

No Brasil, e em outras partes do mundo, tem sido muito difundida nos últimos anos esta história edificante. Mire-se no exemplo da Índia. País pobre, marcado por desigualdades sociais profundas, seu desenvolvimento econômico foi por longo tempo tolhido pelo fardo de uma cultura ancestral fortemente hostil aos valores capitalistas e pela ação intrusiva de um Estado de dimensões desmesuradas. Mas isso é o passado. Tendo adotado de forma coerente uma política de liberalização econômica interna e de integração decidida na economia globalizada, desde meados da última década a Índia vem acumulando sucessos, que se medem nas elevadas taxas de crescimento e nos avanços em setores de alta tecnologia. Ilustração paradigmática do círculo vicioso da pobreza, antes, a Índia afirma-se hoje como um dos candidatos mais fortes na disputa pela condição de grande potência. A pergunta fica no ar... Por que não imitá-la?

Como é próprio do gênero, o relato resumido no parágrafo precedente diz mais pelo que omite do que pelo que informa. Não caberia passá-lo em revista na íntegra aqui, para indicar os seus silêncios e desmontar os artificios que lhe dão plausibilidade. O presente artigo será dedicado a um objetivo mais modesto. Por meio do exame de um único aspecto – o padrão indiano de reforma econômica – pretende-se fornecer elementos para uma interpretação menos enviesada da experiência daquele país e, por tabela, do brasileiro.

\* \* \* \* \*

Abstração feita de certa cautela vocabular e de algumas barretadas aos princípios consagrados, o discurso das reformas econômicas na Índia guarda notável semelhança com aquele encontrado em outras partes do mundo. Aqui, como em outros países, as mudanças são tidas como necessárias para corrigir as distorções do mercado e, com isso, assegurar maior eficiência na alocação de recursos, base de uma trajetória de crescimento forte e estável. O cardápio das referidas reformas tampouco reserva maiores surpresas. A agenda é bem conhecida: liberalização comercial, liberalização financeira, privatização, desregulamentação, reforma das relações laborais. Todos esses pontos estão presentes no processo indiano de reforma. No entanto, a experiência da Índia difere sob muitos aspectos do padrão observado em outros casos nacionais. O presente artigo divide-se em duas seções: na primeira, apresentam-se algumas informações essenciais sobre o processo de reformas econômicas na Índia, salientando suas peculiaridades; na segunda, parte-se da indagação sobre como entender a persistência desse mesmo processo para formular algumas conjecturas a respeito da emergência eventual de um novo padrão de desenvolvimento nesse país.

## **1 PARTICULARIDADES DO PROCESSO INDIANO DE REFORMAS**

Neste ponto, apologistas e detratores estão de acordo: o gradualismo é o traço mais saliente do processo indiano de reformas. Gradualismo, contudo, é uma noção um tanto vaga. Pode-se reduzir sua

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp.

ambigüidade, segundo sugestão de Ahluwalia, distinguindo nitidamente dois significados que ela recobre: a aplicação de um plano pré-estabelecido de forma escalonada, para minimizar riscos de retrocessos, diluindo no tempo os custos nele envolvidos; e a condução compassada de um processo de mudança com base em consenso sobre a direção, mas na ausência de certeza e/ou acordo a respeito de caminhos a tomar. Segundo este autor, ambas as acepções se aplicam às reformas econômicas na Índia. Alguns casos, como o da abertura comercial, seriam ilustrativos do primeiro tipo; outros – como o da privatização – exemplificariam o segundo Ahluwalia (2005). Neste texto, prefere-se utilizar um termo que sintetiza esses dois significados mediante leve deslocamento de seu referente. Adota-se, então, o termo pragmatismo para predicar, não tanto as políticas, mas a atitude predominante de seus gestores.

Com efeito, o pragmatismo é patente mesmo na reforma do comércio exterior, que parece guiada por um roteiro preciso, apoiado em fundamentos teóricos e empíricos sólidos. Como se sabe, no início dos anos 1990, as autoridades indianas promoveram a abertura comercial mediante a aplicação do pacote usual de medidas, que incluía a quebra do monopólio estatal de importação de 55 produtos (o regime foi mantido apenas para a importação de petróleo e de produtos agrícolas); uma ampla reforma tarifária, com redução significativa nos picos e na dispersão das alíquotas aduaneiras, e a drástica diminuição no número de bens cuja importação estava sujeita a restrições quantitativas ou outras barreiras não-tarifárias. Assim, entre 1990-1991 e 1997-1998, a tarifa máxima caiu de 355% a 45%; a tarifa média ponderada, de 87% a 25,4%, no mesmo período; e em 2001 restavam apenas quatro grandes categorias tarifárias: 35%, 25%, 15%, e 5% (Srinivasan, 2003, p. 20). Quanto às barreiras não-tarifárias, já nos dois primeiros anos da reforma elas foram praticamente abolidas para importações de matérias-primas industriais, insumos, componentes e bens de capital (Ahluwalia, 2000, p. 12); afetando 93% dos bens comercializáveis no período anterior à reforma, elas passaram a incidir sobre cerca de 21% deles dez anos depois. Por fim, caberia mencionar a liberalização cambial, que assegurou a conversibilidade da rúpia nas operações correntes.

