura, ao invés de impor limites a este ingresso (CHANDRASEKHAR, 2008; MOHAN, 2008).

Além da ampliação dos limites incidentes sobre investimentos externos em *joint ventures* ou subsidiárias por empresas indianas (permitidos em até 400%

38. Esta dinamização foi condicionada, igualmente, pelas mudanças institucionais iniciadas em 1992, com a criação da Securities and Exchange Board of Índia (SEBI), órgão regulador independente, com foco exclusivo no mercado de ações e de títulos. Dois anos depois, em 1994, foi criada a National Stock Exchange (NSE), com sistema de ordens eletrônicas, a fim de competir com a BSE. Foi instituída ainda a National Securities Clearing Corporation, para garantir a liquidação das operações e eliminar o risco de contraparte, e a National Securities Depository Ltd., para estabelecer um sistema único de custódia para todas as ações emitidas no país (Farrel *et al.*, 2006).

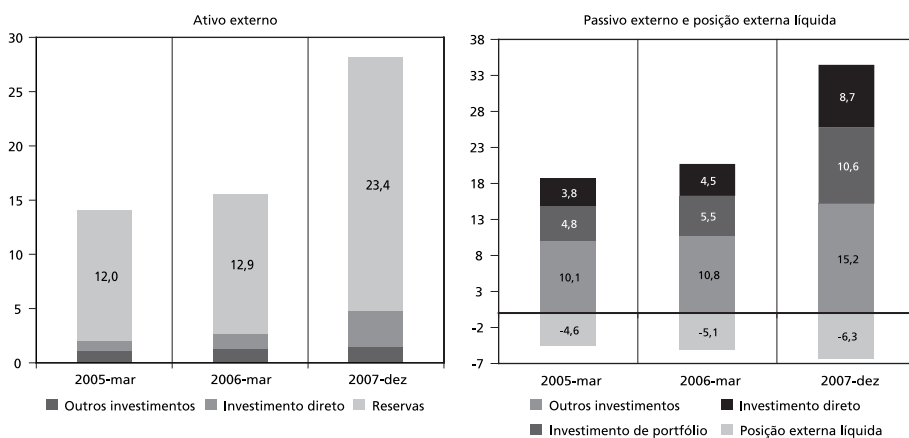
do patrimônio líquido da companhia no âmbito da *automatic route*), foram instituídos novos canais de saída de capitais, quais sejam: *i*) investimentos de portfólio por companhias listadas em bolsa de até 50% do seu patrimônio líquido; *ii*) investimentos de portfólio de fundos mútuos registrados na SEBI até o valor de US\$ 5 bilhões; *iii*) investimentos até o valor de US\$ 1 bilhão em *exchange-traded funds*, permitidos para um número limitado de fundos mútuos indianos qualificados; *iv*) autorização de aplicação em contas no exterior para residentes pessoas físicas (em fevereiro de 2004), cujo limite foi recentemente elevado de US\$ 25 milhões para US\$ 200 bilhões no âmbito do Liberalised Remittance Scheme (LRS); e *v*) permissão a indianos não residentes para remeter ao exterior anualmente até US\$ 1 milhão de recursos depositados nas *non-repatriable, non-resident ordinary accounts* e/ou provenientes de vendas de bens herdados (CHANDRASEKHAR, 2008; MOHAN, 2008).

Os riscos dessa opção explicitaram-se com o espraiamento da crise financeira internacional para os países emergentes em 2008, quando o resgate dos investimentos estrangeiros de portfólio (concentrados em ações) resultou numa forte depreciação da rúpia. Em dezembro de 2007, o estoque destes investimentos correspondia a 10,6% do PIB, 5,8 p.p. superior ao percentual registrado em março de 2005 (4,8%). Este crescimento foi o principal condicionante do aumento significativo do passivo externo indiano em % PIB, que passou de 18,7% para 34,5% no mesmo período (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Indicadores de abertura financeira

(Em % PIB)



Fonte: RBI.
Elaboração do autor.

A flexibilização dos limites incidentes sobre os empréstimos externos nos últimos anos, registrados na rubrica *outros investimentos* do passivo externo, também transparece nos indicadores de abertura financeira. Esta rubrica passou de 10,1% do PIB para 15,2% do PIB. Já o aprofundamento do segundo nível de abertura (ou seja, a liberalização das saídas de capitais) não parece ter tido efeitos sobre a composição do ativo externo, cujo forte crescimento no período (de 14,1% do PIB para 28,2% do PIB) decorre, quase integralmente, do acúmulo de reservas internacionais, que contribuiu para atenuar o crescimento do passivo externo líquido em porcentagem do PIB.

Assim, a estratégia de ampliação da mobilidade de capitais entre o país e o exterior, mesmo que gradual, resultou no aprofundamento do grau de abertura financeira e, assim, no aumento da vulnerabilidade externa da economia indiana. O efeito contágio da crise financeira internacional, cujo principal canal de transmissão foi a saída dos investimentos de portfólio em ações, revelou o quão equivocada era a hipótese (que guiou esta estratégia) de que estes investimentos eram menos voláteis do que os fluxos de renda fixa (*debt-creating*).

4.2 O regime macroeconômico

Esta seção dedica-se à análise da evolução do regime macroeconômico indiano desde o início dos anos 1990, com ênfase no período de 2000 a 2008 e nas políticas cambial e monetária. O processo de reformas liberalizantes foi acompanhado por importantes transformações neste regime, que tiveram continuidade no período mais recente.

No âmbito da política cambial, as mudanças iniciaram com a crise da dívida externa de 1991, que resultou numa desvalorização de 20% da rúpia. Em seguida, no início de 1992, o regime de câmbio administrado³⁹ foi substituído por um sistema cambial dual. Em março de 1993, com a unificação deste 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 indiana influencia os movimentos da taxa de câmbio mediante intervenções ativas nos mercados cambiais (NAYYAR, 2000; MOHAN, 2008).

Assim, na Índia a adoção de um regime intermediário entre as soluções polares (câmbio fixo ou flutuação pura) – que passou a predominar na maioria dos países emergentes após as crises financeiras do final dos anos 1990 – ocorreu de

39. Entre a independência (1947) e o colapso do sistema de Bretton Woods, 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). Neste 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 destas taxas (Nayyar, 2000).

forma prematura, ainda na primeira metade desta década. A opção pelo regime de flutuação suja decorre, principalmente, de algumas características estruturais destes países, dentre as quais: a maior volatilidade dos fluxos de capitais; a menor dimensão dos mercados de câmbio e financeiros *vis-à-vis* estes fluxos; o “descasamento de moedas” (*currency mismatch*), associado ao acúmulo de passivos externos e internos denominados em moeda estrangeira; o *pass-through* mais elevado das variações cambiais aos preços; e a menor capacidade de ajuste do setor externo a estas variações, devida, por exemplo, à menor diversificação das pautas de exportação (GREENVILLE, 2000; MOHANTY e SCATIGNA, 2005).

Como esclarece Ocampo (2000), em função dessas especificidades, o regime cambial nesses países está sujeito a duas demandas conflituosas num contexto de abertura financeira (e, *pour cause*, de reduzido grau de liberdade da gestão macroeconômica doméstica). Por um lado, há a demanda por estabilidade, associada à necessidade de manter uma taxa de câmbio real competitiva para as exportações; conter os efeitos das flutuações cambiais provocadas pelos fluxos de capitais voláteis sobre a situação financeira dos agentes com *currency mismatch*; e garantir uma âncora para os preços internos. Por outro lado, existe a demanda por flexibilidade, na medida em que variações da taxa de câmbio nominal contribuem para o ajuste da taxa de câmbio real frente a mudanças nos termos de troca ou na taxa de crescimento dos parceiros comerciais.

A preferência das autoridades econômicas dos países emergentes pelos regimes intermediários buscaria, exatamente, conciliar essas demandas conflituosas. Esta preferência estaria associada, igualmente, à chamada “demanda precaucional” por reservas, que tem sido considerada uma estratégia racional das autoridades monetárias dos países emergentes no contexto das finanças globalizadas e liberalizadas. Como destacam Aizenman *et al.* (2004) e Dooley *et al.* (2004), as intervenções constantes e, em alguns casos, expressivas, dos bancos centrais nos mercados de câmbio mediante a compra de divisas estariam vinculadas à ampliação da capacidade potencial de sustentação da liquidez externa em momentos de reversão dos fluxos de capitais.

Os países, todavia, se diferenciam em relação ao *modus operandi* da sua política de flutuação cambial, que envolve tanto as metas perseguidas, como a forma de atingi-las, ou seja, a estratégia de intervenção cambial (MORENO, 2005). Na Índia, 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 (como Nayyar, 2000 e Nassif, 2006), a autoridade monetária indiana perseguiria, implicitamente, a meta de manter a taxa de câmbio

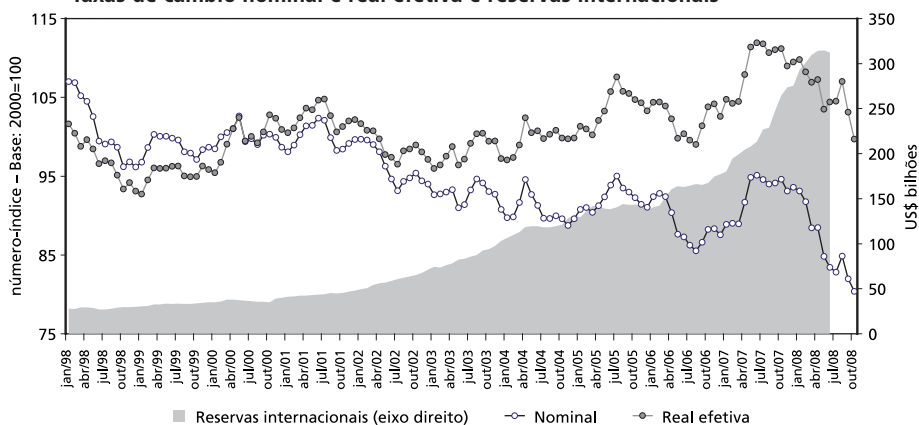
real num patamar competitivo. Estas metas, explícitas e implícitas, se subordinariam, por sua vez, a objetivos macroeconômicos mais gerais, a saber, a redução da vulnerabilidade externa, o controle da inflação, a manutenção da estabilidade financeira e a sustentação da competitividade das exportações.

Contudo, a eficácia da política cambial indiana no sentido de atingir algumas dessas metas (e seus objetivos correlatos) diminuiu com o aprofundamento da abertura financeira (seção 4.1.3), que ampliou a liquidez e a profundidade do mercado de câmbio e, com isso, alterou a correlação de forças entre a autoridade monetária e os agentes privados neste mercado. O êxito das intervenções oficiais em manter a taxa de câmbio no patamar desejado e/ou atenuar sua volatilidade tornou-se cada vez menor com o aumento das transações cambiais vinculadas aos fluxos de capitais – principalmente investimentos estrangeiros de portfólio em ações –, guiados por perspectivas de ganhos no curto prazo. Segundo o *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity*, realizado pelo Bank for International Settlements (BIS) em 2007, o aumento do *turnover* (giro diário de negócios) no mercado de câmbio indiano entre abril de 2004 e abril de 2007 (de US\$ 7 bilhões para US\$ 34 bilhões, alta de quase 400%) foi o maior observado entre os 54 países cobertos pela pesquisa. Em 2008, este *turnover* atingiu US\$ 48 bilhões: US\$ 23,8 bilhões no segmento à vista e US\$ 24,2 bilhões no mercado futuro.

Nesse contexto, como mostra o gráfico 8, a trajetória da taxa de câmbio nominal (e, conseqüentemente, da taxa real efetiva) tornou-se mais volátil, com períodos mais duradouros de apreciação (em 2006 e 2007) ou depreciação (2008). Em contrapartida, a meta de acumular reservas foi alcançada com sucesso (gráfico 8), mas se revelou incapaz de imunizar a economia indiana contra o efeito contágio da crise financeira internacional, em função do elevado passivo externo de curto prazo na forma de aplicações de não residentes no mercado acionário (gráfico 7). Como mencionado, o resgate destas aplicações foi a principal determinante da forte depreciação da rúpia entre meados de setembro e o final de 2008.

GRÁFICO 8

Taxas de câmbio nominal e real efetiva e reservas internacionais



Fontes: IMF (IFS database), BIS e RBI.

Elaboração do autor.

A experiência indiana também ilustra os dilemas que o aprofundamento da abertura financeira da economia impõe à política monetária (MOHAN, 2008). A Índia enfrentou, como as demais economias emergentes que adotaram regimes de flutuação suja, o desafio de neutralizar o impacto monetário das intervenções frequentes do banco central no mercado de câmbio para, assim, atingir os objetivos desta política, quais sejam: a estabilidade de preços e a provisão de um volume adequado de crédito para os setores econômicos. Segundo Mohan (2005), apesar de o RBI não possuir um compromisso explícito com esta estabilidade (ao contrário de outros bancos centrais, que adotaram o sistema de metas de inflação),⁴⁰ 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.

A institucionalidade da política monetária sofreu, igualmente, importantes alterações desde o início das reformas liberalizantes. O sistema vigente até meados dos anos 1990, que se apoiava em instrumentos diretos (a base monetária era a meta operacional, e as reservas bancárias, o instrumento operacional), foi substituído por 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

40. De acordo com o *Reserve Bank of India Act*, os objetivos da política monetária são "to regulate the issue of Bank notes and the keeping of reserves with a view to securing monetary stability in India and generally to operate the currency and credit system of the country in its advantage".

aberto. Desde 2000, estas 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*⁴¹), 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).

Essas operações são, também, o principal mecanismo de esterilização do impacto monetário das compras de divisas da autoridade monetária, sendo complementadas, quando necessário, pelas operações de venda e compra de títulos públicos sem compromisso de recompra. Todavia, diante do aumento do ingresso de capitais externos a partir de 2004 (anexo, tabela 2) e da redução do estoque de títulos públicos detido pelo RBI, a política monetária deparou-se com dificuldades crescentes para neutralizar este impacto. Neste contexto, o RBI, sob recomendação do *Working Group on Instruments of Sterilisation* (2004), introduziu um novo mecanismo de esterilização, o *Market Stabilisation Scheme* (MSS), mediante o qual o RBI 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 9). A política monetária mais restritiva neste 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. 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. Ou seja, o contexto de maior abertura financeira, ao tornar as políticas cambial e monetária interdependentes, impossibilitou o banco central indiano de fixar, simultaneamente, as taxas de câmbio e de juros.

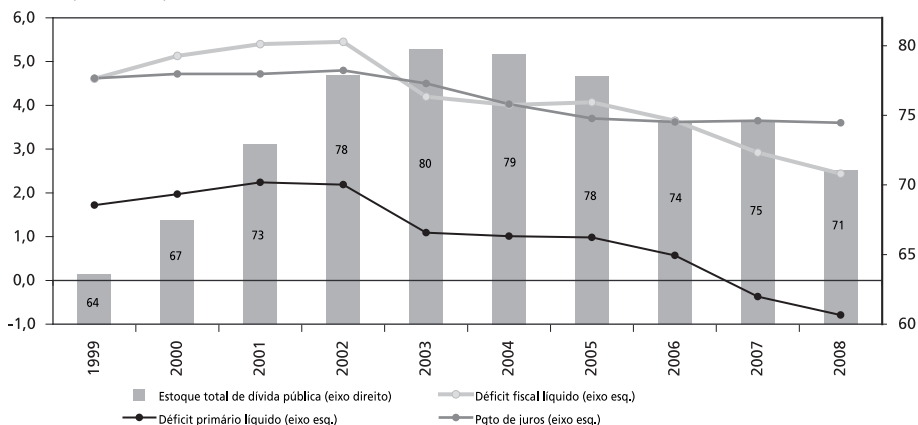
41. *Repo* é a abreviação de *repurchase agreement*, que significa compromisso de recompra. Mediante estas operações, o RBI compra e vende títulos públicos das instituições financeiras autorizadas a atuar no mercado aberto com o compromisso de comprá-los dentro de um prazo predeterminado.

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 neste período, permanece num patamar muito elevado, em 71% do PIB). Assim, se pode afirmar que, indiretamente, esta cautela ampliou o raio de manobra da política monetária no sentido de neutralizar os impactos monetários da política cambial.

GRÁFICO 10

Indicadores fiscais

(Em % PIB)



Fonte: RBI.

Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As seções anteriores sintetizaram a trajetória da economia indiana desde a independência até 2008, com ênfase nas décadas de 1980 e, principalmente, 1990, quando esta economia acelerou seu ritmo de expansão, deixando para trás o padrão de crescimento hindu que caracterizou o período 1950-1980. Há controvérsias na literatura sobre os determinantes desta mudança. A visão convencional enfatiza a influência das reformas liberalizantes, que teriam possibilitado o aumento da pressão competitiva externa sobre as atividades produtivas e, assim, os ganhos de eficiência e de competitividade nas exportações. Já os analistas heterodoxos atribuem o maior dinamismo econômico da Índia após a adoção destas reformas à manutenção de vários pilares do modelo de desenvolvimento anterior, dentre os quais a ampla presença do Estado.

Essas duas interpretações trazem à tona aspectos que devem ser considerados na explicação do melhor desempenho da economia indiana a partir dos anos 1980, que combinou elevadas taxas de crescimento do PIB com estabilidade de

preços e avanço da renda *per capita*. Como já destacado, na Índia o programa de reformas estruturais foi implementado de uma forma bastante particular, que combinou gradualismo e pragmatismo e não resultou no abandono de uma estratégia de desenvolvimento. O Estado, 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 instrumentos das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior ao novo ambiente econômico de maior desregulamentação interna, internacionalização produtiva e abertura externa. No âmbito da gestão macroeconômica, foram adotadas políticas cambial, monetária e fiscal favoráveis ao crescimento e às exportações. Em suma, a Índia não se inseriu de maneira irresponsável e incondicional na globalização produtiva e financeira, como a maioria dos seus congêneres.

Apesar do sucesso econômico das últimas décadas, esse país ainda depara-se com vários desafios. Por um lado, o círculo virtuoso de expansão do PIB, aumento da produtividade e do valor agregado, geração de empregos e dinamismo das exportações ainda continua concentrado no setor de serviços intensivos em tecnologia. Por outro lado, a mudança na estrutura setorial do crescimento não foi acompanhada por uma transformação correspondente na composição da força de trabalho, que continua predominantemente rural. Esta assimetria explica, em grande parte, os modestos avanços obtidos na redução da pobreza e no desenvolvimento social. Esta estrutura constitui, igualmente, um dos fatores explicativos das menores taxas de investimento e, *pour cause*, de crescimento da Índia em relação à China (cujo motor dinâmico é o setor manufatureiro, mais indutor da acumulação de capital).

A crise financeira e econômica recente coloca obstáculos à superação desses desafios e à sustentação de elevadas taxas de crescimento econômico com maior inclusão social – meta do atual plano quinquenal. No quarto trimestre do ano, a taxa de crescimento da economia indiana (5,3%) foi a menor registrada desde o mesmo trimestre de 2002, um reflexo do efeito contágio desta crise. Para conter este efeito, o governo indiano adotou iniciativas de política monetária e, principalmente, fiscal. Mesmo que o aprofundamento da abertura financeira tenha reduzido o raio de manobra da gestão macroeconômica ao acentuar a inter-relação entre as taxas de câmbio e de juros, estas políticas ainda possuem um elevado grau de autonomia graças à preservação de um sistema financeiro regulado e à participação ainda pequena dos investidores estrangeiros no mercado de títulos do Tesouro.

Antes de concluir, vale mencionar as principais medidas anticíclicas lançadas até o início de março de 2009: *i*) quatro cortes sucessivos das taxas de juros básicas desde outubro (a *repo rate* foi reduzida de 9% para 5,5%, e a *reverse repo rate*,

de 7,5% para 4%); *ii*) medidas para ampliar a liquidez da economia, como a recompra de títulos do governo e a redução das provisões obrigatórias dos bancos; *iii*) aumento da taxa de juros dos depósitos de indianos não residentes em moeda estrangeira; *iv*) redução do recolhimento compulsório, de 5,5% para 5,0%, liberando cerca de 200,0 bilhões de rúpias (US\$ 4,1 bilhões) para o sistema bancário; e *v*) pacote de estímulo, que inclui gastos com infraestrutura e auxílio ao setor automobilístico e às empresas financeiras não bancárias.

ANEXO

QUADRO 1

Os planos quinquenais de desenvolvimento

Planos quinquenais	Período	Setores prioritários
1º	1951-1956	Não houve.
2º	1956-1961	Bens de capital, mineração e metalurgia básica; apoio a pequenas e médias empresas.
3º	1961-1966	Bens de capital, química e insumos básicos (aço, energia elétrica e combustíveis).
4º	1969-1974	Metalurgia básica, metais não ferrosos (alumínio, cobre e zinco), indústrias de engenharia pesada, química e petroquímica, fertilizantes e construção naval.
5º	1974-1979	Metalurgia básica, exploração e refino de petróleo, fertilizantes.
6º	1980-1985	Infraestrutura (sobretudo carvão, energia elétrica, energia nuclear e transporte), bens de capital (apoio para reestruturação) e eletrônicos.
7º	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).
8º	1992-1997	Setores intensivos em ciência e tecnologia, educação, infraestrutura física e social (energia, transporte, comunicação, irrigação e saneamento).
9º	1997-2002	Infraestrutura física e social; agricultura e setores intensivos em tecnologia (notadamente energia atômica e aeroespacial, e tecnologias da informação); educação.
10º	2002-2007	Infraestrutura e "setores geradores de emprego" (como agricultura, construção, turismo e serviços de tecnologia da informação).
11º	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 <i>performance</i> em 26 indicadores relacionados a pobreza, educação, saúde, condições de vida das crianças e das mulheres, infraestrutura e meio ambiente.

Fontes: Nassif (2006) para os dez primeiros planos e Planning Commission (2008) para o 11º Plano.

Obs.: Na periodização dos planos quinquenais, o governo indiano tradicionalmente exclui o ano-base (por exemplo, 1950, no caso do 1º Plano) e inclui o ano em que será iniciado o plano subsequente.

TABELA 1

Indicadores macroeconômicos e sociais selecionados

	PIB <i>per capita</i>	Variação do PIB <i>per capita</i>	Variação real do PIB	Taxa de inflação	Taxa masculina de alfabetização	Taxa feminina de alfabetização	Taxa de mortalidade infantil	Expectativa de vida
	PPC (US\$ correntes)	% (anual)	%	%	%	%	Por mil nascidos vivos	Anos
1980	416,1	4,4	3,6	11,4	n.d.	n.d.	113,0	54,2
1981	471,9	3,7	6,4	13,1	54,8	25,7	110,0	n.d.
1982	506,7	1,2	4,3	7,9	n.d.	n.d.	105,0	55,1
1983	553,1	5,0	6,2	11,9	n.d.	n.d.	105,0	n.d.
1984	583,4	1,7	4,8	8,3	n.d.	n.d.	104,0	n.d.
1985	620,0	3,1	5,3	5,6	n.d.	n.d.	97,0	56,6
1986	649,9	2,5	5,0	8,7	n.d.	n.d.	96,0	n.d.
1987	679,6	1,8	4,4	8,8	n.d.	n.d.	95,0	57,6
1988	754,7	7,4	8,5	9,4	n.d.	n.d.	94,0	n.d.
1989	813,1	3,8	7,2	6,2	n.d.	n.d.	91,0	n.d.
1990	873,4	3,4	5,6	9,0	n.d.	n.d.	80,0	59,1
1991	895,6	-0,9	2,1	13,9	61,6	33,7	80,0	n.d.
1992	948,6	3,5	4,2	11,8	n.d.	n.d.	79,0	60,1
1993	998,0	2,8	5,0	6,4	n.d.	n.d.	74,0	n.d.
1994	1067,5	4,7	6,8	10,2	n.d.	n.d.	74,0	n.d.
1995	1150,9	5,7	7,6	10,2	n.d.	n.d.	74,0	61,4
1996	1239,4	5,7	7,5	9,0	n.d.	n.d.	72,0	n.d.
1997	1288,6	2,3	4,9	7,2	n.d.	n.d.	71,0	62,2
1998	1360,0	4,4	5,9	13,2	n.d.	n.d.	72,0	n.d.
1999	1456,6	5,6	6,9	4,7	n.d.	n.d.	70,0	n.d.
2000	1522,6	2,3	5,4	4,0	n.d.	n.d.	68,0	62,9
2001	1614,3	3,5	3,9	3,8	73,4	47,8	66,0	n.d.
2002	1678,2	2,2	4,5	4,3	n.d.	n.d.	64,0	63,4
2003	1829,9	6,8	6,9	3,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2004	2008,7	6,7	7,9	3,8	n.d.	n.d.	61,6	n.d.
2005	2229,9	7,8	9,0	4,2	75,8*	52,4*	58,7	64,2
2006	2489,3	8,2	9,7	6,1	76,4*	53,4*	57,4	64,5
2007	2752,7	7,7	8,9	6,2	76,9*	54,5*	n.d.	n.d.

