

Eduardo Figueiredo Bastian

Tese de Doutorado

Orientador: Antonio Barros de Castro

Co-orientador: Jaques Kerstenetzky

Instituto de Economia/UFRJ

Maio de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

AS EXPERIÊNCIAS CHINESA E IRLANDESA DE *CATCHING-UP* NA
DÉCADA DE 1990: ALGUMAS LIÇÕES

Eduardo Figueiredo Bastian

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO DE ECONOMIA
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR.

Aprovada por:

Professor Dr. Antonio Barros de Castro (IE/UFRJ) – Orientador

Professor Dr. Jaques Kerstenetzky (IE/UFRJ) – Co-orientador

Professor Dr. Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado (IE/UFRJ)

Dra. Claudia Nessi Zonenschain (BNDES)

Dr. Marcelo José Braga Nonnenberg (IPEA)

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MAIO DE 2008

BASTIAN, EDUARDO FIGUEIREDO

As Experiências Chinesa e Irlandesa de
Catching-Up na Década de 1990: Algumas
Lições [Rio de Janeiro] 2008

XIII, 199 p. 29,7 cm (IE/UFRJ, D.Sc.,
Instituto de Economia, 2008)

Tese – Universidade Federal do Rio de
Janeiro, IE

1. Palavra Chave : *catching-up*

2. Palavra Chave :China

3. Palavra Chave :Irlanda

I. IE/UFRJ II. Título (série)

Aos meu pais, Fernando e Vera
e à minha namorada, Ana Carolina

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao meu orientador Antonio Barros de Castro. Ao longo destes quatro anos, tive a oportunidade de aprender com o rigor acadêmico e com o compromisso com a excelência do professor Castro. Sem dúvidas, esta convivência foi muito importante para o meu amadurecimento pessoal e profissional e para a melhor qualidade desta tese.

Agradeço também ao meu co-orientador Jaques Kerstenetzky. Durante a elaboração desse trabalho, o professor Jaques deu toda a assistência e atenção possíveis, lendo prontamente todos os rascunhos de texto e fazendo sempre comentários interessantes. Agradeço o seu empenho e a toda ajuda que ele deu para tornar este trabalho melhor.

Gostaria de agradecer ainda ao professor Ha-Joon Chang, meu co-orientador durante a minha estada como *visiting PhD student* na Faculdade de Economia da Universidade de Cambridge. O professor Chang me recebeu muito bem e demonstrou muito interesse pelo tema. As conversas com ele e as aulas de seu curso de Desenvolvimento Econômico fizeram com que a passagem por Cambridge fosse bastante proveitosa.

Sou grato também aos professores Ana Célia Castro e Adriano Proença pelas suas críticas e sugestões na minha banca de projeto de tese. A professora Ana Célia acompanhou desde cedo este projeto e, em mais de uma oportunidade, discutiu ponto da tese comigo.

Sou bastante grato ao professor Frank Barry do Trinity College de Dublin e a Raymond Bowe, economista-sênior da *Ireland's Development Agency (IDA)*, os quais, gentilmente, me receberam para conversar durante os dias que passei em Dublin. Agradeço aos professores Manuel Mira Godinho, João Caraça e Fulvio Castellacci que, durante o *Globelics Academy PhD School* de 2006, foram meus debatedores de uma versão anterior do capítulo um da tese. Durante o *Globelics Academy*, Huiping Li, doutora pela Universidade de Rutgers, passou um pouco da sua

experiência sobre a economia chinesa. O professor Erik Reinert me sugeriu alguns pontos e bibliografia em contato por e-mail.

Agradeço aos professores Almir Pitta, Carlos Medeiros, David Kupfer e Ronaldo Fiani com quem também tive a oportunidade de estudar e aprender durante este doutorado. Neste contexto, agradeço ainda aos professores Antonio Licha, Francisco Eduardo Pires de Souza, Helena Lastres, José Eduardo Cassiolato e Viviane Luporini que, gentilmente, me aceitaram como aluno ouvinte em suas disciplinas. Em Cambridge, tive também o privilégio de assistir como aluno ouvinte as disciplinas dos professores Ajit Singh, Michael Bordo, Peter Nolan e Solomos Solomou. Sou grato a eles pela oportunidade.

Sou muito grato também ao professor Antonio Licha que, desde a graduação, vem acompanhando a minha trajetória. Além de professor, Licha tem sido um conselheiro e, particularmente, amigo.

O pessoal da direção e da secretaria de pós-graduação sempre foi muito paciente e atencioso com as minhas inúmeras perguntas. Por conseguinte, obrigado também a eles. O professor David Kupfer, diretor de pós-graduação do IE/UFRJ também sempre forneceu o apoio institucional tão importante em diversas ocasiões. No Grupo de Conjuntura, tive uma acolhida muito boa, bem como, a oportunidade de aprender muito durante os últimos três anos.

Tive a satisfação de fazer muitas amizades, entre mestrandos e doutorandos, ao longo destes anos de pós-graduação no Instituto de Economia da UFRJ. Fiz também boas amizades na Faculdade de Economia de Cambridge e no Magdalene College, o que tornou a minha estada na Inglaterra mais agradável. Aos amigos da pós, obrigado.

Não posso deixar de mencionar os meus amigos da graduação e de fora da faculdade, os quais sempre deram apoio importante e foram companhia nas horas de lazer. Além deles, agradeço a minha família, a qual sempre acompanhou a minha trajetória e torceu por mim. Em especial, agradeço a minha avó Lilia e a minha avó Edith (*in memoriam*). Obrigado.

Agradeço ainda a CAPES pela bolsa de estudos, fundamental para viabilizar esses quatro anos de doutorado. Sou muito grato também a CAPES pela bolsa do programa PDEE que permitiu que eu fosse para Cambridge como aluno visitante.

Por fim, gostaria de fazer um agradecimento especial aos meus pais, Fernando e Vera, e à minha namorada Ana Carolina. Durante estes anos, eles compartilharam comigo alegrias e angústias, sucessos e frustrações. Com seu exemplo de ética e dedicação e com suas palavras de carinho e encorajamento me ajudaram a permanecer firme diante dos desafios que uma tese de doutorado impõe. Muito obrigado!

RESUMO

BASTIAN, Eduardo Figueiredo. As Experiências Chinesa e Irlandesa de *Catching-Up* na Década de 1990: Algumas Lições

.

Orientador: Antonio Barros de Castro: IE/UFRJ, 2008. Tese.

O objetivo da presente tese é estudar – a partir das políticas macroeconômicas e industriais – as experiências de *catching-up* de China e Irlanda na década de 1990. Neste contexto, procura-se entender a natureza das estratégias seguidas por estes dois países no que tange a estas duas políticas, bem como, a forma como estas políticas contribuíram para o crescimento rápido e para a mudança estrutural nos mesmos. A partir das similaridades e diferenças destes estudos de caso, procura-se ainda fazer algumas reflexões sobre os processos de *catching-up* contemporâneos e sobre as teorias que tentam explicar este fenômeno. Como resultado, constatou-se que, nos dois casos, o Estado e os investimentos diretos estrangeiros tiveram uma participação muito importante no *catching-up*, ainda que de formas e em proporções diferentes. Desta forma, concluiu-se que estas variações resultaram das distintas oportunidades aproveitadas e diferentes políticas seguidas pelos dois países, o que fez surgir, em cada um deles, um conjunto diverso de instituições. Por fim, a partir da discussão acerca das teorias de *catching-up*, propôs-se um esquema que procura explicar as trajetórias de *catching-up* a partir de ondas de inovações institucionais.

ABSTRACT

BASTIAN, Eduardo Figueiredo. Some Lessons from the Chinese and Irish Catching-Up Experiences in the 1990's:

•

Supervisor: Antonio Barros de Castro: IE/UFRJ, 2008. Tese.

The objective of this thesis is to study the Chinese and Irish catching-up experiences in the 1990's based on their macroeconomic and industrial policies. Therefore, the main purpose is to understand the scope of their strategies and the way these strategies helped them to catch-up. Based on the similarities and differences of these two case studies, the thesis discusses the characteristics associated with contemporary catching-up experiences and also the appropriateness of catching-up theories. As a result, it was concluded that the state and foreign direct investment played a very important role in both cases. However, their importance and influence was not the same in China and in Ireland since each country profited from different opportunities and followed different policies, so that specific institutional settings emerged in both cases. In relation to the catching-up theories, the thesis provides a framework based on the idea that catching-up processes can be described through waves of institutional innovation.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>1</u>
<u>CAPÍTULO 1 –CATCHING-UP: CONCEITUAÇÃO E ESTRUTURA PARA ESTUDOS DE CASO.....</u>	<u>6</u>
INTRODUÇÃO	6
1.1 – TEORIAS DE CATCHING-UP.....	7
1.1.I - ALEXANDER GERSCHENKRON:	7
1.1.II - MOSES ABRAMOVITZ	10
1.1.III - ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.....	13
1.1.IV – VISÃO NEO-SCHUMPETERIANA:	19
1.2 – ANÁLISE COMPARATIVA	23
1.3 – ESTRUTURANDO OS ESTUDOS DE CASO	29
1.3.I – OS PARÂMETROS DOS ESTUDOS DE CASO.....	30
1.3.II – O PERÍODO HISTÓRICO.....	34
1.3.III – OS PAÍSES SELECIONADOS	39
<u>CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NA CHINA.....</u>	<u>43</u>
INTRODUÇÃO:.....	43
2.1 – POLÍTICAS MACROECONÔMICAS 1978-1994.....	44
2.2.I – INTRODUÇÃO	44
2.2.II – POLÍTICA MACROECONÔMICA 1978-1994: TRÊS CICLOS DE INFLAÇÃO E CRESCIMENTO.....	45
2.2.III –REFORMAS E REGIME MACROECONÔMICO 1978-1994: UMA VISÃO RESUMIDA.....	53
2.3 – A REFORMA DE 1994	57
2.4 – O NOVO REGIME MACROECONÔMICO E O CATCHING-UP CHINÊS.....	61
2.5 – OS DESAFIOS E FRAGILIDADES DO REGIME MACROECONÔMICO.....	66
<u>CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA CHINA.....</u>	<u>71</u>
INTRODUÇÃO	71
3.1 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA CHINA PRÉ-REFORMAS.....	72
3.2 – AS REFORMAS ECONÔMICAS (1978-2000) E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS CHINESAS : UMA VISÃO INTRODUTÓRIA	74
3.3 – AS REFORMAS ECONÔMICAS E AS POLÍTICAS PARA O SETOR ESTATAL	75
3.4 – AS REFORMAS ECONÔMICAS E AS POLÍTICAS COMERCIAL E DE IDE	80
3.4.I – PRIMEIRA FASE DE REFORMAS (1978-1986)	80
3.4.II – SEGUNDA FASE DE REFORMAS (1986-1992)	85
3.4.III – A TERCEIRA FASE DE REFORMAS (1992-2001).....	88
3.5 – AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS E O CATCHING-UP CHINÊS	92
3.5 – DESAFIOS PARA O FUTURO	102
<u>CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NA IRLANDA</u>	<u>107</u>
INTRODUÇÃO	107
4.1 - DO FINAL DOS ANOS 1970 A 1986: REGIME MACROECONÔMICO INCONSISTENTE ...	108
4.2 – O AJUSTE FISCAL 1987-89 E O NOVO REGIME MACROECONÔMICO	113

4.2.I – QUADRO GERAL	113
4.2.II – AS RAZÕES DO SUCESSO	117
4.3 – ANOS 1990: CONSOLIDAÇÃO DO REGIME MACROECONÔMICO CONSISTENTE	125
4.4 – REGIMES MACROECONÔMICOS IRLANDESES: SÍNTESE E INFORMAÇÕES ADICIONAIS	133
<u>CAPÍTULO 5 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA IRLANDA.....</u>	<u>136</u>
INTRODUÇÃO	136
5.1 – BREVE RESENHA: 1922-1980	137
5.2 – ANOS 1980: DEFININDO UMA NOVA ESTRATÉGIA	141
5.2.1 – RELATÓRIO TELESIS	142
5.2.2 – WHITE PAPER ON INDUSTRIAL POLICY	146
5.3 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS DOS ANOS 1980 E 1990: CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	149
5.4 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS E O <i>CATCHING-UP</i> IRLANDÊS	154
5.5 – A DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E OS DESAFIOS FUTUROS	164
<u>CAPÍTULO 6 – CHINA, IRLANDA E TEORIAS DE <i>CATCHING-UP</i>:</u>	
<u>OBSERVAÇÕES FINAIS</u>	<u>170</u>
INTRODUÇÃO	170
6.1 – O <i>CATCHING-UP</i> DE CHINA E IRLANDA: UMA VISÃO COMPARATIVA	171
6.2 – DA PRÁTICA A TEORIA: BREVES REFLEXÕES SOBRE AS TEORIAS DE <i>CATCHING-UP</i>.....	178
<u>CONCLUSÕES</u>	<u>189</u>
<u>BIBLIOGRAFIA:.....</u>	<u>192</u>

SUMÁRIO DE TABELAS

Tabela 1 - - Desempenho da Economia Mundial 1990-2000.....	40
Tabela 2 – Primeiro Ciclo (1978-1983).....	47
Tabela 3 – Segundo Ciclo (1984-1990).....	48
Tabela 4 – Terceiro Ciclo (1991-1994).....	51
Tabela 5 – Quarto Ciclo (1995-2000).....	63
Tabela 6 - Reservas Cambiais (US\$ bilhões).....	67
Tabela 7 - Empresas de Vilas e Municípios (1978-2000) - (mil unidades/ mil pessoas).....	77
Tabela 8 - Números e Ativos de Empresas Estatais (1997-2001).....	79
Tabela 9 - Commodities sujeitas a licenciamento.....	84
Tabela 10 - Tarifas Médias na China (1992-2001).....	92
Tabela 11 - - Exportações, 1986-2001 (bilhões de dólares).....	94
Tabela 12 - Perfil das Exportações (participação relativa %)......	101
Tabela 13 - Composição do PIB (%)......	101
Tabela 14 - Número de Graduados (1.000 pessoas).....	105
Tabela 15 - Finanças Públicas.....	115
Tabela 16 - Financiamento do Setor Público (%PNB).....	116
Tabela 17 - Mudanças na razão Dívida/PNB (%).....	116
Tabela 18 - Alocação de Fundos CSF (% do total).....	124
Tabela 19 - Condições Externas.....	125
Tabela 20 - Finanças Públicas - variação percentual.....	126
Tabela 21 - Taxas de Inflação - IPCH (%).....	130
Tabela 22 - - Taxas de Juros de Longo-prazo (%) por ano.....	131
Tabela 23 - Cronologia da estratégia liberalizante na Irlanda.....	140
Tabela 24 - Nível Máximo de Formação da Força de Trabalho Irlandesa (%).....	153
Tabela 25 - Fluxos de Investimento Direto estrangeiro (milhões de dólares).....	157
Tabela 26 - Índice de Performance de IDE Ranking (1990;2000).....	157
Tabela 27 - Taxa de Crescimento das Exportações.....	159
Tabela 28 - Desempenho da indústria estrangeira na Irlanda (1991-99) variação (%).....	160
Tabela 29 - Desempenho da indústria doméstica na Irlanda (1991-99) variação (%).....	161
Tabela 30 - Índice de Vantagem Comparativa Revelada, 2002.....	164
Tabela 31 - Taxas de Crescimento.....	165
Tabela 32 - Rendimentos semanais médios em euros, 1998-2004 (var%).....	167

SUMÁRIO DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fluxos de Entrada de Investimento Direto Estrangeiro (1979-2001, em US\$ milhões).....	94
--	----

INTRODUÇÃO

Desde o advento da Revolução Industrial, a distância entre países ricos e pobres tem aumentado sucessivamente. Segundo cálculos do historiador David Landes, por exemplo, enquanto há 250 anos a diferença em renda *per capita* do país mais rico do mundo para o mais pobre era de 5:1, hoje ela passou a ser de 400:1 (Landes, 1998). De fato, as disparidades entre as nações se tornaram bastante acentuadas e a hipótese da convergência entre países parece estar muito distante da realidade. Mais do que isto, os dados mostram¹ que, pelo contrário, as características do atraso tendem a se reforçar a partir de um processo de retro-alimentação que Gunnar Myrdal chamou de *causação circular cumulativa* (Kaldor, 1996: 64)

Não obstante, a despeito desta tendência de polarização ocorrida nos últimos três séculos, alguns países retardatários conseguiram romper o atraso econômico e emparelhar com as nações mais desenvolvidas. Este movimento de encurtamento das disparidades ficou conhecido na literatura como processo de *catch-up*². Assim, se por um lado há evidências de que a superação do atraso não é uma tarefa trivial, por outro, fica claro que existem meios pelos quais as nações retardatárias podem se aproximar dos países líderes de uma determinada era. A questão, neste caso, passa a ser entender quais foram as características que permitiram que estes países pobres fizessem uma trajetória de emparelhamento com os mais desenvolvidos. De forma mais genérica, a questão seria: como países significativamente atrás da fronteira econômica e tecnológica conseguiram (no passado) e podem conseguir (no presente) fazer um movimento de *catch-up* com os líderes ? (Nelson, 2004: 1).

¹ Para dados, ver Maddison (1995) e Pritchett (1997)

² O conceito de *catch-up* será melhor definido mais adiante.

A forma como esta pergunta foi colocada chama a atenção para um ponto muito importante deste debate: não há um formato universal de *catching-up*, de maneira que as experiências bem sucedidas assumem características diferentes dependendo do período histórico em que ocorrem. Os casos de sucesso da segunda metade do século XX – como Japão, Coréia do Sul e Taiwan – seguiram, por exemplo, uma trajetória distinta em relação às experiências de sucesso do século XIX (como a Alemanha). No século XIX, houve países que conseguiram fazer o *catching-up* como inovadores, ou seja, a partir do desenvolvimento de novas tecnologias. Na segunda metade do século XX, como a fronteira tecnológica havia avançado muito, esta alternativa acabou por se tornar quase impraticável para um país atrasado. Desta forma, o conjunto de países que fez o *catching-up* nesta época obteve êxito através de importação de tecnologia e de aprendizado tecnológico (Hikino & Amsden, 1994: 287-90).

Neste sentido, se é possível perceber alguns traços gerais dos processos de *catching-up* de uma determinada época, é também importante notar que há uma série de diferenças entre cada experiência particular. Alemanha e Rússia no século XIX seguiram caminhos distintos no que concerne, entre outras coisas, ao papel do Estado e do sistema financeiro. No século XX, por sua vez, as experiências de Japão e Coréia se basearam na formação de grandes conglomerados, enquanto que Taiwan apostou em empresas pequenas. Estas diferenças se tornam ainda maiores se for levado em consideração o conjunto de instituições específicas que surgiu em cada um destes países, as quais significaram, muitas das vezes, soluções inovadoras. Assim, as

experiências de *catching-up* são fortemente influenciadas por especificidades locais e pelo contexto histórico em que ocorrem.

Diante deste quadro, as últimas três décadas têm sido marcadas por uma série de transformações, as quais vêm fazendo emergir um contexto novo e desafiador para as economias retardatárias. De fato, a partir de um conjunto de mudanças nas esferas financeira, tecnológica e organizacional, este movimento de transformações – popularmente conhecido pelo termo globalização – fez surgir novas oportunidades e novos condicionantes para o *catching-up* econômico de países atrasados. Desta maneira, as experiências contemporâneas de *catching-up* tendem a apresentar algumas características distintas àquelas verificadas ao longo da segunda metade do século XX.

A presente tese pretende se inserir nesta discussão. Noutros termos, o objetivo da tese é estudar experiências contemporâneas de *catching-up*, procurando pinçar alguns aspectos gerais acerca das estratégias utilizadas e das oportunidades aproveitadas por países bem sucedidos. Neste contexto, a tese se concentra nas experiências de sucesso da década de 1990, de maneira que os países selecionados como estudos de caso são a China e a Irlanda, dois exemplos de países bem sucedidos na década em questão. Ademais, do ponto de vista da forma como os estudos serão conduzidos, a proposta é utilizar as políticas macroeconômicas e industriais como referências para os estudos de caso.

Assim, mais precisamente, o objetivo da presente tese é estudar – a partir das políticas industriais e macroeconômicas – as experiências de *catching-up* de China e

Irlanda. Neste contexto, procura-se entender a natureza das suas estratégias no que tange a estas duas políticas, bem como, a forma como elas contribuíram para o crescimento rápido e para a mudança estrutural nestes dois países. A partir das similaridades e diferenças destes estudos de caso, procura-se fazer algumas reflexões sobre os processos de *catching-up* contemporâneos e sobre as teorias que tentam explicar este fenômeno.

A tese está dividida em seis capítulos, além desta introdução e das conclusões. O primeiro capítulo estabelece as diretrizes que nortearão os estudos de caso. Por conseguinte, ele apresenta de forma detalhada os porquês de as experiências contemporâneas serem o foco do trabalho, de China e Irlanda serem os países selecionados como estudos de caso e de as políticas macroeconômicas e industriais serem as referências para estes estudos. A análise é iniciada com uma resenha sobre as diferentes teorias de *catching-up*, a qual é seguida por uma apreciação crítica das mesmas e pela apresentação destas diretrizes que orientarão os estudos de caso.

Após este capítulo introdutório, os capítulos dois a cinco se concentram na análise das experiências chinesa e irlandesa de *catching-up*. Os capítulos dois e três são destinados à China, sendo o capítulo dois voltado para o estudo das políticas macroeconômicas e o três destinado ao estudo das políticas industriais. Da mesma forma, os capítulos quatro e cinco focam na experiência da Irlanda, de maneira que o capítulo quatro corresponde às políticas macroeconômicas e o cinco consiste no estudo das políticas industriais.

Por fim, o capítulo seis procura sintetizar os pontos trabalhados ao longo dos capítulos anteriores e sugerir respostas às perguntas postas pela tese. Primeiramente, faz-se uma discussão comparativa entre as duas experiências, na qual são salientados aspectos comuns e distintos entre as mesmas. Neste contexto, os pontos mais importantes de similaridade entre China e Irlanda estão na importância relativa do investimento direto estrangeiro (IDE, doravante) e do Estado, ainda que, em cada uma das experiências, o IDE e o Estado assumam uma natureza e uma importância distintas. Outro ponto de similaridade reside na existência em ambos os países de um conjunto de instituições especiais e específicas que permitiram o sucesso das respectivas políticas macroeconômicas e industriais. Após esta análise comparativa, faz-se uma avaliação das teorias de *catching-up* à luz das observações retiradas dos estudos de caso. Esta análise redundará em críticas a alguns conceitos teóricos e na sugestão de um esquema que descreve as experiências de *catching-up* a partir de ondas de inovações institucionais.

CAPÍTULO 1 –*CATCHING-UP*: CONCEITUAÇÃO E ESTRUTURA PARA ESTUDOS DE CASO

Introdução

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os temas que serão abordados ao longo da tese, bem como, explicitar as formas como estes temas serão tratados. Neste contexto, a finalidade do capítulo é explicar as razões de: 1) a tese estar voltada para o estudo de experiências de *catching-up* da década de 1990; 2) de China e Irlanda serem os países selecionados como estudos de caso; 3) de as políticas macroeconômicas e industriais serem os pontos de referência no estudo destes casos.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção é destinada à resenha dos principais trabalhos que procuraram tratar teoricamente o tema do *catching-up*³. Neste grupo, entram as contribuições de Alexander Gerschenkron, Moses Abramovitz, as teorias sobre o Estado desenvolvimentista e as contribuições neo-schumpeterianas. A segunda seção promove uma análise comparativa entre elas, apontando pontos de distinção e de similaridade. A terceira está dividida em três subseções e explicita a forma como os temas serão tratados na tese. Na primeira subseção, explica-se que, apesar de as teorias de *catching-up* fornecerem alguns conceitos interessantes sobre o assunto, há uma forma de organizar estudos de caso de emparelhamento econômico que não passa necessariamente por estas teorias. No caso, esta forma alternativa de tratar o tema consiste em utilizar as políticas macro e industrial como referências. Nas duas

³ Ao longo do trabalho, utilizar-se-á, algumas vezes, o termo *matrizes teóricas*. No entanto, as quatro contribuições aqui destacadas não são exatamente teorias sobre o *catching-up*. Trata-se de esforços de conceituação dos processos de *catching-up* em um nível um pouco mais abstrato e geral. Todavia, para não repetir sempre o termo *contribuições*, falar-se-á em *teorias* e *matrizes teóricas*.

subseções seguintes, explicam-se as escolhas da década de 1990 como período histórico de estudo e de China e Irlanda como estudos de caso.

1.1 – Teorias de *Catching-up*

1.1.i - Alexander Gerschenkron:

Os trabalhos de Alexander Gerschenkron (1960; 1962) são referências obrigatórias no estudo dos processos de *catching-up*. Desenvolvida a partir da análise das experiências de industrialização retardatária na Europa no século XIX, a obra do autor introduziu conceitos e idéias pioneiras para o estudo do assunto

O ponto principal das observações de Gerschenkron é que a industrialização de países retardatários se distingue da do país pioneiro devido à utilização de instituições especiais e ideologias específicas que não estavam presentes na industrialização inglesa, tida como pioneira ou clássica. Mais do que isso, as características destas instituições e ideologias variam de país para país em função do atraso relativo dos mesmos (Gerschenkron, 1962:7). Segundo o autor, é possível definir um sistema de gradação de atraso, ou seja, um ranking de países a partir de seu grau de atraso (Gerschenkron, 1962: 41,44) Em um artigo de 1963, Gerschenkron (1960) fala, inclusive, em um gradiente do atraso econômico (Gerschenkron, 1960: 430).

Outro elemento do esquema gerschenkroniano corresponde à noção de que há vantagens no atraso econômico. A idéia é que, quanto mais atrasado for um país,

maior é a diferença entre a realidade econômica deste país e o potencial embutido na industrialização. Com isso, dado o acúmulo de oportunidades perdidas, aumenta a possibilidade de o país dar um *salto* econômico a partir da importação de tecnologia e de conhecimento técnico dos países mais avançados⁴. O resultado é que, quanto maior for o atraso, maior é a chance de que o desenvolvimento industrial ocorra como uma descontinuidade (Gerschenkron, 1962: 45).

O caráter descontínuo da industrialização também se deve a outros fatores. O primeiro diz respeito ao fato que, devido a indivisibilidades e complementaridades no processo econômico, a industrialização tem que começar simultaneamente em diversas atividades econômicas (Gerschenkron, 1962: 10).

O outro fator remete ao aumento do tamanho médio das firmas ocorrido no século XIX. Neste contexto, o alargamento da escala de produção fez aumentar o montante necessário de recursos para viabilizar a industrialização⁵.

Desta forma, diante da necessidade de maior provisão de crédito de longo-prazo, o último fator diz respeito ao desenvolvimento de novos mecanismos de financiamento. No caso da Alemanha, este papel foi desempenhado pelos bancos

⁴ “É possível dizer que em um país atrasado há um *pré-requisito* para o desenvolvimento industrial que o país avançado não teve à sua disposição, isto é, a existência de países mais avançados como fontes de assistência técnica, de mão-de-obra qualificada e de bens de capital” (Gerschenkron, 1962: 46-7). Em uma outra passagem, o autor afirma que, ao longo do tempo em que ficaram atrasados, os países retardatários acumularam as *vantagens do atraso* (Gerschenkron, 1962: 363).

⁵ “O que Gerschenkron tinha particularmente em mente era a tendência de a tecnologia moderna requerer plantas maiores e mais complexas (economias de escala estáticas e dinâmicas), o que demandava mudanças similares na infraestrutura física, financeira e institucional requerida” (Fagerberg & Godinho, 2005: 517).

universais. No que tange à Rússia, país mais atrasado do que a Alemanha, esta função foi exercida pelo Estado⁶.

Em síntese, a análise gerschenkroniana entende que os desafios da industrialização retardatária (maior escala, necessidade de começar simultaneamente em diversas atividades) fazem com que sejam necessárias ideologias especiais que justifiquem as transformações, bem como, instituições (financeiras) especiais que tornem possível mobilizar o capital necessário para viabilizar a empreitada. As soluções *encontradas* pelos países dependerão do seu atraso relativo, uma vez que instituições bem sucedidas em um determinado contexto de atraso podem não ter um bom desempenho em situações onde o atraso é maior.

No fundo, nos países atrasados, buscaram-se substitutos (funcionais) para os fatores dos países desenvolvidos que eles não dispõem. Esta idéia de substitutos funcionais pode ser encontrada nas interpretações de Shin (1996) e Fagerberg & Godinho (2005) acerca da análise gerschenkroniana. Chandrasekhar (2005), por sua vez, fala em substitutos institucionais. Harley (1992) procura qualificar a idéia de substituição de pré-requisitos ao afirmar que a maior parte dos substitutos identificados por Gerschenkron envolvia a substituição de soluções de mercado, tendo em vista que, nos países mais atrasados, as estruturas de mercado não eram tão desenvolvidas (Harley, 1992: 43). Esta sugestão é discutível, pois considera – conforme proposto por Polanyi (1952) - a industrialização pioneira (britânica) como sendo essencialmente *market-driven*.

⁶ O estudo das industrializações na Alemanha e na Rússia - em comparação com a britânica – é o tema clássico da análise de Gerschenkron. Neste contexto, da mesma forma que houve diferenças entre a industrialização alemã e russa no que concerne às instituições de financiamento, também houve em relação à ideologia. Segundo o autor, foi necessária uma ideologia muito mais poderosa na Rússia (Gerschenkron, 1962: 25-6).

Neste contexto, o fato relevante é que, a partir deste conjunto de *substitutos históricos* (instituições especiais), o resultado é uma grande diversidade institucional entre os países retardatários que conseguem fazer o *catching-up*. Esta diversidade institucional é, todavia, fruto do atraso relativo destes países.

1.1.ii - Moses Abramovitz

Moses Abramovitz se dedicou durante anos à discussão de temas associados ao crescimento econômico. Neste contexto, o estudo dos processos de *catching-up* foi apenas uma de suas preocupações. Em particular, o autor escreveu um artigo clássico sobre esta temática, no qual formulou novos conceitos e apresentou uma nova abordagem sobre o assunto. Apesar de ter formulado conceitos gerais sobre o assunto, o artigo procurava estudar o *catching-up* dos países ocidentais – em relação aos Estados Unidos – após a Segunda Guerra Mundial. Dentre os trabalhos posteriores do autor sobre o assunto, pode-se destacar Abramovitz & David (1994).

O artigo clássico de Abramovitz⁷ (1989) tem como ponto de partida a noção de que o atraso econômico traz consigo um potencial para o crescimento rápido. Entretanto, o autor aprofunda esta assertiva ao adicionar que este potencial somente existe se o país for dotado de *capacitações sociais*. Mais precisamente, um país atrasado somente consegue fazer o *catching-up* se ele dispuser de um conjunto de atributos e qualificações, as quais Abramovitz chamou de *social capabilities* (*capacitações sociais*) (Abramovitz, 1989: 222). Estas *social capabilities* incluem, em

⁷ O artigo foi originalmente publicado no *Journal of Economic History* em 1986. Posteriormente, ele foi incluído como um dos capítulos do livro *Thinking about Growth* de 1989.

síntese, o nível educacional; a estrutura organizacional das firmas e as instituições políticas, comerciais, industriais e financeiras do país que deverão ser “suficientemente desenvolvidas para permitir a utilização bem sucedida de tecnologias já empregadas pelos líderes tecnológicos”⁸ (Abramovitz, 1989: 225). Desta forma, o autor conclui que o potencial de um país para o *catching-up* depende tanto do seu atraso tecnológico (*gap tecnológico*) quanto da sua capacidade de absorver e empregar a tecnologia dos países líderes (a qual se deriva das *social capabilities*) (Abramovitz, 1989: 224).

Não obstante, Abramovitz observa que o potencial para o *catching-up* pode ser realizado em diferentes ritmos. Neste contexto, o autor chama a atenção para o fato que o ritmo de realização do potencial de um país em um determinado período depende de fatores limitando: a difusão de conhecimento, a taxa de mudança estrutural; a acumulação de capital e a expansão da demanda. Mais precisamente, ele listou os seguintes elementos: “1) facilidades de difusão de tecnologia, como, por exemplo, canais de comunicação técnica internacional, corporações multinacionais, o estado do comércio internacional e do investimento direto estrangeiro; 2) condições facilitando ou obstruindo a mudança estrutural na composição do produto, na distribuição ocupacional e industrial da força de trabalho e na localização geográfica da indústria e da população; 3) condições monetárias e macroeconômicas encorajando e sustentando o investimento em capital e o nível e crescimento da demanda efetiva” (Abramovitz, 1989: 224).

⁸ Abramovitz & David (1994) fornecem uma lista mais completa das características contempladas pelo conceito de *social capabilities*. Segundo eles, o termo cobre “o nível geral de educação e competência técnica de um país; as instituições comerciais, industriais e financeiras que suportam as suas habilidades em financiar e operar negócios modernos e de larga escala; e as características políticas e sociais que influenciam os riscos, os incentivos e as recompensas pessoais da atividade econômica...” (Abramovitz & David, 1994: 9).

Abramovitz introduz também o conceito de *congruência tecnológica* à análise dos processos de *catching-up*. Segundo o autor, as *social capabilities* de um determinado país podem ser mais ou menos congruentes dependendo das características do paradigma tecnológico da época. Mais precisamente, a direção da mudança tecnológica pode favorecer as características de um país e desfavorecer aquelas de outros. Para Abramovitz, a evolução tecnológica entre 1870 e 1929 beneficiou o desenvolvimento dos Estados Unidos, uma vez que o paradigma que emergiu nesta época era fortemente dependente de escala produtiva e com um viés poupador de mão-de-obra, porém intensivo na utilização de capital e de recursos (Abramovitz, 1989: 231). Desta forma, segundo Abramovitz, as *social capabilities* norte-americanas eram adequadas a este paradigma tecnológico, ou, nos termos propostos pelo autor, as *social capabilities* eram congruentes ao paradigma em questão.

Diante deste quadro, o ponto sugerido por Abramovitz é que o grau de congruência tecnológica das *social capabilities* afeta o potencial de *catching-up* de um país atrasado, no sentido que quanto menor a congruência, mais difícil será para este país alcançar os líderes. Com isso, Abramovitz mostra que não há nenhum conjunto de *social capabilities* positivo em qualquer época, uma vez que, quando ocorrem mudanças no paradigma tecnológico, alguns países se beneficiam e outros acabam prejudicados (Abramovitz, 1989: 240).

Por fim, o autor destaca que as *social capabilities* de um país não são estáticas e podem variar com o tempo. De fato, Abramovitz & David (1994) salientam que, no

curto prazo, as *social capabilities* podem ser um fator limitante na capacidade de os países aproveitarem oportunidades decorrentes do paradigma tecnológico prevalecente, mas, no longo prazo, estas capacitações sociais podem sofrer transformações que as tornem mais complementares às trajetórias tecnológicas emergentes (Abramovitz & David, 1994: 9). Do ponto de vista dos países atrasados, este fato significa que o potencial de crescimento acelerado deles não se limita necessariamente ao período em que estão *fechando* o gap tecnológico. Como é possível que as *social capabilities* se alterem ao longo do processo, o crescimento acelerado pode prosseguir mesmo depois de o *gap* ter sido eliminado⁹. Dentro da perspectiva dos países líderes, a possibilidade de adaptar as capacitações sociais implica que estes podem acompanhar a fronteira tecnológica. Com isso, não é possível afirmar os países líderes de uma determinada era serão necessariamente ultrapassados quando o paradigma tecnológico se altera¹⁰.

1.1.iii - Estado Desenvolvimentista

O conceito de Estado desenvolvimentista nasceu da tentativa de explicar o *catching-up* dos países asiáticos na segunda metade do século XX. Segundo Chalmers Johnson, precursor do conceito, havia, na época da Guerra Fria, uma polarização entre o estatismo soviético e o livre-mercado anglo-saxão e nenhum desses modelos fornecia uma descrição adequada do que ocorria nos países asiáticos (Johnson, 1999:

⁹ “O processo de *catching-up* tende a ser auto-limitante, mas a força desta tendência pode ser atenuada ou superada, ao menos por períodos limitados, por vantagens associadas à convergência de padrões produtivos à medida que os retardatários se aproximam dos líderes ou por um ampliação endógena das *social capabilities*” (Abramovitz, 1989: 225).

¹⁰ Os países líderes de uma determinada era possuem um conjunto de instituições e uma estrutura produtiva adequados ao paradigma tecnológico vigente. Quando há mudanças no paradigma, é de se esperar que estes países tenham dificuldades, pois eles deixam de ter congruência tecnológica. Ocorre que, como as *social capabilities* podem se alterar, esta dificuldade inicial não significa uma incapacidade de adaptação.

32). Assim, no seu livro de 1982 sobre o Japão¹¹, Johnson introduziu a idéia de Estado desenvolvimentista, o qual consistia em um modelo que combinava políticas e planejamento estatal com mecanismos de mercado. Esse conceito, apesar de considerado herético pela ortodoxia, abriu caminho para outras obras dentro da mesma perspectiva, como os livros de Alice Amsden sobre a Coréia (1989) e de Robert Wade sobre Taiwan (1990). Ganhou força a noção de que a existência de um Estado desenvolvimentista foi um dos pilares do *catch-up* asiático.

No entanto, o conceito enfrenta um dilema: é possível pensar o Estado desenvolvimentista como um modelo abstrato ou ele é um caso específico de uma determinada realidade histórica, no caso a experiência de alguns países da Ásia no século XX? Para Johnson, o conceito é tanto particular, quanto generalizável, ou seja, “o Estado desenvolvimentista existe no tempo e no espaço no Leste da Ásia e existe também como uma generalização sobre a essência dos exemplos asiáticos” (Johnson, 1999: 43). Nesse contexto, o objetivo aqui é tratar a idéia do Estado desenvolvimentista em termos de um modelo abstrato. Dessa forma, serão apresentados os critérios de definição de um Estado desenvolvimentista propostos por Ha-Joon Chang e Peter Evans, dois prestigiados estudiosos sobre o processo de desenvolvimento econômico.

Os critérios de Ha-Joon Chang

Ha-Joon Chang (1999; 2003) entende que o Estado desenvolvimentista é caracterizado por “levar a sério os objetivos de longo-prazo e mudança estrutural,

¹¹ *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-75.*

gerenciar politicamente a economia para facilitar o manejo dos conflitos inevitáveis ao longo do processo de mudança e, por fim, se engajar na adaptação e inovação institucional para alcançar esses objetivos” (Chang, 1999: 192). De forma mais sistemática, Chang resume esses elementos em duas funções que um Estado deve necessariamente desempenhar para ser classificado como desenvolvimentista: *empreendedorismo* e *gerenciamento de conflitos*¹².

a) *Empreendedorismo*

A idéia de empreendedorismo compreende três aspectos: coordenar a mudança, prover uma *visão de futuro* para os agentes econômicos e promover a construção do arcabouço institucional necessário para que essa *visão de futuro* se concretize. O primeiro ponto decorre da observação que mudanças sistêmicas necessitam de coordenação. Segundo Chang, muitos investimentos em novas indústrias não acontecem porque um processo dessa natureza requer interdependência e os agentes econômicos não sabem se esses investimentos complementares serão feitos. Assim, o Estado deve agir no sentido de prover uma coordenação central nos planos de investimento de maneira a garantir - de forma implícita ou explícita - as mudanças complementares. Essa forma de intervenção não requer necessariamente subsídios, bastando que os anúncios governamentais sejam capazes de fornecer *pontos focais* que coordenem os planos de investimento dos agentes. Não obstante, os incentivos fiscais do governo tendem a tornar esses anúncios mais críveis (Chang, 1999: 192-3).

¹² Os artigos de 1999 e 2003 apresentam exatamente os mesmos argumentos. A diferença é que, no artigo de 1999, Chang desmembrou a função *empreendedorismo* em três. Para tornar a exposição mais simples, optou-se por utilizar os critérios apresentados no artigo de 2003, tendo em vista que estes se limitavam a duas funções ao invés de quatro.

O ponto acima tratado contempla uma situação em que a economia passa de um ponto de equilíbrio para outro superior. No entanto, o problema do Estado desenvolvimentista não é meramente identificar e mover a economia para um estado ótimo em um dado conjunto de escolhas e sim, formular um novo conjunto de escolhas. (Chang, 1999: 199). Nesse contexto, cabe ao Estado *prover uma visão para o futuro da economia*, a qual deve contemplar a direção pretendida da mudança estrutural. Tem-se, com isso, uma dimensão empresarial no papel do Estado desenvolvimentista (Chang, 1999: 199). Essa visão de futuro deve emergir de um consenso a partir das diferentes visões da sociedade, onde isso não quer dizer a concordância de todos grupos sociais.

A provisão de uma visão de futuro não é, todavia, condição suficiente: o Estado precisa construir uma estrutura institucional que permita que essa visão de futuro possa se concretizar (Chang, 2003: 54). Noutros termos, o Estado, como garantidor dos direitos de propriedade, deve prover as instituições necessárias para moldar a estrutura de coordenação que viabilize a visão de futuro. Esse esforço engloba tanto inovação institucional quanto adaptação de instituições estrangeiras.

b) Gerenciamento de Conflitos

O processo de desenvolvimento econômico é potencialmente conflituoso, pois toda mudança estrutural envolve *destruição criativa* de instituições existentes, ou seja, os processos de mudança estrutural envolvem o desaparecimento de algumas instituições e o surgimento de outras novas. Com isso, como este processo envolve

uma redefinição de direitos de propriedade, alguns grupos de interesse podem se sentir prejudicados e se opor às transformações (Chang, 2003: 63). Diante deste quadro, o Estado desenvolvimentista também tem que ser capaz de lidar com esses conflitos e resistências, de maneira a tentar fazer com que haja alguma pactuação no sentido que os perdedores acatem os ajustamentos e os vencedores compensem os perdedores de alguma forma (Chang, 1999: 196). A capacidade de resolver estes conflitos é muito importante, pois uma boa estrutura de resolução de conflitos é fundamental para viabilizar investimentos de longo prazo na economia.

Os critérios de Peter Evans

O estudo de Peter Evans (2004) sobre Estados e transformação industrial tem como premissa a idéia de que diferentes formas de intervenção estatal dependem das várias formas que o Estado assume, tendo em vista que tipos diferentes de estrutura geram capacidades distintas de ação (Evans, 2004: 37). Nesse contexto, o autor constrói uma tipologia a partir de duas importantes características estruturais do Estado: a organização interna e as relações com a sociedade. Assim, o Estado desenvolvimentista concebido por Evans é um tipo historicamente idealizado que possui um caráter específico no que tange à sua organização interna e suas relações com a sociedade. Mais precisamente, o Estado desenvolvimentista é, para esse autor, aquele que possui uma organização interna autônoma e estabelece uma relação de parceria com a sociedade. Essas características aparecem melhor explicadas a seguir¹³

¹³ O outro tipo ideal é o Estado predatório, o qual se caracteriza por ausência de burocracia no que concerne à organização interna e relações com a sociedade que são, na verdade, relações entre indivíduos em cargos de poder, ao invés de conexões entre Estado e povo. Há ainda os Estados intermediários, casos híbridos entre predação e desenvolvimentismo.

a) *Autonomia*

A organização interna de um Estado desenvolvimentista deve ser tal que se assemelhe ao modelo weberiano de burocracia, o que implica elementos como “recrutamento por mérito e altamente seletivo e, compensações ao longo de carreiras de longo prazo que criem uma situação de compromisso e um sentido de coerência corporativa” (Evans, 2004: 37). A idéia central é que a coerência corporativa fornece autonomia ao aparato burocrático e, com isso, impede que este seja capturado por interesses particulares. Assim, o Estado deve ter uma estrutura burocrática coesa, capacitada e dotada de *esprit des corps* que lhe permita ter *autonomia* - frente aos grupos de interesse – para implementar os seus objetivos.

b) *Parceria*¹⁴

A autonomia do aparato burocrático não deve significar, contudo, isolamento do Estado em relação à sociedade. Caso o Estado fosse totalmente autônomo, não seria capaz de pôr em prática os seus projetos (Evans, 2004: 38). Nesse sentido, o Estado tem que estabelecer *parcerias* com a sociedade, onde parceria implica “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação”(Evans, 2004: 93). O Estado desenvolvimentista é fruto, portanto, dessa curiosa combinação entre autonomia e parceria. A ausência de autonomia faz com que a distinção entre parceria e captura do Estado desapareça, enquanto “a autonomia sozinha não significa um interesse no desenvolvimento” (Evans, 2004: 93).