Esses resultados foram produzidos de forma escalonada, mas bem examinados os dados – e conjugados com outras informações –, é possível perceber que o movimento que eles descrevem encerra algo mais do que simples gradualismo. Primeiro, apesar da expressiva redução verificada no período, a Índia continua a exibir níveis de proteção tarifária muito altos, comparativamente.<sup>2</sup> Segundo, em determinando momento – mais precisamente, em 1997 –, a tendência à queda nas alíquotas tarifárias se interrompe e dá lugar a uma sensível elevação. Terceiro, as tarifas praticadas pela Índia distam muito do patamar em que se situam as suas tarifas consolidadas (isto é, alíquotas às quais tem o compromisso de não ultrapassar por força de acordo firmado em negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)/ Organização Mundial do Comércio (OMC), que, para muitos produtos, estão até hoje entre as mais elevadas do mundo. A consideração do que aconteceu no tocante às barreiras não-tarifárias também é instrutiva: elas continuam a valer para a importação de bens de consumo e, principalmente, para produtos agrícolas. E não é só: grande parte do avanço obtido na remoção das mesmas se deu sob pressão da OMC, à qual a Índia resistiu o quanto pôde.

<sup>2</sup> “Taking all the product categories put together, the average applied tariff rate of 51,6 for India is not only the highest, but also nearly three times as high as the average level of 19,2 percent for the countries studied.” (Srinivasan, 2003, p. 22).

Em todas as situações aludidas, um traço em comum: a flexibilidade, a disposição de mudar de curso sempre que as circunstâncias assim o recomendem, a determinação de evitar compromissos com fórmulas pré-fabricadas que passem a operar como camisas de força. Essa atitude, que se traduz ainda na invocação de argumentos de prudência para justificar as escolhas efetuadas, transparece nos comentários de Manmohan Singh, condutor das reformas econômicas em sua primeira etapa e atual primeiro ministro indiano, sobre um tema tão sensível quanto o da independência do Banco Central.

*As Finance Minister, I put a halt to the automatic route through which the Reserve Bank was to fund the Government. I do believe that because of the close linkages between fiscal and monetary policies, we need a high degree of co-ordination between monetary and fiscal policies. I gave a lot of weightage to the advice of the Governor of the Reserve Bank. But I do not believe that the Reserve Bank can be totally independent.*

*... I believe that the Bank must have as much autonomy as possible in the sense that it must be free to give advice and if the government does not accept its advice, it should be made known to the public that advice was not accepted. But to say that the Central Bank can operate in isolation of the overall economic environment, unmindful of other objectives of economic policy, is not possible. (Singh, 2001, p. 94).*

A mesma atitude é reconhecida nas declarações de C. Rangarajan, ex-presidente do banco central e tido como expressão solitária do monetarismo na Índia, sobre o tema polêmico dos controles de capital:

*... I think the emphasis on trying to restrict short-term flows is well understood. Discouraging purely short-term flows is acceptable and I think we should do it... Yes, capital controls in relation to specific types of capital flows are understandable and acceptable. But extreme forms of foreign exchange control can result in leakages through under-invoicing or over-invoicing. We should not go back to that kind of a situation. (Rangarajan, 2001, p. 110).*

Além de provirem de dois especialistas renomados, que tiveram papel decisivo no processo de reformas indiano, esses pronunciamentos são importantes porque representativos, nesse país, da opinião liberal em matéria econômica. De fato, seria possível reproduzir formulações de teor análogo feitas por muitos outros economistas igualmente ilustres e de idêntica inclinação. O que leva a concluir que, embora apresente estrutura semelhante, no eixo ortodoxia/heterodoxia, o espaço em que se desenvolve o debate econômico na Índia situa-se à esquerda daquele em que o mesmo debate é travado em outros países, entre os quais o Brasil. Mas não se trata apenas de debates. Os juízos transcritos acima importam igualmente porque se materializam em instituições e práticas.

É o que se constata ao voltar-se para outra vertente importante do processo de reforma: a liberalização financeira. Aqui também, o pragmatismo dá a nota. O primeiro passo dado pelas autoridades indianas foi a liberalização gradual das taxas de juros, antes submetidas a estrito controle: elas reduziram significativamente as exigências incidentes sobre os bancos de aplicar em papéis do governo de baixa rentabilidade; desregularam as taxas de juros – inteiramente no tocante a depósitos, e em grande medida no que diz respeito a empréstimos. Por outro lado, modernizaram e fortaleceram os dispositivos de regulação e supervisão das práticas bancárias, seguindo de perto as recomendações do Comitê da Basiléia. Ademais, encorajaram a concorrência no setor mediante a remoção de barreiras às operações de crédito de instituições não-bancárias e a concessão de licenças a bancos privados, nacionais e estrangeiros.