Fontes: Banco Mundial – *World Development Indicators* (WDI); UIS (Unesco Institute for Statistics); Reserve Bank of India. Elaboração própria.

Nota: * Dados preliminares.

TABELA 2

Contas selecionadas do balanço de pagamentos

(Em US\$ milhões)

Ano	Saldo comercial	Serviços	Conta corrente	Investimento de portfólio	Empréstimos e amortizações	Depósitos de não residentes	Conta financeira	Saldo do balanço de pagamentos
1980	-7.869	5.065	-2.804	n.d.	1.439	226	1.665	-1.140
1981	-7.273	4.094	-3.179	n.d.	426	231	657	-2.523
1982	-6.979	3.572	-3.407	n.d.	1.689	398	2.087	-1.319
1983	-6.715	3.499	-3.216	n.d.	1.967	688	2.655	-561
1984	-5.654	3.238	-2.417	n.d.	2.407	740	3.147	730
1985	-7.834	2.967	-4.867	n.d.	3.062	1.444	4.506	-361
1986	-7.316	2.756	-4.560	n.d.	3.027	1.290	4.317	-47
1987	-7.168	2.316	-4.852	n.d.	3.194	1.419	4.613	195
1988	-9.361	1.364	-7.997	n.d.	5.197	2.510	7.707	68
1989	-7.456	615	-6.841	n.d.	4.164	2.403	6.567	136
1990	-9.437	-243	-9.680	6	5.549	1.536	7.091	-2.589
1991	-2.798	1.620	-1.178	4	3.354	290	3.648	2.470
1992	-5.447	1.921	-3.526	244	378	2.001	2.623	-903
1993	-4.056	2.898	-1.158	3.567	4.255	1.205	9.027	7.869
1994	-9.049	5.680	-3.369	3.824	4.062	172	8.058	4.689
1995	-11.359	5.449	-5.910	2.748	-1.219	1.103	2.632	-3.278
1996	-14.815	10.196	-4.619	3.312	1.909	3.350	8.571	3.952
1997	-15.507	10.007	-5.500	1.828	3.496	1.125	6.449	949
1998	-13.246	9.208	-4.038	-61	4.888	960	5.787	1.749
1999	-17.841	13.143	-4.698	3.026	4.369	1.540	8.935	4.237
2000	-12.460	9.794	-2.666	2.760	-572	2.316	4.504	5.868
2001	-11.574	14.974	3.400	2.021	-2.543	2.754	2.232	11.757
2002	-10.690	17.035	6.345	979	1.647	2.978	5.604	16.985
2003	-13.718	27.801	14.083	11.377	-1.982	3.642	13.037	31.421
2004	-33.702	31.232	-2.470	9.315	14.295	-964	22.646	26.159
2005	-51.904	42.002	-9.902	12.492	770	2.789	16.051	15.052
2006	-63.171	53.405	-9.766	7.003	13.056	4.321	24.380	36.606
2007	-90.060	72.657	-17.403	29.395	47.965	179	77.539	92.164

Fonte: Reserve Bank of India.

Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

- AKYUZ, Y. *On financial openness in developing countries*. In: UNCTAD. **International monetary and financial issues for the 1990s**. Research Papers for the Group of Twenty-Four, Geneve, v. 2, 1993.
- AHLUWALIA, M. *Economic reform in India since 1991: has gradualism worked?* Journal of Economic Perspectives, n. 16 (3), p. 67-88, 2002.
- AIZENMAN, J.; LEE, Y.; RHEE, Y. *International reserves management and capital mobility in a volatile world: policy considerations and case study of Korea*. NBER Working Paper 10.534, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2004.
- 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>>
- BALAKRISHNAN, P.; BABU, M. S. *Growth and distribution in Indian industry in the nineties*. Economic and Political Weekly, p. 3997-4005, September 20, 2003.
- BHAGWATI, J. *Exporting promoting trade strategy: issues and evidence*. World Bank, Washington, 1986. Discussion paper – Developing policy studies issues series.
- BHAGWATI, J.; DESAI, P. *India planning for industrialization*. In: BHAGWATI, J.; DESAI, P. (Ed.). **Industrialization and trade policies since 1951**. Londres: Oxford University Press, 1970.
- CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007*. Tendencias 2008, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago do Chile, 2008.
- 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, 2008 (Trabalho não-publicado).
- CHANDRASEKHAR, C. P.; GHOSH, J. *The market that failed: neoliberal economic reforms in India*. New Delhi: Leftword Books, 2004.
- CHESNAIS, F. (Coord.). *La mondialisation financière: genèse, coût et enjeux*. Paris: Syros, 1996.
- CINTRA, M. A. M.; PRATES, D. M. *The financing of developing countries in the face of the global financial crisis*. Paper preparado para o Workshop on Financial Liberalization and Global Governance: the Role of International Entities,

Rio de Janeiro, 13 e 14 de novembro de 2008. Evento organizado pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sob o patrocínio do IBase e Fundação Ford. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br>>

CYSNE, R. P.; SOBREIRA, R.; BASTOS, E.; BRAGANCA, G.; SOUSA JR., J. R.; CAMPOS, B. C. **Ajustes Fiscais: uma análise da experiência internacional recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, 2007. 1ª ed. 336 p.

CRUZ, S. C. **Gigante precavido: reflexões 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 Gusmão (Funag) e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

_____. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

DESAI, A. **India: the economics and politics of transition to an open market economy**. OECD Working Papers, 1999, Paris, 2003.

DOOLEY, M. P.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. **The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and exchange rates in center countries**. National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper n. 10.332, Cambridge, Massachusetts, 2004.

DST. **Research and development statistics 2004-2005**. Department of Science and Technology, Ministry of Science and Technology, New Delhi, 2006.

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.

FCAC. **Report of the committee on fuller capital account convertibility**, 2006.

FAN, E. X.; FELIPE, J. **The diverging patterns of profitability, investment and growth of China and India, 1980-2003**. Asian Development Bank, Manila, February, 2006.

FARRELL, D.; LUND, S.; GREENBERG, E.; DOSHI, R.; ROSENFELD, J.; MORIN, F. **Accelerating India's growth through financial system reform**. San Francisco: McKinsey Global Institute, May 2006.

FERNANDES, L. M. **Rússia: do capitalismo tardio ao socialismo real**. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 251-283, 1999.

FRANKEL, F. R. *India's political economy, 1947-2004: gradual revolution*. New Delhi: Oxford University Press, 2005.

GREENVILLE, S. *Exchange rate regimes for emerging markets*. BIS Review, n. 97, 2000.

GUPTA, J. D. *India: democratic becoming and combined development*. In: DIAMOND, L.; LINZ, J. 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.

LANE, P. R.; SCHMUKLER, S. L. *International financial integration of China and India*. In: WINTERS, L. A.; YUSUF, S. (Ed.) *Dancing with giants: China, India and the global economy*. Washington D.C – Singapore: World Bank and Institute of Policy Studies, 2007.

LEELADHAR, S. V. *Indian financial sector reforms*. Speech of Deputy Governor, Reserve Bank of India, at the Annual Washington Conference of the Institute of International Bankers on March 5, 2007. Disponível em: <<http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Speeches/PDFs/76293.pdf>>

KRUEGER, A. *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. *Economic policy reforms and the Indian economy*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2002.

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, 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, 2001-3, 2001.

MOHAN, R. *Capital flows to India*. BIS. Financial Globalisation 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 India*. In: BIS. *Globalisation and monetary policy in emerging markets*. BIS Papers, Bank of International Settlement, Basle, n. 23, May, 2005.

MOHANTY, M. S.; SCATIGNA, M. *Has globalisation reduced monetary policy independence?* BIS Papers, n. 23, 2005.

MORENO, R. *Motives for intervention.* BIS Papers, n. 24, 2005.

NASSIF, A. **Índia:** economia, ciência e tecnologia (em perspectiva comparada com o Brasil). Artigo preparado para a *Conferência sobre a Índia*, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (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? Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro, 2006. Texto para Discussão 107.

NAYYAR, D. *Capital controls and the world financial authority: what can we learn from the Indian experience?* Center of Economic Policy Analysis, CEPA Working Paper, Series II, n. 14, March, 2000.

NAYYAR, B. R. *Globalization and nationalism: the changing balance in India's economic policy, 1950-2000.* New Delhi: Sage, 2001.

OCAMPO, J. A. *Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world.* Serie Temas de Coyuntura, Cepal, Santiago do Chile, Nov., 2000.

PANAGARIYA, A. *India'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 India since 1990.* Houndmills: Macmillan, 2008.

PLANNING COMMISSION. *Eleventh Five Year Plan (2007-2012).* New Delhi: Government of India Planning Commission, 2008.

POHIT, S. *Investment performance and comparison: large emerging markets.* National Council of Applied Economic Research, New Dehli, India, 2003.

POHIT, S.; SUBRAMANYAM, S. *Investment policy, performance and perceptions in India.* Prepared for CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment, D-217 Bhaskar Marg, Bani Park, Jaipur, 302016, India, 2002.

RADHAKRISNA, R.; SUBBARAO, K. *India's public distribution system - a national and international perspective.* World Bank Discussion Paper, n. 380, 1997.

RAJARAMAN, I. *Management of the capital account: a study of India and Malaysia.* Geneve: Unctad, 2001.

RANGNEKAR, D. *No pills for poor people? Understanding the disembowelment of India's patent regime.* CSGR Working Paper, 176/05, 2005.

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.

_____. *Why India can grow at 7 per cent a year or more: projections and reflections.* International Monetary Fund, IMF Working Paper, Washington, D.C., n.118/04, 2004.

RBI. **Annual Report 2007-2008.** New Delhi: Reserve Bank of India, 2008.

_____. *Report on trend and progress banking in India.* Reserve Bank of India, New Delhi, 2003-04, 2005-06 e 2007-08.

ROWTHORN, R. *The renaissance of China and India: implications for the advanced economies.* Unctad Discussion Paper, n. 182, Unctad, Geneve, October, 2006.

SCHICH, S. *Indian financial system reform: selected issues.* Financial Market Trends, OECD, Paris, n. 93, v. 2007/2, 2007.

SEN, S.; GHOSH, S. *Basel norms on capital adequacy, the banking sector and impact on credit for SMEs and the poor in India.* Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, April, 2006.

SHAH, A.; PATNAIK, I. *Managing capital flows: the case of India.* National Institute of Public Finance and Policy Research Program on Capital Flows and their Consequences, New Delhi, May, 2008. Working Paper 2008-52.

_____. *India's experience with capital flows: the elusive quest for sustainable current account deficit.* NBER Working Paper, May, 2005.

SHUKLA, S. P. (Chairman); BAGCHI, A.; CHANDRASEKHAR, C. P.; KHANNA, S.; MUJUMDAR, N. A.; PATNAIK, P.; SHETTY, S. L.; THINGALAYA, N. K. *Independent Commission on Banking and Financial Policy: final report.* New Delhi, January, 2006.

SILVA, L. A. **Brasil, China e Índia: o investimento direto externo nos anos noventa.** IE/Unicamp, Campinas, 2004. Tese de doutoramento.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações. In: TAVARES, M. C. **Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

THE ECONOMIST. *A special report on India.* Dec 11th, 2008.

_____. *The tiger in front.* Survey of India and China, March 5th, 2005.

UNCTAD. **World Investment Report 2008.** Geneve, 2008.

WINTERS, L. A.; YUSUF, S. (Ed.). *Dancing with giants: China, India 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.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BIS. *Foreign exchange market intervention in emerging markets: motives, techniques and implications*. BIS Papers, Bank of International Settlement, Basle, n. 24, May, 2005.

CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M.; ZUCOLOTO, G.; BITTENCOURT, P. F.; STALLIVIERI, F. **Sistemas nacionais de inovação e política industrial e tecnológica**: uma comparação para os RICs. Projeto “Estudo Comparativo dos Sistemas de Inovação no Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul” – BRICs, Rio de Janeiro, 2007.

CHANDRASEKHAR, C. P.; PAL, P. *Financial liberalization in India: an assessment of its nature and outcomes*. New Delhi, 2006. Trabalho não publicado.

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. *Economic development and the new order in the international financial system*. Seminário Internacional *El financiamiento para el desarrollo – una mirada desde América Latina, Nueva Sociedad e Proyecto Globalización* da Fundación Friedrich Ebert, realizado em Buenos Aires, 3 e 4 de novembro de 2008.

FRENKEL, R. *Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo*. Revista de la Cepal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, n. 74, p.109-124, agosto de 2001.

GOTTSCHALKI, R.; SODRÉ, M. C. A. **O novo acordo de Basileia no Brasil e na Índia**: uma análise comparada. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Ceri/IE/Unicamp, Campinas, n. 5, p. 32-41, abril-junho de 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ceri>>

KREGEL, J. *Financial liberalization and domestic policy space: theory and practice with reference to Latin America*. In: ARESTIS, P.; PAULA, L. F. (Ed.) *Financial liberalization and economic performance in emerging countries*. London, Palgrave Macmillan, July 2008.

KRISHNAN, R. T. *The evolution of a developing country innovation system during economic liberalization: the case of India*. Paper presented at the First Globelics Conference, Rio Janeiro, 2003.

NAGARAJ, R. *Economic growth and distribution in India, 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.

ROSA, L. P. **Índia**: aspectos econômicos e tecnológicos comparativamente ao Brasil. Artigo preparado para a *Conferência sobre a Índia*, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Rio de Janeiro, agosto de 2008.

RBI. *Report on trend and progress of banking in India*. Reserve Bank of India, Mumbai, 2003-04 e 2005-06. Disponível em: <<http://www.rbi.org.in>>

SEN, S. *Basel norms on capital adequacy, Indian banking sector and impact on credit to SMEs and the poor*. Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, April, 2007.

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*. Paper prepared for the seminar *Governments and Banks: Responsibilities and Limits*, IDB-IIC Annual Meetings, Lima, Peru, March 28, 2004. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>

ÁFRICA DO SUL PÓS-*APARTHEID*: ENTRE A ORTODOXIA DA POLÍTICA ECONÔMICA E A AFIRMAÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA “SOBERANA”

Alexandre de Freitas Barbosa*
Ângela Cristina Tepassê**

“The world that we left was long gone. The danger was that our ideas had become frozen in time. Prison is a still point in a turning world, and it is very easy to remain in the same place in jail while the world moves on.”

“Was Mandela the same man who went to prison twenty-seven years before, or was this a different Mandela, a reformed Mandela? Had he survived or had he been broken?”

(Nelson Mandela, *Long walk to freedom*, 1995)

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo procura discutir como se deu a interação entre política econômica e política externa na África do Sul pós-*apartheid*, avaliando seus impactos sobre o padrão de desenvolvimento deste país, especialmente no que diz respeito à dinâmica macroeconômica e aos níveis de competitividade e equidade. O período coberto vai da eleição de Nelson Mandela, em 1994, até o final de 2008. Vale ressaltar que alguns dados estão disponíveis apenas até 2007.

* Professor e Pesquisador do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP).

** Mestranda em economia política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

O texto compõe-se de cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção seguinte procura situar os desafios da nova coalizão política, liderada pelo African National Congress – Congresso Nacional Africano (ANC), que conta com amplo predomínio em todos os níveis do executivo e também no legislativo. Se a supremacia destas forças políticas recém-alçadas ao poder – as quais contam com o apoio de uma sociedade civil revitalizada durante os anos 1980 – revela-se incontestemente, seria difícil imaginar uma situação socioeconômica mais complexa.

Em 1994, a economia mais diversificada do continente africano – egressa de uma crise de endividamento externo e marcada pelo crescente isolamento econômico – caracterizava-se pelos alarmantes índices de desigualdade racial e social. Ou seja, junto com a necessidade de modernização e desenvolvimento econômico, reformas estruturais – que ampliassem o acesso a políticas sociais e direitos para a população negra – faziam-se urgentes. Como se não bastasse, a democracia deveria se firmar num solo em que o autoritarismo havia se disseminado por todas as dimensões da vida coletiva.

A terceira seção apresenta os contornos básicos da política econômica, de viés ortodoxo, implantada especialmente a partir de 1996 com o lançamento do plano Growth, Employment and Redistribution (Gear – em português, Crescimento, Emprego e Redistribuição). Ressalta-se também como o *modus operandi* da política econômica sofreria algumas alterações no segundo governo Mbeki, iniciado em 2004, a partir da implementação da Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (AsgiSA – em português, Iniciativa para o Crescimento Acelerado com Participação).

Acompanha-se, em linhas gerais, a evolução das políticas fiscal, monetária, cambial, de comércio exterior e industrial durante este período (1994-2007), bem como os seus resultados em termos de crescimento econômico, contas externas, inflação, sem deixar de lado as mudanças estruturais no que tange ao perfil dos fluxos de investimento externo e de comércio. O objetivo desta análise é combinar elementos conjunturais do desempenho macroeconômico com os principais determinantes estruturais da inserção externa da África do Sul.

Na seção 4, ressalta-se como a política externa procurou servir de contrapeso à estratégia macroeconômica. Novas alianças com parceiros do Sul foram firmadas. O país buscou revitalizar o seu bloco regional, a União Aduaneira do Sul da África (Sacu), integrou-se à Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC) e promoveu a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Paralelamente, passou a atuar de forma mais intensa nas negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) – além de defender a reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

O governo lançou mão ainda de uma estratégia de ampliação de relações bilaterais com parceiros do Norte e do Sul. Esta seção procura descrever ainda a crescente internacionalização das empresas sul-africanas, cujos investimentos externos se concentram no continente africano. Constata-se uma ausência de coerência entre as prioridades de política externa e os fundamentos da política econômica, que contribuem para enfraquecer o desempenho comercial e produtivo do país.

A seção 5 aponta como a falta de sinergia entre a política econômica e as políticas comercial e externa comprometeu a viabilização de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo capaz de reduzir de forma expressiva as desigualdades raciais e sociais. A polarização da estrutura econômica, que combina ilhas de elevada competitividade internacional e desnacionalizadas com segmentos sociais precarizados e dependentes de um mercado interno pouco dinâmico, foi aguçada. Paralelamente, a execução de políticas de ação afirmativa permitiu uma maior diversificação da composição racial dos estratos mais elevados da sociedade, mas sem alterar de forma expressiva o quadro de *apartheid* social. A melhoria no desempenho do mercado de trabalho no período pós-2003 e a expansão das políticas sociais, executada desde o governo Mandela, devem ser levadas em consideração. Ressalta-se, contudo, que não se originaram de mudanças estruturais na dinâmica econômica, constringida pela estratégia de inserção externa.

Cumpramos enfatizar que este capítulo foi escrito para o público brasileiro. O leitor perceberá várias semelhanças não só com os dilemas enfrentados pela nossa sociedade, mas também quanto à forma como estes foram encaminhados pelas políticas públicas.

Trata-se de compreender a transformação dessa sociedade especialmente complexa do mundo subdesenvolvido, de modo a avaliar as “escolhas” realizadas, sem deixar de ressaltar que o passado recente e as pressões internas e externas condicionaram a margem de manobra disponível. Nas considerações finais, pretende-se realizar um balanço dos avanços e limitações da estratégia do governo democrático sul-africano.

2 ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA NA ÁFRICA DO SUL: A PESADA HERANÇA DO APARTHEID

Apesar da retórica da atual coalizão de poder, que procura caracterizar a África do Sul como uma “nação arco-íris”, o próprio Thabo Mbeki, em 1998, antes de assumir a presidência, se referiria ao país como composto de duas nações (LE PERE, 2006).

É impossível, portanto, não mencionar a ferida deixada pelo *apartheid* na África do Sul do início do século XXI. Um exemplo ilustrativo é a frase do então presidente do Congresso Nacional Africano, Oliver Tambo, proferida numa

reunião com empresários ingleses e sul-africanos em Londres, em 1985. Depois de ouvir do presidente do Standard Bank, um dos maiores da África do Sul, sobre o encontro que este tivera com Mandela, Tambo retrucaria: “você percebe que é o único desta sala que se encontrou com Mandela nos últimos 25 anos?” (SAMPSON, 1988). Enfim, o espaço político estivera ausente durante todo este tempo, ainda que uma limitada “integração” econômica e social se efetivasse na prática, minando aos poucos, e pela base, o próprio *apartheid* (JOHNSON, 2005).

Esta seção tem início com uma discussão teórica sobre a relação entre o capitalismo e o *apartheid*, seguida de uma descrição das características do processo de desenvolvimento desta variedade de capitalismo até os anos 1980, apontando para as suas particularidades econômicas e sociais. Na sequência, focaliza-se a situação macroeconômica da África do Sul pré-1994. Por fim, a seção discorre de forma bastante sumária sobre o processo de transição que culminou na eleição de Mandela, ressaltando o papel exercido pelas principais forças políticas internas, assim como pelas potências internacionais.

Ao longo da segunda metade do século XX, desenvolveu-se um intenso debate teórico sobre a natureza do capitalismo na África do Sul. Para uns, tratava-se de um regime político pautado por forte ideologia segregacionista, que aos poucos definharia com o desenvolvimento econômico. No outro extremo, vários marxistas viam no *apartheid* uma dominação de classe levada ao seu limite máximo, uma espécie de paraíso do capitalismo na sua implantação imperialista. Segundo este enfoque, a superação da dominação da elite branca levaria inevitavelmente ao ocaso do sistema capitalista. Este debate encontrava-se fortemente influenciado pelas disputas políticas e ideológicas: a primeira corrente era defendida por Harry Oppenheimer, presidente da poderosa Anglo-American, e a segunda por Joe Slovo, influente líder do Partido Comunista Sul-Africano (SACP).

Como nos mostra Merle Lipton (1989), a realidade figurava mais complexa. Em vez de partir do predomínio incontestado da racionalidade econômica – que relega a um papel acessório as forças políticas e ideológicas, em ambas as visões –, faz-se necessário compreender como tais forças articulavam interesses econômicos diferenciados.

A análise de Wolpe (1995) fornece elementos para interpretar a alteração nos requisitos da acumulação capitalista, bem como sua relação complexa com o *apartheid*. Num primeiro momento, e de acordo com o estabelecido na Lei das Terras Nativas, de 1913 – que alocou 13% das terras do país para a população negra, concentrada nas “reservas” agrícolas –, a acumulação capitalista aproveitava-se dos baixos salários, assegurados em virtude da provisão de subsistência à força de trabalho por partes destas áreas rurais. Os trabalhadores mineiros eram vistos como temporários e deveriam voltar para a sua terra natal depois de um ano de serviço.

Isso mudaria com a aceleração da industrialização. Em 1971, por exemplo, 40% da população urbana já era composta por negros, que passaram a viver nas chamadas *townships* e estar sujeitos às leis de passes (WOLPE, 1995). Não havia mercado de trabalho e nem exército industrial de reserva, e os salários eram definidos politicamente, num contexto de repressão constante e de proibição de atividade sindical – ao menos para os negros. Os movimentos de mão de obra das regiões com excesso de oferta para aquelas com escassez eram arbitrados pelo Estado. Assim, as reservas passavam a cumprir tão-somente o papel de oferta de nova força de trabalho, sendo os baixos preços assegurados politicamente.