¹⁴ Os conceitos de autonomia e parceria foram a tradução escolhida para o termo *embedded autonomy* utilizado por Peter Evans.

Por fim, cabe destacar ainda que as estruturas do Estado não são condição suficiente para o desenvolvimento: “as estruturas conferem potencial para a intervenção, mas tal potencial tem de ser traduzido em ação para que os Estados tenham efeito” (Evans, 2004: 38). Dessa forma, um aspecto fundamental passa a ser os padrões de intervenção do Estado, isto é, os *papéis* que o Estado desempenha. Evans reconhece quatro tipos de papéis possíveis no que tange à ação estatal: custódio, demiurgo, parteiro e pastor. O papel de custódio está identificado com esforços regulatórios, enfatizando mais a restrição do que a promoção. O demiurgo reflete o papel do Estado como produtor, provendo alguns tipos de bens e serviços. O parteiro focaliza a parceria entre agências estatais e grupos empresariais privados, na qual o Estado atua na direção de promover o aparecimento de grupos privados ou induzir a ação de grupos já existentes em determinados segmentos da indústria. Por fim, o pastor consiste em um papel similar ao de parteiro, mas corresponde a ajudas que o Estado fornece a firmas locais no sentido de capacitá-las para enfrentar a competição internacional (Evans, 2004: 38-40). Com isso, percebe-se que “os resultados do desenvolvimento dependem tanto do caráter geral das estruturas do Estado quanto dos papéis que o Estado procura representar” (Evans, 2004: 44).

1.1.iv – Visão Neo-schumpeteriana:

A escola neo-schumpeteriana tem se notabilizado pelo estudo dos processos inovativos e do impacto dos mesmos sobre a performance e o crescimento de empresas, setores e países. Desta maneira, os trabalhos derivados desta corrente teórica têm fornecido informações e *insights* que ajudam a entender melhor alguns

aspectos do fenômeno do crescimento acelerado. Todavia, a despeito destas contribuições, há entre os neo-schumpeterianos ainda poucos estudos voltados especificamente para o tema do *catching-up*.

Recentemente, o economista Richard Nelson, importante economista neo-schumpeteriano, tem se dedicado a buscar uma melhor conceituação e entendimento a respeito destes processos. Desta forma, ele elaborou um projeto de estudo sobre o tema (*Catch-up Project*), no qual se encontram reunidos diversos acadêmicos desta corrente teórica. A idéia de Nelson é mapear estratégias e experiências de crescimento acelerado do passado, bem como, desenvolver um arcabouço que permita entender melhor as possibilidades de *catching-up* no presente. Neste tocante, no que concerne às condições do presente, o ponto chave da análise está na proposta de que “uma forma remodelada do conceito de Sistema de Inovação pode ser um instrumento muito útil para tratar das instituições e políticas necessárias para o *catch-up* no novo contexto” (Nelson, 2004: 11). Segundo Nelson, há duas razões para acreditar que a utilização deste conceito enriquece a discussão sobre o tema. A primeira está associada à argumentação de que *catching-up* sempre envolve inovação, dado que, mesmo nos casos em que há imitação, aquilo que é imitado é novidade no contexto do país atrasado¹⁵. A segunda diz respeito ao fato de o conceito de Sistemas Nacionais de Inovação enfatizar as instituições domésticas envolvidas em ciência e tecnologia (Nelson, 2004: 11-2). Como no presente há uma série de proteções à propriedade intelectual, os países atrasados terão, cada vez mais, que ser capazes de desenvolver internamente tecnologia. Neste contexto, universidades e laboratórios públicos domésticos terão um papel preponderante nas experiências de *catching-up* do presente

¹⁵ A idéia de Nelson de que mesmo a imitação pode ser entendida como uma inovação é algo bastante contestável. Na verdade, os processos de *catching-up* são majoritariamente baseados em imitação, de maneira que utilizar o termo inovação desvirtua o debate.

e do futuro, o que faz com que o conceito de Sistemas Nacionais de Inovação seja de grande utilidade para pensar o tema¹⁶.

A iniciativa de Richard Nelson é interessante e pode render frutos no futuro. No entanto, como constitui ainda um esforço recente de pesquisa, estes trabalhos ainda não fornecem propriamente um conjunto organizado e conclusivo de contribuições. Assim, apesar de dignos de nota, eles podem, no máximo, ser considerados sugestões sobre uma possível abordagem acerca do assunto. Com isso, diante da exclusão dos trabalhos do *Catch-up Project*, a principal contribuição neoschumpeteriana voltada exclusivamente para a discussão do processo de *catching-up* diz respeito a trabalhos dos consagrados pesquisadores Carlota Perez, Luc Soete e Chris Freeman. Em particular, está-se fazendo menção à introdução do conceito de *janelas de oportunidade tecnológica*.

O conceito de janela de oportunidade teve sua origem em uma extrapolação da idéia contida nos ciclos de vida de produtos. Freeman & Perez (1988) perceberam que o mesmo processo que ocorria com produtos podia ser pensado também para tecnologias, ou seja, seria possível pensar em um ciclo de vida tecnológico. Seguindo este raciocínio, eles avançaram um pouco mais e notaram que “algumas mudanças em sistemas tecnológicos são tão abrangentes nos seus efeitos que elas acabam por influenciar de maneira significativa o comportamento de toda a economia”(Freeman & Perez, 1988: 47), ou seja, elas implicam a emergência de uma gama de novos produtos, serviços, sistemas e indústrias. Diante da abrangência destas mudanças, Freeman & Perez (1988) denominaram estes sistemas mais amplos de paradigmas

¹⁶ Mazzoleni & Nelson (2006) discutem este tema e mostram que, mesmo no passado, universidades e laboratórios públicos já tiveram um papel importante nas experiências de *catching-up*.

técnico-econômicos (Freeman & Perez, 1988: 47). Assim, da mesma forma que produtos e tecnologias, os paradigmas técnico-econômicos teriam também um ciclo de vida¹⁷.

A idéia de janelas de oportunidade está exatamente associada a estes paradigmas técnico-econômicos. Mais precisamente, as janelas de oportunidade nada mais são do que possibilidades de *catching-up* que se abrem aos países atrasados em função do ciclo de vida dos paradigmas técnico-econômicos. No caso, Perez & Soete (1988) sugerem que a oportunidade está associada ao período de transição de um paradigma técnico-econômico para outro. Como um novo paradigma requer, gera e difunde novos tipos de conhecimento, habilidades e experiências, então a vantagem conseguida pelos países avançados durante o paradigma anterior pode perder importância¹⁸. Neste contexto, o que costuma ocorrer é que estes países avançados costumam ter dificuldades maiores em se adaptar ao novo contexto, tendo em vista que sua estrutura institucional e tecnológica está toda vinculada ao paradigma antigo (Perez & Soete, 1988: 477). Com isso, países que possuam vantagens nas novas habilidades, conhecimento e infra-estrutura associados ao paradigma emergente são muito mais ágeis e flexíveis do que os países líderes no paradigma anterior. Como resultado, o período de mudança de paradigma oferece aos países atrasados no paradigma anterior uma excelente janela de oportunidade para dar um salto tecnológico e alcançar as economias líderes.

¹⁷ Para detalhes sobre as fases do ciclo de vida de um paradigma técnico-econômico, ver Freeman & Perez (1988).

¹⁸ Possivelmente, os autores têm uma visão um pouco exagerada no que tange a esta suposta perda da importância das vantagens conseguidas pelos países líderes.

Em síntese, a idéia das janelas de oportunidade proposta pelos autores está associada às barreiras tecnológicas impostas a partir de paradigmas técnico-econômicos¹⁹. Neste tocante, momentos em que há mudanças de paradigma consistem em *grandes oportunidades* para os países atrasados colocarem em curso um processo de *catching-up*. No entanto, este processo não é automático e, tampouco, universal. Conseguirão aproveitar a oportunidade os países que possuem características adequadas ao novo paradigma e que, além disso, sejam capazes de, por um lado, desenhar uma estratégia apropriada e, por outro, reunir as condições políticas e sociais para levar esta estratégia adiante (Perez & Soete, 1988: 478).

1.2 – Análise Comparativa

A seção anterior teve como objetivo apresentar uma visão geral das matrizes teóricas existentes sobre processos de *catching-up*. Com isso, a presente seção será dedicada a uma análise comparativa entre elas. Neste contexto, far-se-ão comentários e críticas sobre as contribuições destas matrizes teóricas, bem como, uma discussão sobre os possíveis pontos de conexão entre as mesmas.

A contribuição de Alexander Gerschenkron revelou diversos aspectos importantes do *catching-up*. Por um lado, Gerschenkron destacou que os países retardatários têm que construir *substitutos históricos* para as instituições do país líder, não sendo possível, portanto, replicar o modelo seguido na experiência pioneira. Por outro lado, o autor sublinhou o componente político do *catching-up* ao argumentar que os países retardatários necessitam de ideologias que legitimem as transformações

¹⁹ Esta hipótese possui alguns pontos falhos, os quais serão discutidos no capítulo seis.

decorrentes de um processo desta natureza. Desta forma, ele chamou a atenção para a diversidade institucional e o caráter específico da industrialização retardatária, bem como, para o fato de o *catching-up* não ser um processo restrito à dimensão econômica.

O ponto fraco do esquema gerschenkroniano se encontra na sua análise sobre o componente tecnológico do *catching-up*. Apesar de as mudanças tecnológicas e organizacionais (maiores requisitos de escala, mudanças no tamanho médio das firmas) serem a justificativa para a necessidade de inovações institucionais e, mesmo salientando que há um limite tecnológico para o *catching-up*, o autor não fez uma discussão sobre o processo de aprendizado tecnológico envolvido no *catching-up*. Noutros termos, a sua análise é superficial no que tange às dificuldades associadas à absorção de tecnologia e desenvolvimento de capacitações. Na verdade, toda a sua discussão sobre instituições está concentrada nos mecanismos de financiamento do *catching-up*, não havendo menção às instituições relacionadas ao processo de aprendizado tecnológico. Desta forma, ao tratar da experiência alemã, Gerschenkron se limitou a destacar a importância dos bancos, não mencionando o papel desempenhado pelo surgimento de departamentos de P&D nas firmas alemãs.

Este mesmo problema é encontrado nas teorias sobre o Estado Desenvolvimentista. Por um lado, esta matriz teórica avança em relação ao esquema gerschenkroniano, pois, enquanto Gerschenkron via o Estado como uma instituição necessária apenas em casos de atraso econômico extremo, estes teóricos percebem que o Estado sempre é uma instituição fundamental para viabilizar o *catching-up*. No entanto, as teorias de Estado Desenvolvimentista também não fazem maiores

considerações no que concerne aos aspectos tecnológicos do *catching-up*²⁰. O foco destas teorias está ou na estrutura interna do Estado e suas relações com a sociedade (Peter Evans) ou na capacidade estatal de liderar transformações na economia (Hajoon Chang). Em suma, estas matrizes teóricas enfatizam o papel e as funções do Estado no *catching-up* e, se reconhecem que os desenvolvimentos tecnológicos são um aspecto importante, a discussão central não aborda esta dimensão. Assim, o resultado é que, nesta literatura, o papel no *catching-up* exercido pelas estruturas, estratégias e métodos de aquisição de tecnologia das firmas acaba sendo pouco abordado (Hobday, 1995: 33).

A ausência de ênfase nos elementos tecnológicos do *catching-up* não é um problema na contribuição de Moses Abramovitz. De fato, ao introduzir os conceitos de *social capabilities* e de congruência tecnológica, o autor colocou a questão do aprendizado tecnológico no centro da sua argumentação. O problema no trabalho deste autor está na visão mecanicista sobre o processo de *catching-up*²¹. Segundo o esquema de Abramovitz, se um país retardatário possui potencial para o *catching-up* (*social capabilities* congruentes + *gap tecnológico*), então ele fará o *catching-up*. Para Abramovitz, a única coisa que pode variar é o ritmo pelo qual este país irá reduzir o seu atraso, uma vez que o ritmo de realização do potencial em um determinado período de tempo depende de fatores limitando a difusão de conhecimento, a taxa de mudança estrutural, a acumulação de capital e a expansão da demanda.

²⁰ Há estudos – como Amsden (1989) – que utilizam o conceito de Estado desenvolvimentista e fazem uma análise mais aprofundada das questões tecnológicas. No entanto, a presente discussão está concentrada nos trabalhos que procuraram formular de maneira teórica o conceito de Estado desenvolvimentista, ou seja, os comentários estão baseados nas propostas de Chang (1999; 2003) e Evans (2004).

²¹ Shin (1996) faz críticas bastante parecidas às aqui propostas, ou seja, ele não aprecia esta visão mecanicista do processo de *catching-up*. No entanto, este autor faz críticas bem mais contundentes. Segundo ele, as proposições de Abramovitz são pouco aproveitáveis, dado que este autor teria tido a (errônea) pretensão de construir um esquema universal para estudos de crescimento acelerado.

Por conseguinte, a grande deficiência da interpretação de Abramovitz está na omissão dos fatores políticos. Não há na análise do autor uma discussão sobre os atores que promovem as mudanças. Ao incluir as instituições e os interesses de grupos sociais no conceito de *social capabilities*, Abramovitz construiu um esquema em que o *catching-up* é um processo quase automático, o qual depende apenas da combinação de potencial para o crescimento acelerado e de um conjunto de fatores atuando favoravelmente à realização deste processo. De fato, apesar de ter argumentado no artigo de 1994 com Paul David de que é possível que as *social capabilities* sofram transformações ao longo do tempo, a visão de Abramovitz sobre o *catching-up* praticamente não trata do processo de construção institucional e político associado às transformações econômicas.

Por fim, há a visão neo-schumpeteriana, a qual centra a sua análise no componente tecnológico do *catching-up*. Neste sentido, a contribuição de Perez & Soete (1988) e Freeman & Perez (1988) possui, inclusive, alguns pontos similares à visão de Abramovitz. Em particular, a idéia de janelas de oportunidade em relação a paradigmas técnico-econômicos é perfeitamente compatível com a idéia de congruência tecnológica e *social capabilities*. No entanto, assim como ocorre com a análise de Abramovitz, os neo-schumpeterianos pecam por dar pouca atenção aos aspectos institucionais do processo de *catching-up*. Ao enfatizar os períodos de mudança nos paradigmas técnico-econômicos como sendo as grandes oportunidades de *catching-up*, os neo-schumpeterianos incorrem em uma argumentação que recai no determinismo tecnológico (Shin, 1996: 20). Esta argumentação apresenta problemas, pois enxerga as *barreiras tecnológicas* como sendo o único fator determinante nas

experiências de emparelhamento econômico (Shin, 1996: 17). Noutros termos, os processos internos de construção institucional e de condições políticas ficam reduzidos a respostas a mudanças nas condições externas²².

Diante destas evidências, é possível retirar duas conclusões acerca das teorias de *catching-up*. A primeira é que nenhuma das contribuições teóricas consegue ter uma visão completa sobre o tema. Apesar de todas proporem conceitos interessantes, nenhuma consegue apresentar uma perspectiva suficientemente ampla sobre os processos de *catching-up*. A segunda conclusão a destacar corresponde ao fato que, a despeito de cada contribuição teórica sugerir conceitos particulares, é possível encontrar pontos de conexão entre elas.

Um primeiro ponto a observar é o fato de que as quatro matrizes teóricas apresentadas na seção anterior podem ser divididas em dois grupos. Esta divisão está centrada nos fatores que impulsionam o *catching-up*. Mais precisamente, é possível reconhecer contribuições que centram a análise nos condicionantes internos do *catching-up*, enquanto outras baseiam a sua análise nos condicionantes externos. A idéia das janelas de oportunidade é, por exemplo, uma visão baseada fundamentalmente em condicionantes externos: a oportunidade de crescer aceleradamente é exógena ao país, ou seja, ela surge em função de mudanças no paradigma técnico-econômico. Por outro lado, as contribuições de Gerschenkron e do Estado Desenvolvimentista estão associadas aos condicionantes internos: enquanto Gerschenkron chama a atenção para a construção de instituições e ideologias específicas por parte dos países atrasados, a idéia do Estado Desenvolvimentista está

²² Uma outra crítica diz respeito ao fato de os autores poderem estar super-dimensionando as oportunidades de *catching-up* durante a transição de um paradigma para outro. Para mais detalhes, ver Shin (1996).

baseada nas características do aparato estatal, sua capacidade de ação e suas relações com a sociedade. A contribuição de Abramovitz acaba combinando os dois condicionantes, uma vez que relaciona os conceitos de *social capabilities* e de *gap tecnológico* (condicionantes internos) com a idéia de congruência tecnológica (condicionante externo).

Uma segunda divisão possível diz respeito aos temas que recebem maior ênfase. Por um lado, há as contribuições mais focadas nos aspectos institucionais do *catching-up* (Gerschenkron e Estado Desenvolvimentista), as quais acabam por não fazer uma análise muito aprofundada dos processos de aprendizado tecnológico. Por outro lado, há as contribuições que se concentram na dimensão tecnológica (Abramovitz e neo-schumpeterianos), as quais costumam tratar superficialmente os elementos políticos e institucionais. Esta divisão parece refletir uma dicotomia que existe na literatura empírica sobre o *catching-up*. Há, por um lado, um conjunto de trabalhos que versa sobre o *catching-up econômico*. No caso, as variáveis de análise são a renda *per capita* e indicadores de mudança estrutural, de forma que um país é bem sucedido se conseguir aproximar os seus níveis de sua renda *per capita* em relação aos níveis de renda *per capita* do país líder e se conseguir promover um processo de mudança estrutural. Esta literatura se concentra no estudo das grandes instituições e políticas adotadas pelos países na busca deste objetivo. Por outro lado, há toda uma literatura concentrada no estudo do *catching-up tecnológico*. Neste caso, a ênfase está nos processos de transformação que ocorrem no interior das empresas e setores, de maneira que os elementos chave de análise são variáveis como gastos com P&D e número de patentes.

No fundo, estas duas dimensões do *catching-up* estão, naturalmente, correlacionadas. A diferença é que elas enfatizam aspectos e atores diferentes do mesmo processo. No entanto, apesar disso, os autores e os trabalhos das duas vertentes dialogam muito pouco. Esta é inclusive uma das explicações que ajudam a entender o porquê de haver controvérsias na definição do que constitui um processo de *catching-up*. De qualquer forma, o fato de os estudos empíricos se concentrarem em uma dimensão ou na outra constitui uma primeira e importante observação metodológica sobre como os estudos de caso de *catching-up* devem ser conduzidos. Esta observação será utilizada na próxima seção.

1.3 – Estruturando os estudos de caso

Na seção anterior, foram apresentadas matrizes teóricas que procuraram fornecer explicações para os processos de *catching-up*. Nesta seção, o objetivo é prover elementos que estruturam os estudos de caso de *catching-up* que serão realizados nos próximos capítulos. Mais precisamente, esta seção apresenta as razões pelas quais optou-se por estudar experiências contemporâneas de *catching-up*, bem como, as razões que levaram à seleção de China e Irlanda como estudos de caso das políticas macro e industriais como referências para estes estudos.

A próxima subseção será dedicada à explicação do porquê de as políticas macroeconômicas e industriais terem sido selecionadas como referências. As duas subseções seguintes apresentarão, respectivamente, os porquês de as experiências contemporâneas serem o foco de estudo e de China e Irlanda terem sido os países escolhidos.

1.3.i – Os Parâmetros dos Estudos de Caso

A forma convencional para estruturar estudos de caso de *catching-up* consiste em buscar nas teorias sobre o assunto o referencial para orientar estes estudos. Esta não é, todavia, a opção que será adotada na presente tese.

A decisão de não adotar estas teorias como marco teórico não se deve a um problema de qualidade das mesmas ou, tampouco, a uma baixa correlação entre elas. As teorias de *catching-up* fornecem conceitos interessantes para o estudo do tema e, conforme visto, elas possuem um certo grau de parentesco entre si. O fato de nenhuma delas oferecer uma visão suficientemente abrangente sobre o processo também não é o problema, uma vez que, esta eventual limitação pode ser superada a partir de tentativas de estabelecer conexões entre alguns destes conceitos teóricos. Um caminho análogo a este chegou, inclusive, a ser tentado em versões anteriores do presente trabalho²³.

Diante deste contexto, a opção de adotar as políticas macroeconômicas e industriais como os parâmetros dos estudos de caso se deveu à constatação de que esta era uma forma alternativa de abordagem para estudos de caso de *catching-up*. Esta constatação não desmerece as contribuições teóricas, mas apenas destaca o fato de que

²³ No começo do desenvolvimento desta tese, procurou-se elaborar um *framework* a partir das quatro matrizes teóricas. Este *framework* chegou até a ser apresentado no *Globelics Academy PhD School* em Lisboa em maio de 2006, obtendo, inclusive, uma boa aceitação. No entanto, ele se mostrou pouco operacional para os estudos de caso, uma vez que englobava uma lista excessivamente grande de tópicos a abordar. Para efeito de registro, o *framework* recomendava que os estudos de caso fossem feitos analisando os seguintes aspectos: 1) as motivações para o *catching-up*, ou seja, quais as causas que determinaram (ou permitiram) que um projeto desta natureza fosse iniciado; 2) o papel do Estado e das empresas estatais; 3) a importância do Investimento Direto Estrangeiro; 4) os condicionantes tecnológicos, as estratégias de absorção de tecnologia e a estrutura organizacional das firmas líderes; 5) os mecanismos de financiamento empregados.

há uma outra forma de elaborar estudos de caso sobre o tema. Além disso, esta opção de adotar políticas macro e industriais também está, de certa forma, relacionada às teorias de *catching-up*. As razões para esta afirmação são apresentadas nos próximos parágrafos.

Na seção anterior, destacou-se que, nos estudos de caso de *catching-up*, é possível verificar abordagens com ênfases diferentes. Por um lado, há os estudos que se concentram no *catching-up econômico*, ou seja, focalizam as grandes políticas e instituições adotadas pelos países bem sucedidos. Nestes estudos, a idéia do *catching-up* está muito associado ao rápido crescimento da renda *per capita* e aos processos de mudança estrutural. Por outro lado, há os estudos de caso que enfatizam o *catching-up tecnológico*, os quais focalizam o *catching-up* a partir das transformações no interior de setores da indústria ou em algumas empresas em particular. Neste contexto, chamou-se a atenção para o fato de que, como os estudos de caso costumam se concentrar em uma destas duas dimensões, seria, portanto, recomendável escolher um destes dois caminhos.

Diante deste quadro, a opção escolhida é a de trabalhar a partir da abordagem do *catching-up econômico*. A razão para tal se deve ao fato de que ela fornece critérios mais objetivos para a avaliação do desempenho dos países, uma vez que está baseada nas taxas de crescimento da renda *per capita* e nos indicadores de mudança estrutural. Ademais, além de contribuir como um balizador para os estudos de caso, a existência de critérios objetivos também é importante para a própria seleção dos países que serão estudados.

Desta forma, a razão de as políticas macroeconômicas e industriais serem as referências para os estudos de caso deriva exatamente desta opção por focalizar o *catching-up econômico*, tendo em vista que esta escolha significa concentrar os estudos nas grandes políticas e instituições que fomentam o crescimento rápido da renda *per capita* e os processos de mudança estrutural. Neste contexto, as políticas macroeconômicas e industriais são candidatas óbvias, uma vez que têm um papel muito importante no desempenho econômico dos países.

No que concerne às políticas macroeconômicas, o peso das mesmas nos processos de *catching-up* se deve ao fato de que elas zelam pela construção das condições que permitem dissolver incertezas e garantir um ambiente propício ao investimento e, conseqüentemente, ao crescimento²⁴. Mais precisamente, elas são as responsáveis por criar as condições que geram confiança nos agentes acerca do futuro da economia e que, portanto, estimulam o investimento produtivo por parte deles. Assim, ainda que não sejam capazes de explicar o crescimento econômico, as políticas macroeconômicas têm uma importante missão²⁵.

Nestes termos, o sucesso de uma experiência de *catching-up* requer a existência de um regime macroeconômico consistente, onde por regime macroeconômico consistente entende-se um conjunto de instituições e políticas macroeconômicas (monetária, fiscal e cambial) coerentes entre si e voltadas para a construção deste ambiente de longo-prazo. Assim, o regime macro consistente é

²⁴ Devo este ponto a Antônio Barros de Castro.

²⁵ Segundo Hausmann (2006), as políticas macro têm como objetivo evitar crises, de forma a manter a economia perto do seu potencial (Hausmann, 2006: 10). Para Rodrik (2002), as políticas macroeconômicas devem garantir “que inflação, volatilidade macroeconômica, crises financeiras e outras patologias possam ser evitadas”(Rodrik, 2002: 3)

aquele que impede que o país cresça *plantando problemas*²⁶, ou seja, impede que o crescimento transcorra com o acúmulo de fragilidades que, mais à frente, acabam por levar a economia à retração. Regimes inconsistentes abortam experiências de *catching-up* e, na maior parte das vezes, acabam por levar as economias a situações de vulnerabilidade e perda de bem-estar social. Diante deste contexto, pode-se concluir que a existência de um regime macroeconômico seguro é um alicerce fundamental para o sucesso de experiências de crescimento acelerado.

Todavia, conforme antes destacado, as políticas macroeconômicas não são suficientes para explicar o *catching-up*. Efetivamente, falta um componente adicional: as estratégias voltadas para o desenvolvimento produtivo (Ocampo, 2002: 21). De fato, o crescimento acelerado está associado a fatores como, por exemplo, aumento da produtividade das firmas, o crescimento das exportações e o surgimento e expansão de setores industriais. Assim, um outro elemento fundamental para a viabilização de um processo de *catching-up* está na eficácia das políticas industriais, as quais consistem no conjunto de ações, arranjos institucionais e regulações voltado para o desenvolvimento e dinamização das indústrias e empresas domésticas. Na verdade, cada vez mais, o conceito de política industrial incorpora também as políticas tecnológica e de comércio exterior²⁷. Além destas, podem ser incluídas também as políticas e regulações em relação ao investimento direto estrangeiro (IDE, doravante). Com isso, a outra dimensão do *catching-up* que é importante avaliar diz respeito às políticas industriais dos países selecionados, onde, por política industrial, deve-se esta noção mais ampla que compreende a política tecnológica e de comércio exterior.

²⁶ Novamente, devo este ponto a Antônio Barros de Castro

²⁷ Coutinho (2002) é um dos autores que destaca a importância de compatibilizar estas três políticas. Ele também chama a atenção para a necessidade de políticas regionais.

Desta forma, em função do papel desempenhado pelas políticas macro e industriais na promoção d *catching-up*, estas duas políticas têm muito a acrescentar no que tange ao entendimento das estratégias adotadas pelos países e das razões que explicam o seu desempenho econômico.

1.3.ii – O Período Histórico

Do ponto de vista do período histórico a ser analisado, escolheu-se adotar as experiências contemporâneas de *catching-up* como foco de estudo. Conforme anunciado anteriormente, houve, nas últimas três décadas, uma série de transformações nas esferas financeira, tecnológica e organizacional. Estas transformações fizeram emergir um novo contexto, no qual surgiram novas oportunidades e novos condicionantes ao *catching-up* de países atrasados.

No que tange à dimensão financeira, as transformações estão associadas à enorme expansão dos fluxos financeiros internacionais ocorrida nos últimos quarenta anos. Iniciado na década de 1960 com o surgimento dos mercados de euro-dólares, o processo de globalização financeira ganhou proporções muito maiores a partir dos anos 1970 com o fim do sistema de Bretton Woods (Lima, 2005: 189; Eichengreen, 2000: 184). Até então, havia controles de capitais e um sistema internacional de taxas de câmbio fixas, porém reajustáveis. Após o colapso de Bretton Woods e com o permanente desenvolvimento dos mercados financeiros, foi se tornando cada vez mais difícil controlar os fluxos internacionais de capitais e, com isso, os países foram sendo compelidos a liberalizar os seus mercados financeiros e a flutuar suas moedas (Eichengreen, 2000: 184-5). Além disso, ao longo deste processo de abolição de

controles, houve também o surgimento de inovações financeiras, o que fez surgir novos instrumentos e produtos (como os derivativos). Alguns destes produtos passaram, em muitos casos, a aumentar a volatilidade e a instabilidade dos mercados financeiros (Lima, 2005: 191).

O resultado destas transformações foi o surgimento um mercado internacional fortemente integrado, o que para os países (em desenvolvimento) traz oportunidades e riscos. Por um lado, se tornou mais fácil para estes países e suas empresas captar recursos no exterior. Por outro, esta maior integração financeira retira autonomia dos governos em estabelecer os objetivos e a forma de condução de suas políticas monetárias, uma vez que “políticas monetárias nacionais têm conseqüências internacionais imediatas”(Kregel, 2004: 52). Além disso, passou a haver um risco crescente de contágio internacional, pois uma crise que ocorre em um determinado mercado acaba por contaminar todos os outros (idem). Assim, os países ficaram mais expostos aos movimentos dos investidores internacionais e ao comportamento dos mercados estrangeiros, o que significa um maior risco de movimentos especulativos e fugas de capitais. Estas fugas de capitais costumam quase sempre impactar de forma muito negativa sobre as taxas de crescimento e a estabilidade econômica dos países, trazendo, naturalmente, perda de bem-estar social. Com isso, em síntese, as políticas macroeconômicas, neste novo contexto, passaram a ficar limitadas pelo *confidence game* dos mercados financeiros internacionais.

Do ponto de vista das transformações tecnológicas, o período das últimas décadas seguiu o mesmo padrão ocorrido no setor financeiro e, portanto, também foi marcado por mudanças significativas. De fato, as transformações tecnológicas e

organizacionais foram tão profundas que é possível falar – nos termos propostos pelos neo-schumpeterianos – em uma mudança no paradigma técnico-econômico

Este novo paradigma técnico-econômico emergiu a partir do desenvolvimento e da difusão das tecnologias da informação, ou seja, do crescimento e aumento da interdependência das indústrias de computadores, eletrônica e de telecomunicações (Freeman & Louçã, 2001: 325). O desenvolvimento destas indústrias desencadeou uma série de mudanças em relação ao modelo fordista de produção. De fato, o advento de novos recursos tecnológicos – como o computador pessoal - permitiu um maior dinamismo e maior diversidade e flexibilidade na produção (Freeman & Louçã: 2001: 314; Freeman & Perez, 1988: 61). Assim, foi-se tornando obsoleto o paradigma fordista baseado nas estruturas hierárquicas, no *mix* estável de produtos, na estandarização e no uso intensivo de energia. No seu lugar, emergiu um novo modelo centrado em estruturas horizontais, em sistemas produtivos flexíveis, na customização, nas rápidas mudanças no *mix* de produtos e no uso intensivo de conhecimentos (Freeman & Louçã, 2001: 325). Na prática, isto significou o surgimento de uma nova forma organizacional por parte das firmas. Mais precisamente, ganhou força uma forma organizacional baseada em redes, na qual as firmas passaram a adotar práticas como subcontratação de serviços ou, ainda, acordos de pesquisa conjunta com fornecedores, licenciamentos tecnológicos e *joint-ventures* (Freeman & Louçã, 2001: 326-7). Naturalmente, este processo de descentralização não eliminou a importância de desempenhar atividades *in-house*. No entanto, entre outras coisas, abriram-se oportunidades de aquisição de tecnologia para firmas incapazes de desenvolver atividades de P&D internamente.

Estas transformações tecnológicas e organizacionais implicam uma nova realidade para as estratégias de *catching-up*. De fato, “o rápido acesso a estas novas tecnologias - sob a forma de produtos, equipamentos e conhecimento - se transformou em aspecto vital para o bem-estar nacional, o que implica dizer que “o isolamento dos mercados globais e das tecnologias não é mais uma opção viável para um país em desenvolvimento” (Lall, 2002: 3). Todavia, diante da revolução nos transportes/comunicações e o deslocamento de atividades produtivas, há uma série de oportunidades para as firmas domésticas destes países entrarem nas cadeias globais de valor e fornecimento. Na verdade, segundo Lall (2002), há a necessidade de integração com estas redes dominadas pelas multinacionais, uma vez que elas lideram os segmentos mais dinâmicos da economia mundial (Lall, 2002: 3-4). No entanto, é preciso que os países tenham fortes capacitações locais, pois, do contrário, não conseguirão atrair os investimentos necessários²⁸.

Neste contexto, “há um papel muito importante do governo no sentido de oferecer habilidades, capacitações, redes de fornecimento, instituições e infraestrutura”(Lall, 2002: 4; 24). Entretanto, este conjunto de capacitações internas deve estar voltado não somente para o aproveitamento das oportunidades globais via multinacionais, mas também para permitir que as empresas domésticas, no bojo deste processo, adquiram competitividade e possam elas próprias alcançar uma inserção mais dinâmica no mercado internacional.²⁹

²⁸ Para Lall (2002), os países têm que tentar atrair investimentos diretos estrangeiros voltados para a exportação em atividades intensivas em tecnologia (Lall, 2002: 19).

²⁹ Castro & Ávila (2004) argumentam sobre a necessidade de pensar uma política industrial voltada para o potencial das empresas. Neste sentido, a idéia é dar condições para as empresas desenvolverem suas potencialidades e alcançarem preços-prêmio no mercado internacional.

Assim, após discutir as transformações ocorridas nas últimas décadas e o conseqüente surgimento de um novo contexto para as experiências de *catching-up*, falta apenas explicar e definir melhor o período histórico que será trabalhado. De fato, a idéia de *experiências contemporâneas* é muito vaga, pois pode contemplar uma variedade de recortes de tempo diferentes. Desta forma, diante da necessidade de delimitar melhor o período, decidiu-se por fazer um estudo das experiências de sucesso da década de 1990.

A primeira razão de os anos 1990 terem sido escolhidos se deve ao fato de que, nesta década, algumas das transformações mencionadas já estavam mais consolidadas do que nas décadas anteriores quando o processo de mudanças teve início. A outra razão fundamental se deve ao fato de a década de 1990 não ter sido prodigiosa em termos de crescimento econômico. Se entre 1960 e 1980 a taxa média de crescimento anual da economia mundial foi de 3,81 %, entre 1990 e 2000 esta foi de apenas 2,78% (vide tabela 1). Quando a variável analisada é o crescimento das economias emergentes, este resultado de deterioramento também se repete: a taxa média de crescimento anual se reduziu de 5,77% do período 1960-1980 para 4,92% na década de 1990. Por fim, se os dados considerados forem os da taxa média de crescimento anual da renda *per capita* dos países em desenvolvimento, pode-se constatar, novamente, um processo de queda de 3,41% para 3,11% do primeiro para o segundo período em questão.

Em resumo, a década de 1990 foi uma fase menos favorável ao processo de *catching-up*. Neste contexto, torna-se bastante interessante estudar as experiências de

sucesso nesta década em que os resultados em termos de crescimento foram inferiores aos de anos anteriores.

1.3.iii – Os Países Seleccionados

Após explicar as razões para concentrar o estudo em experiências contemporâneas e para adotar as políticas macro e industrial como referências, falta apenas justificar a adoção de China e Irlanda como estudos de caso. Neste tocante, a justificativa para esta escolha se encontra nos resultados econômicos registrados pelos dois países no período histórico em que a tese se concentra (década de 1990).

Neste sentido, a tabela 1 é uma interessante referência, uma vez que fornece os dados para o período 1990-2000 da taxa média de crescimento anual e da taxa de crescimento médio anual da renda *per capita* de alguns países seleccionados. A lista contempla países de todos os continentes (exceto Oceania) e está concentrada em países em desenvolvimento. Assim, os países europeus seleccionados foram dois dos mais pobres integrantes da União Européia (Portugal e Irlanda) e uma economia em transição (Polónia). Os Estados Unidos foram incluídos por serem a principal economia do mundo, servindo, portanto, apenas de referencial.

A tabela deixa claro quais são as economias que obtiveram êxito e quais ficaram para trás na década estudada³⁰. A economia brasileira, por exemplo, teve um desempenho muito fraco, crescendo abaixo dos Estados Unidos. Esta mesma

³⁰ A lista procurou incorporar tanto as principais economias emergentes (em termos de dimensões da economia) quanto os países mais bem sucedidos na década em questão. Ficaram de fora desta lista alguns casos especiais de alto crescimento, como países muito pequenos (como San Marino) e países que vinham de uma base muito reprimida e que cresceram puxados pelo desempenho de uma ou mais commodities (como a Guiné Equatorial).

tendência foi apresentada por Portugal, país que, apesar de ter recebido vários recursos da União Européia, cresceu de forma devagar. Na outra ponta, por outro lado, a China e Irlanda apresentam resultados bastante significativos. Do ponto de vista da taxa de crescimento médio anual, a China foi o país de melhor desempenho (crescendo 10,64%) e a Irlanda teve o terceiro melhor desempenho (crescendo 7,49%). No caso do crescimento médio anual da renda *per capita*, indicador ainda mais importante nas análises de *catching-up*, a China aparece novamente com o desempenho mais expressivo (crescimento de 9,54%), enquanto a Irlanda registra o segundo melhor desempenho (crescimento de 6,64%).

Tabela 1 - - Desempenho da Economia Mundial 1990-2000

	Taxa de Crescimento Médio Anual (%)	Renda <i>per capita</i> – crescimento médio anual (%)
Mundo	2,78	1,30
Estados Unidos	3,51	2,41
Brasil	2,89	1,33
Argentina	4,04	2,75
México	3,06	1,28
Chile	6,60	4,93
China	10,64	9,54
Vietnã	7,91	6,01
Coréia do Sul	5,76	4,83
Cingapura	7,74	4,62
Malásia	7,01	4,35
Índia	5,98	3,92
África do Sul	2,10	-0,12
Portugal	2,80	2,55
Polônia	4,61	4,53
Irlanda	7,49	6,64

Fonte: UNCTAD

Estes resultados já poderiam, em princípio, credenciar China e Irlanda como casos de sucesso da década de 1990. No entanto, as estatísticas de crescimento econômico não são suficientes para caracterizar um processo de *catching-up*. Neste sentido, mais importante até do que o crescimento da renda *per capita* é a existência

de um ativo processo de mudança estrutural. Neste quesito, China e Irlanda também preenchem os requisitos. Entre o final dos anos 1970 e o ano 2000, houve, na China, um importante recuo na indústria primária e um proporcional avanço na indústria terciária, sendo que, grande parte desta mudança ocorreu na década de 1990. Ademais, do ponto de vista da pauta de exportações, o país passou a exportar predominantemente produtos acabados – ao invés de produtos primários – com destaque para os produtos eletromecânicos. Na Irlanda, por sua vez, surgiu, entre o final dos anos 1980 e o ano de 2002, uma série de novas indústrias e o país passou por uma mudança considerável nas suas vantagens comparativas reveladas, adquirindo competitividade em setores como farmacêuticos, químicos e máquinas de escritório e equipamentos de processamento de dados. Até a década de 1980, as vantagens comparativas irlandesas se concentravam em ramos como bebidas, tabaco e alimentos³¹.

Desta forma, China e Irlanda são dois casos representativos de *catching-up* na década de 1990, o que os credencia como objetos de estudo da presente tese. Todavia, além do excelente desempenho do ponto de vista do crescimento da renda *per capita* e do processo de ajuste estrutural, há ainda um outro fator que desperta interesse nestas duas experiências. No caso, este fator está ligado a diferentes aspectos que caracterizam as duas experiências. A Irlanda é essencialmente um caso de *catching-up* regional. A Irlanda foi durante séculos um dos países mais atrasados da Europa e, além disso, foi um dos poucos países europeus que não conseguiu ter um bom desempenho no período após a Segunda Guerra Mundial. Assim, a experiência irlandesa é principalmente um (atrasado) processo de convergência com os vizinhos do

³¹ Os dados referentes à mudança estrutural na China e na Irlanda serão apresentados ao longo da tese.

continente, o qual ocorreu, inclusive, em um momento em que a Europa procurava se unir e, com isso, reduzir as disparidades regionais.

A China, por sua vez, é um caso de *catching-up* de um país dotado de um mega-Estado, no qual este mesmo Estado se confunde com o único partido (Partido Comunista Chinês), o que provê a ele uma capacidade de comando muito superior aos Estados convencionais do Ocidente. Ademais, o *catching-up* chinês ocorreu em um contexto de transição de uma economia planificada para uma economia de mercado. Por fim, a experiência da China está ligada a um projeto de reafirmação nacional associado à reunificação do território (questão de Taiwan, Hong Kong e Macau) e à recuperação da posição política no cenário internacional.

Diante deste quadro, as experiências de China e Irlanda constituem dois casos muito interessantes de estudos de *catching-up* em tempos atuais. A análise destes casos têm certamente muito a enriquecer o entendimento acerca das condições contemporâneas para o emparelhamento econômico, como do próprio *catching-up* de uma maneira geral.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NA CHINA

Introdução:

A partir das reformas econômicas de 1978, a China iniciou um processo gradativo de construção das instituições e instrumentos de política macroeconômica de uma economia capitalista. Durante uma primeira fase (1978-1994), o país adotou um regime macroeconômico inconsistente, o qual resultou em três ciclos de *stop-and-go*. Com as reformas de 1994 e o surgimento de um novo regime macro, a China conseguiu entrar em uma trajetória de crescimento rápido sem inflação.

O presente capítulo aborda esta questão do papel das políticas macroeconômicas no *catching-up* chinês e está dividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira trata do período que vai de 1978 a 1994, abordando os três ciclos de *stop-and-go* verificados no período, bem como, o regime macroeconômico então vigente. Na segunda seção, apresentam-se as principais mudanças ocorridas com a reforma de 1994. A seção seguinte, por sua vez, versa sobre o regime macroeconômico resultante desta reforma e discute as formas pelas quais este novo regime contribuiu para o *catching-up* chinês. Por fim, a última seção descreve os novos desafios que este regime econômico vem enfrentando.

2.1 – Políticas macroeconômicas 1978-1994

2.2.i – Introdução

Antes do início das reformas econômicas em 1978, a China era uma economia planificada e seguia um modelo sob forte influência soviética. Como o *modus operandi* de economias planificadas não está dentro do escopo desta tese e desviaria do assunto principal, não se entrará em detalhes nesta discussão. Desta forma, o próximo capítulo fornecerá uma breve descrição das diretrizes gerais deste sistema. Por enquanto, o que se pode adiantar é que estas economias estavam centradas no planejamento do Estado, onde os controles administrativos eram rígidos e os ajustes econômicos sempre feitos *ex-post*. Assim, após estas observações iniciais, pode-se agora começar a análise das políticas macroeconômicas chinesas a partir de 1978.

Neste contexto, um aspecto marcante do comportamento da economia chinesa após 1978 foi o fato de ela ter apresentado um caráter cíclico, onde os ciclos seguiram sempre o seguinte padrão: crescimento → inflação → recessão → crescimento → inflação → recessão (Pyle, 1997: 126-7). Este padrão foi, evidentemente, fruto das próprias transformações derivadas das reformas econômicas. No entanto, ele esteve também muito relacionado ao regime de políticas macro vigente no período. Em particular, a China adotava políticas expansionistas até a economia superaquecer. Quando a economia superaquecia e a inflação começava a crescer, estas políticas eram substituídas por medidas contracionistas que refreavam a economia e levavam, muitas vezes, à recessão. Diante do quadro recessivo, as políticas expansionistas eram novamente colocadas em prática, reiniciando o processo (Wu, 2005: 359).