Contudo, mantiveram o percentual do crédito compulsoriamente canalizado para os setores prioritários (40%), e não transferiram ao setor privado (nacional ou estrangeiro) nenhum banco estatal: dez anos depois de inaugurado o programa de reformas, o governo – em seus dois níveis, central e estadual – ainda controlava 80% dos ativos dos bancos comerciais. Um comitê criado junto ao banco central para formular propostas de reforma bancária chegou a sugerir a venda de participações do governo nos bancos públicos até um teto de 33% do controle acionário, mas não obteve sucesso. A efetivação da proposta depende de emenda na Lei de Nacionalização Bancária, o que parece excluído por obstáculos políticos intransponíveis.<sup>3</sup>

O mesmo padrão se observa na administração das mudanças no regime de investimentos estrangeiros. A atração do investimento direto para acelerar a modernização da economia era um dos objetivos da reforma, e, nesse sentido, muitas das barreiras até então existentes foram suprimidas. O governo abandonou a política de exigir contrapartidas em termos de transferência de tecnologia e desempenho exportador em projetos de associação de empresas estrangeiras com empresas indianas; elevou o limite de participação acionária estrangeira permitida a 51% para a maioria dos setores industriais, e a 100% em alguns casos; quebrou monopólios públicos na área de infra-estrutura (geração de energia elétrica, construção de estradas e portos, telecomunicações, exploração de petróleo e gás) e empenhou-se fortemente para atrair investimentos externos para esses setores. Além do mais, reabriu ao investidor estrangeiro o setor de serviços. Mas, ao contrário do que se constata em outros casos nacionais, o governo indiano sempre foi muito sensível à diferença entre investimento produtivo e aplicações financeiras de curto prazo, com o efeito potencialmente desestabilizador que elas encerram. As operações de curto prazo até hoje continuam objeto de controles muito rígidos. O comentário de um observador participante de credenciais impecáveis é a esse respeito instrutivo.

*In the mid-1990s, when there was ample liquidity in world markets, there was a lot of pressure from domestic business to liberalize policies on capital flows. That is pretty much what happened in East Asia, and a lot of the instability that arose there in 1997 was the result of huge amount of short-term external debt having been incurred. India avoided that problem because its decision to liberalize the capital account remained essentially cautious.*

Cautela, salienta Ahluwalia, não se confunde com hostilidade à idéia de mudança. Prova disso é que o Banco Central da Índia constituiu em fins de 1996 um comitê com a tarefa de estudar a conveniência de liberalizar a conta de capital e sugerir os modos mais adequados de fazer isso. Vale a pena acompanhar testemunho do autor.

*The committee's report, submitted before the East Asian crisis, recommended that India liberalize the capital account in a gradual manner, with appropriate sequencing. The sequence proposed was to first liberalize foreign direct investment, because it is the least volatile, and portfolio investment, because such investment is a little more self-regulating. ... the report was emphatic that short-term flows should not be liberalized until the fiscal deficit was brought under control and the banking system was made much stronger. This was good advice that was followed by the government. (Ahluwalia, 2005, p. 9).*

Nessas e em outras áreas o pragmatismo se traduz em uma linha de conduta que rejeita a ordem unida. Porém, em duas esferas as peculiaridades resultantes dessa abordagem se destacam: na reforma do regime de pequenas indústrias e nas políticas voltadas para o setor empresarial do Estado.

<sup>3</sup> Sobre a reforma bancária, cf. Ahluwalia (2000) e Hanson (2004).

A ênfase atribuída pelo planejamento indiano à pequena indústria tem raízes em vertentes importantes da ideologia econômica que inspirou o movimento nacional na luta pela independência. Além dos instrumentos comumente acionados em outros países para promover esse segmento – assistência técnica, linhas preferenciais de crédito, subsídios – o Estado indiano fez uso de um dispositivo especial, perturbador do ponto de vista do liberalismo econômico: a reserva de certas classes de produtos às “indústrias de pequena escala”. E não fez isso esporadicamente. A política de apoio às pequenas indústrias é altamente institucionalizada, como o revela o fato de existir na estrutural organizacional do governo indiano um ministério dedicado especificamente ao tema – o Ministry of Small Scale Industries. A política de reserva foi introduzida pela Primeira Resolução sobre Política Industrial, de 1948, que previa a criação de um Comitê Consultivo sobre Reserva, com membros de vários ministérios. A primeira lista de produtos com manufatura reservada exclusivamente ao setor de “pequena escala” foi divulgada em 1967, e continha 47 itens. A partir daí, o número de produtos reservados aumentou progressivamente, chegando a 504 em abril de 1978. Com a adoção, nesse ano, de nova metodologia de classificação industrial, o número de produtos reservados pulou para 807. E a lista continuou crescendo até atingir a marca de 836, em 1989. Nesse ano, o processo de ampliação da lista foi detido. Em 1997 o governo começou a enxugá-la, dela retirando 37 itens. Mas vem fazendo isso muito lentamente: em outubro de 2004, 605 itens permaneciam com produção reservada exclusivamente ao setor.<sup>4</sup>

Para economistas liberais de epiderme sensível, que reagem de pronto à simples menção do termo política industrial, esse resultado é quase um ultraje. Mas os gestores da reforma econômica na Índia parecem conviver com ele sem muito sacrifício. Naturalmente, – bem versados em teoria que são – reconhecem os prejuízos em termos de eficiência microeconômica que ele envolve. Mas reconhecem também que o mundo é mais complexo do que a representação idealizada dos manuais. E concluem, corretamente, que os custos econômicos da tentativa política de “corrigir essa distorção do mercado” seria provavelmente muito maior do que os benefícios dela deriváveis.