Com a institucionalização do *apartheid* a partir de 1948 – quando o Partido Nacional africânder assume o poder, que manteria pelos 46 anos seguintes –, seriam aprovadas: *i*) a Lei de Registro da População, segundo a qual cada indivíduo seria classificado de acordo com sua “raça”; *ii*) a Lei de Áreas por Grupos, que dividia “raças” e tribos entre áreas urbanas e rurais; e *iii*) a Lei dos Estados Bantus, que conferia limitada autonomia organizativa às regiões onde se encontravam as reservas. Os trabalhadores negros, depois de serem desnacionalizados, aparecem agora renacionalizados e retribalizados em “Estados-fantoche”, retirando-se-lhes qualquer possibilidade de cidadania. Mantém-se mão de obra barata por meio da associação entre expropriação econômica e política (ALENCASTRO, 1988). Paralelamente, com a Lei de Educação dos Bantus, a educação dos negros restringe-se às tarefas a eles alocadas, sendo as aulas ministradas na língua local e proibido o ensino do inglês (JOHNSON, 2005).

Uma das particularidades deste “mercado de trabalho” *sui generis* residia na ausência de um setor informal urbano, característico das demais experiências de industrialização em países do terceiro mundo. Mesmo que algumas pesquisas de campo revelassem que, nas *townships* situadas em Durban e Joanesburgo, de 30% a 50% das famílias estavam vinculadas a algum tipo de atividade informal, as barreiras à entrada criadas pelo *apartheid* impediram que estas se generalizassem. Acrescente-se ainda que a estrutura da produção industrial e de serviços, altamente intensiva em capital, dominaria boa parte do mercado, reduzindo o alcance da informalidade (ALTMAN, 2008, p. 14,17-18). O excesso de força de trabalho seria contido, ao menos até os anos 1980, a partir da sua manutenção forçada nas reservas – ou então se faria sentir por meio da explosão das *townships*.

Contudo, novas contradições não tardariam a emergir, alterando mais uma vez os requisitos necessários à valorização do capital. Especialmente a partir dos anos 1970, não se buscaria apenas uma reserva de mão de obra barata, mas também um vasto contingente de trabalhadores negros para as ocupações mais qualificadas, para o qual um mercado de trabalho “livre” poderia desempenhar um papel mais eficiente do que as políticas segregacionistas (LIPTON, 1989).

De fato, de 1960 em diante, ainda que os capitalistas não tenham se oposto de forma unânime ao *apartheid*, passaram a predominar os interesses do capital comercial e manufatureiro, surgindo também cisões no próprio campo dos homens de negócio africânder, que pressionavam no sentido de uma modernização do regime de trabalho (LIPTON, 1989). Isto porque a reserva de mercado para os brancos terminava por elevar o custo do trabalho. Porém, a resistência do regime venceria esta batalha, concedendo em troca maior proteção do mercado interno e subsídios ao capital.

Mas a “solução” teria fôlego curto, dado o excedente demográfico nas reservas. Seriam necessários recursos públicos para o desenvolvimento destas áreas – fosse via agricultura comercial, fosse por meio da localização de indústrias próximas às mesmas –, os quais não se materializaram, gerando um barril de pólvora social, a que o regime responderia na base da violência e com pequenas reformas a partir dos anos 1980. Até os anos 1970, o governo tentaria “eliminar os pontos negros”, enviando de volta às reservas milhões de trabalhadores (JOHNSON, 2005).

Por trás do processo de industrialização, erigiu-se uma estrutura de poder e social altamente complexa. No dizer de Lipton (1989), não se pode aplicar aqui facilmente a tese do imperialismo como gerador de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. Apesar de nos anos 1920 o capital externo possuir 80% dos investimentos na mineração do ouro, o *apartheid* resultaria de um processo ao menos parcialmente endógeno. As forças que explicam este regime infame são de um lado os trabalhadores brancos, pressionando por um fechamento social, e de outro o capital nacional, africânder, que passa a se apoiar no Estado fortalecido e na sua vasta e crescente burocracia. Nada disso impediu, antes pelo contrário, que a conexão externa estivesse sempre presente, ora vitaminando, ora podendo as perspectivas desta implantação capitalista.

Ou, segundo a síntese de Turok (2008), orquestrou-se um colonialismo interno a partir da dominação e exploração do povo negro pelo capital branco e pelo Estado, enquanto se estabeleciam conexões com as potências imperialistas e se asseguravam privilégios de renda e *status* aos trabalhadores brancos.

Em linhas gerais, o processo de industrialização na África do Sul seguiu o que se convencionou chamar de modelo de substituição de importações, ainda que com algumas particularidades marcantes.

Ressalve-se que um dos fundamentos da economia sul-africana concentrava-se nas exportações de ouro e minérios (50% das suas vendas externas). O capital externo por sua vez viabilizou a criação do parque industrial, em grande medida voltado para o mercado interno. A Shell e a British Petroleum construíram usinas e refinarias químicas. A partir dos anos 1940, a cidade de Port Elizabeth cresceria rapidamente, contando com a produção automobilística da Ford, Volkswagen e

General Motors. O capital britânico vinha à frente, sucedido pelo alemão, país que nos anos 1970 figuraria como a maior origem de importações sul-africanas. A BMW tinha na África do Sul a sua única fábrica fora da Alemanha, uma plataforma de exportações para o Oriente Médio (SAMPSON, 1988).

O setor público, por meio das estatais, também se revelou bastante dinâmico. Prova disso foi a criação de empresas como a Eskom (eletricidade), a Iscor (ferro e aço), a Sasol (petróleo), e a poderosa Armscor, do setor de armamentos. Para tanto, teve papel decisivo a Industrial Development Corporation (IDC), fundada em 1927 para apoiar o setor privado, mas que acabaria mais tarde por concorrer com o mesmo, do que se ressentiam muitos empresários, inclusive alguns africanos (SAMPSON, 1988).

Merece destaque ainda a gestação de um capital privado interno, não necessariamente africano e financiado com recursos externos. O melhor exemplo é a Anglo American Corporation, que representou a quintessência do capitalismo sul-africano. Descendente de alemão, Ernest Oppenheimer fundou sua empresa, em 1917, com aporte de capital do J. P. Morgan, banco norte-americano. Tornar-se-ia a líder na extração de diamantes e de ouro, além de expandir seus investimentos para as minas de cobre da Zâmbia. Nos anos 1960, já sob o comando do herdeiro Harry, a Anglo American formaria sociedade com empresas multinacionais, adentrando os setores químico, têxtil, siderúrgico, além de formar um império jornalístico, desenvolvendo negócios no mercado imobiliário e contando com seu próprio banco. Nos anos 1980, este conglomerado dominaria metade das minas de ouro e metade da bolsa de valores de Joanesburgo (SAMPSON, 1988).

Este “capitalismo racista”, que se expandira sem percalços nos anos 1960, começa a apresentar sinais de esgotamento a partir de 1971. A taxa de crescimento caíria de forma abrupta – de 5,7% por ano na década anterior para 3,3% nos anos 1970 e 1,5% nos anos 1980 – em virtude dos limites à expansão da demanda interna, mas também por conta da crise internacional. A economia sul-africana não seria tão negativamente afetada pelo fim do padrão dólar-ouro, uma vez que o preço deste metal, até então fixado em US\$ 35,00 a onça, subiria especialmente durante as duas crises do petróleo, numa época em que o país respondia por 60% de toda a produção mundial.

Durante os anos 1970, o crescimento econômico mostrou-se não apenas menos dinâmico, mas também mais volátil. A tendência anterior de expansão das exportações de industrializados, basicamente semiprocessados, foi revertida, recuando a sua participação a 35,1% em 1980. A limitação da pauta de exportações, a interrupção dos investimentos substitutivos, num quadro de déficit comercial crescente, e a instabilidade política, especialmente após o levante estudantil de Soweto em 1976, contribuíram para esta trajetória errática. Como se

tal não bastasse, o aumento dos gastos militares, após a independência de Angola, Moçambique e Zimbábue, complicou a situação fiscal (LE PERE, 2006).

A partir de 1984, a economia sul-africana não seria mais poupada. Com a liberalização do mercado de capitais, o ouro perderia o seu papel de reserva de valor. Paralelamente, as pressões internacionais contra o regime do *apartheid* se mostrariam mais fortes, culminando com a decisão do Chase Manhattan de não mais rolar a dívida sul-africana, em 1985. Neste ano, a relação dívida externa/exportações chegou a 150%, o que se deveu à liberalização do mercado de capitais realizada durante a primeira metade da década (HIRSCH, 2005). Um mês depois da decisão do Chase, que detonou a depreciação do rand e a fuga de capitais, o governo sul-africano decidiu congelar o pagamento das amortizações da dívida externa.

A história das pressões internacionais contra o *apartheid* merece um parêntese. A complexa relação entre o regime segregacionista e o capital externo origina-se do fato de que os investidores, ainda que não postados de forma unânime do lado da discriminação racial, procuravam manter boas relações com o governo para conquistar vantagens no acesso ao mercado sul-africano, caracterizado pela elevada rentabilidade.

Em 1960, empresários britânicos e norte-americanos fundaram a South African Foundation, com o intuito de criar uma imagem positiva do país no exterior. Ironicamente, no mesmo ano, o massacre de Sharpeville levaria a uma fuga de capitais. Nos anos 1970, as críticas ao regime começaram a afetar os investidores estrangeiros, que sofreram perdas de depósitos e vendas de ações, além de se depararem com matérias jornalísticas sobre as práticas trabalhistas no país. Chase Manhattan, Citibank e General Motors foram os alvos preferidos.

Em 1976, um novo clima se estabeleceria com o massacre de Soweto e a mudança de postura do governo norte-americano de Jimmy Carter. Não obstante, entre 1976 e 1977 a África do Sul receberia do Fundo Monetário Internacional (FMI) mais empréstimos do que todo o restante do continente africano (SAMPSON, 1988).

No início dos anos 1980, o regime do *apartheid* voltaria a contar com o apoio velado da dupla Reagan e Thatcher. A diplomacia de Washington chegara a cunhar a sua política de “engajamento construtivo”. Mas muitos empresários internacionais já começavam a se impacientar com o clima político do país, onde a violência recrudescia, exigindo reformas no regime e até se dispondo a negociar com os líderes do congresso (ANC). O senador republicano Richard Lugar arrancaria um projeto de sanções comerciais contra a África do Sul em 1986, anulando o veto de Reagan, ao que se seguiu projeto semelhante da Comunidade Europeia,

que conseguiu dobrar a primeira-ministra britânica. Apesar de as sanções se concentrarem em alguns setores, iniciava-se uma ruptura na relação de unha e carne mantida entre o ocidente e o capitalismo racial.

De fato, muitos banqueiros se recusaram a receber o presidente do Banco Central sul-africano no seu giro pelo mundo em busca de um pacote de socorro financeiro depois da crise de 1985. Um acordo parcial e de curto prazo foi obtido sob a condição de se realizarem reformas políticas. Ironicamente, o “imperialismo”, temendo a instabilidade política, posava agora de fiador do fim do *apartheid*.

O governo, de um lado, aumentava a repressão interna e estabelecia estados de sítio, enquanto, por outro, passava a permitir a organização sindical (Emenda à Lei de Relações Trabalhistas, de 1981) e decretava o fim da Lei de Passes (1986). Quanto mais cedia, mais tinha que reprimir, pois o movimento negro sentia a vitória iminente, agora que a libertação de Mandela se tornara uma bandeira internacional.

No campo econômico, a situação apenas pioraria na segunda metade da década de 1980. De modo a saldar a dívida externa, o governo faria com que a moeda flutuasse de acordo com as cotações internacionais do ouro, deprimindo ainda mais a competitividade da indústria de transformação. Os juros foram mantidos elevados de modo a conter as importações, promovendo assim uma queda drástica do nível de investimento. (HIRSCH, 2005). Como resultado, o produto interno bruto (PIB) sul-africano apresentaria uma queda média de 0,4% ao ano (a.a.) durante o período de 1990 a 1993. O acordo de reescalonamento da dívida externa viria apenas neste último ano, permitindo o retorno do país à comunidade financeira internacional. Paralelamente, aumentavam a capacidade ociosa e o grau de obsolescência das empresas. As exportações do país concentravam-se ainda mais nos produtos primários, ao tempo em que apenas 10% do incremento da força de trabalho encontrava espaço no setor formal (KALIMA-PHIRI, 2008).

O outro lado da moeda seria uma explosão do déficit público, que chegaria a 9,5% no ano fiscal 1992/1993, com a dívida pública superando a casa dos 50% do PIB às vésperas da posse de Mandela. Os gastos públicos com despesa de pessoal elevaram-se de forma descontrolada, gerando a suspeita de que fosse uma estratégia arquitetada para se cooptar a burocracia contra o novo governo que se anunciava. Empresas estatais como a Sasol e a Iscor foram privatizadas, e subsídios concedidos ao capital africânder, sob fortes críticas do ANC.

Apesar da crise, o “sucesso” da estratégia de expansão econômica sul-africana no pós-Segunda Guerra Mundial, em comparação não apenas com o restante do continente africano, mas com boa parte da periferia capitalista, pode ser sintetizado a partir de alguns poucos indicadores.

A indústria de transformação chegou a responder por mais de 20% do PIB e do total de ocupados em 1990 (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2008). Hoje a África do Sul participa com um terço do PIB total do continente africano (em paridade de poder de compra), possuindo uma economia com dimensão quatro vezes superior à do Egito, segunda economia da região (HUGHES, 2006). Paralelamente, o PIB *per capita* sul-africano mostra-se relativamente elevado, superando a casa dos US\$ 11 mil (em paridade de poder de compra), o que coloca o país na 56ª posição no *ranking* mundial, logo após o Chile (UNDP, 2007/2008).

Em termos de dimensão econômica, de acordo com os dados do Banco Mundial para 2005, a África do Sul possuía o 23º maior PIB em escala mundial (US\$ 521 bilhões em paridade de poder de compra), aparecendo logo após a Holanda e a Polônia, e à frente das Filipinas. O país então contava com uma população de 47 milhões de pessoas, superior à da Argentina.

A situação social não deixara de ser transformada ao longo do processo de industrialização. Em 1980, os negros representariam 55% do proletariado industrial do país e 90% dos empregos na indústria mineradora, perfazendo um terço das ocupações técnicas e profissionais e 30% da massa salarial. Apenas um terço, entretanto, vivia nas áreas urbanas, contra um percentual de quase 90% para os brancos sul-africanos. Apesar da queda do diferencial dos salários entre brancos e negros na produção industrial a partir de 1970, este ainda seria de 4,5 vezes no início da década de 1980, de acordo com os dados censitários compilados por Merle Lipton (1989).

Os indicadores de desigualdade social – conjugados com a indecente discriminação racial – não encontravam qualquer paralelo com as demais sociedades capitalistas do planeta, com a possível exceção do Brasil. O depoimento do próprio Mandela, sobrevoando o bairro de Soweto logo após a sua libertação, possui um valor historiográfico:

(...) é verdade que Soweto havia crescido, alguns lugares inclusive prosperado, mas a maioria das pessoas mantinha-se terrivelmente pobre, sem eletricidade ou acesso a água, levando uma existência vergonhosa para uma nação tão rica como a África do Sul (MANDELA, 1995).

Tal fora a exclusão social dos negros – e, portanto, de boa parte da classe trabalhadora – dos benefícios do desenvolvimento, num cenário de quase completa ausência de participação política, que se torna difícil explicar de que maneira, em tão pouco tempo, o país empossaria o primeiro presidente negro de sua história num quadro de plena vigência da institucionalidade democrática.

Como relata o historiador R. W. Johnson (2005), em fevereiro de 1990 tudo parecia possível: “uma guerra civil, um golpe militar de direita, uma rebelião

proveniente da esquerda, a separação de algumas das províncias, ou simplesmente uma queda em direção ao caos” (*op. cit.*, p. 349).

O “milagre político” encontra-se fundado num conjunto de fatores. A opressão dos defensores do regime do *apartheid* escondia a fragilidade dos seus alicerces. A debilidade da estrutura econômica do país, junto com as pressões externas, os levaria à mesa de negociação. E mais importante ainda: os líderes do ANC se dispunham a chegar a um acordo. Paralelamente, a sociedade civil renascia das cinzas, demonstrando uma vitalidade extraordinária nos anos 1980, quando foi fundada a nova central sindical do país, a Congress of South African Trade Unions (Cosatu) – em português, Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos –, e estruturada uma frente democrática, a United Democratic Front (UDF) – em português, Frente Democrática Unida –, capaz de reunir vários representantes da sociedade civil (grupos comunitários, entidades religiosas, associações estudantis) na luta contra o *apartheid* e em defesa da plena participação política.

Entre a libertação de Mandela, em fevereiro de 1990, e a sua posse como presidente, em maio de 1994, os ponteiros da história correram de forma acelerada, como se quisessem recuperar o tempo em que estiveram enferrujados.

As negociações foram difíceis, e muitas vezes estagnaram, chegando-se a situações nas quais nenhuma das partes admitia qualquer movimento. Na prática, a existência de uma arena negociadora não impediu que o governo continuasse fazendo uso de sua máquina repressora. Grupos radicais de ambos os lados tentavam inviabilizar qualquer acordo político. O Inkatha Freedom Party (IFP), comandado pelo líder zulu Buthelezi, e o partido conservador, que sediava a resistência africânder que se opunha a qualquer abertura, ameaçavam a todo o momento não participar das primeiras eleições multirraciais do país.

Depois da libertação de Mandela e do fim da proibição às organizações políticas proscritas desde 1960, o principal marco do processo de transição foi a realização da primeira Convenção para uma África do Sul Democrática (Convention for a Democratic South Africa – Codesa), em dezembro de 1991, com presença das principais forças políticas do país e de delegações internacionais de dentro e de fora do continente africano. Na segunda convenção, realizada em maio de 1992, um acerto informal seria estabelecido sobre a necessidade de um governo de transição e da convocatória de eleições para uma assembleia constituinte, que elaboraria a nova constituição do país, aprovada em 1996, e que funcionaria enquanto parlamento. Uma comissão independente acompanharia o processo eleitoral. Ao longo do processo, seriam criados um judiciário independente, assim como uma carta de direitos civis afirmando a proteção das liberdades civis de todo e qualquer sul-africano (MANDELA, 1995).

Entretanto, não se lograria, durante a segunda convenção, um acordo sobre as questões do percentual mínimo de votos para a aprovação da constituição, do grau de autonomia dos governos regionais, e do suposto poder de veto a ser conferido a uma câmara alta eleita de forma não democrática, que poderia barrar a aprovação de novas leis.

Depois de interrompidas as negociações, ao final de 1992 soldou-se, finalmente, um consenso definitivo sobre o conselho executivo de transição, o congresso democraticamente eleito com 400 representantes, assim como o formato do primeiro governo de unidade nacional, no qual cada partido com mais de 5% dos votos no legislativo contaria com participação proporcional na composição do ministério.

Daí em diante outra disputa, mais importante, seria travada nos bastidores: a antiga batalha, pela “alma do ANC”, mas que se revestia de novos contornos, à medida que esta grande “igreja revolucionária”, que havia liderado o movimento de libertação – composta por comunistas, social-democratas, democratas cristãos, liberais, tradicionalistas e africanistas –, tinha agora a incumbência de gerir uma nação a partir da herança deixada pelo colonialismo e pelo *apartheid* (GUMEDE, 2005).

Em linhas gerais, pode-se dizer que, para além de uma transição política democrática exitosa, organizou-se um pacto de elites, onde a cúpula do ANC controla os quadros que concorrem às eleições para o executivo e o legislativo em todos os níveis – e geralmente ganham –, enquanto a elite branca logra que seus direitos econômicos sejam respeitados – ao mesmo tempo em que se aposta na conversão da nova elite negra ao sistema capitalista (JOHNSON, 2005).

Isto não impede que várias modalidades de desenvolvimento do capitalismo sul-africano estejam em disputa, umas mais afeitas à preservação da estrutura de poder político e econômico, outras dispostas a ocasionar rachaduras neste pacto de elites, propiciando uma efetiva participação da sociedade civil e um maior dinamismo endógeno do sistema econômico.

3 DO GEAR AO ASGISA: AS OPÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA DE MANDELA E MBEKI E SEUS PRINCIPAIS RESULTADOS

O “milagre político” de uma transição sem percalços, realizada de forma consensual, e pavimentando o caminho para a plena vigência de instituições democráticas, não se transplantou para o terreno da economia.

Pode-se até mesmo dizer que, apesar da variedade de posições no âmbito das forças intra-ANC, terminou por predominar uma visão ortodoxa, imposta por um grupo político apoiado por tecnocratas locais que estabeleceram parcerias com organismos multilaterais e conexões diretas com o sistema financeiro internacional. A questão econômica seria deixada de fora do debate político, fosse porque

se buscava o apoio da comunidade internacional, fosse porque a *globalização limitava a margem de manobra dos Estados Nacionais*. Este discurso seria atenuado a partir do segundo governo Mbeki, quando se procedeu a uma reavaliação do papel do Estado na economia e se procurou conter a crescente fragmentação da base de apoio político ao governo.

Três momentos da política econômica são enfatizados nesta seção. No primeiro, vários projetos de política se enfrentam, no intuito de pautar a visão do governo recém-eleito, processo que vai de 1990 a 1996. A partir de 1997, a implementação do Gear reflete uma nova hegemonia em termos de diretrizes de política econômica, que se manterá predominante ao menos até 2002. De 2004 em diante, há um relaxamento da ortodoxia, mas sem alteração da estratégia econômica, mantendo-se o país constrangido por um padrão de inserção externa pouco dinâmico.

3.1 Em busca de um projeto econômico

Logo após a sua saída da prisão, Mandela parecia continuar fiel aos princípios da Freedom Charter, aprovada em 1955 por um conjunto de forças políticas e sociais do país que lutavam contra o *apartheid*. Neste documento, pregava-se a nacionalização dos bancos, das minas e da indústria monopolista. Na verdade, tratava-se primordialmente de um documento de princípios, que não tinha por objetivo traçar os contornos de uma política econômica específica. Estava informado pelo ambiente da época, caracterizado pela ascendência da social-democracia europeia, do socialismo nacionalista africano e do movimento anti-imperialista.

De qualquer maneira, já no Fórum Econômico de Davos, de 1992, as ideias de Mandela e do ANC passariam a enfatizar os constrangimentos impostos pelo novo quadro político e econômico internacional e os seus rebatimentos negativos sobre a África do Sul. Declarações de que o ANC não era um inimigo do setor privado passariam a predominar.

A questão econômica não havia estado na ordem do dia do ANC durante o período em que este estivera banido da atividade política. Seu primeiro Departamento de Política Econômica seria criado apenas em 1990, liderado a partir de 1992 por Trevor Manuel, que assumiria o Ministério de Comércio e Indústria em 1994 e o da Fazenda em 1996.

A pressão do Banco Mundial e do FMI, mas também do capital nacional – a partir do chamado Brenthurst Group –, sobre os líderes do ANC logo se faria sentir, num momento em que o socialismo do Leste Europeu se encontrava em frangalhos. Ao mesmo tempo, estimulado pela Cosatu, e com apoio de economistas de esquerda locais e internacionais, foi criado em 1992 o Macroeconomic Research Group (MERG), num intento de contraposição ao excesso de cautela demonstrado pelos economistas do ANC (GUMEDE, 2005).

Em 1993, as duas visões entraram em confronto aberto. Enquanto o primeiro grupo seria responsável pela plataforma eleitoral de Mandela, intitulada *Ready to Govern*, o segundo desenvolveria análises setoriais voltadas para a recuperação da produtividade industrial – não sob um tradicional choque de oferta, mas a partir de novas relações institucionais entre o setor público e o privado e de mudanças nas relações de trabalho. Este também questionaria a independência do banco central e a adoção de uma política fortemente contracionista, defendidas no documento supracitado (HIRSCH, 2005).

O documento do plano econômico do futuro governo – Reconstruction and Development Programme (RDP) – partia da análise mais ortodoxa do primeiro grupo, fazendo concessões ao segundo, ao tempo em que também buscava acalmar o empresariado nacional e internacional. O programa seria revisado várias vezes, seguindo as “sugestões” dos capitães de indústria do Brenthurst Group, do FMI, do Banco Mundial, e dos principais governos dos países desenvolvidos. A presença externa na elaboração da política interna era tão avassaladora que o empréstimo concedido pelo FMI em 1993 exigiu como contrapartida da África do Sul a assinatura do acordo então em negociação no âmbito da Rodada Uruguai do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT – em português, Acordo Geral de Tarifas e Comércio) (GUMEDE, 2005).