A partir da análise do comportamento de duas variáveis-chave (crescimento do PIB e taxas de inflação), as tabelas 1 a 4 permitem observar este padrão cíclico apresentado pela economia chinesa após 1978. Neste sentido, podem-se identificar quatro ciclos: 1) 1980- 83; 2) 1984-90; 3) 1991-94; 4) 1995-2000. Os ciclos estão baseados fundamentalmente no comportamento da inflação, de forma que o último ano do ciclo diz respeito ao ano em que o nível de preços deu sinais efetivos de estar sob controle. No entanto, esta estrutura também poderia ser pensada a partir das taxas de crescimento, uma vez que os ciclos de crescimento são quase coincidentes com os ciclos de aceleração inflacionária e vice-versa. Neste contexto, duas observações importantes são necessárias. A primeira diz respeito ao fato de que, em cada ciclo, os surtos inflacionários foram sendo cada vez mais duradouros e alcançaram picos mais elevados. No entanto, é importante destacar também que, a partir de meados dos anos 1990, a economia chinesa rompeu com este ciclo de *stop-and-go* e de pressões inflacionárias, chegando mesmo a enfrentar deflação em alguns anos.

A presente seção inicia a discussão sobre estas questões e contém ainda outras duas subseções. A próxima subseção discute os três primeiros ciclos, enquanto a subseção 2.2.iii aborda as características do regime macro do período.

2.2.ii – Política macroeconômica 1978-1994: três ciclos de inflação e crescimento

O primeiro ciclo (1978-83) esteve intimamente ligado à primeira onda de reformas econômicas promovidas pelo governo chinês. A Reforma Rural – a qual começou a promover a descoletivização do campo e permitiu a venda do excedente

agrícola a preços de mercado – teve impactos importantes na inflação, uma vez que o aumento da renda das famílias aumentou fortemente a demanda por bens de consumo duráveis, pressionando, por conseguinte, os preços (Naughton, 1995: 92). No entanto, houve pressões derivadas também da própria liberação de preços agrícolas e em alguns setores industriais e comerciais, onde empresas foram liberadas a precificar de forma um pouco mais livre, mesmo que seguindo margens estabelecidas pelo governo (Oppers, 1997: 7). Segundo Naughton (1995), “a junção de aumento da renda das famílias com a *de facto* liberalização dos preços que levou à inflação em 1980” (Naughton, 1995: 92).

Outro aspecto a destacar nesta discussão diz respeito às mudanças ocorridas no sistema de arrecadação. Neste contexto, houve uma redução nas receitas do Estado, pois as empresas estatais passaram a não ter mais que repassar todos os seus lucros para o orçamento público (Oppers, 1997: 7). Esta nova configuração afetou as contas públicas: de um superávit fiscal de RMB 1,01 bilhões em 1978, o resultado de 1979 foi um déficit de RMB 20,6 bilhões em 1979 (5,2% do PIB), o que gerou pressões extras para expansão monetária (Wu, 2005: 360). Naughton (1995) relativiza estes dados, chamando a atenção para o fato de o governo ter incorrido em diversos gastos *once and for all* naquele ano de 1979 (Naughton, 1995: 93). De qualquer forma, tenha sido ou não o déficit público o causador, houve uma forte aceleração no crescimento anual de M0, o qual partiu de 9,7% em 1978 para e 25,5% em 1980 (Wu, 2005: 360).

Diante da aceleração inflacionária, o governo tomou uma série de medidas para desaquecer a economia. Entre elas, destacaram-se : 1) redução nos investimentos em capital fixo; 2) corte de gastos administrativos e militares; 3) controle rigoroso do

crédito bancário; 4) emissão de títulos públicos da ordem de RMB 4,8 bilhões; 5) elevação das taxas de juros (Wu, 2005: 361; Oppers, 1997:7). Em 1981, a economia desacelerou significativamente e os preços caíram, mas, dois anos depois, a economia já dava sinais de recuperação, enquanto os preços caíram ainda mais (vide tabela 2).

Tabela 2 – Primeiro Ciclo (1978-1983)

	Índice de Preços no Varejo	Índice de Preços ao Consumidor	Taxa de Crescimento do PIB
1978	0,7	-	11,7
1979	2,0	-	7,6
1980	6,0	-	7,8
1981	2,4	-	5,2
1982	1,9	-	9,1
1983	1,5	-	10,9

Fonte: Wu (2005) apud China Statistical Yearbook (vários anos)

O segundo ciclo teve início com o 12º Congresso do Partido Comunista Chinês em 1984 (ver tabela 3). Ao estabelecer metas ambiciosas para os próximos 20 anos da economia chinesa, o plano formulado neste congresso criou um clima de euforia e encorajou os governos locais a fazerem investimentos. Diante deste processo, os governos locais – diante desta atmosfera de otimismo - começaram a tentar fazer suas economias crescerem ainda mais rápido do que o previsto pelo plano, o que desencadeou um processo de forte expansão, contribuindo para um superaquecimento da economia (Wu, 2005: 361-2).

Tabela 3 – Segundo Ciclo (1984-1990)

	Índice de Preços no Varejo	Índice de Preços ao Consumidor	Taxa de Crescimento do PIB
1984	2,8	-	15,2
1985	8,8	9,3	13,5
1986	6,0	6,5	8,8
1987	7,3	7,3	11,6
1988	18,5	18,8	11,3
1989	17,8	18,0	4,1
1990	2,1	3,1	3,8

Fonte: Wu (2005) apud China Statistical Yearbook (vários anos)

Ao mesmo tempo, este plano otimista para os próximos 20 anos foi acompanhado por uma segunda fase de reformas, a qual teve impactos importantes sobre a condução macroeconômica e sobre o nível de preços. Um primeiro caso a destacar foi a desregulamentação de preços de bens que não são de primeira necessidade (*non-staple food*), a qual foi feita em simultâneo com a redução dos subsídios para os setores produtores destes bens e resultou em uma escalada no preço dos mesmos. No ano de 1985, o índice de preços para os bens em questão foi de 23%, tendo sido o principal responsável pela subida de preços no período (Naughton, 1995: 247-9).

Um segundo elemento que merece destaque diz respeito às reformas no sistema monetário e bancário. Em 1984, a China promoveu, no interior do Banco Popular da China, a separação das funções de banco central e de banco comercial. Com isso, o país deu um importante passo no sentido de montar um sistema de banco central nos moldes de uma economia capitalista. Entretanto, houve falhas no que concerne ao encaminhamento deste processo. Em particular, houve um erro ao se estabelecer que “o banco central usaria o total de empréstimos concedidos pelos bancos especializados em 1984 como a base na determinação da cota de crédito que

estes bancos especializados nos anos seguintes”(Wu, 2005: 362). Como resultado, os bancos especializados procuraram expandir fortemente os seus empréstimos em 1984 para poderem contar com uma cota elevada para os anos seguintes. Assim, houve um salto na oferta monetária no final de 1984 e início de 1985.

Em função deste cenário, o governo agiu para mitigar as pressões inflacionárias. O Banco Popular da China adotou uma política monetária contracionista, aumentando o controle sobre as cotas de crédito e elevando as taxas de juros sobre depósitos e empréstimos (Wu, 2005: 365). Como resultado, a oferta monetária se reduziu e a inflação cedeu. Entretanto, estas medidas tiveram também um forte impacto (negativo) sobre o PIB. Diante do quadro recessivo, o governo concluiu que o surto inflacionário já estava debelado e, por conseguinte, afrouxou a política monetária.

A resposta do produto foi rápida, mas foi acompanhada pelo recrudescimento da inflação. No primeiro semestre de 1988, Deng Xiaoping anuncia que, em breve, uma nova rodada de liberalização de preços seria empreendida. A combinação de pressões inflacionárias ascendentes com o anúncio de que haveria nova reforma de preços levou os indivíduos a anteciparem a inflação e, conseqüentemente, a inflação explodiu (Naughton, 1995: 250). Ao final de 1988, os preços atingiram níveis nunca antes observados

A situação alarmou o governo e um pacote de medidas contracionistas foi adotado ainda no terceiro trimestre de 1988. As medidas combinavam tanto políticas voltadas para o lado monetário quanto para o lado real da economia. No que tange à

esfera monetária, o banco central elevou as taxas de juros nominais, as taxas de depósitos compulsórios dos bancos especializados, bem como, estabeleceu forte controle sobre o volume de crédito bancário e chegou mesmo a suspender os empréstimos bancários às empresas de vilas e municípios (Wu, 2005: 368-9). Pelo lado real da economia, o governo apertou o controle sobre preços e aumentou os controles de preços sobre alguns bens de capital, reduziu a escala dos investimentos em ativos fixos, suspendeu a aprovação de projetos de construção e estabeleceu um controle rigoroso sobre o consumo das empresas (Wu, 2005: 368). Com estas medidas drásticas, o governo conseguiu seu objetivo e, em pouco tempo, a inflação recuou.

No entanto, o radical pacote anti-inflacionária teve efeitos sérios sobre o produto. Um ano após as medidas, no terceiro trimestre de 1989, a economia chinesa se encontrava em uma “situação de desaquecimento sem precedentes”(Wu, 2005: 369). Diante deste quadro recessivo, o governo se viu forçado a tentar reaquecer a economia. Novamente, medidas foram tomadas como, por exemplo, a redução – em duas ocasiões seguidas – das taxas de juros para empréstimos e para depósitos e a redução das taxas do interbancário para depósitos e empréstimos de instituições financeiras. Dada a baixa resposta inicial da economia em 1990, houve nova injeção de moeda na economia em 1991 (Wu, 2005: 369-70). Esta tendência seria mantida no biênio 1992-93 com a aceleração do crescimento do crédito, o que levou a um *boom* no investimento em capital fixo por parte das empresas estatais no começo de 1993 (Oppers, 1997: 11). A resposta no produto também passou a ser robusta, de forma que já em 1991 o PIB apresentou taxas elevadas de crescimento, atingindo as impressionantes taxas de 14,2% em 1992 e 13,5% em 1993 (vide tabela 4).

Tabela 4 – Terceiro Ciclo (1991-1994)

	Índice de Preços no Varejo	Índice de Preços ao Consumidor	Taxa de Crescimento do PIB
1991	2,9	3,4	9,2
1992	5,4	6,4	14,2
1993	13,2	14,7	13,5
1994	21,7	24,1	12,6

Fonte: Wu (2005) apud China Statistical Yearbook (vários anos)

Não obstante, seguindo o padrão apresentado nos ciclos anteriores, o crescimento voltou a ser acompanhado por elevação no nível de preços. Este processo inflacionário também foi impulsionado por uma nova onda de desregulamentações nos preços administrados em 1991 e 1992. Aproveitando a baixa inflação que havia naquele momento, o governo resolveu liberar os preços de alguns produtos agrícolas e bens de produção, o que levou à elevação dos mesmos (Oppers, 1997: 9-10). Diante deste quadro, a inflação necessariamente começou a subir. Com isso, tanto o índice de preços ao consumidor quanto o índice de preços ao varejo ficaram acima dos dois dígitos em 1993 e apresentaram aceleração no ano seguinte, ao passarem da casa dos 20%. As taxas de 21,7% no índice de preços ao consumidor e de 24,1% no índice de preços no varejo (tabela 1) foram recorde histórico.

Além desses problemas, houve também um forte desalinhamento cambial. Em 1986, a China adotou um regime dual de taxas de câmbio, a partir do qual empresas estrangeiras e chinesas passaram a ser autorizadas a transacionar moeda estrangeira a taxas flutuantes de mercado³². Estas taxas eram negociadas em centros denominados de *swap centers*, de forma que “o país passou a ter uma taxa de câmbio oficial (fixada em RMB 5,7 por dólar americano) e várias taxas de mercado em função de mecanismos imperfeitos de arbitragem entre *swap centers*” (Huang & Wang, 2004:

³² Para mais detalhes acerca da evolução do regime cambial chinês ao longo da década, ver Huang & Wang (2004).

337). Com o superaquecimento da economia, a taxa de *swap center* chegou a saltar para RMB 10, enquanto a taxa oficial permaneceu em RMB 5,7 (Huang & Wang, 2004: 338). Este fato adicionou instabilidade e mostrou que o sistema estava imperfeito.

Diante deste cenário de instabilidade, o governo chinês teve, uma vez mais, que refrear a economia. Neste contexto, as principais medidas tomadas pelo governo contra o superaquecimento da economia foram, em linhas gerais, as mesmas adotadas nos outros ciclos. Desta vez, no entanto, o conjunto de determinações foi mais abrangente. Ainda em 1993, o governo anunciou um pacote com 16 medidas emergenciais. Entre elas, destacam-se a elevação das taxas de juros de depósitos e empréstimos, emissão de notas do Tesouro para financiar o déficit público, corte de despesas administrativas, redução de investimentos em construção, aumento de projetos em transporte público e interrupção de novas reformas de preços (Wu, 2005: 371-2). Após estas medidas, a inflação começou a desacelerar já em 1994 e, em 1997, estava completamente estabilizada novamente.

Não obstante, o pacote de medidas não foi o principal fato econômico ocorrido na época. Na verdade, o aspecto mais importante a destacar foi o lançamento – a 1º de janeiro de 1994 – de um conjunto de reformas nos sistemas fiscal, monetário e cambial. Estas reformas definiram um regime macroeconômico muito mais consistente. Este regime, por sua vez, ajudou a fazer com que, após 1994, a China entrasse em um processo de crescimento sem inflação. Este tema será abordado nas seções 2.3 e 2.4.

2.2.iii –Reformas e regime macroeconômico 1978-1994: uma visão resumida

Os ciclos econômicos experimentados pela China entre 1978 e 1994 foram, em boa medida, fruto das reformas que ocorreram neste país durante o período em questão. De fato, a transição de uma estrutura econômica planificada para uma economia de mercado envolveu um árduo e complexo processo de reformas e construção institucional. Desta forma, é natural que tenha havido instabilidades e turbulências durante este processo.

Um importante foco de transformações esteve ligado à reforma de preços. Neste tocante, o governo chinês promoveu um processo de reformas em duas etapas. Em uma primeira fase (1978-84), a reforma se concentrou no ajustamento dos preços administrados, onde o governo procurou aumentar o preço dos bens escassos e reduzir o preço dos bens com oferta excessiva (Lin et al., 2003: 171). Após esta primeira fase de ajuste, iniciou-se uma nova fase, na qual a ênfase passou a ser a efetiva liberalização dos preços. Nesta nova etapa foi introduzido o sistema dual (*dual track system*), o qual consistia na coexistência de preços livres e preços administrados³³. Neste sistema, parte da produção era comprada pelo governo a um preço fixo, mas toda a produção excedente podia ser vendida a preços de mercado. Com isso, criou-se um mecanismo que estimulava o aumento da produção e da produtividade.

No entanto, à despeito dos cuidados do governo chinês em fazer um processo de ajustamento gradual, o processo de liberalização de preços provocou - conforme visto na subseção anterior - alguns surtos inflacionários. De fato, como o mecanismo

³³ O sistema dual foi primeiro adotado para os produtos agrícolas e, somente depois, para os produtos industrializados e bens de produção.

de preços é o nexó fundamental de uma economia de mercado, este era, por excelência, um segmento em que os chineses enfrentariam problemas no processo de transição. Estes problemas se traduziram em erros no ritmo de liberalização e no *timing* de liberalização, os quais resultaram em desequilíbrios nos níveis de preços.

Não obstante, apesar destes problemas, seria um exagero atribuir os ciclos (erráticos) da economia chinesa apenas às reformas nos preços. A verdade é que uma parcela importante deste comportamento cíclico se deveu à forma como as políticas macroeconômicas foram conduzidas. Em parte, este problema se deveu à ausência de instrumentos apropriados para exercer as políticas macroeconômicas e ao desenvolvimento insuficiente dos mercados. Com isso, diante da falta de instrumentos adequados de política e do caráter incompleto das reformas, as políticas macroeconômicas chinesas não conseguiam operar da mesma forma que as suas similares do mundo ocidental.

Do ponto de vista do regime cambial, a adoção de taxas de câmbio múltiplas e dos *swap centers* levou a grandes distorções e volatilidade. Durante o surto inflacionário do começo dos anos 1990, as imperfeições deste regime se mostraram bastante visíveis, tendo em vista as distorções entre a taxa oficial e a taxa dos *swap centers*. No plano das contas públicas, por sua vez, o processo de reformas teve como principal propósito fornecer maior autonomia para as empresas públicas e para as províncias. Neste contexto, ao prover mais autonomia a elas, este processo teve o mérito de criar mecanismos de mercado por dentro da estrutura planificada, o que teve impactos positivos sobre a produção e a produtividade. A contrapartida foi uma perda de receitas por parte do governo central, o que diminua o alcance da política fiscal.

Ademais, houve também impactos sobre os gastos, uma vez que as empresas públicas passaram a operar com menores restrições orçamentárias (*soft budget constraints*) e as províncias começaram a utilizar as instituições fiscais para atender interesses locais.

Quanto à política monetária, houve importantes reformas e avanços. Entre outras coisas, o Banco Popular da China abriu mão das funções de banco comercial e transferiu algumas funções para os bancos especializados. Além disso, a partir de 1986, o banco passou a adotar metas intermediárias para a política monetária. No caso, foram estabelecidas metas para moeda em circulação e para o portfólio de empréstimos dos bancos (Laurens & Maino, 2007: 10). Por fim, a instituição passou também a descontar títulos comerciais e a dispor de alguns novos instrumentos de política, como o redesconto. Este movimento foi acompanhado por uma maior complexificação e diversificação do sistema financeiro chinês a partir do surgimento, entre outras coisas, de duas bolsas de valores (Shangai e Shenzhen) e de mercados secundários de títulos corporativos e títulos públicos, bem como, do surgimento de instituições não-bancárias e de bancos comerciais locais³⁴.

No entanto, a despeito destas novidades, a política monetária continuou tendo que se basear em mecanismo diretos, como o controle de crédito. A ausência de um mercado interbancário bem desenvolvido impedia (como até hoje impede) que a taxa de juros fosse o principal instrumento de política monetária. Além disso, o banco central não possuía um mandato para operar de forma razoavelmente autônoma a política monetária. Com isso, o controle desta política passou a ter um forte componente político, o que tendia a levar à expansão excessiva de crédito (Yusuf,

³⁴ Para detalhes sobre as reformas da década de 1980, ver Wu (2005).

1994: 86-7) Dentro deste contexto, houve ainda um fato adicional: ao longo das reformas, o governo transferiu aos bancos públicos a obrigação de prover créditos às empresas públicas. Muitas destas empresas eram ineficientes e deveriam fechar as portas, mas, como a China não tinha um sistema de seguridade social e estas empresas é que exerciam este papel, então o governo não podia deixar estas empresas falirem. O resultado foi o surgimento de uma obrigação por parte das autoridades monetárias de sustentar estas empresas, o que, conseqüentemente, levou à expansão monetária e proliferação de *non-performing loans* nas carteiras dos bancos.

Diante destas evidências, fica claro que o governo chinês ainda não dispunha dos instrumentos suficientes para exercer as políticas macro na sua plenitude. Ainda assim, mesmo dispondo de instrumentos deficientes, uma parte importante dos ciclos chineses deve ser atribuído também à forma como as políticas macroeconômicas foram conduzidas. O fato é que as autoridades do país queriam obter tanto o crescimento quanto baixas taxas de inflação. No entanto, elas não adotaram políticas que permitissem a obtenção destes dois objetivos simultaneamente. As políticas macro chinesas eram altamente discricionárias e, com isso, aceleravam demais a economia, o que, no momento seguinte, acabava por desembocar em uma freada brusca. Noutros termos, as autoridades chinesas combatiam o processo inflacionário apenas quando a inflação já era uma realidade. Da mesma forma, durante a fase de *desinflação*, as políticas de estímulo ao crescimento só eram empregadas quando a economia já estava próxima da recessão.

No fundo, a principal intenção das autoridades chinesas era dar legitimidade ao processo de reformas econômicas. Neste sentido, elas enxergavam que tanto a

recessão quanto a inflação poderiam solapar o apoio às reformas. O problema é que a obtenção destes objetivos era feito de maneira circunstancial: em tempos de baixa inflação, as políticas macroeconômicas eram utilizadas exclusivamente para promover o crescimento, enquanto que, em tempos de inflação crescente, elas passavam a ficar voltadas unicamente para o combate ao processo inflacionário. Este arranjo constituía um regime macroeconômico de baixa consistência, uma vez que impunha à economia um padrão de *stop-and-go*. Este regime criava incertezas, tendo em vista que, apesar de o crescimento ser forte, ele sempre vinha acompanhado de reversões bruscas. A mudança no regime de políticas macroeconômicas era, pois, uma pré-condição para a China entrar em um ciclo de crescimento sustentado. Este regime começou a ser moldado com a reforma de 1994.

2.3 – A Reforma de 1994

Em 1º de janeiro de 1994, o governo chinês lançou um amplo pacote de reformas econômicas. Estas reformas cobriram um conjunto grande de esferas, procurando corrigir fragilidades da economia chinesa, bem como, avançar no processo de construção de uma economia de mercado no país. Neste contexto, do ponto de vista da macroeconomia, estas reformas consistiram em um verdadeiro ponto de bifurcação para a China. De fato, ao promover importantes mudanças no regime cambial, no sistema monetário e nas finanças públicas, as reformas moldaram um regime macroeconômico mais consistente.

Dentre as mudanças realizadas, uma das mais importantes foi a reforma do regime cambial. Após anos adotando um regime dual de taxa de câmbio, os chineses

optaram por adotar um regime de flutuação administrada e, neste tocante, estabeleceram uma taxa unificada para todos os *swap centers* em RMB 8,7 por dólar. Esta taxa era determinada pelo mercado e podia flutuar em uma banda estreita de mais ou menos 2,5% em relação à taxa do dia anterior. Após uma leve apreciação entre 1994 e 1997, a taxa de referência passou a ser, em outubro de 1997, de 8,28 e a banda de flutuação foi reduzida para mais ou menos 0,25%. Com isso, a China passou a operar com um regime *de facto* de câmbio fixo (Huang & Wang, 2004: 337-8).

Este sistema era complementado pela existência de controles de capitais. Apesar de ter se tornado conversível em conta-corrente em 1996, o renmimbi continuou a não possuir conversibilidade plena na conta de capital, de maneira que grandes transações *spot* envolvendo o renmimbi requeriam a aprovação prévia da Administração Estatal do Mercado Cambial (*State Administration for Foreign Exchange*) (Icard, 2003: 16; Sharma, 2002: 51). Com isso, os chineses ganharam maior flexibilidade para operar a política monetária, uma vez que diferenciais de juros não conduziram a aportes maciços de capitais de portfólio para o país.

No que concerne ao plano das finanças públicas, a reforma procurou corrigir algumas deficiências do sistema anterior, buscando, entre outras coisas, reordenar as relações entre o governo central e as províncias. De uma maneira geral, este novo sistema estabeleceu que “as taxas necessárias para salvaguardar os direitos e interesses nacionais e implementar o controle macroeconômico foram categorizadas como impostos do governo central, enquanto aquelas diretamente relacionadas ao desenvolvimento econômico passaram a ser compartilhadas entre os governos central e local”(Wu, 2003: 269). Além disso, procurou-se estabelecer um sistema tributário

baseado na unificação e simplificação tarifária, sendo que o imposto sobre valor adicionado (VAT) passou a ser o mais importante (Wu, 2005:270).

Do ponto de vista dos sistemas monetário e financeiro, uma primeira iniciativa foi transformar os quatro bancos especializados em bancos comerciais. No bojo deste processo, estes bancos tinham que introduzir métodos modernos de gerenciamento e abandonar qualquer negócio não-bancário. Além disso, houve a criação de bancos não inteiramente estatais, de maneira a aumentar a competitividade no setor³⁵. Por fim, dada a complexificação do sistema financeiro, houve a segmentação no sistema de supervisão. Assim, o país passou a ter órgãos de controle para o setor bancário, de mercado de capitais e de seguros (Wu, 2003: 226-9).

Outra área onde houve mudanças importantes foi na estrutura do Banco Popular da China e na operacionalidade da política monetária. No período entre 1986 e 1993, o Banco Popular, adotou agregados monetários (moeda em circulação e o portfólio de empréstimos dos bancos) como metas intermediárias, sendo que, até então, os objetivos de política eram tanto a estabilidade de preços quanto o crescimento econômico³⁶. No ano de 1993, o objetivo do Banco Central passou a ser apenas buscar a estabilidade do valor da moeda, de forma que o crescimento econômico deveria passar a ser visto como uma consequência da estabilidade. Esta mudança foi oficializada na *Lei do Banco Popular da China* adotada pelo Congresso em 1995.

³⁵ Para uma lista dos bancos criados, ver Wu (2003)

³⁶ Antes deste período, ainda prevalecia a estrutura de *monobanking* característica de uma economia socialista, de forma que, como anteriormente visto, a moeda era passiva. Neste contexto, não havia qualquer meta intermediária para a política monetária.

Esta mudança na orientação do Banco Popular se refletiu, naturalmente, na forma de operar do Banco Popular da China. Assim, a partir deste novo contexto, a meta intermediária passou a ser regular a oferta de moeda, ao invés de controlar cotas de crédito (Wu, 2003: 226). Com isso, de setembro de 1994 em diante, o Banco Popular definiu e passou a anunciar indicadores de oferta monetária (M0, M1 e M2) e, a partir de 1996, a oferta monetária passou formalmente a ser tratada como uma meta intermediária (Laurens & Maino, 2007: 10). Desde então, a política monetária chinesa passou a funcionar tendo “a inflação como objetivo, o M2 como meta intermediária e as reservas bancárias como meta operacional, mantendo a atenção ainda nas taxas de juros de curto-prazo do interbancário e na estabilidade da taxa de câmbio”(Laurens & Maino, 2007:10). Além destas mudanças, foram tomadas também outras medidas no sentido de criar os mecanismos classicamente utilizados por bancos centrais: lançamento do redesconto (1995); criação de um mercado interbancário de empréstimos unificado nacionalmente e, adicionalmente, tentativas iniciais de operações de mercado aberto (Wu, 2003: 226).

Por fim, o último ponto a destacar é a reforma salarial. Até 1994, havia, na China, uma indexação dos salários ao índice de preços ao consumidor. Com isso, toda vez que a inflação subia, os salários acompanhavam e, desta maneira, as expectativas de inflação se elevavam. A reforma salarial de 1994/95 cortou este mecanismo de indexação ao alinhar os aumentos nos salários nominais ao crescimento da produtividade (Flassbeck et al., 2005: 20-22). Assim, deixou de existir o mecanismo que realimentava a inflação, o qual, certamente, contribuiu para os surtos inflacionários ocorridos entre a década de 1980 e os primeiros anos da década de 1990.

2.4 – O Novo Regime Macroeconômico e o *Catching-up* Chinês

As reformas de 1994 foram muito importantes no que concerne ao papel das políticas macroeconômicas chinesas no *catching-up* do país na década de 1990. Neste contexto, há dois aspectos a destacar. O primeiro diz respeito ao processo de reorganização institucional que ele promoveu. Antes das reformas, o regime cambial estava fragmentado em taxas múltiplas de câmbio, os quais criavam inúmeras distorções a partir de oportunidades de arbitragem. Com as reformas, estabeleceu-se um regime de câmbio fixo *de facto* acompanhado por controles para operações cambiais envolvendo a conta de capital. No lado fiscal, houve uma racionalização do sistema tributário e o estabelecimento de novas regras na relação entre o poder central e as províncias. No sistema monetário e financeiro, foram desenvolvidos, entre outras coisas, alguns dos instrumentos clássicos de política monetária e o Banco Popular passou a ter – ao menos legalmente - uma meta objetiva (o combate à inflação). Por fim, houve ainda a reforma salarial que retirou o mecanismo de realimentação inflacionária dos salários. Assim, em síntese, as reformas tiveram um efeito bastante positivo, pois significaram uma reorganização institucional e a criação de novos instrumentos de política macroeconômica. A partir deste aparato institucional, emergiu um novo regime de políticas macroeconômicas, o qual ajudou a garantir a estabilidade de preços e estimular o crescimento através da expansão das exportações e do investimento.

Um primeiro ponto a analisar neste regime macro surgido após 1994 diz respeito ao impacto do regime cambial no crescimento econômico. No caso, a questão

remete ao estímulo que este regime forneceu à expansão das exportações chinesas. Como explica Medeiros (2006), ocorreu, a partir de 1995, um processo de valorização do dólar em relação ao yen japonês. Assim, como os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) “possuíam regimes cambiais vinculados ao dólar, a valorização desta moeda em relação ao yen levou a uma valorização real das principais moedas asiáticas, com exceção do renmimbi chinês que passara em 1994 por significativa desvalorização” (Medeiros, 2006: 382). Como a sua moeda ficou desvalorizada em relação à de seus concorrentes asiáticos, a China deslocou os produtores destes países no mercado dos Estados Unidos, a maior economia do mundo. O resultado foi uma forte expansão exportadora chinesa para a economia norte-americana nos anos 1990, de maneira que, em 2002, o saldo comercial chinês com os EUA superou o saldo japonês, historicamente reconhecido como o principal responsável pelos déficits comerciais norte-americanos³⁷ (Medeiros, 2006: 382-3).

Outro componente importante do *mix* de políticas que emergiu após 1994 diz respeito aos controles de capitais. Como destaca Sharma (2002), a ausência de conversibilidade na conta de capital foi uma das principais razões de a economia chinesa não ter sido arrastada pela crise asiática em fins dos anos 1990. Como a China impunha restrições à conversibilidade na conta de capital, “ficava muito difícil para os especuladores tirar vantagem de alguma posição de curto-prazo contra o renmimbi ou de fazer alguma aposta alavancada contra ou a favor da moeda – levando em conta que não havia mercados futuros que os especuladores pudessem usar contra o RMB”(Sharma, 2002: 51). Estas limitações fizeram com que a maior parte dos investimentos que migraram para a China nos anos 1990 fosse IDE ao invés de

³⁷ Os dados de crescimento das exportações se encontram no capítulo 3.

investimento em portfólio, o que tornou a China menos exposta ao contágio financeiro (idem). Assim, enquanto alguns dos vizinhos asiáticos entravam em crise, a China continuou a crescer aceleradamente.

A argumentação acima explicou a importância e o papel da taxa de câmbio competitiva e dos controles de capitais no crescimento econômico chinês nos anos 1990. No entanto, apesar da importância destas políticas, falta ainda explicar como os chineses conseguiram, durante a segunda metade dos anos 1990, fazer a economia crescer a taxas altas sem que surgissem pressões inflacionárias, sendo que, em certo momento, o crescimento econômico foi acompanhado por deflação (tabela 5). Esta questão é muito importante, pois, como visto nas seções anteriores, os ciclos de crescimento econômico chineses até então sempre acabavam interrompidos por surtos inflacionários.

Tabela 5 – Quarto Ciclo (1995-2000)

	Índice de Preços no Varejo	Índice de Preços ao Consumidor	Taxa de Crescimento do PIB
1995	14,8	17,1	10,5
1996	6,1	8,3	9,6
1997	0,8	2,8	8,8
1998	-2,6	-0,8	7,8
1999	-3,0	-1,4	7,1
2000	-1,5	0,4	8,0

Fonte: Wu (2005) apud China Statistical Yearbook (vários anos)

Uma primeira explicação para esta questão é fornecida por Flassbeck et. al.(2005), para quem a reforma salarial teria tido uma importante participação na estabilidade de preços verificada após 1994. Segundo eles, “enquanto no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990 a taxa de crescimento da unidade de trabalho foi volátil e elevada, as reformas de 1994 resultaram no controle da volatilidade e do

crescimento deste importante componente de custo”(Flassbeck et al., 2005: 29). Este aspecto teve certamente uma contribuição na trajetória de crescimento sustentável da China após 1994. Todavia, ele não foi nem o único e, nem tampouco, o mais importante fator de determinação do sucesso chinês em deter os processos de *stop-and-go*.

A principal razão de a China ter conseguido crescer rapidamente sem inflação está na forte expansão dos investimentos ocorrida ao final do terceiro ciclo. Como pode ser observado na tabela , houve – entre 1991 e 1994 – um significativo aumento dos investimentos e, em especial, dos investimentos públicos. Em um primeiro momento, no biênio 1992-93, a economia ficou superaquecida e a inflação se elevou. À medida que o governo chinês adotou medidas de desaquecimento da economia em 1993, a inflação cedeu. Ocorre que, simultaneamente às medidas de desaquecimento, os investimentos começaram a amadurecer, de maneira que, pela primeira vez desde 1978, o processo de combate à inflação não resultou em uma queda dramática do PIB. Mais precisamente, a inflação caiu – entre 1994 e 1997 – de 24,4% para 2,8%, enquanto a economia persistiu crescendo acima de 8%.

Tabela 6- Investimento em Capital Fixo (100 milhões de yuans)

	Total	Estatais	Coletivas	Privadas	Outras
1990	4517.0	2986.3	529.5	1001.2	
1991	5594.5	3713.8	697.8	1182.9	
1992	8080.1	5498.7	1359.4	1222.0	
1993	13072.3	7925.9	2317.3	1476.2	1352.9
1994	17042.1	9615.0	2758.9	1970.6	2697.6
1995	20019.3	10898.2	3289.4	2560.2	3271.5
1996	22913.5	12006.2	3651.5	3211.2	4044.6
1997	24941.1	13091.7	3850.9	3429.4	4569.1
1998	28406.2	15369.3	4192.2	3744.4	5100.3
1999	29854.7	15947.8	4338.6	4195.7	5372.7
2000	32917.7	16504.4	4801.5	4709.4	6902.5

Fonte: Chinese Statistical Yearbook (2001)

Neste contexto, o período de deflação que se verificou nesta época se deveu a um problema de excesso de oferta e não, de escassez de demanda. Como explicam Lin et. al. (2003), o crescimento ocorrido no consumo durante o pico da deflação não foi desprezível (4,2% e 5,6% nos anos de 1997 e 1998). A partir de um indicador obtido da diferença entre o índice de investimento em capital fixo e o índice de consumo médio das famílias, Lin et al. (2003) observaram que a capacidade produtiva cresceu em ritmo muito mais rápido do que o consumo. De fato, tomando 1990 como o ano base, o indicador estava em 342,1 em 1996 e em 447,4 em 1998. Este salto no indicador foi puxado pelo crescimento nos investimentos em capital fixo. Durante o Sexto Plano Quinquenal (1981-85), os investimentos em capital fixo cresceram a uma taxa de 19,5% ao ano e de 16,5% durante o Sétimo Plano (1986-90). Entre 1991 e 1995 (Oitavo Plano), todavia, a taxa de crescimento desta variável saltou para 36,9% (Lin et al. 2003: 265-70). O resultado deste aumento do estoque de capital da economia chinesa foi o rápido crescimento do produto potencial do país (Oppers, 1997).

Quando o processo de deflação começou no final dos anos 1990, as políticas macroeconômicas passaram a ser expansionistas. Por um lado, foi adotada uma política fiscal anti-cíclica: entre 1998 e 2001, houve investimentos da ordem 510 milhões de renmimbi, os quais foram financiados por títulos do Tesouro (Wu, 2005: 375). Por outro lado, o governo chinês baixou a taxa de juros duas vezes em 1996 (a 01/05 e 23/08) e mais sete vezes após setembro de 2007. No meio de 1999, a taxa de juros para empréstimos de 1 ano estava a metade da taxa de 1996, enquanto que as taxas para depósitos estavam apenas $\frac{1}{4}$ do nível de 1996 (Lin, 2003: 259). Estas

medidas foram acompanhadas por mudanças no sistema de reservas compulsórias em março de 1998, o que resultou em uma redução da ordem de 60% na taxa geral do depósito compulsório. Diante das taxas de juros baixas e do crescimento econômico que se verificava, houve o estímulo a uma nova rodada de investimentos, o que ajudou a acelerar as taxas de crescimento na primeira década do século XXI.

Em resumo, o que ocorreu na China foi que, a partir de 1994, os investimentos passaram a blindar a economia em relação à inflação. Construiu-se uma dinâmica em que a *oferta corria na frente da demanda*, o que permitia manter políticas expansionistas e obter crescimento rápido sem inflação. Neste contexto, é importante, contudo, fazer uma observação. A política que assumiu um caráter expansionista nos anos 1990 foi a monetária. No caso da política fiscal, esta foi utilizada com mais cautela, sendo que a China nunca incorreu em grandes déficits. No fundo, os chineses preservavam a política fiscal para poder utilizá-la de forma anti-cíclica, como, por exemplo, em 1998. Neste sentido, o regime macro combinava política monetária expansionista com austeridade na política fiscal. Por outro lado, como antes discutido, a política cambial estava baseada em um regime de câmbio fixo e desvalorizado combinado com controles na conta de capitais.

2.5 – Os Desafios e Fragilidades do Regime Macroeconômico

Na seção anterior, constatou-se que o regime macroeconômico chinês esteve baseado na combinação de controles de capitais, taxa de câmbio estável e competitiva, políticas monetárias expansionistas e política fiscal prudente (Flassbeck et al., 2005: 14). Esta receita de sucesso dos anos 1990 continua, em linhas gerais, a ser seguida

até hoje. No entanto, têm surgido, recentemente, alguns novos desafios que as autoridades chinesas vem enfrentando.

O principal ponto de debate sobre a macroeconomia chinesa recai sobre o regime cambial do país. Desde 2001, “em face aos superávits na conta-corrente na conta de capitais e à entrada de capitais não-registrados, a China vem recebendo um aporte imenso de capitais” (Branstetter & Lardy, 2006: 42). Com isso, para evitar que o renminbi se apreciasse, o governo chinês passou a ter que comprar grandes somas de reservas cambiais (tabela 6).

Tabela 6 - Reservas Cambiais (US\$ bilhões)

Ano	Reservas
1995	73,6
2000	165,6
2001	212,2
2002	286,4
2003	403,3
2004	609,9
2005	818,9
2006	1066,3

Fonte: Banco Mundial (2008)

Este aumento de reservas tem um efeito positivo sobre a percepção de risco da China, o que é um aspecto positivo. No entanto, esta melhor percepção de risco desencadeia novos fluxos positivos de capitais para o país, o que força o governo chinês a comprar mais reservas. Este círculo vicioso traz alguns problemas para a economia chinesa. O primeiro está associado à expansão monetária. Apesar de o governo chinês ter esterilizado uma parte do aumento de moeda derivada do aporte de capitais, houve um forte aumento dos agregados monetários: entre 2000 e 2005, o crescimento do M2 flutuou entre 14,5% e 17,5%, com um pico de 19,6% em 2003” (Laurens & Maino, 2007: 6). Esta forte expansão monetária tem contribuído para a

recente volta da inflação. Neste caso, o segundo problema é que “o governo chinês não pode utilizar a taxa de juros para conter a demanda agregada, pois um aperto monetário resultará em maiores fluxos de capitais”(idem). Cria-se, assim, um conflito para a política monetária, o que obriga o governo chinês a utilizar soluções de *second-best* no combate à inflação, como, por exemplo, controles administrativos.

Neste contexto, a verdade é que, diante da pouca eficiência dos controles de capitais em tempos recentes, é possível dizer que, na prática, a China funciona hoje com um regime *de facto* de livre mobilidade de capitais. Nestes termos, o que ocorre é que o país está enfrentando o problema da *trindade impossível*, ou seja, o problema de tentar “conciliar perfeita mobilidade de capitais com a adoção de uma taxa de câmbio fixa e políticas monetárias independentes” (Cardim de Carvalho et al., 2001: 441). Desta forma, a raiz do problema se encontra no fato que, diante da entrada maciça de capitais, a moeda chinesa deveria estar mais apreciada. De fato, a apreciação da moeda chinesa é uma proposta que vem sendo insistida por acadêmicos e por uma série de governos que se sentem prejudicados por uma suposta *competição desleal* por parte dos chineses, os quais estariam exportando muito em função de uma taxa de câmbio desvalorizada.

Em julho de 2005, o governo chinês deu os primeiros passos na direção do ajuste no regime cambial. Naquele momento, anunciou-se uma valorização de 2,1% na taxa de câmbio, o que significou uma nova paridade de 8,11 por dólar americano. Definiu-se também que cotação poderia flutuar para mais ou menos 0,3% por dia e que a moeda não estaria mais atrelada apenas ao dólar americano, mas sim a uma cesta de moedas (Branstetter & Lardy, 2006: 44). A funcionalidade deste novo regime

cambial ainda não está clara. Nos últimos meses, a moeda chinesa tem apresentado movimento de apreciação, mas ainda insuficiente para valores mais próximos à taxa de equilíbrio calculada pelos especialistas. No fundo, estas mudanças de 2005 foram, em princípio, apenas um primeiro passo na direção de um ajuste mais efetivo no regime cambial. No caso, o desafio que se coloca é a transição da China para um regime de câmbio flutuante.

Um outro problema da China recorrentemente apontado por analistas diz respeito a uma suposta fragilidade do sistema financeiro do país. Nestes termos, o problema teria sido exacerbado pela entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, uma vez que, com isso, o país aceitou abrir o seu sistema bancário. Neste contexto, as instituições financeiras estrangeiras passaram a poder – imediatamente após o acesso – a operar com depósitos e empréstimos, *leasing* financeiro, serviços de pagamento e serviços de transmissão monetária, fusões e aquisições (Wu, 2005: 231). Ademais, passaram a ter permissão de fazer negócios sem restrição com moedas estrangeiras e, a partir de 2005, também em negócios com renmimbi (Wu, 2005: 230). O problema deste processo de liberalização do setor bancário estaria no fato de que a concorrência aumentará a partir da chegada dos bancos estrangeiros. Neste caso, o risco seria que, no médio-prazo, os clientes dos bancos estatais migrassem para estas instituições estrangeiras. Com isso, os bancos estatais ficariam em uma situação bastante complicada, pois estariam perdendo a “sua maior fonte de fundos para manter o seu negócio operando e para diluir os créditos podres”(Wu, 2005: 383).

Esta argumentação, apesar de encontrar grande aceitação entre alguns acadêmicos e veículos de comunicação, é, em larga medida, muito exagerada. O problema dos *créditos podres* existe há mais de uma década e, no entanto, não houve a crise que muitos previram. Na verdade, o movimento recente tem sido de aumento da robustez do sistema financeiro e não, de aumento da sua fragilidade. O governo chinês vem, gradativamente, procurando criar mecanismos para prover maior consistência ao sistema financeiro do país. Medidas nesta direção incluem, entre outras coisas, os esforços de criação de mecanismos de supervisão e a criação de programas para sanear alguns bancos.

A verdade é que, ao longo dos trinta anos do processo de reformas, a China tem demonstrado grande capacidade de adaptação e de aprendizado. Não se deve subestimar a capacidade dos chineses de se adaptarem a novos contextos e responderem a novos desafios. No começo do processo de reformas, o governo chinês era obrigado a agir de forma reativa, corrigindo equívocos *ex-post*. Hoje, após três décadas de aprendizado e após ter avançado bastante nas reformas, o governo chinês já consegue antecipar problemas e fazer correções *ex-ante*. Levando em consideração o poder de comando que o Estado chinês possui, não se deve nunca ignorar a possibilidade de correção de rumos – através de proibições e estabelecimento de novas regras - que o país possui.

Assim, por um lado, é verdade que o sistema financeiro chinês e os instrumentos de política macroeconômica ainda têm que evoluir. Por outro lado, é também verdade que as autoridades chinesas estão cientes destas necessidades e procurarão, no ritmo adequado ir promovendo a construção destas instituições.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA CHINA

Introdução

As últimas três décadas significaram grandes transformações nas relações da China com a economia mundial e na própria estrutura industrial chinesa. O rígido arcabouço de controle sobre fluxos de capitais e comerciais foi sendo gradualmente flexibilizado e, hoje em dia, o país é um grande exportador de bens e receptor de capitais. Da mesma forma, empresas chinesas vêm começando a invadir o mercado internacional em diferentes segmentos, o que chama a atenção ainda mais para os avanços ocorridos na China nos últimos anos.