O tratamento dado ao setor empresarial do Estado é outro ingrediente do processo indiano de reformas que causa espécie ao desavisado. Sabe-se do gigantismo do setor estatal na Índia. E conhece-se igualmente a receita aviada pela ortodoxia para enfrentá-lo. Restaria acrescentar que o desempenho das empresas públicas na Índia abastece de argumentos os que desejariam vê-la adotada. Com efeito, as análises correntes se repetem no apontar de suas mazelas: criadas com o fim precípua de implantar novos ramos industriais e impulsionar o crescimento da economia, as empresas públicas disseminaram-se por todos os setores de atividades, e passaram a viver em crônica dependência dos cofres do Estado. Esse fato já era claramente identificado pelos gestores da política econômica nos idos de 1980. Nas palavras de um deles,

*Part of the logic of establishing public sector enterprises (PSE's) was that they would generate profits which would not be dissipated in consumption of the wealthier classes but be used to achieve higher levels of investment than would occur otherwise. It was amply clear by the 1980s that public sector profits were consistently falling short of the levels projected in successive plan exercises. Many public sector enterprises were making large losses while others were only marginally profitable. The only enterprises making substantial profits were those in the petroleum sector. Excluding these profits, the rest of the public sector*

<sup>4</sup> Cf. *Reservation Policy*, disponível no site do *Ministry of Small Scale Industries, Government of India* < <http://ssi.nic.in/> >.

*taken together was making a net loss. ... Most public sector enterprises were unable to generate the resources they needed to modernize and upgrade technology and it was becoming increasingly clear that they would not be able to survive without special support from government budgets and preferred access to public sector banks.*" (Ahluwalia, 2002, p. 6).

A resposta que os dirigentes indianos conceberam para esses problemas tinha ampla aceitação internacional na época: trava-se de instilar novos modos de operação nas empresas públicas através de vários mecanismos, dos quais o mais importante era o Memorandum of Understanding (MOU), que seguia a linha do nosso conhecido "contrato de gestão". Por meio dele, o Estado continuaria na condição de proprietário das empresas, mas, fixadas as metas, estas passariam a ser geridas com tal autonomia que seu comportamento se assemelharia àquele das empresas privadas.

A literatura aponta várias razões para explicar a frustração dessas expectativas. A presença de representantes de ministérios nos conselhos de administração das empresas; a obrigatoriedade de aprovação de seus planos de investimento pelo governo, e a interpretação prevalente na Suprema Corte de que as decisões das empresas públicas estavam sujeitas, constitucionalmente, a recurso legal das partes lesadas, inclusive de seus funcionários são algumas dignas de menção. Para o argumento aqui exposto, mais importante do que dissecar essa política é salientar a prudência da escolha feita pelas autoridades indianas depois de constatado o seu relativo fracasso.

Os tempos agora são outros. Primeiro lustro da década de 1990: a Índia foi oficialmente lançada em ambicioso programa de reforma econômica; como pano de fundo, o desmanchar vertiginoso das economias socialistas. Então, funcionários travestidos de filósofos evocam o tema do fim da história, enquanto jovens e talentosos economistas percorrem o mundo a vender suas receitas garantidas de bem-estar e prosperidade. Em todas, como ingrediente básico, a privatização das empresas públicas.

Convém frisar esse ponto: além do significado econômico universal que lhe era atribuído – condição necessária à retomada dos investimentos e à elevação da produtividade agregada da economia –, a privatização adquiriu nessa quadra histórica um halo de moralidade. Naturalmente, não foi ele o determinante principal das grandes ondas de privatização a que se assiste em tantos países. Em todos eles, a deterioração das contas públicas teve peso decisivo na detonação do processo. Mas a argumentação no terreno dos princípios – econômicos e ético-políticos – desempenhou um papel não-desprezível, como meio de grande eficácia para silenciar vozes discrepantes, adrede acoimadas de retrógradas.

Aludir, ainda que telegraficamente, à atmosfera da época é preciso para realçar o significado das escolhas que prevaleceram na Índia. Gestores de um dos sistemas empresariais públicos mais vastos e diversos fora do bloco socialista, os dirigentes indianos preferiram trilhar caminhos próprios. Ao invés de grandes programas de privatização, procuraram reestruturar aquele sistema mediante uma política cautelosa de "desinvestimento" – venda de participações, sem transferência de controle sobre as empresas consideradas.

A decisão por esse tipo de programa foi tomada em 1991, logo depois da eleição que devolveu o governo ao Partido do Congresso. De acordo com as regras estabelecidas na ocasião, as ações seriam



transferidas em leilões, com participação limitada a instituições financeiras locais. Dada a ausência de qualquer norma impedindo que tais instituições transferissem as participações recém-adquiridas, a emergência de grupos de acionistas puramente privados era tida como certa. Mesmo assim, o sistema foi alvo de crítica pela baixa transparência dos procedimentos previstos e pelo caráter restritivo de suas regras. Em 1995, ainda sob o governo de Narasimha Rao, o universo dos compradores potenciais foi ampliado mediante a decisão que permitiu a venda de ações nos mercados internacionais em troca de recibos de depósitos globais de ações (*global depository receipts*, *GDRs*). No entanto, a resposta alcançada não foi animadora: nos cinco anos em que teve vigência, a política de desinvestimento rendeu ao governo indiano, em média, menos de ¼ do PIB por ano (Ahluwalia, 2002, p. 14).