O plano, mais que um conjunto coerente de ações de política econômica, tinha por objetivo dar sinais positivos para a comunidade financeira internacional. Não à toa, seriam mantidos o presidente do banco central, Chris Stals, e o ministro da Fazenda, Derek Keys,¹ do governo de Klerk.

Seu lema principal permanecia: “crescimento a partir da distribuição”. Ou seja, enquanto o RDP oferecia metas quantitativas de ampliação da oferta de serviços sociais e de infraestrutura – tais como habitação, energia elétrica, saneamento básico, assistência médica, educação e reforma agrária –, no plano mais propriamente da estratégia macroeconômica havia tão-somente o enunciado de alguns princípios axiomáticos (LE PERE, 2006). Em linhas gerais, a concepção era a de que o estímulo ao mercado interno deveria ser acompanhado de uma estratégia exportadora que incrementasse o valor agregado (KALIMA-PHIRI, 2008).

Na prática, o grupo em torno do Departamento de Política Econômica do ANC defendia um enfoque menos keynesiano e centrado no aumento da produtividade, com o intuito de aumentar a participação dos produtos sul-africanos nos mercados externos. A referência ao “modelo” dos países asiáticos estava presente, ainda que as diferenças entre as trajetórias econômicas das duas regiões fossem expressivas (HIRSCH, 2005).

1. Keys renunciaria por razões pessoais para ser substituído, em setembro de 1994, por Chris Liebenber, diretor-executivo do Nedcor, um dos principais grupos financeiros do país.

A gestão do RDP seria conferida a um ministro sem pasta, responsável pela coordenação dos gastos sociais e de infraestrutura do governo. A extinção do Ministério do RDP,² em 1996, se não impediu a continuidade destes gastos, fez com que este plano fosse “naturalmente” substituído pelo Gear, lançado em 1996 e implantado a partir do ano seguinte. Invertiam-se os termos da política econômica. Agora o crescimento deveria preceder a distribuição.

Segundo Hirsch (2005), essa guinada podia ser diagnosticada desde o importante Congresso do ANC realizado em 1992. Ali, a nacionalização seria escanteada da agenda, podendo ser adotada, a depender do caso, e de forma flexível, ao passo que o capital externo passaria a receber “tratamento nacional”. Substituir-se-ia, na visão do governo, o “keynesianismo ultrapassado” pela provisão de bens de consumo baratos, em grande medida importados, e pelo incremento da oferta de bens sociais fornecidos pelo setor público. O discurso da competitividade ocuparia o centro da agenda.

Durante o Gear, o governo passaria a defender uma política macroeconômica “sólida” – codinome para inflação baixa a qualquer custo – junto com uma política cambial “realista”, de modo a estimular o setor exportador. Mercado de trabalho flexível e qualificação da força de trabalho comporiam os demais elementos da estratégia de crescimento desejada (HUGUES, 2006).

3.2 O Gear: uma política ortodoxa feita em casa?

Nos dois primeiros anos de gestão do ANC, o principal objetivo do governo foi demonstrar aos mercados que não haveria rupturas na política econômica. A execução de políticas fiscal e monetária rígidas, a liberalização da conta de capitais e a independência do banco central foram algumas das ações empreendidas. Uma reforma da estrutura de gastos – com corte nas despesas de defesa, de custeio e dos subsídios – permitiu a criação de um fundo com 2% do orçamento para financiar os projetos especiais do RDP, voltados para a expansão da infraestrutura e dos serviços sociais (HIRSCH, 2005).

A preocupação central do governo era controlar a inflação e impedir uma forte desvalorização da moeda. A taxa de juros parecia capaz de cumprir ambos os objetivos. Em 1995, a lenta recuperação da economia – em vez de levar à interpretação de que os investimentos poderiam conter a subida de preços e a crise do balanço de pagamentos – seria travada com uma duplicação dos juros em termos reais. O resultado foi a redução do investimento privado e a entrada expressiva de investimentos de carteira (HIRSCH, 2005).

2. Não foi por mera coincidência que o fim desse ministério ocorreu algumas semanas após a nomeação de Trevor Manuel para o Ministério da Fazenda. Manuel se tornaria o todo-poderoso comandante da economia do país durante os 12 anos seguintes.

Em 1996, o governo testaria o primeiro ministro da Fazenda “negro”. Depois de seu primeiro mês de governo, Manuel defenderia a flexibilização do mercado de trabalho, além de um programa acelerado de privatizações, como forma de acelerar o crescimento econômico e a geração de empregos. A resposta viria do então ministro do Trabalho, Tito Mboweni, apoiado pela Cosatu e pelo Partido Comunista.

No calor do debate, o rand perderia 20% do seu valor. O governo decidiu então partir para a ofensiva: lançou em meados do ano o Gear, uma proposta macroeconômica voltada para viabilizar as metas expostas na sua sigla no médio prazo.

O Gear propunha uma forte redução do déficit fiscal, o que deveria propiciar uma suavização da política monetária restritiva e encorajar investimentos privados locais e estrangeiros. Dessa forma, a redução da dívida pública era encarada enquanto condição para a redução dos juros. Daí o intento de acelerar o processo de privatização. Nos momentos de crise, a âncora monetária serviria para conter a inflação (HIRSCH, 2005). Ressalte-se que o modelo de metas de inflação seria formalmente implementado apenas a partir de 2002, quando se estabeleceu uma banda de 3% a 6%.

No plano da política cambial, estipulava-se uma taxa de câmbio real estável e em um nível competitivo, reduzindo-se paralelamente as tarifas industriais com a pretensão de se elevar a competitividade externa das empresas. Dar-se-ia ainda um passo adiante na remoção dos controles cambiais.

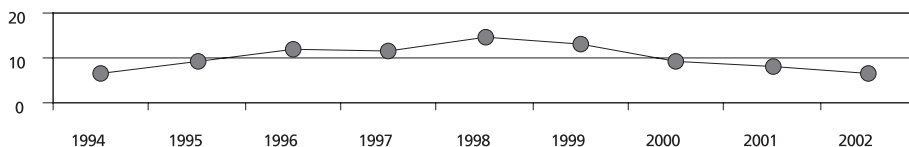
O Gear foi bem recebido pelos empresários locais e internacionais, mas nem tanto pela Cosatu e pelos segmentos mais à esquerda da coalizão de poder. A partir de 1997, o fluxo de capitais voltou a ser fortemente positivo – especialmente o de curto prazo –, o que se deve, em grande medida, à elevação da taxa de juros – 1998 foi o ano de maior média das taxas de juros reais no período 1994-2007 (gráfico 1).

O desempenho do Gear em alguns aspectos, como inflação e déficit fiscal, superou as expectativas do governo. Porém, o resultado da política monetária excessivamente restritiva foi o enfraquecimento do investimento interno privado, o desaquecimento do consumo e do mercado de trabalho, além da atração massiva de capitais de curto prazo (HUGUES, 2006; KALIMA-PHIRI, 2008).

Ao final de 1996, a moeda estava estabilizada. A inflação estava dois pontos percentuais abaixo da meta estabelecida pelo Gear, chegando a níveis abaixo de 6% no final da década (gráfico 2). O déficit fiscal reduzira-se de forma consistente, ficando abaixo de 2% a partir de 1999 (gráfico 3). Mesmo com a redução da relação dívida pública/PIB (gráfico 4), e ao contrário do diagnóstico inicial do Gear, as taxas de juros continuariam elevadas, reduzindo-se muito lentamente a partir de 1998.

GRÁFICO 1

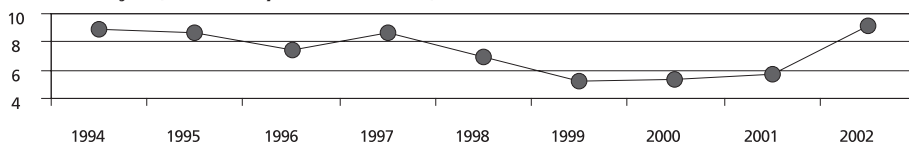
Taxa de juros reais (média)



Fonte: Republic of South Africa – *Development Indicators*, 2008.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Inflação (consumer price index - CPI)

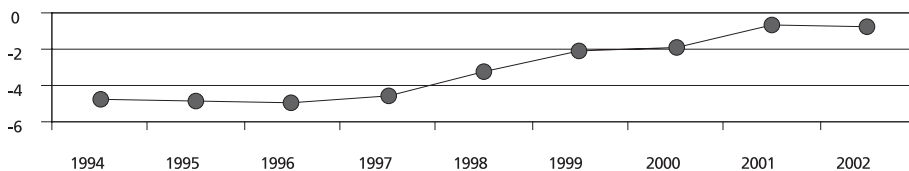


Fonte: Republic of South Africa – *Development Indicators*, 2008.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Déficit orçamentário

(Em % do PIB)

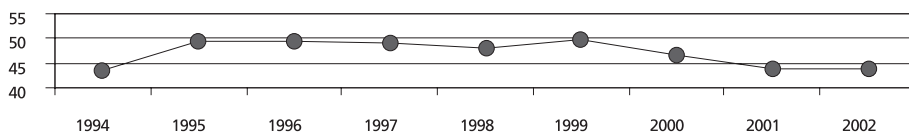


Fonte: South African Reserve Bank (SARB). Disponível em: <<http://www.reservebank.co.za>>.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

Dívida pública

(Em % do PIB)



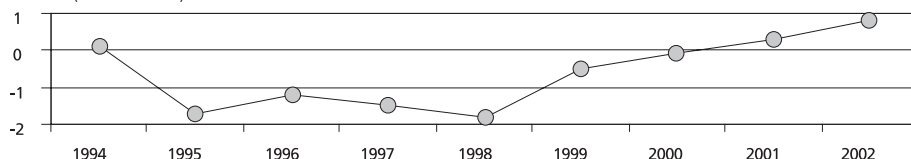
Fonte: Republic of South Africa – *Development Indicators*, 2008.
Elaboração dos autores.

Duas explicações podem ser aventadas para a manutenção dos juros elevados. De um lado, os impactos em termos de restrição de crédito na sequência das crises na Ásia, Rússia e Brasil. De outro, as exportações sul-africanas não haviam se recuperado na magnitude esperada, tampouco haviam aportado no país os investimentos diretos externos, conforme o governo imaginara. O governo temia que uma desvalorização da moeda tivesse impacto sobre o nível de preços.

Especialmente nos anos 1998 e 1999, a África do Sul reduziria o seu déficit em transações correntes (gráfico 5), graças especialmente à contenção do crescimento econômico. Apesar dos juros altos, a fuga de capitais levaria a uma desvalorização do rand no final dos anos 1990 (gráfico 6), que apenas se refletiria sobre a expansão das exportações no ano 2000, em grande medida graças à forte expansão do comércio internacional.

GRÁFICO 5
Déficit em conta corrente

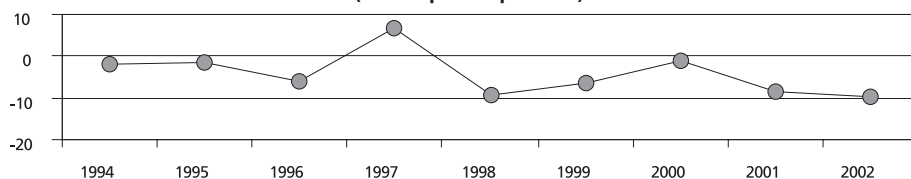
(Em % do PIB)



Fonte: Republic of South Africa – *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

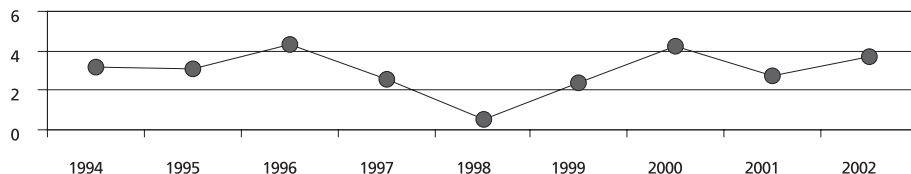
GRÁFICO 6
Taxa efetiva real de câmbio (média para o período)



Fonte: South African Reserve Bank (SARB). Disponível em: <<http://www.reservebank.co.za>>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Crescimento do PIB



Fonte: Republic of South Africa – *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

Como resultado, o crescimento médio anual do PIB chegaria a apenas 2,5% do PIB no período 1996-2000, contra uma projeção inicial do governo de 4,2% (gráfico 7). As exportações expandiram-se 6,6% a.a., contra os 8,4% previstos. A maior assimetria entre o projetado pelo Gear e o alcançado refere-se ao mercado de trabalho, que será analisado na seção 4 deste capítulo.

Os setores de *tradables* (agricultura, mineração e indústria) seriam particularmente afetados, com incrementos do nível do produto inferiores à média e forte redução do nível de ocupação. O emprego industrial reduziria drasticamente a sua participação na ocupação total. Em termos setoriais, a indústria automotiva e a química pesada lograram expansão, enquanto a indústria de bens de consumo leves manteve-se estagnada. A agricultura comercial foi responsável por perda substantiva de empregos (MAKGETLA e VAN MEELIS, 2007).

Para Rodrik (2006), ao contrário da visão convencional, tal evolução não está relacionada ao ativismo sindical pós-*apartheid*. Isto teria no máximo impedido os salários reais de caírem. Assim, a contração do emprego estaria relacionada ao processo de desindustrialização relativa, cuja origem está na redução da lucratividade das empresas do setor industrial num contexto de forte pressão competitiva.

De fato, em 1996, foi assinado o Labour Relations Act, que estabeleceu direitos de organização, negociação e de greve para os trabalhadores, além de fornecer um aparato legal para negociações setoriais entre trabalhadores e empresários. Na sequência, em 1997, foi assinado o Basic Conditions of Employment Act, que se propunha a cobrir todos os trabalhadores empregados, independentemente dos tipos de contrato (MAKGETLA e VAN MEELIS, 2007).

O desempenho desfavorável das variáveis da economia real (PIB, taxa de investimento e emprego) durante a segunda metade dos anos 1990 faria com que o ministro Trevor Manuel alterasse os termos do discurso. Como não havia nem crescimento nem geração de empregos, o Gear mostrava-se fundamental, no seu entender, para proteger a economia do vendaval externo e lançar as bases para o crescimento sustentado no período subsequente (HUGUES, 2006).

O governo promoveria ainda, em 2002, a Microeconomic Reform Strategy (MERS), um conjunto de ações no plano microeconômico. Três focos foram privilegiados: temas transversais para o desenvolvimento (qualificação, infraestrutura e acesso a crédito e tecnologia); áreas vitais para a eficiência econômica (transportes, telecomunicações e energia); e prioridade a setores com potencial de expansão do emprego (turismo, tecnologia da informação e economia criativa) (KALIMA-PHIRI, 2008). Entretanto, estas iniciativas tendiam a ter o seu potencial comprometido num quadro macroeconômico marcado pelos baixos níveis de crescimento e investimento.

Duas questões adicionais merecem discussão, na medida em que foram condicionadas pela estratégia do Gear: a política de privatizações e a dificuldade de se avançar de forma efetiva rumo a uma política industrial.

O processo de privatização na África do Sul, tal como em outros países em desenvolvimento, tinha como justificativa a necessidade de reduzir a dívida pública, elevar a eficiência dos serviços prestados e, especialmente, atrair capitais externos. Iniciado em 1997, pode-se dizer que na África do Sul – ao menos quando comparado ao que se verificou em grande parte da América Latina – a estratégia revelou-se mais criteriosa. Partiu-se de quatro princípios básicos: empresas não estratégicas deveriam ser plenamente privatizadas; as estratégicas – Denel (defesa), Telkom (telecomunicações), Eskom (energia elétrica) e Transnet (transportes) –, que representavam 90% dos ativos estatais, passariam por um processo de reestruturação visando ao aumento da eficiência, com venda parcial das ações; os serviços de infraestrutura seriam regidos por concessão; e se estimulariam parcerias público-privadas nos serviços essenciais oferecidos na esfera municipal (GUMEDE, 2005).

Entretanto, os custos sociais não se mostrariam desprezíveis, sobretudo em termos de empregos eliminados e elevação das tarifas de serviços básicos – especialmente telefonia e eletricidade, responsáveis pela elevação dos níveis de rentabilidade.

O lançamento do Gear também eclipsaria as iniciativas de política industrial. Um exemplo é a reduzida operacionalidade do National Economic Development and Labour Council (NEDLAC), instância tripartite responsável pela negociação da agenda econômica e social entre o empresariado, as centrais sindicais, a sociedade civil e o governo.

Mais adiante, em 1998, ainda no governo Mandela, quando se procurou implantar o projeto Sector Jobs Summits, no intuito de se discutirem estratégias de manutenção e geração de empregos em vários setores, muito pouco se avançou (MOUSSOURIS, 2007). Novamente, em 2003, quando se organizou o Growth and Development Summit, com ampla participação da sociedade civil, para elaborar uma nova estratégia econômica que propiciasse mais crescimento com queda do desemprego e da desigualdade, o governo concordou com as propostas, mas se recusou a alterar a estrutura do Gear (GUMEDE, 2005).

A forte queda das tarifas comerciais num contexto macroeconômico instável transformaria a política industrial, neste primeiro momento, num conceito desprovido de sentido, a não ser em alguns setores com forte poder de pressão, como o automotivo. Por meio do Motor Industry Development Programme, por exemplo, as empresas multinacionais conseguiram ampliar as suas vendas externas de componentes e veículos, mediante subsídios via redução das tarifas de importação, mas em detrimento da maior densidade das cadeias produtivas no território sul-africano (HAUSMANN, RODRIK e SABEL, 2007).

3.3 O AsgiSA: mudança do modelo ou adaptação a uma nova realidade externa?

Novidades no plano interno e externo permitiram uma alteração do desempenho macroeconômico da África do Sul durante o período 2004-2008. Ainda que as coordenadas básicas do Gear se mantivessem presentes ao menos até 2004, a crise internacional e a fuga de capitais no período 2000-2002 trariam uma nova desvalorização do rand. Desta forma, lograram-se temporariamente um superávit comercial nos anos 2002 e 2003, assim como a reversão do déficit em conta corrente. Contudo, elevaram-se a inflação e, concomitantemente, as taxas de juros reais.

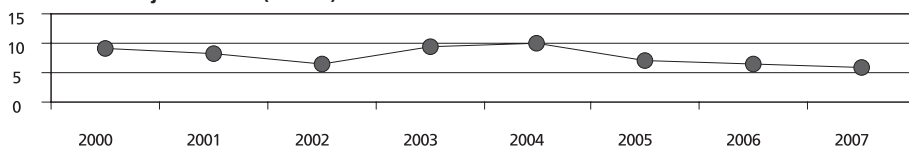
Entretanto, a recuperação da economia internacional e dos fluxos de capitais, de 2003 em diante, levaria a uma apreciação do rand, à contenção da inflação e, desta vez, a uma redução mais pronunciada dos juros (gráfico 8).

Paralelamente, durante a campanha de 2004, o governo se comprometera a atacar tanto os problemas de crescimento quanto de distribuição, depois de sofrer fortes críticas de sua base de apoio e dos movimentos sociais.

A aceleração da inflação entre 2004 e 2007, que saltou de 2% para 7% (gráfico 9), não se deveu a um descontrole fiscal, haja vista que os superávits orçamentários, como percentual do PIB (gráfico 10), até mesmo se elevaram, tendo chegado a 20% a relação dívida pública/PIB (gráfico 11).

GRÁFICO 8

Taxa de juros reais (média)

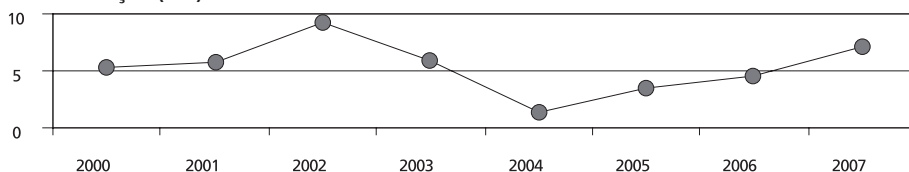


Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9

Inflação (CPI)



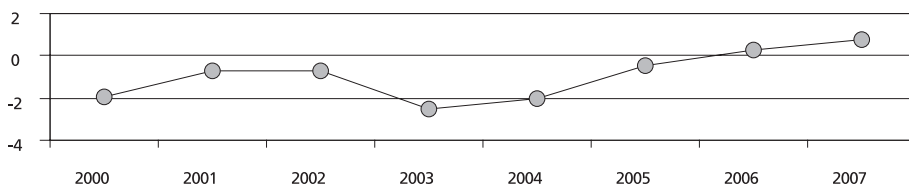
Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 10

Déficit orçamentário

(Em % do PIB)

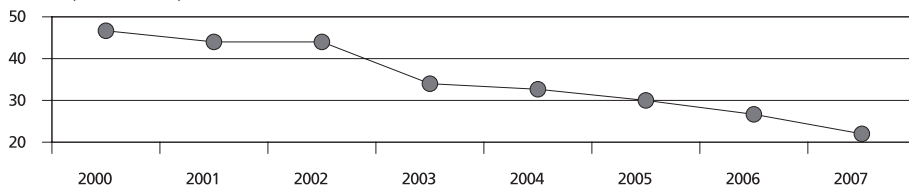
Fonte: SARB. Disponível em: <<http://www.reservebank.co.za>>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 11

Dívida pública

(Em % do PIB)

Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

Mesmo tendo se elevado de 15% para 20% do PIB entre 2000 e 2007, a taxa de investimento parece ter se situado abaixo do nível adequado para impedir que se fizessem sentir gargalos em termos de oferta. Tudo indica que a inflação não se deva a um problema de demanda, mas ao constrangimento da oferta numa economia que viu a sua capacidade produtiva severamente constrangida ao longo dos anos 1990.

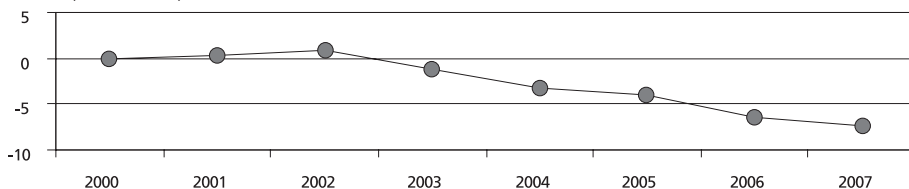
Ressalte-se ainda que boa parte dos novos empregos neste novo ciclo de crescimento esteve concentrada nos setores de construção civil e do comércio varejista, os quais se beneficiaram, respectivamente, dos investimentos do governo e das importações crescentemente baratas (MAKGETLA e VAN MEELIS, 2007).

A recuperação do crescimento econômico – expansão de 5% em média de 2003 a 2007 (gráfico 14) – teve impacto direto sobre o déficit em transação corrente, que se expandiu de forma contínua até se aproximar da casa dos 7% em 2007 (gráfico 12). A explosão do déficit comercial deve-se também ao fluxo de capitais, que permitiu que a moeda se mantivesse valorizada ao menos até 2005 (gráfico 13) (DRAPER e FREITAG, 2008). O governo, entretanto, num contexto de elevação dos níveis de preços, optou por não conter a valorização cambial.