O presente capítulo discute as políticas industriais chinesas na década de noventa. Neste contexto, busca-se avaliar a evolução destas políticas desde o início do processo de reformas econômicas em 1978, bem como, a contribuição que elas forneceram no processo de *catching-up* chinês nos anos 1990. Por fim, procura-se discutir os prováveis desafios futuros que as autoridades chinesas terão que enfrentar, a adequação das antigas políticas industriais ao novo contexto e as novas políticas que vêm sendo formuladas.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção discute a China pré-Reformas e enfatiza, principalmente, a estrutura do regime de comércio exterior chinês da época. A segunda apresenta uma introdução sobre o período das Reformas, procurando expor, de forma sucinta, as motivações por detrás do movimento. A terceira e a quarta seções consistem em uma caracterização das reformas e da evolução das políticas industriais até os anos 1990. Neste contexto, elas

discutem, respectivamente, as reformas no setor estatal e as reformas no regime comercial e de IDE. Após esta caracterização, a seção cinco fornece uma apresentação das formas pelas quais estas políticas industriais contribuíram para o *catching-up* chinês nos anos 1990. Finalmente, a seção final discute os desafios que a economia chinesa deve enfrentar nos próximos anos.

3.1 – Políticas Industriais na China pré-Reformas

Antes do início das Reformas, a economia chinesa era constituída praticamente por empresas estatais, as quais produziam quantidades estabelecidas a partir do planejamento do governo central e das províncias³⁸. Da mesma forma, o grau de abertura externa chinês era muito reduzido, sendo o montante a ser importado e exportado definido pelas autoridades (Comissão de Planejamento do Estado) e por uma série de corporações pertencentes e controladas pelo Ministério de Comércio Exterior (Branstetter & Lardy, 2006: 4). Estas corporações possuíam tanto o controle sobre o comércio com o resto do mundo quanto o controle sobre as divisas, de maneira que as empresas não tinham autorização para efetuar estas transações. Assim, o que ocorria era que cada corporação detinha o monopólio sobre os negócios relativos a um produto ou a um conjunto de produtos, sendo responsável pela definição do preço e do mercado em que estes produtos seriam vendidos/comprados. Os preços estipulados pouco tinham relação com os preços vigentes no mercado internacional e as firmas não tinham qualquer incentivo ou mesmo possibilidade de aumentar a sua inserção externa (Pyle, 1997:105-6). Como resultado o volume de

³⁸ O sistema de planificação chinês não era tão centralizado como o soviético. Mão Zedong acreditava que o sistema soviético era excessivamente concentrado nas mãos das autoridades centrais, o que o tornava inflexível. Assim, a partir de 1958, os chineses passaram a adotar uma maior descentralização administrativa, na qual autoridades abaixo do governo central adquiriram certo nível de poder e autonomia (Wu, 2005: 38-9).

comércio exterior chinês sobre o PIB caiu de 1,5% em 1953 para 0,6% em 1977 (Branstetter & Lardy, 2006: 4).

Este sistema – o qual teve como inspiração o modelo soviético – foi adotado na década de 1950 e esteve em vigência até o final dos anos 1970. Basicamente, o sistema seguia o princípio dos *balanços de materiais* (*material balances*) em que o objetivo era “coordenar o fluxo de matérias-primas e de bens intermediários entre as empresas e garantir que a produção de cada bem fosse suficiente para suprir as demandas interindustriais e a demanda final por consumo, investimento e exportações”(Lardy, 1992: 17). Assim, como a demanda por alguns produtos geralmente excedia a produção doméstica, o comércio exterior assumia um papel importante, uma vez que, sempre que isso ocorria, os produtos tinham que ser importados. Desta forma, as importações tinham como único propósito evitar gargalos de produção, até porque, os planejadores chineses preferiam importar a reduzir a escala de investimentos³⁹. As exportações, por sua vez, eram determinadas com vistas a assegurar o balanço entre oferta e demanda de divisas, ou seja, as exportações eram planejadas após as importações e eram realizadas em um montante tal que evitasse a escassez de divisas⁴⁰ (Lardy, 1992: 17-20).

Este caráter restritivo do sistema de comércio exterior possuía um análogo no que concerne à regulação dos capitais. A China pré-1978 adotava uma série de controles e proibições à entrada de capitais estrangeiros no país. Somando-se estas barreiras com as anteriormente mencionadas na área de comércio exterior, os fluxos

³⁹ Diante de um contexto de excesso de importações, o governo não reduzia os investimentos. Ao invés disso, reduzia o consumo, pois, ao fazer isso, criava-se um excedente de produção que podia ser exportado e, com isso, compensar o excesso de importações (Lardy, 1992:20)

⁴⁰ A operacionalidade do sistema era problemática e, vez por outra, havia escassez de divisas. Para mais detalhes, ver Lardy (1994)

de investimentos para a China foram inexpressivos antes de as Reformas começarem. Na verdade, dada a pouca abertura do país e o fato de a economia ser socialista, este era um resultado pouco surpreendente (Prasad & Wei, 2005: 3).

Em síntese, a economia da China pré-Reformas estava baseada no sistema de planificação. Este sistema se traduzia em uma economia estruturada a partir de empresas estatais e de um grande controle em relação aos fluxos de capital e ao comércio exterior.

3.2 – As Reformas Econômicas (1978-2000) e as Políticas Industriais Chinesas : uma visão introdutória

No final da década de 1970, após a morte de Mao Tsé-Tung, a China se encontrava em uma encruzilhada. Os abusos ocorridos nos anos da Revolução Cultural e a perda de dinamismo econômico colocavam em cheque a liderança do Partido Comunista Chinês e os próprios rumos do país. Assim, a chegada ao poder do pragmático Deng Xiaoping em 1978 significou uma inflexão nos rumos da economia chinesa. Neste contexto, houve, a partir de 1978, um esforço de adaptação gradual do modelo econômico socialista, o que significou, ao longo das décadas de 1980 e 1990, a implementação de uma série de reformas econômicas no país.

Em 1980, Deng fez um discurso em que expôs as diretrizes gerais da orientação estratégica que pretendia implementar na China. Segundo ele, havia três objetivos principais que deviam ser alcançados: 1) o combate ao hegemonismo, ou seja, combater as tentativas de dominação por parte das superpotências da época

(União Soviética e Estados Unidos); 2) o retorno de Taiwan à pátria-mãe; 3) a aceleração da construção econômica (Kemenade, 1997: 160). Neste contexto, o processo de reformas estava associado à obtenção destes três objetivos. No plano das reformas econômicas, mais especificamente, a idéia era, de maneira gradual, flexibilizar o sistema de planejamento e desenvolver instituições mais próximas a uma economia de mercado.

Do ponto de vista das políticas industriais chinesas, este processo de mudanças se deu através introdução de dois conjuntos de reformas. Por um lado, houve as reformas voltadas para o aumento da eficiência e da diversificação da indústria chinesa. Neste contexto, cabe destacar os esforços de reestruturação e privatização das estatais e o surgimento das empresas de vilas e municípios. Por outro lado, houve as reformas associadas à abertura econômica do país. Neste sentido, deve-se mencionar as novas políticas comercial e de estímulo ao IDE que a China desenvolveu entre as décadas de 1980 e 1990.

3.3 – As Reformas Econômicas e as Políticas para o Setor Estatal

Uma parte importante das políticas industriais chinesas diz respeito ao processo de reestruturação e privatização das empresas estatais. Este processo tinha por objetivo elevar a eficiência da indústria chinesa e aumentar a sua diversificação no que tange à estrutura proprietária. A presente seção apresenta as características gerais destas políticas.

Um primeiro aspecto das transformações no setor industrial chinês está ligado à emergência das empresas de vilas e municípios. “As empresas de vilas e municípios não são empresas privadas, uma vez que pertencem aos governos locais” (Qian & Weingast, 1999: 255). No entanto, elas possuem algumas características particulares que as diferenciam das demais empresas estatais. Por um lado, as empresas de vilas e municípios não possuem a mesma proteção e acesso ao crédito que as estatais, o que as obriga a serem mais eficientes. Por outro, diferentemente das empresas estatais, elas não têm a obrigação de dar auxílios sociais aos seus funcionários (Qian & Weingast, 1999: 261)⁴¹.

Estas empresas surgiram no início no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 a partir das reformas no setor agrícola. Com a implementação do chamado sistema de responsabilidade familiar em fins da década de 1970, os agricultores continuaram a ter que vender parte de sua produção ao governo a preços fixos, mas passaram a poder vender o excedente a preços de mercado. O resultado deste processo foi uma maior eficiência da agricultura e um excedente de grãos, o que ocasionou um acúmulo de renda e maior aumento da demanda por bens nas províncias. Este acúmulo de renda e aumento da demanda estimulou o surgimento e a proliferação destas firmas (He, 2003: 46).

Neste contexto, as políticas governamentais acabaram – ainda que indiretamente – ajudando a desenvolver estas empresas de vilas e municípios. Um dos objetivos importantes do processo de reformas era promover a descentralização da economia, ou seja, a idéia era, gradualmente, abrir espaços dentro do sistema de

⁴¹ Como a China carecia e ainda carece de um sistema de seguridade social, as estatais acabavam por compensar esta ausência através da provisão de uma série de auxílios sociais (Qian & Weingast, 1999: 261). Ver capítulo 2.

planejamento central para que empresas, províncias e agricultores pudessem operar com maior autonomia e dentro de mecanismos de mercado. Diante deste contexto de descentralização, os governos locais passaram a poder reter receitas residuais, de maneira que se a economia de uma província crescesse, então o governo desta província teria receitas maiores (Qian & Weingast, 1999: 261). Com isso, os governos locais passaram a ter incentivos para que as suas firmas fossem eficientes. O desdobramento destes incentivos foi uma rápida expansão destas empresas de vilas e municípios (vide tabela 7), o que aumentou a diversidade do tecido empresarial chinês, dado que, antes das reformas, praticamente todas as empresas eram estatais. Em 1995, as empresas de vilas e municípios industriais superaram as empresas estatais em termos do valor total da produção (Laixiang, 2005: 90).

Tabela 7 - Empresas de Vilas e Municípios (1978-2000) - (mil unidades/ mil pessoas)

	1978	1985	1990	1995	2000
Número de unidades	1524	12225	18504	22027	20847
Número de empregados	28266	69790	92648	128621	128196

Fonte: Wu (2005) *apud* China Statistical Yearbook (vários anos)

Do ponto de vista específico das reformas do setor estatal, elas seguiram três fases abrangentes: “1) devolução do controle gerencial; 2) incorporação (com o controle do Estado mantido); 3) venda do controle acionário”(Green & Liu, 2005: 16)⁴². O processo começou com o Terceiro Plenário do Décimo Primeiro Congresso do Partido Comunista Chinês em 1978. Neste momento, estabeleceu-se que as firmas poderiam vender a preços de mercado o seu excesso de produção, onde este excedente era dado pela diferença entre aquilo que era produzido e aquilo que era planejado pelo governo. Além disso, elas passaram a poder reter e reinvestir os seus próprios lucros (Green & Liu, 2005: 16). Em 1984, “a autoridade de contratar e demitir, bem como,

⁴² A parte referente à reestruturação do setor estatal está baseada em Green & Liu (2005).

os poderes para escolher quais bens vender e comprar foi devolvida aos gerentes” (Green & Liu, 2005: 16). Três anos mais tarde, foi introduzido o *sistema de contratos de responsabilidade* que permitia que as empresas estabelecessem as suas metas de lucros e que assumissem os resultados das suas operações, isto é, acumulassem os lucros ou arcassem com os prejuízos (Green & Liu, 2005: 17). Em 1989, praticamente todas as empresas estatais já tinham adotado o *sistema de responsabilidade* (Green & Liu, 2005: 34).

Na década de 1990, a opção foi pela venda de ações das estatais. A idéia era separar o controle acionário das empresas do gerenciamento das mesmas, de maneira a conferir maior autonomia aos gerentes, ao mesmo tempo em que o Estado mantinha o controle como acionista majoritário. Esta estratégia foi referendada pelo Terceiro Plenário do Décimo Quarto Congresso do Partido Comunista Chinês em 1993 e colocada em prática através de leis e regulações (Green & Liu, 2005: 17). A partir delas, surgiram diferentes formas de estrutura corporativa no interior da economia chinesa. No início, apenas 100 empresas grandes estatais foram incluídas no programa. Posteriormente, em 1997, um número maior de empresas foi incorporado (Green & Liu, 2005: 18).

O processo de privatizações na China teve início em algumas províncias no começo dos anos 1990. No biênio 1994-95, o governo central incorporou esta política e estabeleceu o padrão que seria seguido pelos governos provinciais. Neste contexto, a opção estratégica foi por uma política de manter as empresas grandes e privatizar as pequenas (*zhuada fangxiao*) (Green & Liu, 2005: 19). No ano de 1996, “a Comissão Estatal para Reestruturação do Sistema Econômico e a Comissão Estatal Econômica e

de Comércio emitiram documentos dando suporte para que o governo se desfizesse das empresas estatais pequenas”⁴³ (Green & Liu, 2005: 19). Este processo estava associado ao programa piloto de falências lançado em 1994. A partir deste programa, a idéia era que as empresas estatais *inviáveis* tivessem a falência declarada – o que foi adotado como mecanismo para vender estas empresas de maneira a livrar o comprador das suas dívidas – enquanto que as firmas consideradas *viáveis* deveriam passar por um processo de fusão para, com isso, formar empresas maiores e mais sólidas (Green & Liu, 2005: 22-3).

Com o processo de reformas, houve um declínio da quantidade de estatais ao longo do final da década de 1990. Este declínio pode ser observado na tabela 8. Ainda assim, o setor estatal continuou sendo bastante representativo. Mais do que isto, a tabela mostra um aumento no peso do setor estatal no que tange ao controle sobre ativos. Esta constatação sugere um esforço de fusões entre empresas. De fato, “apesar de as empresas pequenas e médias terem sido vendidas, firmas maiores tem sido consolidadas em grandes conglomerados” (Green & Liu, 2005: 26).

Tabela 8 - Números e Ativos de Empresas Estatais (1997-2001)

	Número de Empresas Estatais		Ativos de Empresas Estatais (RMB tri)	
	Governo central	Governos locais	Governo central	Governos locais
1997	26.000	236.000	4,86	7,64
2001	17.000	174.000	7,32	9,35

Fonte: Green & Liu (2005) *apud* Financial Yearbook of China

⁴³ Assim, os governos provinciais adquiriram autonomia para fazer o que preferissem com as suas estatais de pequeno porte (Green & Liu, 2005: 19).

3.4 – As Reformas Econômicas e as Políticas Comercial e de IDE

3.4.i – Primeira Fase de Reformas (1978-1986)

O processo de abertura econômica da China – também conhecida como estratégia de *portas abertas* (*open door policy*) – é tradicionalmente dividido em três fases: 1) 1978-1986; 2) 1986-1992; 3) 1992 -2000. As próximas subseções abordarão cada uma destas três fases.

A primeira fase de reformas (1978-1986) teve início em 1979 com a Lei das *Joint-Ventures*. Com ela, foi estabelecido o marco legal para o investimento direto estrangeiro, o que permitiu com que investidores de fora da China firmassem acordos de *joint-venture* com parceiros chineses (Zhang, 2000: 13). Segundo a lei, ficou estabelecido que “o capital estrangeiro teria que representar ao menos 25% do capital total de qualquer operação (sem limites máximos)” (Thorpe, 2004: 53).

Um segundo e decisivo passo ocorreu em 1980 com a criação das zonas econômicas especiais. Estas zonas especiais consistiam em cidades costeiras que passaram a contar com uma legislação especial e uma série de incentivos para atrair investimentos estrangeiros. Estrategicamente, as autoridades chinesas escolheram cidades na fronteira com Hong Kong e Macau, bem como, cidades situadas do outro lado do estreito que separa a China continental de Taiwan.

Com estas zonas econômicas especiais, os chineses pretendiam alcançar simultaneamente diversos objetivos. O primeiro deles dizia respeito ao próprio ritmo

de transformação da economia. Como julgava ser arriscado abrir a economia inteira de uma só vez, o governo chinês considerou sensato abrir algumas poucas regiões primeiro para depois estender o processo para o restante da economia. Desta forma, criou-se um modelo de coexistência de dois sistemas dentro do mesmo país, no qual as zonas especiais serviriam de modelo para o restante da economia e para o próprio andamento do processo.

Um segundo objetivo estava ligado ao acesso a tecnologias e, por conseguinte, a expectativa era de que as zonas especiais ajudariam tanto a modernizar o parque industrial chinês - através da atração de tecnologia de ponta - quanto promover a expansão das exportações chinesas, tendo em vista que as empresas estrangeiras que se localizassem nas zonas especiais tinham que destinar a sua produção ao mercado externo⁴⁴. Ademais, acreditava-se também que as zonas especiais ajudariam no desenvolvimento das demais regiões. A idéia era que, por possuir maior acesso aos capitais e tecnologias estrangeiras, estas cidades adquiririam maior dinamismo e este maior dinamismo transbordaria para as demais regiões do país.

Por fim, um terceiro objetivo dizia respeito à reintegração de Hong Kong e Macau e, principalmente, à recuperação de Taiwan. Como sabiam que por vias político-militares seria inviável reanexar Taiwan, os chineses optaram por reintegrar a ilha através dos laços econômicos. Noutros termos, a atração de capitais e investidores de Taiwan era uma forma de integrar – ainda que de forma preliminar – a economia da ilha com o continente. A intenção era a mesma para os casos de Hong Kong e Macau, havendo, no caso, a importante diferença de que, por acordo, as duas cidades

⁴⁴ No fundo, as zonas econômicas especiais eram zonas de processamento de exportações.

já voltariam para o controle da China ao final dos anos 1990. Todavia, além dos objetivos políticos, é importante ressaltar que havia também um forte componente econômico nesta estratégia: as zonas econômicas eram uma excelente forma de captar para a China continental capitais de chineses *expatriados* de uma maneira geral⁴⁵.

As cidades escolhidas para se tornarem zonas econômicas especiais foram Shenzhen (ao norte de Hong Kong), Zhuhai (ao norte de Macau) e Shantou (na costa defronte a parte sul de Taiwan). Estas três ficavam na província de Guandong. A quarta cidade foi Xiamen localizada ao sul da província de Fujian, ao longo do estreito de Taiwan (Kemenade, 1997: 161). Entre as vantagens instaladas nestas zonas especiais, pode-se mencionar uma série de benefícios tributários para empresas. Entre outras coisas, as empresas operando nas zonas especiais pagavam pela metade tarifas, impostos comerciais e impostos sobre produtos industriais consolidados, sendo que os impostos sobre as vendas de produtos de fabricação própria também foram reduzidos à metade. Além disso, estas firmas também ficavam isentas de tarifas e impostos sobre bens importados para uso próprio (Wu, 2005: 296).

No primeiro momento (1979-82), o investimento direto estrangeiro cresceu pouco, o que levou o Conselho de Estado a liberalizar ainda mais as regulações e a aumentar o número regiões que podiam dar tratamento preferencial às empresas estrangeiras. Em maio de 1984, outras catorze cidades passaram a oferecer tratamento preferencial às empresas multinacionais. Esta lista incluiu: Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Xangai, Ningbo, Wenzhou,

⁴⁵ Estas observações seguem em linhas gerais a análise proposta por Kemenade (1997).

Guangzhou, Zhanjiang e Beihai⁴⁶. Posteriormente, em fevereiro de 1985, estabeleceu-se que o delta dos rios Pérola e Yangtze também passaria a ser uma região aberta. Além delas, foram também incluídas as Penínsulas Jiaodong e Liaodong, bem como, o triângulo Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou ao sul de Fujian (Wu, 2005: 296). Após estas novas medidas, o investimento estrangeiro se expandiu entre 1983 e 1985. Levando em cota a média anual, o investimento contratado registrou US\$ 3,44 bilhões, enquanto que o investimento realizado montou US\$ 1,19 bilhões (Zhang, 2000: 14).

Este movimento de reformas no sentido de incentivar investimentos estrangeiros foi acompanhado por transformações no regime comercial chinês. De fato, havia o entendimento que o sistema de comércio exterior vigente na China em 1978 era completamente inadequado para o processo de abertura da economia (Lardy, 1992: 37). Desta forma, houve também um conjunto de reformas nesta esfera, as quais incluíram “descentralização da autoridade central, redução da sobrevalorização cambial e redução nos subsídios à importação”(Lardy, 1992: 38).

O processo de descentralização do comércio exterior foi um avanço importante no desmonte do sistema socialista de planificação. Se no início das reformas o comércio exterior era controlado por 12 corporações do Ministério de Comércio Exterior, em 1985 havia 800 firmas desempenhando esta atividade e, em 1990, este número alcançou 5000 (Branstetter & Lardy, 2006:5; Lardy, 1992: 38). No entanto, apesar desta rápida expansão de corporações, as atividades de comércio continuaram a ficar concentradas predominantemente nas corporações nacionais. De

⁴⁶ As concessões feitas a estas cidades não foram, todavia, tão abrangentes como aquelas fornecidas às zonas econômicas especiais (Pyle, 2002:114).

qualquer forma, o processo de descentralização fez com que o Conselho de Estado tivesse que reduzir o escopo da planificação sobre o comércio exterior (Lardy, 1992: 40).

A redução na capacidade de controlar diretamente o regime comercial fez com que as autoridades chinesas passassem a adotar um sistema de licenças e importação e exportação. Estas licenças se multiplicaram durante os primeiros anos da década de 1980 (vide tabela 9), o que, segundo Lardy (1992) deve ser entendido como um processo de transição para um regime mais aberto e não, uma política protecionista (Lardy, 1992: 43)⁴⁷. De qualquer modo, estas licenças desempenharam algumas funções econômicas. Entre outras coisas, elas ajudaram a racionalizar as importações – o que era muito importante dentro de um contexto de escassez de divisas e forte demanda como ocorria na época. Além disso, elas também coibiram *excessos nas exportações*, os quais poderiam causar queda nos preços no mercado doméstico (Lardy, 1992: 44-5).

Tabela 9 - Commodities sujeitas a licenciamento

Ano	Bens Importados	Bens Exportados
1981		24
1982	21	74
1983		99
1984	18	129
1985		127
1986	45	235
1987	45	159
1988	53	166
1989	53	173

Fonte: Lardy (1992)

⁴⁷ Lardy (1992) explica que no contexto de uma economia que vinha de uma experiência de planificação (como era o caso da China), a adoção de tarifas faz parte do processo de transição. Segundo ele, esta política seria o equivalente à fase 2 do esquema de liberalização comercial proposto por Anne Krueger (1978). (Lardy, 1992: 43).

Por fim, da mesma forma que no caso das licenças, o governo estabeleceu e/ou aumentou uma série de tarifas no início da década de 1980. “No ano de 1982, a taxa tarifária média estava em elevados 56%. Houve uma redução para 43% em 1985, mas este valor se manteve pelos sete anos seguintes” (Branstetter & Lardy, 2006: 5). Novamente, a razão para esta política se encontrava nos esforços de manter equilibrada a economia durante o desmonte da estrutura de planificação, ou seja, esta política consistiu em uma política compensatória durante a fase de transição. De qualquer forma, o fato é que o movimento refletiu um maior uso de tarifas e impostos como instrumentos de política comercial (Lardy, 1992: 46).

3.4.ii – Segunda Fase de Reformas (1986-1992)

O aumento nos fluxos de investimento registrado no triênio 1983-85 acabou não durando muito e, em 1986, o investimento contratado começou a cair. A verdade é que havia muitos problemas no marco legal e na infra-estrutura chinesas (transportes, comunicações e mesmo nos insumos básicos), de maneira que as medidas tomadas até então não eram suficientes para convencer os investidores a colocar o seu dinheiro na China. Entre outras coisas, os estrangeiros que fizeram *joint-ventures* na China nesta fase inicial se queixavam de três restrições: a) a impossibilidade de ter acesso ao mercado chinês – já que a produção era para exportação; b) a obrigatoriedade de que o *chairman* fosse chinês; c) a regra de que a *joint-venture* tinha que durar um tempo finito, sendo que, ao final do contrato, a propriedade teria que ser revertida ao parceiro chinês (Zhang, 2004: 14-5). Além disso, havia também o problema da incerteza política. Segundo Pyle (1997), não estava claro se Deng Xiaoping iria conseguir se sustentar no poder. Com isso, o temor

dos investidores era que a China retornasse ao controle dos comunistas mais ortodoxos, tendo em vista que, caso isto acontecesse, haveria, certamente, uma revisão nas leis e nos contratos (Pyle, 1997: 111).

Diante destas imperfeições, o governo promulgou em abril de 1986 a *Lei sobre as Empresas Operando com Capital Exclusivamente Estrangeiro*, a qual retirou a proibição às empresas de propriedade integralmente estrangeira. Não obstante, apesar de a proibição ter sido revogada, estas empresas de capital 100% estrangeiro só podiam operar no país se adotassem tecnologia e equipamentos avançados ou exportassem a maioria dos seus produtos (Long, 2005:316). Em outubro daquele mesmo ano, o Conselho de Estado aprovou as *Provisões para o Incentivo ao Investimento Estrangeiro*, as quais forneceram incentivos adicionais a empresas que quisessem fazer *joint-ventures* na China. Entre estes incentivos, as *joint-ventures* passaram a poder fazer swaps cambiais⁴⁸ entre si; adquiriram autonomia para decidir salários e bônus de seus empregados, bem como, a contratação de pessoal qualificado; passaram a dispor da possibilidade de tomar empréstimos a baixas taxas de juros e também acesso privilegiado a água, eletricidade e transporte ao mesmo preço pago pelas estatais (Zhang, 2000: 15-6). Além disso, controles rígidos sobre remessas de lucros foram revogados (Branstetter & Lardy, 2006: 12).

Dois anos depois, houve a extensão das áreas costeiras abertas ao norte da China, as quais incluíam a Península de Shandong ao longo do mar de Bohai. Ademais, ainda em 1988, a ilha de Hainan se transformou na quinta zona econômica especial. Neste mesmo ano, foi estabelecida uma lei protegendo os investidores

⁴⁸ O mercado de swaps cambiais havia surgido pouco tempo antes.

estrangeiros contra expropriações e permitindo um acesso mais amplo a mercados locais (Thorpe, 2004: 54). Em 1990, o Conselho de Estado aprovou o plano para desenvolver em Pudong (distrito de Xangai) um centro internacional econômico, financeiro e de transportes (Zhang, 2000: 16). Na visão de Zhang (2000), este movimento significou um ponto de inflexão, pois o foco do investimento se deslocou das áreas periféricas para os centros industriais (Zhang, 2000: 16).

Não obstante, o período não foi marcado apenas por movimentos favoráveis ao investimento direto estrangeiro. Segundo Pyle (2002), havia um constante clima de disputa no interior do Partido Comunista Chinês, de maneira que, algumas vezes, os reformistas foram obrigados a retroceder nos planos de abertura. De qualquer forma, o movimento pró-abertura sempre foi mais forte do que o favorável ao fechamento (Pyle, 2002: 113-5). Além disso, é importante destacar que as autoridades chinesas não tinham uma visão de que o investimento estrangeiro é por definição positivo para o desenvolvimento. Neste sentido, a edição em dezembro de 1987 das primeiras diretrizes sobre investimentos deixou claro que o objetivo dos chineses era canalizar o capital estrangeiro para setores específicos. Esta constatação deriva do fato que o documento estabeleceu indústrias para as quais os investimentos eram prioritários e indústrias em que os investimentos estariam proibidos (Zhang, 2000: 15). Neste contexto, os investimentos estrangeiros prioritários consistiam em duas categorias: “projetos orientados para a exportação (definidos como sendo os projetos em que as exportações correspondem 50% ou mais do valor exportado) e os projetos tecnologicamente avançados (definidos como sendo os projetos que promovem o *upgrade* da capacidade de produção da indústria doméstica através do uso de tecnologia *avançada*)” (Branstetter & Lardy, 2006: 12).

3.4.iii – A Terceira Fase de Reformas (1992-2001)

O massacre na Praça da Paz Celestial em 1989 e a recessão provocada pelas políticas anti-inflacionárias fizeram com que o processo de Reformas arrefecesse no final dos anos 1980 e começo dos 1990⁴⁹. Desta forma, foi a partir de 1992 que houve a retomada do processo. Mais do que isso, o ano de 1992 marcou uma nova fase nas reformas econômicas. Naquele ano, Deng Xiaoping fez a famosa viagem pelo sul da China para divulgar e angariar apoio para a aceleração das transformações pelas quais o país passava. No ano seguinte, o Congresso do Partido Comunista Chinês anunciou que a principal aspiração chinesa doravante era desenvolver uma *Economia Socialista de Mercado*. Com isso, as autoridades chinesas anunciavam uma nova fase no processo de reformas, na qual a instalação da economia de mercado na China foi oficializada como um objetivo (Oliveira, 2006: 29). Neste contexto, foram realizadas diversas reformas para conduzir o país a esta nova fase.

No âmbito desta nova safra de reformas, a questão do investimento direto estrangeiro e do comércio exterior recebeu grande atenção. Segundo Naughton (1995), a maior liberalização nestas esferas era importante para viabilizar o processo de construção de uma economia de mercado (*marketization*) (Naughton, 1995: 302-3). No entanto, havia também pressões políticas para a ampliação do processo. Dado o maior dinamismo alcançado pelas *idades abertas*, outras cidades - e em particular as regiões do interior do país - passaram a reivindicar para elas o mesmo *status* que as cidades costeiras. Como o investimento direto estrangeiro estava concentrado na

⁴⁹ Os incidentes da Praça da Paz Celestial fortaleceram os comunistas ortodoxos dentro do Partido Comunista Chinês. Esta ala do partido era contra as reformas e desejava, inclusive, que algumas medidas fossem revertidas. Assim, houve uma redução significativa na capacidade política de levar as reformas adiante.

região costeira e o *gap* entre estas regiões e o interior estava se alargando, as regiões interioranas passaram a pressionar, uma vez que também queriam usufruir dos benefícios do processo e reduzir o seu atraso econômico (Zhang, 2000: 16).

Diante destes fatos, as autoridades chinesas resolveram ampliar a abertura da economia ao exterior. Assim, durante a década de 1990, o processo de abertura se deu em quatro direções: 1) *ao longo da costa*, o qual se referia ao desenvolvimento e abertura à área costeira do mar de Bohai ao Golfo de Tonkin; 2) *ao longo da fronteira*, o qual estava associado às regiões que fazem fronteira com outros países, como era o caso de Xinjiang, Mongólia Interior, Heilongjiang, Yunnan e Guangxi; 3) *ao longo do rio*, o qual se referia à abertura e desenvolvimento da região do rio Yangtze a partir de Chongqing; 4) *ao longo da linha ferroviária*, o qual englobava as regiões da linha ferroviária entre os portos do leste asiático até a cadeia de montanhas Altai nas regiões autônomas de Xinjiang (Wu, 2005: 297). Tratava-se de um esforço que pretendia estender e irradiar o desenvolvimento em todas as direções (norte, sul, leste, oeste), tendo em vista a *unificação econômica* do país. Além disso, buscava abrir rotas comerciais com os países vizinhos.

Seguindo estas diretrizes cinco novas cidades no vale do Yangtze tornaram-se abertas no ano de 1993, o que significou que elas passaram a contar com as mesmas políticas preferenciais das cidades da região costeira. As cidades escolhidas foram Wuhu, Jiujiang, Wuhan, Yueyang e Chongqing. Neste mesmo ano, uma série de capitais províncias também foram abertas, entre as quais: Hefei, Nanchang, Changsha, Chengdu, Zhengzhou, Taiyuan, Xi'na, Lanzhou, Xining, Guiyang, Yinchuan, Harbin,

Changchun, Hohhot e Shijiazhuang⁵⁰ (Wu, 2005: 297). Perto do final dos anos 1990, o número de *idades abertas* chegou a 354, o que cobria uma área de 550.500 de quilômetros quadrados e 330 milhões de pessoas (27% da população chinesa) (Zhang, 1999: 20). Porém, o mais importante foi o fato de o capital estrangeiro ter efetivamente começado a penetrar no interior da China (Zhang, 1999: 18).

O estabelecimento de novas *idades abertas* foi acompanhado por algumas medidas adicionais no sentido da liberalização. Por um lado, houve em 1992 a permissão para investimentos estrangeiros para o segmento de vendas no varejo, área em que, até aquele momento, as restrições eram significativas (Zhang, 1999: 22). Ademais, houve um esforço para descentralizar e desburocratizar a administração dos projetos de investimento direto estrangeiro. A partir de 1996, os investimentos que montavam até US\$ 30 milhões passaram a poder ser aprovados por autoridades provinciais, ao invés do governo central. Até então, apenas o limite era de 10 milhões de dólares (Zhang, 1999: 18-9).

Não obstante, as autoridades chinesas mantiveram uma série de regulações que impunham compromissos por parte dos investidores estrangeiros. Neste sentido, as leis chinesas continuaram a incluir requerimentos de performance, como proporção de exportações sobre a produção, conteúdo local, provisão de divisas (*balance of foreign exchanges*), transferência de tecnologia e criação de centros de P&D (Long, 2005: 321). A regra de que empresas de capital integralmente estrangeiro só poderiam operar na China se exportassem muito ou adotassem tecnologia e equipamentos

⁵⁰ As cidades de Harbin, Changchun, Hohhot e Shijiazhuang correspondiam às capitais provinciais das quatro províncias costeiras, fronteiriças e regiões autônomas.

avançados foi mantida até 2001, ano em que a China teve que revogá-la devido à entrada na Organização Mundial do Comércio.

Além dos requerimentos de performance, outra prática adotada pelos chineses foi a seletividade em relação ao Investimento Direto Estrangeiro. No ano de 1995 a China promulgou as Regulações Provisórias no Direcionamento da orientação dos Investimentos Estrangeiros (*Provisional Regulations upon Guidance for Foreign Investment orientation*) e o Diretório de Orientação das Indústrias Abertas ao Investimento Estrangeiro. O Diretório estabelecia quatro tipos de categoria de Investimento Direto Estrangeiro: encorajados, permitidos, restringidos e proibidos. Estas categorias eram ainda divididas em diversas sub-categorias. (Long, 2005: 319). O diretório foi revisto em dezembro de 1997 e em abril de 2002 (devido à entrada da China na OMC). A entrada na OMC significou, por um lado, a obrigação de abandonar os requerimentos de performance. Não obstante, a China conseguiu manter o diretório com a listagem das diferentes categorias de IDE.

O período após 1992 foi marcado também por uma redução em algumas das vantagens que eram oferecidas às empresas estrangeiras, tendo em vista uma maior equalização entre as condições de produção destas empresas e das nacionais. Este movimento ganhou força a partir de 1995. Entre outras coisas, o governo passou a abolir a isenção de tarifas para importação de máquinas e carros que era fornecida às empresas estrangeiras (Wu, 2005: 305-6; Zhang, 1999: 18). Do ponto de vista da política tarifária em particular, o período foi marcado por uma série de ajustes que promoveram uma queda acentuada. De fato, a ambição chinesa de ingressar na OMC fez com que fosse necessário baixar as tarifas (Branstetter & Lardy, 2006: 5). O ritmo

destas reduções após 1992 pode ser observado na tabela 10. Além da redução tarifária, os chineses também aboliram muitas das barreiras não-tarifárias, revertendo, portanto, a tendência ocorrida no início do período de reformas. Assim, se ao final dos anos 1980 o total de mercadorias necessitando licenciamento montava 46% de todos os bens importados, ao final da década de 1990 das mercadorias importadas estava sujeita a esta restrição (Wu, 2005: 314). O resultado destas políticas foi um forte aumento do comércio exterior, de maneira que, em pouco mais de vinte anos, a China pulou da trigésima segunda posição para a sexta posição no ranking de comércio mundial (Wu, 2005: 315).

Tabela 10 - Tarifas Médias na China (1992-2001)

Ano	Tarifa Média(%)
1992	43,2
1993	39,9
1994	35,9
1995	23,0
1996	17,0
1997	16,4
2000	16,4
2001	15,3

Fonte: Wu (2005)

3.5 – As Políticas Industriais e o *Catching-up Chinês*

As políticas industriais chinesas tiveram um papel importante na experiência de *catching-up* do país. A partir do estabelecimento das zonas econômicas especiais e das vantagens oferecidas aos investidores estrangeiros, o país passou a receber fluxos de IDE nos anos 1980. Estes investimentos eram oriundos de outros países da Ásia e, em especial, dos chineses *expatriados* de Hong Kong e Taiwan. Neste sentido, estes investidores transferiam unidades fabris para a China para aproveitar os baixos custos de mão-de-obra do país. Como possuíam incentivos a exportar e enfrentavam

restrições para vender no mercado interno chinês, estas empresas passaram a utilizar o país como plataforma de exportações (Long, 2005: 326). A partir de economias de aglomeração derivadas da chegada destas empresas estrangeiras, o país foi se tornando uma boa base produtiva para exportação de manufaturados.

Diante deste contexto, houve aumento das exportações e também do emprego nas regiões costeiras, o que significou um aumento da renda nestas regiões. Esta renda mais elevada se traduziu, por sua vez, em um aumento da demanda por bens de consumo duráveis, o que abriu um mercado para os produtos das empresas de vilas e municípios. Desta forma, como estavam também se beneficiando do aumento da renda derivada das reformas rurais, as empresas de vilas e municípios encontraram nas regiões costeiras um novo mercado para se expandirem. Assim, o crescimento das exportações gerou um mecanismo endógeno de crescimento.

Esta dinâmica descrita acima foi, todavia, o padrão registrado nos anos 1980. Na década seguinte, o processo adquiriu algumas outras características. Um primeiro aspecto a destacar é o fato de que foi apenas na década de 1990 que o país passou a receber um aporte maciço de investimentos estrangeiros. Como pode ser observado no gráfico 1, o ano de 1992 marca o início deste ciclo de influxos vultosos de IDE⁵¹. Da mesma forma, a tabela 11 mostra que este processo foi acompanhado de um crescimento contínuo das exportações e do peso relativo do IDE nas exportações.

⁵¹ Os dados são da Unctad

Gráfico 1 - Fluxos de Entrada de Investimento Direto Estrangeiro (1979-2001, em US\$ milhões)

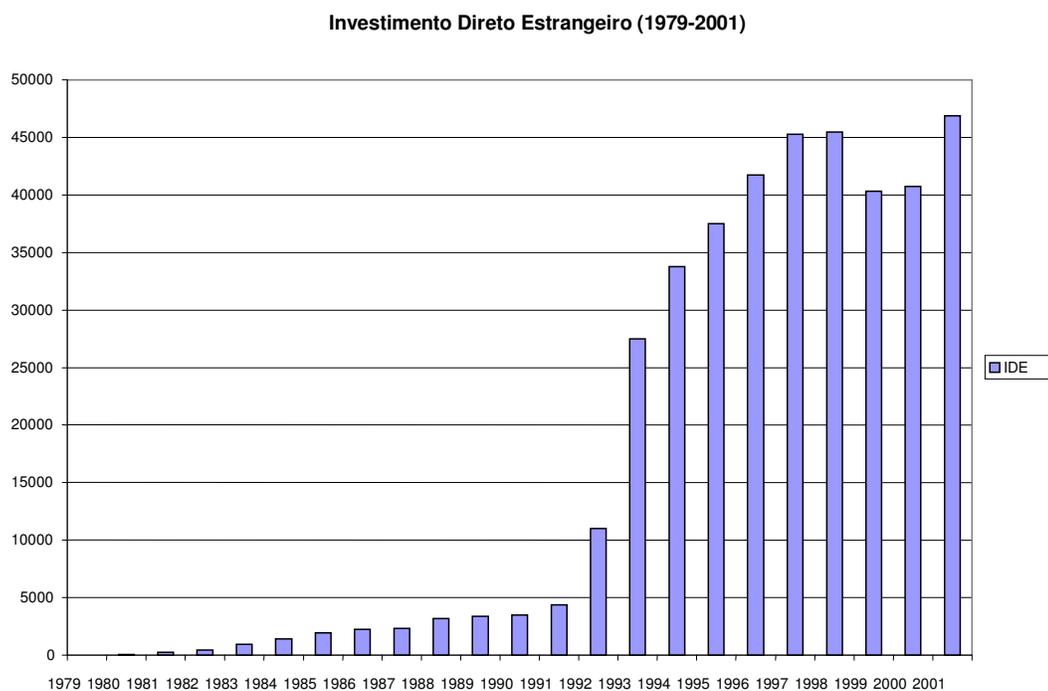


Tabela 11 - - Exportações, 1986-2001 (bilhões de dólares)

Ano	IDE/Total		
	por IDE	Total	(%)
1986	0,6	30,9	1,9
1987	1,2	39,4	3,1
1988	2,5	47,5	5,3
1989	4,9	32,5	15,1
1990	7,8	62,1	12,6
1991	12,0	71,9	16,7
1992	17,4	84,9	20,5
1993	25,2	91,7	27,5
1994	34,7	122,1	28,4
1995	46,9	148,8	31,5
1996	61,5	151,1	40,7
1997	74,9	182,7	41,0
1998	81,0	183,8	44,1
1999	88,6	194,9	45,5
2000	119,4	249,2	47,9
2001	133,2	266,1	50,1

Fonte: Long (2005)

Neste contexto, a realidade é que o ano de 1992 significou um marco no processo de *catching-up* chinês. Apesar da contínua liberalização efetuada durante os anos 1980 e do aperfeiçoamento da legislação para IDE desde então, ocorreu, no ano de 1992, o anúncio oficial por parte do governo chinês do compromisso de tornar a China uma economia de mercado. A declaração de que o país pretendia se tornar uma *Economia Socialista de Mercado* e o envolvimento direto de Deng Xiaoping no processo tiveram um impacto muito favorável na confiança dos investidores internacionais acerca do futuro da economia chinesa. Esta maior credibilidade foi reforçada pelo surgimento de novas zonas econômicas especiais e pela implementação de novas reformas liberalizantes e da reforma macroeconômica (ver capítulo 2) nos anos seguintes.

Todavia, estas mudanças ocorridas na década de 1990 não se restringiram apenas a um aumento quantitativo no montante de investimentos que aportou na China. Na verdade, houve também uma mudança no perfil destes investimentos. Por um lado, o país continuou a receber os investimentos dos seus vizinhos asiáticos (exceto o Japão). Estes investimentos dos países da Ásia “iam à China para tirar vantagem do baixo custo dos fatores (como trabalho) e estavam principalmente engajado na produção de bens trabalho-intensivos e na exportação destes bens para seu mercados tradicionais”(Wu, 2005: 303). Por outro lado, o país começou também a receber IDE voltado para o mercado doméstico e proveniente de outras procedências, como os Estados Unidos, Europa e Japão (Branstetter & Lardy, 2006: 13). Estes investimentos europeus, americanos e japoneses estavam focados em projetos intensivos em tecnologia e capital e foram resultado da ação de grandes multinacionais como IBM, General Eletric, Motorola e General Motors (Long, 2005:

317). Com isso, a manutenção dos investimentos asiáticos voltados para a exportação preservou e ampliou o canal de crescimento a partir das exportações. A chegada destes novos investimentos de europeus, americanos e japoneses foi, por sua vez, importante no que concerne à transferência de tecnologia para a economia chinesa.

A menção à transferência de tecnologia remete a um outro ponto em que as políticas industriais chinesas foram importantes para o *catching-up* chinês. Desde o início do processo de reformas, a questão da transferência de tecnologia esteve entre um dos principais focos de política das autoridades do país. De fato, as regras de entrada dos IDE impunham o estabelecimento de *joint-ventures* e de outras formas que permitissem que empresas chinesas se beneficiassem da entrada das multinacionais no país e do maior acesso ao capital estrangeiro e aos mercados internacionais. Neste contexto, estas políticas industriais chinesas ajudaram com que muitas empresas chinesas surgissem e se desenvolvessem durante as décadas de 1980 e 1990.