O governo da Frente Unida, que substituiu o Congresso, em 1996, aprofundaria essa política com o estabelecimento nesse mesmo ano da Comissão de Desinvestimento. Dotada de presidente a ela dedicado em tempo integral e composta por especialistas e acadêmicos, essa comissão sugeriu a transferência de 37 empresas ao setor privado, 29 delas para “sócios estratégicos”, escolhidos com base em sua capacidade para gerir a empresa, as oito restantes ao comprador que oferecesse melhor preço pelas ações ofertadas. Mas, apoiado em uma coalizão débil, o governo da Frente Unida não durou o bastante para pôr em prática essas recomendações. Em 1998, os resultados das eleições gerais levaram ao governo a Aliança Nacional Democrática, liderada pelo Bharatiya Janata Party, o partido do nacionalismo hindu. É a partir desse momento que o tema da privatização entra com todas as letras na agenda da política indiana. Esse fato, que já se manifestava na criação de um Ministério do Desinvestimento para implementar as decisões governamentais nessa área, seria confirmado a seguir pela privatização de algumas empresas, entre elas a Modern Foods India Ltd., padaria com 13 estabelecimentos espalhados pelo país, e mais de 2.000 empregados. De significado econômico maior foram as privatizações da VSNL, que detinha o monopólio das operações internacionais de telecomunicações, da Índia Petrochemical Ltd. (IPCL) e, sobretudo, da Maruti Udyog, maior fabricante de automóveis da Índia, uma *joint-venture* entre o governo indiano e a japonesa Suzuki Motor Corporation. Na operação, o governo cedia o controle acionário ao sócio japonês, guardando a prerrogativa de vender mais adiante suas participações para o público.

A privatização estava consagrada finalmente como um dos eixos da política governamental, com o necessário respaldo da interpretação dominante na Suprema Corte. Mas nem por isso deixava de suscitar controvérsias. Pelo contrário, sindicatos, partidos de esquerda e parcelas expressivas da opinião pública continuavam resistindo à idéia da transferência maciça de ativos ao setor privado. Pode-se intuir o quanto o tema era sensível quando se observa que a alternância de governo ditada pelos resultados das eleições gerais de 2004 trouxe consigo uma sensível redefinição da posição oficial sobre o mesmo, como se vê na resposta de Chidambaram, ministro de Finanças do governo formado pelo Partido do Congresso, quando interpelado sobre o assunto em debate com acadêmicos e consultores realizado em Londres.

*Well there is a change in the policy. The previous government, pursued privatisation as an end in itself, now our coalition Government does not share that view and I am not going to engage in a debate here whether we are right or wrong. I am merely responding to a question and stating the policy. The policy is that public sector will occupy an important place in India's economy. Profit making public sector companies will, as a general rule, not be privatized...*

*Seemingly profitably companies, which are profitable only because they function in a monopoly situation, will be examined on a case by case basis and they will be candidates for strategic disinvestment, which means bringing in a strategic partner to run and expand that business. Loss making, chronic loss making public sector enterprises will be sold off.* (Chidambaram, 2005).

A Índia não é o único caso de gestão pragmática de reformas orientadas para o mercado. Desses países diz-se com frequência tratar-se de casos de transição incompleta. Por tudo que foi discutido até aqui, no entanto, essa fórmula parece equivocada. Com efeito, ela pressupõe a existência de um modelo extrínseco que permitisse afirmar se (ou quando) o processo de transição teria terminado. Mas tal modelo carece de fundamentação teórica. A mudança é um traço inerente ao capitalismo. O que importa é indagar se, aqui ou ali, a configuração institucional da economia assegura o processamento relativamente suave dos desequilíbrios que surgem cotidianamente no processo de acumulação e se, por isso mesmo, é razoável esperar que ela apresente grau mais ou menos elevado de estabilidade. Será esse o caso da Índia? Na parte final deste artigo, tecem-se alguns breves comentários sobre essa questão.

## **2 UM NOVO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO?**

Forma indireta de abordar o problema afluído no parágrafo acima é considerar a questão da continuidade do processo de reforma. Com efeito, de 1991 a 2005, já se contam 14 anos desde o momento em que o programa de reformas foi iniciado. Nesse intervalo de tempo, a Índia viveu vários testes – externos e internos. O mais evidente deles foi a crise financeira que se abateu na Ásia em 1997, estendeu-se à Rússia em meados do ano seguinte, ao fim do qual bateu em nossas portas. Como se sabe, a turbulência levou de roldão economias sabidamente frágeis, como a Indonésia, e organismos cujo vigor era tido, até então, como exemplar – caso da Coreia. A Índia não deixou de sentir esse abalo sísmico. Em 1997, a taxa de crescimento do PIB indiano sofre uma queda de três pontos percentuais, embora mesmo assim tenha se situado em invejáveis 4,8 %. Todavia, absorveu relativamente bem o tranco e no ano seguinte já havia recuperado o seu dinamismo anterior, sem ter conhecido no meio tempo nenhum dos acontecimentos traumáticos que afetaram os seus vizinhos.