GRÁFICO 12

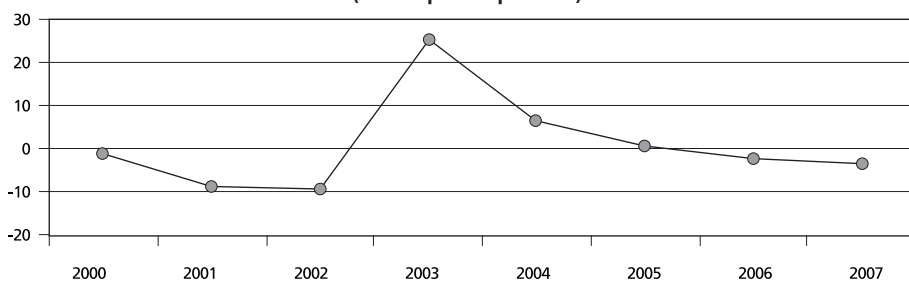
Déficit em conta corrente

(Em % do PIB)

Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

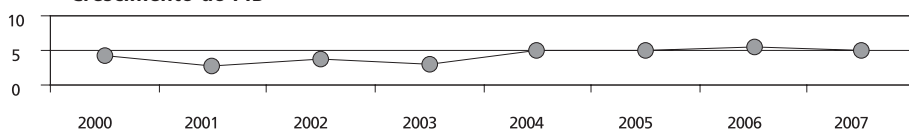
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 13

Taxa efetiva real de câmbio (média para o período)Fonte: SARB. Disponível em: <<http://www.reservebank.co.za>>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 14

Crescimento do PIBFonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

Ficam evidentes assim os gargalos impostos pelo padrão de inserção externa sul-africano. A queda/estagnação dos preços dos minérios e uma menor entrada de capitais podem se revelar negativos para as perspectivas de crescimento no médio prazo, como parece ser o caso depois dos eventos ocorridos na segunda metade de 2008, relacionados ao rápido alastramento da crise internacional. A projeção do crescimento do PIB para 2008, de 3,0%, indica uma desaceleração em relação à trajetória iniciada em 2003, com previsão para uma expansão ainda menor em 2009, de 1%.³

3. Cf. The Economist, 17/02/2009.

A contração da demanda mundial e a queda nos preços das *commodities* estão resultando em redução acentuada das exportações. Embora a moeda esteja se desvalorizando desde 2006, a estrutura produtiva pouco diversificada impede um ajuste do déficit em transações correntes que não seja via forte retração do produto. Na tentativa de estimular a economia, o governo reverteu em dezembro de 2009 o processo de elevação dos juros – recuando a taxa para os 11,5% vigentes antes de junho –, além de planejar gastos da ordem de US\$ 79 bilhões em infraestrutura.⁴ Entretanto, a situação externa vulnerável tem levado a uma forte desvalorização do rand, o que, num país extremamente aberto, repercute diretamente sobre o nível de preços. Não à toa, a taxa de inflação deve ficar em torno de 11% em 2008.

Em síntese, a teoria do *decoupling* faz pouco sentido no caso sul-africano, uma vez que foi a expansão dos fluxos de capital de curto prazo que permitiu o financiamento do déficit em transação corrente num contexto de expansão do consumo, mas sem elevação consistente das taxas de investimento. Se este crescimento impulsionado pelo consumo permitiu a expansão dos setores de serviços e do comércio varejista, a desaceleração deve rebater negativamente sobre o nível de emprego formal nestas atividades, além de resvalar para o setor informal por meio da redução do emprego e/ou da renda (COHEN, 2009).

Este cenário negativo joga “uma ducha de água fria” nos esforços do governo sul-africano no sentido de depender menos da poupança externa e reestruturar dinamicamente o setor industrial. Depois de lançar em 2006 o Accelerating and Shared Growth Initiative for South Africa (AsgiSA), voltado para a elevação do gasto público – especialmente por meio de obras de infraestrutura –, o governo pôs em ação um programa mais robusto de política industrial, o National Industrial Policy Framework (NIPF).

Por intermédio do AgsiSA, pretendia-se alcançar uma média de crescimento do PIB de 6% até 2014 e reduzir a pobreza e o desemprego pela metade. Na busca desta meta, o governo entende que o investimento cumpre um papel fundamental na medida em que expande a capacidade produtiva e aumenta a demanda (MLAMBO-NGCUKA, 2006).

Trata-se, efetivamente, de uma mudança de foco em relação às prioridades do Gear, ainda que o modelo de metas de inflação não seja questionado. O governo pretende elevar os investimentos do setor público em 1% a.a. de 2006 em diante por meio das três esferas do poder executivo, contando ainda com a participação das estatais, das parcerias público-privadas e dos financiamentos concedidos pela Industrial Development Corporation, Development Bank of South Africa (DBSA) e LandBank.

4. Cf. The Economist, 12/02/2009, e Ipea (2009).

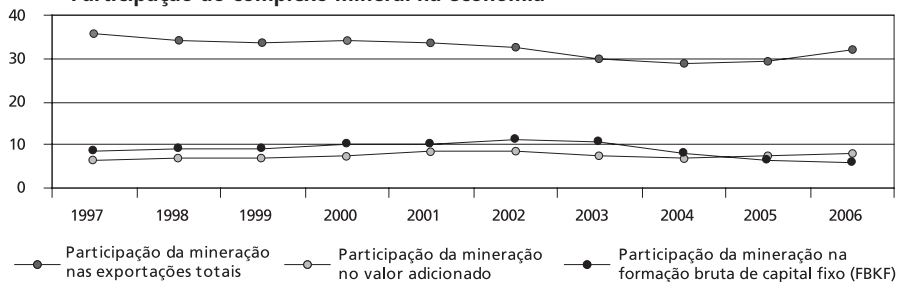
Apesar do foco na infraestrutura, analistas questionam os problemas de oferta possivelmente advindos da limitada capacidade produtiva, da pressão sobre as importações – num contexto de elevado déficit em transações correntes – e dos gargalos estruturais na oferta de mão de obra qualificada (DAVIES e SEVENTER, 2007).

As iniciativas do AsgiSA estão organizadas em torno de seis eixos principais: o investimento em infraestrutura, estratégias setoriais (promoção de investimento privado), educação, redução da “segunda economia”,⁵ questões macroeconômicas – que envolvem, entre outras, a redução da volatilidade cambial – e intervenções governamentais e institucionais mais amplas (MLAMBO-NGCUKA, 2006).

O objetivo do NIPF é conduzir a política de desenvolvimento industrial do governo. O diagnóstico principal é que a indústria manufatureira e os serviços comercializáveis, que são setores intensivos em trabalho e não exigem alta qualificação profissional, não estão sendo capazes de absorver os empregos perdidos nos setores de *commodities* tradicionais – mineração e agricultura, por exemplo –, tampouco de adicionar valor ao que é produzido.

A participação relativa da mineração na economia da África do Sul vem diminuindo nos últimos anos. Nas décadas de 1970 e 1980, representava 14% do total do valor adicionado. Em 2007, entretanto, contribuiu com 5,8% do produto interno bruto. Apesar disso, a indústria de mineração ainda tem uma participação muito significativa nas exportações (gráfico 15) e é a maior empregadora de mão de obra do país (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, mai./2008).

GRÁFICO 15

Participação do complexo mineral na economia

Fonte: Department of Minerals and Energy, 2006/2007, p.10.
Elaboração dos autores.

Por isso a estratégia do NIPF envolve a diversificação da economia, especialmente nos setores intensivos em trabalho e naqueles com potencial para maior agregação de valor. Entre os setores a serem priorizados estão turismo,

5. Denominação dada pelo governo ao setor informal.

biocombustíveis, indústria química, têxtil e confecções, bens de consumo duráveis, bens de capital, madeira, papel e celulose, a indústria de música, TV e filmes e serviços empresariais (MLAMBO-NGCUKA, 2006).

Entre os princípios que guiam essa política industrial estão: estratégias setoriais, financiamento industrial, política comercial, qualificação profissional, gasto público, inovação e tecnologia, desenvolvimento industrial no espaço e programa de desenvolvimento em infraestrutura e incentivo às pequenas empresas.

As combinações de políticas dependem da classificação dos setores em cinco grupos básicos: intensivos em recursos naturais, tecnologia média, tecnologia avançada, intensivos em trabalho, e serviços comercializáveis.

O principal problema está no fato de que as idas e vindas no debate sobre política industrial não têm levado em consideração o papel ainda estratégico do complexo mineral, cuja evolução condiciona o conjunto da política econômica, na medida em que leva a uma apreciação da moeda nos momentos de elevação dos preços destas *commodities* e abre espaço para a valorização financeira. Tal cenário acarreta a decadência de setores como o têxtil e o de confecções, apesar do eventual recurso a políticas protecionistas.

Ou seja, por fatores relacionados à herança da estrutura produtiva, à política macroeconômica por ela condicionada e à política comercial precipitada dos anos 1990, a política industrial tende a se mostrar incapaz de promover, de forma isolada, a transformação estrutural da economia sul-africana (TAKALA, 2008).

3.4 Padrão de inserção externa e o baixo dinamismo econômico: o caso sul-africano

Conforme observado neste capítulo, a África do Sul possui uma pauta de exportações muito concentrada em produtos primários de baixo valor agregado. Aproximadamente 43% da pauta de exportações do país é composta de pedras preciosas, pérolas naturais/cultivadas, ferro e aço, combustíveis minerais, óleos e produtos destilados.⁶

Já as importações encontram-se concentradas em produtos com maior valor agregado e tecnologicamente mais sofisticados. Mais da metade da pauta é composta por reatores nucleares, veículos e suas partes, máquinas, equipamentos eletrônicos e produtos químicos e farmacêuticos.⁷

A partir de 2002, verificou-se um crescimento intensivo das exportações devido ao aumento dos preços das *commodities*: entre 2002 e 2007, as exportações

6. Dados extraídos da United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade/ONU).

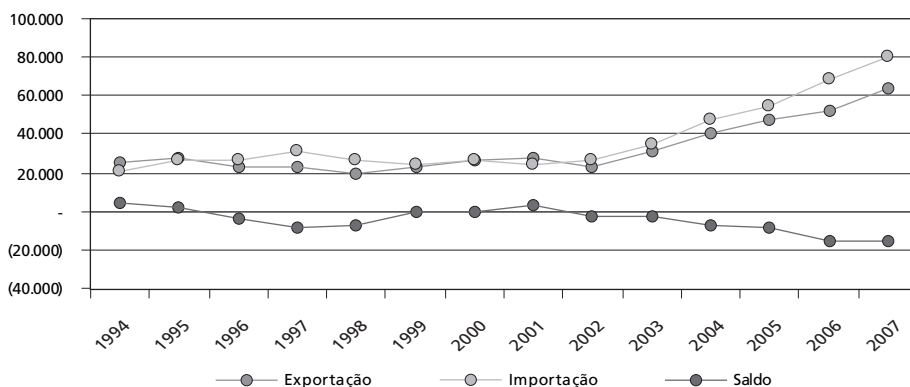
7. Dados extraídos da Comtrade/ONU.

criaram 177,6% em valor. Num contexto de maior crescimento econômico e baixa diversificação produtiva, as importações cresceram 204,7%. O déficit comercial tangeu a casa dos US\$ 16 bilhões em 2007 (gráfico 16). Já as transações correntes passaram de um superávit de US\$ 884 milhões em 2002 para um déficit de US\$ 20,631 bilhões em 2007.⁸

GRÁFICO 16

Exportação, importação e saldo da África do Sul com o resto do mundo

(Em US\$ milhões)



Fonte: Comtrade/ONU.
Elaboração dos autores.

O dinamismo no comércio internacional dos produtos da África do Sul é limitado. Entre os mais dinâmicos que o país exporta, depois de diamantes, destacam-se, como bem inseridos no comércio mundial, a indústria automotiva, o que pode ser atribuído ao Motor Industry Development Programme (MIDP), e a moveleira. A indústria de aeronaves também é destaque, herdeira dos programas militares da época do *apartheid*. A maior defasagem competitiva encontra-se nos segmentos de bens de capital e de equipamentos eletroeletrônicos, nos quais o país se mostra enormemente deficitário e dependente dos países desenvolvidos (ZALK, 2004).

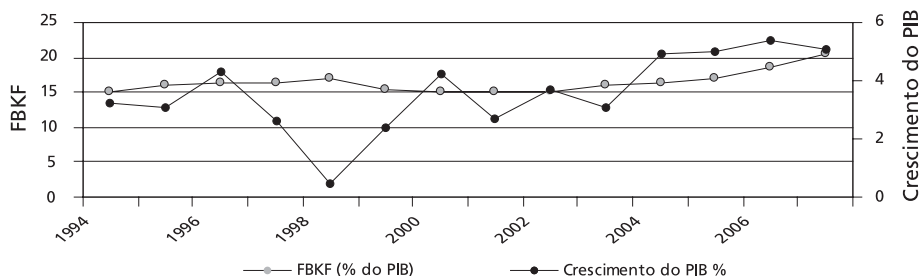
Dessa forma, a elevação da taxa de investimento, apesar de ter permitido o estabelecimento de um novo patamar para o crescimento econômico (gráfico 17), ainda se encontra em baixos níveis se comparada à dos países em desenvolvimento mais dinâmicos. O quadro recente de moeda razoavelmente valorizada – período 2003 a 2007 – também contribuiu para agravar o quadro de baixa integração das cadeias produtivas nacionais.

8. Informações extraídas da base de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em: <<http://www.stats.oecd.org>>.

GRÁFICO 17

Crescimento do PIB e formação bruta de capital fixo – FBKF

(Em % do PIB)



Fonte: Statistics South Africa (STATSSA). Disponível em: <<http://www.statssa.gov.za/publications/P0441/P04412ndQuarter2008.pdf>>. Elaboração dos autores.

Simultaneamente, o investimento externo direto não se dirigiu para o país como se imaginava, não obstante a política de conceder tratamento nacional ao capital externo, avançar nas privatizações e assinar acordos bilaterais de investimento com praticamente todos os países desenvolvidos – com a exceção importante dos EUA.⁹

Além da incerteza sobre o crescimento econômico, a estrutura produtiva pouco diversificada não contribuiu para atrair um volume expressivo de novas multinacionais, tendo o investimento se concentrado em setores com poucos efeitos multiplicadores. Em 2004, 31% do estoque de investimento externo direto estava alocado em mineração e petróleo, e outros 28% no setor financeiro.¹⁰

Ademais, o fluxo de investimento direto externo se mostra muito volátil. Observa-se que, no ano de 2006, por exemplo, ficou abaixo do montante de investimentos da África do Sul no exterior (gráfico 18), os quais tendem a se concentrar nos países desenvolvidos, mas têm se disseminado crescentemente pelo continente africano.

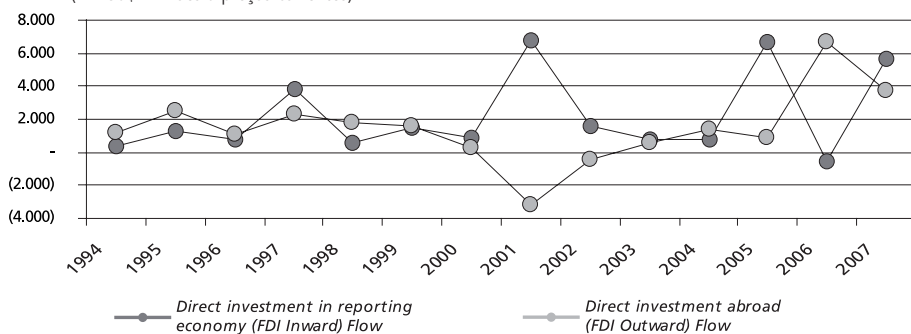
9. Cf. base de dados da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD – em português, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento).

10. Dados extraídos do World Investment Directory On-line/UNCTAD.

GRÁFICO 18

Fluxo de investimento externo direto

(Em US\$ milhões a preços correntes)



Fonte: UNCTAD.

Elaboração dos autores.

Algumas corporações da África do Sul realocaram suas matrizes para o Reino Unido e União Europeia (UE) e se tornaram investidoras estrangeiras elas mesmas, inflando assim os indicadores de investimento externo direto no país. É o caso da compra da De Beers, em 2001, pela Anglo American,¹¹ cujas ações se encontram desde o fim dos anos 1990 listadas na bolsa de valores de Londres.

O maior investimento direto no país se deu em 2005, quando o maior banco britânico, o Barclays, comprou 60% da maior instituição sul-africana de crédito ao consumidor, o Absa.¹² Não à toa estes investimentos isolados explicam os picos de entrada de capital externo no país.

No que se refere à esfera financeira, o ministro Trevor Manuel, além de permitir a listagem de ações de empresas sul-africanas fora do país, com impactos fiscais negativos, promoveu 26 medidas consecutivas voltadas para o relaxamento de controles cambiais. Também não foi à toa que no ano de 2008 o país ostentou o segundo maior déficit em transação corrente do mundo, 9% do PIB, estimulado pela remessa de lucros e dividendos de empresas agora localizadas fora do país. Ainda assim, a liberalização da conta capital não foi plena, havendo alguns controles, especialmente sobre instituições bancárias locais e residentes em geral (BOND, 2008).

Em termos comerciais, a desgravação tarifária mostrou-se bastante abrupta depois da Rodada Uruguai, uma vez que o país foi classificado como desenvolvido. A redução nas tarifas efetivamente aplicadas foi até bem mais adiante do que

11. Cf. Valor Econômico, 21/05/2001.

12. Cf. Valor Econômico, 09/05/2001.

o acordado no âmbito da OMC entre 1995 e 2000: os níveis tarifários médios caíram de 11,7% para 5,5%, tendo ocorrido ainda a substituição de restrições quantitativas por tarifas e uma significativa queda dos tetos tarifários e do percentual de tarifas não consolidadas (KALIMA-PHIRI, 2008).

A tabela 1 apresenta os dados, por tipos de produtos, deste que é um dos países em desenvolvimento com maior grau de abertura comercial.

TABELA 1

Tarifas e importações de alguns produtos e grupos de produtos – 2007

Grupo de produtos	Tarifa consolidada			MFN ¹ Tarifa aplicada			Importações	
	Média	Isentos	Máx.	Média	Isentos	Máx.	Participação	Isentos
	Em %			Em %			Em %	Em %
Máquinas e equipamentos	15,0	20,8	36,7	4,3	73,0	28,3	37,5	59,1
Têxteis e confecções; couro e calçados	29,4	1,3	35,0	23,1	16,7	41,5	6,5	12,2
Outros produtos não agrícolas	14,5	18,7	32,8	3,7	71,4	26,2	50,4	75,3
Total de produtos não agrícolas	18,7	14,5	34,5	8,7	58,1	29,5	94,4	55,5
Produtos agrícolas	59,1	13,6	203,7	9,6	45,8	45,1	5,4	31,0

Fonte: OMC. *Tariffs Profile*, 2008.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Nações mais favorecidas.

Os produtos não agrícolas representam 95% da pauta de importações do país, e a média das tarifas efetivamente aplicadas para estes produtos é 8,7%. Máquinas e equipamentos representam 37,5% do total importado, e a média das tarifas aplicadas é 4,3%. Os setores de produtos não agrícolas mais protegidos são têxteis, confecções, couro e calçados. Para estes, a média das tarifas aplicadas é 23%, enquanto a média das tarifas consolidadas corresponde a 29,4%.

Em síntese, a África do Sul transformou-se num país bastante aberto em termos de fluxos comerciais, financeiros e produtivos, impondo poucas barreiras tarifárias e não tarifárias e contando com uma legislação pouco restritiva com relação ao capital externo.

É, portanto, o caso de avaliar se o ritmo de abertura comercial e financeira – sem exigência de contrapartidas, e num contexto de desindustrialização relativa, agravado pelas frequentes crises internacionais – não acabou por engessar ainda mais a herança de um sistema econômico fundado no poder de alguns conglomerados nacionais e internacionais e com parca irradiação sobre o conjunto do país.

4 UM PAÍS INTERMEDIÁRIO EM BUSCA DE UMA POLÍTICA EXTERNA DIFERENCIADA

Esta seção aborda as mudanças realizadas na política externa entre os governos Mandela e Mbeki, e aponta como uma política externa reformista procurou compensar algumas deficiências da política econômica. Desenvolve também

o argumento de que, aos poucos, vai ocorrendo uma aproximação entre a política comercial e a política externa. E sugere ainda que, apesar dos avanços inegáveis da política externa sul-africana, esta se revela incapaz de viabilizar uma nova estratégia de desenvolvimento, principalmente se estiver descasada dos esforços rumo a uma política industrial coerente, a qual, conforme anteriormente aqui verificado, também se encontra estrangida por fatores de ordem estrutural e macroeconômica.

A política externa do primeiro governo pós-*apartheid* representa uma completa ruptura com o período anterior. O país, que chegara às raias do completo isolacionismo da comunidade internacional nos anos 1980, lança, a partir de 1994, uma ambiciosa política de reinserção no cenário geopolítico internacional. Além de se reaproximar dos parceiros tradicionais do Ocidente, a África do Sul fará uma opção pelo continente africano e pelo desenvolvimento de relações com os países do Sul de outros continentes.

A opção pelo multilateralismo não fechará as portas para o aprofundamento de relações bilaterais com os países do Norte e do Sul. A nova democracia procura desenvolver relações estratégicas com países que haviam apoiado o Congresso Nacional Africano (ANC) durante os seus 30 anos de existência ilegal, tais como Cuba, Irã, República Popular da China e Líbia, ao mesmo tempo em que se compromete a defender os princípios da democracia e dos direitos humanos nas relações externas. Paralelamente, a participação nas organizações multilaterais não impede que se assuma uma visão crítica acerca das principais limitações relacionadas ao processo de globalização, propondo-se a funcionar como uma ponte entre o Norte e o Sul.

De fato, muitos dos desafios enfrentados pela política externa são irreconciliáveis. Ainda assim, o papel desempenhado pelo país no cenário internacional supera o seu peso econômico, explicado em grande medida pelo reconhecimento por parte da comunidade internacional do sucesso alcançado no processo de transição democrática (LANDSBERG, 2005).

Uma das primeiras declarações de princípios do ANC sobre a política externa do seu futuro governo está impressa em um artigo assinado pelo próprio Mandela na revista *Foreign Affairs* de 1993. A política externa aparece como “elemento estratégico para a criação de um país pacífico e próspero” (MANDELA, 1993).

O futuro presidente da África do Sul menciona alguns pilares que nortearão a atuação do país frente ao mundo: direitos humanos, promoção da democracia, respeito à justiça e ao direito internacional, preocupação com o continente africano e cooperação econômica no plano regional e global (MANDELA, 1993).

Algumas afirmações merecem destaque, pois fariam parte da retórica da política externa sul-africana: “a África do Sul não pode fugir do seu destino africano”; “esperarmos que o Conselho de Segurança da ONU reflita a completa tapeçaria da humanidade”; assim como a constatação de que “a clivagem entre o Norte industrializado e o Sul subdesenvolvido só faz aumentar” (MANDELA, 1993).

Três linhas de ação conformariam o cerne da política externa sul-africana. Primeiro, colocar a África no centro da agenda global. Segundo, participar ativamente dos organismos multilaterais, respeitando os processos decisórios, mas se articulando com os demais países do Sul, de forma a reduzir as desigualdades globais. E, terceiro, fazer uso de uma diplomacia econômica ativa a partir da assinatura de acordos de comércio e investimento com os países do Sul e do Norte. Estes eixos compõem a “estratégia econômica global” da África do Sul (ISMAIL, DRAPER e CARIM, 2002).

Entretanto, a política externa do primeiro governo democrático cumpriu mais o papel de um cartão de visitas do novo governo. Não havia uma definição precisa da ordem de prioridades. Este período de lua de mel seria sucedido pelo enfoque mais realista do governo Mbeki (WHITE, 2006).

Como se tratava de uma política externa radicalmente nova, houve um aprendizado constante, fazendo com que aos poucos uma visão mais pragmática emergisse. Neste sentido, a política externa condicionou a formação de uma nova diplomacia, que por sua vez procurava aperfeiçoar a própria política (MULLER, 2008). Contudo, a política econômica acabou por limitar a margem de ação da política externa, que muitas vezes foi convidada a compensar a perda de soberania autoimposta pelo governo.

Em linhas gerais, trata-se de uma política externa reformista. Justamente por manter uma abordagem ortodoxa no âmbito da política econômica, na esfera multilateral o governo procurava se cacifar como representante dos pobres da África do Sul e dos demais países em desenvolvimento. Enfim, aparece como crítico da globalização, lançando disparos contra a hipocrisia dos países ricos, ao mesmo tempo em que encara este processo como inevitável. Esta postura “independente”, mas “participativa”, cumpre o papel de elevar a credibilidade do país como parceiro internacional confiável para um amplo espectro de forças políticas – e protege-o das críticas internas de que teria aderido ao neoliberalismo (TAYLOR, 2005).