Liu (2005) explicou as características gerais do processo de desenvolvimento de muitas das firmas chinesas bem sucedidas que surgiram nas últimas duas décadas. Segundo ele, os casos de sucesso se basearam em uma estratégia em dois estágios. No primeiro estágio, as firmas começaram como *assemblers*, fazendo uso de *outsourcing*, uma vez que, a partir do processo do *globalização da tecnologia*, elas tiveram acesso facilitado à tecnologia. Como as empresas chinesas eram ainda muito jovens e possuíam limitadas capacitações de desenvolvimento *in-house* de tecnologias, “a possibilidade de *outsourcing* fez com que elas fossem capazes de buscar novas tecnologias de forma mais rápida e fácil e conseguissem mais rapidamente traduzir

estas novas tecnologias em novos produtos” (Liu, 2005: 14). Assim, estas firmas passaram a ser capazes de dar respostas rápidas às necessidades do mercado. O resultado foi uma estratégia baseada nas inovações de produto, onde a vantagem competitiva estava assentada no maior conhecimento do mercado local e nos baixos custos de produção.

Em um segundo momento, quando atingiram uma certa escala, as firmas líderes passaram então a fazer fusões e alianças tecnológicas com empresas multinacionais como forma de compensar as suas limitadas capacitações tecnológicas e ausência de marca própria (Liu, 2005: 17). Neste estágio, a ausência destas capacitações impediria estas firmas de entrarem em atividades de maior valor adicionado e em mercados mais sofisticados (Liu, 2005: 22). Assim, como destaca Liu (2005), empresas como a Huawei, TCL e Lenovo têm seguido este caminho. Entre outras coisas, a Huawei estabeleceu uma *joint-venture* com a 3COM e constituiu laboratórios conjuntos com empresas como a Motorola, Intel, Sun, Microsoft e NEC. A TCL firmou uma *joint-venture* com a francesa Thomson, a qual permitiu à empresa entrar nos mercados europeu e americano. A Lenovo, por sua vez, comprou a divisão de computadores pessoais da IBM.

A expansão e desenvolvimento das firmas chinesas não ficou, todavia, restrito a um conjunto reduzido de empresas. Conforme mostram Zeng & Williamson (2004), há uma diversidade de firmas chinesas que tem obtido sucesso e, mais do que isso, tem conseguido conquistar fatias do mercado internacional. De acordo com eles, é possível identificar quatro conjuntos de empresas bem sucedidas, as quais são definidas a partir de seu tamanho, estratégia competitiva e nicho de mercado. O

primeiro engloba as firmas que lideram o mercado doméstico e se utilizam desta vantagem para se tornarem marcas globais (Zeng & Williamson, 2004: 58). Estas empresas conseguiram resistir às multinacionais dentro do mercado chinês e têm entrado com sucesso no mercado internacional a partir de uma estratégia de não confrontação com as líderes mundiais. Desta maneira, estas empresas têm conseguido números impressionantes: em 2002, o Haier Group detinha 50% do mercado americano de frigobares e 60% do mercado de adegas climatizadas; a Huawei montava 3% do mercado de roteadores e a Lenovo possuía 20% do mercado de placas-mãe (Zeng & Williamson, 2004: 66).

Um segundo conjunto de empresas é aquele que reúne firmas que começaram em mercados de massa e que foram – através de aprendizado e desenvolvimento de capacitações – subindo na cadeia valor. Estas empresas – chamadas pelos autores de *exportadores dedicados* – “floresceram nas indústrias em que a competição está centrada na excelência produtiva, nos baixos custos e em economias de escala elevadas”(Zeng & Williamson, 2004: 69). Um exemplo de firma neste grupo é a Galanz, detentora de 40% do mercado europeu de microondas.

O terceiro conjunto, por sua vez, consiste em redes de produtores de pequena escala (*competitive networks*), as quais “são formadas por centenas de pequenas companhias (empreendedoras) localizadas em uma área geográfica e operando como uma entidade coesa e interdependente”(Zeng & Williamson, 2004: 71). Estas redes têm como característica alta flexibilidade e baixos custos e costumam ser bem sucedidas e mercados em que é preciso responder rapidamente a mudanças de

demanda (sapatos, relógios, meias, brinquedos, canetas) ”(Zeng & Williamson, 2004: 71). Finalmente, há um quarto grupo de empresas, o qual corresponde a firmas que surgiram de laboratórios estatais de pesquisa ou que possuem forte ligação com centros de pesquisa e universidades. Estas empresas entram em mercados mais intensivos em conhecimento (como biotecnologia) e possuem grande suporte do governo para a compra de tecnologia. Entre elas, há a Tsinghua Solar (associada a Universidade Tsinghua) e a Shanghai HealthDigit (associada ao Instituto de bioquímica e Biologia Celular e à Academia de Ciências da China) (Zeng & Williamson, 2004: 74-6).

O avanço deste conjunto diverso de empresas se deveu, em boa medida, às políticas industriais chinesas. Entre outras coisas, as políticas de *joint-ventures* e as regulações impostas pelo governo chinês facilitaram o acesso a tecnologias por parte das empresas locais. Ademais, o processo de reestruturação do setor estatal, promoveu – através de fusões – o surgimento de firmas nacionais mais capazes de concorrer com rivais estrangeiras. Com isso, as políticas industriais chinesas ajudaram a fazer com que a década de 1980 e, especialmente, a década de 1990 fossem de grande dinamismo econômico.

Neste contexto de sucesso, cabe destacar que, além das elevadas taxas de crescimento econômico, o período marcou também um significativo processo de mudança estrutural no âmbito da economia chinesa. Do ponto de vista do perfil das exportações, a tabela 12 mostra a impressionante transformação ocorrida na China em apenas 20 anos: as exportações de produtos da indústria de transformação cresceram

de 49,8% em 1980 para 89,8% em 2000, enquanto as exportações de produtos primários caíram de 51,2% para 10,2% no mesmo período. Na visão de Rodrik (2006), este resultado é não apenas bem sucedido, como também surpreendente, uma vez que a pauta exportadora chinesa se tornou muito mais sofisticada do que o esperado, levando em consideração o nível de renda *per capita* do país⁵². Segundo ele, “os chineses conseguiram de alguma forma alcançar produtos avançados e de alta produtividade que não se deveria esperar normalmente que um país pobre e trabalho-intensivo como a China fosse ser capaz de produzir quanto mais de exportar”(Rodrik, 2006: 4)⁵³.

Outra evidência deste processo de mudança estrutural na China se encontra nas séries históricas de composição do PIB. A partir da tabela 13, pode-se perceber a perda de importância relativa da indústria primária, bem como, o aumento do peso da indústria terciária nos últimos vinte anos. De fato, a indústria primária recuou de uma participação relativa no PIB de 27,9% em 1978 para 14,8% em 2001, enquanto a indústria terciária avançou de 24,2% em 1978 para 39,3% em 2000.

⁵² Neste artigo, Rodrik (2006) mostrou - através de um estudo empírico - que a pauta de exportação dos países está correlacionada com o nível de renda *per capita* dos mesmos. Desta forma, o autor constatou que a pauta exportadora chinesa destoava daquilo que se deveria esperar, dada a renda *per capita* do país.

⁵³ A amostra com que Rodrik trabalhou engloba um período quase até a metade da primeira década do século XXI. Desta forma, ela está englobando um período maior do que o que a presente tese está estudando. De qualquer forma, isto não significa um problema, pois a pauta de exportações é uma variável estrutural, de maneira que transformações na mesma dizem respeito a um processo longo. Noutros termos, os resultados encontrados por Rodrik são fruto de um processo que já estava em curso na década de 1990.

Tabela 12 - Perfil das Exportações (participação relativa %)

	1980	1990	2000
Produtos Primários	50,2	25,5	10,2
Alimentos	16,5	10,6	4,9
Outros produtos agrícolas	9,5	5,7	2,1
Combustíveis Fósseis	23,5	8,4	3,2
Indústria de Processamento (produtos acabados)	49,8	74,5	89,8
Produtos químicos	6,2	6,0	4,6
Têxteis e produtos da indústria leve	22,1	20,3	17,1
Produtos eletromecânicos	4,7	9,0	33,1
Outros	15,7	20,4	34,6

Fonte: Wu (2005) *apud* China Statistical Yearbook (vários anos)

Tabela 13 - Composição do PIB (%)

	1978	1990	2000
Indústria Primária	27,9	26,9	14,8
Indústria Secundária	47,9	41,3	45,9
Indústria Terciária	24,2	31,8	39,3

Fonte: Chinese Statistical Yearbook (2006)

Desta forma, em síntese, as políticas industriais tiveram uma participação importante no *catching-up* chinês. Ao atrair IDE voltado para o mercado externo, houve um grande aumento das exportações, o que impulsionou a demanda doméstica e abriu espaço para o crescimento das firmas nacionais. Da mesma forma, as políticas de transferência de tecnologia contribuíram também para o desenvolvimento das empresas chinesas. Por fim, este processo se valeu também de um outro componente: as políticas de reestruturação do setor estatal e os esforços de promover fusões entre empresas públicas para formar empresas maiores e mais fortes.

3.5 – Desafios para o Futuro

Os anos 1990 foram – conforma visto anteriormente - um período de grande crescimento e de intensas transformações na China. Neste contexto, as políticas industriais do país tiveram uma participação importante nesta trajetória de sucesso. No momento atual, todavia, o país tem enfrentado novos desafios, os quais impõem um novo ambiente para a formulação de políticas. Assim, a partir destes desafios, surgiram novas oportunidades e riscos ao desenvolvimento futuro da economia chinesa.

A entrada da China na OMC em 2001 foi um ponto importante de inflexão nas políticas chinesas. Ao optar por fazer parte da organização, os chineses concordaram em abrir mão de alguns dos instrumentos que o país utilizou nas suas políticas industriais ao longo do processo de *catching-up*. Entre outras coisas, os chineses aboliram os requerimentos de transferência de tecnologia para os investimentos diretos estrangeiros. Além disso, concordaram em reduzir o seu nível tarifário médio para 8,9% e eliminar todas as cotas, licenças e barreiras não-tarifárias para a importação de bens manufaturados até o ano de 2005 (Branstetter & Lardy, 2006:). Finalmente, os chineses aceitaram também abrir o seu setor de serviços para o investimento estrangeiro e para a competição, com destaque para os setores de telecomunicações e serviços financeiros (Branstetter & Lardy, 2006: 31 *apud* Lardy, 2002).

Em resumo, os chineses optaram por dar um passo a mais na sua política de portas abertas (*open door policy*). Por um lado, este processo cria oportunidades para

as empresas chinesas, pois facilita o acesso delas aos mercados externos. Além disso, há a perspectiva de um aporte ainda maior de IDE. Por outro lado, os chineses não poderão mais adotar as exigências para transferência de tecnologia, as quais, no passado, foram importantes no desenvolvimento das firmas chnesas.

Um outro desafio importante que as autoridades chinesas terão que enfrentar nos próximos anos diz respeito aos rumos futuros do setor estatal. A ausência de um sistema de seguridade social na China fez com que as empresas estatais tivessem que assumir esta função. Com isso, quando as empresas estatais são privatizadas e passam por processo de reengenharia, há sempre o risco de que um problemático movimento duplo ocorra: 1) demissão de funcionários que, por sua idade e baixa qualificação, não conseguirão se reinserir no mercado de trabalho; 2) abolição dos auxílios sociais que a empresa fornecia enquanto pertencia ao Estado.

Esta situação deixa as autoridades em uma encruzilhada, pois, ao permitir que estas demissões e abolição de auxílios aconteçam, elas criam um problema social. Por outro lado, há também uma série de empresas que são sabidamente ineficientes e que continuam operando apenas porque o governo as sustenta. Com isso, para manter estas companhias funcionando, o governo utilizou maciçamente os empréstimos dos bancos estatais, o que fragilizou o sistema financeiro com créditos podres. Neste contexto, o problema é que, com o aumento da concorrência estrangeira, é provável que mais firmas chinesas deixem de ser capazes de competir de forma eficiente, o que tende a agravar o quadro⁵⁴. O cuidado com que as autoridades chinesas trataram até agora da questão das privatizações e da reforma do sistema financeiro está ligado a

⁵⁴ Devo este ponto às conversas com Huiping Li.

esta problemática. Ocorre que, agora, o governo chinês terá que pensar em alternativas e em soluções duradouras.

Não obstante, apesar das dificuldades que as autoridades chinesas terão que enfrentar, há também uma série de aspectos positivos e políticas acertadas a destacar. O desenvolvimento e expansão de uma grande diversidade de firmas chinesas aponta para um cenário promissor. O país deixou faz tempo de ser meramente um produtor e exportador de produtos baratos e de baixa qualidade. A China ingressa, cada vez mais, nos setores intensivos em tecnologia, sem, no entanto, abrir mão dos setores mais intensivos em trabalho em que já é competitiva. Deste forma, o maior acesso a mercados no exterior tende a ampliar as perspectivas de exportação das firmas chinesas.

Neste tocante, é importante destacar os esforços que o país têm feito em educação. Os dados da tabela 14 mostram o expressivo aumento no número de graduados em ensino superior, sendo que, neste contexto, pode-se perceber o salto ocorrido nos últimos cinco anos. Aumentam também o número de chineses fazendo pós-graduação na própria China e no exterior. Desta forma, o país está adotando uma estratégia correta, pois está capacitando mão-de-obra para setores de alta qualificação. Esta estratégia é reforçada pelo retorno de chineses que foram no passado estudar e trabalhar no exterior. O sucesso do país e as diversas oportunidades que têm surgido vem provocando uma diáspora às avessas. A China vive também a transição do *brain drain* para o *brain gain* (Dahlman.& Aubert, 2001: 151).

Tabela 14 - Número de Graduados (1.000 pessoas)

	1978	1990	2000	2005
Ensino Superior	165	614	1.036	3.068
Ensino Secundário	23.753	13.421	20.474	27.681
Ensino Primário	22.879	18.631	23.969	20.195

Fonte: Chinese Statistical Yearbook (2006)

Em resumo, a entrada da China na OMC trouxe novos desafios e oportunidades aos chineses. Por um lado, o país teve que abrir mão de instrumentos que fizeram parte de suas políticas industriais nas últimas décadas. Por outro, as empresas chinesas passaram a ter maior acesso aos mercados externos. O país vem se preparando para este novo contexto e adotando políticas corretas, como, por exemplo, os esforços no campo educacional. No entanto, há ainda problemas que precisam ser solucionados como a reforma do setor estatal.

De qualquer forma, a despeito das eventuais dificuldades, a China possui algumas características que a diferenciam das outras experiências de *catching-up* da Ásia. Um exemplo é dado por Shenkar (2005) ao comparar a China com os demais países asiáticos que fizeram o *catching-up* no passado. Contrariamente aos seus vizinhos da Ásia, a China não tem uma população pequena. Com isso, à medida que o país vai *subindo a escada* tecnológica para atividades mais sofisticadas, o país não precisa transferir para outros países a parte mais fabril do processo produtivo (Shenkar, 2005: 68-9). Assim, a China vai dominando os setores mais avançados, sem abrir mão dos setores mais intensivos em trabalho. Mais do que isso, a tendência é que as atividades mais baseadas em baixo custo da mão-de-obra se transfiram da rica região costeira para as regiões centrais da própria China. Com isso, a China tem não apenas potencial para continuar crescendo aceleradamente também na próxima

década, mas também a possibilidade de montar uma estrutura econômica mais completa do que a de outros países.

CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NA IRLANDA

Introdução

O presente capítulo tem por objetivo discutir as políticas macroeconômicas irlandesas durante a fase do *Tigre Celta*. Neste contexto, analisa-se a transição ocorrida no regime macroeconômico do país entre o final dos anos 1970 e a década de 1990, buscando, com isso, mostrar o crucial papel exercido por esta mudança na construção de um ambiente favorável ao crescimento econômico. Assim, apresentam-se as principais características do rigoroso ajuste fiscal irlandês e do *mix* de políticas resultante deste processo de saneamento das contas públicas. Mostra-se ainda o peso dos acordos de *parceria social* e dos fundos estruturais da Comunidade Européia no sucesso deste programa de ajustamento fiscal.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção consiste em uma breve descrição das mudanças ocorridas no regime de políticas macro da década entre 1970 e 1987, ano em que começam a ser gestadas as condições que permitirão o surgimento o *Tigre Celta*. A seção seguinte tem como principal propósito discutir o ajuste fiscal irlandês iniciado naquele ano de 1987. Neste contexto, o foco está na natureza das medidas tomadas e no papel determinante dos acordos de parceria social (*social partnership*) e dos fundos estruturais da Comissão Européia. A terceira seção avalia o regime macroeconômico durante a década de 1990. Por fim, a quarta seção faz um sintético balanço acerca das transformações sofridas pelas políticas macro irlandesas e sua relação com o *catching-up* do país.

4.1 - Do final dos anos 1970 a 1986: regime macroeconômico inconsistente

As políticas macroeconômicas irlandesas do final da década de 1970 até 1987 foram marcadas pela transição. No que tange à política fiscal, o período correspondeu a uma mudança de estratégia, na qual as políticas agressivamente expansionistas foram sendo substituídas por medidas direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. Do ponto de vista das políticas monetária e cambial, o período foi marcado pela entrada da Irlanda no Sistema Monetário Europeu⁵⁵ em 1979, a qual deu início a um processo de desatrelamento da libra irlandesa em relação à libra esterlina. Assim, o que houve, na verdade, foi a transição de um regime macroeconômico inconsistente para um outro de maior solidez. Nos parágrafos abaixo, detalhar-se-á melhor esta transição no que concerne às políticas macroeconômicas.

No plano fiscal, a política que prevaleceu no período 1977-81 foi notadamente expansionista. A tabela 1⁵⁶ fornece alguns dados que permitem observar o comportamento do gasto público no período. Pode-se perceber um aumento em todos os itens, destacando-se o crescimento de 6,8% nos empréstimos do setor público e 3,4% de aumento nos gastos com salários. Esta política estava baseada em alguns aspectos da conjuntura da época. Em 1977, o desemprego estava muito elevado e as

⁵⁵ O Sistema Monetário Europeu (SME, doravante) foi um acordo firmado em março de 1979 e contou na época de seu lançamento com a participação de oito dos nove países pertencentes à Comunidade Econômica Européia (a exceção foi o Reino Unido). Diante do colapso do acordo de Bretton Woods no início dos anos 1970, o SME foi uma tentativa de estabelecer dentro da Comunidade Econômica Européia um sistema monetário que fosse capaz de ordenar e administrar as flutuações cambiais das moedas dos países-membro. De fato, um dos principais elementos do SME era o Mecanismo Cambial (*Exchange Rate Mechanism*), a partir do qual a moeda dos países que aderissem deveria permanecer dentro de bandas de 2,25% nas taxas de câmbio bilaterais com outros países-membro. Neste sistema, a Alemanha era o país de moeda forte e os ajustes ocorriam fundamentalmente através de realinhamentos cambiais (em relação ao marco alemão) por parte dos países deficitários. A Alemanha (país superavitário) procurou limitar a sua obrigatoriedade de financiar os países deficitários, pois temia que os ajustes recaíssem sempre sobre ela e que isso pudesse ameaçar a estabilidade de preços interna. (Eichengreen, 2000: 211-18). Para mais detalhes, ver Eichengreen (2000).

⁵⁶ A tabela 1 se encontra na seção seguinte.

taxas de juros internacionais estavam baixas, o que parecia legitimar uma política expansionista com vistas à redução do desemprego (Honohan & Walsh, 2002: 9). Os aumentos salariais, por sua vez, estavam ligados a acordos nacionais que promoveram um significativo crescimento dos mesmos, bem como, uma política de contratações por parte dos órgãos públicos. Esta política era parte da estratégia governamental de reduzir o desemprego via gasto público. Dentro desta mesma orientação, as transferências aumentaram como resultado do pagamento de rendas de suporte (*income support payments*) e os investimentos públicos cresceram em decorrência dos programas de expansão da infra-estrutura pública (Honohan, 1999: 76-7).

A estratégia de reduzir o desemprego a partir de uma política fiscal expansionista se mostrou, todavia, pouco eficaz. Apesar de o emprego ter aumentado, a resposta da taxa de desemprego à expansão fiscal foi modesta (menor do que um para um). Por outro lado, as condições favoráveis para captação externa acabaram por durar pouco. Assim, como a Irlanda tinha tomado dinheiro emprestado no exterior em moeda estrangeira, o Segundo Choque do Petróleo e os apertos monetários nos Estados Unidos e Reino Unido acabaram por deixar o país em uma situação desconfortável (Honohan & Walsh, 2002: 13). Este quadro foi caracterizado por baixo crescimento e desemprego elevado.

Diante do quadro de recessão e descontrole das contas públicas, um novo governo assumiu em 1981 propondo mudanças na condução da política fiscal. Entre 1981 e 1986, o controle orçamentário foi retomado e as contas começaram a apresentar melhora. Conforme pode ser observado na tabela 1, o déficit primário se transformou em superávit primário, tendo havido ainda reduções nos empréstimos do

governo e nos gastos com capital e salários. Não obstante, as medidas na direção do ajuste não significaram que o governo tenha conseguido ir à fundo nas medidas que julgava necessárias. De fato, a falta de força das políticas da coalizão governamental impediu que medidas mais profundas pudessem ser tomadas (Honohan & Walsh, 10). Em particular, a derrota da proposta de orçamento de 1982 foi bastante simbólica, uma vez que previa um ajuste fiscal significativo. Neste sentido, Honohan (1999) caracterizou o período 1981-86 como de *boas intenções*, ou seja, uma fase em que o governo buscou combater os problemas que julgava importantes, mas não teve condições ou competência para tomar todas as medidas necessárias na direção almejada.

Do ponto de vista das políticas monetária e cambial, a entrada da Irlanda no Sistema Monetário Europeu⁵⁷ (SME, doravante) em 1979 foi um evento bastante relevante. Desde 1826 que a libra irlandesa estava atrelada à libra esterlina a uma cotação de um para um. Até mesmo após a independência em 1922, os irlandeses decidiram por não abandoná-la (O'Donnell, 1991:76). A idéia de romper com esta paridade com a moeda britânica começou a ganhar força apenas na década de 1970 e estava embasada em uma visão que pregava que a Irlanda estava importando inflação da Inglaterra. Esta proposta estava baseada na percepção que, em uma economia aberta e pequena com uma taxa de câmbio fixa com um país maior, a economia pequena acaba por experimentar a inflação do país maior⁵⁸ (O'Donnell, 1991: 77).

⁵⁷ Detalhes sobre os mecanismos de funcionamento do Sistema Monetário Europeu se encontram em nota de rodapé do início desta seção.

⁵⁸ Kelly (2003) apresenta o mesmo argumento. Segundo este autor, houve ainda três razões que fizeram a Irlanda aderir ao SME: 1) a percepção de que prolongar indefinidamente a paridade com a libra esterlina não era uma opção apropriada; 2) o ganho político de estar se comprometendo com uma iniciativa importante da Comunidade Econômica Européias; 3) o recebimento de recursos financeiros por parte da Comunidade Européia. De fato, como havia a percepção de que países inflacionários poderiam enfrentar problema ao entrar no SME, a Irlanda recebeu empréstimos subsidiados do Banco Europeu de Investimentos que montaram 3% do PIB (Kelly, 2003: 90)

Como os ingleses estavam tendo taxas de inflação elevadas nos anos 1970, os irlandeses acreditavam que a sua própria inflação era, em larga medida, consequência dos desequilíbrios no país vizinho⁵⁹. Neste contexto, a decisão de aderir ao SME foi, no fundo, uma opção de política anti-inflacionária⁶⁰ (O'Donnell, 1991: 77-8).

Não obstante, contrariamente às expectativas, a inflação demorou muito a ceder nos primeiros anos do SME. O fato é que as políticas monetária e fiscal irlandesas continuaram expansionistas entre 1979 e 1982, o que era incompatível com o Sistema Monetário Europeu (O'Donnell, 1991: 87). Assim, com a inflação demorando a ceder, a taxa de câmbio real irlandesa se apreciou em relação aos demais países da Comunidade Européia, o que reduziu a competitividade do país. No começo, dada a apreciação da libra esterlina, esta situação não afetou a competitividade em relação ao Reino Unido (principal parceiro comercial da Irlanda), o que tornou a situação mais tolerável. No entanto, quando a libra esterlina começou a se depreciar, os irlandeses tiveram que promover realinhamentos na sua taxa de câmbio nominal, uma vez que os efeitos recessivos seriam insuportáveis⁶¹. Ao longo da década, os irlandeses depreciaram a sua moeda em diversas oportunidades, o que resultou em uma depreciação acumulada de 41,4% em relação ao marco alemão entre setembro de

⁵⁹ Apesar de o Reino Unido ter ficado de fora do SME e de a Irlanda ter aderido mesmo assim, a idéia dos irlandeses não era a de um descolamento imediato em relação à libra esterlina. Acreditava-se que a libra irlandesa se valorizaria com a entrada do país no SME e que, em função disso, seria possível manter a paridade de um para um por algum tempo ainda. No entanto, devido principalmente ao petróleo do Mar do Norte, a libra esterlina é que iniciou um forte movimento de apreciação ainda em 1979. Desta forma, percebeu-se, rapidamente, que a paridade não se manteria.

⁶⁰ Entre outras coisas, O'Donnell (1991) cita um relatório do Banco Central da Irlanda a respeito do Sistema Monetário Europeu, no qual esta visão está explícita. Por outro lado, a idéia de combater o processo inflacionário entrando no SME derivava da idéia de que, com isso, a inflação irlandesa convergiria para o patamar do marco alemão (O'Donnell, 1991: 85).

⁶¹ Esta foi a principal causa da desvalorização de março de 1983 e da desvalorização unilateral (de 8%) de agosto de 1986.

1979 e janeiro de 1990⁶². (Eichengreen, 2000: 216 *apud* Gros & Thygesen) Diante deste quadro de depreciação cambial e políticas domésticas desajustadas, os prêmios de risco se elevaram, de maneira que as taxas de juros foram altas durante todo o período, o que, além de ter efeitos sobre o produto, deteriorou o quadro fiscal (Honohan, 1999: 93).

No fundo, o SME não era uma âncora tão eficaz contra a inflação, uma vez que a opção de desvalorizar estava disponível aos países (Honohan, 2002:4). Diante deste contexto, a inflação só começou a ceder realmente quando o ajuste nas contas públicas começou ser realizado, ou seja, quando as políticas macroeconômicas começaram a se ajustar⁶³. Em outras palavras, o problema inflacionário somente começou a ser resolvido quando o regime macroeconômico passou a ficar mais consistente⁶⁴.

Em síntese, pode-se dizer que o período do final da década de 1970 até 1986 foi marcado pela transição de um regime de políticas macroeconômicas inconsistente para outro de maior credibilidade. Na prática, esta transição se traduziu no começo de um processo de ajuste fiscal e na entrada do país no Sistema Monetário Europeu. Do ponto de vista das contas públicas, o período significou a mudança de um regime de descontrole para uma posição um pouco mais confortável, ainda que o ajuste fiscal ainda não tenha sido completado naquele momento. De qualquer forma, apesar do

⁶² Dentro do sistema, a principal estratégia irlandesa foi a de manter a sua cotação a menos que houvesse uma apreciação real muito acentuada. Ao longo do período que vai até o ano de 1990, houve onze realinhamentos e a Irlanda desvalorizou em sete oportunidades (Honohan, 1999: 91).

⁶³ A inflação chegou a ser de 15,3% em 1982. Depois de 1983, ela começou a cair aceleradamente, chegando a 9,4% em 1984 e 3,6% em 1986 (O'Donnell, 1991: 82-3).

⁶⁴ Este ajuste não foi, todavia, neutro do ponto de vista do emprego e do produto. Tratou-se de um ajuste recessivo. Na visão de Honohan (1999) foi exatamente a fraqueza do mercado de trabalho – exacerbada pelo aperto fiscal – que promoveu a queda da inflação (Honohan, 1999: 91).

ajuste fiscal incompleto, as políticas domésticas se moveram na direção de uma maior compatibilidade com o Sistema Monetário Europeu.

4.2 – O Ajuste Fiscal 1987-89 e o Novo Regime Macroeconômico

4.2.i – Quadro Geral

A entrada de um novo governo em 1987 teve um forte impacto sobre a condução das políticas macroeconômicas na Irlanda e, em particular, sobre as contas públicas do país. Contrariando as promessas de campanha, o governo do Fianna Fáil promoveu um ajuste fiscal significativo. Este novo posicionamento recebeu o apoio da oposição, a qual se comprometeu a não precipitar novas eleições desde que o compromisso com o ajuste fiscal fosse mantido (Honohan, 1999: 85).

O Programa para Recuperação Econômica de 1987 tinha dois objetivos principais: estabilizar a taxa de câmbio e reduzir a razão dívida pública/PIB. Do ponto de vista das políticas cambial e monetária, a diretriz consistia em seguir o *framework* do Sistema Monetário Europeu, não havendo muito espaço para a utilização de instrumentos monetários na busca de outros objetivos econômicos (OECD, 1991: 34). Neste contexto, a Irlanda contou com a melhora do cenário externo. Somando-se este fator com a desvalorização promovida em 1986, o resultado foi a obtenção de bons resultados em conta-corrente nos anos seguintes.

No lado fiscal, a questão era mais complicada. A Irlanda sofria naquele momento de um círculo vicioso, no qual o aumento do endividamento público elevava

o risco de monetização da dívida, pressionando a taxa de juros para cima e, com isso, aumentando a própria dívida. O desafio consistia em cortar este círculo e impedir que o endividamento continuasse a crescer (OECD, 1991:33).

O Plano de Recuperação Nacional de 1987 entendeu que, apesar de a situação fiscal ter melhorado nos anos anteriores, o *mix* de políticas então vigente era desbalanceado e insustentável (OECD, 1991:33). A solução proposta pelo programa de consistiu então em uma política contundente de corte de gastos. Entre outras coisas, adotou-se o congelamento temporário de contratações no setor público, a partir do qual se esperava que caísse o montante de salários pagos (Walsh & Honohan, 2002: 18). Além disso, promoveu-se um programa de demissões voluntárias e corte de pagamentos especiais. Por fim, houve uma série de cortes e adiamentos em obras públicas, incluindo habitação (Honohan, 1999: 81). A meta do governo era fazer as necessidades de financiamento do Tesouro caírem de 6 a 8% em 3 anos (OECD, 1991:33).

Os resultados obtidos foram excepcionais e mais rápidos do que o governo esperava. A tabela 15 reúne estatísticas que permitem comprovar a dimensão do ajuste realizado pelos irlandeses. Pode-se perceber o fato antes comentado de que a economia irlandesa saiu de uma situação de política fiscal expansionista para uma política de controle (1981-86) e, posteriormente, para um ajuste ainda mais severo (1986-89). Pode-se observar ainda que, no período 1986-89, o governo irlandês fez déficit primário sobre o PIB se reduzir em 9,6% e os empréstimos sobre o PNB se reduziram em impressionantes 11,1%. Além dos números serem elevados, há também um outro ponto importante a ser mencionado: as diferenças em relação à estratégia

que vinha sendo seguida no início da década de 1980. Naquele momento, o combate à deterioração nas contas públicas vinha sendo seguido com uma forte ênfase no aumento da arrecadação. Este fato é atestado pelo crescimento de 4,8% da parcela impostos sobre o PNB entre 1981 e 1986 e é contrastado pela redução em 0,9% na fase seguinte. Ademais, é possível também destacar a forte redução nos gastos com salários e, principalmente, os gastos com transferências. O ponto negativo fica por conta da forte redução nos gastos com capital, os quais sofreram uma acentuada redução de 3,6%. No entanto, como visto acima, o peso do ajuste não recaiu inteiramente sobre este componente das contas do governo.

Tabela 15 - Finanças Públicas

<i>Variações sobre o PNB</i>	1977-81	1981-86	1986-89
Déficit primário	4,5	-5,4	-9,6
Empréstimos	6,8	-2,7	-11,1
Déficit corrente	4,8	0,9	-7,4
Total impostos	3,0	4,8	-0,9
Gastos com juros	2,2	2,6	-1,4
Gastos com transferências	2,2	5,5	-3,0
Gastos discricionários			
<i>salários</i>	3,4	-0,8	-3,4
<i>capital</i>	2,5	-3,7	-3,6

Fonte: Honohan (1999)

A tabela 16 aprofunda a análise ao trazer uma outra perspectiva sobre o ajuste. Pode-se destacar o fato de as necessidades de financiamento do setor público caírem de 12,9% em 1986 para 2,3% em 1989. No mesmo período, as necessidades de financiamento do setor público se reduziram de 15,1% para 3,2%.

Tabela 16 - Financiamento do Setor Público (%PNB)

	1980-84	1985	1986	1987	1988	1989
Necessidade de Financiamento do Tesouro	14,4	12,9	12,9	10,0	3,4	2,3
Financiamento Monetário	10,2	6,2	5,9	4,9	0,6	4,2
Financiamento Não-monetário	4,2	6,7	7,1	5,1	2,7	-1,9
Necessidade de Financiamento do Setor Público	18,5	15,6	15,1	11,5	4,1	3,2

Fonte: OCDE

Estes resultados se traduziram em uma nova dinâmica da dívida pública, na qual a razão dívida/PNB começou a cair velozmente. A tabela 17 permite observar este processo, bem como, comparar com o desempenho registrado nos primeiros anos da década de 1980. Pode-se perceber o fato anteriormente comentado que, à despeito do esforço inicial de ajuste, a relação dívida/PNB vinha crescendo no começo dos anos 1980. Com a implementação do novo pacote em 1987, a relação se estabiliza, apresentando um modesto crescimento de 0,4% naquele ano. Nos anos seguintes de 1988 e 1989, registram-se, respectivamente, quedas expressivas de 6% e 9,5%, as quais atestam a rápida reversão no processo de deterioração das contas públicas irlandesas.

Diante deste contexto, pode-se concluir que “a melhor performance da inflação, os resultados melhores em conta-corrente (em função da melhora do quadro externo) e um déficit orçamentário declinante passaram a dar credibilidade à estratégia de taxa de cambio fixa”. Desta forma, pode-se dizer, em outros termos, que a Irlanda passou a contar então com um regime consistente de políticas macroeconômicas (OECD, 1991: 34).

Tabela 17 - Mudanças na razão Dívida/PNB (%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dívida/PIB	3,0	6,0	9,5	6,0	7,8	6,6	0,4	-6,0	-9,5

Fonte: OCDE

4.2.ii – As Razões do Sucesso

Os números do ajuste fiscal irlandês comprovam o sucesso do país na resolução dos problemas que enfrentava no que concerne às contas públicas. Não obstante, estes resultados positivos foram fruto de uma conjugação de fatores que, por um lado, permitiu que o ajuste fosse realizado e, por outro, colaborou para que ele fosse tão bem sucedido. Neste contexto, faz-se necessário mencionar três elementos que tiveram um peso fundamental no processo em questão: 1) os acordos de parceria social; 2) os fundos estruturais da Comissão Européia; 3) a melhora no quadro externo no final dos anos 1980. Dada a importância dos mesmos no sucesso do ajuste fiscal irlandês, cada um deles será discutido individualmente.

4.2.ii.1 – A Parceria Social

“In 1987, for the first time, a political consensus on fiscal policy was beginning to emerge to underpin the economic consensus already outlined in the NESC report Strategy for Development 1986-1990, which had been published the previous November. The NESC analysis of what was wrong and the prescription of what needed to be done was agreed by all the social partners – including employers, trade unions, farmers and others – without dissent. The NESC described the economic and social problems facing the country as ‘extremely grave’ and set debt stabilization as a minimum objective of fiscal policy, while relying on public-spending cuts – not taxation – to achieve the adjustment. This was the most critical part of its overall strategy. The boldness of the NESC approach, the consensus of the social partners in backing it, and Fine Gael’s generous promise of political support on fiscal policy all created a new opportunity to tackle, finally, the public finances.”⁶⁵

Ray MacSharry, primeiro-ministro da Irlanda

⁶⁵ Agradeço ao professor Frank Barry do Trinity College Dublin por ter me chamado a atenção para este trecho.

Todo ajuste fiscal envolve um processo político delicado, uma vez que, necessariamente, há grupos sociais que acabam por ser ou se sentir prejudicados. Neste contexto, o gerenciamento destes conflitos é uma questão fundamental para viabilizar um ajuste desta natureza. Mais do que isso, qualquer esforço de reforma só é bem sucedido se possui legitimidade. Desta forma, a experiência irlandesa traz lições interessantes, tendo em vista que o ajuste fiscal não ocorreu de maneira autoritária através de uma imposição *de cima para baixo*. De fato, a reforma irlandesa se deu em um contexto de consenso obtido a partir de um abrangente esforço de parceria entre o Estado, os trabalhadores e os patrões.

A tradição de parceria social na Irlanda não foi, todavia, iniciada em 1987. Na verdade, ao longo do século XX, houve outras ocasiões em que experiências similares foram tentadas. Contudo, o modelo tripartite nunca se consolidou completamente, o que resultou em um constante revezamento entre fases de negociação mais ampla e fases de barganha coletiva livre. Além disso, nunca houve na Irlanda um modelo corporativo nos moldes escandinavos⁶⁶ (Aust, 1999: 2).

O período entre a independência irlandesa (1922) e o final da Segunda Guerra Mundial foi marcado por barganha coletiva livre. No pós-guerra, após esta primeira fase de barganha, surgiram as rodadas de negociação, as quais cobriam a grande maioria dos trabalhadores sindicalizados e serviam freqüentemente de base para os reajustes nos setores não-sindicalizados. No entanto, o governo ainda tinha um papel muito pouco expressivo no processo. Na década de 1970, o modelo tripartite passou a prevalecer e, sucessivamente, incorporou moderações nos aumentos salariais em troca

⁶⁶ Para mais detalhes, ver Aust (1999).

de concessões em termos de impostos e seguridade social por parte do governo. Além disso, os acordos passaram também a incorporar reduções no desemprego e melhorias nos sistemas e educacional de saúde (Cradden, 2004: 5-6).

Não obstante, o modelo tripartite encontrou resistências por parte de alguns segmentos, como, por exemplo, grupos que só aceitavam a barganha coletiva livre e, em uma posição menos radical, os trabalhadores qualificados que estavam perdendo participação relativa em relação aos trabalhadores pior remunerados (Cradden, 2004: 7). Com isso, dado o desgaste provocado pela pressão destes grupos, o sistema de barganha centralizada foi abandonado, de forma que os primeiros anos da década de 1980 foram caracterizados por um retorno à barganha coletiva descentralizada sem intervenção estatal (Cradden, 2004: 8).

Ao longo da década, entretanto, várias razões fizeram com que as partes passassem a se interessar novamente pelo sistema mais centralizado. Pelo lado dos trabalhadores, havia a percepção de que, com o modelo tripartite, os funcionários sindicalizados de menor remuneração estavam mais protegidos graças à instituição de remunerações mínimas⁶⁷ (Cradden, 2004: 8). Além disso, crescia o temor de que a Irlanda copiasse o modelo liberal adotado por Margaret Thatcher na Inglaterra, o qual teria um efeito desastroso sobre os sindicatos (Cradden apud Roche, 1997: 177-8). Do ponto de vista dos empregadores, apesar de a barganha descentralizada ter reduzido o número de greves, havia a percepção de que somente com um modelo mais coeso seria possível implementar uma reforma fiscal na Irlanda naquele momento (Cradden,

⁶⁷ Segundo Sweeney (1999), no sistema de barganha coletiva livre os trabalhadores melhor organizados é que estabeleciam as tendências e que ficavam com os maiores ganhos. Neste sentido, este tipo de estrutura não poderia ser considerada efetivamente com um sistema livre de barganha (Sweeney, 1999: 93).

1999:8-9). Assim, diante de um ambiente de grave crise econômica como o que havia em meados dos anos 1980, os empregadores estavam também dispostos a negociar. Desta maneira, estavam dadas as condições para que as partes sentassem à mesa de negociações e reativassem o modelo neo-corporativo abandonado anos antes. A parceria social de 1987 começou então a ser desenvolvida ainda na primeira metade da década de 1980

Paralelamente a este processo de reaproximação dos grupos sociais, uma outra parceria também emergiu: dada a crise econômica que se abatera sob a economia irlandesa na década de 1980, os partidos políticos chegaram a um consenso de que uma política fiscal expansionista não era uma opção viável para uma economia pequena e aberta como a Irlanda (Aust, 1999: 4). O consenso fez com que, em 1987, o partido de oposição (Fine Gael) desse suporte às medidas restritivas do governo do Fianna Fáil que estava assumindo o poder. Além de impedir a obstrução política por parte da oposição, o consenso resolveu um problema estrutural do sistema partidário irlandês. Como o sistema era polarizado por dois partidos baseados em estratos diferentes, o governo – seja qual fosse o partido – costumava fazer uso do gasto público como instrumento de legitimação (Aust, 1999: 16). Assim, diante deste múltiplo clima de convergência entre partidos políticos e grupos sociais foi que surgiu o Plano de Recuperação Nacional de 1987.

A importância da pactuação no processo de ajuste foi crucial, pois deu sustentação ao mesmo. Se a trégua política deu dinamismo ao processo e resolveu problemas históricos do sistema partidário do país, o acordo tripartite de 1987 tornou possível que as rigorosas medidas do ajuste fiscal fossem implementadas sem

sobressaltos. O acordo correspondente ao período 1987-1990 previa reajustes bastante austeros: aumentos em 3% por ano para aqueles que ganhavam 120 libras por semana e de 2% para valores superiores a este, sendo o salário mínimo estabelecido em 4 libras por semana. A jornada de trabalho foi reduzida de 40 para 39 horas semanais. Em troca, os trabalhadores obtiveram concessões. Entre outras coisas, o governo se comprometeu a reduzir os impostos de renda em um montante de 225 milhões de libras em três anos, bem como, manter inalterados os valores dos benefícios previdenciários no período. Adicionalmente, os parceiros sociais receberam acesso direto ao governo a partir da criação de uma instituição especificamente voltada para monitorar o processo de implementação do acordo (Aust, 1999: 8-9).

O sistema de parceria deu certo e, conforme analisado na seção passada, o Plano de Recuperação Nacional alcançou êxito nos seus objetivos. Assim, o sucesso na obtenção das metas fiscais estabelecidas pelo plano permitiu que o governo reduzisse os impostos de renda em 800 milhões, ao invés dos 250 milhões inicialmente prometidos aos trabalhadores. Do ponto de vista dos patrões, além da conquista do almejado ajuste fiscal, houve também reduções no número de greves e paralisações (Honohan & Walsh, 2002: 31). Com um cenário tão positivo e resultados tão favoráveis, abriu-se espaço para novos acordos nos anos seguintes.

4.2.ii.2 – Fundos Estruturais

Os fundos estruturais da União Européia foram um elemento adicional no ajuste fiscal irlandês. Ainda que não tenham sido inicialmente idealizados com este propósito, os fundos tiveram um papel importante no sucesso obtido no ajuste

realizado nas contas públicas na Irlanda. A contribuição dos fundos estruturais consistiu no fato de ter permitido que investimentos em infra-estrutura e no desenvolvimento de recursos humanos fossem realizados à despeito dos cortes de gastos inerentes ao processo de ajuste. Como observado em seções anteriores, os cortes de gastos se concentraram nos investimentos públicos. Para um país que sofria de um déficit de infra-estrutura como a Irlanda, estes cortes seriam comprometedores em termos das taxas de crescimento de médio e longo prazos. Como os recursos dos fundos só começaram a chegar em 1989 e o ajuste fiscal foi iniciado em 1987, não é possível dizer que os fundos tiveram um peso no sentido de legitimar as reformas. Assim, apesar desta diferença nas datas, os fundos estruturais da Comissão Européia permitiram que a Irlanda não tivesse que arcar com os custos do ajuste fiscal no que tange aos investimentos públicos. Este fato ajudou a viabilizar o rápido crescimento econômico da década de 1990⁶⁸.