Tão ou mais importantes para a discussão encetada aqui são os testes políticos pelos quais o processo de reformas passou com sucesso. Refere-se aqui às mudanças de governo ocorridas ao longo do período. Ao todo, foram três. O primeiro se deu em 1996, quando o resultado das urnas acabou se traduzindo no governo da Frente Unida, composta, sob a liderança do ex-ministro chefe de Karnataka, Dave Gowda, pelos quatorze partidos desejosos de evitar um novo pleito, entre eles os dois partidos comunistas do país. O programa mínimo comum do governo da Nova Frente Unida foi acolhido com surpresa pelo “mercado”, que temia um retrocesso no processo de liberalização. Ao invés disso, ele acenava com o seu aprofundamento: dava um passo adiante no processo de reforma das empresas públicas, como já foi visto; prometia abrir o setor de seguros ao investimento privado; proclamava a intenção de atrair o investimento estrangeiro na infra-estrutura e comprometia-se a utilizar apenas instrumentos fiscais para desencorajar a entrada de “multinacionais de baixa prioridade” no mercado indiano. E a ação do governo não frustrou as expectativas que esse programa gerava. A despeito da cerrada oposição dos dois partidos comunistas, o governo esforçou-se para levar a cabo sua política de liberalização interna (desregulação e reforma do setor público), e – com sucesso maior – de abertura externa (reforma tarifária, relaxamento das regras restritivas e incentivo ao investimento estrangeiro).



O segundo teste ocorreu dois anos depois, quando os resultados eleitorais devolveram o poder ao BJP (Bharatiya Janata Party), no comando de uma coalizão de dezoito partidos. O traço mais forte desse partido era a prática de uma política identitária calcada na rejeição do secularismo. Mas sua negação do consenso sobre o qual se edificou o Estado indiano não se restringia a esse plano: o BJP impugnava também o modelo de desenvolvimento adotado pelo Partido do Congresso, tanto na versão socializante predicada por Nehru e seus seguidores, como na versão liberalizante ensaiada por Narasimha Rao. Na verdade, o discurso do BJP rejeitava tanto o comunismo como o capitalismo por suas origens forâneas. Contra ambos, opunha a visão de uma economia organicamente integrada à sociedade, supostamente em harmonia com as tradições ancestrais da cultura indiana. Na formulação programática que serviu de plataforma para sua campanha nas eleições de 1998, esse princípio não se traduzia no compromisso com a imagem idílica de uma economia tradicional de subsistência, mas sim na disposição de fazer prevalecer o interesse nacional na escolha dos meios para garantir o desenvolvimento econômico. Essa postura levava o BJP a uma atitude seletiva diante das reformas: ao tempo em que aprovava as medidas de liberalização interna, criticava a abertura externa e seu complemento – a ideologia da globalização. Compreende-se, pois, a inquietude produzida por sua vitória em certos setores. A apreensão, contudo, não durou muito. Sob o comando do primeiro-ministro Atall Behari Vajpayee, o governo da Aliança Democrática Nacional enfrentou a oposição militante do núcleo duro do BJP – a Rashtriya Swayamsavac Sang, organização política religiosa da qual se originou – e impôs a implementação de um programa que previa o aprofundamento do processo de reforma econômica em suas duas faces, interna e externa.<sup>5</sup>

O terceiro teste está em curso, e consiste na experiência de governo da UPA (United Progressive Alliance), governo de coalizão formado pelo Partido do Congresso em 2004, que depende do voto comunista para se sustentar. Essa experiência já envolveu uma correção de rumos no tocante à política de privatização. Mas, tendo como primeiro-ministro Manmoham Singh, o pai das reformas, e como ministro das Finanças, Shri P. Chindambaram, que fez o possível para aprofundá-las no governo da Frente Unida, entre 1996 e 1998, não há nenhum risco de que o governo venha a alterar a orientação geral do processo.

A continuidade das reformas liberalizantes em contexto político altamente competitivo, que oferece a seus opositores amplas condições para contestá-la, é o tema central do trabalho de Rob Jenkins, *Democratic Politics and Economic Reform in Índia*. Rebatendo os liberais dogmáticos que se aprestam a condenar o padrão conciliatório da política indiana pela lentidão das reformas, Jenkins inverte os termos da questão e demonstra como as características da democracia indiana – a natureza de suas instituições formais e informais, o elevado grau de socialização dos dirigentes no jogo democrático etc. – permitem à liderança reformista a realização bem-sucedida de jogos táticos que tendem a fragmentar e/ou cooptar os opositores e a neutralizar sua resistência às reformas. Desenvolvida em perspectiva comparada e informada por uma visão metodológica sofisticada, além de desvelar as regras tácitas e as práticas informais que pavimentam o caminho da mudança econômica na Índia, a obra de Jenkins lança luz sobre o processo geral das reformas liberalizantes ao mostrar como ele gera permanentemente incentivos materiais e simbólicos cujo acesso (nem sempre

<sup>5</sup> Para uma análise detida da experiência do BJP no governo, cf. Nayar (2001, cap. 7, p. 223-258), de onde a informação contida neste parágrafo foi extraída.

por vias legais) é um dos móveis que impulsionam os atores a ele associados. Nesse sentido, a sabedoria conservadora de Jenkins em sua crítica ao discurso da sociedade civil e da boa governança difundido pelo Banco Mundial é sumamente salutar.