Enquanto para alguns autores uma política externa mais desenvolvimentista poderia aflorar caso o governo assumisse um papel mais estratégico para o Estado nas decisões econômicas (LANDSBERG, 2005), para outros o papel da política é apenas o de atenuar os impactos negativos das escolhas empreendidas pela política econômica, sem alterar o quadro predominante de “*apartheid* global”

nas relações externas (BOND, 2002). Ressalte-se que o termo *apartheid* global é utilizado pelo próprio Mbeki nos seus momentos de crítica ao sistema internacional. Apesar dos enfoques diferenciados, não parece haver dúvidas com relação às tensões existentes entre a política externa e a política econômica.

Para a postura mais firme do grupo de Mbeki no *front* externo, colaborou o impacto negativo da crise dos mercados emergentes sobre a África do Sul no final dos anos 1990, mas também a percepção de que o investimento direto externo não desembarcava em virtude da desconfiança dos países do Norte acerca da governança do continente africano (GUMEDE, 2005).

O discurso sobre a necessidade de um renascimento africano procura reverter o que o governo sul-africano encara como a marginalização do continente em termos de acesso ao comércio e investimentos internacionais. Não se trata de uma postura altruística, mas da constatação de que a África do Sul não pode se desenvolver em meio a um continente “miserável”, podendo ao contrário atuar como o motor de crescimento da região. É neste quadro que o país protagoniza uma ofensiva diplomática que vai culminar no lançamento do New Partnership for Africa's Development (NEPAD) e na criação da União Africana em 2001 e 2002, respectivamente. Este é, de fato, um dos principais legados da política externa encetada por Mbeki.

As metas do NEPAD espelham-se nas metas do milênio. Projetam para o continente africano um crescimento de 7% a.a. para os 15 anos subsequentes, redução da pobreza em 50% até 2015 e inclusão de todas as crianças na escola. Dois tipos de ações são propostas. De um lado, projetos de ampliação da infraestrutura e da rede de proteção social. De outro, mudanças políticas de longo prazo que valorizem o estado de direito, a boa governança institucional e os códigos de conduta das empresas. Enfim, trata-se de um programa voltado para a busca de financiamento externo, sem condicionalidades econômicas, e que fala a língua das democracias ocidentais (GUMEDE, 2005).

Este “Plano Marshall para a África”, sem dúvida uma grande cartada diplomática da África do Sul, padece de princípios dificilmente compatíveis. Mistura uma retórica terceiro-mundista e dependentista, no intuito de cancelar uma unidade africanista, com a aceitação do discurso liberal, que prega atração de investimentos e abertura comercial como veículos para a recuperação econômica (DÖPCKE, 2002).

O plano procura casar projetos oferecidos de forma soberana com a busca de recursos sob a forma de cancelamento de dívidas, assistência financeira dos países ricos, acesso a mercados e aporte de investimentos externos, totalizando um montante equivalente a 12% do PIB africano. Entretanto, por trás dos números e das propostas concretas, sobressai uma iniciativa de *marketing* voltado a

combater o “afro-pessimismo” e um interesse da África do Sul em se posicionar como grande potência econômica do continente (DÖPCKE, 2002).

Esta iniciativa vem acompanhada de críticas relacionadas a um suposto “subimperialismo” sul-africano. Este país apresentou um superávit comercial de US\$ 4,4 bilhões com a África Subsaariana em 2005,¹³ aproveitando-se muitas vezes das oportunidades de investimentos geradas nestes países, como será examinado adiante. Adicionalmente, boa parte das suas importações provenientes do continente (cerca de 80%) se refere a um único produto, o petróleo (WHITE, 2006).

É nesse contexto que deve ser analisada a participação da África do Sul nos blocos econômicos regionais. O caso mais evidente é a Sacu (União Aduaneira do Sul da África), na qual à potência sul-africana se somam Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia. O novo governo democrático procuraria, a partir de 1994, constituir uma efetiva união aduaneira, reduzindo as desigualdades entre os países membros por meio de uma redistribuição dos recursos coletados no âmbito da Tarifa Externa Comum. O acordo definitivo seria assinado em 2002, entrando em vigor no ano de 2004. A África do Sul participa com 90% do PIB regional, atua como o principal investidor externo destas economias e responde por 70% a 90% das suas importações. O nível de dependência é tal que a Sacu é considerada uma extensão da política econômica interna, encarando os sul-africanos o seu papel no bloco como de uma “potência hegemônica benigna” (WHITE, 2006).

O novo governo sul-africano não perdeu tempo, juntando-se logo à iniciativa da Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC), composta pelos membros da Sacu, mais Angola, República Democrática do Congo, Maláui, Moçambique, Ilhas Maurício, Seicheles, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Em 2000, o Protocolo de Comércio, de 1996, seria ratificado pela maioria dos países, dando início à criação de uma área de livre-comércio, a ser finalizada no ano de 2008 para os países da Sacu e em 2012 para os demais países. A SADC também procura viabilizar recursos para projetos setoriais comuns de desenvolvimento econômico e de expansão da infraestrutura.

O progresso no alcance das metas da SADC tem se mostrado lento, fazendo com que o governo da África do Sul, ao menos no plano da retórica, estimule a industrialização dos demais países. O Ministério de Comércio e Indústria sul-africano vem, por exemplo, advogando a proposta de criação de “plataformas industriais integradas” (ISMAIL, DRAPER e CARIM, 2002). O estímulo à ida para países vizinhos de plantas industriais inicialmente previstas para a África do Sul e o cancelamento da dívida externa junto a países como Moçambique e Namíbia são algumas provas da “aposta” de Pretória no sentido de um desenvolvimento menos desbalanceado na região (GUMEDE, 2005).

13. Dados extraídos da Comtrade/ONU.

Apesar de o estoque de investimentos externos diretos da África do Sul na África representar apenas cerca de 9% do total, os fluxos para esta região vêm crescendo acima da média, acarretando impactos significativos nas economias vizinhas de pequeno porte: a título de ilustração, 40% dos fluxos de investimentos externos diretos recebidos pelos países SADC originam-se da África do Sul (PATEL, 2007). O continente africano fornece uma saída para a expansão destas empresas, contribuindo para que a potência sul-africana apareça com dez empresas entre as 100 maiores multinacionais não financeiras do mundo em desenvolvimento (UNCTAD, 2006).

Estes investimentos geralmente se dão via aquisição ou parceria com empresas locais. Os setores mais internacionalizados, no que diz respeito à presença no continente africano, são os de mineração, comércio varejista, construção civil, indústria de alimentação, financeiro, telecomunicações e de turismo (PATEL, 2007). Ironicamente, são os grandes conglomerados gestados durante o *apartheid* que mais se beneficiam da política africanista do governo Mbeki.

Paralelamente à concepção do NEPAD e aos esforços regionais, a África do Sul passaria a desempenhar um papel mais decisivo nos fóruns multilaterais, especialmente no caso da OMC. Logo após o fracasso de Seattle, em encontro do G-77 na cidade de Havana, no ano 2000, o presidente Mbeki proporia uma resolução no sentido de criar um “bloco” de países em desenvolvimento para negociar conjuntamente na OMC.

A ministra das Relações Exteriores Nkosazana Dlamini-Zuma poria todas as suas fichas na formação dessa nova coalizão de países do Sul. Até a criação do G-20 na OMC, em 2003, o país participaria de forma ativa do Grupo de Cairns, do Movimento de Países Não Alinhados, da UNCTAD e do G-20 financeiro (TAYLOR, 2005). O país também articulava a criação de um G-5, composto por outros países como Brasil, Egito, Índia e Nigéria, para pressionar por um sistema comercial e financeiro menos desigual (GUMEDE, 2005).

Não se tratava de reinstaurar a clivagem Norte-Sul nas negociações multilaterais. Entretanto, a pouca eficácia de participação em grupos com a presença de países desenvolvidos – tal como no G-20 financeiro, criado em 1999 – levaria à formação de um grupo próprio para quebrar o bloqueio que a coalizão EUA-UE impunha à Rodada Doha, na qual Brasil e Índia tiveram papel de destaque, apesar de esta aliança já fazer parte da retórica da política externa sul-africana.

De fato, a relação do novo governo da África do Sul com o sistema financeiro internacional e suas instituições esteve recheada de idas e vindas, de afaços e críticas. De acordo com o relato de Bond (2002), depois de avançar na liberalização da conta capital e de chegar ao extremo de permitir a transferência da sede financeira das maiores empresas sul-africanas de Joanesburgo para

Londres, o então presidente do banco central, Tito Mboweni, voltaria a impor controle à remessa de divisas em 2001, criticando os “especuladores financeiros” pela desvalorização do rand.

Já no caso do G-20 comercial, formado no âmbito da OMC no ano de 2003, o que unifica os seus membros é a pressão pela queda dos subsídios e da proteção agrícola dos países desenvolvidos. A África do Sul tenderia a ganhar duplamente, não apenas pelo maior acesso a mercado para seus produtos agrícolas, mas também em virtude da expansão do crescimento dos países africanos (TAYLOR, 2005).

Após a reunião de Hong Kong de 2005, a posição sul-africana nas negociações da OMC mostrou-se mais reticente com relação aos potenciais benefícios da rodada, especialmente se o país tiver que fazer novas concessões em termos de redução de tarifas industriais para obter maior acesso ao mercado agrícola das grandes potências. Por contar com tarifas consolidadas mais baixas, a aplicação da fórmula suíça reduziria bastante o grau de proteção ao mercado interno, especialmente no caso dos bens mais intensivos em trabalho. Não à toa, a África do Sul coordena o grupo do Nama-11,¹⁴ composto pelos países do G-20 que se recusaram, após a reunião de Hong Kong, a abrir ainda mais seus mercados industriais (IOS e LASOS, 2008).

Esta postura negociadora mais “forte” reflete uma mudança de postura dentro do governo, que durante o Gear estimulava o corte de tarifas como supostamente benéfico para o aumento da produtividade. Está relacionada também com a defesa mais enfática de uma política industrial ativa, conforme observado neste capítulo.

No que diz respeito ao TRIPs, o governo sul-africano adaptaria a sua legislação interna, por meio do Intellectual Property Laws Amendment Act, de 1997, de modo a cumprir o novo regime internacional. Mas também pressionou, junto com outros países em desenvolvimento, pela maior flexibilidade do acordo, de modo a permitir o acesso a medicamentos e a difusão tecnológica, tal como consta do programa de trabalho da Rodada de Doha. A questão estratégica reside na possibilidade de uso do licenciamento compulsório e importação paralela de medicamentos sem aprovação do detentor da patente.

De fato, já em 1997, o governo sul-africano emendaria o Medicines and Related Substances Control Act, antecipando-se à decisão da OMC, de 2001, e gerando forte pressão dos Estados Unidos, que incluiu o país na sua lista de países “deficientes” em termos de propriedade intelectual (THE EDGE INSTITUTE, 2004).

O âmbito das relações bilaterais é aquele em que a política externa e a comercial apresentam maior convergência, ainda que as prioridades possam divergir.

14. Trata-se de um grupo formado por 11 países (Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia e Venezuela) para negociações pelo Acesso aos Mercados de Produtos Não Agrícolas (Nama, em inglês), na OMC.

Sob o comando do Ministério de Comércio e Indústria, foi elaborada uma metodologia que qualifica as relações externas da África do Sul de acordo com a intensidade do engajamento a ser mantido com os vários países, classificados como parceiros estratégicos, países estratégicos e países prioritários, por ordem decrescente de importância (ISMAIL, DRAPER e CARIM, 2002).

Segundo essa metodologia, a ideia é que existam menos parceiros estratégicos e mais países prioritários, os primeiros a exigirem várias frentes de ação conjuntas, enquanto para os últimos se privilegiam as relações mais propriamente comerciais. Um parceiro estratégico é definido por um conjunto de atributos (potencial de exportação, tipo de problemas de acesso ao mercado, importância como fonte de investimento e estratégias multilaterais e/ou geopolíticas comuns) (ISMAIL, DRAPER e CARIM, 2002).

Além de reforçar as relações bilaterais regionais com os países do continente africano, o governo de Pretória procura adensar as suas relações econômicas com os países do Norte – onde os parceiros estratégicos são os EUA, a UE (com destaque para Reino Unido, Alemanha, França e Suécia) e o Japão – e os países do Sul, a partir da chamada *butterfly strategy* (ISMAIL, DRAPER e CARIM, 2002).

De acordo com essa estratégia, a África representa o foco principal, ou o “corpo” das relações Sul-Sul, compondo a América Latina a asa ocidental, e a Ásia, a oriental. No primeiro caso, a América Latina, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) aparece como a principal meta, sendo o Brasil “escolhido” para parceiro estratégico. Na asa oriental, a Índia aparece como parceiro estratégico e a China como país estratégico (WHITE, 2006). Isto se deve aos interesses geopolíticos e multilaterais mais convergentes entre África do Sul, Brasil e Índia – que criariam em 2003 o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas; no original em inglês, IBSA – India-Brazil-South Africa). Já a China, apesar do seu potencial, é vista com cautela em virtude da sua capacidade competitiva tanto nos eletrônicos de média e alta tecnologia como nos bens mais intensivos em trabalho.

Começando pela UE, a importância da região se explica pelo fato de representar 40% do comércio sul-africano e de figurar como origem de 70% dos investimentos externos. O Acordo sobre Comércio, Desenvolvimento e Cooperação foi assinado em 2000, depois de longas negociações. A partir de 2012, a UE deve isentar de tarifas 95% das exportações sul-africanas, enquanto o percentual no sentido inverso deve chegar a 86%. Adicionalmente, a UE destaca-se por ser a principal fonte de ajuda oficial ao desenvolvimento da África do Sul (WHITE, 2006).

Ressalte-se, entretanto, que a UE vem exercendo papel importante para a elevação do déficit comercial sul-africano, tendo o déficit regional saltado de

US\$ 2 bilhões para US\$ 5 bilhões entre 2002 e 2006¹⁵ – perfazendo mais de um terço do déficit total –, e se concentrado em bens de maior valor agregado.

No caso dos Estados Unidos, a aproximação econômica se revelou mais difícil. Depois de iniciadas as negociações em 2003, estas seriam interrompidas logo no ano seguinte. Isto se deveu não apenas à maior ênfase que os dois países conferiam a Doha, mas também a problemas relacionados aos temas de agricultura e de direitos de propriedade intelectual (WHITE, 2006). Vale enfatizar ainda que a África do Sul exporta uma expressiva quantidade de produtos industriais para os Estados Unidos, em virtude do African Growth and Opportunity Act (Agoa; em português, Lei de Crescimento e Oportunidades para a África) – uma espécie de Sistema Geral de Preferências (SGP) voltado para o continente. Entretanto, este acordo é voluntário, podendo os Estados Unidos cancelar a qualquer momento as vantagens de acesso a mercado, usando-o inclusive como moeda de troca em outras negociações. Ainda assim, depois da assinatura do Agoa, em 2000, o saldo comercial da África do Sul com a potência norte-americana passou a apresentar um sinal positivo.

No que se refere às relações comerciais com os países do Sul, no caso do acordo da Sacu com o Mercosul, trata-se de um acordo preferencial, assinado em dezembro de 2004, focado na redução tarifária para algumas linhas de produtos de setores específicos, especialmente da indústria química, eletroeletrônica e de máquinas. O comércio da África do Sul com o Mercosul representa cerca de 2,0% do seu comércio total. Pressões contra a assinatura do acordo – que o tachavam de um “suicídio econômico” para a África do Sul – vieram basicamente do setor automotivo e agrícola sul-africano (CUTS-CIEE, 2005a).

O acordo com a Índia, anteriormente previsto para 2006, ainda se encontra em fase de negociação. Apesar de potencialmente favorável à África do Sul em virtude dos altos níveis tarifários indianos, cabe enfatizar que vários setores podem ser afetados negativamente, em especial a cadeia têxtil e de vestuário (CUTS-CIEE, 2005b).

O caso chinês mostra-se bem mais complexo. Pode-se mesmo questionar até que ponto, em termos de estrutura produtiva e de pauta de exportações, a China pode ser considerada um país “do Sul”. Ainda que existam negociações para um acordo preferencial Sacu-China, as resistências internas revelam-se bastante poderosas. Isto porque, apesar de a África do Sul ter aumentado as suas exportações para a China em seis vezes entre 2000 e 2006, seu déficit comercial com a potência asiática multiplicou-se por sete, atingindo US\$ 4,7 bilhões no último ano do período, segundo dados da Comtrade/ONU.

15. Dados extraídos da Comtrade/ONU.

Tudo indica, portanto, que em termos econômicos a “estratégia borboleta” da África do Sul depende do continente africano para se afirmar, ganhando assim mais espaço para os seus produtos de maior valor agregado. Tanto com a Índia quanto com o Brasil, as negociações têm privilegiado mais os aspectos geopolíticos que os econômicos, em função da baixa complementaridade produtiva entre estas economias. A China, por sua vez, pode afetar a própria possibilidade de *upgrading* da estrutura produtiva sul-africana, a qual, aliás, conta com tarifas consolidadas muito baixas desde 1994, e com tarifas praticadas ainda inferiores, conforme apontado na seção anterior.

Desde o lançamento do Gear, a relação entre a política econômica e a política industrial foi ignorada (LE PERE, 2005). Ou melhor, assumiu-se que a melhor política industrial é o aumento da competitividade – via redução de custos –, sem qualquer consideração pelo comportamento do cenário macroeconômico e pelos impactos negativos sobre a produção e o emprego.

Esta opção, por sua vez, acabou por atenuar os ganhos potenciais de mercado interno e externo das empresas, assim como a própria margem de manobra da África do Sul na negociação de acordos comerciais. O país corre assim o risco de ficar encurralado nos mercados de seus vizinhos africanos, ao menos nos setores mais dinâmicos do comércio internacional – o que já não se pode mais afirmar com segurança, em face da forte presença chinesa na região –, enquanto as exportações tradicionais sofrem com a queda/estagnação dos seus preços internacionais.

5 ESTRATÉGIA ECONÔMICA, MERCADO DE TRABALHO E DESIGUALDADE SOCIAL NA ÁFRICA DO SUL

Esta seção discorrerá brevemente acerca dos impactos da política econômica durante a implantação do Gear – e mais especificamente durante a recuperação pós-2004 – sobre a dinâmica do mercado de trabalho e os indicadores globais de pobreza e desigualdade. Procura-se apresentar a dimensão e papel dos programas sociais, assim como as iniciativas voltadas para a geração de empregos via obras públicas e de requalificação da força de trabalho sul-africana.

5.1 Mercado de trabalho, informalidade e desemprego

Durante o período de 1996 a 2000, quando predominou a abordagem do Gear, a manutenção dos juros elevados (acima de 10% em termos reais), o baixo crescimento do PIB (2,5%) e a rápida queda das tarifas comerciais levaram a uma elevação do desemprego restrito de 19,3% para 25,8%. Ao invés de uma geração de 400 mil empregos ao ano – segundo previsão do governo, com base na estimativa de uma expansão do PIB anual de 6% –, foram eliminados quase 600 mil empregos formais para o acumulado do período. Se o emprego formal voltaria

a se incrementar entre 1998 e 2000 – cerca de 280 mil vagas ao ano –, nos dois anos anteriores a este período 1,5 milhão de postos de trabalho haviam sido eliminados, um terço dos quais na agricultura (MAREE, 2007).

Depois de continuar sua trajetória altista entre 2001 e 2003 – em virtude da desaceleração econômica, com desvalorização do rand e juros elevados –, o desemprego começa a ceder, baixando de 29,3% para 23,6% entre 2003 e 2007 (tabela 2). É justamente neste período que o país se destaca por apresentar taxas de crescimento anuais de 5%.

Entretanto, três fatores são dignos de nota. Em primeiro lugar, a taxa de desemprego cai de forma mais expressiva para os brancos do que para os negros, fazendo com que o diferencial entre a taxa de desemprego dos negros e a dos brancos saltasse de 4,4 para 6,3 vezes durante o período.

TABELA 2

Taxa de desemprego entre 15-64 anos (março 2001-2007)

(Em % da população economicamente ativa – PEA)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Negros	28,4	32,3	34,6	31,7	28,6	27,1	27,6
Mestiços	22,6	25,6	23,8	19,8	20,0	20,2	21,4
Branco	7,6	7,3	7,8	5,4	5,7	5,8	4,4
Total restrito	24,6	27,7	29,3	26,4	24,2	23,1	23,6
Total amplo oficial	...	40,4	42,5	40,8	39,5	37,9	37,1

Fonte: STATSSA. *Statistical release P0210 Labour Force Survey Historical Revision: March Series, 2001 – 2007*. Agosto, 2008; Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

Obs.: ¹ Desemprego restrito: percentual de pessoas não ocupadas nas duas últimas semanas e que estão procurando emprego ativamente.

² Desemprego amplo: soma do universo anterior com as pessoas desencorajadas na procura de emprego, o que no Brasil se chama de desemprego oculto pelo desalento.

Em segundo lugar, se de um lado a taxa de desemprego vem caindo, tendo o total de desempregados se mantido estável entre 2001 e 2007 – pouco mais de quatro milhões de pessoas –, por outro o total de desempregados desalentados expandiu-se cerca de 50% ao longo do período, chegando a 2,5 milhões de pessoas em 2007 (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, agosto de 2008).

E, terceiro, durante a recuperação pós-2004, o emprego informal passa a crescer à frente do emprego formal: um terço dos novos empregos se concentrou no “setor” informal,¹⁶ que já representava mais de um quarto dos ocupados do país em 2007 (tabela 3).

16. O *Labour Force Survey*, conduzido duas vezes por ano na África do Sul, segue a recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1993 e define como critérios para a mensuração dos trabalhadores informais a sua vinculação a empresas ou estabelecimentos não registrados. A partir de 1999, adicionou-se a este critério a autodefinição dos trabalhadores a partir dos questionários (Naledi, 2004).

Existe um intenso debate teórico sobre a particularidade da África do Sul de combinar “desemprego elevado” com “informalidade baixa”, ao menos quando comparada a outros países subdesenvolvidos (ALTMAN, 2008).

Conforme observado na seção 1, tal fato se deve a heranças históricas – como o controle dos trabalhadores negros nas cidades, as restrições legais em vigor durante o *apartheid*, e a própria existência de um capital monopolista disseminado pela estrutura produtiva. Entretanto, problemas relacionados à coleta de dados e à ausência de cômputo adequado de atividades fora daquelas vinculadas ao trabalho principal levam a que se subestime o alcance do setor informal. Um levantamento de 1999, por exemplo, relata que 26% das crianças sul-africanas exerciam algum tipo de atividade econômica, remunerada ou não (NALEDI, 2004).

De qualquer forma, vale ressaltar que a informalidade vem crescendo justamente no período de expansão econômica, o que se deve a um mercado de trabalho não mais cerceado por barreiras políticas e que recebe levas de migrantes rurais totalmente proletarizados de dentro e de fora do país (SEEKINGS, 2007), mas também ao baixo dinamismo no ritmo de geração de empregos.

Como acontece com todos os indicadores sociais sul-africanos, a clivagem de raça/cor mostra-se também aqui marcante. No ano de 2001, para uma participação do emprego informal (somados os trabalhadores domésticos) de 28,9% no conjunto dos ocupados, este mesmo percentual chegava a 38,8% para os negros e a 6,8% para os brancos (NALEDI, 2004).

TABELA 3

Número de trabalhadores entre 15-64 anos (março 2001-2007)

(Em milhares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Formais	7.737	8.096	8.276	8.577	8.741	9.041	9.419
Informais e domésticos	4.756	3.899	3.390	3.246	3.763	4.195	3.907
Total de empregos	12.494	11.995	11.666	11.823	12.503	13.237	13.326

Fonte: STATSSA. *Statistical release P0210 Labour Force Survey Historical Revision: March Series, 2001 – 2007*. Agosto, 2008. Elaboração dos autores.