A Irlanda já recebia assistência estrutural da Comunidade Européia desde 1973, ano em que o país ingressou na mesma. No entanto, estes mecanismos de assistência ganharam fôlego somente quando o processo de formação do Mercado Comum Europeu se acelerou ao final dos anos 1980. De fato, no bojo deste processo, a necessidade de reduzir o *gap* econômico entre os países-membro fez com que a ajuda da Comunidade Européia fosse intensificada, o que se traduziu em uma reorganização e ampliação dos programas de fundos estruturais. Na prática, foram desenvolvidos os Mecanismos de Apoio da Comunidade (CSF⁶⁹, doravante), programas plurianuais acordados entre a Comunidade e as autoridades nacionais com vistas à maior coesão social entre os países do bloco. Estes programas eram

⁶⁸ Devo esta observação a Raymond Bowe, economista-sênior da IDA.

⁶⁹ A sigla CSF vem de *Community Support Frameworks*.

financiados por uma combinação de recursos da Comunidade, das autoridades domésticas nacionais e do setor privado doméstico (Barry et al., 1999: 107).

O primeiro CSF – também conhecido como pacote Delors I – correspondeu ao período de 1989-93, enquanto o segundo cobriu o período de seis anos entre 1994 e 1999. Ao todo, foram injetados no país cerca de 3500 milhões de libras irlandesas no primeiro pacote e 4600 milhões no segundo, ambos os valores a preços de 1994⁷⁰ (Barry et al., 1999: 108). Os dados da tabela 18 mostram como estes recursos foram dispendidos, comprovando o ponto antes destacado que os fundos permitiram que investimentos em infra-estrutura fossem realizados em um contexto de restrição fiscal. Ademais, chama atenção também o fato de que a maior parcela destas verbas foi investida no desenvolvimento de recursos humanos, Este ponto é importante, pois a capacitação da mão-de-obra veio a ser um ativo importante na atração das empresas multinacionais à Irlanda e, conseqüentemente, ao *catch-up* irlandês. Segundo Barry et al. (1999), o montante de recursos recebidos e a alocação a eles destinada permitiram que a Irlanda não ficasse imobilizada durante o período do ajuste fiscal. Se os fundos não tivessem chegado naquele exato momento, a Irlanda não teria conseguido fazer os investimentos e montara infra-estrutura para dar um salto econômico tão rápido quanto o país começou (Sweeney, 1999; 78). Mais do que isso, a própria existência e aplicação dos fundos deve ter atenuado pressões políticas por recursos, as quais poderiam ter dificultado a aceitação e a amplitude do ajuste fiscal.

⁷⁰ Como porcentagem do PIB, estas transferências nunca chegaram a exceder 5% (The Economist, 2004: 5).

Tabela 18 - Alocação de Fundos CSF (% do total)

	1989-93	1994-99
Infra-estrutura física	29,0	19,8
Recursos Humanos	30,3	30,8
Ajuda em investimento/produção ao setor privado do qual:		
indústria e serviços	22,9	26,4
agricultura, extração e pesca	17,7	18,2

Fonte: Barry et al.(1999)

4.2.ii.3 – Quadro Externo

A primeira metade da década de 1980 foi marcada pela recessão internacional, capitaneada pelas altas taxas de juros e fraco desempenho da economia americana. A economia irlandesa sofreu com este quadro e, em especial, com a recessão na economia do Reino Unido. Muito dependente da economia britânica, a Irlanda sentiu os efeitos da recessão que afetou o país vizinho nos primeiros anos da Era Thatcher. Na prática, o fraco desempenho do Reino Unido significava uma redução nas exportações irlandesas e a redução da atratividade do mercado de trabalho britânico. Tradicionalmente, a emigração para o vizinho sempre foi na Irlanda um mecanismo de redução do desemprego nos períodos de crise. Diante deste quadro externo adverso, era muito difícil angariar apoio político para reformas fiscais (Honohan, 1999: 86). Além disso, mesmo que um ajuste fiscal fosse realizado, as suas chances de sucesso seriam menores do que em contextos mais favoráveis.

A segunda metade da década de oitenta foi marcada pela reversão do quadro recessivo e por uma reativação das economias americana e britânica (tabela 19). Assim, com a melhora nas condições externas, resolveu-se um dos pontos de entrave da reforma fiscal na Irlanda. O novo ciclo de crescimento da economia do Reino Unido abriu espaço para as exportações irlandesas e, por sorte, coincidiu com a

desvalorização da libra irlandesa em 1986, o que forneceu um impulso adicional para as vendas da Irlanda para o país vizinho. Mais do que isso, a recuperação do mercado de trabalho no Reino Unido ajudou a reduzir as taxas de desemprego irlandesas nos anos iniciais da reforma, contribuindo, por conseguinte, para atenuar resistências ao ajuste.

Tabela 19 - Condições Externas

	1981-84	1986-89
Reino Unido -Crescimento anual do PIB (%)	1,8	4,1
Reino Unido -variação desemprego médio por ano(%)	1,4	-1,2
Estados Unidos - taxa de juros de curto prazo (%)	12,0	7,6

Fonte: Honohan (1999)

4.3 – Anos 1990: consolidação do regime macroeconômico consistente

Os anos 1990 foram marcados pela manutenção e consolidação do regime macroeconômico implantado no final da década anterior. De fato, após o desgastante processo de ajustamento da economia nos anos 1980, os irlandeses não estavam dispostos a arriscar perder a estabilidade alcançada (Honohan, 1999: 82).

No plano fiscal, a Irlanda persistiu na sua política de austeridade, conforme pode ser observado na tabela 6⁷¹. Como mostram os dados, o período 1989 a 1996 foi de ajuste mais moderado, mas, ainda assim, o processo continuou. Pode-se perceber que houve também algumas mudanças processo em relação ao período anterior. Entre outras coisas, deve-se destacar a recuperação dos gastos com capital e, principalmente, a expressiva queda nos gastos com juros, os quais decresceram em 3,3%. Além disso, a parcela de gastos com salários apresentou leve recuperação.

⁷¹ A tabela 20 é uma versão estendida da tabela 15.

Tabela 20 - Finanças Públicas - variação percentual

	1977-81	1981-86	1986-89	1989-96
Déficit primário	4,5	-5,4	-9,6	-0,9
Empréstimos	6,8	-2,7	-11,1	-4,1
Déficit corrente	4,8	0,9	-7,4	-2,1
Total impostos	3,0	4,8	-0,9	0,3
Gastos com juros	2,2	2,6	-1,4	-3,3
Gastos com transferências	2,2	5,5	-3,0	0,6
Gastos discricionários				
<i>salários</i>	3,4	-0,8	-3,4	0,4
<i>capital</i>	2,5	-3,7	-3,6	1,3

Fonte: Honohan (1999)

No âmbito ainda da política fiscal, é importante destacar que o sistema de parceria social continuou a ser uma âncora desta política. Após o sucesso obtido no Plano de Recuperação Nacional, o sistema foi mantido nos anos subsequentes através de novos acordos. Os dois programas seguintes consistiam no mesmo roteiro do antecessor, uma vez que cada um deles foi elaborado a partir de um relatório do NESO (o primeiro em 1990 e o seguinte em 1993). Além disso, ambos apresentavam a mesma combinação de políticas macroeconômicas sólidas e redução de impostos e políticas sociais em troca de controle de salários (Aust, 1999: 7). No entanto, os novos acordos trouxeram também novidades. O Programa pelo Progresso Econômico e Social (PESP, doravante) abriu espaço para que parte da barganha salarial fosse feita no nível da empresa ou da planta, a partir de uma perspectiva de que concessões fossem feitas em função de aumentos de produtividade (Cradden, 2004: 9). Ademais, o PESP previa um programa piloto contra o desemprego de longo-prazo e incluía benefícios nas leis trabalhistas (Aust, 1999: 7).

O Programa para Competitividade e o Trabalho (1994-97), por sua vez, aboliu a peca de barganha salarial permitida ao nível da planta ou da firma. Contudo, grande ênfase foi colocada no mercado de trabalho, uma vez que o desemprego estava

crescendo bastante naquele momento. Os programas fundos para expansão do emprego e para incremento no treinamento e em educação foram ampliados (Aust, 1999: 8).

O acordo seguinte – denominado Parceria 2000 – quase não foi assinado devido à insatisfação dos sindicatos de trabalhadores com os rumos que a parceria social estava tomando. Havia, naquele momento, uma percepção de que muitos segmentos sociais não estavam colhendo os frutos do crescimento econômico que, àquela altura, já credenciava a Irlanda como Tigre Celta. Neste contexto, o acordo acabou firmado, mas trouxe consigo avanços e ampliação de escopo em relação aos acordos anteriores. Se, por um lado, o foco principal estava na consolidação fiscal e no controle salarial, por outro, havia também capítulos voltados para maior inclusão social, igualdade, desenvolvimento de cultura empresarial, agricultura e modernização dos serviços públicos (Aust, 1999: 9-10). Desta forma, dada a expansão no escopo dos acordos, houve a criação do Centro Nacional de Parceria e do Conselho Nacional de Competitividade.

Os acordos subseqüentes – Programa para Prosperidade e Justiça (2000-2003) e Sustentando o Progresso (2003-2006) acabaram por enfrentar dificuldades. À despeito de o P2000 ter sido muito bem sucedido e de prever uma série de benefícios para os trabalhadores, o Programa para Prosperidade e Justiça se defrontou com uma inflação crescente logo no seu primeiro ano em vigor. Como os níveis de inflação subiram para patamares bem acima dos previstos pelo acordo, os sindicatos pressionaram por renegociações nos termos do acordo, os quais acabaram mesmo por ocorrer devido à intervenção do governo. O desgaste do sistema de parceria se

mostrou mais uma vez quando da negociação de um novo acordo em 2003. Por fim, acabou-se aprovando o programa de nome Sustentando o Progresso, mas as dificuldades que houve na negociação deste acordo colocam em dúvida o futuro do sistema de parceria.

Do ponto de vista das políticas monetária e cambial, a Irlanda persistiu no Sistema Monetário Europeu e procurou evitar realinhamentos. “Após a obtenção do controle inflacionário e da estabilização fiscal, manter a confiança na economia passou a ser a principal diretriz para as políticas e, com isso, desvalorizações cambiais não seriam bem vistas” (Honohan & Walsh, 2002: 23). Durante a crise que abalou o SME no biênio 1992-93, a Irlanda relutou bastante em depreciar a moeda e só cedeu quando não era mais possível sustentar a posição. Esta atitude teve um impacto positivo sobre a imagem do país, de forma que as taxas de juros domésticas caíram pouco depois da crise, sendo que os diferenciais de juros em relação à Alemanha se reduziram durante os três anos seguintes (Kelly, 2003: 101). Ademais, a desvalorização de ordem 10%, significou um declínio de 5% na taxa de câmbio efetiva e teve efeitos positivos sobre a economia, uma vez que a Irlanda apresentou baixa inflação e baixas taxas de juros reais nos anos seguintes (Sweeney, 1999: 92). Na verdade, diante da crise daquele biênio, as bandas convencionais do Sistema Monetário Europeu foram abolidas pouco depois da desvalorização irlandesa, o que, na prática, significou uma margem de flutuação nas taxas de câmbio (da ordem de 15%). Este novo contexto de maior flutuação acabou se mostrando benéfico para a economia irlandesa (Honohan, 1999: 93).

A flexibilização do Sistema Monetário Europeu não significou, todavia, o abandono do projeto de unificação monetária do bloco. Neste contexto, devido aos possíveis ganhos de credibilidade e à perspectiva de atrair capitais estrangeiros, a Irlanda optou por aderir à moeda europeia. Com isso, na verdade, a política macroeconômica irlandesa na década de 1990 foi fortemente orientada na direção prescrita pelas regras do Tratado de Maastricht de 1992 e, posteriormente, pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1997⁷². Estas regras estabeleceram metas de convergência, as quais os países teriam que cumprir caso quisessem ingressar na moeda única europeia.

A idéia de estabelecer estas regras estava baseada na premissa de que a moeda única só seria bem sucedida se os países participantes apresentassem características similares em termos das principais variáveis macroeconômicas. Assim, as metas consistiam em cinco critérios básicos: 1) a taxa de inflação não poderia ser maior do que 1,5% acima da média de inflação nos 3 países de menor inflação do Sistema Monetário Europeu); 2) taxa de juros de longo-prazo não poderia ficar mais do que 2% acima da média observada nos 3 países de menor inflação; 3) não ter tido nenhuma desvalorização nos anos precedendo a entrada na união; 4) o seu déficit orçamentário não poderia ser superior a 3% do seu PIB (se for, deve estar declinante); 5) dívida pública não pode exceder 60% do PIB (caso exceda, deve diminuir suficientemente e se aproximar do valor de referência de 60%) (De Grauwe, 1998: 127).

⁷² O Pacto de Estabilidade e Crescimento consistiu apenas em um arranjo institucional para aumentar o compromisso em torno das metas fiscais, uma vez que estabeleceu penalidades aos países que descumprissem as metas para o déficit público (Arestis & Sawyer, 1999: 39).

Para a Irlanda, a adoção destas metas significou, em larga medida, a continuidade das políticas macroeconômicas que já vinham sendo adotadas desde fins da década de 1980. Se para alguns países europeus estas regras significaram um forte ajuste e uma inflexão nas políticas pregressas, a Irlanda já havia feito os seus ajustes espontaneamente na década de 1980, de forma que as metas de convergência significaram apenas o prosseguimento das políticas macroeconômicas que o país já vinha adotando. As tabelas 21 e 22 mostram o processo de ajuste da Irlanda em comparação com o dos demais países europeus que adotaram o euro. Como os dados fiscais já foram bastante discutidos em outras seções, optou-se por limitar a análise à taxa de inflação e à taxa de juros de longo-prazo⁷³. Neste contexto, pode-se perceber que a Irlanda foi disciplinada no que tange ao cumprimento das metas e que este resultado não dependeu de grandes sacrifícios.

Tabela 21 - Taxas de Inflação - IPCH (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Áustria	3,3	3,1	3,5	3,2	2,7	1,6	1,8	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3
Bélgica	3,4	3,9	2,2	2,5	2,4	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4
Finlândia	6,1	4,6	3,2	3,3	1,6	0,4	1,1	1,2	1,4	1,3	3,0	2,7
França	3,6	3,4	2,4	2,2	1,7	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8
Alemanha	2,7	4,0	5,1	4,4	2,8	1,7	1,2	1,5	0,6	0,6	2,1	2,4
Grécia	20,4	19,5	15,9	14,4	10,9	8,9	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7
Irlanda	3,3	3,2	3,1	1,4	2,3	2,5	2,2	1,2	2,1	2,5	5,3	4,0
Itália	6,5	6,2	5,0	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3
Luxemburgo	3,3	3,1	3,2	3,6	2,2	1,9	1,2	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4
Países Baixos	2,5	3,1	2,8	1,7	2,2	1,6	1,4	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1
Portugal	13,4	11,4	8,9	5,9	5,0	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4
Espanha	6,7	5,9	5,9	4,9	4,6	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8

Fonte:OCDE

⁷³ As taxas de inflação utilizadas são do IPCH (Índice de Preços ao Consumidor Harmonizado), taxa de referência do Tratado de Maastricht e calculadas pelo Eurostat.

Tabela 22 - - Taxas de Juros de Longo-prazo (%) por ano

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Áustria	8,7	8,5	8,1	6,7	7,0	7,1	6,3	5,7	4,7	4,7	5,6	5,1
Bélgica	10,1	9,3	8,7	7,2	7,7	7,4	6,3	5,6	4,7	4,7	5,6	5,1
Finlândia	13,2	11,9	12,1	8,8	9,0	8,8	7,1	6,0	4,8	4,7	5,5	5,0
França	9,9	9,0	8,6	6,8	7,2	7,5	6,3	5,6	4,6	4,6	5,4	4,9
Alemanha	8,7	8,5	7,9	6,5	6,9	6,9	6,2	5,7	4,6	4,5	5,3	4,8
Grécia	..	..	..	..	..	..	..	9,8	8,5	6,3	6,1	5,3
Irlanda	10,3	9,4	9,3	7,6	8,0	8,2	7,2	6,3	4,7	4,8	5,5	5,0
Itália	13,5	13,3	13,3	11,2	10,5	12,2	9,4	6,9	4,9	4,7	5,6	5,2
Luxemburgo	..	..	..	..	7,2	7,2	6,3	5,6	4,7	4,7	5,5	4,9
Países Baixos	8,9	8,7	8,1	6,4	6,9	6,9	6,2	5,6	4,6	4,6	5,4	4,9
Portugal	..	..	..	..	10,4	11,5	8,6	6,4	4,9	4,8	5,6	5,2
Espanha	14,6	12,8	11,7	10,2	10,0	11,3	8,7	6,4	4,8	4,7	5,5	5,1

Fonte:OCDE

Do ponto de vista da inflação, o país ficou abaixo da média europeia em todos os anos até 1997, ano em que chegou a ser o país do bloco com as menores taxas. A inflação apenas começou a se acelerar no final da década, mas não chegou a se constituir em problema para a entrada do país na moeda única. Quanto à taxa de juros de longo-prazo, a comparação com os demais países do bloco parece sugerir que os irlandeses tiveram que fazer um grande esforço. Na verdade, não foi exatamente isto que aconteceu. O referido esforço de fato aconteceu, mas ocorreu no final dos anos 1980. Noutros termos, a queda nas taxas de juros de longo-prazo refletiu – conforme comentado em outra seção deste capítulo – ao ajuste fiscal iniciado em 1987. O sucesso deste ajuste e a continuidade das políticas prudentes nos anos posteriores garantiram a queda nas taxas de juros na Irlanda⁷⁴. Com isso, o país saiu de uma taxa de dois dígitos em 1990 (10,3%) para uma taxa de 4,7% em 1999, a mesma da maior parte dos países do bloco do Euro.

O aspecto mais impressionante do caso irlandês não se deveu, todavia, ao fato de o país ter feito um ajuste suave e sim, à constatação de que os irlandeses

⁷⁴ O processo de unificação europeia também ajudou a dar credibilidade à Irlanda e, portanto, também contribuiu para a queda nas taxas de juros de longo-prazo.

cumpriram as metas de Maastricht em um contexto de alto crescimento e redução do desemprego. As taxas de desemprego - como porcentagem da força de trabalho - caíram de 12,8% em 1990 para 3,9% em 2001 (dados da OCDE). Quanto ao produto, registrou-se um crescimento de 7,49% do PIB e de 6,64% da renda *per capita* entre 1990 e 2000⁷⁵ Este desempenho esteve associado exatamente ao ajuste das políticas macroeconômicas e ao novo *mix* de políticas que emergiu ao final da década de 1980. O quadro macro saudável a adesão ao mercado europeu/moeda única europeia fizeram a Irlanda receber um *boom* de IDE durante o período. Além disso, novas empresas irlandesas emergiram, dando origem a um dinâmico setor doméstico em diferentes áreas. Desta forma, a Irlanda foi o país europeu de melhor performance na década de 1990, ficando muito à frente dos países ricos (Alemanha, França) e também dos outros países *pobres* do bloco, como Portugal e Grécia.

Por outro lado, o aumento da inflação ao final da década de 1990 não é um sinal de que as políticas macroeconômicas foram inconsistentes. O recrudescimento do processo inflacionário foi, na verdade, fruto do próprio sucesso do modelo irlandês. Primeiramente, houve uma forte elevação do preço dos imóveis em função do próprio *boom* da economia. Segundo, ocorreu um forte crescimento dos salários nos novos setores da economia irlandesa, os quais estavam fora dos acordos de *parceria social*. Este crescimento salarial nestes segmentos e a inflação dela derivada começou, exatamente, a enfraquecer os acordos de parceria social, dado que os sindicatos começaram, gradativamente, a se sentirem prejudicados pelos acordos⁷⁶. Estas dificuldades crescentes apontam para um certo grau de esgotamento do modelo irlandês no início do século XXI. Mais do que isso, este fato aponta para

⁷⁵ Vide capítulo 1.

⁷⁶ Ver Ó Riain (2004).

uma questão mais geral dos processo de *catching-up*: a obsolescência institucional em função do próprio sucesso. Esta questão será abordada com mais detalhes no último capítulo da tese.

4.4 – Regimes macroeconômicos irlandeses: síntese e informações adicionais

O regime irlandês de políticas macroeconômicas sofreu profundas transformações no período que vai do final dos anos 1970 até a década de 1990. Passou-se de uma situação insustentável (baseado em desvalorizações cambiais, políticas fiscais expansionistas e altas taxas de juros) para uma outra marcada pela consistência e assentada em disciplina fiscal, maior estabilidade cambial e taxas de juros muito mais baixas. Esta transição ocorreu através de um amplo e árduo processo de ajustamento, no qual o ajuste fiscal de 1987-89 e no *selo de aprovação*⁷⁷ da União Monetária europeia foram os principais pilares.

O processo de ajustamento da economia irlandesa foi crucial para uma mudança significativa no desempenho econômico do país. De uma situação de inflação alta e elevado desemprego no início da década de 1980, a Irlanda passou a ser uma economia de baixa inflação e altas taxas de crescimento do PIB e do emprego na década de 1990. Estas mudanças que resultaram no surgimento do Tigre Celta tiveram no ajuste do regime macroeconômico um elemento fundamental. Ao eliminar diversas fontes de incerteza (como a inflação, o alto endividamento público e as altas taxas de juros), o novo *mix* de políticas macroeconômicas criou um ambiente estável e, portanto, favorável aos investimentos domésticos e estrangeiros. Para uma economia

⁷⁷ Esta idéia de selo de aprovação foi sugerida por Bordo & Kydland (1999) para tratar do padrão ouro. Segundo ele, a adesão ao padrão ouro poderia ter estes efeitos de credibilidade.

muito focada na atração de IDE, o novo contexto de estabilidade ajudou muito a atrair capitais para o país⁷⁸. Da mesma forma, a redução nas taxas de juros domésticas abriu o espaço para maior empreendedorismo por parte de empresários e, conforme será visto no próximo capítulo, houve importante expansão na indústria doméstica durante a fase do Tigre Celta. Com isso, o regime macroeconômico irlandês criou condições para um crescimento sustentável durante os anos 1990. A deterioração do quadro macro ao final da década não foi, por conseguinte, fruto de inconsistências de política. Na verdade, os problemas econômicos (como a volta da inflação) foram efeitos colaterais do próprio sucesso do país⁷⁹.

Por fim, há também algumas observações adicionais que têm que ser feitas. Apesar do seu sucesso, o ajuste fiscal irlandês trouxe um corte profundo nos investimentos públicos, o qual foi compensado por uma conjuntura favorável e pela ajuda desempenhada pelos fundos estruturais da Comissão Européia. Dentro desta nova perspectiva, é importante ressaltar que a conjuntura da época (final dos 1980 e década de 1990) foi extremamente favorável, especialmente no início do processo⁸⁰. Por fim, um fator fundamental no sucesso das políticas macroeconômicas irlandesas foi a parceria social. Na ausência deste esforço de pactuação, dificilmente o ajuste teria sido viável. Este fato traz um adendo às prerrogativas da estratégia ortodoxa, uma vez que as recomendações para corte de gastos são apresentadas de maneira simplista. Noutros termos, recomenda-se aos países meramente que eles efetuem cortes de gastos, desconsiderando que há um custo social e político neste processo. A

⁷⁸ Segundo Raymond Bowe, economista-sênior da IDA (*Industrial Development Authority*), não houve, nos anos 1980 e 1990, nenhuma mudança na estratégia da IDA de atração de empresas multinacionais para a Irlanda. Para ele, o que mudou foi a atratividade da Irlanda após a conquista da estabilidade. Com isso, ficou muito mais fácil *vender* a imagem do país no exterior.

⁷⁹ Esta questão dos efeitos colaterais do sucesso será tratada detalhadamente no último capítulo.

⁸⁰ Com a exceção do período de crise do Sistema Monetário Europeu no biênio 1992-93.

experiência irlandesa mostra que uma estratégia desta natureza demanda que haja mecanismos de compensação para as partes prejudicadas.

CAPÍTULO 5 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA IRLANDA

Introdução

As políticas industriais irlandesas sofreram mutações ao longo do século XX. O modelo liberal seguido depois da Independência em 1922 foi substituído por práticas protecionistas na década de 1930. Ao final dos anos 1950, estas políticas protecionistas começaram a apresentar problemas e o país ingressou em uma nova fase de liberalismo econômico a partir de então. Na década de 1980, este modelo liberal seria parcialmente revisto, culminando em uma nova estratégia que, por fim, conduziu a Irlanda a uma trajetória de sucesso.

O presente capítulo tem como objetivo analisar esta estratégia de sucesso da Irlanda no que concerne às suas políticas industriais, procurando, neste contexto, compreender melhor as características gerais da orientação seguida pelo país durante a fase do *Tigre Celta*. Desta maneira, o capítulo está dividido em cinco seções, excluindo esta introdução. Inicialmente, far-se-á um breve resumo das políticas industriais seguidas pelo país antes dos anos 1980. Na seção seguinte, discutir-se-ão o Relatório Telesis (1980) e o *White Paper on Industrial Policy* (1984), dois documentos oficiais que marcaram a transição nas políticas industriais irlandesas. A terceira seção consiste em uma discussão das características gerais deste novo regime de políticas industriais. A quarta discute as formas pelas quais estas políticas industriais contribuíram para o *catching-up* irlandês. Por fim, a última seção sugere algumas razões para a recente desaceleração da economia irlandesa e aponta os desafios futuros que o país terá, provavelmente, que enfrentar.

5.1 – Breve Resenha: 1922-1980

As políticas industriais seguidas pelos irlandeses após a Independência (1922) foram baseadas no livre-comércio e em baixas tarifas de importação (O'Malley, 1998: 255). Naquele momento, a Irlanda era um país agrário e baseado em uma estrutura econômica pouco desenvolvida. De fato, como os britânicos nunca estimularam o desenvolvimento industrial irlandês durante o período em que o país fez parte do Império, o resultado foi uma economia muito dependente da agricultura (Drudy, 1997: 73). Neste tocante, diante desta estrutura econômica essencialmente agrária, a adoção do livre-comércio era vista como uma necessidade para que o país pudesse ter acesso – via importações – aos bens que não produzia. Assim, na prática, as políticas adotadas no período imediato à Independência pouco divergiram em relação às políticas dos tempos em que a Irlanda pertencia ao Império britânico.

Nos anos 1930, esta política foi revertida e o objetivo passou a ser promover a indústria nacional através de alta proteção tarifária e da proibição de propriedade estrangeira em firmas operando no país (Barry & Bradley, 1997: 1798). Além do desenvolvimento da indústria nacional, a política tinha por objetivo combater o desemprego, reduzindo, por conseguinte, o movimento emigratório⁸¹ (O'Malley, 1998: 255). Neste contexto, os *Control of Manufactures Acts* de 1932 e de 1934 restringiram a operação de firmas estrangeiras na Irlanda, enquanto as barreiras tarifárias às importações deram à política de comércio exterior um caráter protecionista. Estas políticas garantiram um aumento no emprego, bem como, o desenvolvimento de algumas indústrias novas e a expansão de outras já existentes

⁸¹ Diante da Grande Depressão, a adoção de medidas protecionistas acabou sendo uma tendência mundial na década de 1930.

(Drudy, 1997: 74-5). Todavia, a incapacidade de criar indústrias exportadoras e a alta propensão a importar fez com que o país enfrentasse recorrentemente problemas de balanço de pagamentos. Na década de 1950, os problemas se acentuaram, o que resultou em aumento do desemprego e da emigração.

Diante destas dificuldades econômicas, o regime protecionista se desprestigiou. Com isso, no final dos anos 1950, houve um retorno às políticas liberais. Na prática, esta nova fase foi marcada por medidas em duas direções: 1) desmantelamento do sistema de proteção tarifária; 2) a instituição de uma política de estímulo ao Investimento Direto Estrangeiro como forma de impulsionar as exportações (para evitar os problemas de balanço de pagamentos) e o emprego (para evitar o problema da emigração em massa).

No fundo, as medidas nesta direção já vinham sendo tomadas desde o começo daquela década. Em particular, foram criadas, em 1952, algumas agências chave, com destaque para a *Industrial Development Authority* (IDA, doravante) e o Conselho Irlandês de Exportação (*Coras Tráchtála*). A IDA tinha como missão atrair indústrias para a Irlanda, enquanto o *Coras Tráchtála* foi moldada como uma agência para promoção e aconselhamento de empresas exportadoras ou com intenção de exportar (O'Malley, 1998: 258). Em 1956, foi nomeado o Comitê de Aconselhamento para Investimento em Capital, o qual passou a defender a adoção de políticas de livre-comércio e de estímulo ao IDE. Neste mesmo ano de 1956, foi instituído o Esquema de Renúncia Tributária para Lucros com Exportação (*Export Profits Tax Relief Scheme*), o qual desonerava as empresas de impostos sobre lucros obtidos com vendas para o exterior (Drudy, 1997: 75). Ao longo da década, foram também desenvolvidos

esquemas de subsídios, onde o requisito para obtenção dos fundos era que a firma fosse internacionalmente competitiva, ou seja, exportadora (O'Malley, 1998: 258).

Na década de 1960, deu-se com maior ênfase o processo de desmonte do regime tarifário protecionista. Após algumas reduções em todas as tarifas no biênio 1963-64 e da abolição dos *Control of Manufactures Acts* (de 1932 e 1934) no ano de 1964, o governo deu um novo passo na direção do livre-comércio em 1965 ao assinar o Tratado de Livre-Comércio Anglo-Irlandês (*Anglo-Irish Free Trade Agreement*). Segundo este tratado, a Irlanda reduziria as tarifas sobre produtos manufaturados britânicos em 10 reduções anuais de 10% cada, recebendo em troca reduções tarifárias para suas exportações de produtos agrícolas, alimentos e manufaturados com destino ao Reino Unido. Nos anos 1970, ao se juntar à Comunidade Econômica Européia, a Irlanda avançou ainda mais na remoção das tarifas, uma vez que concordou em remover as proteções - para produtos manufaturados dos demais países comunitários - em cinco cortes anuais de 20% cada (O'Malley, 1998: 259)

Além da remoção das barreiras tarifárias, cabe destacar que, ao longo do período, a política de atração de IDE se tornou um dos principais focos de política a partir da transformação da IDA na principal agência estratégica da política industrial irlandesa⁸². Ainda nesta época, procurando aumentar a atratividade do país para os investidores estrangeiros, as autoridades irlandesas passaram também a dar ênfase à política educacional⁸³.

⁸² Em 1969, por exemplo, a agência se tornou semi-autônoma do serviço público, tendo apenas que se reportar ao Departamento da Indústria e Comércio (Ó Riain, 2004: 41; 178).

⁸³ Este ponto será abordado mais à frente neste capítulo.

A tabela abaixo mostra um quadro resumido com a ordem cronológica das medidas tomadas na direção do estímulo ao IDE e na abolição das barreiras tarifárias desde a década de 1950 até o final dos anos 1970. A lista de medidas confirma claramente a estratégia liberalizante seguida pelos irlandeses. Nas palavras de Drudy (1997), esta estratégia podia ser resumida em políticas *hacia fuera* e orientadas para exportação (*outward-looking and export oriented policies*) (Drudy, 1997: 76).

Tabela 23 - Cronologia da estratégia liberalizante na Irlanda

Ano	Ação
1952	criação da <i>Corás Tráchtála (Conselho Irlandês de Exportação)</i>
1957	entrada no FMI e no Banco Mundial
1958	extensão do Esquema de Renúncia Tributária para Lucros com Exportação
1961	pleiteia ser membro da Comunidade Econômica Européia
1963-4	corte de tarifas
1964	abolição do <i>Control of Manufactures Act</i>
1965	Tratado de Livre-Comércio Anglo-Irlandês
1967	entrada no GATT
1973	entrada na Comunidade Econômica Européia

Fonte:Drudy (1997)

Nesta nova fase de liberalismo econômico, o país apresentou um desempenho melhor do que na época do protecionismo (décadas de 1930 a 1950). Não obstante, a nova fase liberal não foi exatamente um sucesso. O fato é que a indústria nacional não conseguiu tirar proveito dos incentivos e oportunidades para exportar e precisou ainda enfrentar a pressão da concorrência das empresas multinacionais dentro do mercado interno (O'Malley, 1998: 261). Neste tocante, o resultado foi que os novos investimentos das empresas multinacionais de propriedade estrangeira acabaram por ser a principal fonte de crescimento industrial e das exportações irlandeses dos anos 1950 em diante (O'Malley, 1998: 263). O problema é que, diante do reduzido *linkage* entre as subsidiárias das multinacionais e as empresas locais, o baixo nível de sofisticação técnica das operações das multinacionais na Irlanda e a reduzida base

industrial existente no país, os *spill-overs* dos investimentos estrangeiros foram muito limitados (Ó Riain, 2004: 41).

Assim, pode-se perceber que a presença das empresas estrangeiras não garantiu um ciclo efetivamente virtuoso. Neste contexto, quando os novos investimentos estrangeiros se reduziram e o emprego caiu na maior parte das filiais das multinacionais durante a crise do início dos anos 1980 (ver capítulo 4), o emprego industrial total caiu junto (O'Malley, 1998: 266). Esta conjuntura adversa mostrou a fragilidade do modelo exclusivamente baseado no IDE como estratégia de desenvolvimento econômico nacional (Ó Riain, 2004: 181). Neste contexto, os *policy-makers* irlandeses começaram a repensar a estratégia e a definir as diretrizes que seriam o embrião daquilo que viria a ser o *Tigre Celta*.

5.2 – Anos 1980: definindo uma nova estratégia

A redefinição de rumos na política industrial irlandesa teve como marco dois documentos: o Relatório Telesis (1982) e o *White Paper on Industrial Policy* (1984). O primeiro foi fruto do trabalho da equipe da consultoria Telesis (*Telesis Consulting Group*) de 1982 - liderada por Ira Magaziner – que tinha como objetivo avaliar a política industrial então adotada na Irlanda e recomendar as diretrizes que deveriam ser seguidas no futuro. O *White Paper on Industrial Policy* (WP, doravante) de 1984 foi um documento oficial que definiu as linhas que viriam a ser efetivamente adotadas pela Irlanda. O WP foi, em larga medida, uma consequência do Relatório Telesis e adotou muitas das recomendações feitas pela consultoria.

5.2.i – Relatório Telesis

O Relatório Telesis procurou, de maneira geral, não criticar a política que a Irlanda adotava até então. Nas palavras utilizadas no próprio relatório, as recomendações consistiam muito mais em um adendo às políticas correntes do que em uma remodelagem completa das mesmas (Telesis, 1982: 225). Neste contexto, os autores defenderam, entre outras coisas, que a Irlanda permanecesse uma economia aberta, uma vez que seria caro e sem sentido – para uma economia pequena como a irlandesa – tentar desenvolver novas atividades industriais a partir de tarifas protecionistas (Telesis, 1982: 185). Ainda assim, apesar do tom brando, as conclusões apontaram para uma reorientação na estratégia. Em particular, o ponto principal dizia respeito aos incentivos dados às firmas estrangeiras.

5.2.i.1 – Visão Geral: mudanças na orientação das políticas

Um primeiro conjunto de críticas dizia respeito ao custo da estratégia irlandesa baseada no estímulo ao IDE. Segundo os consultores, a Irlanda vinha oferecendo mais recursos do que o necessário para atrair firmas estrangeiras para o país. A partir de entrevistas com mais de 100 multinacionais, os autores do estudo constataram que a ajuda dada pelo governo irlandês era excessiva. Em geral, os entrevistados apontavam que os auxílios para aquisição de capital eram bem vindos, mas não eram indispensáveis (Telesis, 1982: 198).

Todavia, a crítica mais importante não estava assentada no montante de recursos dispendido pelo governo irlandês em incentivos a empresas e sim, no perfil

apresentado por estes gastos. Do ponto de vista da ação prática, o relatório recomendava então que as agências governamentais deveriam ser mais seletivas na concessão de subsídios e demais incentivos às empresas estrangeiras, passando a focar apenas nos projetos realmente atrativos. Noutros termos, isto significava que a maior parte dos subsídios deveria ser cortada, de forma que os projetos considerados menos prioritários deveriam continuar a ser encorajados, mas sem a utilização de incentivos. Os consultores listaram quais seriam os projetos que deveriam ser priorizados (em ordem decrescente):

- 1) projetos que localizem na Irlanda funções que sejam chave para o sucesso competitivo da empresa.
- 2) projetos *stand-alone*, ou seja, aqueles que podem sobreviver sem grandes aportes de recursos da matriz
- 3) projetos que demandem muito fornecimento, abrindo, conseqüentemente, a possibilidade de *linkages*.
- 4) projetos comprometidos em empregar mão-de-obra qualificada (Telesis, 1982: 227).

Esta visão pouco entusiasta do IDE vinha do entendimento por parte dos consultores de que nenhum país conseguiu desenvolver níveis elevados de renda industrial prescindindo de uma forte indústria nacional. Segundo eles, este fenômeno era ainda mais verdadeiro para casos de países pequenos, pois, na sua visão, países pequenos que se baseiam apenas em IDE podem até conseguir relativo sucesso na geração de renda e exportações, mas têm poucas perspectivas de avançar para projetos de maior agregação de valor e de maior densidade tecnológica. Esta constatação está

ligada ao fato que empresas multinacionais localizam os seus centros de P&D e marketing nos países de origem, de maneira que elas dificilmente os transferem para filiais em países periféricos como a Irlanda. Assim, na visão dos consultores, a presença de empresas estrangeiras pode ter alguns efeitos benéficos para um país pequeno, porém não deve ser elevada à categoria de força motriz da economia (Telesis, 1982: 231).

A conclusão dos autores apontava, claramente, para recomendações no sentido de aumentar os estímulos à indústria nacional. Estas recomendações não eram, todavia, neutras do ponto de vista do tipo de indústria nacional que deveria ser incentivada. De fato, o relatório discriminou entre setores ao defender que “os subsídios e empréstimos baseados em recursos do orçamento não devem ser direcionados para o setor de *non-tradables*, exceto em casos em que haja fornecedores de alta qualificação” (Telesis, 1982: 229). Dentro desta perspectiva, a consultoria entendeu que subsídios para *non-tradables* podem levar a um comportamento acomodado dos empresários, os quais podem sempre ficar na expectativa de receber os recursos governamentais (Telesis, 1982: 230). Desta forma, se por um lado a ajuda para as empresas estrangeiras deveria ser reduzida, o auxílio para empresas nacionais deveria ficar concentrada em *tradables*. No fundo, este foi o grande corolário do relatório, ou seja, a consultoria Telesis concluiu que a maior parte dos recursos do governo deveria ser alocada para a promoção da indústria nacional e, em particular, no setor de *tradables* (Telesis, 1982: 230).

5.2.i.2 – Políticas de estímulo à indústria nacional

Do ponto de vista das políticas de incentivo à indústria nacional recomendadas, o relatório enfatizou a necessidade de maior seletividade nos incentivos, ou seja, concentrar em algumas poucas empresas novas. Ademais, os consultores defenderam que o foco deveria estar em desenvolver empresas grandes e com forte capacitação interna. Na prática, isto implicava em uma reformulação nas funções da IDA através do estabelecimento de uma divisão voltada exclusivamente para o desenvolvimento da indústria doméstica. Com isso, o foco em pequenas empresas não seria abandonado, mas sim incorporado nesta divisão que teria, todavia, as firmas maiores como seu objeto principal (Telesis, 1982: 234).

A lista de recomendações englobava ainda outras propostas. Entre outras coisas, um ponto fundamental das sugestões do Relatório Telesis dizia respeito a uma mudança na natureza dos subsídios concedidos: ao invés de se concentrar em investimento em capital fixo, o governo deveria introduzir subsídios para combate dos gargalos que impedem o desenvolvimento de longo-prazo da indústria e o investimento em técnicas mais produtivas. Para tanto, o relatório apontou propostas específicas para cinco áreas prioritárias, a saber: 1) logística e infra-estrutura; 2) P&D; 3) *linkages*; 4) marketing no exterior; 5) treinamento (Telesis, 1982: 235-6). Outro aspecto relevante dizia respeito ao papel das empresas multinacionais no desenvolvimento da indústria nacional na Irlanda. Na visão dos consultores, os irlandeses deveriam seguir o exemplo de Cingapura e moldar uma estrutura de incentivos que estimulasse as multinacionais a desenvolver as empresas nacionais. Na

visão deles, dever-se-ia criar uma divisão separada dentro da IDA com a função de estabelecer este tipo de esforço (Telesis, 1982: 239)⁸⁴.

Por último, o relatório chamou a atenção para a necessidade de promover alguns melhoramentos no que tange aos instrumentos de controle das políticas industriais. Desta forma, um primeiro ponto seria mudar os mecanismos de mensuração do sucesso das políticas. Até aquele momento, a criação de postos de trabalho – sob a forma de medidas de aprovação de novos postos de trabalho – era a variável de referência. Na perspectiva do relatório, esta era uma medida pouco convincente e deveria ser substituída por alguma variável mais clara, como, por exemplo, o valor adicionado exportado - de três a cinco anos depois da criação do projeto – ou, ainda, o valor adicionado por trabalho criado e mantido (Telesis, 1982: 241).

5.2.2 – *White Paper on Industrial Policy*

O *White Paper on Industrial Policy (1984)* foi a resposta do governo às recomendações do Relatório Telesis (1982) e aos comentários do *National Economic and Social Council (NESC)*⁸⁵ a este relatório (WP, 1984: 6). Ao delinear as diretrizes futuras da política industrial na Irlanda, o WP seguiu a maior parte das orientações contidas no Relatório Telesis, mostrando que, de fato, este relatório teve um impacto importante na redefinição de rumos nas políticas industriais irlandesas. Estas

⁸⁴ As propostas aqui mencionadas não constituem o conjunto de propostas do relatório esim, um apanhado geral com as recomendações mais relevantes.

⁸⁵ O NESC é um conselho voltado ao aconselhamento do primeiro-ministro acerca de questões estratégicas no que tange ao desenvolvimento econômico da Irlanda.

similaridades podem ser observadas na lista contendo as principais linhas de ação definidas pelo WP:

- 1) “seletividade na concessão dos incentivos industriais por parte do Estado e concentração dos mesmos em setores *tradables* e, em particular, em firmas irlandesas.
- 2) mudança do foco dos subsídios para investimentos em aquisição de tecnologia, ao invés de investimentos em capital fixo⁸⁶.
- 3) prioridade na atração de projetos de IDE que realizem nas filiais irlandesas atividades-chave da empresa.
- 4) desenvolver – através de incentivos tributários – um mercado de capital de risco para investimento em setores *tradables*⁸⁷
- 5) adoção de medidas com vistas à melhora no ambiente competitivo e na lucratividade das empresas
- 6) promoção do treinamento, educação e mobilidade dos trabalhadores
- 7) retenção na Irlanda de riqueza gerada pelo desenvolvimento industrial no país” (WP, 1984: 7-8).

Claramente, os itens 1, 2, 3 e 5 são fruto das propostas contidas no Relatório Telesis. O foco no desenvolvimento da indústria doméstica, a maior seletividade na concessão de incentivos e a ênfase em setores *tradables* foram aspectos fundamentais no que tange às recomendações feitas pela consultoria.

⁸⁶ A IDA passou a oferecer subsídios de até 50% na compra de tecnologia do exterior (WP, 1984: 112).

⁸⁷ A Lei das Finanças (*Finance Act*) de 1984 introduziu um esquema de reduções de imposto de renda como mecanismo de incentivo ao desenvolvimento mercado acionário (WP, 1984:112).