TABELA 1. Tendências de preço e produto (% ao ano)

Ano	Taxa de crescimento do PIB real a custo de fator				Índice de preços por atacado					Juros de títulos do Governo	Participação nos lucros
	PIB real custo de fator	Agricultura e correlatos	Indústria	Serviços	Inflação de todas as commodities	Manufaturados (peso 63,75)	Combustível, energia, lubrificante (peso 14,2)	Produtos primários (peso 22)	Produtos alimentícios (peso 15,4)		
90-1	5,6	4,6	7,4	5,6	10,3	8,4	12,3	13	11,9	11,41	0,538
91-2	1,3	-1,1	-1	5,7	13,7	11,3	13,2	18,1	20,2	11,78	0,553
92-3	5,1	5,4	4,3	5,4	10,1	10,9	14,1	7,4	12,4	12,46	0,567
93-4	5,9	3,9	5,6	7,7	8,4	7,8	15,5	6,9	4,9	12,63	0,579
94-5	7,3	5,3	10,3	7,1	12,5	12,2	8,9	15,7	12,7	11,9	0,589
95-6	7,3	-0,3	12,3	10,5	8,1	8,6	5,1	8,3	8,4	13,75	0,596
96-7	7,8	8,8	7,7	7,2	4,6	2,1	10,4	8,4	12,4	13,69	0,601
97-8	4,8	-1,5	3,8	9,8	4,4	2,9	13,8	2,7	3	12,01	0,602
98-9	6,5	5,9	3,8	8,4	5,9	4,4	3,2	12	12,7	11,86	0,601
99-00	6,1	0,6	5	10,1	3,3	2,7	9	1,1	3,8	11,77	0,598
00-1P	4,4	-0,4	6,5	5,7	7,2	3,3	28,5	2,9	3	10,95	
01-2Q	5,6	5,7	3,2	6,5	3,6	1,8	9	3,6	3,4	9,44	
02-3R	4,3	-3,2	5,7	7,1	3,4	2,8	5,6	3,4	1,7	7,34	

NOTA: 1). Taxas de inflação calculadas a partir de valores indexados pelo preço por atacado, com base 1993-4 = 100).

O que limita sua contribuição é o fato de tomar o processo da reforma em si mesmo como um dado não problematizado. Daí a pouca ênfase na caracterização dos atores políticos e sociais envolvidos, e na reconstituição dos problemas e das alternativas com que eles se viam (vêm) confrontados. Daí também o silêncio sobre as conexões significativas entre as reformas na Índia e as mudanças em curso na economia política internacional. Por não dar maior atenção a esses elementos, Jenkins ignora em sua reflexão o fato de que outros países – com organização e tradições políticas muito diferentes da Índia – vêm persistindo também, a despeito das mudanças de conjuntura e de governo, no caminho das reformas. Mesmo diante de resultados às vezes desastrosos. Essa condição se aplica a muitos dos países que nos são familiares. Mas não à Índia. Pelo contrário, na divisória entre os países que optaram pela reforma por desespero e aqueles que o fizeram pela percepção das vantagens a alcançar, a Índia situa-se claramente no segundo grupo. É exatamente essa circunstância, e o fato de não ter sido frustrada em suas expectativas, que traz à baila, no caso da Índia, a pergunta sobre um novo padrão de desenvolvimento.

Conforme o prometido, termina-se este texto com um comentário sobre ela. Antes, porém, convém apresentar alguns dados. Inicia-se por aqueles concernentes ao crescimento do produto, à inflação e às taxas básicas de juro no período.

Em relação à primeira daquelas dimensões, chama a atenção nesses números a evolução invejável do PIB, o crescimento mais do que proporcional do setor de serviços, o comportamento muito positivo da indústria, e o fraco desempenho da agricultura. Na verdade, de maneira geral, eles desenham uma tendência que já se fazia sentir desde a década anterior, como se pode ver pela tabela abaixo.

TABELA 2. Média anual / Crescimento do PIB

	1981-82	1992-93	1992-93	1997-98	1997-98
	a 1990-91	a 2001-02	a 2002-03	a 2001-02	a 2002-03
PIB	5,6	6,1	5,9	5,5	5,3
Agricultura	3,8	3,3	2,7	2	1,2
Indústria	7	6,3	6,4	4,6	5
Serviços	6,7	7,8	7,8	8,1	8

FONTE: Apud Parikh e Radhakrishna (2005, p. 22).

Entre uma década e outra, a diferença mais significativa está na substituição da indústria pelo setor de serviços no papel de acelerador do crescimento. A esse respeito, vale a pena citar o comentário do relatório do qual foram extraídos esses dados.

*Revival of industry seems to be the key to achieve a higher growth target. It would be difficult to maintain a high GDP growth of 7-8 per cent without a strong manufacturing expansion. It is worth noting that the strong performance of the economy during the mid-1990 was broad based. It was led by the industrial sector which grew by about 10 per cent followed by the service sector which grew by about 8 per cent.* (Parikh; Radhakrishna, 2005, p. 22).

Julga-se conveniente reproduzir esse comentário menos pelo que ele esclarece a respeito do comportamento passado da economia indiana do que pelo que revela a respeito do horizonte com o qual os analistas trabalham quando projetam o seu futuro. Pode-se começar a entender o otimismo implícito nele quando se consideram os dados sobre os níveis de poupança e de investimento que têm caracterizado a economia indiana.