Além disso, nem todos os trabalhadores classificados como formais – ou seja, vinculados a estabelecimentos registrados legalmente – gozam de acesso a direitos trabalhistas e sociais. Cerca de 20% destes empregados possui contratos temporários, estando sujeitos a elevada rotatividade, ao passo que apenas 50% possuem aposentadoria coberta pelos seus empregadores (ALTMAN, 2008). Neste sentido, uma medida de informalidade que averiguasse o nível de precarização do emprego provavelmente superaria um terço do total de ocupados. Segundo este critério, os empregos precários teriam avançado 38% entre 2001 e 2006, contra um incremento de 4% dos empregos “regulados” (BODIBE, 2006).

Outra característica marcante do mercado de trabalho sul-africano são os baixos níveis de salário de parcela expressiva dos trabalhadores formais. Do total de trabalhadores abaixo da linha de pobreza, 47% são trabalhadores assalariados do setor formal, 17% estão vinculados à agricultura comercial ou de subsistência, e 34% são informais – aqui incluídos os empregados domésticos (ALTMAN, 2008).

Em vez das medidas convencionais de redução do custo do trabalho propostas pelo governo, mas bloqueadas pela Cosatu, tem predominado recentemente uma visão de que a combinação de políticas macroeconômicas, industriais e de proteção social seria a mais capaz de promover uma melhora substantiva no desempenho do mercado de trabalho. Tem-se utilizado crescentemente o argumento de que o país conta com uma “economia secundária”. Ao invés de eliminá-la, deve-se dinamizar e expandir a “economia primária”, abrindo espaços para o aprimoramento do “informal”, por meio de incentivos e oportunidades fornecidas pelo setor público (ALTMAN, 2008).

De qualquer modo, em face do baixo dinamismo na geração de postos de trabalho, o governo sul-africano lançou um programa de obras públicas em 2004, o qual criou 1 milhão de empregos temporários até 2007 em atividades de infraestrutura, desenvolvimento social, cultura e meio ambiente, com elevada participação de mulheres e jovens (DEVELOPMENT INDICATORS, 2008).

Paralelamente, de forma complementar ao AsgiSA, decidiu-se pelo lançamento do Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA) em 2006, no intuito de impedir a formação de fortes gargalos em ocupações que exigem mão de obra qualificada. Trata-se de um esforço articulado pelo governo, por meio de projetos com a sociedade civil, para ampliar a oferta de trabalho qualificado em cinco nichos específicos: engenheiros e profissionais de gestão para as indústrias de transportes, telecomunicações e energia; profissionais de gestão na área de planejamento local e regional; ocupações técnicas e “artesaniais” da área de infraestrutura; profissionais de gestão e planejamento de educação e saúde; e, finalmente, ampliação da oferta de matemática, ciências e tecnologia da informação nas escolas públicas.

A discussão sobre os gargalos em termos de qualificação da mão de obra envolve membros do governo e da oposição. A questão está associada à baixa escolaridade de importantes segmentos da força de trabalho negra – uma das pesadas heranças do *apartheid* –, mas também a uma tendência de fuga de “cérebros”, especialmente da elite branca, após os anos 1990, o que pode refletir tanto um descontentamento com as políticas de ação afirmativa implementadas pelo governo do ANC, como as possibilidades abertas em outros países para estes segmentos altamente escolarizados – e também fluentes na língua inglesa.

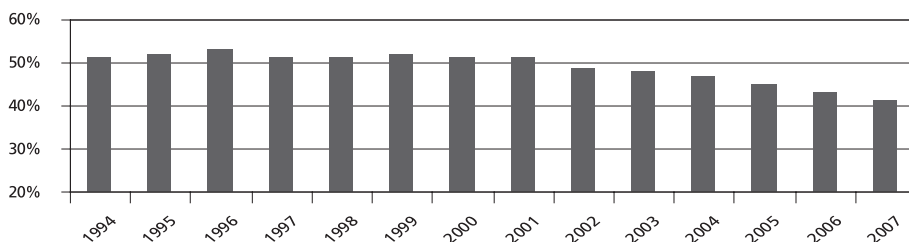
5.2 Desigualdade, pobreza e programas sociais

Durante a segunda metade dos anos 1990, junto com a elevação do desemprego a África do Sul presenciou um incremento dos níveis de pobreza e desigualdade. Segundo as estatísticas oficiais, a população abaixo da linha de pobreza saltou para 53% em 1996, ficando acima do patamar de 50% até o final da década (gráfico 19). Paralelamente, neste período aumentou a participação dos 10% mais ricos e caiu a participação dos 10% mais pobres na renda do trabalho, percentuais que chegaram, respectivamente, a 55,3% e 0,6% em 2000 (tabela 4). Apesar da profusão de medidas relacionadas à pobreza e à desigualdade, existe um consenso acerca da piora relativa destes indicadores no período (SEEKINGS, 2007).

GRÁFICO 19

Porcentagem da população vivendo com menos de R 367¹ por mês

(Em rand constante de 2007)



Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em 2007, R 367 equivaliam a aproximadamente US\$ 53.

TABELA 4

Porcentagem do total da renda

(Em rand a preços constantes de 2007)

	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
10% mais pobres	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
20% mais pobres	2,0	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,6	1,8	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7
10% mais ricos	53,9	55,6	54,3	55,4	55,4	55,3	55,2	53,5	56,3	55,4	55,5	55,8	55,8
20% mais ricos	72,0	73,4	72,8	73,6	73,7	73,5	73,4	71,6	73,2	72,7	72,4	72,5	72,5

Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

O período posterior é marcado por uma combinação entre queda da pobreza e manutenção da desigualdade em níveis elevados. Os níveis de pobreza caem para cerca de 40% em 2007, o que se deve especialmente aos programas de transferência de renda e de obras públicas, mas também à elevação dos níveis de emprego.

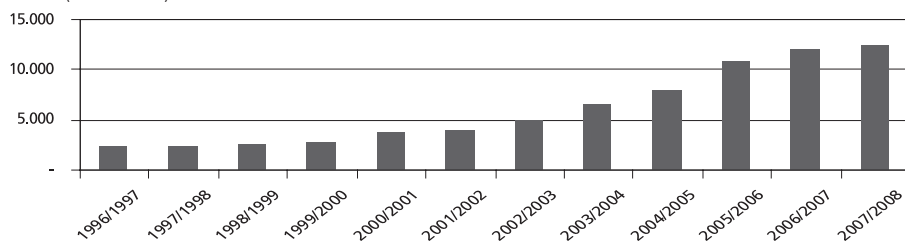
Os gastos com os programas de assistência social (aposentadorias por velhice, transferência de renda para deficientes e para o apoio às crianças) saltaram de 2% do PIB em 1994 para 3,5% a partir de 2005 (SEEKINGS, 2007).

Mas de fato a inflexão no nível de gastos tem início em 2001. Entre este ano e 2007, verifica-se um salto de 4 milhões para 12 milhões de beneficiários (gráfico 20). O impacto sobre as famílias é decisivo. Isto porque 75% dos gastos com os programas sociais atingem os 40% mais pobres. Adicionalmente, o incremento da renda das famílias varia de 4,7% para 7,8% com os programas sociais. Entretanto, o máximo que estes programas logram é aproximar as famílias mais pobres da linha de pobreza, mostrando-se incapazes de promover a mobilidade social ou reduzir a desigualdade (ARMSTRONG e BURGER, 2008).

GRÁFICO 20

Assistência social – total de beneficiados

(Em milhares)



Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.
Elaboração dos autores.

Entretanto, não se pode subestimar a importância desses programas, especialmente para a população negra. A título de ilustração, cabe enfatizar que, enquanto as famílias negras respondiam, em 2005, por 38% da renda oriunda do trabalho e apenas por 18% da renda do capital, participavam com 60% da renda distribuída sob a forma de aposentadorias, pensões e programas sociais (STATISTICS SOUTH AFRICA, 2008).

Vale ressaltar ainda que a expansão desses programas originou-se de um documento lançado pelo governo em 1997, o *White Paper for Social Welfare*. Em 2000, outro documento, produzido pela Taylor Commission, procurou avançar numa revisão integral do enfoque governamental, questionando não apenas os parâmetros da ortodoxia econômica, mas também propondo a introdução de uma renda básica universal (*basic income grant*), que terminaria com o teste de meios como mecanismo para seleção dos potenciais beneficiários dos programas. A proposta foi engavetada pelo governo, temeroso de que pudesse comprometer a sua política fiscal (REDDY e SOKOMANI, 2008).

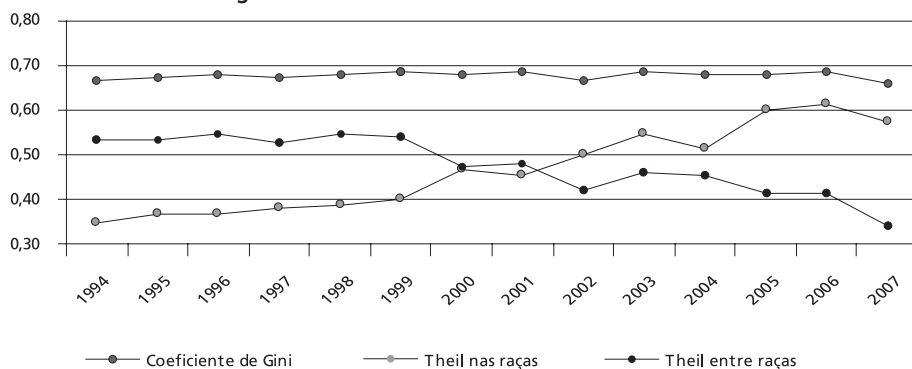
Quanto aos indicadores de desigualdade, observa-se uma estabilização do coeficiente de Gini de 2001 em diante, mas que não aponta para uma mudança de patamar. Uma suave queda se ensaia em 2007, apenas para retomar os

patamares de 1994, quando tem início o primeiro governo democrático da África do Sul (gráfico 21).

Porém, o que salta aos olhos, a partir de um acompanhamento do índice de Theil, é como a desigualdade intrarracial cresce de forma contínua desde 1994, acelerando-se inclusive de 2001 em diante, enquanto a desigualdade inter-racial regride ao longo de todo o período (gráfico 21). Na prática, abre-se o leque salarial dos trabalhadores negros, que ocupam novas posições com o fim da discriminação, o maior acesso à educação e as políticas de ação afirmativa. Conforma-se, assim, uma estrutura social híbrida com incluídos cada vez mais desracializados e excluídos predominantemente negros (LE PERE, 2006).

GRÁFICO 21

Medidas de desigualdade



Fonte: Republic of South Africa - *Development Indicators*, 2008.

Elaboração dos autores.

Esse processo simultâneo de incremento da desigualdade intrarracial e de redução das disparidades de renda inter-raciais está associado a uma lenta superação dos vícios oriundos do *apartheid* – presentes tanto no sistema escolar como no mercado de trabalho –, mas também à principal política de ação afirmativa implementada pelo governo do ANC, intitulada *black economic empowerment* (BEE).

Inicialmente, essa política esteve em grande medida voltada para os anseios de criar uma burguesia e uma classe média alta negra por meio de transferência de ações em empresas de setores específicos e de exigências de participação mínima de “empresas negras” em licitações públicas, contando estas inclusive com acesso a financiamento de instituições bancárias públicas e privadas. As críticas de que este mecanismo estaria favorecendo o enriquecimento de uns poucos grupos com conexões junto ao governo levaria a uma ampliação do conceito, transformado em lei no ano de 2004: o *Broad-Based Black Economic Empowerment Act* (GUMEDE, 2005).

Entretanto, no que se refere ao IDH, o país, que em 1991 encontrava-se em 86º lugar – e poderia ter melhorado a sua posição em virtude da expansão nos gastos em educação, saúde e infraestrutura básica –, saltaria, em 2005, para a 120ª posição do *ranking*, o que se deve ao aumento das taxas de mortalidade causadas pela AIDS (LE PERE, 2006). As estimativas para 2010 apontam para uma esperança de vida ao nascer de 48 anos, 20 anos abaixo do que o seria sem a epidemia (SEEKINGS, 2007), a qual pôde se alastrar em virtude do descaso inicial demonstrado por parte do governo do ANC.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a sua democratização, a África do Sul já realizou três eleições (em 1994, 1999 e 2004), estando às vésperas da quarta. Vale lembrar que, em 2004, o ANC e sua coalizão obtiveram uma vitória estrondosa: 70% dos votos do congresso e a conquista dos nove governos estaduais, inclusive os de Kwazulu-Natal e do Cabo Ocidental. Paralelamente, os partidos de oposição, à direita e à esquerda, perderam espaço. O governo centralizador de Mbeki logrou atrair para o seu lado segmentos empresariais, inclusive africânders, novos grupos sindicais e representantes de organizações não governamentais (ONGs), além de representantes de vários partidos de oposição.

O risco dessa hegemonia incontestada, num contexto de uma oposição frágil e incapaz de superar as clivagens raciais, é gerar um vácuo de representação política dos grupos socialmente mais vulneráveis, compostos majoritariamente por negros, os quais se sentiriam propensos a formar movimentos de contestação à ordem social (GUMEDE, 2005).

O voto esmagador no ANC, especialmente da população negra, revela um pragmatismo acerca da melhoria das condições de vida no que tange às liberdades cívicas e ao maior acesso à habitação, água, eletricidade e novos programas sociais. Mas não se trata de um “cheque em branco”. A abstenção de 24% nas eleições de 2004 aponta para uma situação de descontentamento com os avanços limitados trazidos pela coalizão atual e de descrédito pela ausência de alternativas.

O ANC tem se assumido, portanto, como uma força de centro, à vontade com as políticas de mercado e defensora de ações sociais corretivas. As críticas internas à coalizão – especialmente as provenientes do Partido Comunista (SACP) e da principal central sindical (Cosatu) – tendem a ser desvalorizadas e muitas vezes encaradas como se atentassem contra o interesse nacional.

Essa situação acabaria por levar à cisão interna em 2008, culminada com a nomeação de Jacob Zuma como representante do ANC para as eleições presidenciais de abril de 2009 e com a formação de um novo partido, o Congress of the People (Cope), pelo grupo de Mbeki. A provável eleição de Zuma, apesar da sua

retórica mais à esquerda, não deve trazer mudanças substanciais em termos de política econômica, especialmente no quadro atual de crise internacional.

Apesar dos avanços institucionais inegáveis do país durante o período pós-1994, especialmente no que se refere às liberdades democráticas e à existência de uma sociedade civil vibrante e participativa, os pontos frágeis residem na estratégia de política econômica adotada e no encapsulamento da elite política, que se apossou do poder, especialmente a partir da eleição de Mbeki. Não se procurou gestar internamente – não obstante os constrangimentos externos políticos, econômicos e ideológicos – um modelo de desenvolvimento que superasse a herança deixada pelo *apartheid*.

Em outras palavras, as conquistas mais evidentes (reestruturação do sistema político-institucional e parcial desracialização do exercício do poder econômico) não levaram a uma superação da polarização econômica e social, e boa parte da classe trabalhadora e dos pobres e negros em geral perdeu a confiança que depositava no governo do ANC.

Contudo, junto com a transição política e a transformação institucional que reforçaram a estabilidade democrática no plano interno, a gestão do ANC foi capaz de articular uma vigorosa política externa, que cimentou a credibilidade do país no cenário internacional, tanto entre os países do Norte como do Sul. O país desempenhou um papel decisivo em organismos multilaterais, especialmente no caso da OMC, ainda que nos organismos financeiros tenha predominado uma posição mais cautelosa, quando não subserviente. Apesar das acusações dos parceiros regionais contra o “imperialismo” político e econômico da África do Sul, o NEPAD representou um divisor de águas para a diplomacia africana.

A afirmação de uma política externa diferenciada e mais soberana, porém, se viu constrangida pelas decisões de política econômica, o mesmo acontecendo com o alcance das políticas sociais, não obstante seu inegável avanço. Ou seja, a gestão da política econômica tendeu a assumir um viés tecnocrático, focado no curto prazo e na atração de capitais de qualquer tipo e a todo custo, de forma a manter a inflação controlada e não permitir a desvalorização do rand. Ironicamente, em face dos ataques especulativos recorrentes, a comunidade financeira aparecia como o vilão da crise.

Num plano mais estrutural, pode-se afirmar que a manutenção de uma estrutura produtiva pouco diversificada reforça as relações de dependência financeira e comercial com os países desenvolvidos, apenas parcialmente compensadas pela pujança do setor privado sul-africano no entorno regional, geralmente restrita a alguns setores com poucos efeitos de encadeamento internos.

Se a política econômica não se mostra coerente com a política externa, que por sua vez se ressentida da política comercial de cunho liberal, isto significa que as perspectivas abertas pela política industrial apenas trariam efeitos no longo prazo, principalmente se novos instrumentos de política econômica fossem disponibilizados às empresas nas quais o capital monopolista não é predominante. Enquanto isto, os setores mais capazes de proporcionar uma maior diversificação produtiva dependem de um mercado interno em expansão e do mercado africano (comprador em última instância), mas continuam sofrendo crescente pressão competitiva, especialmente de produtos europeus e chineses.

Com a crise financeira internacional, as limitações do modelo mostram-se mais evidentes, expressas por meio da fuga de capitais, queda das exportações e desvalorização da moeda, que contribuem para a elevação dos preços, além de reduzirem os impactos dos programas sociais, da elevação do gasto público e da nova política industrial.

Não se logra, dessa forma, encetar uma estratégia de expansão econômica que amplie ao mesmo tempo os níveis de produtividade, de emprego e de salários. A nação arco-íris já é uma realidade institucional e simbólica, mas tem se mostrado incapaz, apesar da ousadia da política externa e da melhoria de vários indicadores sociais, de superar a pesada herança do *apartheid*, com seus conglomerados econômicos pujantes e rentáveis, mas ancorados numa estrutura social perversa.

Para além da falta de sintonia entre a política econômica e a política externa, o principal dilema vivenciado pelo país parece residir na incapacidade de se transformar a estrutura de poder de modo a reverberar as necessidades de maior inclusão social.

A estratégia sul-africana tende a, no máximo, mantidas as atuais coordenadas, produzir uma eficiência de fôlego curto e estabilizar a desigualdade em níveis inaceitáveis. Nada impede, contudo, que a sociedade civil vibrante e a força das instituições democráticas, num contexto de redução da desigualdade de poder em nível internacional, possam trazer uma alteração desta triste equação.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, L. F. Sob o Trópico de Capricórnio. In: SAMPSON, A. **O negro e o ouro**: magnatas, revolucionários e o *apartheid*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- ALTMAN, M. *Formal-informal economic linkages*. In: Human Sciences Research Council, abril de 2008.
- ARMSTRONG, P.; BURGER, C. *Poverty, inequality and the role of social grants*: an analysis through decomposition techniques. In: Development Policy Research Unit Conference. University of Cape Town, outubro de 2008.
- BODIBE, O. *The extent and effects of casualisation in Southern Africa*. In: Naledi, novembro de 2006.
- BOND, P. *Africa and global finance: potential resistance?* Pambazuka, outubro de 2008.
- _____. *Thabo Mbeki and Nepad: breaking or shining the chains of global apartheid?* In: TNI Global Crisis Seminar. Amsterdam, fevereiro de 2002.
- COHEN, J. *From Wall Street traders to Bree Street traders: linkages between the macroeconomic environment and street trading in Johannesburg*. In: *Financialization of capital – deterioration of working conditions*. Global Labor University Conference, Mumbai, 22-24 February 2009.
- CUTS-CIEE. *Mercosur Sacu FTA: strengthening relations across the South Atlantic*. Briefing Paper, IBSA 2/2005, CUTS International, 2005a.
- _____. *Sacu and India: towards a PTA*. Briefing Paper, IBSA 3/2005, CUTS International, 2005b.
- DAVIES, R.; VAN SEVENTER, D. E. *An assessment of the accelerated and shared growth initiative*. Trade & Industry Monitor (TIPS), nº 38, 2007.
- DEPARTMENT OF MINERALS AND ENERGY. *South Africa's Mineral Industry (Sami)*. Pretoria: Republic of South Africa, 2006/2007.
- DÖPCKE, W. **Há salvação para a África?** Thabo Mbeki e seu Nepad. Revista Brasileira de Política Internacional, 2002, 45 (1).
- DRAPER, P.; FREYTAG, A. *South Africa's current account deficit: are proposed cures worse than the disease?* In: Trade Policy Report, nº 25. Johannesburg: SAIIA, 2008.
- GUMEDE, W. M. *Thabo Mbeki and the battle for the soul of the ANC*. Cape Town: Zebra Press, 2005.
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; SABEL, C. *Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa*. Harvard University, agosto de 2007.

HIRSCH, A. *Season of hope: economic reform under Mandela and Mbeki*. South Africa: University of KwaZulu-Natal Press, 2005.

HUGHES, T. *South Africa: the contrarian big State*. In: CLAPHAM, C.; HERBST, J.; MILLS, G. (Org.). *Big African States*. Johannesburg: Wits University Press, 2006.

IOS e LASOS. **Impactos das negociações de NAMA sobre o setor metalúrgico na Argentina e no Brasil**. São Paulo: IOS; Buenos Aires: LASOS, junho de 2008.

IPEA. **A crise internacional e as possíveis repercussões: primeiras análises**. Comunicado da Presidência, nº 16, janeiro de 2009.

ISMAIL, F.; DRAPER, P.; CARIM, X. *A estratégia econômica global da África do Sul*. In: ARBIX, G; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M.; R. ABRAMOVAY, R.(Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora Unesp/Edusp, 2002.

JOHNSON, R. W. *Historia de Sudáfrica: el primer hombre, la última nación*. Barcelona: Debate, 2005.

KALIMA-PHIRI, B. *South Africa's trade policy and its linkage to poverty reduction*. In: RAZZAQUE, M.; RAIHAN, S. *Trade-development-poverty linkages: reflections from selected Asian and Sub-Saharan African countries*. Jaipur: CUTS International, 2008.

LANDSBERG, C. *Toward a developmental foreign policy? Challenges for South Africa's diplomacy in the second decade of liberation*. Social Research, outono de 2005.

LE PERE, G. *A África do Sul pós-apartheid: do isolamento econômico à transformação social*. In: VILLARES, F. (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

LIPTON, M. *Capitalism & apartheid: South Africa, 1910-1986*. Cape Town: David Philip, 1989.

MAKGETLA, N.; VAN MEELIS T. *Trade and development in South Africa*. In: SCHMIDT, V. *Trade union responses to globalization: a review by the Global Union Research Network*. Geneva: ILO, 2007.

MANDELA, N. *Long walk to freedom*. New York: Little, Brown and Company, 1995.

_____. *South Africa's future foreign policy*. Foreign Affairs, v. 72, n. 5, dezembro de 1993.

MAREE, J. *Strategies for reducing unemployment in South Africa and the role of organised labour*. In: Global Labour University Conference, Johannesburg, maio de 2007.

MOUSSOURIS, M. *Between class struggle and the “Developmental State”: Cosatu and the sector job summits*. In: Global Labour University Conference, Johannesburg, maio de 2007.

MLAMBO-NGCUKA, P. *A catalyst for accelerated and shared growth – South Africa (ASGISA)*. Fev/2006. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/speeches/briefings/asgibackground.pdf>> Acessado em: 27/11/2008.

MULLER, M. *Current developments in South African diplomacy*, 2008.

NALEDI. South Africa Country Analysis. In: *Naledi Global Poverty Network Workforce Development Study*. Johannesburg: Naledi, março de 2004.

PATEL, S. *South African investment in Southern Africa: trade union responses in Zimbabwe, Namibia and South Africa*. In: Global Labour University Conference, Johannesburg, maio de 2007.

REDDY, T.; SOKOMANI, A. *Corruption and social grants in South Africa*. ISS Monograph Series, n. 154, Institute for Security Studies, novembro de 2009.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *Development Indicators, 2008*. Pretoria: Statistics South Africa, 2008.

_____. *Labour force survey: historical revision March Series, 2001 to 2007*. Pretoria: Statistics South Africa, agosto de 2008.

_____. *Mining and minerals in South Africa*. Maio de 2008.

_____. *South African Statistics, 2008*. Pretoria: Statistics South Africa, 2008.

RODRIK, D. *Understanding South Africa’s economic puzzles*. Harvard University, dezembro de 2006.