Contudo, as propostas do *White Paper* não consistiram apenas em réplicas daquelas recomendadas pelo Relatório Telesis. Além disso, não se concordou com absolutamente tudo que a consultoria propôs, conquanto não tenha havido críticas contundentes às recomendações do relatório. Neste tocante, o WP relativizou um pouco as críticas à política de atração de IDE no que tange ao estabelecimento de centros de P&D na Irlanda por multinacionais e ao suposto exagero na concessão de incentivos por parte do governo. Argumentou-se que, desde a publicação do relatório Telesis em 1982, a IDA tinha conseguido garantir que alguns centros de P&D se fixassem na Irlanda. Por outro lado, a existência de uma maior concorrência na captação de investimentos estrangeiros tornaria inválida a idéia de que haveria incentivos em excesso no país (WP, 1984: 62-3). De qualquer forma, ao falar dos projetos que a IDA deveria priorizar, a lista proposta pelo WP foi a mesma indicada pelo Relatório Telesis⁸⁸. Entre as medidas práticas sugeridas a partir das diretrizes antes apontadas, podem-se destacar os subsídios de até 50% na compra de tecnologia do exterior oferecidos pela IDA, novos mecanismos para aperfeiçoar o marketing das exportações e, além disso, a Lei das Finanças (*Finance Act*) de 1984 que introduziu um esquema de incentivo ao desenvolvimento mercado acionário (WP, 1984:112).

Por fim, no plano da estrutura institucional, decidiu-se pela criação de uma Corporação Nacional de Desenvolvimento com vistas, principalmente, ao investimento em empresas privadas novas ou já existentes e, através de uma programação seletiva, investimentos voltados para a criação de empresas irlandesas estruturalmente sólidas. Além disso, ficou decidido que o Ministério de Indústria e

⁸⁸ Esta lista pode ser encontrada na página 60 da presente tese.

Comércio voltaria a exercer a função de principal formulador e avaliador da política industrial. Estas duas medidas apontavam para um certo esvaziamento do poder da IDA, o que fazia parte – ainda que de maneira mais velada - também das recomendações do Relatório Telesis (WP, 1984: 117)

Em síntese, o *White Paper on Industrial Policy* significou uma reorientação da política industrial irlandesa. Ao invés de apenas estimular os IDE, o documento recomendou que o governo passasse a adotar medidas de estímulo à indústria doméstica e a buscar um maior *linkage* das multinacionais com as empresas locais. Além disso, procurou reduzir um pouco do peso da IDA no que concerne ao processo de idealização e realização das políticas industriais, sinalizando ainda a necessidade de criação de uma instituição mais voltada para dar incentivos às indústrias irlandesas.

Contudo, apesar das novidades, esta nova orientação não significou efetivamente uma mudança completa de rumos, pois, segundo o documento, a Irlanda não deveria deixar de ser uma economia aberta nem, tampouco, abandonar as suas políticas de atração de IDE (O'Malley, 1998: 272) . Assim, em linhas gerais, pode-se dizer que o documento sugeriu a manutenção de algumas das políticas industriais que a Irlanda já adotava, mas ressaltou a importância de que maior ênfase fosse dada ao desenvolvimento da indústria nacional.

5.3 – Políticas Industriais dos anos 1980 e 1990: características gerais

Após a publicação do *White Paper on Industrial Policy*, as medidas previstas pelo documento começaram a ser implementadas. Além delas, foram realizadas

também outras políticas seguindo esta mesma linha de ação. Desta forma, é possível dizer que o WP teve um impacto importante nas diretrizes da política industrial na fase do *Tigre Celta*. Como afirma Ó Riain (2004), as políticas estatais para a indústria entre 1987 e 2000 foram marcadas pelo aumento do foco na indústria nacional e pela definição de setores e atividades-chave (Ó Riain, 2004: 45).

Do ponto de vista das ações realizadas, foram estabelecidos, no ano de 1985, o Programa de Desenvolvimento de Empresas (*Company Development Programme*) e o Programa Nacional de Encadeamento Produtivo (*National Linkage Programme*). Segundo Drudy (1997), o primeiro tinha como foco, provavelmente, a definição de *campeões nacionais*, enquanto o outro tinha por objetivo aumentar os encadeamentos entre empresas estrangeiras e nacionais (Drudy, 1997: 81). No ano seguinte, foi aprovada a Lei de Desenvolvimento Industrial, a qual tornou mais rígidos os critérios para concessão de subsídios e redefiniu as prioridades na concessão dos mesmos (Drudy, 1997: 81-2). Em 1987, foi criado o Centro Internacional de Serviços Financeiros (*International Financial Services Centre*) em Dublin, iniciativa voltada para o desenvolvimento de serviços na Irlanda. Naquele mesmo ano, foi lançada a Lei de Ciência e Tecnologia e, três anos depois, foi estabelecido o Programa de Consultoria para Marketing com vistas ao desenvolvimento de maiores capacitações na área de marketing no país (Drudy, 1997: 83).

O maior estímulo à indústria nacional começou a se fazer notar também no plano institucional: em 1988, a IDA sofreu uma reorganização interna e passou a contar com divisões separadas para a promoção da indústria nacional e para estímulo ao IDE. No ano de 1993, a Lei de Desenvolvimento Industrial separou estas

atribuições em duas agências diferentes, ficando o incentivo à indústria estrangeira a cargo da IDA e o estímulo à indústria nacional como função de uma nova agência de nome Forbairt⁸⁹ (O'Malley, 1998: 273). A IDA mudou de nome - mas manteve a sigla – passando a se chamar *Industrial Development Agency* (ou simplesmente *IDA Ireland*) ao invés de *Industrial Development Authority*. A Lei de Desenvolvimento Industrial criou ainda a Fórfas, uma agência a qual a IDA e a Forbairt estariam subordinadas e que tinha, neste contexto, a função de coordenar as ações de ambas. Com isso, rompeu-se o modelo centralizado na IDA que vigorou desde os anos 1960.

Do ponto de vista do novo aparato institucional criado, a Forbairt tinha como objetivo prover recursos para as empresas nacionais no sentido de desenvolvê-las e capacitá-las. Para tanto, a agência condicionava os recursos que fornecia à adoção de uma série de medidas que tenderiam a aprimorar o desenvolvimento das firmas, como, por exemplo, ampliação gastos em P&D e marketing e refinamento das práticas de *management*. Adicionalmente, a Forbairt procurava dar tipos diferentes de auxílio dependendo do estágio de desenvolvimento em que a firma tomadora se encontrava.

A ação das agências estatais incluía ainda o incentivo à formação de associações industriais e comerciais, centros de inovação, programas tecnológicos e outros fóruns e grupos voltados para a formação de redes dentro da economia irlandesa (Ó Riain, 2000: 166; 175-6). No fundo, o objetivo das agências não era influenciar a sua tomada de decisões, mas sim moldar a cultura organizacional e as capacitações das firmas. Neste contexto, o objetivo das políticas estatais era, através de ajuda financeira e de sua ação coordenadora, moldar *alianças* com a classe técnica

⁸⁹ Em 1998, a Forbairt foi fundida com o Conselho de Comércio Exterior (*An Bord Tráchtala*). Posteriormente, esta nova agência foi fundida com outras para dar origem à Enterprise Ireland, a qual é até hoje agência responsável pela indústria nacional na Irlanda (Ó Riain, 2000: 180-1).

emergente, os centros universitários e as firmas, procurando, com isso, construir estas redes no interior da economia irlandesa (Ó Riain, 2004: 64).

Não obstante, apesar desta nova ênfase no desenvolvimento das empresas nacionais, a verdade é que foram preservadas muitas das características das políticas industriais anteriores. A política tributária, por exemplo, continuou a estar baseada em baixos impostos. Em 1978, estabeleceu-se que os impostos para pessoa jurídica para todas as atividades manufatureiras seriam de 10%. Em 1981, esta política foi estendida ao setor internacional de serviços (incluindo software e processamento de dados). Esta legislação garantia este patamar de impostos às firmas até 2010 e vigorou até o ano de 2000 (Ó Riain, 2000: 172).

A IDA, por sua vez, perdeu parte de seu poder político dentro do aparato estatal irlandês. Contudo, a agência continuou a ter um peso importante e manteve a sua política de atrair empresas multinacionais para a Irlanda. A diferença é que a política da agência passou a ser de *escolha de empresas vencedores (picking winners)* por setor, ou seja, ao invés de simplesmente tentar atrair multinacionais de maneira indistinta para o país, a IDA passou a ficar mais seletiva, buscando apenas as empresas líderes nos seus respectivos setores (Sweeney, 1998: 128). Ademais, a agência passou também a dar preferência a alguns setores. Neste contexto, os principais alvos passaram a ser os setores de eletrônicos, farmacêuticos, software e serviços financeiros (idem).

Por fim, após estas considerações gerais sobre as políticas industriais adotadas a partir de 1980, há que se fazer alguns comentários sobre uma outra política que foi

mantida nos anos 1980 e 1990: política educacional irlandesa. Apesar de a política educacional não fazer parte das políticas industriais, ela teve uma participação importante no desenvolvimento industrial irlandês e no *catching-up* do país. Desde a década de 1960, o governo irlandês passou a dar prioridade aos investimentos no campo educacional. Nos anos 1980, apesar da crise fiscal e dos cortes de gastos, estes investimentos não foram reduzidos (FitzGerald, 1999: 9), sendo que, nos anos 1990, esta política foi continuada e ampliada. Com isso, os frutos dos investimentos no passado começaram a aflorar, como pode ser visto na tabela 24. Todavia, além do aumento quantitativo na população que conclui o terceiro grau, houve também uma importante mudança qualitativa: a maior parte dos formandos passou a vir de carreiras técnicas ligadas à ciência e tecnologia, como engenharia e ciência da computação (UNIDO, 2005: 78). Assim, a Irlanda passou a contar com um contingente de pessoal com bom treinamento em áreas técnicas. Esta mão-de-obra bem qualificada veio a ser um ativo importante para o país na sua experiência de *catching-up*.

Tabela 24 - Nível Máximo de Formação da Força de Trabalho Irlandesa (%)

	1972	1982	1992	2002
Primária	50	36	22	8
Secundária	21	24	28	28
Secundária (<i>Higher Secondary</i>)	20	24	29	29
Terciária	9	16	21	35

Fonte: UNIDO (2005) *apud* Bergin & Kearney (2004)

Este contingente de mão-de-obra bem qualificada passou a ser reforçado pelo retorno ao país de irlandeses que tinham emigrado no passado. Além de trazerem a experiência adquirida no exterior, estes emigrantes contribuíram para que não houvesse escassez de trabalhadores qualificados à medida que a economia foi crescendo nos anos 1990 (Kapur & McHale, 2005: 260-1; Ó Riain, 2000: 173).

Tradicionalmente um país de emigrantes, a Irlanda mudou do *brain drain* para o *brain gain*, até porque, diante do bom desempenho do país, imigrantes sem nenhuma ligação étnica ou cultural com o país começaram a chegar⁹⁰.

Assim, em resumo, diante deste contexto, o novo regime de políticas industriais que emergiu nos anos 1980 não significou uma ruptura total com o regime anterior. O que houve foi uma redefinição de rumos em que aspectos importantes do regime anterior foram mantidos, ainda que com peso menor⁹¹. O resultado foi uma estratégia que procurava conciliar um movimento em duas direções: atração de IDE e desenvolvimento da indústria nacional. Paralelamente, o país manteve a ênfase na política de gastos com educação, a qual ajudou nos bons resultados obtidos nas duas frentes das políticas industriais.

5.4 – Políticas Industriais e o *Catching-up* Irlandês

Na seção anterior, fez-se uma descrição das políticas industriais irlandesas a partir da década de 1980. Nesta seção, mostra-se como estas políticas contribuíram para o *catching-up* do país. Em particular, procura-se discutir as formas pelas quais estas políticas permitiram à Irlanda aproveitar oportunidades derivadas da conjuntura da época.

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, houve dois acontecimentos que forneceram novas oportunidades para a Irlanda. O primeiro deles foi a formação do Mercado Único Europeu. No biênio 1985-86, foi estabelecido o Ato Único da

⁹⁰ Devo este ponto do *brain gain* a Erik Reinert.

⁹¹ O estímulo ao IDE, as baixas tarifas alfandegárias e os baixos impostos figuram nesta lista de instrumentos e políticas mantidos pelo novo regime.

Comunidade Européia, o qual consistiu em uma emenda ao Tratado original da comunidade. A partir do Ato Único ficou estabelecido que até o ano de 1992 seria formado o mercado interno europeu, ou seja, todos os direitos alfandegários e as restrições à livre circulação de mercadorias, serviços e capitais entre os países do bloco seriam suprimidos (d'Arcy, 2002 :35; 106-7). Este processo era uma sinalização bastante interessante para os irlandeses. Dotada de um pequeno mercado interno, a Irlanda faria parte agora de um mercado muito maior.

O outro acontecimento importante da época foi o *boom* econômico vivido pelos Estados Unidos durante a década de 1990. Este *boom* foi puxado pela ascensão das empresas ligadas aos setores de alta tecnologia e levou à cunhagem do termo *Nova Economia*, onde por Nova Economia se entendiam “as notáveis mudanças...com ênfase em alta tecnologia e em comunicações melhores”⁹²(Stiglitz, 2003: 201). O fato é que, “diante deste novo mundo *high-tech*, as multinacionais americanas precisavam ter uma base européia a partir da qual pudessem vender os seus produtos”(Murphy, 2000: 13). Neste tocante, a Irlanda aparecia como um excelente candidato a receber estas empresas. Além de ser um país de língua inglesa, a Irlanda possuía grandes laços culturais e étnicos com os Estados Unidos. Ademais, com a relutância do Reino Unido em aderir ao Euro, a Irlanda se tornou o único país de língua inglesa comprometido com o processo de unificação monetária dentro do bloco (Murphy, 2000: 13-4)

Este novo contexto forneceu oportunidades para a Irlanda, mas não significava a garantia de que o país conseguiria ter um bom desempenho econômico. Assim, o fato realmente relevante foi que, a partir de suas políticas industriais, a Irlanda estava

⁹² “No centro do moderno capitalismo americano estava o que veio a ser chamado de Nova Economia, simbolizada pelas empresas *ponto-com* que estavam revolucionando a forma de fazer negócio na América - e no mundo” (Stiglitz, 2003: 34).

em posição de aproveitar estas oportunidades. Por um lado, o país possuía uma mão-de-obra bem qualificada (em função dos investimentos em educação iniciados nos anos 1960) e barata para padrões europeus. Por outro, o país adotava uma política tributária baseada em baixos impostos corporativos. Assim, combinando baixos impostos e mão-de-obra barata e qualificada, o país surgia como uma excelente opção para o estabelecimento de empresas multinacionais interessadas em atender o mercado europeu.

Além destes fatores, havia ainda outras vantagens que a Irlanda podia oferecer naquele momento. Um exemplo é a estabilidade macroeconômica. Após o severo ajuste fiscal realizado entre 1987 e 1989, o país estava construindo um regime macroeconômico consistente. Com isso, diferentemente do que ocorrera em outras épocas, os investidores estrangeiros não precisavam se sentir inseguros em relação ao comportamento de longo-prazo da economia irlandesa. Outro fator era a existência na Irlanda de uma agência voltada exclusivamente para a atração de investimentos estrangeiros. Fundada nos 1960, a IDA possuía o *know-how* de como persuadir empresas multinacionais a se instalarem no país, o que era um diferencial dos irlandeses em relação a competidores potenciais. Ademais, como a Irlanda havia conseguido a estabilidade macroeconômica e apresentava vários atributos que interessavam às empresas estrangeiras, o trabalho da IDA ficou bastante facilitado.

Em função destas vantagens – resultantes em grande parte das políticas industriais – e do ativo trabalho de atração de multinacionais realizado pela IDA, a Irlanda foi bem sucedida na atração destas empresas. Assim, o país recebeu um enorme influxo de IDE durante a década de 1990. A tabela 25 fornece alguns dados

que deixam claro o significativo aporte de investimentos recebidos pela Irlanda durante a década. Como pode ser percebido, o país recebeu um influxo médio de IDE da ordem pouco mais de 6 bilhões de dólares ao ano, quase três vezes mais do que o recebido por Portugal, um país europeu em princípio do mesmo porte que a Irlanda quando do início da década. Esta maior atratividade alcançada pela economia irlandesa ao longo da década foi captado pelo Índice de Performance de IDE da Unctad, o qual é medido pela razão entre a participação de IDE de um país sobre o IDE mundial sobre a participação do PIB deste país em relação ao PIB mundial” (IEDI, 2006: 18). Neste índice, a Irlanda saltou da quadragésima nona posição em 1990 para a quarta posição em 2000 (tabela 26).

Tabela 25 - Fluxos de Investimento Direto estrangeiro (milhões de dólares)

		1990-2000 (média anual)
Irlanda	entrada	6.127
	saída	1.790
Portugal	entrada	2.266
	saída	1.873
União Européia	entrada	207.213
	saída	276.335
Mundo	entrada	495.391
	saída	492.566

Fonte: UNCTAD - World Investment Report (2006)

Tabela 26 - Índice de Performance de IDE Ranking (1990;2000)

País	1990	2000
Irlanda	49	4
Finlândia	68	24
Eslovênia	107	114
Serra Leoa	39	93
Gâmbia	10	15
Venezuela	34	59
El Salvador	92	57

Fonte: UNCTAD - WIR (2006)

Do ponto de vista dos setores para onde estes investimentos rumaram, houve uma alta concentração em atividades nos setores modernos, de alta tecnologia e elevada qualificação, com clusters em tecnologia da informação, farmacêuticos e instrumentos óticos e médicos” (Barry, 1999: 29). Quanto aos lugares de procedência dos investimentos, as empresas norte-americanas tiveram um peso considerável. Como explica Murphy (2000), “as multinacionais norte-americanas desejosas em ter uma plataforma para vender na Europa decidiram, em muitos casos, se instalar no país de língua inglesa que é parte do Euro e não no país de língua inglesa que aparenta querer distância do Euro” (Murphy, 2000: 12-3). Assim, entre 1991 e 1993, os investimentos norte-americanos triplicaram e, entre 1994 e 1998, responderam por 2,75% do PNB (Murphy, 2000: 14 *apud* McCarthy, 1999). Segundo Ó Riain, houve grande expansão do IDE norte-americano para a Europa nos anos 1990 e os irlandeses conseguiram capturar uma larga fatia destes investimentos (Ó Riain, 2004: 44 *apud* Barry, 1999). De fato, em 1997, a Irlanda já era o quinto maior destino dos investimentos norte-americanos (Murphy, 2000: 14 *apud* OECD, 1999)

A chegada destes investimentos foi muito importante para o crescimento da economia irlandesa nos anos 1990. Como a maior parte das multinacionais que aportou na Irlanda nesta época tinha como objetivo abastecer o mercado europeu, estas empresas utilizaram o país como plataforma de exportações (Barry & Bradley, 1997: 1800). O resultado desta estratégia das multinacionais foi uma forte expansão das exportações irlandesas durante a década. Conforme pode ser visto na tabela 27 a Irlanda apresentou uma expressiva taxa de crescimento médio das exportações de 15% no período de 1990 a 2000, chegando ainda a registrar as impressionantes taxas de 22,3% em 1995, 27,8% em 1998 e 25,3% em 2000. Com isso, no começo da

primeira década do século XXI, as multinacionais passaram a responder por 90% das exportações de manufaturados e quase 80% das exportações totais da Irlanda⁹³ (Honohan & Walsh, 2002: 38).

Tabela 27 - Taxa de Crescimento das Exportações

Ano	Taxa de Crescimento (%)
1990	-1,8
1991	4,8
1992	11,5
1993	18,4
1994	14,7
1995	22,3
1996	9,3
1997	16,2
1998	27,8
1999	16,8
2000	25,3
média	15,0

Fonte: Department of Finance (2006)

Outra consequência positiva da chegada das empresas multinacionais foi o aumento do emprego. Como pode ser visto na tabela 28, houve crescimento elevado em uma diversidade de segmentos, com amplo destaque para o setor de software com expansão de 404%. Como fruto deste processo, as empresas estrangeiras passaram a ser, no ano 2000, as maiores empregadores em alguns setores da economia irlandesa, como, por exemplo, processadores de dados e processadores de escritório (88,3% do pessoal empregado), instrumentos óticos e médicos (84,7% do pessoal empregado) e químicos (77%) (Barry, 2004: 22). Este efeito direto sobre o emprego nos manufaturados foi acompanhado ainda por efeitos indiretos de “aumento do emprego

⁹³ Esta dimensão de crescimento das exportações a partir das multinacionais pode ser bem percebida no setor de software, considerado o mais representativo do *catching-up* irlandês. Neste setor, houve um aumento de 78% no número de firmas estrangeiras operando no país (de 74 em 1991 para 132 em 1999) e de 191% na exportações de firmas estrangeiras (de 2,379 bilhões de dólares em 1991 para 6,931 bilhões de dólares em 1999) (Sands, 2005)

no setor de serviços através da geração de uma demanda crescente por uma gama variada de serviços”(Murphy, 2000: 20). Assim, a chegada das multinacionais deu uma importante contribuição no vigoroso processo de redução dos níveis de desemprego ocorrido durante os anos 1990 na Irlanda (ver capítulo 4).

Tabela 28 - Desempenho da indústria estrangeira na Irlanda (1991-99) variação (%)

Setor	emprego total (1991-99)
Software	404,0
Eletrônicos & Equipamentos Elétricos	111,7
Instrumentos	65,1
Plástico & Borracha	-2,1
Metais & Produtos metálicos	4,8
Máquinas & Equipamentos	-5,5
Químicos & Farmacêuticos	62,8
Minerais não-metálicos	-16,5
Bebidas, Alimentação e Tabaco	-0,8
Têxtil, Couro e Vestuário	-47,9
Madeira & Móveis	127,9

Fonte: Ó Riain (2004)

A combinação de crescimento nas exportações e no emprego – em função das empresas multinacionais – provocou um aumento da renda na Irlanda, o que, por conseguinte, impulsionou a demanda doméstica. Ocorre que, como as multinacionais estavam interessadas no mercado europeu, esta expansão do mercado interno significou uma oportunidade para os produtores nacionais. Desta forma, as empresas nacionais foram crescendo a partir deste mercado interno em expansão, o que gerou um aumento do emprego também nestas empresas (vide tabela 29). O resultado desta dinâmica foi, portanto, o surgimento de um processo de *feedback* positivo, no qual o crescimento se auto-reforçava.

Tabela 29 - Desempenho da indústria doméstica na Irlanda (1991-99) variação (%)

Setor	emprego total (1991-99)
Software	258,0
Eletrônicos & equipamentos Elétricos	84,7
Instrumentos	245,5
Plástico & Borracha	68,1
Metais & Produtos metálicos	28,7
Máquinas & Equipamentos	46,8
Químicos & Farmacêuticos	35,4
Minerais não-metálicos	7,5
Bebidas, Alimentação e Tabaco	8,9
Têxtil, Couro e Vestuário	-35,0
Madeira & Móveis	20,0

Fonte: Ó Riain (2004)

A contribuição das empresas estrangeiras para o desenvolvimento das empresas nacionais não se limitou, todavia, à dinâmica descrita acima. A partir de práticas como subcontratação e *outsourcing*, as multinacionais significaram uma fonte de demanda e de transferência de tecnologia para as empresas irlandesas. Um exemplo importante deste processo foram os efeitos *spin-offs*. No setor de software, por exemplo, cerca de 1/3 dos empresários fundadores de empresas irlandesas trabalharam em multinacionais no período imediatamente anterior a abrirem os seus negócios (Sands, 2005: 63).

Não obstante, o desenvolvimento das empresas irlandesas não se limitou também a transbordamentos da presença das multinacionais no país. Conforme visto na seção anterior, uma parcela importante das políticas industriais irlandesas após 1980 teve como objetivo explícito desenvolver as empresas nacionais. Neste contexto, a partir de agências (como a Forbairt) e de programas (como o *National Linkage*), o Estado irlandês teve um papel importante no financiamento e na capacitação das firmas irlandesas. Segundo Ó Riain (2000; 2004), estas agências “definiram

prioridades, proveram suporte financeiro e institucional e legitimaram a agenda de transformações”(Ó Riain, 2004: 55). Entre outras coisas, as agências estatais foram as maiores provedoras de fundos para a indústria até o ano de 1998, momento em que o *venture capital* passou a ter peso como fonte de financiamento (Ó Riain, 2000: 166). Além disso, houve o esforço – por parte do Estado - de criação de redes dentro da economia irlandesa, o qual contribuiu para o surgimento e desenvolvimento de empresas nacionais. Assim, as políticas industriais tiveram um duplo papel na experiência irlandesa de crescimento acelerado. Por um lado, elas atraíram multinacionais para o país que impulsionaram as exportações e o emprego, bem como, beneficiaram as empresas nacionais através da expansão da demanda doméstica e via mecanismos como os efeitos *spin-offs*. Por outro, capacitaram as empresas nacionais no sentido de aproveitar as oportunidades provenientes da presença das multinacionais na economia irlandesa.

Em síntese, é possível identificar três canais pelos quais as políticas industriais irlandesas contribuíram para o *catching-up* econômico do país. Os dois primeiros estão relacionadas às políticas estatais de atração de IDE. Por um lado, ao atrair multinacionais voltadas para o mercado externo, elas possibilitaram um forte crescimento das exportações. Este movimento foi também acompanhado por um aumento do emprego nestas empresas, de maneira que a combinação entre maiores exportações e maior emprego elevou a demanda doméstica, abrindo oportunidades de crescimento também para as firmas nacionais. Por outro lado, a chegada das multinacionais contribuiu de outras formas para o aprimoramento das empresas nacionais. Através de práticas como *outsourcing* e subcontratação e de mecanismos *spin-offs*, as multinacionais foram fonte de demanda e de conhecimentos para as

empresas nacionais, auxiliando no surgimento de novas firmas e no fortalecimento de outras já existentes. Por fim, o terceiro e último canal de contribuição das políticas industriais também esteve relacionada com o aperfeiçoamento das empresas nacionais. No caso, faz-se menção às políticas estatais voltadas para o propósito de financiar e capacitar as empresas irlandesas. Neste contexto, houve um importante esforço de construção de agências e leis para o atendimento deste propósito.

A combinação destes componentes resultou no forte crescimento da economia irlandesa na década de 1990. As empresas multinacionais puxaram o processo através da expansão das exportações e do emprego. Em decorrência deste processo, houve um aumento da demanda doméstica que beneficiou as empresas nacionais. No entanto, estas empresas nacionais só conseguiram aproveitar estas oportunidades porque, em função das políticas estatais e da própria presença das multinacionais, estavam preparadas para usufruir do contexto favorável. Com a expansão das empresas nacionais, houve novos aumentos do emprego, os quais reforçaram o processo. Noutros termos, criou-se uma dinâmica de auto-reforço do crescimento econômico.

Não obstante, é importante destacar que este processo não se limitou, todavia, a altas taxas de crescimento econômico. A atração de IDE em setores de tecnologia e o surgimento de empresas domésticas nestes setores, promoveu um importante processo de mudança estrutural na economia irlandesa. Uma evidência deste fenômeno pode ser encontrado no índice de vantagem comparativa revelada. Antes da fase de crescimento acelerado dos anos 1990, a Irlanda possuía vantagens comparativas em ramos como alimentos, bebida e tabaco ou na indústria têxtil e calçadista (UNIDO, 2005: 79 *apud* Barry & Hannan, 2001). A partir do índice de

vantagem comparativa revelada, pode-se notar que, em 2002, o panorama estava bem diferente (vide tabela 30). Naquele momento, o país apresentava maior vantagem comparativa em produtos como farmacêuticos, químicos e máquinas de escritório e equipamentos de processamento de dados. Com isso, é possível constatar que, a partir da chegada das multinacionais e do desenvolvimento das empresas nacionais, o país desenvolveu indústrias em que não possuía, tradicionalmente, vantagens comparativas. Assim, a experiência irlandesa de crescimento acelerado não se limitou a altas taxas de crescimento: houve, efetivamente, um processo de mudança estrutural na economia da Irlanda.

Tabela 30 - Índice de Vantagem Comparativa Revelada, 2002

Setor	Índice
Alimentos	1,12
Bebidas e Tabaco	0,97
Matérias- primas	0,34
Combustíveis minerais	0,09
Óleos vegetais e animais	0,11
Químicos	3,30
Farmacêuticos	4,80
Bens Manufaturados	0,15
Maquinaria e equipamentos de transporte	0,77
Máquinas de escritório e equipamentos de processamento de dados	4,17
Manufaturados (vários)	0,79

Fonte: UNIDO (2005) *apud* Addison-Smyht (2005)

Nota: o item alimentos diz respeito à *food and live animals*

5.5 – A Desaceleração do Crescimento e os Desafios Futuros

Durante toda a década de 1990, a economia irlandesa cresceu a taxas bastante expressivas. No ano de 2001, todavia, a economia do país começou a dar sinais de desaceleração. Como pode ser visto na tabela 31, as taxas de crescimento caíram de um patamar de 9,4% para 4,3% no biênio 2003 e 2004. Apesar da recuperação em

2005, a economia irlandesa cresceu em um ritmo bem inferior ao registrado nos anos do *Tigre Celta*.

Tabela 31 - Taxas de Crescimento

Ano	PIB (var %)	Exportações (var %)
1999	10,9	16,8
2000	9,4	25,3
2001	5,9	10,5
2002	6,4	1,1
2003	4,3	-12,4
2004	4,3	2,8
2005	5,9	2,8

Fonte: Depoartment of Finance (2007)

A principal razão de a Irlanda ter reduzido o ritmo de crescimento no início do século XXI esteve associado à desaceleração da economia norte-americana no período. Conforme visto antes, um dos principais fatores de impulso da economia dos Estados Unidos nos anos 1990 foi a ascensão das empresas ligadas aos setores de alta tecnologia. Neste contexto, a economia irlandesa aproveitou este *boom*, uma vez que recebeu um importante aporte de IDE de companhias ligadas a estes setores. Ocorre que, em 2000, a bolsa de valores em que se negociavam os papéis destas empresas de alta tecnologia (NASDAQ) sofreu uma forte desvalorização e, com ela, ficou claro que estes setores receberiam menos investimentos e teriam um crescimento mais modesto nos anos futuros. No ano seguinte, após os eventos do 11 de setembro, a economia americana entrou efetivamente em recessão. Com isso, diante deste cenário recessivo, ficou claro que haveria uma redução na demanda pelos produtos destes setores (Clinch et al. 2001: 36).

O contágio da economia norte-americana para a Irlanda era praticamente inevitável. Durante os anos 1990, a Irlanda recebeu um grande aporte de IDE de

companhias norte-americanas ligadas a estes setores de alta tecnologia. Como as subsidiárias destas empresas de alta tecnologia foram responsáveis por uma parcela expressiva do crescimento irlandês, era natural que a redução no investimento na demanda e nos investimentos nestes setores impactasse na economia irlandesa⁹⁴.

Neste contexto, é possível sugerir dois canais prováveis de contágio. O primeiro está associado aos próprios setores de alta tecnologia. No caso, a fonte de desaceleração consiste na redução do influxo de projetos das matrizes para as subsidiárias irlandesas (Clinch et al., 2001: 37). O segundo está relacionado a um efeito indireto. Como os Estados Unidos são a economia mais forte do mundo, uma recessão neste país causa efeitos na economia global. Como a recessão norte-americana afetou o mercado europeu, uma outra resultante deste processo foi a redução nas exportações irlandesas. Como pode visto na tabela 9, houve uma considerável desaceleração nas exportações irlandesas após 2001, as quais chegaram a apresentar crescimento negativo de 12,4 em 2003. A taxa de crescimento média das exportações no período 2001-2005 foi de 0,96%, valor significativamente inferior aos 15% de crescimento médio ocorridos entre 1990 e 2000.

A recuperação nas taxas de crescimento do PIB e das exportações em 2005 mostraram que a desaceleração irlandesa não trazia consigo sinais de estagnação. No entanto, como a recuperação irlandesa acompanhou a recuperação dos Estados Unidos, é possível sugerir que a economia irlandesa reflete os ciclos da economia norte-americana. Como é improvável que os Estados Unidos repitam nesta década o

⁹⁴ Segundo Murphy (2000), “uma parte considerável do crescimento irlandês é crescimento norte-americano que estava para ocorrer em algum lugar da Europa”(Murphy, 2000: 14). Apesar de um certo exagero por parte do autor, esta afirmação mostra bem o peso do IDE norte-americano nas altas taxas de crescimento da Irlanda nos anos 1990.

desempenho dos anos 1990, a tendência é que o crescimento irlandês também se torne mais volátil.

Ocorre que, além do desempenho da economia americana, há outros fatores que podem influenciar negativamente o crescimento futuro da economia irlandesa. Neste contexto, o fato é que algumas das condições que favoreceram o *catching-up* irlandês não estão mais presentes ou tendem a desaparecer no médio-prazo. Primeiramente, a Irlanda já não é mais hoje um país de mão-de-obra tão barata. Apesar de os acordos de parceria social terem garantido por um bom tempo o controle sobre os aumentos de salários, surgiram, ao longo das últimas duas décadas, novos setores na economia, nos quais os trabalhadores não faziam parte dos acordos de parceria social. Com isso, houve um significativo aumento dos salários no período recente (tabela 32). Estes aumentos salariais se fizeram sentir nos níveis de inflação, os quais começaram a subir no final da década de 1990 (ver capítulo 4).

Tabela 32 - Rendimentos semanais médios em euros, 1998-2004 (var%)

	Indústria	Construção	Setor Público	Distribuição	Bancos
Varição 1998-2004	45,1	57,5	42,4	39,5	36,4

Fonte: Tansey (2005) *apud* Central Bank of Ireland (2005)

Além de perder competitividade em virtude da elevação do custo da mão-de-obra e dos preços, a Irlanda já começa a vislumbrar o surgimento de alguns concorrentes potenciais. Com o alargamento da União Européia, foram admitidos novos países ao bloco. Estes novos países-membro possuem mão-de-obra qualificada, porém mais barata do que a irlandesa⁹⁵. Ademais, eles estão recebendo os fundos estruturais da União Européia, algo que a Irlanda não pode mais reivindicar, dado que,

⁹⁵ Um exemplo é a República Tcheca (UNIDO, 2005: 82).

após uma década de rápido crescimento, o país deixou ser considerado pobre. Diante destas circunstâncias, a Irlanda enxerga nestes países uma ameaça à sua posição de plataforma de exportações para o mercado europeu.

Esta ameaça é reforçada pelo risco de que haja uma harmonização entre a estrutura de impostos dos membros do bloco, dado que esta é uma questão que volta e meia retorna à pauta de discussões da União Européia. Caso esta iniciativa venha a ser levada adiante, a Irlanda seria bastante prejudicada, tendo em vista que os baixos impostos foram um instrumento importante de captação de investimentos estrangeiros por parte do país. Assim além de ter concorrentes potenciais e não possuir mais uma mão-de-obra tão barata, a Irlanda ficaria privada de mais um de seus instrumentos de política industrial.

A combinação destes fatores aponta para a necessidade de os irlandeses repensarem as suas políticas industriais. O modelo adotado até agora foi bastante eficiente em promover o crescimento acelerado e a mudança estrutural no país. No entanto, diante das novas condições que se afiguram, há evidências de que o país precisa buscar novos caminhos. Neste contexto, conforme destacado por relatório da UNIDO, o desafio atual dos irlandeses é “incrementar as capacitações inovativas e facilitar o deslocamento da economia para setores mais intensivos em conhecimento, de forma a reduzir a exposição do país à competição por IDE com países de baixos impostos e baixos salários” (UNIDO, 2005: 81). Em outras palavras, o país deve focalizar em “investimentos que tenham alto valor adicionado e que requeiram alta qualificação (*high skill levels*), ou seja, investimentos mais voltados para a inovação do que para a produção”(Dorgan, 2002: 5).

De certa forma, o país vem caminhando nesta direção. Segundo Sean Dorgan, diretor da IDA Ireland, o objetivo agora é “fazer da Irlanda um pólo de liderança em algumas competências específicas e nichos industriais da economia mundial”(Dorgan, 2002: 8). Um relatório recente da Fórfas também apontava para a necessidade e para os esforços tomados no sentido de tornar a Irlanda uma *knowledge driven-economy* (Fórfas, 2006).

Neste contexto, o país vem adotando políticas e construindo instituições voltadas para este fim. Em 2003, começou a funcionar a Science Foundation Ireland, uma agência voltada para o suporte de engenheiros e cientistas trabalhando em áreas como biotecnologia e desenvolvimento de tecnologias da informação e de comunicações. A IDA Ireland, por sua vez, criou duas novas divisões: a ESR (*Eduaction, Skills and Research*) e a SBG (*Strategic Business Group*), voltadas para a criação de um ambiente favorável a atividades baseadas em conhecimento (ESR) e para a atração de investimentos que possam engendrar o desenvolvimento de *clusters* de alto valor agregado (Dorgan, 2002: 8). Além destes esforços, há também programas voltados para estabelecimento de novos institutos e centros de pesquisa (UNIDO, 2005). Assim, diante deste conjunto de iniciativas, é possível perceber que as autoridades irlandesas vem tomando atitudes no sentido de preparar o país para o futuro.

CAPÍTULO 6 – CHINA, IRLANDA E TEORIAS DE *CATCHING-UP*: OBSERVAÇÕES FINAIS

Introdução

Nos capítulos anteriores, discutiram-se, separadamente, as políticas macroeconômicas e industriais de China e Irlanda. Neste capítulo, procura-se fazer algumas comparações entre elas. Ademais, a partir destes dois estudos de caso, busca-se pinçar alguns aspectos gerais e lições acerca dos processos *catching-up* contemporâneos e das teorias que procuram estudar as experiências de *catching-up*.

O capítulo está dividido em duas seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta uma discussão comparativa sobre as experiências de China e Irlanda. Nesta seção, apresentam-se observações acerca das estratégias seguidas pelos dois países e reflexões sobre os processos de *catching-up* em tempos atuais. A seção seguinte, por sua vez, corresponde a uma tentativa de buscar possíveis desdobramentos teóricos em função das lições retiradas dos estudos de caso. Neste contexto, promove-se uma breve discussão sobre algumas matrizes teóricas de *catching-up*, na qual discute-se a validade de alguns dos conceitos teóricos no que tange às experiências contemporâneas de *catching-up*. Por fim, propõe-se – a partir das lições dos estudos de caso – um esquema para pensar o *catching-up* a partir de ondas de inovações institucionais.

6.1 – O *Catching-up* de China e Irlanda: uma visão comparativa

O primeiro cuidado que é preciso ter ao fazer uma comparação entre o *catching-up* da China e o da Irlanda é, obviamente, respeitar os diferentes contextos, uma vez que se trata de dois casos enraizados em contextos radicalmente distintos. O *catching-up* irlandês é um caso de emparelhamento de um país que, por muitos anos, ficou atrasado em relação aos seus vizinhos do continente europeu. Assim, o sucesso da Irlanda é um exemplo de convergência dentro de uma região e no contexto de um processo de integração dentro deste mesmo continente, no qual, inclusive, era esperado que as diferenças entre os países fossem se reduzir. De fato, a ambição irlandesa era exatamente emparelhar com os vizinhos da Europa.

O *catching-up* chinês, por sua vez, está associado a uma dinâmica bem mais complexa. No caso, a experiência de emparelhamento da China teve um forte componente político-militar, tanto no que diz respeito à *sobrevivência nacional* diante das potências econômicas da época (Estados Unidos e União Soviética), quanto do ponto de vista de questões referentes ao próprio território nacional (a volta de Hong Kong e de Macau e a questão da *província rebelde* de Taiwan). Neste contexto, as ambições chinesas estavam relacionadas à própria reafirmação da China na arena internacional. Por fim, cabe destacar que o *catching-up* chinês ocorreu no contexto de um processo de transformação de uma economia planificada para uma economia de mercado.

Estes contextos diferentes de China e Irlanda se traduziram em trajetórias distintas de *catching-up*. Do ponto de vista da experiência irlandesa, o sucesso do país se deveu ao aproveitamento de duas oportunidades que começaram a surgir no final

dos anos 1980: 1) a formação do Mercado único Europeu; 2) o rápido crescimento da economia norte-americana nos anos 1990, o qual foi impulsionado pelos setores da chamada Nova Economia. A partir de um regime macroeconômico consistente – iniciado com o ajuste fiscal de 1987 – e de uma série de características derivadas de suas políticas industriais – como baixos impostos, mão-de-obra barata e qualificada e uma instituição voltada para a captação de IDE – a Irlanda recebeu uma grande quantidade de investimentos estrangeiros, os quais passaram a utilizar o país como plataforma de exportações para o mercado europeu. Em função do aumento das exportações, do emprego e da demanda por insumos e serviços derivados da chegada destas empresas multinacionais, houve a expansão da demanda doméstica e o surgimento de oportunidades para as firmas irlandesas. Estas firmas também se beneficiaram das políticas de incentivo do governo irlandês e da transferência de tecnologia das multinacionais. Com isso, criou-se um mecanismo endógeno de crescimento.

No caso da China, por sua vez, a trajetória de *catching-up* apresentou outras especificidades. Durante os anos 1980, a partir do estabelecimento das zonas econômicas especiais, o país passou a receber IDE voltado para a exploração do baixo custo da mão-de-obra chinesa. Assim, a China se tornou uma base produtiva para exportação de manufaturados, de maneira que – em função do aumento das exportações – cresceram a renda e a demanda domésticas, o que, por sua vez, abriu oportunidades para as emergentes empresas de vilas e municípios.

Na década de 1990, a economia chinesa ganhou um impulso adicional. A partir do compromisso das autoridades de fazer do país uma *Economia Socialista de Mercado* (em 1993) e das Reformas Macroeconômicas em 1994, o país passou a

receber – além do IDE voltado para setores trabalho-intensivos – investimentos para projetos de intensidade média de tecnologia. Como a China adotava desde os anos 1980 políticas orientadas para a transferência de tecnologia, a chegada destes fluxos de IDE a partir de 1992 contribuiu para o surgimento e desenvolvimento tecnológico de firmas chinesas. Como destacado por Liu (2005) e Zeng & Williamson (2005), surgiu, nos anos 1990, uma gama diversificada de empresas chinesas que vem obtendo sucesso e conquistado fatias do mercado internacional. Assim, além das exportações de bens trabalho-intensivos a partir do IDE, os chineses desenvolveram um novo canal de crescimento nos anos 1990. Neste tocante, cabe destacar que este sucesso se deveu, igualmente, ao surgimento - a partir de 1994 - de um regime macroeconômico baseado em taxa de câmbio estável e desvalorizada, controles de capitais e baixas taxas de juros. Este regime macro estimulou o aumento das exportações e do investimento, contribuindo, conseqüentemente, para o rápido crescimento do país.

Assim, diante destas observações iniciais, fica claro que comparações entre China e Irlanda têm que se limitar ao levantamento de alguns aspectos gerais em que as duas experiências contrastam ou se assemelham. Qualquer tentativa de comparação mais detalhada seria falha, pois ignoraria as enormes especificidades destas duas experiências e o contexto absolutamente distinto em que ocorreram. Feitas estas advertências, é possível agora discutir a questão.

Começemos por observar algumas características similares entre China e Irlanda. No caso, o principal ponto a destacar é que, ainda que em proporções e de maneiras diversas, o IDE e o Estado tiveram um papel muito importante nas duas experiências. No que tange ao investimento direto estrangeiro, ele foi uma força

dinamizadora tanto na China quanto na Irlanda. Em ambas as experiências, uma parte importante da estratégia se deu no sentido de captar estes investimentos e exportar a partir destas empresas estrangeiras. O aumento do emprego e das exportações em função destes investimentos provocou a expansão do mercado doméstico e crescentes oportunidades para as firmas nacionais. Neste contexto, outra variável importante da presença das multinacionais foi a questão da transferência de tecnologia. Em ambos os casos, as empresas locais se beneficiaram da presença das estrangeiras para o seu desenvolvimento.