TABELA 3. Poupança e formação de capital

Ano	Poupança Doméstica Bruta			Formação Bruta de Capital					
		Setor corporativo privado	Setor público	Total	Setor privado		Setor corporativo privado	Setor público	Formação de capital bruto doméstico
1990-1	19,3	2,7	1,1	23,1	15,5	10,6	4,1	9,4	26,3
1991-2	17	3,1	2	22,1	13,5	7,5	5,7	8,8	22,6
1992-3	17,5	2,7	1,6	21,8	15,5	8,8	6,5	8,6	23,6
1993-4	18,4	3,5	0,6	22,5	13	7,4	5,6	8,2	23,1
1994-5	19,7	3,5	1,7	24,9	14,7	7,8	6,9	8,7	26
1995-6	18,2	4,9	2	25,1	18,9	9,3	9,6	7,7	26,9
1996-7	17	4,5	1,7	23,2	14,7	6,7	8,4	7	24,5
1997-8	17,6	4,2	1,3	23,1	16	8	8,4	6,6	24,6
1998-9	18,8	3,7	-1	21,5	14,8	8,2	6,6	6,6	22,6
1999-2000	20,8	4,4	-1	24,2	16,7	9,2	6,4	6,9	25,2
2000-1	21,6	4,1	-2,3	23,4	16,1	11,2	4,9	6,4	24
2001-2	22,5	4	-2,5	24	16,1	11,3	4,8	6,3	23,7

FONTE: Apud Parukh e Radhakrishna (2005, p. 29).

E avança-se na sua compreensão, quando são levadas em conta as outras dimensões contempladas na primeira dessas três tabelas. No tocante à evolução dos preços, os números que ela exhibe confirmam o padrão indiano de inflação controlada e atestam o êxito de sucessivos governos no sentido de mantê-la alinhada à norma internacional. Quanto aos juros pagos pelos títulos públicos,

embora elevados, eles acusam forte tendência à queda nos últimos anos. Isso, a despeito do insucesso reiterado na meta de redução do déficit fiscal, que já aparecia como objetivo central desde o pacote de reformas de 1991. Na ocasião, o déficit fiscal bruto conjunto do governo central e dos governos estaduais era de 9,4% do Produto Interno Bruto (PIB); depois de cair até 6,4% em 1996-7, ele voltou a crescer, para atingir o pico de 10% do PIB em 2002-2003.

Os especialistas divergem na solução desse enigma da coexistência de déficits expressivos e economia saudável. Não é necessário acompanhá-los (Goyal, 2005, p. 171-190). Para os propósitos deste artigo, basta afirmar que ele reforça a suspeita de que a economia indiana encontrou um padrão sustentável de crescimento elevado.

Seria necessário fazer uma ampla pesquisa para que se pudesse caracterizar o padrão de desenvolvimento que se imagina estar ganhando forma na Índia. Alguns dos seus traços são bem conhecidos – por exemplo, o papel dinâmico da produção de serviços de informática. Outros são menos alardeados. Termina-se este texto com a indicação sumária de alguns deles: a importância fundamental da agricultura como fonte geradora de empregos; a solidez dos grupos econômicos privados locais; a predominância do capital produtivo na composição dos mesmos; a persistência de um vasto setor empresarial do Estado, e o fato de que, combinados, o setor público e o privado parecem alicerçar na Índia um vigoroso capitalismo nacional.

#### BIBLIOGRAFIA

- AHLUWALIA, Montek S. India's economic reforms: an appraisal. In: SACHS, Jeffrey; BAJPAI, Nirupam (Ed.). *India in the era of economic reform*. New Delhi: Oxford University Press, 2000.
- AHLUWALIA, Montek Singh. *Privatization: from policy formation to implementation*. The view from inside. In: ANNUAL FELLOW'S LECTURE 2002, 5, Apr. 17<sup>th</sup>, 2002. Center for the Advanced Study of India, University of Pennsylvania, 2002.
- AHLUWALIA, Montek S. Lessons from India's economic reforms". In: \_\_\_\_\_ et al. *Development challenges in the 1990s – Leading policymakers speak from experience*. World Bank and Oxford University Press, 2005.
- CHIDAMBARAM, Shri P. India and globalisation. Conferência proferida no The Foreign Policy Centre, London, 3 fev. 2005.
- GOYAL, Ashima. Puzzles in Indian performance: deficits without disasters. In: PARIKH, Kirit S.; RADHAKRISHNA, R. (Ed.). *India Development Report, 2004-2005*. New Delhi: Oxford University Press, 2005, p. 171-190.
- HANSON, James A. Indian banking. Market liberalization and the pressures for institutional and market framework reform. In: KRUEGER, Anne O.; CHINYOY, Sajjid Z. (Ed.). *Reforming India's external, financial and fiscal policies*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 97-125. Disponível em <<http://scid.stanford.edu/pdf/credpr104.pdf>>
- JENKINS, Rob. *Democratic politics and economic reform in India*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- NAYAR, Baldev Raj. *Globalization and nationalism. The changing balance in India's economic policy, 1950-2000*. New Delhi: Sage Publications, 2001.
- PARIKH, KIRIT S.; RADHAKRISHNA, R. (Ed.). *India Development Report, 2004-2005*. New Delhi: Oxford University Press, 2005.
- RANGARAJAN, N. Entrevista. In: BALASUBRAMANYAN, V. N. *Conversations with Indian economists*. Hampshire/New York: Palgrave, 2001. p. 99-119.
- SING, Manmohan. Entrevista. In: BALASUBRAMANYAN, V. N. *Conversations with Indian economists*. Hampshire/New York: Palgrave, 2001. p. 83-98.
- SRINIVASAN, T. N. Integrating India with the world economy. In: KRUEGER, Ann O.; CHINYOY, Sajjid Z. (Ed.). *Reforming India's external, financial, and fiscal policies*. Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 17-51.