SAMPSON, A. *O negro e o ouro: magnatas, revolucionários e o apartheid*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SEEKINGS, J. *Poverty and inequality after apartheid*. In: After Apartheid Conference, Yale, abril de 2007.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Incomes and expenditures of households 2005/2006*. Pretoria: SSA, 2008.

TAKALA, L. *The role of industrial policy and the minerals-energy complex in the decline of South African textile and clothing*. TIPS, 2008.

TAYLOR, I. *South Africa: beyond the impasse in global governance*. In: ENGLISH, J.; THAKUR, R; COOPER, A. (Org.). *Reforming from the top: a leaders’ 20 summit*. Tokyo: United Nations University Press, 2005.

THE ECONOMIST. *South Africa: economic data*, 17/02/2009.

_____. *South Africa's economy: tough times ahead*, 12/02/2009.

THE EDGE INSTITUTE. *Intellectual property rights in South Africa: an economic review of policy and impact*. Johannesburg, 2004.

TUOK, B. Perspectivas da revolução democrática nacional na África do Sul. In: SANTOS, T. (Org.) *Países emergentes e os novos caminhos da modernidade*. Brasília: UNESCO, 2008.

UNCTAD. *World investment report 2006*. Geneva: UNCTAD, 2006.

UNDP. *Human development report, South Africa*. New York: UNDP, 2007/2008.

VALOR ECONÔMICO. *De Beers é vendida*. 21/05/2001.

_____. *Barclays adquire participação majoritária no sul-africano Absa*. 09/05/2005.

WHITE, L. A África do Sul na era pós-*apartheid*: a convergência da política externa e das prioridades da política comercial para fazer face aos desafios do crescimento econômico e da equidade. In: VILLARES, F. (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

WOLPE, H. *Capitalism and cheap labour power in South Africa*. In: BEINART, W.; S. DUBOW, S. (Org.). *Segregation and apartheid in 20th South Africa*. London: Routledge, 1995.

ZALK, N. *The role of dynamic products in global integration – implications for South Africa*. Johannesburg: Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS), 2004.

À GUIA DE CONCLUSÃO: SOBERANIA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO – QUALIFICANDO O DEBATE

José Celso Cardoso Jr.*
Luciana Acioly**
Milko Matijasc***

As economias dos países objeto de análise neste livro apresentam diferenças importantes no que concerne às rotas de crescimento/desenvolvimento por elas trilhadas. Estas opções significaram diferentes desempenhos econômicos, sociais e dos padrões de inserção externa que acabaram por redefinir seus papéis na arena global, tanto em termos políticos quanto na divisão internacional do trabalho.

O colapso da União Soviética, seguido da fragmentação política da Rússia, alterou o cenário internacional e abriu caminho para o fortalecimento dos Estados Unidos, colocando em xeque as teses dos anos 1980 que anunciavam seu declínio como potência mundial. Na primeira metade dos anos 1990, com a ofensiva neoliberal, os Estados Unidos retomam seu poderio militar, tecnológico e financeiro a partir de duas bases interligadas: a expansão do poder militar, que estendeu grandemente sua influência política, e a arquitetura econômica (produtiva e financeira), que deu centralidade ao dólar como moeda internacional. Estas transformações geraram um novo padrão sistêmico de riqueza, que trouxe para sua órbita todos os componentes fundamentais da organização capitalista: o capital bancário, os rentistas, as empresas não financeiras e os governos. A revolução nas comunicações se mesclou com mudanças na gestão das corporações e potencializou ganhos de rentabilidade em escala global pela ampla mobilidade dos investimentos. Surgiu então uma classe dominante de caráter transnacional como base social para o novo arranjo. O papel do Estado americano na sustentação

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

*** Assessor técnico da Presidência do Ipea.

e ampliação desta ordem foi decisivo. As bases de sua estratégia de crescimento e, portanto, de tomada de uma posição mais forte no cenário internacional, estiveram relacionadas, por um lado, aos gastos do complexo industrial-militar, e, por outro, à sua centralidade nas finanças internacionais, em que Estados e investidores financiam suas contas públicas. Observe-se que o orçamento da defesa garantiu o controle da indústria nacional norte-americana – pela recuperação de competitividade em alguns setores de ponta, como de armamentos de alta tecnologia – e o exercício de uma política comercial mais agressiva.

No caso da Alemanha, o final da década de 1980 marcou não só o início de uma nova ordem mundial – com o fim da divisão bipolar do mundo –, mas também a unificação deste país, cindido após a Segunda Guerra. Com maior extensão territorial e populacional, a nova configuração da Alemanha fortaleceu sua posição central na Europa e seu papel de protagonista nas relações exteriores. Os desafios colocados para o país disseram respeito à consolidação de sua liderança no processo de integração europeia e, ao mesmo tempo, à sua maior atenção aos países do Leste europeu, fontes potenciais de consumo e investimentos – mas também de desestabilização regional. Estes dois desafios implicaram pesados ônus financeiros para a economia alemã, advindos dos custos com a unificação e com a maior parte da contribuição para o orçamento da então Comunidade Econômica Europeia (CEE). Apesar destas dificuldades, a Alemanha firmou-se enquanto a maior economia da Europa e a terceira economia mundial, e o primeiro país exportador do mundo. Assim como ocorrera no pós-Guerra, a estratégia de crescimento perseguida pela Alemanha ao longo da década de 1990 contou com pesados investimentos em sua indústria – devido à competição com produtos japoneses e chineses – e na expansão de suas empresas para a Europa e para o Leste europeu (via investimento direto e exportações). Isto foi feito a partir de um modelo institucional de cooperação entre Estado, empresas (financeiras e não financeiras) e sindicatos, configurando-se o que se poderia denominar “capitalismo coordenado”. A expansão para o Leste alterou a favor da Alemanha a correlação de forças dentro da União Europeia (UE) e fortaleceu seu poderio econômico em face dos parceiros europeus tradicionais e dos Estados Unidos.

Dois outros casos europeus, mas de desenvolvimento rápido, são a Finlândia e a Espanha. Em 20 anos a Finlândia transitou de uma economia baseada em recursos naturais para uma economia marcada pela inovação, tornando-se o país mais especializado do mundo em tecnologias de informação e comunicação (TICs). Mergulhado na crise da primeira metade dos anos 1990, este país mostrava uma economia sustentada basicamente pelas indústrias de madeira, papel, celulose, têxtil e sapatos, e encontrava dificuldades de integrar-se à economia mundial. Tal integração se daria por meio de sua entrada na União Europeia (UE), em 1995, adesão esta que desempenhou um papel importante na sua

estratégia de desenvolvimento. Foram realizadas reformas no sistema bancário, privatizações e fortalecimento do mercado de capitais e, ao mesmo tempo, foram feitos expressivos investimentos em educação, ciência e tecnologia, bem como criaram-se programas para estimular a inovação nas empresas industriais e de serviços. No final da década de 1990, a maior parte do investimento direto recebido pela Finlândia tinha como origem os países da UE. A transformação produtiva se traduziu numa mudança qualitativa na pauta de exportação do país, sendo o mercado europeu também o seu principal destino. O reduzido tamanho do mercado interno dificultou uma estratégia de desenvolvimento “voltada para dentro”, e a entrada no bloco europeu e a forte demanda internacional por produtos de alta tecnologia geraram maiores oportunidades para as suas empresas. O Estado teve um papel indutor neste processo – por intermédio da recuperação do planejamento de longo prazo, apoio às empresas e sustentação do estado de bem-estar que acompanhou tais mudanças, preservando o caráter universal e redistributivo.

Num ritmo mais lento, a Espanha conseguiu em 50 anos sair de uma situação de economia subdesenvolvida e autoritária para uma sociedade desenvolvida, democrática e integrada à economia internacional. A partir da adesão da Espanha à Comunidade Econômica Europeia (CEE), em meados dos anos 1980, toda a estratégia de desenvolvimento do país esteve voltada para atender aos critérios de convergência macroeconômica como pré-condição para sua entrada naquele seleto grupo de países. Durante este período a Espanha vivenciou mudanças profundas, com abertura financeira, desregulamentação, privatização e internacionalização de suas empresas. Apesar do forte crescimento no início dos anos 1990, a economia espanhola experimentou desaceleração e altos níveis de desemprego, além de uma forte reestruturação industrial e patrimonial. Era clara a assimetria de estrutura econômica e social da Espanha em relação aos parceiros desenvolvidos da Europa, e temia-se pelo alto custo social de sua entrada na CEE. No entanto, é importante ressaltar que a estratégia de desenvolvimento seguida – e que possibilitou a reestruturação econômica –, a construção das bases de um estado de bem-estar social e a estabilidade política neste período de ajustamento estão intimamente relacionadas ao papel dos fluxos financeiros europeus derivados do fundo de coesão econômica e social e da Política Agrícola Comum (PAC). Estas políticas funcionaram como contrapeso à política fiscal austera adotada pela Espanha e promoveram um aumento de renda e de produção, bem como a modernização da agroindústria espanhola, que atingiu competitividade internacional. Assim, a estratégia de desenvolvimento da economia espanhola teve uma vinculação muito estreita com o projeto europeu de unificação.

Em que pesem as trajetórias individuais dos países periféricos, a leitura das várias experiências de desenvolvimento relatadas neste livro torna possível separá-los, quanto às estratégias adotadas, em dois grupos. O primeiro seria composto

por aquelas economias que aderiram aos princípios dos mercados globalizados que viam na livre movimentação de capitais e na diminuição do papel do Estado na economia o melhor veículo para alcance do bem-estar econômico e social. No segundo grupo estão países cujos meios utilizados para alcançar o status de nação desenvolvida não prescindiram de um projeto próprio de desenvolvimento nem do apoio do Estado. Os resultados de uma ou outra opção se fazem mostrar pelos diferentes desempenhos econômicos e sociais, cujos fatos e principais indicadores analisados ao longo dos capítulos falam por si só.

No primeiro grupo mencionado, encontram-se países como o México, a Argentina e a África do Sul. O México, seguindo o modelo de “crescimento para fora”, optou pela liberalização comercial, financeira e produtiva, e integrou-se com dois países desenvolvidos, Estados Unidos e Canadá, dentro do acordo Nafta, celebrado ainda no início dos anos 1990. Este modelo foi comandado pelo incentivo ao comércio exterior, cujo centro dinâmico reside na estreita relação com o mercado estadunidense. Esta estratégia, no entanto, não foi capaz de gerar dinamismo para grande parte do aparato produtivo e para a força de trabalho mexicana, que, mesmo com o crescimento do emprego, teve salários decrescentes. Sem dispor de mecanismos de intervenção estatal, e, além de tudo, desarticulado e enfraquecido por várias medidas, inclusive a desoneração tributária que restringiu o uso de instrumentos para formular políticas anticíclicas, o México foi um dos países mais afetados pela crise de 2001 e pela recente crise financeira internacional. A internacionalização de parte expressiva de seus ativos produtivos dificulta a capacidade de dinamizar a demanda agregada, e dois terços das receitas do governo federal vêm da atividade petroleira, apesar da reforma fiscal de 2007, a qual ainda não apresentou resultados.

A Argentina também se engajou no processo de globalização pela adoção dos princípios da abertura comercial e financeira, com quase total retirada de apoio estatal às atividades produtivas e adoção de âncora cambial em nome de uma moneda fuerte. Sua estratégia de desenvolvimento – cuja existência é questionada pelo autor do capítulo –, perseguida por essa via, em alguns momentos resultou em crescimento, mas desembocou na maior crise da história argentina, com queda da capacidade industrial, paralisia da atividade interna e crescimento da dívida externa, colocando a metade da população do país em condições de pobreza e indigência. A dependência externa se acentuou com relação aos principais produtos primários de exportação e aos fluxos de capitais. Os custos desta estratégia se fizeram sentir nas recentes tentativas de retomada, que esbarraram no estrangulamento da infraestrutura e na dificuldade para obter competitividade nos setores mais dinâmicos da economia moderna.

Assim como os dois países supracitados, a estratégia de desenvolvimento da África do Sul no início dos anos 1990 pautou-se por uma visão construída por por tecnocratas locais em parceria com organismos financeiros internacionais e o sistema financeiro internacional. Apesar dos avanços institucionais referentes às liberdades democráticas e à existência de uma sociedade civil participativa no período pós-1994, o modelo de desenvolvimento não superou a herança do apartheid e manteve a heterogeneidade social. Os constrangimentos gerados pelas decisões de política econômica de atração de capitais de qualquer tipo e a qualquer custo, para manter a inflação sob controle e não permitir a desvalorização da moeda dificultaram a adoção de uma política externa mais ativa. Esta opção manteve a estrutura produtiva do país pouco diversificada, com relações de dependência financeira e comercial com os países desenvolvidos que lhe restringiam as opções de políticas.

Noutro grupo de países encontram-se a China e a Índia, cujas estratégias de crescimento têm resultado em forte desempenho econômico em termos de elevação do produto interno bruto (PIB), maior presença na segmentação da produção mundial e maior peso na redefinição da geopolítica internacional. A maior abertura à distribuição de bens e serviços e à entrada de capitais estrangeiros não implicou o afastamento do Estado da indução estratégica do desenvolvimento, como argumentam alguns analistas que atribuem unicamente à abertura e às reformas o sucesso relativo destes países, sem levar em conta o grau e o ritmo desta abertura e a direção tomada pelas reformas, claramente pró-desenvolvimento.

No caso da China, sua estratégia baseou-se em dois vetores: na demanda doméstica, movida pelo crédito interno, e no setor externo como fonte de tecnologia e divisas para manter o ritmo da modernização. O objetivo do país era recuperar um espaço de maior relevo na ordem internacional, perdido desde a ascensão do Ocidente a partir do século XIX. Ao contrário de uma adesão sem críticas ao ideário liberal, a experiência chinesa caracteriza-se pela manutenção de um forte controle estatal sobre as transformações socioeconômicas, pelo elevado gasto público, pelo pragmatismo na gestão de alguns objetivos – como a combinação entre a internacionalização da economia e o manejo da política fiscal e monetária pró-crescimento. Controle de capitais e uma política indutora da entrada de investimento direto externo para setores prioritários foram peças-chaves neste processo. A ascensão chinesa tem alterado estruturalmente a geopolítica e a geoeconomia mundial, tanto pela conformação de uma ordem internacional multipolar, quanto pela reafirmação da existência de caminhos alternativos de modernização capitalista.

A Índia adotou uma estratégia de desenvolvimento “voltada para dentro”. Embora exista uma interpretação de que o ritmo de expansão do país a partir de 1990 tenha derivado da ruptura do padrão de crescimento anterior e da adoção de reformas liberalizantes, pode-se verificar que o programa de reformas

combinou gradualismo com pragmatismo e preservou vários pilares do modelo de desenvolvimento passado. O Estado manteve atuação direta no setor produtivo (mediante empresas estatais) e no sistema financeiro (por meio de bancos públicos e de direcionamento do crédito), continuou a exercer o papel de regulador e adaptou os instrumentos de política industrial, tecnológica e de comércio exterior ao novo contexto econômico mundial. A gestão macro foi na contramão das tendências globais, com adoção de políticas cambial, monetária e fiscal favoráveis ao crescimento e às exportações. O próprio mecanismo de controle “seletivo” de capitais, estabelecido pelo Estado para preservar o balanço de pagamentos e a estabilidade da moeda, foi pedra angular deste processo. Desde meados dos anos 1990, a Índia tem não só aumentado sua importância econômica, mas também fortalecido sua posição na arena política internacional.

Por fim, a Rússia merece uma consideração especial. Tendo liderado a ex-União Soviética, o país somente se inseriu no sistema capitalista propriamente dito em 1991, trazendo consigo as aspirações e dificuldades de natureza geopolítica que decorrem de sua relevante posição no cenário internacional. A reforma econômica anunciada naquele período teve por meta desmontar o planejamento centralizado, criar uma classe de proprietários e permitir o livre movimento de capitais (empréstimos e investimento direto). O objetivo da Rússia era deixar de ser um país cujo desenvolvimento econômico-social era baseado na exploração e exportação de produtos energéticos e de matérias-primas, para ter como base uma sociedade pós-industrial e se tornar um dos cinco países líderes do mundo. A estratégia foi formulada para formar uma economia com uma gestão macroeconômica calcada nas privatizações, na liberalização dos preços e no comércio exterior.

Após 1999, no entanto, essa estratégia foi reformulada a partir de medidas de natureza política voltadas ao restabelecimento da autoridade do poder central. Nesta etapa o setor privado se manteve no papel de agente principal do avanço econômico, mas ficou reservado ao Estado o papel de indutor dos setores estratégicos – como os vinculados à defesa e à segurança nacional – pela criação de grandes empresas estatais, e a condução de todo o processo de modernização. Este movimento é justificado pela compreensão de que, num país em que o setor privado é relativamente incipiente, é fundamental haver um forte apoio do Estado para a economia.

Em termos prospectivos, a crise financeira internacional aprofundada no final de 2008 está colocando uma série de desafios para esse conjunto de países analisados e tem revelado em boa medida as fragilidades ou acertos das estratégias de expansão adotadas.

Em linhas gerais, pode-se concluir que as diferentes escolhas de rotas de desenvolvimento dependem em grande medida de fatores internos e externos.

O momento histórico em que se encontra a competição global por poder e dinheiro, associado às condições políticas internas de um país – tanto em nível de desenvolvimento de suas forças produtivas quanto de grau de engajamento de sua economia no circuito financeiro internacional – mostram como é complexo o caminho para o desenvolvimento.

Entre os aspectos que merecem destaque quando se trata de analisar trajetórias específicas para o desenvolvimento, têm-se:

- o papel proativo do Estado na condução dos interesses nacionais e na garantia de inserção soberana no contexto internacional;
- a geração de mecanismos institucionais que criem um horizonte de integração social da totalidade da população e possam romper com a heterogeneidade estrutural no avanço do processo de desenvolvimento;
- o papel da inovação enquanto veículo privilegiado para elevar a produtividade e manter a competitividade no mercado internacional;
- a diversificação da estrutura produtiva e de serviços e sua inserção ativa, mas cuidadosa e gradual, no cenário internacional; e
- o respeito às tradições sociais e culturais de cada nação que busca traçar uma trajetória própria, sem copiar de forma mimética um receituário cujo traço primordial é apostar nas ideias fora de lugar.

Em suma, o elemento central evocado pelas experiências de desenvolvimento parece ser uma característica chave nos casos de sucesso: a insistência de alguns países em perseguir um caminho próprio, a despeito de um turbilhão de doutrinas e modelos abstratos que ignoram a história e os tornam todos iguais.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre de Freitas Barbosa

Economista, mestre em história econômica pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em economia aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor e Pesquisador do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP).

Ana Paula Harumi Higa

Mestre e graduada em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora dos programas executivos do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Distrito Federal (IBMEC/DF). Consultora nas áreas de economia do setor público, política monetária e creditícia, e mercado financeiro. Atuou como economista em várias instituições, como Banco Itaú, Itaú Corretora, Banco Santos e Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

André Moreira Cunha

Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professor visitante na Universidade de Leiden (Holanda, 2006) e pesquisador associado do Centro de Estudios Brasileños do Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Espanha – desde 2004). Foi professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) de 1995 a 2003, e assessor da diretoria do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) de 1999 a 2003.

Andrés Ferrari Haines

Argentino, graduado em economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, fez mestrado também em economia na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutorou-se em economia com ênfase em economia do desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). É bolsista do Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém-Doutores na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (PRODOC/UFF), onde também ministra aulas.

Ângela Cristina Tepassê

Economista e mestranda em economia política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Daniela Magalhães Prates

Professora-doutora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisadora do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica deste instituto, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Realiza pesquisas nas áreas de economia internacional, economia brasileira e economia monetária e financeira.

Eduardo Barros Mariutti

Sociólogo pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP), especialista em política internacional pela Universidade de Santo Amaro (Unisa), e mestre em história econômica e doutor em economia pela UNICAMP. Professor do Instituto de Economia desta universidade e das Faculdades de Campinas (FACAMP).

Glauco Arbix

Professor livre-docente do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do Observatório da Inovação e Competitividade da USP e membro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Foi presidente do Ipea (2003-2006) e coordenador do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE, 2003-2006). Autor de vários livros, entre os quais *Inovar ou inovar – a indústria brasileira entre o passado e o futuro*, de 2007.

Joana Mostafa

Mestre em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Joana Varon Ferraz

Mestranda em direito e desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EDESP/FGV). Pesquisadora colaboradora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). Advogada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

José Celso Cardoso Jr.

Mestre em teoria econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, onde realiza pesquisas em ciências sociais aplicadas. Atualmente, é o coordenador do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, no qual se insere esta publicação.

Julimar da Silva Bichara

Doutor em economia e professor da Universidad Autónoma de Madrid, com vários artigos e livros publicados sobre a integração econômica e financeira do Brasil e da América Latina, e sobre relações de trabalho e negociação coletiva na Espanha.

Lenina Pomeranz

Economista, professora associada livre-docente aposentada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP) e membro do Conselho Acadêmico do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (GACInt) do Instituto de Relações Internacionais da USP. É pesquisadora especializada no processo de transformação sistêmica da Rússia.

Luciana Acioly

Doutora em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Técnica de Planejamento e Pesquisa e Coordenadora de Estudos das Relações Internacionais e do Desenvolvimento (CERID) do Ipea. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos Asiáticos no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (Neasia/Ceam/UnB).

Marcos Antonio Macedo Cintra

Professor-doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) até junho de 2009. Desde então, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Realiza estudos em economia internacional, sistema monetário e financeiro internacional, e sistema financeiro brasileiro.

María Piñón Pereira Dias

Economista, mestre em *international trade and finance* pela Yonsei University (República da Coreia) e pesquisadora bolsista do Ipea.

Milko Matijascic

Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e assessor da Presidência do Ipea. Atuou como coordenador do Ipea no Centro Internacional da Pobreza. Foi consultor do Banco Central dos EUA e de organizações internacionais, além de assessor especial do ministro da Previdência Social. Foi pesquisador da UNICAMP. É professor licenciado do Centro Universitário Salesiano de São Paulo (Unisal).

Paula Maciel Pedroti

Doutoranda e mestre em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e em letras (alemão e português) pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisa temas na área de administração pública e relações internacionais. Foi professora assistente na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e de relações internacionais na Universidade Anhembi Morumbi.

Ricardo Camargo Mendes

Bacharel e mestre em relações internacionais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Universidade de Cambridge). Foi bolsista do governo britânico, tendo trabalhado com o tema de interesses empresariais em acordos de livre-comércio do Brasil. Diretor da Prospectiva Consultoria, assessora empresas, associações e governos em questões relacionadas à agenda externa do Brasil. Professor de relações internacionais na Trevisan Escola de Negócios.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Claúdio Passos de Oliveira

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Natália Jesus de Abreu Costa Moura (estagiária)

Editoração Eletrônica

Renato Rodrigues Bueno

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Bernar José Vieira

Everson da Silva Moura

Cláudia M. Cordeiro

Nailton Pontes Diniz de Oliveira (estagiário)

Paulo Arthur Campos Alves (estagiário)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Em contexto de crescente movimento dos fluxos de moedas, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está posta para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. Das dez experiências nacionais que compõem este livro, extrai-se a ideia-força de que uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve dispor de autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas internas e também daquelas que envolvem suas relações com outros países e povos do mundo. Para tanto, deve buscar graus de independência e mobilidade, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para assim desenhar sua própria história. A presente obra, portanto, composta por contribuições plurais de pesquisadores consagrados e também de uma nova geração de estudiosos, consiste em um passo adicional para resgatar um debate que se perdeu em tempos de soluções simplistas e desprovidas de análise crítica, que acabaram por condenar a humanidade ao desastre que representa mais esta crise internacional atual.

Alexandre de Freitas Barbosa

Ana Paula Harumi Higa

André Moreira Cunha

Andrés Ferrari Haines

Ângela Cristina Tepassê

Daniela Magalhães Prates

Eduardo Barros Mariutti

Glauco Arbix

Joana Mostafa

Joana Varon Ferraz

Julimar da Silva Bichara

Lenina Pomeranz

Luciana Acioly

Marcos Antonio Macedo Cintra

María Piñón Pereira Dias

Milko Matijascic

Paula Maciel Pedroti

Ricardo Camargo Mendes



Escritório no Brasil

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República