Neste ponto, há, todavia, uma importante distinção entre as duas experiências: enquanto na China surgiram empresas que foram capazes de ocupar nichos de mercado no exterior e desenvolver marca própria, poucas foram as empresas irlandesas que conseguiram se internacionalizar. De fato, se há algumas empresas chinesas – como a Lenovo, a Haier e a Huawei – que possuem certa reputação no exterior, é mais difícil nomear empresas irlandesas que tenham adquirido esta projeção. As razões para este fenômeno podem ser diversas. Uma possível causa pode estar na dimensão muito maior do mercado interno chinês, o que teria permitido às empresas chinesas adquirir escala de produção⁹⁶. Uma possibilidade adicional pode estar ligada aos mecanismos de transferência de tecnologia.

Neste sentido, no que concerne à transferência de tecnologia, o cerne da questão está na natureza das políticas estatais e na capacidade do Estado de atuar no sentido da promoção da indústria nacional. O Estado chinês diferia muito do Estado irlandês. A razão fundamental para esta diferença está no fato que, na China, o Estado e o Partido Comunista eram uma coisa só. Assim, o Estado-Partido chinês possuía

⁹⁶ Devo este ponto a Raymond Bowe.

uma capacidade de controle e intervenção muito maior do que um Estado convencional como era o caso da Irlanda. Esta maior capacidade de controle e comando se traduziu em um conjunto de leis e regulações que obrigavam as empresas estrangeiras a transferirem tecnologia para as empresas chinesas, algo que nunca ocorreu na Irlanda. Estas leis e regulações foram muito importantes para a transferência de tecnologia e para que, conseqüentemente, as firmas chinesas conseguissem desenvolver maiores capacitações. Desta forma, as políticas estatais de atração de IDE e de desenvolvimento das firmas nacionais foram importantes tanto no caso chinês quanto no caso irlandês. Todavia, devido às suas características, o Estado chinês conseguiu resultados mais expressivos.

Um outro ponto importante de distinção entre as duas experiências se encontra nas políticas macroeconômicas. A Irlanda adotou um regime macro ancorado na austeridade fiscal e nas regras do Sistema Monetário Europeu. A China, contudo, fez o seu *catching-up* a partir de um *mix* diferente de políticas macroeconômicas, o qual esteve centrado em controles de capitais, taxa de câmbio fixa e desvalorizada, políticas monetária expansionista e política fiscal prudente. Ainda que seja possível apontar similaridades entre os dois casos – como a prudência na esfera fiscal – os dois regimes eram essencialmente distintos.

Esta constatação chama a atenção para um fato relevante: não há um único conjunto de políticas que conforma um regime macroeconômico consistente. A idéia de consistência está associada à dissolução de incertezas e à criação de um clima de confiança. Desta forma, fica perceptível que este conceito pode resultar em múltiplos arranjos. Como havia sofrido por muito tempo com desajustes nas contas públicas, inflação e instabilidade cambial, a Irlanda precisava construir um regime tal que

eliminasse estes riscos e sinalizasse estabilidade. No caso chinês, o regime macroeconômico consistente foi, fundamentalmente, resultado de um processo de aprendizado iniciado com as reformas econômicas em 1978. Após passar anos adotando políticas que conduziram a três ciclos de *stop-and-go*, os chineses promoveram uma importante reforma macroeconômica em 1994 que promoveu o aperfeiçoamento do arcabouço institucional e dos instrumentos macroeconômicos à disposição do governo. A partir deste novo regime, os chineses conseguiram evitar que o crescimento econômico fosse sempre interrompido pelo descontrole da inflação.

Um outro aspecto que merece comentários consiste no fato de que o *catching-up* dos dois países esteve associado ao aproveitamento de oportunidades novas que surgiram em função das transformações da economia mundial nos últimos trinta anos. Neste contexto, pode-se destacar a expansão dos fluxos de IDE, o surgimento das *cadeias produtivas alongadas espacialmente* e a opção do *outsourcing* tecnológico. Diante deste quadro, tanto China quanto Irlanda foram muito ágeis no aproveitamento destas oportunidades através da captação de IDE e no esforço de absorção de tecnologia para desenvolvimento das firmas nacionais.

Não obstante, é importante salientar um ponto adicional de distinção entre as duas experiências. No caso, a questão é que o *catching-up* irlandês esteve mais ligado ao aproveitamento de oportunidades externas do que o caso chinês. De fato, a formação do Mercado Único Europeu e o *boom* econômico dos Estados Unidos a partir dos setores de tecnologia foram episódios *once and for all* que a Irlanda soube aproveitar para crescer aceleradamente nos anos 1990. No caso da China, o país se

beneficiou em parte do contexto da Guerra Fria⁹⁷, mas, no cômputo geral, a experiência chinesa esteve mais ligada à criação interna de oportunidades do que ao aproveitamento de oportunidades vindas de fora. Neste quadro, o processo de abertura econômica da China é que consistiu em uma oportunidade para os investidores estrangeiros, sendo que, diante deste contexto, os chineses souberam explorar este interesse que o país despertou.

Em suma, as experiências chinesa e irlandesa sugerem a importância do IDE e do Estado no *catching-up* contemporâneo. Em ambos os casos, o investimento estrangeiro teve um papel preponderante e, em ambos, as ações do Estado foram decisivas para o sucesso. No entanto, houve diferenças nas políticas macroeconômicas e industriais adotadas e nos resultados obtidos. A razão para estas diferenças está na capacidade do Estado de fazer políticas. No caso particular das políticas industriais, o mega-Estado chinês tinha uma capacidade de comando muito maior do que o Estado irlandês. Não obstante, estas diferenças também se devem às próprias especificidades dos dois casos. Neste tocante, é fundamental destacar o papel das instituições especiais nos processos de *catching-up*. O sucesso das políticas industriais e macroeconômicas de China e Irlanda esteve, em boa medida, associado ao surgimento de instituições especiais que deram suporte às políticas. Os exemplos neste contexto são muitos e incluem casos como os acordos de parceria social e as agências estatais na Irlanda e as empresas de vilas e municípios e as zonas econômicas especiais na China. Assim, as instituições especiais têm um peso importante no sucesso das duas experiências e na explicação das diferenças entre elas.

⁹⁷ Ver Medeiros (1999).

6.2 – Da Prática a Teoria: breves reflexões sobre as teorias de *catching-up*

Na seção anterior, discutiram-se, de maneira geral, alguns pontos de comparação entre as experiências de China e Irlanda. A presente seção consiste em um retorno às teorias de *catching-up* apresentadas no capítulo 1. Desta forma, o objetivo aqui é, a partir dos estudos de caso, fazer algumas reflexões sobre os conceitos e idéias propostas pelas matrizes teóricas. Com isso, pretende-se observar possíveis formas pelas quais os estudos de caso podem enriquecer o debate teórico sobre o *catching-up*.

Uma forma interessante de abordar as teorias de *catching-up* a partir dos estudos de caso é tomar como referência aspectos que se mostraram relevantes nos casos em questão. Neste contexto, a partir dos estudos de China e Irlanda, os dois pontos de referência devem ser o papel do IDE e do Estado nos processos de *catching-up*.

Do ponto de vista do papel do IDE, a sua importância foi destacada por algumas das matrizes teóricas. Gerschenkron (1962) salientou que a importação da tecnologia e dos conhecimentos técnicos dos países avançados era o principal canal pelo qual os países retardatários poderiam realizar o *catching-up*. O autor cunhou o termo vantagens do atraso exatamente em função das vantagens que os países atrasados tinham de poder utilizar os países mais avançados como fonte de assistência técnica, de mão-de-obra qualificada e de bens de capital. Abramovitz (1989) também enfatizou a idéia das vantagens do atraso e de que, por conseguinte, o *catching-up* estaria ligado à utilização de tecnologias já empregadas pelos líderes tecnológicos. Neste contexto, o autor apenas salientou que o país retardatário teria que possuir

capacitações sociais para conseguir explorar esta tecnologia mais avançada e de que a velocidade de ocorrência do *catching-up* dependeria, entre outras coisas, das facilidades de difusão da tecnologia.

Diante deste contexto, o conceito teórico passível de críticas é a formulação das *janelas de oportunidade*. O problema deste conceito está no fato de enxergar as janelas de oportunidade como sendo um fenômeno praticamente restrito aos momentos em que há uma transição nos paradigmas técnico-econômicos. Por um lado, é verdade que, nos últimos trinta anos, houve uma mudança de paradigma e que China e Irlanda aproveitaram oportunidades derivadas destas transformações, como, por exemplo, a própria captação de IDE. Por outro, o sucesso de chineses e irlandeses na realização do *catching-up* não ocorreu porque este foi um momento de transição de paradigmas. O fato é que, através da captação de IDE, os países podem ter acesso a equipamentos e tecnologia e tentar promover o *catching-up*. Esta opção pode até ser mais factível hoje em dia devido à expansão dos fluxos de IDE, mas, na verdade, esta já era uma alternativa também no passado. O conceito de janelas de oportunidade para os países retardatários é uma idéia rica para pensar o tema do *catching-up*. No entanto, restringir o conceito aos períodos de transição do paradigma técnico-econômico limita bastante a análise e faz com que o conceito perca validade e interesse.

O outro ponto destacado nas experiências de China e Irlanda foi o papel do Estado no *catching-up*. Neste sentido, do ponto de vista do debate teórico, a referência chave são as teorizações sobre o Estado desenvolvimentista. No caso, como o papel do Estado no emparelhamento econômico é reconhecidamente importante, a questão

passa a ser discutir se o conceito de Estado Desenvolvimentista ainda tem validade para o estudo de casos contemporâneos.

Um problema potencial do conceito teórico de Estado desenvolvimentista consiste no fato de que ele foi pensado a partir das experiências asiáticas da segunda metade do século XX. Desta forma, há chances de que, devido às características da época em que foi formulado, o conceito não seja adequado para pensar o *catching-up* contemporaneamente. Este ponto de vista é defendido por Ó Riain (2000) em seu estudo sobre o *catching-up* irlandês. Segundo ele, “o Estado desenvolvimentista tradicional se mostrou incapaz de lidar com o novo mundo que surgiu com as indústrias de informação e as crescentes redes transnacionais dispersas” (Ó Riain, 2000: 157). Na visão deste autor, o sucesso irlandês se deveu à existência do que ele chamou de um Estado desenvolvimentista flexível, ou seja, um Estado capaz de acoplar estas redes/empresas transnacionais à economia local e, em simultâneo, desenvolver redes locais e integrá-las às redes transnacionais (Ó Riain, 2000: 165).

À luz das experiências chinesa e irlandesa, é possível dizer que há uma boa dose de verdade na afirmação de Ó Riain (2000). Conforme visto nos estudos de caso, uma parcela importante do papel do Estado no *catching-up* se deu no sentido de atrair empresas multinacionais e de articulá-las com a indústria nacional, seja do ponto de vista de encadeamentos produtivos, seja no que concerne à transferência de tecnologia. Neste quesito, as formulações do Estado desenvolvimentista de Chang (1999; 2003) e de Evans (2004) não parecem dar um tratamento completamente adequado. Ambas as formulações estão centradas na teia de relações do Estado com a indústria nacional e os papéis e funções que o Estado deve/pode exercer para o

desenvolvimento desta indústria. Noutros termos, elas não atentam suficientemente para o papel das empresas/redes transnacionais, de forma que Ó Riain tem razão ao afirmar que o conceito de Estado desenvolvimento deve ser repensado. No entanto, a solução do problema não passa pelo abandono do conceito ou do conjunto de proposições dos autores que se dedicaram ao tema. A solução reside na revisão destas formulações originais no sentido de incorporar estas teias mais densas de relações sociais que parecem vigorar contemporaneamente com a globalização.

Além das observações sobre IDE e o papel do Estado, cabe fazer algumas reflexões adicionais acerca dos conceitos e propostas teóricas que não estão vinculados a estas duas variáveis. Neste sentido, o próximo tema a ser tratado remete a um aspecto importante ainda não abordado nesta tese. O tema em questão consiste na proposta gerschenkroniana de que as ideologias têm um papel muito importante nas experiências de *catching-up*.

Ao longo da tese, ficou perceptível a importância das instituições nas experiências de *catching-up*, uma vez que ambos os países (China e Irlanda) utilizaram um conjunto de instituições especiais – muitas vezes inovadoras – sem as quais dificilmente teriam conseguido alcançar os êxitos que obtiveram em termos de crescimento econômico e mudança estrutural. No caso da Irlanda, os acordos de parceria social foram muito importantes no ajuste macroeconômico. Da mesma forma, agências como a Forbairt – voltada para a indústria nacional – e a IDA – voltada para a atração de multinacionais – contribuíram para o desenvolvimento industrial do país. Na China, as empresas de vilas e municípios foram uma inovação, tendo em vista que possuíam uma natureza intermediária entre empresas estatais e privadas. Além delas,

os chineses adotaram, entre outras coisas, uma legislação específica para extrair benefícios do IDE e realizaram um projeto original de privatização e de reforma do setor estatal.

Um ponto importante desta discussão corresponde ao fato que muitas destas instituições especiais surgiram pouco antes do processo de *catching-up* ter início ou ao longo deste processo, ou seja, não se tratava de instituições já existentes. Noutros termos, o processo de *catching-up* requer um esforço – prévio ou simultâneo – de construção institucional. Assim, diante desta prerrogativa de montagem de novas instituições, surge uma nova questão. No caso, a questão diz respeito às formas e forças que provocam a mudança institucional, dado que, sabidamente, instituições costumam ter um considerável grau de inércia. A resposta a esta pergunta se encontra exatamente nas ideologias.

A tradição do velho institucionalismo ensina que “instituições são sistemas duráveis de regras estabelecidas e socialmente enraizadas que estruturam as interações sociais”(Hodgson, 2004: 1). Neste contexto, o elemento importante a reter é o termo *socialmente enraizadas*: a existência de instituições depende de sua aceitação por parte dos agentes, de maneira que é preciso que elas sejam socialmente enraizadas para que possam ter legitimidade. Noutros termos, todas as instituições legais necessitam de regras informais e não codificadas que garantam a sua aceitação (Hodgson, 2004: 6).

Diante deste quadro, fica perceptível que o processo de construção institucional passa por esta questão do enraizamento social das instituições. Na

prática, isto significa dizer que a construção de instituições formais (como leis, órgãos, agências) requer a construção ou existência de instituições informais (convenções; ideologias) que as legitimem. Noutras palavras, o esforço de construção de novas instituições formais tão necessário para o *catching-up* depende da existência ou da construção de ideologias que forneçam a legitimidade necessária para sustentar as transformações associadas ao processo. Assim, as ideologias assumem um papel preponderante nas experiências de emparelhamento econômico.

A partir deste panorama, resta então delinear, por fim, qual é o momento mais adequado para que novas ideologias floresçam e mudanças institucionais ocorram. Zysman (1994) responde a esta pergunta. Segundo ele, um importante mecanismo de transformação institucional são as “crises dramáticas – como revoluções, depressões e guerras – que corroem a vida política e econômica e reabrem acordos e arranjos estabelecidos”(Zysman, 1994: 259). Um outro mecanismo é sugerido por Castro (1993). Para este autor, períodos de transformação institucional estão muito associados à *ameaças externas*, ou seja, situações em que o país se vê ameaçado político-militarmente por algum outro país (Castro, 1993: 184). Estes dois mecanismos parecem sintetizar bem os momentos mais propícios à mudanças institucionais significativas. De fato, momentos de crise e de ameaça externa fazem emergir consensos e novas ideologias que permitem a construção de novas instituições e inflexões nas estratégias econômicas.

Neste sentido, as experiências de China e Irlanda se enquadram perfeitamente dentro do esquema descrito acima. Em ambos os países, o processo de *catching-up* teve início em um momento de crise e frustração nacional. Neste momento, surgiram

os consensos e os grupos que promoveram a redefinição das políticas econômicas e a construção de novas instituições. Na Irlanda do começo da década de 1980, a economia estava completamente descontrolada, com as finanças públicas deterioradas, altas taxas de juros, estagnação industrial e desemprego. Neste momento, diante deste quadro adverso, surgiu uma ampla coalizão entre os dois principais partidos em prol do ajuste fiscal, bem como, os acordos de parceria social entre Estado, sindicatos patronais e sindicatos de trabalhadores, os quais deram sustentação aos ajustes nas contas públicas. A crise econômica criou um consenso em torno do ajuste macroeconômico, sendo que, a partir deste ajuste, a Irlanda começou a sua experiência de emparelhamento econômico.

A China do final dos anos 1970, por sua vez, passava por uma grande crise econômica e política depois da morte de Mao Zedong e da Revolução Cultural. Esta crise impunha incertezas sobre os rumos da economia e sobre a própria liderança do Partido Comunista Chinês. Ademais, havia também a questão da ameaça externa, pois a China não se encontrava alinhada com nenhuma das duas superpotências da época (Estados Unidos e União Soviética) e havia sempre a delicada questão de Taiwan. Diante deste panorama conturbado, ganhou força dentro do Partido Comunista Chinês o grupo dos reformistas. Este grupo deu início a um amplo processo de reformas do sistema de planificação no sentido da construção gradativa de uma economia de mercado na China.

Não obstante, a importância de ideologias e das mudanças institucionais não se limitava apenas ao início de um processo de *catching-up*. De fato, como estão relacionados à fase inicial do *catching-up*, é razoável supor que, de alguma forma, os

processos de desaceleração após o crescimento acelerado estejam também associados às instituições. Neste tocante, as experiências chinesa e irlandesa apresentaram evidências favoráveis a esta suposição.

Ao longo do processo de *catching-up*, a economia de um país passa por profundas transformações que afetam não apenas a estrutura econômica, mas também o tecido social. Diante destas transformações derivadas do *catching-up*, um arcabouço institucional que funcionava deixa de ser conveniente ou mesmo factível na nova situação. Na Irlanda, surgimento e expansão de uma série de setores cujos trabalhadores não participavam do sistema de parceria começou a criar uma grande defasagem entre os salários destes trabalhadores e os salários dos trabalhadores que faziam parte dos acordos de parceria social. Diante desta discrepância, do aumento da desigualdade e da perda de poder aquisitivo em função da inflação, os trabalhadores sindicalizados foram ficando descontentes com os acordos de parceria e as negociações passaram a ser cada vez mais complicadas. Além disso, a elevação do custo da mão-de-obra fez com que a Irlanda deixasse de ser um país de mão-de-obra barata, fator que tinha tido um papel importante na captação de IDE durante a fase de crescimento acelerado. A inflação resultante desta elevação do custo da mão-de-obra poderia ser combatida com uma política monetária mais restritiva, mas, como a Irlanda aderiu ao euro, o país perdeu o controle sobre as suas políticas monetária e cambial. Assim, se a entrada no Sistema Monetário Europeu e na moeda única européia ajudaram a Irlanda a ganhar credibilidade no passado, estas opções acabaram também por acarretar problemas para o presente.

No caso da China, por sua vez, o regime cambial baseado no câmbio fixo e desvalorizado tem enfrentado dificuldades. Diante do forte crescimento chinês, o país passou a receber um montante tão expressivo de capitais que nem mesmo os mecanismos de controle de entrada e as esterilizações promovidas pelo governo tem impedido a expansão da oferta monetária. Esta expansão monetária vem pressionando a inflação e, devido ao câmbio fixo, o governo não pode utilizar a política monetária para combater o este processo inflacionário. Diante destas dificuldades, o governo chinês está se convencendo da necessidade de flexibilizar o regime cambial.

Não obstante, da mesma forma que podem ocorrer transformações internas que tornem necessárias mudanças institucionais, há também a possibilidade de que haja mudanças no ambiente externo que provoquem inércia institucional. Muitas experiências de *catching-up* estiveram associadas ao aproveitamento de oportunidades resultantes de um determinado contexto histórico. Nestes casos, quando este contexto histórico mudou, então algumas das políticas/instituições utilizadas pelo país deixaram de ser viáveis ou convenientes. A Irlanda, por exemplo, aproveitou dois acontecimentos favoráveis ao país (a formação do Mercado Único Europeu e o *boom* da economia americana). No início da atual década, quando a economia americana desacelerou, ficou claro para os irlandeses que o crescimento daquele momento em diante tenderia a ser mais modesto. Ademais, a entrada de novos países na União Européia é algo preocupante para os irlandeses, pois, como estes novos entrantes possuem hoje mão-de-obra mais barata, eles são competidores potenciais na disputa pelos investimentos estrangeiros voltados para o mercado europeu.

Neste contexto, o que se está sugerindo é que – devido às transformações internas e/ou mudanças no ambiente externo – instituições que favoreciam o crescimento passam a não mais contribuir positivamente. Com isso, fatores que antes geravam uma dinâmica de *feedback positivo*, agora passam a conduzir à estagnação. Quando este processo se inicia, o suporte (ideológico) que estas instituições possuíam começa a se esvanecer. Em outras palavras, diluem-se as instituições informais que davam suporte às instituições formais. Com isso, começa-se a criar consensos em torno da necessidade de novas mudanças institucionais.

No fundo, a idéia sugerida é que existem *ondas de inovação institucional*⁹⁸ (Burlamaqui et al., 2005: 2). A partir de uma situação de crise e de insatisfação, constroem-se consensos em torno da necessidade de mudanças, as quais desembocam no surgimento de novas instituições (formais). Estas novas instituições estão, por muitas vezes, associadas à tentativa de aproveitar alguma oportunidade que se apresenta em função do contexto da época. Ao longo do tempo, à medida que as transformações internas na economia e no ambiente externo ocorrem, estas instituições vão se tornando, todavia, *obsoletas*. Com isso, cresce a insatisfação e aumenta a demanda por uma nova onda de inovações institucionais.

A proposição ora apresentada é, naturalmente, uma visão idealizada sobre o processo. Há casos em que – devido às características do sistema político ou outros fatores – as insatisfações quase nunca redundam em mudanças institucionais. Há

⁹⁸ Burlamaqui et al. (2005) discutiram as ondas de inovação institucional no contexto do *catching-up* brasileiro durante o século XX. Desta forma, a análise está inspirada no trabalho destes autores, mas procura tratar a questão de maneira mais genérica. Ademais, procura-se aqui enriquecer a análise com elementos que não foram discutidos por Burlamaqui et al. (2005). Um exemplo é a inclusão das ideologias na dinâmica das ondas de inovação institucional.

também casos em que as inovações institucionais acabam por resultar em fracassos sucessivos, gerando os casos de países que ficam para trás (*falling behind*). É também verdade que as inovações institucionais não acontecem sempre como ondas: há uma série de ajustes incrementais, de maneira que concomitantemente a este sugerido movimento de *ciclos institucionais*, há um processo suave de ajustamento nas instituições. Por fim, há também os casos em que, sucessivamente, o país realiza inovações institucionais bem sucedidas e consegue continuar prolongadamente crescer de maneira acelerada e realizar mudanças estruturais. Nestes caso, o país consegue *se reinventar*, no sentido que, ao longo do tempo, conseguiu de forma êxitosa aproveitar novas oportunidades e adaptar a sua estratégia. Estes são os casos mais bem sucedidos de *catching-up* e, em algumas poucas vezes, redundam em um processo de *leapfrogging*, ou seja, o país atrasado acaba por superar o líder.

Em resumo, este mecanismo parece indicar um possível esquema representativo dos processos de *catching-up* a partir da evolução das instituições. Entretanto, este esquema consiste apenas em uma sugestão sobre a forma como ocorre o processo, ainda que, ele aparente se adequar bem aos casos da China e da Irlanda. Possivelmente, este esquema pode ser melhor desenvolvido e refinado em estudos futuros sobre o tema.

CONCLUSÕES

Os estudos na área da História Econômica são compelidos à difícil tarefa de conciliar teoria e História. Este complicado equilíbrio deriva da natureza distinta entre trabalhos teóricos e históricos. Para os historiadores, o foco está em buscar particularidades. Os estudos teóricos, por sua vez, têm como objetivo alcançar generalizações⁹⁹. Desta forma, os trabalhos em História Econômica se situam no meio termo, o que significa a necessidade de combinar o específico e o geral.

Ao estudar as experiências de *catching-up* de China e Irlanda, a presente tese procurou enfrentar este desafio. Nos estudos de caso, apontou-se a natureza particular das estratégias seguidas pelos dois países no que concerne às suas políticas macroeconômicas e industriais. Neste sentido, foram destacadas as instituições especiais surgidas nas duas experiências, as diferentes oportunidades e o próprio processo de evolução ao longo do tempo das políticas e instituições destes dois países.

Por outro lado, procurou-se também – a partir de uma análise comparativa dos dois casos – pinçar alguns aspectos gerais sobre experiências de *catching-up* contemporâneas. Ademais, fez-se também uma discussão sobre as teorias de *catching-up* e propõe-se um esquema que procura descrever as experiências de *catching-up* a partir de *ondas de inovações institucionais*.

Diante desta discussão, as duas experiências apontaram para a importância do Estado e dos investimentos diretos estrangeiros para o *catching-up* contemporâneo. Em ambos os países, a estratégia estava baseada na captação de investimentos

⁹⁹ Devo este ponto a Jaques Kerstenetzky.

estrangeiros, os quais – através de suas exportações, aumento do emprego e demanda por insumos e serviços – elevaram a demanda doméstica e criaram oportunidades para a indústria nacional. Ademais, além destes fatores, o IDE também contribuiu para o desenvolvimento tecnológico das firmas nacionais, além de mecanismos de transferência como efeitos *spin-offs*.

No entanto, o IDE foi uma importante fonte de tecnologia e de aumento da demanda doméstica porque esteve associado a um bom desenho de políticas por parte do Estado. De fato, China e Irlanda conseguiram se beneficiar do IDE porque estabeleceram políticas ativas como, por exemplo, mecanismos de incentivo para atrair empresas específicas em setores escolhidos ou instrumentos que favoreciam a transferência de tecnologia. Neste contexto, a maior capacidade de comando do Estado chinês contribuiu para que, diferentemente da Irlanda, emergissem na China empresas com marca própria e que vêm adquirindo fatias do mercado internacional.

Outro ponto de conclusão da tese foi que os regimes macroeconômicos consistentes podem ser fruto de diferentes arranjos. China e Irlanda conseguiram construir regimes macro consistentes, mas, na Irlanda, o regime esteve baseado em contas públicas ajustadas e nas regras do Sistema Monetário Europeu, enquanto que a China adotou uma combinação de controles de capitais, taxa de câmbio estável e desvalorizada, política monetária expansionista e política fiscal prudente. Este ponto chama a atenção para mais um aspecto relevante das experiências de *catching-up*: a importância das instituições especiais. As experiências de China e Irlanda apresentaram alguns exemplos neste sentido como os acordos de parceria social, a

IDA e a Forbairt no caso irlandês e as empresas de vilas e municípios e as zonas econômicas especiais no caso chinês.

A partir destes pontos, procurou-se fazer algumas reflexões acerca das teorias de *catching-up*. Neste contexto, observaram-se deficiências no conceito de janelas de oportunidade, bem como, a necessidade de rever o conceito de Estado desenvolvimentista. Ademais, a partir da tese gerschenkroniana de que ideologias são muito importantes nas experiências de emparelhamento econômico, desenvolveu-se um esquema que explica o processo a partir de *ondas de inovações institucionais*. No fundo, sinteticamente, a dinâmica que rege este esquema está baseada na percepção de que, ao longo do tempo, as instituições se tornam obsoletas, sendo que o processo de mudança institucional envolve a construção de consensos e ideologias que legitimem as transformações.

Em resumo, a presente tese procurou apontar as particularidades das experiências chinesa e irlandesa de *catching-up*, mas também buscou refletir sobre aspectos gerais dos processos de *catching-up*. Neste contexto, talvez a mais importante lição que os casos de China e Irlanda fornecem é que, mesmo países em contextos diferentes e com atraso relativo distinto, podem conseguir, contemporaneamente, superar esta condição. De fato, não há nada que inviabilize o *catching-up* no presente e, assim como em outras épocas, o sucesso depende de os países conseguirem criar e aproveitar oportunidades. No fundo, parafraseando Jean Paul Sartre, cada país tem que inventar o seu próprio caminho¹⁰⁰.

¹⁰⁰ A frase original de Sartre é que cada homem tem que inventar o seu próprio caminho.

BIBLIOGRAFIA:

ABRAMOVITZ, M. (1989). *Catching-Up, Forging Ahead, and Falling Behind*. In: *Thinking about Growth and Other Essays on Economic Growth & Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

ABRAMOVITZ, M. & DAVID, P. (1994). *Convergence and Deferred Catch-up: Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism*, mimeo. Disponível online em: <http://www.merit.unu.edu/publications/rmpdf/1994/rm1994-027.pdf> . Acessado pela última vez em 02/04/2008.

AMSDEN, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

ARESTIS, P.; SAWYER, M. (1999) “*União Econômica e Monetária: Perspectivas Atuais e Futuras*”. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n° 5, dezembro.

AUST, A. (1999). *The Celtic Tiger and its Beneficiaries: “Competitive Corporatism” in Ireland*, mimeo. Disponível online em: <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w19/Aust-Eire.PDF> . Acessado pela última vez em 10/04/2008.

BARRY, F. (2004). *Export Platform Foreign Direct Investment: the Irish Experience*. European Investment Bank Papers, vol.9, n°2.

BARRY, F.; BRADLEY, J (1997). *FDI and Trade: the Irish Host Country Experience*. Economic Journal, 107, novembro.

BARRY, F.; BRADLEY, J.; HANNAN, A. (2002). *The European Dimension: the Single Market and the Structural Funds*. In: BARRY, F. (ed.). *Understanding Ireland's Economic Growth*. Londres: MacMillan.

BORDO, M. & ROCKOFF, H. (1999). *The Gold Standard as a “Good Housekeeping Seal of Approval”*. In: BORDO, M. *The Gold Standard and Related Regimes: Collected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRANSTETTER, L. & LARDY, N. (2006). *China's Embrace of Globalization*. National Bureau of Economic Research Working Paper 12373.

BURLAMAQUI, L.; SOUZA, J.A.P.; BARBOSA FILHO, N.H. (2005). *The Rise and Halt of Economic Development in Brazil, 1945-2004: Industrial Catching-up, Institutional Innovation and Financial Fragility*. Paper preparado para o projeto da WIDER *Institutions and Economic Development: theory, History and Contemporary Experience*.

CASTRO, A.B. (1993). *Renegade Development: rise and demise of state-led development in Brazil*. In: SMITH, W.; ACUÑA, C.; GAMARRA, E.(org.).

Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America. Miami: University of Miami, North-South Center.

CASTRO, A. B. (2004). *Re-evaluation of the Past and Discussion of the Future: a Perspective Centred on Economic Growth*. In: WON, C. & LARA RESENDE, L.F. . *Brazil – Korea: an Agenda for Development*. Brasília: IPEA.

CASTRO, A. B. (2004). *A Hipótese do Crescimento Rápido e Sustentável*, mimeo.

CHANDRASEKHAR, C.P. (2005). *Alexander Gerschenkron and Late Industrialization*. In: JOMO, K.S.. (ed.). *The Pioneers of Development Economics: Great Economists on Development*. Londres: Zed Books.

CHANG, H.J. (1999). *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, M. (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

CHANG, H.J. (2003a). *State, Institutions and Structural Change*. In: *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books.

CHANG, H.J. (2003b). *The East Asian Development Experience*. In: *Rethinking Development Economics*. Anthem Press.

CHANG, H.J. (2003c). *Chutando a Escada*. São Paulo: editora UNESP.

CHINESE STATISTICAL YEARBOOK, vários anos.

CLINCH, P.; CONVERY, F.; WALSH, B. (2001). *After the Celtic Tiger: Challenges Ahead*. Dublin: The O'Brien Press.

COUTINHO, L. (2002). *Marcos e Desafios de uma Política Industrial Contemporânea*. In: CASTRO, A.C. (org.). *BNDES: Desenvolvimento em Debate – painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*. Rio de Janeiro: Mauad Editora/BNDES.

CRADDEN, T. (2004). *Social Partnership – a Rising Tide Lifts All Boats?*, mimeo.

DAHLMAN, C. & AUBERT, J.E. (2001). *China and the Knowledge Economy: Seizing the 21st Century*. World Bank Institute.

D'ARCY, F. (2002) *União Européia: Instituições, Políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad -Adenauer-Stiftung.

DE GRAUWE, P. (1997) *The Economics of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press.

DORGAN, S. (2002). *Is FDI Necessary in post-Celtic Tiger Era?* Dublin Economic Workshop Conference, Kenmare - 11 de outubro, mimeo

DRUDY, P.J. (1997). *From Protectionism to enterprise: a Review of Irish Industrial Policy*. In: KEATINGE, A. (ed.). *Enterprise and the Irish Economy*. Dublin: Oak Tree Press.

- EICHENGREEN, B. (2000). *A Globalização do Capital: uma História do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34.
- EVANS, P. (2004). *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- FAGERBERG, J. & GODINHO, M. (2005). *Innovation and Catching-up*. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R.(ed.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- FLASSBECK, H.; DULLIEN, S.; GEIGER, M. (2005). *China's Spetacular Growth since the Mid-1990s – Macroeconomic Conditions and Economic Policy Changes*. In: UNCTAD: *China in a Globalizing World*. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development.
- FREEMAN, C. & LOUÇÃ, F. (2001). *As Time Goes By: From the Industrial Revolution to the Information Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- FREEMAN, C. & PEREZ, C. (1988). *Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour*. In Dosi et al. (ed.). *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Printer Publishers.
- GERSCHENKRON, A (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- GERSCHENKRON, A (1960) *The Early Phases of Industrialization in Russia and Their Relationship to the Historical Study of Economic Growth*. In: Conference on The Economics of Take-Off into Sustained Growth, setembro 2-11, Konstanz.
- GREEN, S. & LIU, G.(2005). *China's Industrial reform: retreat and Retain*. In: *Exit the Dragon?Privatization and State control in China*. Londres: Blackwell Publishing.
- GROS, D. & THYGESEN, N. (1991). *European Monetary Integration from the European Monetary System to the European Monetary Union*. Londres: MacMillan.
- HARLEY, C.K. (1992). *Substitution for Prerequisites: Endogenous Institutions and Comparative Economic History*. In: Sylla, R. & Toniolo (ed.). *Patterns of European Industrialization* Londres: Routledge.
- HAUSMANN, R. (2006). *Economic Growth: Shared Beliefs, Shared Disappointments?* Harvard Center for International Development Working Paper No. 125. Disponível online em: <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/125.htm>. Último acesso em 06/04/2008.
- HE, F. (2003). *A Reforma Econômica da China: estratégias, sucessos e desafios*. Cadernos Adenauer, ano IV, n.4.
- HIKINO, T.; AMSDEN, A. (1994). *Staying Behind, Stumbling Back, Sneaking Up, Soaring Ahead: Late Industrialization in Historical Perspective*". In: BAUMOL, J.;

- NELSON, R.; WOLFF, E.(ed.): *Convergence of Productivity*. Oxford: Oxford University Press.
- HOBDAY, M. (1995). *Innovation in East Asia: the Challenge to Japan*. Cheltenham: Edward Elgar.
- HODGSON, G. (2004). *Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting*, mimeo.
- HONOHAN, P.& WALSH, B. (2002). *Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and Expansion*. In: BARRY, F. (ed.). *Understanding Ireland's Economic Growth*. Londres: MacMillan.
- HONOHAN, P.& WALSH, B. (2002). *Catching-up with the Leaders: the irish hare*. Brookings Papers on Economic Activity, 1.
- HUANG, H.& WANG, S. (2004). *Exchange Rate and Regimes: China's Experience and Choices*. China Economic Review, 15
- ICARD, A. (2003). *Capital Account Liberalization in China: International Perspectives*. Bank of International Settlements Paper n°15.
- JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- JOHNSON, C. (1999). *The Developmental State: Odyssey of a Concept*. In: WOO-CUMINGS, M. (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- KALDOR, N. (1996). *Causes of Growth and Stagnation in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KAPUR, D. & MCHALE, J. (2001). *Soujourns and Software: Internationally Mobile Human Capital and High-Tech Industry Development in India, Ireland and Israel*. In: ARORA, A. & GAMBARDELLA, A. (ed.). *From Underdogs to Tigers: the Rise and Growth of the Software Industry in Brazil, China, India, Ireland and Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- KELLY, J. (2003). *The Irish Pound: from Origins to EMU*. Central Bank of Ireland, Spring.
- KEMENADE, W. (1997). *China, Hong Kong, Taiwan, Inc*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.
- KIRBY, P. (2004). *The Irish State and the Celtic Tiger: a flexible developmental state or a competition state?* Paper preparado para a Political Studies Association.
- KREGEL (2004). *Riscos e Implicações da Globalização Financeira para a Autonomia das Políticas Nacionais*. Petrópolis: Editora Vozes.

- LALL, S. (2002). *Globalization and Development: Perspectives form Emerging Nations*. Seminário BNDES 50 anos, mimeo.
- LAIXIANG, S. (2005). *Ownership Reform in China's Township and Village Enterprises*. In: GREEN, S. & LIU, G (ed.). *Exit the Dragon? Privatization and State control in China*. Londres: Blackwell Publishing.
- LARDY, N. (1992). *Foreign Trade and Economic Reform in China, 1978-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAURENS, B. & MAINO, R. (2007). *China: Strenghtening Monetary Policy Implementation*. International Monetary Fund Working Paper 07/14.
- LIMA, G.T. (2005). *Evolução Recente da Regulação Bancária no Brasil*. In: SOBREIRA, R. (org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas.
- LIN, J.; CAI, F.; ZHOU, L. (2003). *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong: Chinese University Press.
- LIU, X. (2005). *China's Development Model: an alternative strategy for technological catch-up*. Hitotsubashi University Working Paper.
- LONG, G. (2005). *China's Policies on FDI: Review and Evaluation*. In: MORAN, T.H.; GRAHAM, E.M.; BLOMSTROM, M. (ed.). *Does Foreign Direct Investment Promote Development? New Methods, Outcomes and Policy Approaches*. Washington: Peterson Institute.
- MADDISON, A.(1995). *Monitoring the World Economy 1820-1922*. OECD Development Centre.
- MAZZOLENI, R. & NELSON, R. (2005). *The Roles of Research and Public Labs in Economic Catch-Up*, mimeo.
- MEDEIROS, C. (1999). *Economia e Política do Desenvolvimento Recente da China*. Revista de Economia Política, v.19, n°.3 (75).
- MEDEIROS, C. (2002). *A China como Duplo Pólo da Economia Mundial*. Revista de Economia Política, v.26, n°.3 (103).
- MURPHY, A. (2000). *The Celtic Tiger – an Analysis of Ireland's Economic Growth Performance*. European University Institute Working Paper 2000/16, mimeo.
- NAUGHTON, B. (1995). *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NELSON, R. (1996). *The Sources of Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.

- NELSON, R. (2004). *The Changing Institutional Requirements for Technological and Economic Catch-up*. Paper apresentado na DRUID Summer Conference *Industrial Dynamics, Innovation and Development*. Elsinore, 14-16 junho.
- NOLAN, P. (1996). *Large Firms and Industrial Reform in Former Planned Economies: the case of China*. Cambridge Journal of Economics, 20.
- OCAMPO, J.A. (2002). *Globalization and Development*. Seminário BNDES 50 anos, mimeo.
- O'DONNELL, R. (1991). *Monetary Policy*. In; KEATINGE, P.(ed.). *Ireland and EC Membership Evaluated*. Londres: Pinter Publishers.
- OECD (1991). *Economic Surveys – Ireland*. Paris: OECD.
- OLIVEIRA, A. P. (2006). *Tentando Compreender a China*. Política Externa, vol.15, nº1.
- O'MALLEY, E. (1998). *Industrial Policy in Ireland and the Problem of Late Development*. In: STORPER, M.; THOMADAKIS, S.; TSIPOURI, L. (ed.). *Latecomers in the Global Economy*. Nova Iorque: Routledge.
- ONIS, Z. (1991). *The Logic of the Developmental State*. Comparative Politics, 1.
- OPPERS, S. (1997). *Macroeconomic Cycles in China*. International Monetary Fund Working Paper 97/135.
- Ó RIAIN, S. (2000). *The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and the Celtic Tiger*. Politics & Society, vol.28, n.2.
- Ó RIAIN, S. (2004). *The Politics of High-Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREZ, C. & SOETE, L. (1988). *Catching-up in Technology, Entry Barriers and Windows of Opportunity*. In: Dosi,G. et al. (orgs.): *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers.
- PRASAD, E. & WEI, S.J. (2005). *The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations*. National Bureau of Economic Research Working Paper 11306.
- PRITCHETT, L. (1997). *Divergence, Big Time*. Journal of Economic Perspectives, v.11, n.3.
- PYLE, D. (1997). *China's Economy: from Revolution to Reform*. Nova Iorque: St. Martin's Press.

- QIAN, Y. & WEINGAST, B. (1997). *Institutions, State Activism and economic Development: a comparison of state-owned and township-village enterprises in China*. In: AOKI, M.; KIM, H.K.; FUJIWARA, M.O. (ed.). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Paperbacks
- ROCHE, W.K. (1997). *Pay Determination, the State and the Politics of Industrial Relations*. In: MURPHY & ROCHE (eds.). *Irish Industrial Relations in Practice*.
- RODRIK, D. (2002). *After Neoliberalism, What?* Seminário BNDES 50 anos, mimeo.
- RODRIK, D. (2006). *What's so Special about China's Exports?* National Bureau of Economic Research Working Paper 11947.
- SANDS, A. (2001). *The Irish Software Industry*. In: ARORA, A. & GAMBARDELLA, A. (ed.). *From Underdogs to Tigers: the Rise and Growth of the Software Industry in Brazil, China, India, Ireland and Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- SHARMA, S. (2002). *Why China Survived the East Asian Financial Crisis?* Revista de Economia Política, vol.22, n° 2 (86).
- SHENKAR, O. (2005). *O Século da China: A Ascensão Chinesa e o seu Impacto sobre a Economia Mundial, o Equilíbrio de Poder e o (Des)emprego de Todos Nós*. Porto Alegre: Bookman.
- SHIN, J.S. (1996). *The Economics of the Latecomers: catching-up, technology transfer and institutions in Germany, Japan and South Korea*. Routledge Studies in the Growth Economies of Asia. Londres: Routledge.
- SWEENEY, P. (1999). *The Celtic Tiger: Ireland's Economic Miracle Explained*. Dublin: Oak Tree Press.
- TANSEY, P. (2005). *Productivity: Ireland's Economic Imperative: a Study of Ireland's Productivity Performance and the Implications for Ireland's Future Economic Success*, mimeo.
- TELESIS REPORT (1982). *A Review of Industrial Policy: a Report Prepared by the Telesis Group*. Dublin: National Economic and Social Council.
- THE ECONOMIST (2004). *A Survey of Ireland*; 16 de outubro.
- THORPE, M. (2004). *Inward Foreign Direct Investment and the Chinese Economy*. In: KEHAL, H.S. (ed.). *Foreign Investment in Developing Countries*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- UNIDO (2005). *Catching-up Ireland*. In: *UNIDO Industrial Development Report*.
- WADE, R. (1990). *Governing the Market: economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

- WHITE PAPER ON INDUSTRIAL POLICY (1984). Dublin: The Stationery Office.
- WOO-CUMINGS, M. (1997.). *The Political Economy of Growth in East Asia: a perspective on the state, market, and ideology*. In: AOKI, M.; KIM,H.K.;FUJIWARA, M.O. (ed.). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Paperbacks
- WU, J. (2005). *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*. Mason: Thomson/South-Western.
- YUSUF, S. (1994). *China's Macroeconomic Management and Performance During Transition*. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n°2.
- ZENG, M. & WILLIAMSON, P. (2004). *The Hidden Dragons*. In: Harvard Business Review on Doing Business in China. Cambridge: Harvard Business School Press.
- ZHANG, X. (1999). *Foreign Investment Policy: Contribution and Performance*. In: WU, Y. (ed.). *Foreign Direct Investment and Economic Growth in China*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ZYSMAN, J. (1994). *How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth*. *Industrial and Corporate Change*, vol.3, n°1.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)